

**ESPAÑA
2002**

**ECONOMÍA
TRABAJO
Y SOCIEDAD**

**MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL**



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 344-2003

Colección Memorias

Número 10

La reproducción de esta Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2003

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2003

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: 84-8188-188-0

Depósito legal: M. 31.039-2003

Preimpresión: Marasan, S.A.

José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: ELECE, Industria Gráfica, S.L.

Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)

MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
DE ESPAÑA EN 2002

Aprobada en la sesión ordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 28 de mayo de 2003

PRESENTACIÓN

Tengo el honor de presentar la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de 2002. Éste es el décimo año consecutivo en que el Consejo Económico y Social (CES) elabora esta Memoria, coincidiendo con el Décimo Aniversario de la institución, que ha sido la ocasión oportuna para reflexionar sobre el CES, lo que significa y debe significar en la sociedad española y sobre la importancia de las tareas, competencias y funciones que debe seguir realizando en el futuro.

Entre estas tareas y competencias, la Ley de Creación del CES recoge la obligación de elaborar anualmente una Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Como en ediciones anteriores, la Memoria del CES se presenta a la sociedad dotada de su principal rasgo, el que le concede una valía particular, por cuanto constituye no sólo el principal sino también el único diagnóstico consensuado de la realidad económica y social española elaborado por los agentes sociales. Los representantes de empresarios, trabajadores y otras organizaciones que configuran el Consejo han vuelto a volcarse en la preparación de este importante documento que conforma desde hace años una referencia fundamental para el análisis y estudio de la realidad económica, social, laboral y de los diferentes sectores productivos de nuestro país.

La estructura de esta Memoria constituye también una referencia que me atrevería a calificar ya como clásica, por cuanto se divide en tres capítulos: un primer capítulo relativo al panorama económico en 2002; un segundo capítulo sobre el mercado de trabajo, las relaciones laborales y el empleo, y un tercer capítulo sobre calidad de vida y protección social.

La economía española en 2002 creció un 2 por 100, un punto por debajo de su tasa tendencial, que es el peor resultado desde la recesión de 1993. Sin em-

bargo, este resultado adquiere un tono positivo si se compara con la media de la Unión Europea, que ha sufrido en 2002 una importante desaceleración económica (acusada en Alemania, Portugal y Holanda) y un notable aumento del paro. En el escenario económico internacional destaca la moderada reactivación de la economía estadounidense, a través de políticas monetarias y fiscales expansivas. Ello no obstante, en Estados Unidos persisten desequilibrios estructurales, particularmente el déficit por cuenta corriente, y en Europa cierta desconfianza de los consumidores e inversores, agravadas las tendencias por el aumento de las tensiones políticas internacionales (crisis de Iraq). El panorama económico en 2002 viene marcado, sin lugar a duda, por expectativas rodeadas de crecientes incertidumbres y por la elevada dependencia de la economía estadounidense, lo que no hace prever prontas recuperaciones de la economía europea.

En España, la moderación de la actividad así como las menores tasas de crecimiento del empleo que se registraron en 2002, se deben a la debilidad tanto de la demanda interna como externa en un contexto económico general incierto y de escaso crecimiento. Todos los sectores productivos, excepto el de la energía que fue el único que mejoró su situación respecto a 2001, moderaron sus crecimientos. El menor crecimiento de la economía española no se tradujo, sin embargo, en menores tensiones inflacionistas, situándose en diciembre el crecimiento interanual del IPC en un 4 por 100, dos puntos por encima del objetivo oficial de inflación. En esta Memoria se barajan determinadas hipótesis sobre los factores o circunstancias que explican este comportamiento de la inflación en 2002 (aumento de la imposición indirecta, de las tasas y de los precios públicos; la puesta en circulación del euro y, a finales de año, la subida de los precios del crudo, así como las posibles consecuencias de la catástrofe del Prestige sobre los precios de la alimentación).

El año 2002 ha sido muy significativo en el ámbito de la Unión Europea. En el primer semestre, coincidiendo con la Presidencia española, se puso en circulación el euro, culminando con éxito el proceso de unión económica y monetaria. El segundo acontecimiento ha sido la conclusión de las negociaciones de adhesión con diez de los países candidatos de Europa del Este y del Mediterráneo, junto al cierre de una agenda de negociaciones con los tres restantes. Además, en 2002 comenzaron los debates y trabajos en el seno de la Convención para el futuro de Europa con el objetivo de sentar las bases del nuevo Tratado de la Unión Europea que será diseñado por una nueva Conferencia Intergubernamental durante la segunda mitad de 2003 y a lo largo de 2004. Este nuevo Tratado será una verdadera Constitución para la Europa de los 25 miembros en la que se recogerán los principales derechos y valores comunes de la ciudadanía europea; sin duda un hecho de gran tras-

endencia no sólo de cara a la consolidación del modelo social europeo sino también con grandes repercusiones para la integración de las políticas económicas de los países de la Unión, actuales y candidatos. De nuevo, las tensiones y desencuentros vividos durante 2002 entre los quince Estados miembros de la Unión, y entre éstos y los Estados Unidos con ocasión de la guerra de Iraq, han puesto de manifiesto la necesidad, mayor si cabe, de avanzar hacia una más adecuada cohesión y coordinación en la actuación comunitaria.

La inestabilidad económica está evidenciando la dificultad de alcanzar con éxito algunos de los objetivos marcados en el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000, en particular el de consecución del pleno empleo en 2010. En España, continuó en 2002 la tendencia hacia un menor ritmo en el crecimiento del empleo. Según datos de la EPA, el aumento en la ocupación se cifró en un 2 por 100, frente al 3,7 por 100 en 2001. En los sucesivos trimestres de 2002 se ha suavizado este descenso, sin embargo, las perspectivas para el futuro son aún inciertas a la espera de ulteriores resultados. Como en años anteriores, el sector servicios fue de nuevo quien sostuvo la ocupación en el año y la creación de empleo benefició especialmente a las mujeres, en general en cualquier sector. No obstante, la distancia en las tasas de empleo de hombres y mujeres sigue siendo muy amplia, más de 25 puntos a favor de los primeros, como también lo es la presente en las tasas de paro, que en el promedio de 2002 fue un 16,4 por 100 en el caso de las mujeres y un 8 por 100 en el de los varones. Más de un 57 por 100 de los parados españoles son mujeres y esa proporción no ha dejado de crecer en los últimos diez años. Otro de los graves problemas del mercado de trabajo español, el empleo asalariado temporal, parece que muestra una tendencia positiva al crecer en 2002 en 16.000 personas, un 0,4 por 100, cuando el año anterior había aumentado un 3,1 por 100. Continúa, por último, la baja incidencia del empleo a tiempo parcial, cuya importancia en España se encuentra entre las más bajas de toda la Unión Europea tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres. La escasa importancia de esta jornada en España puede ser uno de los factores que expliquen la resistencia a la baja de la excesiva temporalidad, y su distribución por actividades económicas, muy concentrada en muy pocas ramas, hace pensar que sería necesario desarrollar políticas para su fomento más allá de las reformas de su regulación legal.

En el ámbito del diálogo social destaca la firma, en diciembre de 2001, de un importantísimo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2002 (ANC-2002) que supone una señal de confianza de los interlocutores sociales que contribuye a prolongar el ciclo de crecimiento económico y a mantener y mejorar el empleo. En este sentido, los agentes sociales se comprometen a trasladar

determinados compromisos a las mesas de negociación de los convenios colectivos de 2002, básicamente una política de moderado crecimiento de los salarios, compromisos relativos a la estabilidad del empleo y la capacidad de adaptación de las empresas mediante mecanismos de flexibilidad interna, mejora de las cualificaciones y de la formación, igualdad de trato y seguridad y salud en el trabajo. El año 2002 vino marcado, sin embargo, por un claro deterioro de la concertación social durante los meses de abril, mayo y junio, con ocasión de la reforma de las prestaciones por desempleo que desembocó en una convocatoria de huelga general (20 de junio de 2002) y en la adopción por el Gobierno del RD 5/2002, y la posterior Ley 45/2002, que han introducido modificaciones determinadas en el sistema de protección por desempleo, régimen jurídico de los salarios de tramitación, etc. En el marco del diálogo social, el año 2002 finaliza sin embargo con la firma del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (ANC-2003).

En cuanto a los resultados de la negociación colectiva del año 2002, no se han producido avances significativos en lo que afecta a la estructura y articulación de la negociación, que sigue caracterizada por el predominio de los convenios provinciales de sector. A pesar de ello se vislumbran intentos de mejora del tejido convencional que vienen, fundamentalmente, de la mano de los Acuerdos Marco sectoriales estatales. El incremento salarial medio pactado, incorporando las cláusulas de revisión computadas hasta el 28 de febrero de 2003, fue de un 3,84 por 100, apreciándose los menores incrementos salariales en el nivel menos centralizado de negociación (los convenios de empresa) y en el más centralizado (el nivel sectorial estatal), registrándose, por el contrario, los mayores aumentos salariales en los convenios sectoriales provinciales. La jornada de trabajo (1.758 horas/año) apenas ha sufrido variación con respecto al año 2001, consolidándose, por otra parte, las cláusulas relativas a regulación de horas extraordinarias, establecimiento de cómputo anual de jornada y su distribución irregular. Se van consolidando también las cláusulas relativas a la estructura profesional y a las modalidades de contratación y, en menor medida, las cláusulas sobre empleo, así como otras de carácter más novedoso, como es el caso de las referentes a igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de sexo.

El panorama sobre calidad de vida y protección social, que completa con el tercer capítulo la Memoria del CES, refleja cómo se van plasmando, y mediante qué iniciativas, los frutos del crecimiento en la sociedad española. En materia educativa, la Memoria recuerda las reformas normativas del año y la evaluación de la calidad, destacándose el alto índice de abandono temprano y fracaso escolar (en 2002, una cuarta parte del alumnado no obtuvo el título de

graduado en ESO y abandonó el sistema sin haber obtenido titulación ni cualificación alguna). La educación en España se enfrenta a importantes retos: la atención a la primera infancia, la ampliación de la atención educativa a la población adulta, las nuevas necesidades de homologación y flexibilidad derivadas de la integración europea, la adopción de una perspectiva de «educación a lo largo de la vida», y el rápido incremento de la población escolar procedente de la inmigración.

La sanidad, por otro lado, es una de las áreas de intervención pública que más interesa a los ciudadanos, tras la educación y la seguridad ciudadana. Aunque llama la atención la elevada percepción de inequidad territorial (el 40 por 100 cree que hay diferencias en las prestaciones según el lugar de residencia), el sistema siguió siendo bien valorado por los ciudadanos. A través de esas percepciones se detectan también los retos pendientes: concluir la reforma de la atención primaria, en la que no ha aumentado la proporción de gasto (un 16 por 100 en 2002) destinado a este nivel, pese al aumento de infraestructuras y recursos que ha supuesto; mejora de algunos aspectos de la atención especializada, sobre todo por lo que hace a las listas de espera, aunque hay aspectos positivos en la disminución en casi dos días de la estancia media en los hospitales del Insalud; y proseguir la contención del excesivo peso del gasto farmacéutico en la factura sanitaria pública española, que en 2002 ha crecido casi un 7 por 100, pese a las medidas abordadas en años precedentes para un uso racional del medicamento.

Una de las materias que mayor atención ha suscitado en 2002 ha sido la situación de la vivienda, cuyos precios continuaron la trayectoria fuertemente alcista de los últimos cinco años, lo que hace pensar que la demanda continúa presionando los precios al alza, a pesar del crecimiento acumulado —el más alto de la Unión Europea— en dichos precios, y a pesar de la expansión de la oferta inmobiliaria. Algunos factores que han podido contribuir al mantenimiento de esta demanda radican en la doble naturaleza de la vivienda en propiedad, que es tanto un bien de uso como uno de inversión. En este segundo caso, el descenso de las rentabilidades de los fondos de inversión y el perfil negativo de la bolsa explican el mantenimiento de esa presión de la demanda de vivienda. Por otro lado, el Informe 2/2002 del CES sobre emancipación de los jóvenes y vivienda ya había subrayado la necesidad de desarrollar políticas de vivienda más equilibradas entre el alquiler y la compra.

El desarrollo sostenible ha sido, sin duda, otro de los temas que han ocupado el año 2002, principalmente a raíz del accidente del buque Prestige, que provocó un desastre ecológico con implicaciones en el medio ambiente, en la

economía y la sociedad de al menos cuatro Comunidades Autónomas. No se dispone aún de datos precisos sobre esas implicaciones, de manera que sería prematuro evaluar lo ocurrido y su alcance. En la esfera del consumo, la Memoria de 2002 recuerda que el desarrollo de la epidemia de encefalopatía espongiforme bovina mostró perfiles descendentes —en términos cuantitativos— en países como Reino Unido y Portugal, pero en España siguió un camino de ascenso, contabilizando 127 casos en 2002, un 50 por 100 más que en 2001. También se recuerda que, en relación con la nueva alza de precios en el mercado inmobiliario, en 2002 volvió a crecer la proporción de deuda sobre la renta disponible de los hogares españoles, que alcanza ya un 80 por 100, en un nivel que preocupa a los poderes públicos, al sector financiero y a las organizaciones de consumidores.

En materia de protección social, por último, destaca el debate actual sobre el futuro de ésta en un contexto de fuertes cambios sociodemográficos. En este sentido, parece que ningún aumento inmediato de la natalidad, como ningún nivel realista de inmigración, podrán dar un vuelco a esta situación, pues el peso de la denominada generación del baby boom permite anticipar con certeza que su llegada a la edad de jubilación, entre 2020 y 2050, será un momento crítico para el sistema de protección social. De momento, el sistema goza de una fase saludable desde el punto de vista financiero, gracias a favorables condiciones —la entrada en la edad de jubilación de cohortes de menor tamaño (los nacidos en la guerra civil y la postguerra, la mejora del empleo y el incremento de la inmigración)— que se han traducido en un importante aumento de los ingresos por cotizaciones. Sin embargo, es necesario anticiparse a los cambios. La política de jubilación flexible y prolongación de la vida laboral, a la que responden las principales reformas del año 2002, obedecen precisamente a esa necesidad de adaptación, y siguen la línea de los objetivos aceptados a nivel comunitario en un marco abierto de coordinación.

Finalmente, quiero señalar, una vez más, el carácter significativo de esta Memoria socioeconómica que radica en ser un análisis consensuado y participativo de los mismos protagonistas de esa realidad, los agentes económicos y sociales.

Madrid, junio de 2003.

JAIME MONTALVO CORREA
 Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO.....	1
1. INTRODUCCIÓN	3
2. DESFAVORABLE CONTEXTO INTERNACIONAL.....	10
2.1. Ligera recuperación del comercio mundial.....	11
2.2. Atonía de la economía mundial	17
3. UNIÓN EUROPEA	28
3.1. Panorama general.....	28
3.2. Las Presidencias española y danesa de la Unión Europea durante el año 2002.....	31
3.2.1. Presidencia española.....	32
3.2.2. Presidencia danesa	37
3.3. Ampliación: los nuevos Estados miembros de la Unión Europea.....	41
3.3.1. Culminación de las negociaciones con diez de los países candidatos	42
3.3.2. Consecuencias más inmediatas de la ampliación: reparto de los Fondos Estructurales y aumento de las disparidades en la Unión Europea	44
3.4. La Convención sobre el Futuro de Europa.....	47
3.4.1. La Convención sobre el Futuro de Europa. Antecedentes y desarrollo durante el año 2002.....	51

3.4.2.	Los Derechos Fundamentales y la Europa Social en la Convención Europea	54
3.5.	Unión Económica y Monetaria	56
3.5.1.	Situación económica dominada por la incertidumbre	57
3.5.2.	Pacto de Estabilidad y Crecimiento	64
3.6.	Política europea de empleo, políticas sociales y diálogo social europeo..	70
3.7.	Políticas europeas	71
3.7.1.	La futura reforma de la Política Agraria Comunitaria	71
3.7.2.	La reforma de la Política Pesquera Común	77
3.7.3.	Saldo financiero entre las Comunidades Europeas y España	79
4.	LA ECONOMÍA ESPAÑOLA AMINORA SU RITMO DE CRECIMIENTO	81
4.1.	Una moderada desaceleración	81
4.2.	El comportamiento de los principales sectores productivos	95
4.2.1.	El sector primario disminuye por segundo año consecutivo	98
4.2.2.	Retroceso de la actividad industrial, aunque con recuperación desde mediados de año	107
4.2.3.	La construcción mantiene su empuje	115
4.2.4.	Desaceleración del sector terciario	118
4.3.	Las regiones españolas en 2002	127
4.3.1.	Moderación del crecimiento en todas las regiones	127
4.3.2.	Situación relativa de las regiones españolas tras la ampliación	131
5.	DEMANDA INTERNA Y SECTOR EXTERIOR	137
5.1.	Desaceleración de la demanda interna	138
5.1.1.	Moderado consumo	139
5.1.2.	Distinta evolución de la inversión en equipo y en construcción	142
5.2.	El sector exterior no contribuyó al crecimiento	145
5.2.1.	Mejoría del déficit comercial	148
5.2.2.	Mal año turístico	153
5.2.3.	Rentas, transferencias y balanza de capital	155
5.2.4.	Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España	156
6.	INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA	158
6.1.	Evolución de la inflación	158
6.1.1.	IPC por sectores, grupos y rúbricas	162
6.1.2.	Evolución del IPC en las distintas Comunidades Autónomas	165

6.1.3.	Evolución del Índice de Precios Industriales.....	167
6.1.4.	El Índice de Precios de Consumo Armonizado: aumenta el diferencial de inflación con la Eurozona	169
6.2.	Política monetaria única en 2002.....	171
6.2.1.	La estrategia monetaria del Banco Central Europeo.....	171
6.2.2.	La política monetaria única y el diferencial de inflación en la UEM. El caso de España.....	175
6.3.	Los mercados financieros y su supervisión. Medidas de reforma del sistema financiero.	177
6.3.1.	Evolución de los mercados monetarios y financieros	177
6.3.2.	Supervisión y regulación de los mercados financieros. La nueva Ley Financiera	180
6.4.	El euro se fortalece en su primer año de circulación física.....	183
7.	EL SECTOR PÚBLICO.....	186
7.1.	Las cuentas públicas en 2002.....	187
7.1.1.	Las cuentas de las Administraciones Públicas en 2002	188
7.1.2.	Ejecución presupuestaria del Estado en 2002	192
7.1.3.	Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2002.....	194
7.2.	Los Presupuestos públicos para 2003	197
7.2.1.	Los Presupuestos Generales del Estado para 2003	200
7.2.2.	Los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2003	213
7.3.	La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	216
7.4.	La reforma del sistema de financiación de las Haciendas Locales	225
7.4.1.	Modificaciones de los tributos locales.....	227
7.4.2.	Modificaciones del sistema de participación en los tributos del Estado.....	232
7.5.	Otras reformas tributarias	234
7.5.1.	Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo	234
7.5.2.	Otras novedades tributarias	240

CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES..	245
1. INTRODUCCIÓN	247
2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO: PERSPECTIVA INCIERTA.....	258
2.1. Avance irregular hacia los objetivos de Lisboa y Estocolmo	262
2.1.1. La industria perdió empleo	265
2.1.2. Aumento del empleo femenino.....	269
2.1.3. Menor incremento del empleo asalariado en el sector privado ..	274
2.1.4. Asalariados: nuevo retroceso de la temporalidad.....	277
2.1.5. Dispersión territorial en el empleo y en el paro.....	284
2.2. Flujos de entrada y salida.....	289
2.2.1. Evolución de la contratación registrada en el INEM.....	291
2.2.2. Evolución de los despidos.....	299
3. POLÍTICAS DE EMPLEO	303
3.1. Unión Europea y empleo.....	304
3.2. El papel de la formación continua y ocupacional	310
3.3. La protección social al desempleo	327
4. RELACIONES LABORALES, DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....	335
4.1. Panorama general de las relaciones laborales y el diálogo social	336
4.1.1. El diálogo social en la Unión Europea.....	336
4.1.2. El diálogo social en España	349
4.1.3. Modificaciones de la legislación laboral en 2002: la reforma del sistema de protección por desempleo	358
4.2. Resumen de la negociación colectiva del año: principales datos, estructura y contenidos.....	373
4.2.1. Planteamiento y curso de la negociación colectiva.....	374
4.2.2. Estructura, ámbito de aplicación de los convenios y composición de las mesas negociadoras	377
4.2.3. Articulación de la negociación colectiva y evolución de las unidades de negociación.....	392
4.2.4. Contenidos de la negociación colectiva.....	398
5. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.....	435
5.1. La nueva política comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo	435
5.2. Evolución de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales..	439
5.3. Avances normativos e iniciativas de acción	446

6.	CONFLICTIVIDAD LABORAL	453
6.1.	Huelgas, cierres patronales y conflictos colectivos	453
6.2.	Procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales: principales resultados	460
6.2.1.	Balance del Acuerdo Interconfederal de Solución Extrajudicial de Conflictos	460
6.2.2.	Balance de los Acuerdos Autonómicos.....	465
	CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	471
1.	INTRODUCCIÓN	473
2.	CALIDAD DE VIDA	487
2.1.	Educación.....	487
2.1.1.	Panorama general.....	488
2.1.2.	Prosiguió la reforma normativa.....	496
2.1.3.	Evaluación y calidad del sistema educativo español.....	505
2.1.4.	La educación y el mercado laboral.....	516
2.2.	Sanidad.....	523
2.2.1.	Un año de plena descentralización.....	524
2.2.2.	Evolución de los recursos y la gestión del sistema.....	530
2.2.3.	Política de uso racional del medicamento	539
2.3.	Vivienda	543
2.3.1.	Panorama general.....	543
2.3.2.	Políticas de apoyo a la vivienda	559
2.3.3.	La vivienda en alquiler.....	567
2.4.	Desarrollo sostenible.....	575
2.4.1.	Cumbre de Johannesburgo	575
2.4.2.	Medio ambiente	584
2.4.3.	El accidente del buque <i>Prestige</i>	592
2.5.	Consumo	599
2.5.1.	Evolución de los indicadores básicos	599
2.5.2.	El problema de la seguridad alimentaria	604
2.5.3.	El endeudamiento de las familias	610
2.6.	Cultura y ocio	617
2.6.1.	Hábitos y prácticas	617

2.6.2.	Evolución del gasto público en cultura y ocio	626
2.6.3.	La propiedad intelectual	631
2.7.	Sociedad del conocimiento.....	638
2.7.1.	Situación actual y normativa.....	638
2.7.2.	Cualificación profesional. Retos y tendencias.....	648
2.7.3.	Políticas de I+D+i.....	652
3.	PROTECCIÓN SOCIAL	663
3.1.	Cambios sociodemográficos y futuro de la protección social.....	664
3.2.	Las cifras de la protección social en España y en la Unión Europea	681
3.3.	Acción protectora de la Seguridad Social: prestaciones económicas	687
3.3.1.	Pensiones contributivas	689
3.3.2.	Prestaciones no contributivas	697
3.4.	Servicios sociales.....	701
3.5.	Previsión social complementaria.....	709
	ÍNDICES	717
	ÍNDICE DE CUADROS	719
	ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	727
	ÍNDICE DE TABLAS	731
	ÍNDICE DE ANEXOS	733

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo de la Memoria se exponen los rasgos esenciales de la situación económica española en el contexto internacional, se valoran los hechos económicos más relevantes del año y se apuntan las posibles tendencias de futuro.

Año tras año se procura mantener al máximo la estructura de las secciones del capítulo con el propósito de dar una continuidad que permita, por una parte, hacer comparaciones interanuales y, por otra, facilitar la consulta a los usuarios habituales de esta Memoria. Este año, la estructura tradicional del índice ha experimentado una pequeña variación, consistente en reubicar entre las primeras páginas del capítulo el apartado dedicado a la Unión Europea. Este cambio se justifica por el creciente protagonismo que los aspectos políticos y económicos relacionados con Europa han ido adquiriendo en los últimos años. En efecto, en todo el texto del capítulo se diluyen cada vez más, como no podía ser de otra manera, los aspectos propios y particulares de la economía española en un ámbito territorial más amplio como el de la Unión Europea, sin por ello dejar de conceder un amplio espacio exclusivo a la dimensión europea. Al mismo tiempo, se quiere también seguir insistiendo en el análisis territorial interno, por lo que se expone y valora la realidad de las distintas Comunidades Autónomas.

Novedades

Como novedades, o temas que han merecido una reflexión especial, cabe destacar que este año se ha hecho hincapié en el tratamiento de los aspectos sectoriales. Así, la aprobación en 2002 del Plan Nacional de Regadíos, las reformas estructurales en el sector servicios al hilo de la tramitación de la Ley General de telecomunicaciones y de la Ley del Sector ferroviario, cuyos Anteproyectos fueron objeto de Dictamen por parte del CES, y la publicación por el INE de un primer estudio integrado del sector servicios aconsejaron un tratamiento más profundo que en años anteriores de los aspectos sectoriales.

Asimismo, entre otros temas que han merecido especial atención, se encuentran las inversiones extranjeras directas en el contexto del diseño de la nueva arquitectura financiera internacional, la situación relativa de las regiones españolas respecto a los territorios de los países de la ampliación, las reformas en el sistema financiero y en el ámbito del sector público, en concreto las relativas al sistema de financiación de las Haciendas Locales, al impuesto sobre la renta de las personas físicas, y a las entidades sin fines lucrativos; habiendo sido los Anteproyectos de éstas dos últimas dictaminados por el CES.

La economía española creció menos, pero el doble de la Unión Europea

Entrando ya en la exposición de los hechos económicos más relevantes del año, se hace una primera valoración del resultado de la economía española en 2002, que, en términos de crecimiento, no se puede calificar de satisfactorio por cuanto el PIB registró un crecimiento del 2,0 por 100, un punto por debajo de su tasa tendencial, que es el peor resultado desde la recesión de 1993. No obstante, este modesto crecimiento adquiere un tono más positivo si se compara con el obtenido por la Unión Europea en su conjunto y sobre todo con el de la eurozona, cuya tasa de crecimiento fue la mitad de la de España.

Incertidumbres en el escenario internacional

El comportamiento de la economía española hay que juzgarlo teniendo en cuenta como telón de fondo las incertidumbres del escenario internacional. En efecto, el contexto internacional en el que se desarrolló la economía española fue de escaso crecimiento y se caracterizó por la persistencia de expectativas rodeadas de incertidumbres, que en los primeros meses de 2003 todavía no se han disipado, lo que pone en duda el inicio de una próxima recuperación de la economía mundial. Ante los malos resul-

tados de las economías de la Unión Europea y de Japón, la de Estados Unidos fue, una vez más, la protagonista del crecimiento mundial, aunque en esta ocasión sin la pujanza manifestada en la década de los noventa. No obstante, se expresa en el capítulo la preocupación por los déficit fiscal y exterior de la economía estadounidense, que podrían comprometer la recuperación de la economía mundial. El comercio mundial, por su parte, aún con la ligera recuperación experimentada tras la caída registrada en 2001, siguió en crisis, lo que determinó el surgimiento de presiones proteccionistas que llevaron al fracaso de las negociaciones iniciales de la nueva ronda de negociaciones para la liberalización del comercio mundial.

Durante el año 2002 la Unión Europea ha vivido un periodo marcado por los distintos acontecimientos y acuerdos que se han producido en el ámbito de la construcción europea, en el mencionado contexto de inestabilidad e incertidumbre internacional y de ralentización de la economía. En el primer semestre, coincidiendo con la Presidencia Española, se puso en circulación el euro, hecho que culminaba con éxito el proceso de Unión Económica y Monetaria que comenzó oficialmente con la aprobación del Tratado de Maastricht. El segundo acontecimiento que ha caracterizado el ejercicio ha sido la conclusión de las negociaciones de adhesión con diez de los países candidatos de Europa del Este y del Mediterráneo, junto al cierre de una agenda de negociaciones con los tres restantes.

*Puesta en
circulación
del euro*

Asimismo, en 2002 comenzaron los debates y trabajos en el seno de la Convención para el Futuro de Europa con el objetivo de sentar las bases del nuevo Tratado de la Unión Europea que será diseñado por una nueva Conferencia Intergubernamental durante la segunda mitad de 2003 y a lo largo de 2004. La Convención ha continuado trabajando durante el año 2003 y, coincidiendo con la fecha de cierre de esta Memoria, el Presidium ha presentado el proyecto de Constitución europea. A pesar de la importancia de su cometido, la elaboración de una propuesta muy avanzada de Constitución para una Europa de al menos veinticinco miembros no ha respondido a las altas expectativas generadas. Ello se ha debido a diferentes factores entre los que destaca el desencuentro vivido entre los quince Estados de la Unión con motivo de la guerra de Iraq, ante su incapacidad para actuar de manera única y coordinada tanto en las Naciones Unidas como en la propia guerra.

*Escaso
crecimiento
en la Unión
Europea*

La inestabilidad internacional generada por esta razón contribuyó a moderar aún más el ya de por sí pobre ritmo de crecimiento de la Unión Europea mencionado. Durante el año 2002 y primeros meses de 2003 la Comisión Europea ha revisado en varias ocasiones a la baja sus previsiones de crecimiento, al tiempo que el desempleo comenzaba a crecer en los países de la Unión, evidenciando, cuanto menos, la dificultad de alcanzar con éxito algunos de los objetivos marcados en el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000, en particular el de consecución del pleno empleo en 2010. No obstante, el comportamiento de los diferentes Estados miembros de la Unión ha sido bastante desigual, destacando por el lado negativo Alemania, cuya economía incluso se contrajo durante el último trimestre de 2002 y primero de 2003, y que incumplió durante ese año los compromisos contemplados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, paradójicamente, tanto contribuyó a impulsar y adoptar. Este capítulo de la Memoria da cuenta de la propuesta planteada por la Comisión Europea de reforma del Pacto de Estabilidad, con el fin de diferenciar entre los componentes estructural y cíclico del déficit, y permitir un mayor margen de maniobra para que intervengan los llamados «estabilizadores automáticos», en línea con lo que este Consejo Económico y Social lleva años recomendando.

Por último, en este epígrafe se revisan los principales acuerdos alcanzados en materia social y de empleo, así como en las principales políticas comunitarias. Este año se revisa con detalle la propuesta de reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC) presentada por la Comisión, así como las consecuencias de la reforma de la Política Pesquera Común (PPC).

*Menor creación
de empleo*

Volviendo a la economía española, la ralentización económica se tradujo en una menor creación de empleo, que condujo a un repunte de la tasa de desempleo respecto al año anterior. Por su parte, la inflación, medida por el crecimiento interanual del IPC, alcanzó un nivel muy superior al objetivo oficial y al que se podría esperar de la amortiguación en el crecimiento.

La política económica se caracterizó por el sesgo procíclico de las políticas de demanda y por los escasos avances en las reformas estructurales. Entre dichas reformas destacaron las relativas a los mercados financieros, al sector de telecomunicaciones y al sector

de transporte ferroviario, estas dos últimas acogidas favorablemente por el CES en sus respectivos Dictámenes.

La moderación de la actividad se explicó por la debilidad tanto de la demanda externa como de la interna. La incertidumbre sobre la evolución económica internacional y el escaso crecimiento de las economías francesa y alemana contribuyeron al reducido incremento de las exportaciones que, junto a la debilidad del consumo privado, deterioraron las expectativas empresariales, lo que afectó negativamente a la formación bruta de capital y, sobre todo, a la inversión en bienes de equipo, que se volvió a contraer.

La economía española experimentó en 2002 una necesidad de financiación frente al resto del mundo por cuarto año consecutivo, pero algo menor que la de 2001. Dicha mejora en el deficitario saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital tuvo su explicación sobre todo por la ligera mejoría en el déficit de la balanza comercial, más por la desaceleración de las importaciones que por el escaso incremento de las exportaciones, mejora que, aunque leve, compensó la disminución del superávit de la balanza de servicios motivada por el mal año, en términos de ingresos, del turismo. Respecto a la balanza financiera cabe destacar que, tras cinco años en que la economía española fue exportadora neta de capital productivo, en 2002 volvió a ser importadora neta de inversiones directas.

*Necesidad de
financiación
frente al resto
del mundo*

Todos los sectores productivos, excepto el de la energía que fue el único que mejoró su situación respecto a 2001, moderaron sus crecimientos. El sector primario se contrajo en 2002, sufrió durante la primera mitad del año las consecuencias que sobre la producción agrícola tuvo una adversa meteorología, y en los últimos meses del año el protagonismo pasó a manos del sector pesquero como consecuencia de la catástrofe del *Prestige*.

*Todos los
sectores
moderaron sus
crecimientos*

El sector industrial registró un descenso en su nivel de producción, en línea con el deterioro de la formación bruta de capital. La construcción, que continuó mostrando un notable dinamismo a pesar de su carácter tradicionalmente procíclico, moderó su crecimiento respecto al año anterior, pero, aún así, más que duplicó el ritmo de crecimiento de la actividad general. También los servicios amortiguaron su avance, sobre todo los servicios de mercado, res-

pondiendo así a la evolución del consumo privado y de las exportaciones.

*Situación de
las CCAA*

El diferente comportamiento sectorial explicó el distinto ritmo de crecimiento de las Comunidades Autónomas españolas. Destacaron los crecimientos de Andalucía, Madrid y Asturias; en el caso de la primera, el avance respondió principalmente al empuje de la construcción. En el otro extremo, llamó la atención el escaso crecimiento de Baleares, comportamiento que responde a los pobres resultados del sector turístico en el archipiélago.

El análisis de la situación de las Comunidades Autónomas cobra especial relevancia en un ejercicio como éste en el que se dieron a conocer los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea. La integración de estas diez economías provocará cambios en la posición relativa de las regiones españolas en el marco de una Unión Europea de 25 miembros, con los consiguientes efectos que de ello se pueden derivar para las políticas regional y de cohesión comunitarias.

*Presiones
inflacionistas*

Tal y como se ha comentado, el menor crecimiento de la economía española en 2002 no se tradujo en menores tensiones inflacionistas, situándose en diciembre el crecimiento interanual del IPC en un 4,0 por 100, dos puntos por encima del objetivo oficial de inflación. Este resultado se puede considerar negativo, si se tiene en cuenta que al menor crecimiento económico se sumaron otros factores que deberían haber sofocado las presiones inflacionistas, como la moderación salarial o la apreciación del euro.

Son varias las circunstancias que contribuyen a explicar este comportamiento de la inflación en 2002. Aquí se citan, entre otras, el aumento de la imposición indirecta, de las tasas y de los precios públicos, la puesta en circulación del euro y, a finales de año, la subida de los precios del crudo, así como las posibles consecuencias de la catástrofe del *Prestige* sobre los precios de la alimentación.

La desviación de la inflación supuso, además, un aumento en el diferencial de España con la Eurozona, afectando negativamente a la competitividad precio de la economía española. La estrategia monetaria seguida por el Banco Central Europeo durante 2002 no ayudó, en el caso de España, a suavizar las tensiones en los precios.

Así, la máxima autoridad monetaria europea decidió, en diciembre, rebajar los tipos de interés en 50 puntos básicos, como reacción a la debilidad mostrada por la actividad económica de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria, aunque sólo después de que la Reserva Federal de Estados Unidos hubiera hecho lo mismo un mes antes. De este modo, los tipos de interés se situaron en niveles históricamente bajos. El descenso en el tipo de las operaciones principales de financiación llevó a que los tipos de interés reales a corto plazo en España alcanzaran niveles negativos y a que los tipos a largo descendieran notablemente.

No obstante lo anterior, los mercados bursátiles continuaron en crisis. La Bolsa de Madrid cerró 2002 con rendimientos negativos por tercer año consecutivo. El resto de plazas bursátiles españolas también registraron retrocesos en sus índices generales, compartiendo los malos resultados que fueron comunes a todos los mercados bursátiles occidentales.

Desde el punto de vista de la regulación de los mercados financieros, destacó la aprobación de la Ley Financiera, que trata de favorecer la canalización del ahorro hacia la economía real, aumentando la eficacia y la competitividad de los servicios financieros españoles, a la vez que mejora la protección de los usuarios de estos servicios.

Finalmente, en lo relativo al sector público, el saldo agregado de las cuentas de las Administraciones Públicas se mantuvo en 2002, por segundo año consecutivo, en niveles próximos al equilibrio, gracias a que el superávit obtenido por la Seguridad Social permitió compensar casi en su totalidad el déficit registrado por el Estado y por el conjunto de las Administraciones territoriales.

*Equilibrio de las
cuentas públicas*

En un contexto de menor dinamismo económico, el equilibrio de las cuentas públicas fue posible porque, a pesar de la moderación del crecimiento de las bases fiscales y del empleo, se registró un extraordinario aumento de la recaudación impositiva y se mantuvieron las tasas de crecimiento de los ingresos por cotizaciones, lo que permitió compensar la también notable expansión del gasto público, que fue particularmente acusada en las rúbricas de prestaciones por desempleo y de inversión pública. Tanto los ingresos como los gastos públicos no financieros registraron tasas de crecimiento superiores a la del PIB, de modo que el peso de ambas mag-

nitudes en términos de dicho agregado aumentó más de tres décimas en 2002 y se situó en el 39,6 por 100.

*Equilibrio
presupuestario
como objetivo*

Por su parte, los presupuestos públicos para 2003, que ya reflejan íntegramente la descentralización competencial y financiera a las Comunidades Autónomas acordada en 2001 y que son los primeros que se han aprobado tras la entrada en vigor de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, apuestan por el equilibrio en las cuentas de todas las Administraciones junto con la reducción de la fiscalidad asociada a tres importantes reformas tributarias aprobadas en 2002: la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la modificación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y la eliminación, en el marco de una reforma más amplia del sistema de financiación local, del Impuesto de Actividades Económicas para el 90 por 100 de los contribuyentes.

En definitiva, tal y como se recoge en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2002-2006, los objetivos de la política presupuestaria española en el medio plazo continúan siendo la obtención de equilibrio o superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas, la contención del gasto público corriente y la reducción de la presión fiscal directa. Sin embargo, si la economía española crece en los próximos años a tasas inferiores al 3,0 por 100 previsto en el Programa, será difícil compatibilizar estas metas sin que la política fiscal adquiera un importante sesgo contractivo, por lo que sería aconsejable, en línea con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento comentado, que se permitiera actuar a los estabilizadores automáticos.

2. DESFAVORABLE CONTEXTO INTERNACIONAL

El panorama económico internacional en 2002 fue menos favorable de lo que se esperaba, al crecer la economía mundial un moderado 3,0 por 100, por debajo del crecimiento medio de las dos últimas décadas, y el comercio mundial un 2,9 por 100, menos que el producto interior bruto (PIB) mundial por segundo año consecutivo y en contra de lo habitual (cuadro I-1). Además, se observó que el crecimiento mundial perdió impulso durante la segunda parte del año y los inicios de 2003, por lo que se debieron postergar las perspectivas de inicio en 2002 de una recuperación de la economía mundial.

CUADRO I-1
COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1993-2003
 (Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (p)
Producción mundial	2,3	3,7	3,7	4,1	4,3	2,8	3,6	4,7	2,3	3,0	3,2
Países avanzados *	1,4	3,4	2,8	3,0	3,4	2,7	3,4	3,8	0,9	1,8	1,9
Países en desarrollo	6,3	6,7	6,1	6,6	5,9	3,5	3,9	5,7	3,9	4,6	5,0
Comercio mundial	3,7	8,8	8,8	7,0	10,6	4,4	5,6	12,6	0,1	2,9	4,3
Importación											
Países avanzados	1,4	9,5	8,8	6,5	9,4	6,0	8,0	11,9	-1,1	2,1	4,7
Países en desarrollo	11,2	6,5	19,5	10,0	11,8	-0,5	1,7	15,7	2,2	5,4	4,7
Exportación											
Países avanzados	3,1	8,6	8,7	6,1	10,6	4,1	5,5	12,0	-1,0	2,0	3,8
Países en desarrollo	9,4	11,6	8,0	9,4	14,0	5,2	4,6	14,9	3,3	5,1	3,7

(p) Previsión.

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

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2003.

Los resultados, y sobre todo las perspectivas, fueron especialmente desfavorables para la economía de la Unión Europea en su conjunto, mientras que la economía estadounidense, con un moderado crecimiento, siguió constituyéndose en el motor mundial del crecimiento. El comercio internacional, por su parte, ante la persistencia de las incertidumbres que caracterizaron al año 2002, experimentó presiones proteccionistas que determinaron un escaso avance en las negociaciones tendentes a una mayor liberalización del comercio mundial establecidas a finales de 2001 en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2.1. LIGERA RECUPERACIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial se recuperó ligeramente en 2002 tras la caída registrada el año anterior. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el comercio mundial de mercancías y servicios en volumen aumentó el mencionado 2,9 por 100, claramente por debajo, no obstante, del crecimiento medio de las transacciones comerciales en el mundo en las últimas décadas.

Según la OMC, el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó un 2,5 por 100 frente a la caída del 1,0 por

100 en 2001. Dicho crecimiento medio incluye sin embargo considerables diferencias en los intercambios entre las distintas áreas del globo.

*Desigual
aumento
regional*

Los malos resultados económicos, que se analizan en el apartado siguiente de este capítulo, alcanzados por regiones como Europa occidental, Japón o Iberoamérica, determinaron prácticamente el estancamiento de su comercio exterior, mientras que las economías desarrolladas del Este de Asia, China y, en menor medida, las economías en transición de Europa Central y del Este experimentaron una sólida expansión de su comercio.

Así, el comercio de mercancías en volumen de los países de Asia en conjunto aumentó cerca de un 10,0 por 100 gracias al incremento de un 12,5 por 100 registrado por el comercio de los países en desarrollo del área por la ligera recuperación del mercado de las tecnologías de la información y en concreto de los productos electrónicos respecto a la caída registrada en 2001. Cabe destacar de esta zona el nuevo incremento del comercio exterior de China, tras su adhesión a la OMC, e India, con tasas de crecimiento de dos dígitos, mientras que el incremento de las exportaciones de Japón fue mucho más modesto y sus importaciones incluso se redujeron.

El comercio de mercancías de las economías en transición del Centro y el Este de Europa volvió a registrar un fuerte crecimiento del 10,0 por 100, muy superior el de las importaciones al de las exportaciones, por la solidez de su demanda interna y el nuevo fuerte incremento de las inversiones extranjeras directas en la región en un contexto de contracción de los flujos de capitales internacionales.

En Estados Unidos, las importaciones se recuperaron y aumentaron un 3,0 por 100, gracias al incremento de su demanda de consumo privado y de una política presupuestaria crecientemente expansionista, lo que, dado que suponen casi una quinta parte de las importaciones mundiales totales, explica en buena medida también la recuperación del comercio mundial respecto al estancamiento o ligera contracción del año 2001. Por el contrario, sus exportaciones disminuyeron cerca de un 4,0 por 100, debido a la escasa demanda de importantes clientes como Europa, Japón e Iberoamérica.

La recuperación del comercio mundial se vio frenada por el casi nulo incremento del comercio de Europa occidental y por la fuerte caída de las importaciones en Iberoamérica. En volumen, las importaciones de Iberoamérica disminuyeron en más de un 5,0 por 100, mientras que las exportaciones aumentaron un 2,0 por 100, con un retroceso en el comercio intrarregional compensado con un aumento de las exportaciones a otras regiones, lo que ha supuesto que por primera vez desde 1991 el saldo de la balanza comercial del área fuese positivo.

El comercio de la Unión Europea en volumen se estancó por segundo año consecutivo, al crecer tanto sus exportaciones como sus importaciones de mercancías menos de medio punto porcentual, por debajo incluso del reducido incremento de su producción. La balanza comercial de la Unión Europea con terceros países (cuadro I-2) registró, según las cifras provisionales avanzadas por Eurostat, un superávit de 6,5 miles de millones de euros frente a un déficit de 42,6 miles de millones de euros en 2001. La zona euro, por su parte, alcanzó un excedente en 102,7 miles de millones de euros en comparación con el superávit de 49,7 miles de millones de euros de 2001. La mejoría del saldo del comercio exterior tanto en la Unión Europea como en la zona euro obedeció a la caída registrada en las importaciones, superior al 4,0 por 100, dado que las exportaciones se incrementaron muy poco, por debajo del 1,0 por 100 en el primer caso y ligeramente por encima en el segundo.

*El comercio de
la Unión
Europea se
estancó*

CUADRO I-2
**COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO
CON TERCEROS PAÍSES, 2001-2002**
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2001	2002 (p)	% Var.
Zona euro*			
Exportaciones	1.060,7	1.073,1	1,2
Importaciones	1.011,0	970,4	-4,0
Saldo	49,7	102,7	—
Expediciones intraeurozona	1.078,0	1.068,0	0,8
Unión Europea			
Exportaciones	985,3	990,7	0,5
Importaciones	1.028,0	984,2	-4,3
Saldo	-42,6	6,5	—
Expediciones intracomunitarias	1.600,0	1.590,8	-0,6

(p) Provisional.

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

Fuente: Eurostat.

CUADRO I-3
BALANZA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2002
 (Miles de millones de euros)

Estados miembros	Exportaciones			Importaciones			Saldo	
	2001	2002 (p)	% Var.	2001	2002 (p)	% Var.	2001	2002 (p)
Alemania	638,3	648,2	1,6	542,8	522	-3,8	95,5	126,2
Austria	79,0	83,0	5,1	83,3	82,6	-0,8	-4,3	0,4
Bélgica	212,5	221,5	4,2	199,5	204,5	2,5	13,0	17,0
Dinamarca	57,7	60,4	4,7	50,6	52,3	3,4	7,1	8,1
España	130,3	126,0	-3,3	172,7	163,6	-5,3	-42,4	-37,6
Finlandia	48,3	47,4	-1,9	36,4	35,3	-3,0	11,9	12,1
Francia	361,1	350,3	-3,0	366,9	347,1	-5,4	-5,8	3,2
Grecia	11,4	11,1	-2,6	31,5	—	—	-20,1	—
Holanda	257,8	257,2	-0,2	233,0	231,5	-0,6	24,8	25,7
Irlanda	92,5	93,1	0,6	56,4	54,7	-3,0	36,1	38,4
Italia	269,2	265,4	-1,4	260,1	256,9	-1,2	9,1	8,5
Luxemburgo	10,9	10,8	-0,9	13,8	13,9	0,7	-2,9	-3,1
Portugal	27,3	27,1	-0,7	44,1	40,7	-7,7	-16,8	-13,6
Reino Unido	304,5	294,4	-3,3	371,8	363,3	-2,3	-67,3	-68,9
Suecia	84,5	85,6	1,3	70,6	69,9	-1,0	13,9	15,7

(p) Provisional.

Fuente: Eurostat.

Cabe destacar, por el lado de las importaciones, la caída de las procedentes de Estados Unidos y de Japón y el incremento de las de la República Checa y de Turquía, y por el lado de las exportaciones, la contracción de las realizadas a Suiza y Japón y el incremento de las que tuvieron por destino Turquía y China.

El excedente de la Unión Europea con Estados Unidos se incrementó en 2002 en algo más de 20 mil millones de euros respecto al alcanzado el año anterior, a la vez que el comercio con Japón se tradujo en un menor déficit de la Unión Europea que el registrado en 2001.

En el comercio de la Unión Europea (intra+extra) se repitió el mismo resultado que el año anterior, al registrar Alemania el mayor excedente comercial seguido de Irlanda, y corresponder los mayores déficit a Reino Unido y España (cuadro I-3).

Finalmente, cabe señalar que el valor del comercio mundial expresado en dólares aumentó en 2002 más de un 4,0 por 100, debido a la ligera elevación de los precios de productos como el petróleo

y a que el dólar actuó, por primera vez desde 1995, en el sentido de incrementar el valor del comercio mundial al depreciarse respecto a monedas como el euro y el yen.

Las perspectivas de crecimiento del comercio mundial para 2003, en un marco de continuación de la incertidumbre económica y política que se ha traducido en el ámbito comercial en un refuerzo de las restricciones a las transacciones comerciales internacionales, es decir, en un nuevo proteccionismo para reducir los riesgos, no son halagüeñas si se tiene en cuenta además que en el cuarto trimestre de 2002 se ha producido una desaceleración en el comercio exterior en Estados Unidos y en Europa occidental, y que respecto a China, el quinto país exportador mundial tras desbancar en 2002 a Reino Unido, se desconoce cómo afectará a su comercio y al del resto del área afectada el grave brote de neumonía atípica, técnicamente «síndrome respiratorio agudo severo» (SRAS), desencadenado en dicho país.

Un importante impulso al comercio mundial podría provenir del desarrollo del Programa establecido en Doha durante la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada a finales de 2001, que pretende llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones sobre agricultura, cuestiones de desarrollo, comercio de servicios, derechos de aduana sobre productos industriales, las reglas de la OMC y temas de comercio y medio ambiente, que deberán concluir antes del 1 de enero de 2005. La quinta Conferencia Ministerial de la OMC se celebrará en Cancún, México, entre los días 10 y 14 de septiembre de 2003, y en ella se realizará un balance del grado de avance en dichas negociaciones. Sin embargo, por ahora, el progreso al respecto ha sido escaso, y como muestra cabe señalar el incumplimiento por parte de los 145 países miembros de la OMC del plazo del 31 de marzo de 2003 establecido para alcanzar un acuerdo sobre liberalización agrícola. Las posturas encontradas se resumen, por parte de Estados Unidos y los grandes países exportadores de productos agrícolas en la exigencia de poner rápido fin a los subsidios a las exportaciones, lo que no aceptan la Unión Europea y Japón; la Unión Europea critica el incremento de los subsidios que Estados Unidos concedió a su sector productivo agrario con la aprobación en mayo de 2002 de una nueva Ley agraria para el periodo 2002/2007; y los países del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) temen perder sus preferencias arancelarias con la Unión Europea.

*Escasos
avances en las
negociaciones*

*Represalias por
subvenciones
prohibidas a la
exportación*

El sistema multilateral de comercio atravesó también por dificultades, como suele ser habitual, por el enfrentamiento entre la Unión Europea y Estados Unidos en temas comerciales de entre los que cabe destacar la intensificación del conflicto iniciado tres años antes relativo al tratamiento fiscal a empresas estadounidenses afincadas en paraísos fiscales de soberanía americana lo que, en opinión de la Unión Europea, constituye una subvención prohibida a la exportación. El 7 de mayo de 2003, la OMC, a través de su órgano de solución de diferencias, declaró ilegal dicho régimen de exenciones fiscales y autorizó definitivamente a la Unión Europea a sancionar con aranceles por un valor total de hasta 4.043 millones de dólares a un largo listado de productos importados de Estados Unidos. La Unión Europea ha establecido un calendario que finaliza antes de que acabe 2003 para que Estados Unidos desmantele estas subvenciones encubiertas para, en caso contrario, proceder con las sanciones establecidas por la OMC a partir del 1 de enero de 2004. Las negociaciones hasta entonces determinarán la voluntad estadounidense de no apostar también en el ámbito del comercio mundial por el unilateralismo frente al enfoque multilateral para el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales que una OMC, mejorable, supone como organismo que facilita el buen funcionamiento del comercio internacional en un marco de reglas pactadas, transparentes y estables.

En 2002, persistió el conflicto comercial euroestadounidense por la decisión unilateral de Estados Unidos de fijar desde el mes de marzo aranceles para las importaciones de acero y proteger su industria acerera y que dio lugar, en respuesta, a la imposición de cláusulas de salvaguardia por parte de la Unión Europea, así como el relativo a la negativa de algunos Estados miembros de la Unión Europea de permitir entrar en sus mercados nuevos productos transgénicos.

Finalmente, en el ámbito bilateral, dentro del marco de liberalización del comercio internacional que implica la OMC y por lo tanto compatible con el escenario multilateral, cabe destacar el acuerdo de asociación, firmado en 2002 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, entre la Unión Europea y Chile, que constituye el acuerdo económico y comercial más ambicioso de los suscritos hasta el momento por la Unión Europea.

2.2. ATONÍA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A comienzos de 2002, tras la fuerte ralentización experimentada en el ejercicio de 2001, las perspectivas económicas de la economía mundial eran optimistas: el precio del barril de petróleo había bajado hasta los 18,5 dólares desde el máximo de 33 dólares alcanzado en el otoño de 2000; el exceso de capacidad en el sector de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación parecía haberse absorbido, lo que podría traducirse en el inicio de nuevas inversiones en alta tecnología; los mercados de valores iniciaban una recuperación; el comercio mundial mostraba signos de repuntar; los indicadores de opinión comenzaban a mejorar. Todo apuntaba a que se había alcanzado el punto bajo del ciclo y que el año 2002 iba a suponer el inicio de la recuperación.

Trascurrido el año, los resultados no han confirmado dichas expectativas, posponiéndose la esperanza de la recuperación de la economía mundial para 2003. Sin embargo, en los primeros meses de dicho año, la recuperación está siendo más lenta de lo esperado, lo que ha supuesto una nueva revisión a la baja de las previsiones de crecimiento. La gran incertidumbre provocada por la preguerra de Iraq supuso un incremento generalizado de la aversión al riesgo, que no se disipó con el desencadenamiento de la misma ni en las primeras fechas posteriores, a tenor de la caída registrada en los indicadores de confianza económicos.

*Se pospone la
recuperación*

En 2002, todas las áreas, excepto los mercados asiáticos, mostraron una debilidad mayor de la esperada, con el consiguiente deterioro de los niveles de desempleo. La estabilidad de precios fue un rasgo generalizado, mientras que la búsqueda de equilibrios presupuestarios experimentó un parón (cuadro I-4).

Los países desarrollados no pudieron ejercer de locomotoras de la economía mundial. De las tres principales economías, Unión Europea, Estados Unidos y Japón, la estadounidense fue la que más creció, un moderado 2,4 por 100, que contrasta, no obstante, con las escasas tres décimas del año 2001 en el que experimentó una recesión técnica, al contraerse su producto durante el segundo y tercer trimestre. El crecimiento en Estados Unidos fue más intenso en la primera parte del año, y se sustentó en la recuperación de las existencias y el elevado gasto de las economías domésticas, especial-

mente en automóviles y vivienda, dado que la inversión empresarial vio incrementada las dificultades de obtener financiación por los fuertes retrocesos en los mercados bursátiles. La relajación monetaria, las medidas expansivas de carácter fiscal y la elevación de los salarios contribuyeron a la mencionada reactivación de comienzos de 2002. Posteriormente, volvió la incertidumbre y se hicieron patentes las dudas sobre la sostenibilidad de la recuperación. A lo largo del resto del año se agudizó la caída de la bolsa y se produjo una negativa evolución del mercado de trabajo lo que, dado el elevado endeudamiento de los hogares, propició un escaso aumento del gasto en consumo de las familias, sobre todo en bienes duraderos. El consumo público, por su parte, se mantuvo elevado, con tendencia a aumentar rápidamente el déficit público. En efecto, los recortes impositivos, el aumento del gasto tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la preparación de la guerra de Iraq, supuso, a pesar del impulso de la demanda interna propiciado por los estabilizadores automáticos, un importante incremento del coste para las cuentas públicas: se preveía un superávit del 3,0 por del PIB y el resultado fue un déficit del entorno igualmente del 3,0 por 100.

Este desequilibrio de la economía estadounidense es, no obstante, por ahora menos importante que su tradicional enorme déficit por cuenta corriente. En 2002, el déficit exterior de bienes y servicios aumentó un 21,5 por 100, suponiendo el 4,2 por 100 del PIB, mientras que el saldo negativo por cuenta corriente alcanzó ya el 4,6 por 100 del PIB. Las exportaciones cayeron por segundo año consecutivo y las importaciones crecieron moderadamente.

*Preocupación
por los déficit
fiscal y exterior
de Estados
Unidos*

La Unión Europea manifestó en el mes de abril de 2003 su preocupación por los negativos efectos sobre la economía de Estados Unidos y del resto del mundo que puede tener el deterioro de las cuentas del Estado y la fuerte ampliación del déficit por cuenta corriente en Estados Unidos. Por ahora, la sostenibilidad del recurrente déficit exterior no parece preocupar a las autoridades económicas estadounidenses, por cuanto consideran que no es indicativo de problemas de competitividad de la economía y que las entradas de capital extranjero son lo suficientemente estables y dirigidas a sectores de elevada productividad como para que se produzca una súbita alteración de las mismas. Por otro lado, cabe recordar el privilegio de Estados Unidos de poder financiar su déficit corriente directamente mediante la emisión de dólares, dado

CUADRO I-4
INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1994-2003
(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (p)
Crecimiento PIB										
Mundo	3,7	3,7	4,1	4,3	2,8	3,6	4,7	2,3	3,0	3,2
Países avanzados*	3,4	2,8	3,0	3,4	2,7	3,4	3,8	0,9	1,8	1,9
Estados Unidos	4,0	2,7	3,6	4,4	4,3	4,1	3,8	0,3	2,4	2,2
Japón	0,9	1,8	3,5	1,9	-1,1	0,2	2,8	0,4	0,3	0,8
Canadá	4,8	2,8	1,6	4,2	4,1	5,4	4,5	1,5	3,4	2,8
Unión Europea	2,8	2,5	1,7	2,6	3,0	2,8	3,5	1,6	1,0	1,3
Alemania	2,3	1,7	0,8	1,4	2,0	2,0	2,9	0,6	0,2	0,5
Francia	1,9	1,8	1,1	1,9	3,5	3,2	4,2	1,8	1,2	1,2
Italia	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,7	3,1	1,8	0,4	1,1
Reino Unido	4,7	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	2,0	1,6	2,0
España	2,4	2,8	2,4	4,0	4,3	4,2	4,2	2,7	2,0	2,2
Zona euro	2,4	2,2	1,4	2,3	2,9	2,8	3,5	1,4	0,8	1,1
Países en desarrollo	6,7	6,1	6,6	5,9	3,5	3,9	5,7	3,9	4,6	5,0
África	2,3	3,0	5,6	3,0	3,3	2,6	2,8	3,6	3,4	3,9
Asia	9,7	9,0	8,3	6,6	4,0	6,1	6,8	5,7	6,5	6,3
Iberoamérica	5,0	1,8	3,6	5,2	2,3	0,2	4,0	0,6	-0,1	1,5
Europa del Este sin Rusia	3,2	5,3	4,0	2,6	2,4	2,2	3,8	3,0	2,9	3,4
Rusia	-13,5	-4,2	-1,0	1,8	-4,9	5,4	9,0	5,0	4,3	4,0
Inflación (IPC)										
Países avanzados*	2,2	2,6	2,4	2,1	1,5	1,4	2,3	2,2	1,5	1,9
Estados Unidos	2,1	2,8	2,9	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3
Japón	0,2	-0,1	-	1,7	0,6	-0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,7
Canadá	1,1	1,9	1,6	1,6	1,0	1,8	2,7	2,5	2,0	3,1
Unión Europea	2,7	2,9	2,5	1,9	1,5	1,4	2,3	2,5	2,3	2,2
Alemania	2,5	1,7	1,2	1,5	0,6	0,7	2,1	2,4	1,3	1,0
Francia	1,8	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,0
Italia	3,5	5,2	4,1	1,9	2,0	1,7	2,6	2,7	2,6	2,4
Reino Unido	1,4	2,8	3,0	2,8	2,7	2,3	2,1	2,1	2,2	2,8
España	3,9	4,9	3,5	2,3	2,4	2,7	3,5	4,2	4,4	3,8
Zona euro	2,8	2,7	2,2	1,6	1,1	1,1	2,3	2,6	2,3	2,0
Países en desarrollo	55,4	23,2	15,3	9,8	10,2	6,6	5,8	5,8	5,4	5,8
África	54,7	35,4	30,3	14,5	9,0	12,3	14,2	13,0	9,3	10,1
Asia	16,0	13,2	8,2	4,8	7,7	2,5	1,8	2,7	1,9	2,3
Iberoamérica	200,4	35,6	20,9	12,4	9,2	7,4	6,8	6,4	8,7	11,0
Europa del Este sin Rusia	45,6	24,7	23,3	42,0	17,2	11,0	12,9	9,7	5,6	4,6
Rusia	307,5	198,0	47,9	14,7	27,8	85,7	20,8	20,7	16,0	13,4
Paro (tasa)										
Países avanzados*	7,4	7,1	7,1	6,9	6,8	6,4	5,9	5,9	6,4	6,6
Estados Unidos	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	5,8	6,2
Japón	2,9	3,2	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,5
Canadá	10,3	9,4	9,6	9,1	8,3	7,6	6,8	7,2	7,6	7,6
Unión Europea	11,1	10,7	10,8	10,6	9,9	9,1	8,2	7,4	7,7	8,0
Alemania	8,2	8,0	8,7	9,6	9,1	8,4	7,8	7,8	8,2	8,8
Francia	12,1	11,7	12,3	12,3	11,8	11,2	9,6	8,6	8,8	9,1
Italia	11,1	11,6	11,6	11,7	11,8	11,4	10,6	9,5	9,0	9,3
Reino Unido	9,7	8,7	8,2	7,1	6,3	6,0	5,5	5,1	5,2	5,4
España	24,2	22,9	22,2	20,8	18,7	15,7	13,9	10,5	11,4	11,4
Zona euro	11,3	10,7	10,9	10,9	10,2	9,4	8,4	8,0	8,3	8,8

(p) Previsión.

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

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

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2003.

que la gran mayoría de las transacciones internacionales se llevan a cabo, por ahora, en dicha divisa. Además, la depreciación del dólar frente a otras monedas como el euro y el yen, que se ha producido desde finales de 2002, tenderá a provocar un impulso de las exportaciones y un freno de las importaciones que generará una reducción del déficit por cuenta corriente.

Sin embargo, la preocupación parece justificada, por cuanto el desajuste exterior de la economía estadounidense conlleva profundas consecuencias negativas sobre la economía mundial al fundamentarse en un modelo de crecimiento insostenible. En efecto, un modelo basado en una economía que actúa de único motor de la economía mundial, que produce y sobre todo importa con el ahorro externo procedente del resto de las economías avanzadas, no es, según la experiencia histórica, sostenible a medio o largo plazo y tenderá a corregirse. La mencionada pérdida del superávit de las cuentas del Estado, supone también una pérdida de ahorro interno con que financiar la economía estadounidense. Ahora, cabe esperar que la vuelta al equilibrio no se produzca bruscamente, con un desplome del dólar y una huida de la inversión extranjera, por los mayores desequilibrios que ello supondría. La corrección del desequilibrio se debería alcanzar con una asumible depreciación del dólar conjugada con una expansión de las otras dos grandes economías, la Unión Europea y Japón, éstas con superávit por cuenta corriente, y no seguir apostando por un modelo de crecimiento de la economía mundial basado en la expansión indefinida de la economía estadounidense.

En cuanto al empleo en Estados Unidos, la tasa de paro alcanzó el 5,8 por 100, frente al 4,8 por 100 del año 2001. Los precios, por su parte, se mantuvieron reducidos, y ello a pesar del aumento del precio del petróleo; así, la tasa interanual media alcanzó el 1,6 por 100 frente al 2,8 por 100 de un año antes.

Un rasgo de la economía mundial que se hizo evidente en 2002 fue el de la mencionada excesiva dependencia del resto de las economías de la de Estados Unidos. A lo largo de la década de los noventa, Estados Unidos, con el largo periodo de expansión que experimentó, se constituyó en la locomotora de la economía mundial. La desaceleración iniciada a mediados de 2000 del ritmo de crecimiento en Estados Unidos debería haberse compensado con un mayor crecimiento en Europa y Japón para mantener el nivel de la

demanda mundial, sin embargo estas economías no han podido tomar el relevo, por lo que la recuperación de la economía mundial sigue dependiendo en gran medida de las perspectivas y los resultados de la economía estadounidense.

En efecto, la desaceleración económica en Europa está siendo larga y sin visos de una incipiente recuperación. Aunque en el siguiente epígrafe de este capítulo, el relativo a la Unión Europea, se desarrolla con mayor profundidad y amplitud la evolución de la economía de la Unión Europea en 2002, cabe adelantar aquí sus principales rasgos: un escaso crecimiento, según el FMI, del 1,0 por 100, que fue incluso menor en la zona euro; un incremento del empleo del 0,4 por 100 que, dado el escaso incremento de la tasa de actividad, se tradujo en un aumento del paro de tan sólo tres décimas hasta alcanzar el 7,7 por 100; un reducido incremento de los precios, semejante al del año anterior; y una desviación, en algunos casos considerable, de las situaciones presupuestarias próximas al equilibrio que se habían alcanzado.

*Debilidad
de la economía
europea*

El sector exterior aportó más de la mitad del crecimiento del PIB, en esta ocasión por la caída de las importaciones ante el escaso crecimiento de las exportaciones. En la zona euro, las exportaciones se vieron afectadas por la apreciación del euro frente al dólar desde que alcanzase un mínimo en el mes de febrero de 2002. Las importaciones registraron una caída del 4,0 por 100, con lo que el tradicional superávit comercial de esta área fue del doble que un año antes. La demanda interna, por su parte, siguió dando muestras de debilidad. Así, ante la merma generalizada de la confianza, la caída de los mercados bursátiles y el ligero deterioro del mercado laboral, persistió la atonía del consumo privado. La inversión en equipo cayó por segundo año consecutivo, en esta ocasión un 4,1 por 100. En cuanto a los precios de consumo, el control de la inflación permitió, dada la debilidad de la economía europea, que los tipos de interés se situasen en niveles históricamente bajos.

En cuanto a las principales economías europeas, la alemana fue la que experimentó los peores resultados. Su crecimiento, del 0,2 por 100, fue el más reducido de los últimos nueve años, llegando incluso a acabar el cuarto trimestre de 2002 con un crecimiento interanual nulo que hizo que volviesen los temores a una recesión como la que se produjo durante dos trimestres seguidos de 2001.

*Estancamiento
de la economía
alemana*

Durante el año, continuó la debilidad del consumo privado y se agravó la caída de la inversión, aunque la desaceleración de las exportaciones, que constituyen el principal motor de la economía alemana, se vio compensada por una caída de las importaciones. Lo más destacable, junto con el escaso crecimiento de la economía, fue la superación por seis décimas del 3,0 por 100 de déficit público permitido por el Pacto de Estabilidad que, aunque se esté actualmente poniendo en cuestión dicho Pacto¹, hizo que la Comisión Europea iniciase los trámites para abrir un procedimiento sancionador por déficit excesivo.

En Francia, a medida que transcurría el año, su economía fue perdiendo empuje hasta crecer de media un 1,2 por 100 frente al 1,8 por del año anterior. Al contrario que en Alemania, este crecimiento se debió exclusivamente a la aportación de la demanda interna que contribuyó con 1,7 puntos al aumento del PIB francés. En lo que sí coincidieron fue en el incremento del déficit público, que se situó en el entorno del 3,0 por 100 del PIB, frente al 1,4 por 100 del año precedente, al límite por lo tanto de lo permitido por el Pacto de Estabilidad.

La economía del Reino Unido creció un 1,6 por 100 frente al 2,0 por 100 del año anterior, lo que constituye igualmente el nivel más bajo en casi una década. Este impulso vino motivado por el incremento del consumo privado al hilo sobre todo de la rebaja del precio del dinero. Por otro lado, aquí también el alza del precio de los bienes inmobiliarios contribuyó a contrarrestar el efecto riqueza negativo de las caídas bursátiles. La inversión en equipo cayó con fuerza, mientras que cabe destacar el comportamiento del gasto público que se incrementó considerablemente en campos desatendidos anteriormente como la educación, la sanidad y el transporte.

La tercera de las grandes economías mundiales, la japonesa, continuó dando muestras de debilidad. Se esperaba una recesión por segundo año consecutivo, que añadir a las registradas en la década

¹ El Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) celebrado el 7 de marzo de 2003 reafirmó la necesidad de mantener la disciplina fiscal en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tal y como está formulado, pero sin perjuicio de que se adopte un enfoque pragmático que tenga en cuenta las situaciones específicas de cada Estado miembro.

de los noventa, pero finalmente acabó creciendo un escaso 0,3 por 100. El cuarto trimestre sorprendió con un crecimiento interanual del 2,6 por 100, cuando las previsiones apuntaban a una cifra claramente inferior dada la persistencia de la debilidad económica mundial, incrementada por los elevados precios del petróleo. Sin embargo, la principal contribución al crecimiento vino sorprendentemente por parte del sector exterior que experimentó una fuerte actividad exportadora junto con una caída de las importaciones que propició un superávit comercial superior en un 25 por 100 al del año anterior. La reciente apreciación del yen puede no obstante mermar la competitividad exterior y hacer retroceder las exportaciones. La demanda interna continuó siendo muy débil, al punto de que cayeron el gasto de las familias y las inversiones. Por otro lado, persistió un rasgo que es ya característico de la economía japonesa, que lleva prácticamente desde el año 1995 sufriendo una deflación que, en 2002 alcanzó el $-0,9$ por 100, y que puede que constituya su principal desequilibrio al desincentivar la inversión aún con unos tipos de interés nominales cercanos a cero. Por otro lado, aunque motivado en parte igualmente por la deflación, se produce una elevada morosidad que provoca el retraimiento de los bancos a la hora de realizar préstamos. La tasa de paro, por su parte, se mantuvo en cotas históricamente elevadas, del 5,4 por 100, aunque en niveles todavía reducidos comparados con los europeos. Por lo tanto, y a pesar de la inesperada recuperación del cuarto trimestre de 2002, el riesgo de una nueva recesión en la economía japonesa no ha desaparecido, al continuar en una situación deprimida.

El resto de las economías asiáticas, como ya se ha avanzado, manifestó un buen comportamiento, que se tradujo en un crecimiento global del área del 6,5 por 100, como consecuencia de la continuación de la fuerte expansión de China, la recuperación de la demanda interna en el área y la mejora experimentada por el sector de la tecnología de la información en el primer semestre de 2002. Las perspectivas para el área en 2003 no son sin embargo tan halagüeñas. La incierta recuperación en Estados Unidos y Europa, las consecuencias del posible mantenimiento de un elevado precio del petróleo y la fuerte desaceleración del turismo en los meses transcurridos de dicho año, por la situación de inseguridad derivada de la guerra en Oriente Medio y el SRAS surgido en febrero de 2003 en el Sureste asiático, tendrán repercusiones negativas sobre la economía de esta región.

*El SRAS
afectará al
crecimiento
asiático*

Por lo que respecta a otra área, la de los países de la ampliación de la Unión Europea del Este de Europa, que en los últimos años estaba registrando crecimientos relativamente elevados en comparación con los de la actual Unión Europea, al hilo de la estabilidad macroeconómica que estos países han conseguido alcanzar y, fundamentalmente, de las fuertes entradas de capital extranjero en forma de inversiones directas, el año 2002 no ha supuesto un cambio en dicha tendencia, pero sí que ha visto decaer algo el ritmo de crecimiento de estos países.

*Recesión en
Iberoamérica*

La región que en 2002 registró los peores resultados fue la iberoamericana, con una contracción de su PIB de una décima porcentual, como consecuencia de la desaceleración de la economía mundial, en especial del escaso dinamismo de la economía estadounidense cuyos resultados afectan en gran medida a esta área; de la crisis de Argentina²; de los disturbios políticos con repercusiones económicas en un país exportador de petróleo como Venezuela; y de la caída de los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación, sobre todo del café. Estos dos países mencionados, junto con Uruguay, el más directamente afectado por la crisis argentina, fueron los que sufrieron una recesión más profunda, con caídas en su PIB del 16,0 por 100, el 6,2 por 100 y el 11,1 respectivamente.

Iberoamérica, un área formada en su mayoría por países con un escaso o intermedio grado de desarrollo y con graves problemas de equidad social, debería registrar, además de una decidida voluntad de paliar las desigualdades sociales, crecimientos anuales del PIB claramente positivos para revertir su situación. Sin embargo, el crecimiento medio de esta región en los últimos años ha sido inferior al registrado por la población en el mismo periodo, lo que ha supuesto una caída del PIB per cápita y un aumento del desempleo, acompañado de una expansión de la economía sumergida o sector informal. Y ello a pesar del esfuerzo de corrección de los desequilibrios macroeconómicos que emprendieron en la década de los noventa, que permitió que se produjese un considerable aumento de las inversiones extranjeras, principal fuente de financiación del elevado déficit por cuenta corriente de la zona. Para 2003 las pers-

² Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 20 a 23.

pectivas son mejores, al hilo precisamente del esperado retorno de la inversión extranjera a la región, una vez que se vislumbra la salida a la crisis argentina y se disipan las incertidumbres que pesaban sobre la evolución de la economía de Brasil al haber recuperado la confianza los mercados de capitales tras la elección del nuevo gobierno que está logrando compaginar una política económica encaminada a la estabilidad macroeconómica con la puesta en marcha de un ambicioso programa social³ y de lucha contra la pobreza.

Finalmente, en el continente africano, con una gran diversidad de situaciones y de resultados económicos, se registró un crecimiento medio del 3,4 por 100, pero cabe señalar, como ya se ha expresado de alguna manera en anteriores Memorias, que, según el programa de Naciones Unidas para el desarrollo de África, sería necesaria una tasa de crecimiento real media anual igual o superior al 6,0 por 100 para que el continente africano consiga un crecimiento económico que le permita alcanzar un desarrollo equitativo, un incremento de la renta y la erradicación de la pobreza. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento en el área subsahariana se ven negativamente afectadas, sobre todo, por la inestabilidad política, las frecuentes catástrofes naturales, y la incidencia de graves enfermedades infecciosas que no suscitan el ambiente económico y social favorable a la afluencia de una inversión extranjera directa, que tiende a disminuir en esta área en un momento de creciente mundialización de las inversiones.

No obstante, la caída de la inversión internacional en los dos últimos años, que obedece al escaso crecimiento económico mundial, al deterioro de los indicadores de confianza empresarial y de consumo y al elevado nivel alcanzado en los años anteriores, está afectando más a los países desarrollados que a los países en desarrollo.

En efecto, los primeros años de la década de los noventa comenzaron con una espectacular subida de la inversión dirigida a los países en desarrollo y a los países emergentes en particular. Posteriormente, tras las sucesivas crisis financieras, de México, Asia, Rusia y Brasil, los países emergentes se vieron en dificulta-

³ Al respecto, a finales de 2002 se sentaron las bases de un acuerdo social similar a los Pactos de la Moncloa del que surgió la creación y puesta en funcionamiento desde enero de 2003 de un Consejo de Desarrollo Económico y Social.

des para captar inversión extranjera, aún cuando mantuviesen fundamentos económicos equilibrados. Dichas inversiones, sobre todo las de cartera, tienden a deshacer sus posiciones en los mercados emergentes cuando los inversores extranjeros sufren pérdidas en cualquier plaza, llevando a sancionar injustamente a economías aparentemente saneadas.

Sin embargo, en 2001 y 2002 los países emergentes, salvo los iberoamericanos, no han visto reducir, en general, de forma sustancial sus flujos de inversiones extranjeras, e incluso en los primeros meses de 2003 se está registrando un fuerte incremento de los flujos hacia los mercados emergentes. La razón puede hallarse en la creciente incertidumbre reinante sobre el comportamiento de las economías avanzadas, por la debilidad de su crecimiento, el desplome de sus Bolsas y fundamentalmente la escasa rentabilidad esperada. Ello está provocando en este caso una menor aversión al riesgo, propiciada también por el relativo alejamiento de la última crisis financiera importante, la de Brasil en 1998, dado que la declaración de moratoria de Argentina a finales de 2001 no se tradujo en un contagio financiero ni siquiera a otros países emergentes del área, que no atravesaron por una crisis de balanza de pagos o financiera.

*Nueva
arquitectura
financiera
internacional*

Hasta entonces, las mencionadas crisis financieras se habían trasladado rápidamente de un país a otro, aunque no existiesen entre ellos vínculos significativos de carácter real, tanto de comercio como de inversiones, obligando, como se ha indicado, a muchos países emergentes a fuertes ajustes reales pese a tener unos fundamentos económicos sólidos y provocando espectaculares caídas en el valor de los activos en todos los países del mundo, emergentes y desarrollados, con evidentes impactos en la actividad productiva y por lo tanto en el empleo. Este hecho dio lugar al replanteamiento de la arquitectura financiera internacional⁴ y a propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros internacionales para tratar de prevenir o suavizar futuras crisis. Sin embargo, dado que existe el convencimiento de que las crisis se pueden suavizar pero no evitar, el debate actualmente se centra más en cómo salir de las crisis que en evitarlas.

⁴ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1998*, págs. 24 a 35.

En este sentido, la tendencia dominante, dentro de las diversas alternativas propuestas para dotar de mayor estabilidad a los mercados financieros internacionales, apunta a intentar involucrar de forma más activa al sector privado en la resolución de las crisis para que comparta los costes financieros con los organismos multilaterales. El caso de Argentina ha sido el primer ejemplo de esta nueva filosofía que implica un mayor coste para los inversores privados mediante la instrumentación de paquetes de ayuda del FMI con una distribución de los costes más igualitaria entre el sector oficial y los inversores privados internacionales. Las posibles opciones, para gestionar las crisis financieras y que los agentes implicados asuman su coste, no son excluyentes entre sí: la primera consiste en que sea en el sector privado nacional en donde repercute el ajuste interno, vía contracción de la demanda y depreciación o devaluación de la moneda; la segunda en que sean los acreedores internacionales quienes asuman el coste; y la última en que los organismos multilaterales sean los protagonistas.

Como se ha indicado, la nueva arquitectura financiera internacional pretende dar más peso a la segunda de las opciones, al involucrar al sector privado en la reestructuración de la deuda externa en casos de crisis para que asuma un mayor coste. Dado que la mayoría de la deuda externa de los países emergentes son bonos denominados en moneda extranjera, contrariamente a lo que ocurría en la década de los ochenta cuando la deuda externa se componía principalmente de préstamos bancarios, la nueva arquitectura financiera se centra en intentar implicar a los acreedores privados tenedores de bonos soberanos en la resolución de la crisis.

Por lo tanto, cabe señalar en este punto que la nueva arquitectura financiera deja al margen de sus preocupaciones los efectos negativos sobre las inversiones directas extranjeras, cuando parece existir consenso en que la mejor forma de financiar el déficit exterior es mediante el recurso a la inversión extranjera directa, dadas las externalidades positivas asociadas a ellas. Una inversión extranjera directa que, precisamente en el caso español, ha adquirido un gran auge desde finales de los años noventa, cuando se incrementó en gran medida la expansión de las empresas españolas hacia el exterior con el fin de fortalecer su posición en unos mercados cada vez más globalizados y competitivos. Del carácter no coyuntural de dicha creciente internacionalización de la economía española da muestra el que los flujos de inversión española en el exterior sean en su mayoría inversiones directas. La fuerte

*Despreocupación
por las
inversiones
extranjeras
directas*

expansión de la inversión directa española en el exterior convirtió a la economía española, por primera vez en 1997 y hasta 2001, en emisora neta de inversión directa. Esta inversión se dirigió fundamentalmente a Iberoamérica, hasta el punto de que en 1999 supuso el 57,4 por 100 de la inversión directa española bruta en el extranjero, y la dirigida a Argentina en concreto el 26,0 por 100 del total.

La gestión de la crisis financiera a través del ajuste interno, vía recesión y depreciación real del tipo de cambio, supone unas pérdidas considerables a la inversión extranjera directa. Esta inversión es además menos líquida y volátil que la de cartera y por lo tanto está más expuesta a las crisis financieras; de ahí la necesidad de que, en opinión del CES, el diseño de la nueva arquitectura financiera internacional tenga en cuenta a la inversión extranjera directa y no sólo centrarse, tal y como hace actualmente, en tratar de establecer reglas para reorientar los procesos de reestructuración de la deuda soberana.

3. UNIÓN EUROPEA

Si hubiera que destacar un solo hecho relevante en el año 2002 en el ámbito de la construcción europea este sería sin duda alguna el de la puesta en circulación del euro, un hecho histórico y de consecuencias probablemente irrepetibles. Con todo, el año 2002 no ha sido un año fácil para la Unión Europea, a pesar de que también durante el mismo se cerraron las negociaciones para la adhesión de diez de los países de Europa del Este y del Mediterráneo. La confirmación de los problemas económicos y de la ralentización de la economía europea, la apatía con la que Gobiernos y ciudadanos acogieron los debates desarrollados en la Convención sobre el Futuro de Europa, y el desencuentro provocado por la ruptura de la unidad de acción exterior de la Unión Europea respecto a la guerra de Iraq han pesado en contra a la hora de valorar positivamente el ejercicio 2002 desde la perspectiva de la integración europea.

3.1. PANORAMA GENERAL

El proceso de construcción europeo entró durante el año 2002 en una fase de cierta ralentización, en contra de todas las expectativas que poco tiempo antes apuntaban hacia una aceleración e intensificación del proceso de integración.

El ejercicio comenzó con la entrada en circulación del euro, culminando un proceso de acercamiento y de integración sin precedente desde que se firmó el Tratado de Roma en 1957. Con este hecho se ha completado una meta tras la cual la Unión Europea no se ha establecido ninguna nueva capaz de servir de referente para progresar sustantivamente en la construcción europea, en la misma medida en lo que el euro lo ha sido. En este sentido, a pesar del indudable reto que supone la ampliación, este proceso no cuenta con suficientes instrumentos para facilitar la integración de los nuevos Estados miembros de una manera armónica. Asimismo, respecto a la Unión en su conjunto, no parece que los Estados miembros dispongan de incentivos a corto plazo para avanzar en la integración económica más allá de lo ya logrado, y quizás todavía hay menos en el ámbito de acercamiento e integración política de sus Estados miembros.

Antes de la puesta en circulación del euro, y en un ambiente marcado por las elevadas expectativas y el optimismo global generados por factores como el proceso de Unión Económica y Monetaria, los ambiciosos objetivos marcados en materia de empleo y de desarrollo tecnológico por el Consejo Europeo de Lisboa en el mes de marzo del año 2000, o la inminente entrada en vigor del Tratado de Niza⁵ con la nueva arquitectura institucional para una Unión Europea ampliada, los Quince decidieron en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 convocar una Convención tal y como se había previsto en Niza en diciembre de 2000.

*El año del
euro y de la
Convención
Europea*

El objetivo de la Convención sobre el Futuro de Europa⁶ ha sido el de preparar la Conferencia Intergubernamental (CIG) de la que en el año 2004 debe nacer una nueva Unión con una estructura institucional menos compleja, más firme en la persecución de sus objetivos fundamentales y con una mayor presencia en el mundo. Este último objetivo ha contrastado en tal grado con el papel desarrollado durante este año por la Unión en la escena internacional que los objetivos de partida de la Convención se han visto devaluados.

⁵ El Tratado de Niza entró oficialmente en vigor el 1 de febrero de 2003 después del segundo referéndum irlandés que aceptó su contenido al que se incorpora la *Declaración Nacional por Irlanda*. BOE n.º 24, pág. 3426, martes 28 de enero de 2003.

⁶ La Convención comenzó a trabajar el 1 de marzo de 2002. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 182 y ss.

*La guerra de
Iraq afecta a la
Convención
Europea*

La crisis y posterior enfrentamiento bélico centrados en torno al incumplimiento por parte de Iraq de las resoluciones dictadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para promover su desarme (Resolución 1441 y anteriores), y el desencuentro vivido en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU por los Estados miembros de la Unión Europea con derecho a veto —Francia y Reino Unido—, así como entre los Estados miembros de la Unión que forman parte de dicho Consejo «por turno» —Alemania y España—, ha supuesto un auténtico jarro de agua fría para los objetivos de la Convención, muy en particular para la «consecución de una Unión Europea con mayor presencia en el mundo». El desencuentro ha superado el marco político e institucional de la Unión debido, también, a las posiciones adoptadas ante esta crisis por los países candidatos a la adhesión.

En cualquier caso, a pesar del recorte en las expectativas acerca del éxito de la Convención sobre el Futuro de Europa, los avances que puedan surgir de la misma dependerán en buena medida de la evolución en el corto plazo de la situación internacional y, más aún, de lo que los Quince acuerden durante la CIG que debe comenzar a trabajar a partir de las conclusiones de la Convención.

Durante los primeros meses del año 2003, y ya bajo la Presidencia griega de la Unión, se ha puesto en evidencia la existencia de al menos dos planteamientos muy distintos acerca del papel que debe desempeñar la Unión Europea en el mundo, y de hasta dónde debe o puede llegar la integración en este ámbito. El primero aboga por priorizar la unidad de acción europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, y el segundo otorga a esta unidad un carácter subsidiario frente a otras prioridades como la lucha contra el terrorismo internacional o el mantenimiento de la cohesión con otros aliados como los Estados Unidos. Es evidente que en el momento actual existen puntos de vista muy distintos acerca de cuál debe ser el grado de unidad y consenso de los Estados miembros ante cuestiones de carácter intergubernamental especialmente críticas como la relacionada con la crisis de Iraq. Esta crisis ha desvelado que existen intereses muy distintos en la Unión Europea capaces de generar fuerzas centrifugas de efectos desintegradores, no sólo en las instituciones comunitarias, sino también en otros foros internacionales como las Naciones Unidas.

Con el objetivo de consensuar una posición común de la Unión Europea en dicha crisis, en el mes de febrero de 2003 se celebró un Consejo Europeo extraordinario en Bruselas, en el que se destacó la necesidad de que las Naciones Unidas sigan siendo el centro del orden internacional al tiempo que la responsabilidad fundamental para tratar el desarme iraquí debía corresponder al Consejo de Seguridad. No obstante, el consenso en el seno de la Unión Europea sobre esta cuestión duró poco tiempo, evidenciándose el hecho de que, a pesar de existir una Política Exterior y de Seguridad Común, no existe una sola política exterior en los Estados miembros de la Unión, ni una posición unitaria respecto a cuál puede ser el esquema futuro de una política de defensa común europea. El enfrentamiento bélico comenzó en el mes de marzo sin que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se pronunciasse sobre el mismo. Los Estados miembros de la Unión Europea presentes en el mismo apoyaron posiciones opuestas.

Finalmente, respecto a la situación económica, durante los primeros meses del año 2003 se ha confirmado la reducción del ritmo de crecimiento del PIB de la Unión Europea que en el año 2002 alcanzó un 1,1 por 100 (un 0,9 por 100 en la zona euro). La Comisión Europea, en sus «previsiones económicas de primavera» de abril de 2003 corrigió a la baja sus perspectivas para el año en curso e hizo patente su pesimismo respecto a la situación económica general. Por diferentes razones, la incertidumbre domina el panorama económico internacional. La Comisión espera que el PIB de la zona euro crezca un 1,0 por 100 en el año 2003, frente a su previsión formulada seis meses antes de un 1,8 por 100. Respecto al conjunto de la Unión, el pronóstico es que crezca un 1,3 por 100 frente al 2,0 por 100 previsto en otoño de 2002. Este escenario conduce a que cada vez sean más evidentes las dificultades para cumplir los objetivos de empleo para el año 2010 marcados en el Consejo Europeo de Lisboa en 2000.

*Situación
económica
incierta*

3.2. LAS PRESIDENCIAS ESPAÑOLA Y DANESA DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE EL AÑO 2002

Cada Presidencia de la Unión Europea tiene dos obligaciones fundamentales. La primera es conseguir que el Consejo lleve a cabo todo el trabajo previsto, tenga o no un elevado valor político o me-

diático, lo cual se consiguió con claridad en los dos semestres del año 2002. El euro y la ampliación son los mejores ejemplos. La otra obligación es la promoción de resultados específicos, a veces altamente novedosos, lo que exige tanto una preparación como una ejecución de las propuestas muy rigurosa. En este segundo aspecto se ha avanzado muy poco durante el año 2002. La Convención sobre el Futuro de Europa ha sido la responsable de realizar esta prospección durante el año 2002 y primeros meses de 2003.

*Se cumplen
las agendas
de trabajo...
...pero no se
plantean nuevas
metas*

La dicotomía entre el trabajo de la Convención conforme a unos objetivos lejanos y que a veces parecen inalcanzables, por un lado, y los acuerdos obtenidos en el seno de la Unión Europea tal y como es en la actualidad, por otro, comenzó a evidenciarse durante el semestre de Presidencia española. La Presidencia española del primer semestre de 2002 se caracterizó por el compromiso del Gobierno español por conseguir algunos acuerdos importantes en ámbitos de la Unión claramente definidos bajo el esquema institucional y de competencias existente, confiando las tareas más innovadoras así como la prospección sobre el futuro de la Unión a la Convención.

En la segunda mitad del año, la Presidencia danesa logró cerrar el acuerdo sobre la ampliación de la Unión hacia el Este casi diez años después de que dicho proceso comenzase en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993. Entonces se establecieron los llamados *criterios de Copenhague*, de carácter político, que constituyen los requisitos mínimos imprescindibles para poder comenzar a negociar con la Unión Europea una posible adhesión. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 cerró las negociaciones de adhesión con los diez primeros países candidatos.

3.2.1. Presidencia española

*Prioridades
españolas*

España se hizo cargo de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea⁷ el día 1 de enero de 2002. El Gobierno español estableció seis prioridades básicas para el primer semestre de ese año (cuadro I-5):

⁷ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 174 a 181.

CUADRO I-5
**PRINCIPALES ACUERDOS ALCANZADOS DURANTE EL SEMESTRE
 DE PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA**
 (1.º semestre 2002)

Objetivos	Medidas
Lucha contra el terrorismo	Definición común de terrorismo y principio de armonización de penas. Puesta en práctica para 7 Estados miembros de la «Euro orden» (Orden Europea de Detención y Entrega).
Inmigración y asilo	Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal. Integración de la política migratoria en la acción exterior de la Unión. Directiva sobre normas mínimas de asilo.
Puesta en circulación del euro	Puesta en circulación, lucha contra el fraude y las falsificaciones. Fomento de su utilización como divisa de reserva internacional.
Proceso de Lisboa	Decisiones en materia de transportes, energía y finanzas. Decisiones en materia de formación —desarrollo permanente de competencias y cualificaciones—, movilidad laboral —transferencia de los derechos de seguridad social y de las pensiones—, promoción laboral de la mujer, y educación —diplomas y cualificaciones, promoción de una segunda lengua comunitaria—, sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Adopción del VI Programa Marco de I+D+i.
Ampliación	Progreso en las negociaciones según el calendario, participación de los candidatos en el Consejo Europeo de Barcelona.
Relaciones exteriores	Incorporación de la lucha contra el terrorismo en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Conferencia Euromediterránea de Valencia (Barcelona V) y II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe (Madrid). Compromiso de elevación de la ayuda oficial al desarrollo hasta el 0,33 del PIB para el año 2006 (Consenso de Monterrey).
El futuro de Europa	Comienzo de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa. Adopción del informe sobre la reforma del Consejo.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento: *España 2002, balance*, Presidencia del Gobierno.

- Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Éxito de la puesta en circulación del euro.
- Impulso al proceso de Lisboa: una Europa más próspera, dinámica y al servicio del ciudadano.
- Ampliación de la Unión Europea.
- Relaciones exteriores: más Europa en el mundo.
- Debate sobre el futuro de Europa.

Tal y como recoge el documento⁸ presentado para articular los trabajos y propuestas del semestre, el seguimiento de estos objetivos pretendía profundizar en cuestiones como el impulso del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, la aceleración de las reformas económicas, sociales y de desarrollo sostenible tras la satisfactoria introducción del euro, y la consolidación del futuro de una Europa ampliada, dotada de mayor peso, visibilidad y credibilidad en el mundo.

*Consejo Europeo
de Barcelona*

El Consejo Europeo de Barcelona⁹ celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002 avanzó en cuestiones relacionadas con las reformas estructurales así como con los objetivos marcados en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 encaminados a potenciar las políticas de investigación, desarrollo e innovación para poder convertir a Europa en la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible y alcanzar el pleno empleo.

En este sentido, como principales acuerdos, los Quince pactaron en Barcelona la apertura del mercado energético de gas y electricidad para las empresas en el año 2004 —que constituye el 70 por 100 del total del mercado energético—, compatible con las exigencias de algunos Estados como Francia. Asimismo, en cuanto a las telecomunicaciones, el compromiso alcanzado contempla garantizar la plena aplicación del nuevo marco regulador antes de

⁸ *Más Europa*, Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea. Presidencia del Gobierno.

⁹ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 178 a 181.

mayo de 2003. Respecto a las políticas de empleo y a la Estrategia Europea de Empleo, el Consejo Europeo reafirmó los objetivos marcados en el año 2000 en Lisboa para 2010: que la tasa global de empleo se eleve al 70 por 100 (hoy seis puntos menos), lo que obliga a crear 20 millones de empleos, de los que aproximadamente 12 corresponderían a mujeres y 5 a mayores de 55 años. Otro compromiso importante contempla invertir el 3 por 100 del PIB europeo en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) en el año 2010. El gasto actual de la Unión Europea en I+D+i es del 1,9 por 100 del PIB y este objetivo para el 2010 debe situarlo en nivel comparable al de Estados Unidos, que alcanza el 2,8 por 100 del PIB. El VI Programa Marco de I+D+i, fue adoptado durante el primer semestre de 2002.

En Barcelona se decidió también adoptar durante 2002 las normas que van a permitir completar la plena integración de las bolsas durante el año 2003 y la del mercado de servicios financieros en 2005.

En Barcelona los trece países candidatos a la adhesión participaron por primera vez en un Consejo Europeo. Su asistencia se centró en la estrategia de reformas económicas, sociales y medioambientales que lanzó la Unión Europea hace dos años en la Cumbre de Lisboa con el fin de contribuir a su paulatina implicación en la dinámica comunitaria. Los trece candidatos valoraron positivamente esta iniciativa así como el resto de los acuerdos alcanzados en Barcelona: ratificación definitiva del Convenio de Kyoto durante ese mismo semestre y avances en la Estrategia de la Unión para el Desarrollo Sostenible.

El Consejo Europeo de Sevilla celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002 puso término a la Presidencia española. En Sevilla, los Quince confirmaron la evolución de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa. En el ámbito institucional se adoptó el documento de reforma del funcionamiento del Consejo Europeo y también del Consejo en general —presentado por el Secretario General del Consejo—, y se pidió a la presidencia danesa del segundo semestre que presentase un primer informe sobre la reforma del sistema de rotación semestral de presidencias que respete el principio de igualdad actual pero que también tenga en consideración la ampliación.

*Consejo Europeo
de Sevilla*

En Sevilla, Irlanda presentó la Declaración Nacional de Irlanda, que constituyó la base del referéndum que se celebró durante el segundo semestre del año y que fue fundamental para permitir que el Tratado de Niza entrase definitivamente en vigor en el conjunto de la Unión Europea. Respecto a la ampliación, se constató que las negociaciones con diez países candidatos se cerrarían durante el año 2002, fijándose los principales hitos del calendario de dicho proceso: firma de los Tratados de Adhesión durante la primera mitad del año 2003, ingreso en la Unión en mayo de 2004 y participación en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004.

En otros ámbitos, el Consejo ratificó también los acuerdos alcanzados en materia migratoria y de asilo, en particular el Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal, el Plan para la gestión de las fronteras exteriores y la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

*Inmigración
y asilo*

El Consejo de Sevilla cerró un acuerdo de gran trascendencia en materia de inmigración y asilo. Este acuerdo se apoya en las disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre fronteras, inmigración y seguridad a escala de la Unión, y da continuidad a lo acordado en Tampere. En Sevilla se ha orientado la política de inmigración de la Unión hacia planteamientos propios de la política de interior, y en el ámbito de la intergubernamentalidad, frente al enfoque de integración defendido por la Comisión Europea. Durante el semestre de presidencia danesa esta cuestión volvió a ser prioritaria.

La inmigración y la integración social de los inmigrantes constituyen para la Comisión Europea uno de los principales asuntos de la agenda de la Unión Europea. Con el fin de separar las consideraciones sobre esta cuestión de otras relativas al control de fronteras, las políticas de seguridad, la situación social e incluso la demografía, la Comisión Europea ha considerado necesario alcanzar un esquema de política común y homogénea en esta materia en toda la Unión Europea con el fin de luchar contra las mafias, la explotación laboral y la economía sumergida.

Para la Comisión, los objetivos de la Unión en este ámbito son armonizar el régimen de seguridad social de los inmigrantes en toda

la Unión Europea, incluir a ese colectivo en la estrategia europea de empleo (Consejo Europeo de Luxemburgo) como parte de los compromisos de pleno empleo de Lisboa, y luchar contra la exclusión (Consejo Europeo de Niza). El tratado de Amsterdam incorporó la lucha contra la discriminación como objetivo de la Unión. Para ello, según la Comisión Europea, es preciso potenciar el papel que desempeñan las ONG's, adoptar normas legislativas contra la discriminación directa, integrar la política migratoria con las de empleo y social, y promover la participación de la sociedad civil y de los agentes sociales, tanto en la definición de estrategias como en la identificación de los problemas.

3.2.2. **Presidencia danesa**

La Presidencia danesa del segundo semestre centró su actuación política en un objetivo único de gran trascendencia histórica: el cierre de las negociaciones de adhesión con los diez primeros países candidatos, diez años después, como se ha comentado anteriormente, de que dicho proceso comenzase también en Copenhague (Consejo Europeo de Copenhague¹⁰ de junio de 1993), reunificando y poniendo fin a las divisiones de Europa, creando una Unión de 453,5 millones de habitantes (cuadro I-6). La Presidencia danesa aplicó durante dicho semestre las reformas adoptadas en el Consejo Europeo de Sevilla en aras de una mayor transparencia y eficiencia en el Consejo.

En otros ámbitos, durante este semestre se cerraron los acuerdos definitivos en la liberalización de los mercados de gas y electricidad (2007 para consumidores y 2004 para empresas), acordados en Barcelona, y se alcanzaron acuerdos en ámbitos relacionados con los objetivos marcados para el año 2010 en el Consejo Europeo de Lisboa. También se acordaron medidas relevantes en el proceso de culminación del mercado único como en el sector aéreo, marítimo y ferroviario, respecto al mercado único financiero en aspectos

¹⁰ En el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 se establecieron los llamados *criterios de Copenhague*, de carácter político, que constituyen los requisitos mínimos en una serie de ámbitos —democracia, estabilidad institucional, Estado de Derecho, derechos humanos, respeto y protección de las minorías— que resultaban imprescindibles para poder comenzar a negociar con la Unión Europea una posible adhesión.

CUADRO I-6
**PRINCIPALES ACUERDOS ALCANZADOS DURANTE EL SEMESTRE DE
 PRESIDENCIA DANESA DE LA UNIÓN EUROPEA**
 (2.º semestre 2002)

Objetivos	Medidas
<p>Ampliación</p> <p>La adhesión del primer grupo de diez países se firmará el 16 de abril de 2003 en Atenas y su ingreso efectivo se producirá el 1 de mayo de 2004</p> <p>Un segundo grupo de dos países lo hará en el año 2007</p> <p>En el año 2004 se decidirá si se comienza a negociar la adhesión de Turquía</p> <p>Acuerdo financiero</p>	<p>Conclusión de las negociaciones de adhesión con diez candidatos:</p> <p>Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa.</p> <p>Avances en las negociaciones con Bulgaria y Rumanía.</p> <p>Nuevo planteamiento con Turquía.</p> <p>Participación en los Fondos Estructurales.</p>
<p>Libertad, seguridad y justicia</p>	<p>Nuevos acuerdos en materia de prevención y coordinación antiterrorista.</p> <p>Coordinación en la lucha contra el crimen internacional (mafias de inmigración ilegal y prostitución, abusos de la infancia, pornografía infantil y crímenes de guerra).</p> <p>Mayor coordinación transfronteriza en casos que afectan a varios Estados (Schengen y Europol), en ámbitos como responsabilidades paternas sobre niños o definición del Estado responsable del trámite de asilo.</p> <p>Integración de los inmigrantes legales y movilidad en el seno de la Unión (reconocimiento de cotizaciones a la Seguridad Social).</p>
<p>Desarrollo sostenible y objetivos 2010 de Lisboa</p>	<p>Esquema de intercambios de cuotas de emisión de CO₂ en el seno de la UE.</p> <p>Promoción de los objetivos marcados por la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.</p> <p>Seguridad marítima, debido al hundimiento del <i>Prestige</i>.</p> <p>Acuerdos definitivos en la liberalización de los mercados de gas y electricidad (2007 para consumidores y 2004 para empresas).</p> <p>Medidas en el sector aéreo, marítimo y ferroviario.</p> <p>Progresos en el mercado único financiero en materia de transparencia, protección de inversores y flexibilidad legislativa.</p> <p>Decisiones en materia de competencia, contratos públicos, patentes y licencias de <i>software</i>.</p>

CUADRO I-6 (Continuación)
**PRINCIPALES ACUERDOS ALCANZADOS DURANTE EL SEMESTRE DE
 PRESIDENCIA DANESA DE LA UNIÓN EUROPEA**
 (2.º semestre 2002)

Objetivos	Medidas
Fiscalidad	Fiscalidad equivalente sobre el ahorro en la Unión o en depósitos situados fuera de la UE.
Consumo	Seguridad alimentaria, en ámbitos como enfermedades relacionadas con alimentos concretos, hormonas, organismos modificados genéticamente, bienestar animal, orientación de la PAC hacia la salud y sostenibilidad de los caladeros de bacalao del Mar del Norte.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento: *Results of the Danish EU Presidency*. Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.

como transparencia, protección de inversores y flexibilidad legislativa, o respecto a competencia y contratos públicos. En el ámbito de la I+D+i y de la sociedad de la información, se adoptaron decisiones en materia de patentes y licencias de *software*, o promoción del uso de internet, de la banda ancha y del desarrollo de nuevos servicios.

La fiscalidad también formó parte de la agenda danesa, culminando las negociaciones del paquete fiscal que asegura, entre otros objetivos, la existencia de una fiscalidad equivalente sobre el ahorro en toda la Unión así como para aquellos depósitos situados fuera de la Unión Europea. La fiscalidad de la energía, sobre la que se cerró un acuerdo definitivo durante el año 2003, constituyó otra prioridad, con el fin de establecer unos gravámenes mínimos de escala comunitaria sobre gasolinas, diesel, electricidad, gas, y carbón. Durante los primeros meses del año 2003, en el semestre de Presidencia griega, se completó el acuerdo sobre armonización de impuestos energéticos que se materializará en una directiva que entrará en vigor el 1 de enero de 2004. Este acuerdo, en la práctica, contempla el mantenimiento de centenares de derogaciones y reducciones fiscales autorizadas por cada Estado miembro. También, se acordaron unos plazos transitorios que van a permitir el seguimiento de estas medidas sin generar

Otros acuerdos:
 fiscalidad,
 desarrollo
 sostenible,
 I+D+i y
 protección de los
 consumidores

problemas recaudatorios o de elevación de la presión fiscal. Según lo acordado, los Quince actualizarán los umbrales mínimos que gravan los combustibles, más altos que los actuales. También se aprobó la creación de un impuesto para el consumo de electricidad, gas natural y carbón.

En el ámbito del desarrollo sostenible, una preocupación clásica de las naciones escandinavas, se cerró un innovador acuerdo que contempla la creación de un mecanismo de intercambios de cuotas de emisión de CO₂ en el seno de la Unión Europea. También, se ha avanzado en ámbitos como el control del comercio y tráfico de sustancias químicas peligrosas, así como en objetivos más globales cuyo mejor exponente es la promoción de los objetivos marcados por la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. El hundimiento del petrolero *Prestige* frente a las costas de Galicia sirvió para promover la adopción de una decisión que contempla restricciones a la navegación de algunos buques de casco simple —frente a los de doble capa—, para aumentar las medidas de control y prevención en los puertos y para identificar zonas costeras en las que el tráfico potencialmente dañino para su medio ambiente deba ser restringido. Igualmente, se adoptaron medidas de ayuda y prevención relativas a las inundaciones de Europa central.

La seguridad de los consumidores, y en particular la seguridad alimentaria, fue uno de los ejes de esta presidencia, combinados con otros de sus objetivos. En este sentido, se promovieron medidas para fomentar la seguridad alimentaria, en ámbitos como enfermedades relacionadas con alimentos concretos, utilización de hormonas, producción y comercialización de organismos modificados genéticamente, bienestar animal, y también en cuanto a la orientación de la Política Agraria Común (PAC) hacia la salud. Respecto a la pesca, la Presidencia danesa mostró también su preocupación por la sostenibilidad de los caladeros de bacalao del Mar del Norte.

Finalmente, la situación internacional, cuyo grado de inestabilidad fue creciendo a medida que se acercaba el final del año 2002, obligó a prestar una atención particular a cuestiones como: el conflicto en Oriente Medio entre Israel y la Autoridad Palestina; la cuestión iraquí, impulsando desde la Presidencia danesa la necesi-

dad de considerar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el foro clave para mantener la paz y seguridad internacional; la actividad de la Corte Penal Internacional, en la que las demandas de Estados Unidos respecto al trato para sus ciudadanos exigió cerrar una posición común europea al respecto —sin socavar y debilitar los principios de la Corte pero permitiendo que los quince Estados de la Unión Europea utilicen acuerdos bilaterales ya existentes o suscriban otros con Estados Unidos autorizando el privilegio de conceder inmunidad a su personal diplomático, civil y militar destinado en territorio comunitario siempre y cuando los estadounidenses perseguidos por genocidio o crímenes de guerra y contra la humanidad sean juzgados por tribunales de su país—, además de otras cuestiones entre las que se puede destacar el refuerzo de las relaciones bilaterales con Rusia.

3.3. AMPLIACIÓN: LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se ha expresado, la Presidencia danesa del segundo semestre de 2002 culminó las negociaciones de adhesión de diez de los países candidatos de Europa del Este diez años después de que dicho proceso comenzase.

Poco tiempo después del Consejo Europeo de Copenhague el consenso e incluso el entusiasmo con el que los Quince habían acogido la decisión de acometer la ampliación ha moderado su intensidad. En este sentido, algunos de los motivos que han provocado este cambio de actitud exceden el ámbito de análisis habitual de estas páginas. Esta evolución se ha debido a las diferentes posiciones adoptadas, así como al grado de firmeza de las mismas, tanto de diferentes Estados miembros de la Unión Europea como de algunos de los candidatos, ante la crisis creada en torno a Iraq en el marco del infructuoso intento de consecución de una posición común para Europa en la misma. Asimismo, una vez cerrado el acuerdo, la ampliación plantea algunas dudas sobre la viabilidad de determinadas políticas comunitarias.

No obstante, dada la inmensa repercusión y relevancia del proceso de ampliación, sería ingenuo esperar que todo lo relacionado con la misma podía quedar definitivamente consensuado prácticamente al mismo tiempo que la consecución misma del acuerdo.

Por ello, a partir de este momento las negociaciones y el debate sobre el futuro de la Unión se centrarán sobre cuestiones como las que deberán ser acometidas en la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG) relativas a los mecanismos de toma de decisiones para una Unión de veinticinco miembros, respecto al papel que puede y debe desempeñar la Unión en la escena internacional —sin duda profundamente condicionado por la experiencia reciente en esta materia—, y al grado de integración política que puede acompañar a la considerable integración económica ya alcanzada, así como al marco financiero para la Unión a partir del año 2006, una vez que termine el periodo 2000-2006 (Agenda 2000).

3.3.1. **Culminación de las negociaciones con diez de los países candidatos**

Tal y como se señala en el apartado 3.2, el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en diciembre de 2002 puso fin al proceso negociador para la adhesión de diez de los países candidatos al ingreso en la Unión Europea: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa, y marcó las pautas para los otros tres: Bulgaria y Rumanía por un lado, y Turquía por el otro. Como signo de la trascendencia del acuerdo, los Quince Estados miembros de la Unión subrayaron en las conclusiones del Consejo que su próxima incorporación a la Unión constituye un hito histórico sin precedentes que pone de manifiesto la determinación común de los pueblos de Europa para progresar en la integración y en su acercamiento político, social y económico.

Ingreso el 1 de mayo de 2004

Para conseguir cerrar este objetivo final, que corresponde a un fin de la Unión Europea, la Presidencia danesa tuvo que concluir cuestiones concretas con cada uno de ellos, poco conocidas pero necesarias, que obligaron a realizar intensos esfuerzos diplomáticos en ámbitos como la protección medioambiental —por ejemplo respecto a las plantas térmicas de Estonia—, ayudas públicas a determinadas industrias como los astilleros malteses, o el cumplimiento riguroso de las normas comunitarias en materia de interior y justicia en ámbitos como el de las fronteras para el caso de Polonia.

Respecto a Chipre, a pesar de su admisión, el Consejo Europeo confirmó su preferencia por la adhesión a la Unión de un Chipre reunificado, por lo que instó a los dirigentes de las comunidades grecochipriota y turcochipriota a aprovechar esa oportunidad única.

El Tratado de Adhesión para este grupo de diez países se firmó el 16 de abril de 2003 en Atenas, y su ingreso oficial y efectivo se producirá el 1 de mayo de 2004. Este calendario les permitirá participar en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en el mes de junio. El Parlamento Europeo se constituirá entonces para toda la Unión conforme a la distribución de escaños por Estado prevista por el Tratado de Niza. Entonces, tras el nombramiento de un nuevo Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo recién elegido aprobará una nueva Comisión, que deberá asumir su mandato el 1 de noviembre de 2004. Todos los nuevos Estados miembros participarán desde el principio en la nueva Conferencia Intergubernamental (Bulgaria y Rumanía lo harán como observadores). El nuevo Tratado que surja de la misma, y que se inspirará en los trabajos de la Convención Europea, se firmará después de producirse la adhesión.

Asimismo, a tenor de los positivos avances alcanzados, en Copenhague se estableció el año 2007 como objetivo para la adhesión de Bulgaria y Rumanía, si se mantiene el ritmo de aproximación a los parámetros marcados por la Unión en sus respectivas negociaciones.

*Bulgaria,
Rumanía...*

En cuanto a Turquía, país que exigía una decisión con un mínimo de compromiso por parte de la Unión ante su demanda de adhesión, se acordó que en el año 2004 se decidirá si este país satisface los criterios exigidos para comenzar oficialmente el proceso de adhesión. El Consejo reconoció que respecto a Turquía se constataban progresos reconocibles en los *criterios de Copenhague* en ámbitos como democracia, derechos humanos, protección de minorías y seguridad jurídica. La Comisión debe presentar un informe al Consejo en diciembre de 2004 con su valoración del grado de cumplimiento de estos criterios establecidos en junio del año 1993 como requisito previo indispensable para comenzar a negociar la adhesión. Aunque no se explicitó, la consecución de una solución al problema de Chipre influirá también sobre esa decisión.

... y Turquía

3.3.2. **Consecuencias más inmediatas de la ampliación: reparto de los Fondos Estructurales y aumento de las disparidades en la Unión Europea**

*Acuerdo
financiero para
la ampliación*

La ampliación exigía un acuerdo financiero que se intentó cerrar en el Consejo Europeo de mitad de semestre celebrado en Bruselas, en el que se establecieron las cantidades que los países candidatos recibirán de los Fondos Estructurales de la Unión, pero cuyos últimos detalles tuvieron que esperar hasta el Consejo Europeo de Copenhague, a raíz de las demandas exigidas por Polonia, que estuvieron a punto de arruinar el acuerdo o de dejar fuera a este país. Polonia no consiguió un aumento de los fondos a los que tendrá acceso entre los años 2004 a 2006, pero sí una distribución diferente a la inicialmente prevista, más líquida y de más fácil acceso. Ello se consiguió convirtiendo en ayudas directas fondos de contenido estructural inicialmente presupuestados para programas de doble financiación nacional y comunitaria.

Asimismo se decidió que, una vez producida la adhesión, ningún candidato podrá ver empeorada su posición financiera respecto a la posición anterior mantenida con la Unión como candidato, si bien deben respetarse los límites de gasto relacionados con la ampliación y establecidos para el periodo 2004-2006 por el Consejo Europeo de Berlín en 1999 (acuerdo sobre la Agenda 2000¹¹). Respecto a los mecanismos de pago directo a los productores individuales de la PAC, se acordó el ritmo y los importes máximos de los créditos para compromisos a los que se irán incorporando paulatinamente los nuevos Estados miembros, así como a otros instrumentos de la PAC como los de desarrollo rural, intervenciones estructurales, políticas internas y administración.

Durante el año 2002 y los primeros meses de 2003 las propuestas de reformas de las principales políticas de gasto se han venido sucediendo, apuntando, las líneas básicas del debate que deberá resolverse en los próximos años, en cuanto el marco financiero actual de la Unión Europea sea de nuevo negociado.

¹¹ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1998*, págs. 170 y ss.

La gran incógnita relacionada con la ampliación es la relativa al reparto de los Fondos Estructurales. En relación con esta cuestión, Reino Unido presentó un documento¹² en el mes de marzo de 2003 en el que plantea que, en el futuro, sólo tengan acceso a los fondos europeos los países que no superen el 90 por 100 del PIB medio por habitante de la Unión —también para el Fondo de Cohesión— y que, en el resto de los casos, las ayudas regionales sean gestionadas por cada país y no por Bruselas. Según esta idea, serían los Gobiernos nacionales, bajo la supervisión de Bruselas para evitar distorsiones, los que habilitasen los fondos y ayudas para las regiones menos favorecidas. Esta propuesta supone, en cierto sentido, una renacionalización de la política estructural, en la línea de las ideas planteadas hace ahora dos años por ejemplo por el Gobierno alemán.

*Propuesta
británica sobre
el futuro de las
políticas
estructurales*

Este planteamiento dejaría a España fuera de buena parte de las políticas estructurales (para los distintos objetivos), que quedarían al alcance solamente de dos de los Quince Estados miembros actuales de la Unión Europea, Grecia y Portugal, además de los 10 que firmarían su adhesión en el año 2004. Además de las ayudas estructurales del Objetivo 1, España quedaría fuera del reparto del Fondo de Cohesión, debido a que superará el 90 por 100 del PIB medio europeo por habitante cuando en 2006 se cierren las negociaciones para el nuevo reparto de fondos para el periodo 2007-2013, ya que entonces alcanzaría el 92 por 100 según estimaciones de la Comisión Europea.

Tan sólo Andalucía y Extremadura tendrían garantizadas ayudas a partir del año 2007 como Objetivo 1 o su equivalente, dos Comunidades frente a las once Comunidades Autónomas que lo hacen ahora como Objetivo 1, con cargo a los fondos regionales que constituyen el otro 80 por 100 del total de ayudas presupuestadas por la Unión para el periodo 2000-2006. Las regiones Objetivo 1, aquellas cuyo PIB per cápita no supera el 75 por 100 de la media de la Unión Europea, perciben en la actualidad dos tercios del total de ambos tipos de ayudas. Tras la ampliación solamente los fondos especiales, como los programas Interreg o Equal, que suponen el 2,5 por 100 de los fondos estructurales actuales, seguirían siendo repartidos desde Bruselas.

¹² Una política regional moderna para el Reino Unido. Ministerio de Finanzas, Londres.

La Comisión Europea, por medio de sus comisarios de Política Regional y de Asuntos Sociales, ha mostrado su oposición a esta propuesta. La Comisión considera inviable la idea de renacionalizar políticas comunitarias, al tiempo que ello supondría también la quiebra de una de las bases de la Unión, porque la política regional es fundamental para asegurar la solidaridad y continuar progresando en el recorte de las disparidades regionales.

Esta propuesta no puede ser considerada fuera del marco en el que el debate presupuestario general relativo a la ampliación se está desarrollando. Otra cuestión abierta es la posibilidad de reducir el volumen total de ayudas destinadas al campo, la PAC —como se detalla más adelante en el apartado 3.7.1— posibilidad que Alemania y Francia descartan por ahora pero que Reino Unido enarbola con el fin de mantener las compensaciones que se conocen como «cheque británico».

*Características
de los 13
candidatos*

Con el fin de analizar las repercusiones que se van a derivar de la ampliación resulta relevante considerar aspectos como las diferencias sociales y económicas entre los nuevos miembros de la Unión y los actuales (cuadro I-7). Las diferencias son aún mayores entre los otros tres candidatos restantes. El PIB de los diez futuros miembros de la Unión Europea (404 mil millones de euros) equivale sólo al 5 por 100 del PIB de los quince miembros actuales. Los 74,8 millones de habitantes de los 10 países candidatos que formalizarán oficialmente su adhesión a la Unión Europea en mayo del 2004 tienen una renta media que equivale al 44 por 100 de la media comunitaria. Polonia, que tiene 38,6 millones de habitantes, tiene una renta media que equivale al 37,2 por 100 de la comunitaria.

El volumen del sector agrario es otro rasgo característico de los nuevos Estados miembros. En Polonia, por ejemplo, 2 de cada 10 trabajadores lo hacen en este sector, pero sólo aportan el 3,4 por 100 del PIB polaco. Polonia y Hungría dedican el 58,4 por 100 y el 61,3 por 100 de su territorio a la agricultura respectivamente, frente al 40,3 de media de los Quince. En otros países el porcentaje de ocupación agraria es aún mayor. Estas cifras van a obligar a realizar un gran esfuerzo de ajuste y de transformación de la PAC.

CUADRO I-7
PAÍSES CANDIDATOS A LA UE. PRINCIPALES INDICADORES EN 2002

País	PIB per cápita UE-15=100 (2002)	Población (millones de habitantes)	Inflación (%)	Desempleo (% población activa)
Chipre	82,9*	0,8	2,0	4,0
Estonia	44,6	1,4	5,6	12,4
Hungría	51,6	10,2	9,1	5,7
Letonia	32,2	2,4	2,5	13,1
Lituania	38,1	3,5	1,3	16,5
Malta	55,3*	0,4	2,5	2,2
Polonia	37,2	38,6	5,3	18,4
Eslovaquia	49,1	5,4	10,8	19,4
Eslovenia	69,5	2,0	8,6	5,7
República Checa	59,8	10,2	4,5	8,0
Otros:				
Bulgaria	31,4	7,9	7,4	19,9
Rumanía	25,5	22,4	34,5	6,6
Turquía	25,5	68,6	57,6	8,5

* 1999.

Fuente: Eurostat.

3.4. LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El objetivo de la Convención sobre el Futuro de Europa¹³ ha sido la preparación de la Conferencia Intergubernamental (CIG) a partir de la cual, en el año 2004, debe surgir una nueva Unión Europea con un diseño menos complejo, más firme en la persecución de sus objetivos fundamentales y con una mayor presencia en el mundo. Es evidente que, como ya se ha señalado en apartados anteriores, en el momento presente este objetivo contrasta en tal grado con el papel desarrollado por la Unión en la escena internacional durante los últimos meses, que los objetivos de partida de la Convención se han visto devaluados.

Convención: por debajo de las expectativas

Durante todo el año 2002 la Convención ha concentrado el debate político sobre el futuro institucional de la Unión Europea, así como el diseño y reparto futuro de competencias, considerando la posibilidad de ampliar competencias consagradas has-

¹³ La Convención comenzó a trabajar el 1 de marzo de 2002.

ta ahora a los Estados miembros o como mucho a los dos pilares intergubernamentales, política exterior y de seguridad común (PESC), y justicia e interior. Este debate, por desarrollarse lejos de los centros de decisión políticos habituales como son los Gobiernos, no sólo ha contribuido a distanciar a los Estados miembros del escenario en el que ha tenido lugar sino que no ha conseguido alcanzar la relevancia social que pretendía, en contra de sus propios objetivos.

Es evidente que el contraste entre los objetivos de la Convención y los acontecimientos protagonizados por los gobiernos de los Quince Estados miembros —que son quienes deberán decidir en su momento sobre las propuestas de la Convención— es muy grande. Esta descompensación es más preocupante si cabe si se atiende al grado de representatividad política real de los que conforman la Convención, no muy elevada, al margen de la indudable calidad de sus miembros y de su relevancia social.

La CIG tiene la última palabra

El recorte en las expectativas acerca del éxito y de los avances que puedan surgir de la Convención sobre el Futuro de Europa depende en buena medida de la evolución en el corto plazo de la situación internacional y, muy en particular, de lo que los Estados miembros de la Unión acuerden durante la CIG, que debe comenzar a trabajar a partir de las conclusiones de la Convención. No existen razones para pensar que no ocurra como en ocasiones anteriores en las que, tras profundas crisis, los Gobiernos sepan reaccionar y estar a la altura de las expectativas que para la ciudadanía europea genera el proceso de integración europeo, y muy en especial tras todo lo que ha acontecido durante el año 2002 y la primera mitad de 2003.

La Convención presentó el Anteproyecto de Tratado Constitucional el 28 de octubre de 2002¹⁴. Este documento constituye el primer acercamiento o guión del documento final compuesto por las propuestas concretas de redacción de todos los artículos, que será considerado como punto de partida por la Conferencia Intergubernamental. Desde el mes de octubre de 2002, el Anteproyecto ha acotado y orientado los principales debates y reflexiones en varias direcciones fundamentales.

¹⁴ Convención europea, CONV 369/02, Bruselas, 28 de octubre.

En el momento del cierre de esta Memoria, en el mes de mayo de 2003, los once Grupos de trabajo temáticos de la Convención ya han presentado sus informes finales y existe una propuesta concreta para la mayor parte de los artículos contemplados por el Anteproyecto.

Si los principales aspectos de la propuesta presentada salen adelante, Europa contará con una Constitución en la que aparecerán explícitamente recogidos los valores y derechos comunes en los que se basa la actual Unión y que incluirá de una manera todavía sin determinar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Unión tendrá personalidad jurídica propia, lo que abre la puerta a que esté representada como tal en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Además de en esta Constitución, la Unión se fundamentará en los actuales Tratados, que se fusionarán y simplificarán —los tres pilares de la Unión Europea desaparecerían—, para incluir las normas básicas sobre mercado interior, competencia, política económica y social, justicia e interior y política exterior. En estas políticas no se pueden descartar *a priori* algunas modificaciones aunque éstas no se prevé que sean de gran calado.

Debido a que el principal reto de la Convención es de carácter institucional, e incluso de prospección constituyente para Europa, el debate no se ha decantado principalmente hacia demandas de ampliación de los contenidos de las políticas internas de la Unión. El propio Presidente de la Convención ha citado como ejemplo de continuidad el esquema actual de política social, si bien los Grupos de Trabajo han debatido sobre el alcance y efectividad de la aplicación de principios como el de subsidiariedad, sin descartar su refuerzo, o por citar otro ejemplo en materia económica, la posibilidad de ampliar los objetivos de las políticas que la Unión comparte con los Estados miembros —como la política macroeconómica en un momento en el que se plantea la reinterpretación del Pacto de Estabilidad—, al tiempo que se racionalizan los diversos procesos de coordinación económica entre la Unión y los Estados.

En el ámbito más propio del debate constituyente, el de los derechos fundamentales, que acapara mayor atención por su novedad a escala europea y su indudable trascendencia, éste se ha centrado

*Derechos
fundamentales*

en cuestiones como la de la posible doble nacionalidad, europea y nacional, y sus consecuencias en ámbitos como el sufragio, el ejercicio y reivindicación de derechos en terceros países, o la situación de los residentes no comunitarios en la Unión.

Otra cuestión de gran trascendencia es la posible modificación del mecanismo de toma de decisiones por mayoría cualificada, más aun con la entrada en vigor del Tratado de Niza tras el sí irlandés, que supondrá un primer cambio profundo con la ampliación. Respecto a esta cuestión, las opiniones son diversas y responden a los múltiples y diferentes intereses históricos de los distintos Estados miembros, de las instituciones europeas o nacionales, o de las corrientes ideológicas o actores responsables de las mismas. En cualquier caso, se plantea de nuevo la batalla de la unanimidad —o el veto nacional—, regla que podría dejar de utilizarse para cuestiones como las reformas de los Tratados o futuras ampliaciones —a tenor de la difícil experiencia vivida con los referendos nacionales—, o incluso en la política exterior para permitir disentir a los Estados sin impedir la adopción de decisiones. En general, la tendencia apunta hacia la adopción de la mayoría cualificada en ámbitos para los que hasta ahora era prácticamente impensable.

*Arquitectura
institucional*

Otras propuestas difíciles de articular son las relativas a la arquitectura institucional, como la reducción del número de Comisarios europeos, el contenido de sus carteras, y el alcance de sus competencias en aquellos ámbitos en los que son exclusivas o de gran trascendencia. Las propuestas más novedosas incluyen la creación de una tercera cámara legislativa compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales con poderes legislativos, o la creación de la figura de Presidente del Consejo cuyo mandato duraría varios años, y que de salir adelante afectaría al delicado equilibrio institucional entre la Comisión y el Consejo. Algunos países ya han manifestado su deseo de que el Presidente de la Comisión Europea sea elegido directamente por el Parlamento Europeo.

También se ha considerado la posibilidad de potenciar su autonomía en otros ámbitos como la interpretación y sanción en cuanto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se prevé también continuar avanzando en lo que hasta ahora se ha conocido como geometría variable, integración asimétrica en la que no todos los Estados miembros progresan al mismo ritmo. La posibilidad de pro-

gresar a distinta velocidad en ámbitos políticos, económicos o sociales, podría redefinirse conforme al concepto de núcleo duro, en el que haría falta un número mínimo de Estados. Los Tratados especificarían la dimensión y cuantificación de ese mínimo necesario, pero no así qué Estados en concreto. En general, la Comisión aboga por un refuerzo de sus competencias, de las votaciones por mayoría simple, en lo que califica como desarrollo de la democracia supranacional.

Otras cuestiones objeto de controversia son las relativas al federalismo, término que aparece en la propuesta de Tratado Constitucional a pesar de su polémico carácter, o a la financiación de la Unión Europea. El debate sobre el federalismo aparece ligado no sólo a cuestiones fiscales sino también a la necesidad u oportunidad de que la Unión consiga pronunciarse con una sola voz ante el resto del mundo, tal y como defiende la Comisión Europea, en materias de tanta trascendencia como los derechos humanos, las relaciones norte-sur, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el comercio, la energía y la política exterior y de seguridad.

3.4.1. **La Convención sobre el Futuro de Europa. Antecedentes y desarrollo durante el año 2002**

El 28 de octubre de 2002, el Presidente de la Convención presentó en la sesión plenaria un Anteproyecto de Tratado Constitucional elaborado por el Presidium. Se trata de un primer proyecto de estructura del futuro tratado constitucional que se sustenta en el amplio consenso alcanzado en torno a la idea de dotar de personalidad jurídica única a la Unión y que aboca, en aras de la tan demandada simplificación, a la fusión de los tratados de la Comunidad y de la Unión Europea.

*El primer
Anteproyecto
de Tratado
Constitucional*

La propuesta de esquema normativo consta de tres partes diferenciadas:

- La primera está integrada por las disposiciones que definen la estructura institucional de la Unión.
- La segunda destinada a las políticas y las acciones de la Unión y, por lo tanto, en ella se integrarían buena parte de las disposiciones de los actuales Tratados.

- La tercera parte recoge las disposiciones finales y de continuidad jurídica habituales en este tipo de textos constitucionales.

La primera parte de la propuesta de Tratado, que contendría las disposiciones fundamentales del tratado constitucional, consta de diez Títulos. El primero define la Unión, su naturaleza, los valores en los que se sustenta, y sus objetivos. El Título segundo, que se refiere a la ciudadanía de la Unión y a los derechos fundamentales, establece la doble ciudadanía, nacional y europea, enumera los derechos que comporta esta última y hará referencia o integrará la Carta de Derechos Fundamentales. El Título tercero delimitará las competencias entre los Estados miembros y la Unión, distinguiendo entre competencias exclusivas, compartidas y competencias de apoyo o coordinación. El Título cuarto define la composición y las competencias de las instituciones de la Unión. El Título quinto, «de la realización de las acciones de la Unión», define los instrumentos y procedimientos de toma de decisiones en los distintos ámbitos competenciales. El Título sexto, dedicado a la vida democrática de la Unión, establece las reglas de votación en el seno de las instituciones, un procedimiento uniforme para elegir al Parlamento Europeo y el principio de democracia participativa, según el cual las instituciones deben actuar con la transparencia suficiente para permitir la participación de las distintas formas de asociación de los ciudadanos. El Título séptimo se dedica a las finanzas de la Unión, el octavo a la acción exterior y el noveno a las relaciones privilegiadas con determinados Estados vecinos. Por último, el Título décimo, de la pertenencia a la Unión, establece el principio de apertura de todos los Estados de Europa con el fin de que compartan sus valores, respeten los derechos fundamentales y acepten las normas de funcionamiento de la Unión. En este Título se establecerán los procedimientos de adhesión, suspensión y retirada voluntaria de la Unión.

La propuesta de la Comisión Europea

La Comisión hizo pública su segunda contribución¹⁵ al debate sobre el futuro de la Unión Europea el 4 de diciembre de 2002. La Comisión Europea estima que institucionalmente debe seguir siendo el garante de dicho interés general. El derecho de iniciativa ex-

¹⁵ «Para la Unión Europea Paz, Libertad, Solidaridad», Comunicación de la Comisión, de 4 de diciembre de 2002, sobre la arquitectura institucional. COM (2002) 728 final. La primera contribución dio lugar al documento «Un proyecto para la Unión Europea», Comunicación de la Comisión, de 22 de mayo de 2002. COM (2002) 247 final.

clusivo de la Comisión debería, en el marco de una programación interinstitucional de los trabajos de la Unión, extenderse al conjunto del ámbito legislativo y en particular en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas. Las recomendaciones de la Comisión se sustituirían por propuestas cuyas modificaciones requerirían el acuerdo de la Comisión salvo que, según lo previsto en el Tratado, el Consejo decidiera modificarlas por unanimidad. En cuanto a los mecanismos de toma de decisiones en una Unión ampliada, la Comisión recomienda que se generalice el voto por mayoría cualificada en el Consejo. El principio de unanimidad debería dejar de aplicarse a las cuestiones fiscales y sociales, aunque para algunos casos particularmente sensibles, el legislador debería poder recurrir a mayorías reforzadas. En concreto, la Comisión recomienda, lo que supondría un profundo cambio respecto a lo establecido en el Tratado de Niza, un sistema de doble mayoría simple mediante el cual las decisiones del Consejo se tomarían con el respaldo de una mayoría de los Estados miembros que representen a su vez la mayoría de la población de la Unión. En los casos en que se requiriese una mayoría reforzada, propone el respaldo de tres cuartas partes de los Gobiernos, que representen a su vez a las dos terceras partes de la población total de la Unión.

La Comisión es partidaria de reestructurar los tratados actuales en un tratado constitucional que reemplazaría a los tratados anteriores, más que de la vía clásica de un Tratado que modifique los anteriores. Finalmente, la Comisión muestra interés por reforzar la zona euro, sobre todo ante la próxima ampliación que supondrá que en 2004 el número de Estados miembros de la zona euro sea inferior al de no miembros. Para ello propone que la zona euro esté representada en los organismos internacionales y que los Estados de la Eurozona puedan decidir entre ellos asuntos relacionados con su moneda. El Tratado debería considerar la creación de un Ecofin específico.

La propuesta franco-alemana, remitida a la Convención el 15 de enero de 2003, apuesta por la idea de dotar de personalidad jurídica única a la Unión con el fin de terminar con la actual organización en pilares. También propone incorporar la Carta de Derechos Fundamentales a la futura Constitución y conseguir una mejor delimitación de competencias basada en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La aportación más novedosa,

*Propuesta
franco-alemana*

y controvertida, en el marco de la reforma de la arquitectura institucional, es la propuesta de dotar a la Unión Europea de una doble presidencia. Por un lado, y en el nuevo marco de la Europa ampliada, se propone suprimir la actual presidencia semestral rotatoria del Consejo Europeo, que está constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados, y configurar una presidencia estable a través de la elección por sus miembros de un presidente por mayoría cualificada para un periodo de cinco años, o de dos años y medio renovable una vez. El Presidente del Consejo Europeo tendría dos misiones principales: preparar, presidir y animar los trabajos de este órgano, y representar a la Unión en la esfera internacional. Por otro lado, y con el fin de reforzar la legitimidad de la Comisión, se propone que sea el Parlamento Europeo quien elija a su Presidente por mayoría cualificada. De este modo, la propuesta trata de conciliar dos concepciones enfrentadas sobre el sistema político de Europa: la intergubernamental, preferida por Francia, a través de la potenciación de la dirección del Consejo Europeo, y la federal, defendida por Alemania, reforzando la autoridad y legitimidad de la Comisión como órgano supranacional.

Adicionalmente, Alemania y Francia proponen que la política exterior de la Unión Europea sea conducida por un único responsable, un ministro europeo de Asuntos Exteriores, que dependerá del Consejo Europeo pero que también estará presente en la Comisión.

3.4.2. Los Derechos Fundamentales y la Europa Social en la Convención Europea

Aunque todavía no han sido publicados todos los artículos¹⁶ propuestos por la Convención para el Futuro de Europa, las conclusiones de los Grupos de Trabajo a partir de los que se han concretado su redacción son cuando menos tan amplias como lo contemplado por los propios artículos, y contienen planteamientos que aunque no aparezcan en los artículos pueden resurgir durante la Conferencia Intergubernamental (CIG) en los debates que se produzcan hasta el año 2004.

¹⁶ Véase <http://european-convention.eu.int>.

El informe final¹⁷ del Grupo de Trabajo XI de la Convención sobre el Futuro de Europa sobre la Europa Social recoge las conclusiones sobre esta materia. El Grupo de Trabajo considera que, con relación a qué valores deberían incluirse en el artículo 2 del Tratado Constitucional, en este artículo debería hacerse referencia a la dignidad humana, así como a los valores de justicia social, solidaridad e igualdad y en particular a la igualdad entre hombres y mujeres.

Europa Social

En cuanto a los objetivos sociales del Tratado (art. 3), el Grupo propone que se incluya la promoción del pleno empleo, la justicia social, la paz social, el desarrollo sostenible, la cohesión económica, la cohesión social y territorial, la economía social de mercado, la calidad del trabajo, la formación permanente, la inclusión social, un nivel elevado de protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del niño, un nivel elevado de sanidad pública y unos servicios sociales y servicios de interés general eficaces y de alta calidad. El método de coordinación abierta¹⁸ debe ser incluido, pero ello no debe servir para socavar las competencias actuales de la Unión o de los Estados miembros. El Grupo recomienda también agilizar los procedimientos de coordinación económica y social. El método de coordinación abierta se ha desarrollado ya notablemente en algunos ámbitos como, por ejemplo, en materia de pensiones (como ocurrió en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001).

También se señala que el papel de los interlocutores sociales debe quedar recogido de forma explícita en el Tratado Constitucional.

El desarrollo de los trabajos de la Convención ha puesto de manifiesto que los retos a los que se enfrenta en la actualidad el proceso de construcción europea son básicamente tres: el logro de una mayor legitimidad democrática de las instituciones, el aumento de la eficacia de sus acciones y políticas, y la ampliación de la Unión. Pues bien, el diálogo social está llamado a desempeñar un papel clave en dichos frentes, tal y como ha subrayado reiteradamente la Comisión Europea¹⁹, y muy en particular en diálogo social de escala europea.

*La opinión de
los agentes
sociales sobre
la Convención*

¹⁷ Aprobado por la Convención el día 4 de febrero de 2003, CONV 516/1/03.

¹⁸ Véase *El procedimiento de coordinación abierta y la concertación social*. Reunión anual de Presidentes y Secretarios Generales de Consejos Económicos y Sociales de la Unión Europea. Dublín, 29-11-2002.

¹⁹ Comunicación de la Comisión sobre «El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio» COM (2002) 314 final.

El aumento de la legitimidad democrática de la Unión exige reforzar la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en las instituciones y los procesos decisorios de la Unión. En este sentido, los interlocutores sociales, sindicatos y organizaciones patronales, integrantes de la sociedad civil organizada, están llamados a desarrollar un papel protagonista.

3.5. UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Durante el año 2002 la situación económica general continuó marcada por la desaceleración de la actividad, tendencia que se registra en el conjunto de la Unión Europea y también en el resto de países desarrollados, desde los máximos de crecimiento que se dieron en la segunda mitad del año 1999 y primera de 2000.

Las razones del mantenimiento de este escenario de crecimiento débil son de diferente tipo. Los problemas han sido más importantes de lo previsto en países de la zona euro como Alemania, Austria y Bélgica, como contrapunto a los que mejor han soportado el escenario de desaceleración como es el caso de España, Grecia e Irlanda. La disparidad de comportamientos en el seno de la Unión, y más aún entre los países que configuran el euro, ha obligado al Banco Central Europeo (BCE) a afinar la política monetaria que aplica un único patrón a todos a pesar de los diferentes comportamientos en materia de crecimiento y también precios. Durante los primeros meses del año 2003 han ido cobrando fuerza las expectativas de reducciones de los tipos de interés que los podrían llevar a mínimos históricos.

*Debilidad
económica*

La desaceleración de la actividad en la Unión Europea, en un marco de política económica caracterizado por la política monetaria común y las normas presupuestarias diseñadas para garantizar la estabilidad del euro, ha provocado que algunos países de los que conforman la zona euro hayan sufrido importantes dificultades para, inmersos en un escenario macroeconómico cuando menos de estancamiento, cumplir con los criterios de contención del déficit público establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este sentido, Alemania, el país que más presionó al resto de Estados miembros de la Unión Europea y en particular a los que forman parte del euro para que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fuese adoptado, tuvo en el año 2002 un déficit del 3,6 por 100 de su PIB.

3.5.1. Situación económica dominada por la incertidumbre

La Comisión Europea presentó en el mes de abril de 2003, como en años anteriores coincidiendo con el cierre de esta edición de la Memoria Socioeconómica y Laboral del Consejo Económico y Social, sus previsiones económicas para el ejercicio en curso, las «previsiones de primavera de la Comisión», en las que corrige a la baja sus pronósticos de crecimiento para este año (cuadros I-8 y I-9). La Comisión constata que la situación económica con la que finalizó el año 2002 y que también caracteriza a los primeros meses del presente ejercicio, el 2003, está dominada por la incertidumbre, por lo que la recuperación económica dependerá de cuándo desaparezcan los factores objetivos que generan esa incertidumbre, pudiendo incluso retrasarse más de lo esperado según como evolucionen los acontecimientos. Esta incertidumbre se debe a factores como la desconfianza en la recuperación causada por la guerra de Iraq, la negativa evolución de los mercados bursátiles que afecta a la riqueza de las familias y a los balances de las empresas, y al contexto de débil crecimiento económico general que se registra desde hace ya un tiempo.

Este escenario de baja confianza se ve particularmente agravado por el crecimiento de los déficit presupuestarios y por cuenta corriente de algunos países de la Unión Europea, y podría incluso empeorar según cual sea la evolución de los acontecimientos y la estabilidad geopolítica internacional. Otras variables relevantes son la tendencia del comercio internacional, la de la inversión directa extranjera, y la de flujos de gran significación para la confianza económica, como por ejemplo los de pasajeros.

Respecto a España, la Comisión estima que el PIB de la economía española crecerá un 2,0 por 100 en 2003, seis décimas menos de lo que había previsto en el otoño pasado también para el año 2003. España creará empleo en el año 2003, un 1,0 por 100, más que ningún otro país de la Unión Europea, y registrará una inflación del 3,2 por 100. La previsión de inflación para la zona euro es del 2,1 por 100. El déficit público español en el año 2003 equivaldrá al 0,4 por 100 del PIB, una cifra que se aleja de lo establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre.

*Revisión a la
baja de las
previsiones*

CUADRO I-8
PREVISIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2002-2004
 (UE-15. Informe de Primavera 2003)

Países	Crecimiento del PIB				Tasa de inflación			Crecimiento del empleo			Déficit público		
	2002	2003 (anterior*)	2003 (actual)	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Alemania	0,2	1,4	0,4	2,0	1,3	1,3	1,2	-0,6	-0,8	0,2	-3,6	-3,4	-2,9
Austria	1,0	1,8	1,2	2,0	1,7	1,8	1,8	-0,4	0,0	0,4	-0,6	-1,1	-0,4
Bélgica	0,7	2,0	1,2	2,3	1,6	1,4	1,3	-0,1	-0,1	0,7	0,1	-0,2	-0,1
España	2,0	2,6	2,0	3,0	3,6	3,2	2,7	1,3	1,0	1,7	-0,1	-0,4	-0,1
Finlandia	1,6	2,8	2,2	2,9	2,0	1,7	1,5	0,3	-0,2	0,3	4,7	3,3	3,0
Francia	1,2	2,0	1,1	2,3	1,9	1,9	1,5	0,6	0,1	0,5	-3,1	-3,7	-3,5
Grecia	4,0	3,9	3,6	3,8	3,9	3,8	3,5	-0,1	0,3	0,4	-1,2	-1,1	-1,0
Holanda	0,3	0,9	0,5	1,7	3,9	2,7	1,5	-0,8	-0,4	0,0	-1,1	-1,6	-2,4
Irlanda	6,0	4,2	3,3	4,5	4,7	4,2	3,2	1,4	0,4	1,4	-0,1	-0,6	-0,9
Italia	0,4	1,8	1,0	2,1	2,6	2,4	1,9	1,1	0,4	1,0	-2,3	-2,3	-3,1
Luxemburgo	0,4	2,0	1,1	2,7	2,1	2,1	1,6	2,8	1,1	1,2	2,6	-0,2	-1,2
Portugal	0,5	1,2	0,5	2,0	3,7	3,2	2,3	0,2	-0,2	0,3	-2,7	-3,5	-3,2
Zona euro	0,9	1,8	1,0	2,3	2,2	2,1	1,7	0,3	-0,1	0,6	-2,2	-2,5	-2,4
Dinamarca	1,6	2,1	1,5	2,2	2,4	2,4	1,9	-0,7	-0,3	0,4	2,0	1,8	2,1
Reino Unido	1,8	2,5	2,2	2,6	1,3	1,9	1,8	0,7	0,5	0,5	-1,3	-2,5	-2,5
Suecia	1,9	2,2	1,4	2,7	2,0	2,5	1,8	0,1	-0,3	0,2	1,3	0,8	1,2
UE-15	1,1	2,0	1,3	2,4	2,1	2,1	1,7	0,4	0,0	0,6	-1,9	-2,3	-2,2

* Informe de Otoño 2002.

Fuente: Comisión Europea, Informe de Primavera 2003.

CUADRO I-9
PREVISIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2002-2004
 (Países candidatos. Informe de Otoño 2002)

Países	Crecimiento del PIB				Tasa de inflación			Crecimiento del empleo			Déficit público		
	2002	2003 (anterior*)	2003 (actual)	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Chipre	2,2	4,0	3,5	4,1	3,0	4,2	2,1	0,6	1,0	1,3	-2,6	-2,1	-1,1
Eslovenia	2,6	4,0	3,6	4,0	7,6	6,5	5,4	0,0	0,8	1,0	-1,8	-1,3	-1,2
Estonia	4,5	5,3	4,7	5,1	3,8	3,8	4,0	1,4	0,5	0,8	0,7	-0,3	-0,4
Hungría	3,4	4,5	4,5	4,9	5,2	4,3	3,5	-0,3	0,8	1,2	-6,9	-5,7	-4,5
Letonia	5,0	6,0	5,5	6,0	1,9	2,2	3,0	-0,5	1,0	1,0	-1,8	-2,5	-2,9
Lituania	5,0	5,0	3,5	4,5	0,2	1,0	2,5	0,0	0,3	0,6	-1,8	-1,9	-1,8
Malta	2,8	4,0	3,4	3,6	2,7	2,5	2,6	0,1	0,4	0,8	-6,2	-5,3	-4,1
Polonia	0,8	3,2	3,2	3,9	2,1	2,5	3,3	-1,5	1,0	1,5	-4,4	-4,5	-3,6
Rep. Checa	2,2	3,9	3,2	3,8	2,0	1,9	2,8	-0,1	0,0	0,1	-6,4	-6,6	-6,3
Rep. Eslovaca	3,9	4,2	3,9	4,8	3,7	8,2	7,0	0,2	0,7	1,1	-6,0	-4,8	-3,6
Países de ampl.	2,1	4,0	3,6	4,2	2,9	3,3	3,6	-0,7	0,7	1,1	-4,9	-4,7	-3,9
Bulgaria	4,0	5,0	5,0	5,5	6,0	5,0	4,0	0,5	1,0	1,0	-0,6	-0,5	-0,5
Rumanía	4,2	4,9	4,6	4,7	22,2	15,2	12,0	0,3	0,0	0,1	-2,9	-2,7	-2,7
Turquía	3,9	3,7	3,7	4,4	45,4	27,5	18,5	0,2	1,1	1,3	-15,1	-11,5	-9,0

* Informe Primavera 2002 para los países candidatos.

Fuente: Comisión Europea, Informe de Otoño 2002 para los países candidatos.

En el año 2003 la Comisión espera que el PIB de la zona euro crezca un 1,0 por 100, la previsión anterior era de 1,8 por 100 y que el de la Unión Europea lo haga un 1,3 por 100 frente al 2,0 por 100 pronosticado anteriormente. La zona euro crecerá un 2,3 por 100 en el 2004. Para el conjunto de la Unión Europea la Comisión estima que el PIB crezca un 2,4 por 100 en el año 2004.

Este pesimismo a corto y medio plazo se sustenta también en que el crecimiento registrado por la economía europea durante el año 2002 se moderó aún más en la segunda mitad del año; al crecer la zona euro sólo un 0,9 por 100, mientras que el conjunto de la Unión lo hizo en un 1,1 por 100.

Atendiendo a algunos países, en 2003 Alemania sólo crecerá un 0,4 por 100 (1,4 por 100 en las anteriores previsiones), y Francia un 1,1 por 100 (un 2,0 por 100 en la previsión realizada en otoño). Finlandia, Grecia, Irlanda y Reino Unido crecerán más que España en el año 2003 (2,2, 3,6, 3,3 y 2,2 por 100 sobre el PIB, respectivamente).

También en el año 2003, Alemania, Francia y Portugal no cumplirán el requisito establecido por el Pacto de Estabilidad para el déficit público de no alcanzar el 3,0 por 100 del PIB, y en 2004 Holanda y Reino Unido podrían no cumplirlo tampoco. Asimismo, en 2003 la zona euro destruirá empleo, aunque no la Unión Europea en su conjunto.

Aunque el escenario presentado por la Comisión es muy poco optimista, no es previsible que Europa entre en una fase de recesión. En este sentido, la confianza de los consumidores está en los mismos niveles que en 1992, justo antes de entrar en recesión, probablemente como sobre-reacción a la guerra de Iraq, como puede estar indicando el hecho de que los índices de confianza de los empresarios no acompañen tales expectativas. La Comisión considera que no es fácil aventurar cuál va a ser la tendencia del consumo privado a corto plazo, que depende de los efectos de algunos de los factores que lo han conducido a la atonía actual, como la inflación, superior a las previsiones y que ha recortado el poder adquisitivo de las familias; la escasa creación de empleo, que ha frenado el crecimiento de la renta disponible real, o la incertidumbre sobre el consumo futuro causado por la pérdida de valor de los fondos de pensiones.

Tras la moderación de la inversión de los últimos trimestres, y a pesar de que esta variable sólo crecerá un 0,3 por 100 en el año 2003, las necesidades de reposición del capital fijo, las facilidades financieras actuales y el moderado repunte del consumo previsto pueden servir para favorecer cierta recuperación. Respecto al comercio internacional, como aportación a una potencial aceleración del crecimiento económico, a pesar de su recuperación no se puede esperar una contribución importante del mismo, en particular teniendo en cuenta los efectos de la apreciación del euro.

La apreciación del euro permitirá, no obstante, reforzar la lucha contra la inflación, que, en opinión de la Comisión, se resiste a bajar por razones diversas en distintos países, entre los que hay notables diferenciales, y por algún motivo compartido como la evolución de los precios del petróleo. Con todo, en algunos Estados en los que la ralentización ha sido más intensa la inflación es muy baja.

El déficit de las Administraciones Públicas ha aumentado significativamente hasta llegar a un nivel del 2,2 por 100 del PIB en 2002 en la zona euro y un 1,9 por 100 en la Unión en su conjunto. En el año 2003 los déficit serán todavía algo mayores, un 2,5 por 100 en la zona euro y un 2,3 en la Unión Europea. Alemania, Irlanda y Holanda están reduciendo su déficit ajustado al ciclo, mientras que Italia está haciendo un esfuerzo menor. Con todo, a juicio de la Comisión, tanto Alemania como Portugal siguen teniendo un déficit excesivo. Asimismo, el déficit ajustado al ciclo del Reino Unido se está alejando a grandes pasos del equilibrio presupuestario.

*La Unión
Europea no
creará empleo*

La Comisión es particularmente pesimista respecto a la evolución del empleo en la Unión, debido a que, si bien durante el principio del periodo de lento crecimiento actual éste aguantó bien gracias a la flexibilidad de los contratos, que permitieron compensar la no reducción de plantillas, este tipo de ajuste podría haber llegado a su fin. Por ello, en el año 2003 se destruirá empleo neto en la Unión Europea por primera vez desde 1994, lo que en combinación con el crecimiento de la población activa puede provocar un aumento del desempleo en el bienio 2003-2004 en toda la Unión de hasta 1,4 millones de parados.

De todos los países de la Unión Europea, el que arrastra mayores problemas económicos es Alemania, hasta el punto de que prácticamente se encuentra desde el año 2000 en una fase de estancamiento. Alemania sólo creció un 0,2 por 100 en 2002, debido no sólo a la situación económica internacional, sino también a las debilidades estructurales de su economía. En este contexto la aportación de la demanda externa permitió mantener el crecimiento en cifras positivas, puesto que la demanda interna cayó un 1,5 por 100 y la inversión en bienes de equipo, por ejemplo, un 9,0 por 100, reflejando el clima de desconfianza que predomina en este país. Según el Bundesbank, la economía alemana se contrajo durante el último trimestre del año 2002 en tasa intertrimestral. Para afrontar la crisis, el Gobierno alemán ha presentado un plan de reformas que contempla, entre otras medidas, un importante recorte del gasto social —en aspectos como prestaciones médicas, que deberían cubrirse con seguros privados, y modificaciones de las prestaciones por desempleo—, así como medidas encaminadas a aligerar cuestiones administrativas que afectan a las empresas y recortes fiscales para las Pymes. Este paquete de medidas fue presentado por el Gobierno alemán antes de las elecciones, pero su adopción quedó pospuesta cuando su contenido se retiró durante la campaña electoral. En el mes de marzo de 2003 el canciller Schroeder anunció en el Parlamento un paquete de reformas del Estado de Bienestar alemán. El paquete contempla una reforma del sistema alemán de pensiones, reduce el subsidio de los parados de larga duración y flexibiliza el despido en las pequeñas empresas.

*Grave crisis
en Alemania*

La difícil situación económica afecta a los objetivos de déficit público alemán, que alcanzó el 3,6 por 100 del PIB en 2002, y que según las últimas previsiones podría no mejorar en 2003, lo cual conducirá a una elevación del ratio deuda/PIB hasta un 63,0 por 100.

Francia ha experimentado una considerable desaceleración durante el año 2002, debido principalmente al deterioro de sus cuentas exteriores —en particular la caída de las exportaciones— y al importante también retroceso de la confianza empresarial. Las empresas francesas han entrado en una fase en la que dominan las dificultades para mantener beneficios y liquidez, lo cual ha llevado a una reducción de sus inventarios y a un repliegue de la inversión. Por esta razón, el ritmo de crecimiento del PIB francés, que fue, en

tasa anualizada, del 2,5 por 100 en la primera mitad de 2002, se redujo hasta el 1,0 por 100 en la segunda. El incremento del consumo público compensó la caída del consumo privado, a costa de disparar el déficit, atenuando la intensidad de la desaceleración.

Reino Unido creció un 1,8 por 100 en 2002, algo menos que en el año anterior y también algo menos de lo previsto para el siguiente, 2003, por la Comisión Europea. Las caídas de las exportaciones y de la inversión provocadas por la coyuntura internacional han sido compensadas por el intenso crecimiento del consumo de las familias y la expansión fiscal, materializada en un aumento del consumo público. Este factor puede terminar generando un aumento del déficit público, alcanzando cotas en torno al 2,5 por 100 del PIB en 2003.

Italia no ha escapado a la tónica general de las economías centrales de la Unión Europea, afectadas por la desaceleración de fondo. La economía italiana sólo creció un 0,4 por 100 en 2002, y en el 2003 lo hará a un ritmo del 1,0 por 100, según la Comisión Europea. El descenso de las exportaciones y la atonía de la demanda interna explican esta situación, si bien al final del ejercicio tanto el consumo privado como la construcción emitían claros signos de reanimación.

La situación internacional ha dejado huella en Holanda, en 2002 sólo creció un 0,3 por 100. Al deterioro de su competitividad internacional y la caída de las exportaciones se sumó la debilidad del consumo privado, en un clima de deterioro de la confianza de consumidores —ante la no creación de empleo— y empresarios. Los incrementos fiscales no han contribuido a compensar la situación.

Austria, a pesar de su desaceleración, ha conseguido evitar los graves problemas de algunos de sus vecinos debido a su mejor comportamiento externo. Con todo, la caída del consumo privado y de la inversión condujo a crecer en 2002 un modesto 1,0 por 100.

Bélgica, una economía muy abierta, depende intensamente de lo que sucede en sus principales socios europeos, lo cual ha provocado una intensa caída del ritmo de crecimiento del PIB desde 2000. Tras un pobre crecimiento de sólo el 0,8 del PIB en el año 2001,

en 2002 fue del 0,7 por 100. Esta situación se extendió también a Luxemburgo, donde también impactó negativamente la adversa situación registrada en 2002 por los mercados financieros. Dinamarca ha resistido mejor la desaceleración gracias al mejor tono relativo de su demanda interna, el consumo privado y el mantenimiento de sus flujos de exportación debido a su particular composición. Todo ello le ha permitido crecer un 1,6 por 100 en 2002. Grecia creció a un ritmo del 4,0 por 100 en 2002, muy por encima del resto de la Unión y de la zona euro, sobre todo gracias al impulso de la inversión, prioritariamente dirigida a los preparativos de los Juegos Olímpicos de 2004. El consumo público aumentó un 6,2 por 100 y la formación bruta de capital un 6,7 por 100. Irlanda creció un 6,0 por 100 en 2002, si bien este ritmo se moderará en 2003 debido a la suave caída del consumo público y de la menor aportación del sector exterior. Finlandia creció un 1,6 por 100, más que en el año anterior, una excepción en la Unión Europea, gracias al tirón conjunto de las demandas interna y externa, orientadas hacia la inversión pública y la compra de bienes duraderos. Suecia experimentó un patrón similar, consiguiendo crecer un 1,9 por 100 debido a la aportación positiva del sector exterior y al crecimiento del consumo privado gracias al aumento de la renta disponible.

La economía de Portugal se encuentra en una intensa fase de ajuste, después de que varios años de intenso crecimiento fundamentado en la demanda interna hayan conducido a una situación de abultado déficit externo, un exceso de crédito acumulado en el sector privado, que costará tiempo asimilar y reducir, y un déficit público excesivo. Bajo estas fuertes restricciones, la economía portuguesa sólo creció un 0,5 por 100 en 2002 y no remontará ese ritmo hasta el año 2004.

En este contexto de expectativas a la baja, en el mes de marzo de 2003 el BCE acordó una leve bajada de los tipos de interés de un 0,25 por 100, dejándolos en el 2,5 por 100, y decepcionó a los mercados de valores, que registraron pérdidas. El Presidente del BCE justificó el recorte por la prolongada amenaza de la guerra y también porque la inflación se situó por debajo del 2,0 por 100, al tiempo que más del 50 por 100 de la economía comunitaria se encuentra estancada. El Presidente del BCE dejó abierta la posibilidad de nuevos recortes. Esta decisión, que no agota las expectativas

de futuros recortes adicionales, alimentadas también por la apreciación del euro frente al dólar, no satisfizo especialmente a aquellos analistas que consideran necesaria una mayor relajación monetaria ante la agudeza de la desaceleración económica y el riesgo de estancamiento que se cierne sobre la Unión, razón por la que los mercados que esperaban medio punto de descenso reaccionaron con cierto pesimismo. Por ello, el tono de la política monetaria del BCE, así como el debate acerca de la flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el marco de la coordinación de las políticas económicas europeas, ha cobrado una gran relevancia en los últimos meses.

3.5.2. Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Casi al mismo tiempo que las monedas y billetes de euro comenzaron a circular, en los primeros meses del año 2002, los Estados miembros de la Unión que forman parte de la zona euro comenzaron a conocer lo difícil que puede resultar afrontar una recesión en un marco de política económica caracterizado por una política monetaria común en combinación con estrictas normas presupuestarias diseñadas para garantizar a escala nacional la estabilidad del euro. En este sentido, la obligación de satisfacer los criterios de contención del déficit público establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁰ (PEC) se ha convertido en una dura prueba tanto para las instituciones comunitarias —la Comisión y el Consejo—, obligadas a exigir su cumplimiento, como para los Estados miembros, enfrentados a una difícil coyuntura.

La Comisión Europea, al evaluar en el mes de febrero de 2002 los planes de estabilidad presentados, previno del riesgo de incumplimiento —estimado entonces en un 2,8 por 100 del PIB alemán para ese año, previsión que no se cumplió—, y aplicó por primera vez el mecanismo de alerta preventiva para advertir sobre el crecimiento del déficit público de Alemania y también del de Portugal.

²⁰ Aprobado en el Consejo Europeo de Amsterdam de 1997. El PEC consta de dos reglamentos del Consejo (DOCE C 209, de 2-8-1997, y DOCE C 236 de 2-8-1997) y de una Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 158 y ss.

A medida que avanzaba el año 2002 se fue comprobando que el déficit público alemán sería al final del ejercicio superior al límite permitido, lo cual dejó en evidencia los mecanismos de control y supervisión diseñados para garantizar la estabilidad del euro y también, generó la primera crisis grave para el Eurogrupo en un momento crítico para su coordinación económica.

A tenor de la evolución de los acontecimientos y del debate abierto entre los partidarios de estrechar los requisitos establecidos por el PEC y aquellos que defendían incluso su suspensión cautelar, en el mes de noviembre de 2002 el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Pedro Solbes, presentó una propuesta oficial de modificación o reforma de dicho Pacto. Para ello, la Comisión Europea aprobó en noviembre de 2002 una Comunicación sobre el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias²¹. La propuesta contempla la posibilidad de permitir desviaciones temporales en la consolidación fiscal a los países con una deuda pública claramente por debajo del 60 por 100 del PIB. También plantea que la Comisión pueda pronunciarse no sólo sobre la situación y tendencia de los índices nominales de deuda de cada país, sino también sobre la calidad y composición del gasto público, cuestión sin duda delicada.

*La propuesta
Solbes: ¿reforma
del Pacto de
Estabilidad?*

La Comisión, por medio del Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, ha pretendido así cerrar el debate surgido a partir de la constatación de los problemas para respetar el PEC por varios Estados miembros, con el fin de evitar que esta cuestión, en combinación con el riesgo de que se produzcan otros incumplimientos por parte de otros países, acabase afectando a la credibilidad de la moneda única y de las instituciones comunitarias. La consecución de un marco normativo eficaz para coordinar las políticas fiscales en la Unión Económica y Monetaria (UEM) constituye un objetivo esencial; no en vano el PEC se aprobó tomando como objetivo la estabilidad presupuestaria. Por esta razón, aunque el PEC sigue siendo el marco apropiado para la definición de las políticas presupuestarias, su aplicación y ejecución pueden mejorarse.

La propuesta del Comisario parte de la constatación de que, a pesar de que el seguimiento de las disposiciones contempladas en

²¹ COM (2002) 668 final, del 27-11-02.

el Tratado y también en el PEC han aportado una experiencia positiva, el proceso de consolidación fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea no ha progresado desde el año 1999.

Así, mientras el déficit presupuestario de la zona euro en 1993, el año de entrada en vigor del Tratado de Maastricht, era de un 5,5 por 100 del PIB, sin duda elevado, éste cayó 3,5 puntos entre ese año y 1997. En 1997 todos los Estados miembros salvo Grecia, que lo hizo en 1999, descendieron por debajo del umbral del 3,0 por 100. La experiencia desde entonces ya en la UEM muestra un comportamiento menos inequívoco. Así, en condiciones económicas favorables, el déficit presupuestario de la zona euro fue del 1,3 por 100 del PIB en 1999 y del 0,9 por 100 en 2000²², pero creció en el año 2002, alcanzando un nivel del 2,2 por 100.

*Crecen los
déficit y la
deuda pública
acumulada*

Esta evolución se debe a varias razones, además de la reducción del ritmo de crecimiento económico, entre las que destacan los recortes impositivos que no han sido compensados con reducciones equivalentes del gasto público y algunos aumentos discrecionales del gasto, aunque es preciso distinguir entre unos y otros países.

La Comisión estima que siete países de la zona euro y diez Estados de la Unión alcanzaron en el año 2001 situaciones de proximidad al equilibrio o al superávit, al tiempo que los coeficientes deuda/PIB seguían decreciendo. Gracias a ello, en estos Estados se creó un margen de maniobra suficiente para dejar actuar anticíclicamente a los estabilizadores automáticos durante la actual ralentización, y no como en la anterior crisis, en la que los volúmenes de deuda acumulada obligaron a compensar sus efectos para evitar un crecimiento excesivo de los déficit. No obstante, algunos Estados miembros no han conseguido dicha aproximación. En Portugal el déficit fue del 4,1 por 100 del PIB en el año 2001, por lo que el Consejo aprobó una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo. El déficit de Alemania para el año 2002 fue, como se ha indicado, del 3,6 por 100 del PIB según el Informe de Primavera, razón por la que la Comisión ha adoptado un informe sobre el riesgo de un déficit excesivo. En el año 2002 el déficit público de

²² Fue un superávit del 0,1 por 100 del PIB si se incluyen los ingresos obtenidos del UMTS.

Francia fue del 3,04 por 100 de su PIB. Al cierre de esta Memoria, la Comisión Europea está estudiando la posibilidad de abrir un procedimiento contra Francia por superar el 3,0 por 100 del PIB de déficit, ante lo que Francia alega que *de facto* el déficit del Estado, Seguridad Social y colectividades locales es del 3,0 por 100 en cifras redondeadas. Antes de conocerse el 3,0 por 100 definitivo, la Comisión adoptó una recomendación que debe aprobar el Consejo con un aviso de alerta temprana por desviación significativa de sus objetivos. En 1997 se aceptó que Francia formase parte del euro con un déficit del 3,02 por 100 del PIB, cuando también entonces el límite exigido era del 3,0 por 100. Entonces ese 3,02 significó más de un punto de reducción respecto al año precedente, mientras que el 3,04 del 2002 supone un salto cuantitativamente mucho mayor, y en sentido opuesto, ya que el déficit público francés en el año 2001 fue del 1,4 por 100 del PIB.

El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea, el Ecofin, aprobó el Plan de Estabilidad de Reino Unido para el año 2003 en el mes de febrero de ese año, pero advirtió que su previsión de déficit para 2004 —un 2,5 por 100 del PIB— está condicionada a una previsión de crecimiento demasiado optimista —el 2,75 por 100 del PIB—, al tiempo que el déficit estructural se mantiene relativamente alto. La recomendación aprobada por el Consejo emplaza al Reino Unido a tener en cuenta el objetivo de equilibrio presupuestario a medio plazo, y deja claro que el límite del 3,0 por 100 no debe rebasarse, incluso si la deuda pública está por debajo del límite del 60 por 100. El problema con Reino Unido es que es necesario combinar cierta flexibilidad por no formar parte del euro, asumiendo que el Gobierno actual es el más proclive a formar parte del euro de la historia reciente británica, al tiempo que en la coyuntura actual su independencia monetaria puede resultar particularmente peligrosa si se registra algún choque externo relevante con motivo de la inestabilidad internacional.

A la Comisión también le preocupa la situación relativa a la deuda pública acumulada, con volúmenes por encima del 100 por 100 del PIB en Grecia o Italia, y sin que se hayan logrado reducciones significativas en los últimos cuatro años, a pesar de las reducciones de los tipos de interés como consecuencia de la participación en el euro.

Saldo
presupuestario
cíclico y
estructural

La Comisión considera que el saldo presupuestario ajustado cíclicamente es una medida más adecuada para valorar los cambios en las posiciones presupuestarias, puesto que considera la influencia del ciclo económico en el déficit nominal. Este indicador se ha deteriorado desde 1999, desde el 1,6 por 100 de ese año, pasando por el 1,7 por 100 de 2000, el 1,9 en el año 2001 y probablemente alcanzando el 2,0 por 100 del PIB en el 2002. Por esta razón creció la deuda pública bruta acumulada, por primera vez en muchos años, alcanzando el 69,6 por 100 del PIB.

La Comisión considera que las dificultades planteadas a partir de la consolidación de un contexto de crecimiento más lento del esperado no deben considerarse como factores capaces de alterar el fondo del marco normativo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, en el sentido de que están bien definidas, son simples, flexibles y coherentes con el resto de políticas.

La participación de los Estados miembros en la aplicación del PEC ha disminuido, siendo divergentes las acciones emprendidas respecto a los compromisos adquiridos. También ha sido difícil establecer objetivos presupuestarios claros y verificables que tengan en cuenta las condiciones económicas estructurales. Asimismo, la Comisión destaca como problemas las dificultades experimentadas en el marco de recogida y evaluación de las estadísticas presupuestarias, como por ejemplo en Portugal, que ha tenido que revisar al alza sus niveles de déficit, o no se han seguido políticas de consolidación presupuestaria durante el periodo de coyuntura favorable. Otro problema ha sido la evidente deficiencia de los procedimientos del PEC aplicados en las situaciones críticas, en particular la ineficacia del mecanismo de alerta preventiva. Ello se debe a que la aplicación del PEC no se diseñó para abordar las circunstancias específicas de cada país de forma coherente, garantizando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y apoyando las reformas estructurales encaminadas a fomentar el potencial de crecimiento y empleo.

El Consejo Económico y Social se ha pronunciado sobre esta cuestión en diferentes ocasiones²³, abogando por una medición de los

²³ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 163 y ss.

saldos presupuestarios que tengan en cuenta los elementos cíclicos. En el marco del Pacto de Estabilidad, si los países logran reducir sus déficit estructurales aumentarán el margen de maniobra para que intervengan los estabilizadores automáticos contracíclicamente.

Esta reflexión asume el principio de fondo del Pacto de Estabilidad de intentar conseguir a corto plazo una situación financiera general de «proximidad al equilibrio o superávit», si bien estima que ese objetivo debe ser compatible con las restricciones que imponga la realidad coyuntural en cada momento. Las propuestas pueden realizarse dentro del marco del Tratado y de los actuales reglamentos del PEC, porque ni alteran las exigencias y objetivos básicos ni crean nuevos procedimientos.

Según la Comisión, los factores que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar los déficit o balances presupuestarios y de establecer objetivos sobre los mismos, así como para establecer mecanismos de corrección o de sanción, serían cinco:

Factores a considerar para una reforma

- La situación en el ciclo económico tanto del conjunto de la Unión Europea como de cada uno de sus Estados miembros al realizar la vigilancia presupuestaria.
- La necesidad de que la política presupuestaria contribuya siempre al crecimiento y a la creación de empleo.
- La consideración de que un relajamiento procíclico del presupuesto en coyuntura favorable constituye un incumplimiento de las exigencias presupuestarias a escala de la Unión Europea, y debe dar lugar a una respuesta adecuada y oportuna empleando los instrumentos contemplados en el Tratado.
- El establecimiento de disposiciones transitorias claras para los países con déficit estructural, de modo que las acciones emprendidas para corregir los desequilibrios los orienten hacia el objetivo de seguir una tendencia hacia el equilibrio presupuestario o de proximidad con el mismo.
- La viabilidad de las finanzas públicas debe ser un objetivo político básico en la Unión Europea, atribuyendo una mayor importancia al endeudamiento de las Administraciones Públicas en el procedimiento de vigilancia presupuestaria.

La Comisión propone que los Estados miembros reafirmen su compromiso político con el PEC adoptando una resolución relativa al reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias. Al mismo tiempo, la Comisión se propone modernizar el análisis de las políticas presupuestarias y económicas mediante la adopción de una amplia gama de medidas. Asimismo, las normas fiscales deben estar apoyadas por procedimientos de ejecución eficaces y creíbles en todos los ámbitos —cálculo de la desviación, razones de la misma, evaluación, interpretación del criterio de deuda y comunicación.

3.6. POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO, POLÍTICAS SOCIALES Y DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO

En el año 2002 la Unión Europea siguió trabajando en los ámbitos del empleo, de reforma del mercado de trabajo y de fortalecimiento de los sistemas de protección social conforme a los objetivos marcados por la Unión Europea en este ámbito en los Consejos de Lisboa, Feira, Niza, Estocolmo y Laeken y en el marco de lo que se conoce también como Estrategia Europea de Empleo de Luxemburgo. Este ámbito de políticas europeas se desarrolla íntegramente más adelante en el capítulo sobre mercado de trabajo, políticas de empleo y relaciones laborales.

En dicho capítulo, además de los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo de Barcelona, en el que se consideró necesario simplificar y consolidar la Estrategia Europea de Empleo para hacer más factible la consecución de los objetivos marcados en Lisboa para el año 2010, también se desarrolla una evaluación de la Estrategia Europea de Empleo desde 1997, que da pie a la identificación por parte de la Comisión de cuatro áreas de intervención sobre las que deberían concentrarse las futuras acciones de reforma.

Respecto a la política social europea, las consecuencias del envejecimiento y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones han vuelto a centrar la agenda comunitaria, tal y como se expone en el mencionado capítulo.

El diálogo social a escala europea ha experimentado una clara consolidación en el plano teórico, que quedó expuesta en la Comunicación

de la Comisión del 26 de junio de 2002 sobre «Diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio»²⁴.

Respecto a los acuerdos concretos alcanzados en el marco del diálogo social europeo, cuestión desarrollada también más adelante, durante el año 2002 se adoptó el Programa de Trabajo de los agentes sociales europeos —UNICE/UEAPME, CEEP y ETUC— de carácter trianual (2003-2005), que fue presentado en la Cumbre del Diálogo Social Europeo celebrada en Bruselas el 28 de noviembre de 2002.

*Cumbre del
Diálogo Social
Europeo*

Asimismo, durante el año 2002 los interlocutores sociales europeos alcanzaron el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo y también consensuaron el «Marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones»²⁵, presentado en el Consejo de Barcelona.

Durante el año 2002 se aprobó, también, la Directiva 2002/14/CE, por la que se establece el marco general de información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

3.7. POLÍTICAS EUROPEAS

3.7.1. La futura reforma de la Política Agraria Comunitaria

La Comisión Europea comenzó a plantear y a hacer públicas durante el año 2002 las principales líneas de la próxima reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC), que debería modificar el sistema de ayudas a partir del año 2004. La propuesta de reforma planteada se articula en torno a tres ejes: desacoplamiento, modulación y condicionalidad de las ayudas.

La idea fundamental de la propuesta es la de desvincular las ayudas de la producción para reducir los excedentes, lo que se conoce como desacoplamiento, cuya aplicación permitirá que sea posible

*Reforma
de la PAC:
desacoplamiento,
modulación y
condicionalidad*

²⁴ COM (2002) 341 final.

²⁵ «Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications» puede verse en la página web <http://eiro.eurofound.ie/2002/04/Feature/EU0204210F.html>.

no tener que producir para percibir ayudas. La modulación consiste en la reasignación de ayudas directas a la producción hacia subvenciones al desarrollo rural. La condicionalidad se traducirá en la vinculación de la percepción de ayudas con la puesta en marcha de medidas medioambientales y de calidad de los alimentos.

A pesar de que diez nuevos Estados ingresarán en la Unión en el año 2004, el presupuesto de la PAC se mantendrá congelado hasta el año 2006, tal y como se decidió en el mes de octubre de 2002. Asimismo, a partir del año 2006, dicho gasto sólo podrá crecer un 1,0 por 100 anual. En el año 2007 entrará en vigor el nuevo marco financiero con los diez nuevos miembros formando parte de la Unión. Entonces es previsible que sea preciso aprobar una reforma de la PAC de mayor calado. En cualquier caso, todavía no existe consenso entre los Quince sobre las ideas planteadas por la Comisión Europea al respecto.

Desde que la Comisión planteó su propuesta de reforma en el mes de julio de 2002, el único acuerdo adoptado al respecto ha sido que el comienzo de lo que se conoce como modulación se produzca a partir del año 2006, y no de 2004 como proponía inicialmente la Comisión.

La reforma de la PAC está subordinada a dos factores principales: la ampliación de la Unión Europea y el proceso de reforma de la Unión Europea en general. La reforma de la Unión contempla no sólo aspectos institucionales y «de fondo», los que ha abordado la Convención para el Futuro de Europa, sino también la negociación de unos nuevos escenarios financieros previsiblemente más austeros para el campo cuando se agote el actual periodo financiero 2000-2006 (el próximo será el 2007-2013), teniendo en cuenta las negociaciones comerciales que se desarrollan en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Otros factores condicionan esta nueva reforma desde diferentes ángulos, como por ejemplo la crisis de legitimidad interna generada por escándalos alimentarios como el de las vacas locas.

Objetivos medioambientales y de calidad

Por ello también, las grandes líneas de la propuesta planteada por la Comisión contemplan una reorientación progresiva de las ayudas hacia fines ecológicos y de calidad. La reorientación se haría sustituyéndolas en una cuantía equivalente por subvenciones a

la producción agrícola. Si bien económicamente la propuesta podría beneficiar a países como España y Francia, el fondo de la misma refleja un profundo cambio de filosofía que apunta hacia el fin de las ayudas directas, lo cual no ha sido bien recibido por los principales países receptores de ayudas agrarias.

Las ayudas directas a la agricultura, que en un principio se concibieron como medidas de intervención y garantía de precios, fueron convirtiéndose paulatinamente, en virtud de las diferentes reformas, en ayudas vinculadas a la producción. A partir de la entrada en vigor de la reforma, la referencia utilizada para determinar las cuantías de las ayudas según el esquema de desacoplamiento sugerido por la Comisión sería la superficie de la explotación y el método de producción, contemplando factores como los estándares ecológicos, la calidad de los productos, la seguridad e higiene en el trabajo y seguridad alimentaria, la situación económica de la explotación e incluso el bienestar animal, abarcando progresivamente toda una serie de productos hasta llegar a incluir a todos, lo cual sería también una novedad. Cada explotación percibiría una única ayuda, simplificando así el complejo sistema actual de primas. También las ayudas se vincularán a partir de la entrada en vigor de la reforma a conceptos distintos a la producción, con el fin de orientar ésta hacia los productos más rentables y reducir excedentes, de acuerdo con el principio de condicionalidad antes comentado.

El otro cambio importante que plantea la Comisión consiste en limitar las ayudas a las explotaciones grandes. Para ello, se irían reduciendo escalonadamente, a un ritmo de un 3,0 por 100 anual hasta el año 2012, las ayudas directas a todas aquellas explotaciones que perciben más de 5.000 euros anuales de subvención comunitaria. Al mismo tiempo, se establecería un tope de subvención anual por explotación por valor de 300.000 euros.

*Reducción de
ayudas para las
explotaciones
grandes*

Las explotaciones grandes verían reducidas sus ayudas en un 19,0 por 100 en el año 2012, mientras que las medianas que perciben entre 5.000 y 50.0000 euros anuales recibirían en el año 2012 un 12,5 por 100 menos. Las pequeñas que reciben menos de 5.000 euros quedarían fuera de estos recortes. Así se conseguiría recabar un 6,0 por 100 más de fondos para el desarrollo rural y otro 6,0 por 100 adicional para financiar las reformas de sectores como el arroz, trigo duro, patatas o forrajes desecados.

Con el fin de mantener los flujos financieros previstos en el marco presupuestario actual, los fondos obtenidos de esta reducción serían redistribuidos —modulación— como ayudas para el desarrollo rural. La propuesta contempla también la reducción en un 5,0 por 100 del precio de intervención de los cereales y el mantenimiento del sistema de cuotas lácteas hasta el año 2012.

La modulación de las ayudas pretende corregir una situación como la actual según la cual, de acuerdo con la Comisión Europea, la mitad de todos los pagos de la PAC —unos 11.000 millones de euros— van a parar al 5,0 por 100 de los mayores beneficiarios, concentrados en áreas como la Cuenca Parisina, Baja Sajonia y East Anglia. Con todo, la propuesta propone calcularlas conforme a una fórmula ligada a niveles históricos de producción que establece un vínculo claro con la producción. Respecto a la condicionalidad de las ayudas propuestas por la reforma, aunque la misma pretende corregir la multidisfuncionalidad actual causada por la vinculación entre precios y producción, que ha fomentado la agricultura intensiva frente a esquemas más respetuosos con el medio ambiente, no parece que las medidas planteadas puedan asegurar una sólida «eco-condicionalidad».

Respecto a cuáles podrían ser las repercusiones para España de esta propuesta de reforma, a corto plazo no provocaría grandes modificaciones en el montante total de flujos financieros que se perciben en España, aunque sí para algunos tipos de explotaciones concretos. En este sentido, la mayoría de las explotaciones españolas son de dimensión reducida y de competitividad media frente a las explotaciones intensivas más características de otros Estados miembros, al tiempo que los flujos liberados por la reforma se reorientarían al desarrollo rural, aunque algunos sectores sí verían reducidas las ayudas que reciben.

*Organizaciones
agrarias
españolas*

Las organizaciones agrarias españolas se oponen a cómo ha planteado la Comisión la modulación de ayudas y también al desacoplamiento de las subvenciones fijando una única ayuda o subvención por unidad de superficie (hectárea). La aplicación estricta de la primera propuesta de desacoplamiento de la Comisión supondría el riesgo de abandono de explotaciones de secano no rentables y también problemas para determinados tipos de explotaciones ganaderas. También proponen elevar el mínimo de 5.000 euros exento de mo-

dulación y considerar la situación general en las zonas desfavorecidas. Asimismo, estiman que el efecto de la modulación, calculado una vez que esta medida sea aplicada en toda su extensión, es decir, según lo previsto para el año 2013, provocaría unas pérdidas económicas de 381,21 millones de euros. Por lo que respecta al desacoplamiento, esta medida podría provocar los mayores perjuicios no sólo en el sector agrario, sino también en aquellos sectores directamente relacionados como los de proveedores (maquinaria, semillas, fitosanitarios, etc.), la industria agroalimentaria y el sector servicios en el ámbito rural. Además, el desacoplamiento tendrá especial incidencia en las zonas más desfavorecidas del territorio y en los sectores con índices de producción más bajos.

La conclusión de las organizaciones españolas es, por tanto, que la modulación es básicamente una reducción de ayudas. Ese recorte de ayudas sirve para financiar no una mayor política de desarrollo rural, sino una reserva monetaria para atender futuras reformas sectoriales pendientes, especialmente las de carácter continental, ya que las explotaciones mediterráneas apenas recibirán fondos suplementarios, debido a que el Consejo congeló el presupuesto agrícola hasta 2013 en octubre del año 2002. La consecuencia de esta medida sería el mantenimiento del apoyo a la agricultura y ganadería más intensiva, en detrimento de la agricultura de baja productividad y de los territorios rurales con dificultades específicas (despoblamiento, montaña, clima o zonas desfavorecidas, por ejemplo). En cuanto a la desvinculación de las ayudas de la producción, el método para asignar «títulos» con derecho a ayuda —que podrán ser comprados y vendidos en un mercado libre— se hará en función de la ayuda recibida durante tres campañas (de 2000 a 2002), lo cual consagra la distribución desigual de ayudas entre productores y regiones.

El Gobierno español ha planteado la posibilidad de establecer más tramos para modular las ayudas según el tamaño de las explotaciones —frente a los tres propuestos—, así como un reacomplamiento parcial que evite un único pago por hectárea por motivos medioambientales o de seguridad alimentaria, al que deberían sumarse algunas de las ayudas que se pagan en la actualidad. Esta posibilidad, el que el desacoplamiento no sea total y afecte a menos producciones de la inicialmente previstas, ha sido considerada en las últimas propuestas planteadas para su estudio por la Comisión Europea antes de cerrar esta edición de la Memoria del CES.

*Propuestas del
Gobierno
español*

Esta propuesta de reforma también ha sido criticada por países como Francia porque sigue una línea distinta a la que están aplicando otros grandes productores como Estados Unidos. Desde la aprobación del *Farm Act* en mayo de 2002 por la Administración Bush, que daba marcha atrás al modelo impulsado por la Administración Clinton con la *Free Farming Act* de 1992, Estados Unidos ha reforzado sus ayudas a la producción y ha reorientado su política comercial en este ámbito hacia una mayor protección de los intereses de sus productores. Esta tendencia sitúa esta cuestión en el marco de las negociaciones comerciales internacionales.

*Agricultura
en la OMC*

En noviembre de 2001, los ministros de Comercio de todo el mundo se encontraron en Qatar, en la IV Conferencia Ministerial de la OMC en la que se decidió abrir una nueva ronda de negociaciones comerciales. Entonces se comenzó a llamar a esta nueva ronda comercial «Ronda del Desarrollo», con el fin de intentar destacar el papel que el comercio internacional puede desempeñar a favor del desarrollo económico, al tiempo que se establecía la reducción de la pobreza como uno de los objetivos prioritarios de la nueva ronda de negociaciones comerciales. Los países en vías de desarrollo entendieron esta orientación de las rondas comerciales como un cambio de actitud hacia el tratamiento que la agricultura podría recibir en esta ronda, también conocida como «Ronda de Doha».

Un año después del comienzo de las negociaciones no se ha conseguido alcanzar acuerdos relevantes en materia agraria que modifiquen la situación anterior, manteniéndose cuanto menos los mismos niveles de protección comercial a las producciones agrarias de los países más desarrollados —vía subsidio o por medio de otros instrumentos—, e incluso utilizando la protección agraria como contrapartida comercial para asegurar el acceso de los países en vías de desarrollo a otros tipos de productos cualitativamente muy distintos, como por ejemplo los medicamentos.

La Comisión Europea, en representación de los Quince, ha insistido ante la OMC en la necesidad de mantener el contenido de lo que se conoce como «caja azul», en la que se incluyen la mayor parte de las ayudas directas de la PAC.

Desde el punto de vista del desarrollo, las propuestas de reforma de la PAC van en la dirección adecuada, aunque no son del calado que los países del Tercer Mundo esperaban y necesitan. En este sentido, el desacoplamiento que propone la Comisión satisface sólo de manera superficial las normas de la OMC, sin que exista garantía alguna de que las nuevas normas no vuelvan a provocar, como ya hizo la reforma de 1992, incrementos de la producción y las exportaciones por debajo de los costes reales de producción. La OMC debe estudiar todavía si los futuros pagos que se produzcan con cargo a esas ayudas desacopladas cumplen los criterios de la «caja verde» de la OMC —prácticas permitidas en materia agraria por la OMC— y si constituyen o no a efectos prácticos subsidios a la producción y a la exportación. Otras opiniones subrayan que bastaría con aplicar el 50 por 100 de las medidas de desacoplamiento sugeridas para cumplir con los requisitos establecidos en la OMC.

3.7.2. La reforma de la Política Pesquera Común

El Consejo de Ministros de Pesca aprobó la reforma de la Política Pesquera Común (PPC) en la reunión celebrada el 16 de diciembre de 2002 en Bruselas.

De esta reforma cabría destacar el nuevo Reglamento, relativo a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, que parece pasar por alto el final del periodo transitorio para España y Portugal al afirmar que la igualdad de acceso a las aguas comunitarias, más allá de las 12 millas, deberá ser objeto de estudio por el Consejo antes de que finalice el año 2004, cuando el Tratado de Adhesión de España y Portugal a la CEE establece que las limitaciones y restricciones al acceso a las aguas comunes de las flotas de estos países acabarían el 31 de diciembre de 2002.

Además, el nuevo Reglamento establece que la clave de reparto de cuotas entre los Estados miembros debe seguir teniendo en cuenta las «Preferencias de La Haya», llamadas así por el Consejo de Asuntos Exteriores que las formuló en noviembre de 1976.

*Las Preferencias
de La Haya*

Las Preferencias de La Haya consistieron en la concesión de prioridades, a la hora del reparto de cuotas, en las regiones más dependientes de la pesca, así como compensaciones a aquellos

Estados miembros que perdieron cuotas de capturas en los países terceros, como consecuencia de la instauración de las zonas económicas exclusivas que tuvo lugar al final de la década de los setenta. El reparto final tuvo en cuenta también las capturas históricas referidas a un periodo trianual.

De esta forma, las regiones que en 1976 fueron consideradas prioritarias (pertenecientes al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) lo siguen siendo hoy en día, según este Reglamento. En cambio, las regiones dependientes de la pesca de España y Portugal no son consideradas como prioritarias, ni tampoco se tiene en cuenta que, según el Tratado de Adhesión, la clave de reparto de cuotas asignada a España y Portugal en 1986 terminaba el 31 de diciembre de 2002, con lo que confirma la misma clave para estos países.

Otro aspecto importante de esta reforma lo constituye el Reglamento que sustituye al de ayudas estructurales a la pesca, el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), que a finales del año 1999 fue aprobado para tener un programa de ayudas que abarcase el periodo 2000-2006 y que, ahora dicha programación se reduce hasta el 31 de diciembre de 2004 para las principales medidas, como son la renovación de la flota o las ayudas a las sociedades mixtas. Además, para determinados segmentos de flotas, estas ayudas a la renovación desaparecen a partir del 1 de enero de 2003 (barcos mayores de 400 toneladas brutas).

*Recurso de
España al
Tribunal
de Justicia de
Luxemburgo*

Ante la nueva situación planteada por la reforma de la PPC, España ha decidido recurrir los nuevos Reglamentos, al entender que los mismos pueden estar en contradicción con varios principios comunitarios, como el de no discriminación o de progresividad y con el Tratado de Adhesión de España y Portugal.

En concreto, el recurso de España afecta a cuatro aspectos: la clave de reparto de cuotas, con el fin de que se tenga en cuenta las regiones dependientes de la pesca en España; la reclamación de cuotas en el mar del Norte y mar Báltico, para que haya igualdad de condiciones con el resto de los Estados miembros; el acceso a las 12 millas de Francia, ya que la flota francesa puede acceder a las 12 millas españolas, y, finalmente, el que las ayudas a la renovación de la flota se extiendan a los barcos mayores de 400 toneladas.

3.7.3. Saldo financiero entre las Comunidades Europeas y España

El presupuesto para las Comunidades Europeas para el año 2002 se enmarcó en las perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo en la cumbre de Berlín de marzo de 1999 para el periodo 2000-2006, las cuales representan un marco financiero a medio plazo en el que se deberá hacer frente al proceso de ampliación de la Unión Europea. Estas perspectivas financieras clasifican el gasto en siete categorías y los importes asignados a cada una de ellas son techos de compromisos para el presupuesto de cada año, a excepción de la categoría 2 —Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión—, cuyo importe es un objetivo de gasto y no un límite, como en el resto. También se fija un límite global para los créditos de pago de cada año.

En cuanto al saldo financiero entre España y las Comunidades Europeas en 2002 (cuadro I-10), los flujos netos han registrado un saldo positivo a favor de España de 8.350,65 millones de euros, superior al de 5.510,27 millones de euros de 2001. En particular, en 2002 la aportación española descendió un 1,1 por 100 respecto a 2001, mientras que los ingresos crecieron un 22,7 por 100. El saldo financiero resultante es de signo positivo para España, y superior al del año 2001 en un 51,5 por 100, debido esencialmente a esa combinación de fuerte ascenso en los ingresos procedentes de la Unión Europea y menor aportación española.

Por el lado de los pagos, los recursos propios tradicionales han disminuido un 35,4 por 100, debido principalmente al cambio normativo según el cual los Estados miembros han pasado a retener el 25 por 100 de la recaudación de estos recursos, frente al 10 por 100 anterior. La aportación por recurso IVA neto ha disminuido un 19,5 por 100, debido a la reducción en el tipo aplicable a la base IVA desde el 1,0 por 100 en 2001 hasta el 0,75 por 100 en 2002; la base IVA para la aportación ha estado limitada al 50 por 100 del PNB. Los pagos realizados por España como recurso PNB aumentaron un 31,5 por 100 en 2002. La contribución al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) aumentó un 88,8 por 100 respecto a la de 2001. La Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2001 fijó unas necesidades para el año 2002 de 2.000 millones de euros para financiar el séptimo y el octavo FED, pero finalmente la Comisión sólo ha solicitado a los Estados miembros, en 2002, 1.481 millones de euros.

CUADRO I-10
FLUJOS FINANCIEROS ENTRE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 1990-2002
(En millones de euros)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Aportación española a las Comunidades Europeas	2.251,63	3.280,85	3.893,30	4.450,90	4.828,58	3.701,66	4.443,06	5.411,63	5.915,34	6.323,77	6.558,07	6.676,42	6.603,11
Recursos propios tradicionales	492,31	606,30	610,79	534,77	564,69	712,18	600,04	629,95	740,67	818,76	918,02	906,17	585,39
Recurso IVA neto	1.684,73	2.161,35	2.669,00	2.916,48	2.598,25	2.151,98	2.474,39	2.745,60	2.617,24	2.841,52	2.888,79	3.134,97	2.524,99
Recurso PNB neto	9,92	435,34	526,78	905,77	1.560,38	743,24	1.314,83	1.965,53	2.416,38	2.577,57	2.642,92	2.589,30	3.405,93
Otros	64,67	77,86	86,74	93,88	105,25	94,27	53,80	70,56	141,05	85,92	108,34	45,98	86,80
II. Ingresos procedentes de las Comunidades Europeas	3.011,21	5.662,01	5.885,55	6.830,50	6.942,66	10.553,48	9.936,72	10.410,40	12.223,92	13.518,26	10.859,21	12.186,68	14.953,76
FEOGA-Garantía	1.632,37	2.547,90	2.749,63	3.578,12	4.171,42	4.410,41	3.892,26	4.535,23	5.318,52	5.237,17	5.481,88	6.169,49	5.933,07
FEOGA-Orientación y otros recursos del sector	160,03	493,16	508,71	671,11	311,59	861,75	942,37	733,01	1.098,77	1.412,72	516,65	630,24	981,25
FEDER	830,50	1.702,27	1.883,40	1.682,76	1.560,41	2.690,70	2.521,33	2.546,83	2.823,34	3.726,50	2.818,88	3.380,61	4.045,73
FSE	319,01	807,12	642,88	634,34	464,36	1.471,84	1.270,30	1.816,49	1.745,87	1.968,81	796,58	1.084,75	1.794,74
Fondo de Cohesión	0,0	0,0	0,0	195,02	364,01	1.023,34	1.265,18	722,65	1.184,09	1.110,70	1.197,08	868,50	2.120,43
Otros	69,30	111,56	100,93	69,15	70,88	95,43	45,28	56,19	53,34	62,36	48,14	53,08	78,56
III. Saldo financiero (II-I)	759,58	2.381,16	1.992,25	2.379,60	2.114,08	6.851,82	5.493,67	4.998,77	6.308,58	7.194,48	4.301,13	5.510,27	8.350,65

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Presupuestos, Subdirección General del Presupuesto Comunitario.

Con relación a los ingresos, éstos en total ascendieron a 14.953,76 millones de euros en 2002, un 22,7 por 100 más que el año anterior. Destaca el fuerte incremento experimentado por los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión, del 144,2 por 100, seguido por los notables aumentos del Fondo Social Europeo (FSE) (65,5 por 100), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA-Orientación) (49,4 por 100) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (19,7 por 100). Los ingresos procedentes del FEOGA-Garantía se mantienen en niveles similares a los de 2001, con una ligera disminución del 3,8 por 100, debido principalmente a una caída en los pagos FEOGA para los cultivos herbáceos y para la carne de ovino y caprino.

4. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA AMINORA SU RITMO DE CRECIMIENTO

Los resultados de la actividad económica en 2002 profundizaron la desaceleración iniciada el año anterior. La moderación en la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), aunque menor que la sufrida por la media de los socios comunitarios, se explicó fundamentalmente por el deterioro de la inversión y la atonía de la demanda de consumo, y se tradujo en una menor creación de empleo y, por primera vez desde 1994, en un aumento de la tasa de paro.

La menor actividad fue el resultado de un comportamiento sectorial muy dispar. El sector primario y la industria registraron descensos en su producción; la construcción y los servicios mostraron una considerable amortiguación en su crecimiento, aunque el primero creció más del doble que la actividad económica general. El único sector que mejoró respecto a 2001 fue el energético, que se reveló como el más independiente del panorama general.

El diferente comportamiento sectorial determinó las disparidades en el crecimiento de las distintas Comunidades Autónomas, que en esta ocasión estuvo liderado por Andalucía, Madrid y Asturias.

4.1. UNA MODERADA DESACELERACIÓN

Durante 2002 la economía española manifestó nuevamente una moderación en su crecimiento, de manera que la tasa media de avance del PIB alcanzó un 2,0 por 100 (cuadro I-11), esto es, sie-

Su peor resultado desde 1993

te décimas por debajo del crecimiento de 2001 siendo, además, el peor resultado desde la recesión del año 1993, cuando el producto cayó un 1,0 por 100.

En general, todas las previsiones sobre la actividad económica española auguraban un crecimiento superior al efectivamente alcanzado; cuatro décimas de punto más, en el caso de las previsiones presentadas por el Gobierno español en su *Actualización del Programa de Estabilidad* de diciembre de 2001²⁶ y una décima de punto más en el de las previsiones de la Comisión Europea²⁷ y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico²⁸ (OCDE). La desviación respecto a las expectativas respondió al escaso impulso inversor.

La incertidumbre sobre la recuperación de la economía internacional y los pobres resultados que, en términos de crecimiento, registraron los principales socios comerciales de la economía española, concretamente Francia y Alemania, derivaron en un comportamiento medio anual del sector exterior peor del esperado. La debilidad de las exportaciones y la atonía consumidora, aunque el consumo público creciera más de lo previsto, deterioraron las expectativas empresariales en un grado tal que fueron incapaces de reaccionar ante un precio del dinero históricamente bajo. De hecho, desde una perspectiva anual, la mayor desviación respecto a las previsiones fue la protagonizada por la formación bruta de capital fijo; sin embargo, tal y como se expone más adelante, desde una perspectiva trimestral esta macromagnitud mostró una recuperación progresiva a lo largo del año.

A lo largo de 2002 la debilidad de la actividad se fue haciendo cada vez más evidente, circunstancia que obligó al Gobierno, un mes antes de la presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003, a rebajar dos décimas de punto las previsiones de crecimiento de la actividad económica general. En aquéllas ya se recogían las dificultades de recuperación que venía mostrando la demanda interna española y, más concretamente, la inversión.

²⁶ Las previsiones del Gobierno fueron modificadas a lo largo del año. La última modificación antes del cierre del ejercicio 2002, de 24 de septiembre de 2002, situaba al crecimiento del PIB en un 2,2 por 100.

²⁷ Comisión Europea, *Previsiones de primavera*, 2002.

²⁸ OCDE, *Economic Outlook n.º 71*, junio de 2002.

CUADRO I-11
CUADRO MACROECONÓMICO, 1999-2002
 (Tasas de variación interanual)

Conceptos	1999	2000	2001	2002 (e)
PIB y agregados				
Producto interior bruto	4,2	4,2	2,7	2,0
Consumo privado nacional	4,7	3,9	2,5	1,9
Consumo público	4,2	5,0	3,1	3,8
Formación bruta de capital fijo	8,7	5,7	3,2	1,4
– Bienes de equipo	7,6	4,7	-1,2	-4,1
– Construcción	9,0	6,1	5,8	4,5
Demanda interna (1)	5,6	4,4	2,8	2,3
Exportación de bienes y servicios	7,7	10,1	3,4	1,4
Importación de bienes y servicios	12,7	10,6	3,5	2,2
<i>Pro memoria</i>				
PIB a p. constantes (2) (millones de euros)	507.220	528.440	542.568	553.476
PIB a p. corrientes (millones de euros)	565.200	609.320	651.640	693.924
Precios y costes				
Deflactor del PIB	2,7	3,5	4,2	4,4
Precios de consumo (diciembre)	2,9	4,0	2,7	4,0
Costes laborales unitarios nominales totales	2,1	3,0	3,8	3,2
Mercado de trabajo				
Variación del empleo (EPA)	5,5	5,5	3,7	2,0*
Tasa de desempleo	15,7	13,9	10,5*	11,4*
Sector exterior (saldo en % del PIB)				
Comercial	-5,1	-5,9	-5,4	-5,0
Cuenta corriente	-2,3	-3,1	-2,6	-2,6
Cuenta corriente y de capital	-1,2	-2,3	-1,7	-1,5
Necesidad de financiación AAPP, % PIB				
Administraciones públicas totales	-1,17	-0,78	-0,14	-0,07
– Administración central (Estado y Organismos)	n.d.	n.d.	-0,58	-0,47
– Seguridad Social	n.d.	n.d.	0,83	0,70
– Administraciones territoriales	n.d.	n.d.	-0,39	-0,30

(e) Estimaciones.

(1) Aportación al crecimiento.

(2) Año base 1995.

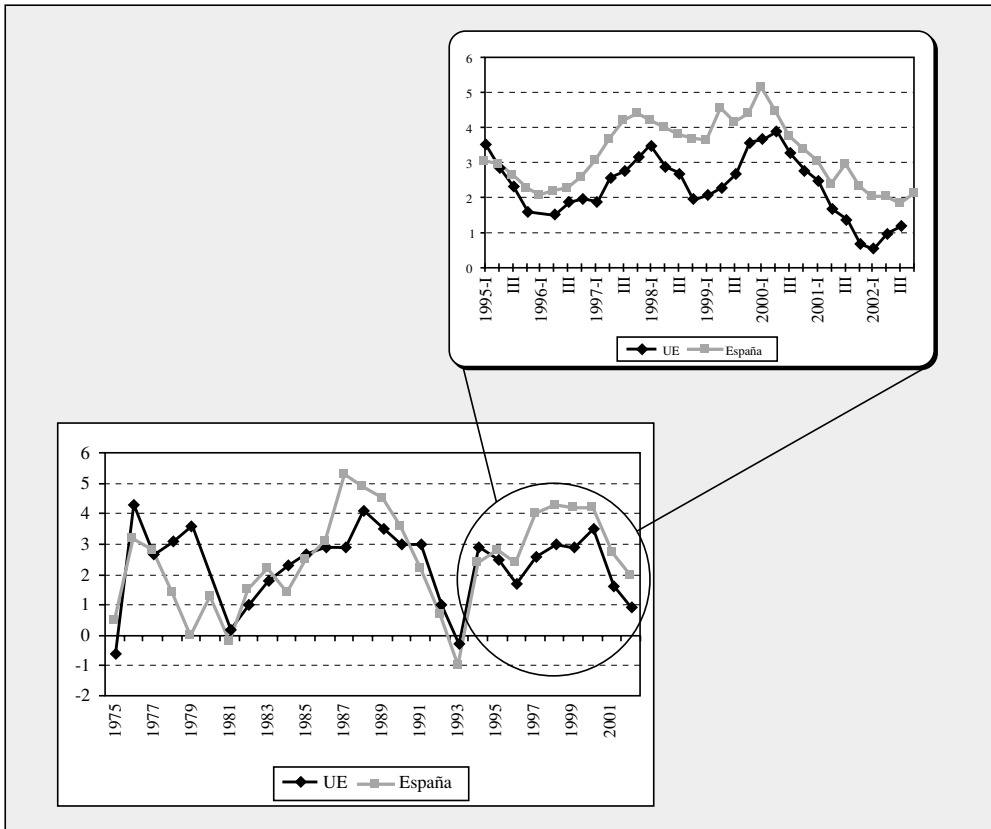
* Nueva definición de paro.

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

La amortiguación en el crecimiento que caracterizó a 2002 se venía registrando desde el primer trimestre de 2000 y, analizando su evolución trimestral (gráfico I-1), podría haber alcanzado un mínimo en el tercer trimestre de 2002. En efecto, durante los tres primeros

Repunte de la actividad en el cuarto trimestre

GRÁFICO I-1
CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1975-2002
 (Tasas de variación interanual del PIB)



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

trimestres del año la actividad económica se fue desacelerando gradualmente; pero en el cuarto trimestre, gracias al inicio de la recuperación de la demanda interna, se alcanzó un crecimiento interanual del 2,1 por 100, tres décimas por encima del crecimiento del trimestre anterior. Este repunte podría augurar el inicio de una nueva fase de aceleración de la actividad; sin embargo, cabe recordar que no ha sido el único punto mínimo que se ha computado en las tasas trimestrales interanuales de crecimiento desde que comenzó la desaceleración; entre el segundo y el tercer trimestre de 2001 se produjo igualmente un repunte en la tasa de crecimiento del PIB, lo que no evitó que la desaceleración continuara hasta 2002.

A pesar de que el balance descrito no resulta muy favorable, cabe señalar que, tanto trimestralmente como en medias anuales, la economía española, por octavo año consecutivo, mantuvo un diferencial positivo de crecimiento respecto a la Unión Europea.

Como se ha señalado, la desaceleración de 2002 respondió a una moderación en el ritmo de crecimiento de la demanda interna, que aportó 2,3 puntos al crecimiento del PIB, cinco décimas menos de lo aportado en 2001. Este resultado fue consecuencia del menor crecimiento registrado por el gasto en consumo final, un 2,3 por 100, frente al 2,6 de 2001 (cuadro I-12). Si bien el consumo de las Administraciones Públicas creció un 3,8 por 100, siete décimas más que en 2001, éste no pudo compensar la desaceleración del consumo privado que avanzó de media anual un 1,9 por 100, seis décimas menos que en 2001. En general, la moderación en el crecimiento del empleo, el deterioro de la renta real por el encarecimiento de la cesta de la compra, la incertidumbre de los mercados financieros y sus bajas rentabilidades explicaron la atenuación del crecimiento del consumo de los hogares, y ello a pesar de que los tipos de interés se mantuvieron en niveles muy bajos a lo largo de todo el periodo.

*Debilidad
en la demanda
de consumo*

Por su parte, la formación bruta de capital fijo redujo su ritmo de crecimiento a un 1,4 por 100, esto es, 1,8 puntos menos que 2001. Este balance resulta de conjugar el descenso de la inversión en bienes de equipo, -4,1 por 100, con la amortiguación en el crecimiento de la formación bruta de capital fijo en construcción, que creció de media anual un 4,5 por 100, 1,3 puntos menos que en 2001.

CUADRO I-12
AGREGADOS MACROECONÓMICOS DE DEMANDA, 2002
(Tasas de variación interanual)

Consumo privado nacional	-	↑	1,9%	PIB 2,0%
Consumo público	+	↑	3,8%	
Formación bruta de capital fijo	-	↑	1,4%	
Exportaciones de bienes y servicios	-	↑	1,4%	
Importaciones de bienes y servicios	-	↑	2,2%	

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*.

*Notable
deterioro de la
inversión en
bienes de equipo*

En los últimos cinco años la formación bruta de capital fijo ha reducido su ritmo de crecimiento en más de ocho puntos. Esta trayectoria descendente es fundamentalmente un reflejo del deterioro experimentado por uno de sus componentes, la inversión en bienes de equipo, cuya desaceleración fue aún mayor, pasando de un crecimiento del 14,5 por 100 en 1998 al mencionado descenso del 4,1 por 100 en 2002.

No obstante, el análisis trimestral de las tasas de crecimiento interanuales recogieron para 2002 una recuperación gradual de la formación bruta de capital fijo que podría estar adelantando un cierto cambio en las expectativas empresariales. En el primer trimestre del año, la tasa de crecimiento interanual se situó en el 0,7 por 100, y podría haber marcado un mínimo en la tendencia, puesto que desde ese momento, las tasas de crecimiento mostraron un cierto despegue, lo que llevó a finalizar el año con una tasa trimestral de crecimiento interanual de 2,5 por 100.

Esta recuperación gradual estaría en línea con la evolución seguida por las exportaciones de bienes, que a lo largo del año pasaron de una tasa de variación negativa del 3,7 por 100 en el primer trimestre a una positiva de 8,8 por 100 en el último. A pesar de ello, la demanda externa se comportó peor de lo previsto al aumentar en dos décimas su aportación negativa al crecimiento del producto, pasando de -0,1 puntos en 2001 a -0,3 en 2002. Tanto la exportación, especialmente, como la importación de bienes y servicios redujeron su tasa de crecimiento en términos reales. Las exportaciones de bienes y servicios crecieron un 1,4 por 100, dos puntos menos que en el año anterior, y las importaciones aumentaron un 2,2 por 100, frente al 3,5 por 100 del ejercicio previo.

Desde la perspectiva de la oferta (cuadro I-13), el mayor retroceso correspondió a la producción de las ramas agraria y pesquera, -2,1 por 100, aunque mejoró el resultado de 2001 en un punto porcentual. La producción industrial, sin energía, registró igualmente tasas de crecimiento negativas, -0,5 por 100, aunque su progreso trimestral reveló una recuperación gradual a lo largo del año, que se tradujo en tasas positivas de crecimiento en los dos últimos trimestres. Incluyendo la energía, la rama industrial mostró un crecimiento de su VAB del 1,0 por 100, ya que el descenso descrito fue compensado por el fuerte crecimiento de las ramas energéticas,

un 8,3 por 100, 5,5 puntos por encima del crecimiento de 2001. La construcción, por su parte, continuó demostrando un notable dinamismo, con una tasa de crecimiento medio anual del 4,9 por 100, si bien moderó su crecimiento respecto a 2001.

Finalmente, el sector servicios reveló una moderación en su crecimiento de un punto porcentual respecto al año anterior, de manera que la tasa media para 2002 se situó en el 2,2 por 100. Esta situación se explica fundamentalmente por la ralentización en el crecimiento de la producción de servicios de mercado, que, en línea con la evolución del consumo privado y de las exportaciones, creció un 1,9 por 100, frente al 3,3 por 100 de 2001.

La ralentización de la actividad económica general se tradujo en una moderada creación de empleo, la menos intensa de los últimos seis años. De acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral, en 2002 se crearon 203.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, frente a los 359.000 creados en 2001. Es decir, el empleo creció un 1,3 por 100, 1,1 puntos menos que en 2001. De la conjunción de la moderación en el crecimiento de la actividad y del empleo, se observó que la productividad aparente del factor trabajo creció respecto al ejercicio anterior, situándose en 0,7 por 100, cuatro décimas por encima del crecimiento de la productividad en 2001.

Una moderada creación de empleo

CUADRO I-13
ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTORES, 2000-2002
(Tasas de variación interanual)

Sectores	2000			2001			2002		
	VAB real	Empleo	Productividad (1)	VAB real	Empleo	Productividad (1)	VAB real	Empleo	Productividad (1)
Agricultura y Pesca	1,6	-3,1	4,7	-3,1	0,4	-3,5	-2,1	-5,3	3,2
Industria (2)	4,0	2,6	1,4	1,4	1,4	0,0	1,0	-0,5	1,5
Construcción	6,4	7,0	-0,6	5,4	5,4	0,0	4,9	2,7	2,2
Servicios	4,0	3,8	0,2	3,2	2,4	0,8	2,2	2,3	-0,1
Total	4,1	3,4	0,7	2,7	2,4	0,3	2,0	1,3	0,7

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

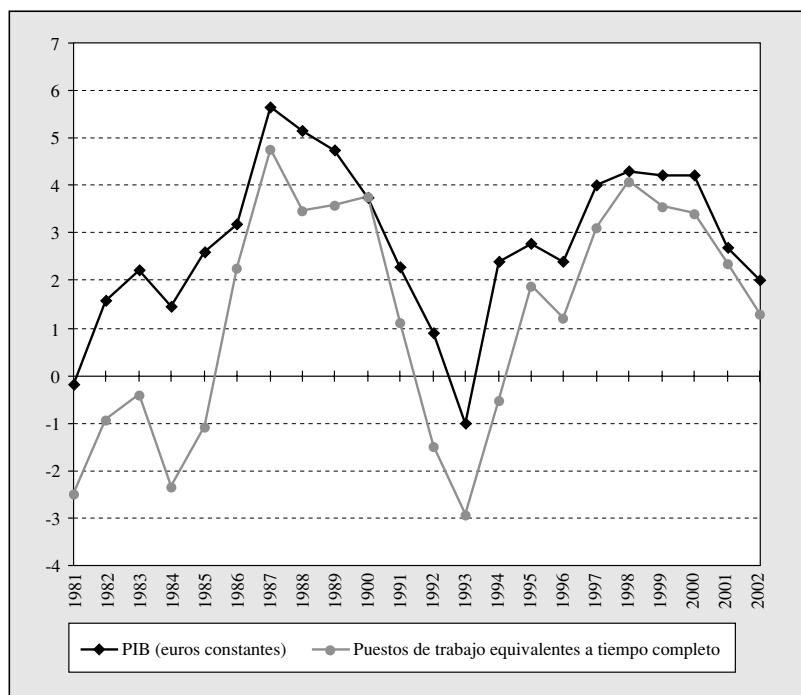
(2) Incluye energía.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

Del conjunto de sectores, dos ramas de actividad destruyeron empleo; por un lado, la agraria y pesquera, que registró un descenso en el nivel de empleo del 5,3 por 100, y por otro la industrial, que perdió 15.000 empleos equivalentes a tiempo completo, es decir, un $-0,5$ por 100 del empleo total. Al igual que sucediera en 2001, la construcción fue la rama más dinámica en cuanto a creación de empleo, con una tasa de variación media anual del 2,7 por 100; no obstante, se moderó respecto al año anterior, cuando la creación de empleo había alcanzado el 5,4 por 100. Finalmente, los servicios crearon empleo a un ritmo de 2,3 por 100, sólo una décima menos que el año anterior.

Al analizar de manera conjunta la serie de crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalentes, junto al crecimiento del PIB (gráfico I-2), se observa que, en los últimos años de crecimiento económico, el ciclo seguido por la creación de em-

GRÁFICO I-2
CICLO DE LA ACTIVIDAD Y DEL EMPLEO, 1981-2002
 (Tasas de variación interanual)



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

pleo se ha acercado al del crecimiento del producto, lo que parece indicar que el empleo se ajusta a la evolución económica general. No obstante, en la última fase de desaceleración no se ha crecido por debajo del 2 por 100, umbral que al traspasarse en otros ciclos condujo a destrucción de empleo.

El año 2001 fue el primer ejercicio de aplicación de la nueva Encuesta de Población Activa (EPA) que, tal y como se expresa más adelante en el capítulo del mercado de trabajo, responde a la necesidad de adaptar la definición de desempleo a lo dispuesto en la Unión Europea y de adecuar la encuesta a la estructura actual de la población española.

De acuerdo con la EPA, la tasa media de crecimiento del empleo para el conjunto del año ascendió a 2,0 por 100, 1,7 puntos menos que en 2001, lo que se tradujo en una generación neta de empleo algo superior al cuarto de millón de puestos de trabajo, 222.000 puestos menos de los creados el año anterior. Se registró, asimismo, un aumento en el número de parados, de 213.900, circunstancia que no se había producido desde 1994 y que llevó a aumentar la tasa de paro en nueve décimas de punto, hasta un 11,4 por 100.

Aumenta la tasa de paro: y alcanza un 11,4 por 100

En cuanto al marco de política económica en el que se desarrolló la actividad durante 2002, cabe destacar el carácter procíclico que a lo largo de la práctica totalidad del ejercicio mostró la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). En efecto, las decisiones de política monetaria se mantuvieron a la espera de conocer la evolución de la economía mundial y el ritmo de recuperación de las economías comunitarias. De este modo, el tipo mínimo de puja de las operaciones principales de financiación del Eurosistema se mantuvo inalterado hasta que, a finales de 2002, al observar la continuidad de la desaceleración económica, se procedió a reducirlo en 50 puntos básicos, situándolo en el 2,75 por 100. Por otra parte, la política fiscal estuvo, una vez más, centrada en el cumplimiento del objetivo de déficit cero, a pesar de la ralentización económica.

Política económica procíclica

En 2002 se introdujeron una serie de reformas estructurales que trataron de avanzar en la liberalización de los mercados de bienes y servicios. Aunque algunas fueron especialmente significativas, como las relativas a los mercados financieros, al sector de las tele-

Telecomunicaciones, transporte ferroviario y sistema financiero

comunicaciones o al sector de transporte ferroviario, la mayor parte consistieron en el desarrollo normativo de las medidas de reformas aprobadas en años anteriores (cuadros I-14 y I-15). El Gobierno en su *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España*, de diciembre de 2002, describió los resultados que durante el año se produjeron en materia de apertura, liberalización y aumento de la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales. Cabe recordar que este conjunto de medidas responde al compromiso adquirido por parte del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Lisboa, que identificaba a este tipo de reformas estructurales, junto a la adaptación de la economía a la sociedad del conocimiento, como las claves para asegurar un crecimiento equilibrado y sostenido en el medio plazo.

Las medidas adoptadas a lo largo de 2002 pertenecen a dos tipos de reformas estructurales: por un lado, aquellas cuyo objetivo es asegurar la apertura o liberalización de las denominadas industrias de red (cuadro I-14), como son las redes energéticas, de telecomunicaciones, de transportes o de agua, que por su naturaleza como proveedores de *inputs* básicos para el resto de sectores desempeñan un papel indiscutiblemente relevante a la hora de determinar la competitividad de la economía española.

CUADRO I-14

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2002. CAMBIOS EN LAS INDUSTRIAS DE RED

ENERGÍA
Electricidad <ul style="list-style-type: none"> — Se aprobó el Real Decreto 841/2002, de 2 de agosto, que desarrolla el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, que potencia la participación de los productores en régimen especial en el mercado de producción de electricidad. Trata de promover la competencia y aumentar el número de oferentes. — En septiembre se aprobó la <i>Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de las Redes de Transporte 2002-2011</i>, con dos grupos de medidas para el fomento de la competencia en el sector, relativas a la ampliación de las interconexiones internacionales y a la conexión a la red de los nuevos entrantes. — Se avanzó en el diseño del <i>Mercado Ibérico de Electricidad</i>. — En la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social se estableció la metodología para la aprobación de la tarifa eléctrica media o de referencia en el periodo 2003-2010.

CUADRO I-14 (Continuación)

**PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES
Y SERVICIOS EN 2002. CAMBIOS EN LAS INDUSTRIAS DE RED**

— Se aprobó el Real Decreto 1433/2002, de 27 de diciembre, por el que se establecen los requisitos de medida en baja tensión de consumidores y centrales de producción en Régimen Especial, y el Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión y completan la regulación existente relativa al suministro para hacerla extensiva a la totalidad de los consumidores de baja tensión, de tal forma que sea posible la plena elegibilidad el 1 de enero de 2003.

Gas natural

— Se aprobó el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, y completa el marco normativo atendiendo a la necesidad de asegurar la elección de suministrador a partir del 1 de enero de 2003.

— La *Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de las Redes de Transporte 2002-2011*, aprobada en septiembre (anteriormente mencionada), está igualmente ligada a la puesta en marcha de las centrales de ciclo combinado.

— Se aprobaron varias órdenes ministeriales que establecen mecanismos de cálculo de los peajes de acceso a las infraestructuras y un sistema de retribución basado en costes.

Hidrocarburos

Los avances liberalizadores de 2002 se centraron en la aplicación de las medidas adoptadas mediante el RD-Ley 6/2000.

TELECOMUNICACIONES

— Durante 2002 se elaboró el Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones²⁹ que, además de transponer el nuevo marco regulador comunitario, presentó como objetivo declarado el de simplificar la normativa y las reglas de acceso a la actividad, para reforzar la competencia y garantizar los derechos básicos de los consumidores.

— Asimismo, se aprobó la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico, ampliando el concepto de servicio universal.

TRANSPORTES

— Respecto al transporte por carretera se puso en marcha el Plan Estratégico del Transporte de mercancías por carretera (PETRA). Se liberalizaron completamente los precios en el transporte de mercancías y para el transporte discrecional de viajeros a través de la eliminación de las tarifas de referencia del Ministerio de Fomento.

— Respecto al transporte ferroviario, durante 2002 se elaboró el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario³⁰, cuyo objetivo fundamental es liberalizar la prestación del servicio ferroviario, para lo cual se procedería a la separación de la infraestructura del servicio de transporte y se introduciría un canon por el uso de la infraestructura.

AGUA

En 2002 se aprobó el Plan Nacional de Regadíos, que con el horizonte 2008 constituye el instrumento básico de ordenación y modernización de esta actividad.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España*, diciembre 2002, y de la legislación específica de cada sector.

²⁹ Véase, Dictamen del CES 3/2003, de 26 de febrero, sobre Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

³⁰ Véase, Dictamen del CES 1/2003, de 29 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario.

Por otro lado, se llevaron a cabo cambios normativos que afectan al marco en el que se desenvuelve la actividad económica (cuadro I-15). Destacaron las novedades en materia de defensa de la competencia, algunas medidas de reforma de mercado de trabajo, medidas para fomentar la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i), así como la protección del medioambiente y, finalmente, la aprobación de una nueva Ley para el sistema financiero.

CUADRO I-15

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2002. CAMBIOS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD

En materia de defensa de la competencia
— En 2002 entró en vigor la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, que establece los puntos de conexión que delimitan el ejercicio de las competencias por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, los mecanismos necesarios de coordinación y cooperación en este ámbito y un procedimiento para resolver los posibles conflictos.
En materia de I+D+i
— Se aprobó el Real Decreto 601/2002, de 28 de junio, que regula y convoca las ayudas de la línea de préstamos preferenciales del Ministerio de Ciencia y Tecnología a las entidades de capital-riesgo.
— Asimismo, se aprobó la Ley 10/2002, de 29 de abril, que modificó la normativa de patentes para incorporar la Directiva 98/44/CE, sobre protección jurídica de las invenciones biotecnológicas.
En materia medioambiental
— Se aprobó la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyo eje central pivota sobre una nueva autorización que reúne y sustituye a todas las autorizaciones de carácter ambiental anteriormente existentes con el objetivo de prevenir y proteger el entorno de manera global.
— Se aprobaron el Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre, y el Real Decreto 837/2002, de 2 de agosto, por el que se regula la información relativa al consumo de combustible y a las emisiones de CO ₂ de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento financiero en territorio español.
En el mercado de trabajo
— Se aprobó el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, convertido tras su tramitación parlamentaria, en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre ³¹ .

³¹ Véase el capítulo II de esta misma Memoria en donde se comenta que esta reforma estuvo marcada por la falta de consenso, que llevó a convocar y realizar una huelga general el 20 de junio de 2002, coincidente con la Cumbre Europea de Sevilla, y a otras movilizaciones posteriores, para exigir la retirada de la reforma.

CUADRO I-15 (Continuación)

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2002. CAMBIOS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD

— Se aprobó la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, basada en el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre.

En los mercados financieros

— Se aprobó la Ley 44/2002, de 23 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que realiza la reforma más importante y sustancial desde la aprobación en 1998 de la reforma del Mercado de Valores. En ella se han traspuesto varias Directivas comunitarias relativas al intercambio de información con terceros países, al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio o al acceso de las entidades de dinero electrónico.

— Se refundieron las normas relativas a la regulación de los Planes y Fondos de Pensiones en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España, diciembre 2002*, y legislación específica.

De nuevo, como sucedió respecto a las previsiones para 2002, las realizadas para 2003 por la Comisión Europea y otros organismos internacionales son menos optimistas que las presentadas por el Gobierno en su *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2002-2006*, de diciembre de 2002 (cuadro I-16). Tanto la Comisión Europea como la OCDE consideran que en 2003 la economía española se recuperará levemente, de manera que el crecimiento del PIB alcanzaría, según sus estimaciones, un 2,0 y un 2,1 por 100, respectivamente, mientras que las autoridades económicas españolas consideran que, para 2003, España crecerá un 3,0 por 100. No obstante, todas las previsiones parecen coincidir en que la recuperación de la economía española se producirá a partir del segundo semestre de 2003, aunque siempre sujeta a la incertidumbre que envuelve al comportamiento de la economía internacional.

Previsiones para 2003: suave recuperación

La diferencia radica en el distinto comportamiento previsto para los grandes agregados macroeconómicos de demanda. Aunque todas las previsiones coinciden en que el consumo privado se recuperará en 2003, gracias a la reforma del IRPF y al mantenimiento en la creación de empleo, la previsión de la Comisión y la OCDE es menos optimista que la oficial del Gobierno. Esto mismo sucede con la formación bruta de capital, pero en este caso la diferencia entre las previsiones es muy superior, ya que la institución comunitaria y la OCDE someten sus previsiones a ciertas cautelas

CUADRO I-16
PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA EN 2003
 (Tasas de variación interanual)

Conceptos	Ministerio de Economía	Comisión Europea		OCDE	
	España	España	UE-15	España	UE-15
PIB	3,0	2,0	1,3	2,1	1,2
Consumo privado	2,9	2,1	1,5	2,3	1,4
Consumo público	3,0	3,5	1,9	3,5	1,6
Formación bruta de capital	3,8	2,1	0,8	2,6	0,4
Exportaciones de bienes y servicios	4,0	3,9	2,9	3,3	3,0
Importaciones de bienes y servicios	4,4	4,2	3,6	4,7	3,3
Deflactor del consumo privado	3,1	3,2	1,8	2,9	1,6
Deflactor del PIB	2,8	3,7	2,2	3,0	1,9
Variación del empleo	1,8	1,0	0,0	2,0	-0,03
Tasa de desempleo	11,0	11,6	8,0	12,0	8,0
Necesidad de financiación de las AAPP (% del PIB)	0,0	-0,4	-2,3	-0,4	-2,3

Fuentes: OCDE, *Economic Outlook* n.º 73, mayo de 2003. Comisión Europea, *Previsiones de primavera, 2003*. Ministerio de Economía, *Actualización del programa de Estabilidad del Reino de España, 2002-2006*, diciembre 2002.

respecto a la recuperación de la economía internacional, sus efectos sobre la confianza empresarial y, en definitiva, su efecto final sobre el impulso inversor privado.

Por otra parte, tanto la Comisión Europea como la OCDE consideran que el consumo público aumentará más en 2003 que lo previsto por el Gobierno; de hecho, el menor crecimiento del PIB que prevén los primeros se acompañará, según sus estimaciones, de un aumento del déficit público que alcanzaría el 0,4 por 100 del PIB español. Esto último contrasta con la previsión de déficit cero por parte del Gobierno, circunstancia que se explicaría por el mayor optimismo de este último respecto al crecimiento del PIB.

Cabe recordar, en este sentido, que las previsiones oficiales realizadas en 2001 respecto al año 2002 establecían un déficit nulo para las Administraciones Públicas³² y un crecimiento del

³² Ministerio de Economía, *Actualización del programa de Estabilidad del Reino de España, 2001-2005*, diciembre 2001.

PIB del 2,4 por 100. Sin embargo, el año 2002 se cerró, como se ha indicado anteriormente, con un crecimiento del PIB del 2,0, lo que no impidió que el déficit público registrado fuera cercano a cero (un 0,07 por 100 del PIB), con lo que se puede afirmar que la política económica del ejercicio, y en concreto la política fiscal, actuó de manera procíclica. De hecho, la presión fiscal, es decir, el peso de los impuestos y las cotizaciones sobre el PIB, aumentó seis décimas de punto en 2002, situándose en el 35,7 por 100 (cuadro I-42).

Esta última reflexión, junto a las previsiones oficiales presentadas para 2003, podrían hacer entrever que, de no cumplirse el ritmo de crecimiento previsto para el PIB, las autoridades podrían optar, de nuevo, por una política económica de la misma índole que la de 2002. En concreto, para poder cumplir el objetivo de déficit cero, el signo de la política fiscal deberá ser contractivo igualmente en 2003, y dado que se han aprobado reformas tributarias que implican una considerable rebaja de la presión fiscal directa³³, esta política sólo podría articularse a través de reducciones del gasto público o aumentos de la imposición indirecta.

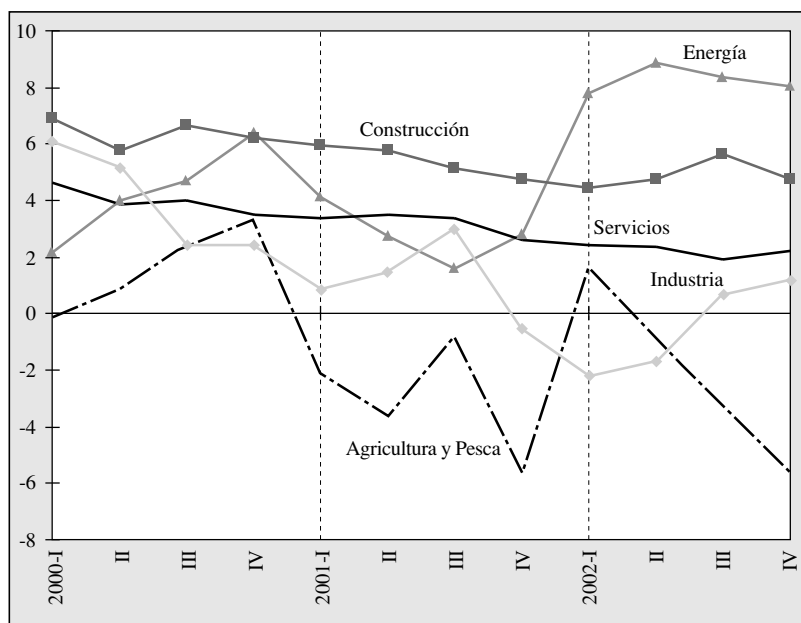
4.2. EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS

La moderación de la actividad económica fue resultado, por el lado de la oferta, de la desaceleración de las principales ramas de actividad, destacando los descensos medios anuales experimentados por el sector primario y la industria. Sólo la energía se recuperó respecto al año anterior, circunstancia que permitió compensar con creces la detracción de las dos ramas anteriores al PIB (gráficos I-3 y I-4 y cuadro I-17).

La menor demanda, tanto interna como externa, llevó a resultados poco favorables tanto en la producción industrial, donde el deterioro de las expectativas empresariales condujo a una sustancial caída de la producción de bienes de equipo, como en la producción

³³ Rebaja del IRPF, supresión del IAE, entre otras. Véase epígrafe 7 de este mismo capítulo.

GRÁFICO I-3
COMPONENTES SECTORIALES DEL PIB, 2000-2002
 (Tasas de variación interanual)

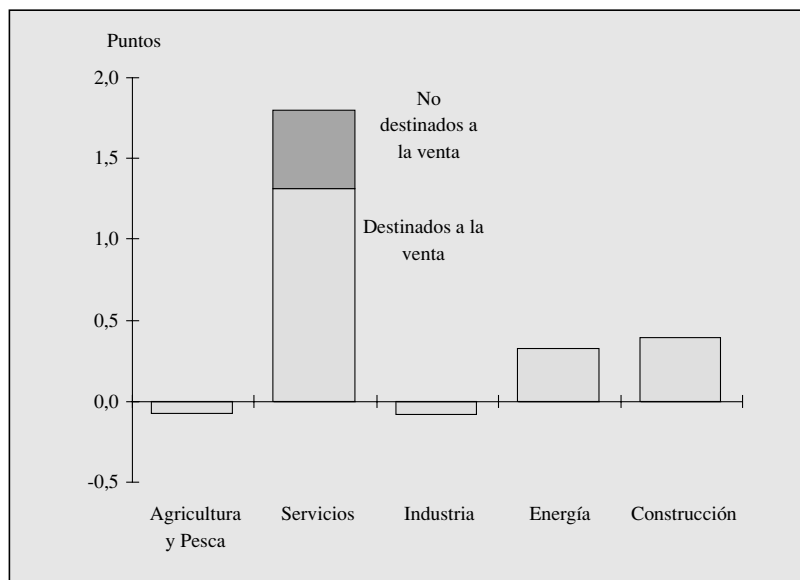


Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

de servicios, que continuó la senda de desaceleración iniciada a finales de 1999.

El resto de los sectores mostraron comportamientos más independientes de la evolución de la actividad general, siendo esta circunstancia bastante atípica para el caso de la construcción, que tradicionalmente se había considerado un indicador adelantado de la actividad, pero que, sin embargo, siguió avanzando a ritmos muy superiores al crecimiento medio del PIB. La producción primaria dependió de factores exógenos como las desfavorables condiciones meteorológicas de los primeros meses del año o la catástrofe del *Prestige* a finales del mismo, y la energética, por su parte, se vio favorecida por el mantenimiento de los precios medios anuales del petróleo.

GRÁFICO I-4
RESULTADOS SECTORIALES EN 2002
 (Aportación en puntos porcentuales al crecimiento del PIB)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

CUADRO I-17
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 2000-2002
 (Tasas de variación interanual de los componentes del PIB en euros constantes)

Año	Trimestres	Agricultura y Pesca	Industria	Energía	Construcción	Servicios
2000	I Trim.	-0,1	2,2	6,1	6,9	4,6
	II Trim.	0,9	4,0	5,1	5,8	3,9
	III Trim.	2,4	4,7	2,4	6,7	4,0
	IV Trim.	3,3	6,4	2,4	6,2	3,5
	Media	1,6	4,3	4,0	6,4	4,0
2001	I Trim.	-2,2	4,1	0,8	6,0	3,4
	II Trim.	-3,7	2,7	1,4	5,8	3,5
	III Trim.	-0,8	1,6	3,0	5,2	3,4
	IV Trim.	-5,7	2,8	-0,6	4,8	2,6
	Media	-3,1	2,8	1,2	5,4	3,2
2002	I Trim.	1,7	7,8	-2,2	4,5	2,4
	II Trim.	-0,9	8,9	-1,7	4,8	2,4
	III Trim.	-3,3	8,4	0,7	5,6	1,9
	IV Trim.	-5,7	8,0	1,2	4,8	2,2
	Media	-2,1	8,3	-0,5	4,9	2,2

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

4.2.1. El sector primario disminuye por segundo año consecutivo

Por segundo año consecutivo, el sector primario registró tasas de crecimiento negativas, saldando el conjunto del año con una caída del 2,1 por 100 en términos de VAB, una décima menos que la caída de 2001; pero en esta ocasión el descenso en la producción estuvo acompañado de destrucción de empleo (-5,3 por 100). El año empezó con tasas interanuales de crecimiento positivas, que en el primer trimestre revelaban un avance de la producción primaria del 1,7 por 100; sin embargo, el cuarto trimestre cerró el ejercicio con un descenso interanual del 5,7 por 100. El balance que se extrae de este deterioro es que el sector primario sustrajo al crecimiento del VAB 0,7 décimas de punto, 0,6 décimas más que en 2001 (gráficos I-3 y I-4 y cuadro I-17).

Nuevamente fueron las adversas condiciones meteorológicas del año las que explicaron las pobres cosechas de los diferentes cultivos, a lo que unió a finales de año una cierta contracción en la actividad pesquera.

Irregularidad en las producciones agrarias

En materia de producciones agrarias el año se caracterizó por su irregularidad, como sucedió en los anteriores. La sequía afectó a la mitad de la cosecha de cereales en la mitad norte de la península; un año récord en producción de aceite de oliva; la patata se hundió en una de sus crisis históricas, con precios mínimos; el vacuno mantuvo sus precios, aunque por debajo de los niveles anteriores a la crisis de las vacas locas; y tampoco fue un buen año para el porcino, ovino, avicultura de carne y conejo.

En términos globales, según las estimaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la producción vegetal de la rama agraria fue de 21.347,6 millones de euros, y de 13.064,4 millones la producción animal, lo que frente al año anterior representa un incremento del 4,2 por 100 en las producciones vegetales y un descenso del 6,1 por 100 en la animal.

Un nuevo Plan Nacional de Regadíos

En política interior cabe destacar la aprobación del Plan Nacional de Regadíos, uno de cuyos objetivos es el de ordenar las producciones y los mercados agrarios, consolidando un sistema agroalimentario competitivo, sostenible y diversificado en sus pro-

ducciones y adecuándose a la PAC. Otra finalidad es mejorar las infraestructuras de distribución y aplicación del agua de riego, para racionalizar el uso de los recursos hídricos, reducir la contaminación de origen agrario de las aguas superficiales y subterráneas y promover el cambio de los sistemas de riego con incorporación de las innovaciones tecnológicas que permitan aplicar técnicas de riego menos exigentes en el consumo de agua. Las inversiones previstas hasta el año 2008 ascienden a 5.016,03 millones de euros.

El programa de consolidación y mejora de regadíos prevé actuaciones sobre 1.134.891 Ha (el 50 por 100 de la superficie total) en el horizonte del año 2008 (cuadro I-18).

CUADRO I-18
PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN Y MEJORA DE REGADÍOS
(Superficies de actuación por programas y por Comunidad Autónoma)

Comunidad Autónoma	Superficies (Ha)			
	Consolidación	Mejora	Total programa	Total al Horizonte 2008 (50%)
Andalucía	442.775	134.691	577.466	288.733
Aragón	145.985	138.679	284.664	142.332
Asturias	0	413	413	207
Baleares	0	9.062	9.062	4.531
Canarias	11.045	11.500	22.545	11.273
Cantabria	1.204	1.348	2.552	1.276
Castilla-La Mancha	64.145	119.705	183.850	91.925
Castilla y León	163.088	221.916	385.004	192.502
Cataluña	42.870	112.890	155.760	77.880
C. Valenciana	98.472	132.566	231.038	115.519
Extremadura	41.921	85.928	127.849	63.925
Galicia	0	12.911	12.911	6.455
Madrid	13.566	13.534	27.100	13.550
Murcia	57.318	82.425	139.743	69.872
Navarra	36.242	28.767	65.009	32.504
País Vasco *	8.741	0	8.741	4.370
La Rioja	1.948	34.126	36.074	18.037
Total	1.129.320	1.140.461	2.269.781	1.134.891

* En el País Vasco figuran como regadíos a consolidar las 8.741 Ha correspondientes a la superficie regada, siendo la superficie regable a consolidar de 22.600 Ha, superficie sobre la que se calculan las inversiones del PNR.

Fuente: Plan Nacional de Regadíos.

CUADRO I-19
CUADRO RESUMEN DE NUEVOS REGADÍOS*
 (Hectáreas)

Comunidad Autónoma	Regadíos en ejecución	Regadíos privados subvencionados	Regadíos sociales	Total
Andalucía	23.803	4.000	–	27.803
Aragón	26.393	20.967	–	47.360
Asturias	–	–	–	–
Baleares	–	2.250	–	2.250
Canarias	–	4.500	–	4.500
Cantabria	–	2.500	–	2.500
Castilla-La Mancha	11.910	17.000	–	28.910
Castilla y León	43.555	6.400	–	49.955
Cataluña	4.652	6.200	–	10.852
Extremadura	16.450	6.950	–	23.400
Galicia	–	2.500	–	2.500
Madrid	–	–	–	–
Murcia	–	–	–	–
Navarra	6.894	2.887	–	9.781
País Vasco	–	5.000	–	5.000
La Rioja	4.708	5.272	–	9.980
Sin regionalizar	–	–	18.000	18.000
Total	138.365	86.426	18.000	242.791

* Horizonte: año 2008.

Fuente: Plan Nacional de Regadíos.

En lo que respecta a nuevos regadíos, para el horizonte 2008 se propone la puesta en riego de 242.791 Ha de nuevas superficies, concediendo prioridad a la terminación de 138.365 Ha de planes en ejecución y a la transformación de 86.426 Ha por razones de interés social, con la distribución territorial que se muestra en el (cuadro I-19).

Junto al Plan Nacional de Regadíos hay que mencionar la aprobación en el año 2002 del Plan Forestal y de la Ley de Sanidad vegetal³⁴, encontrándose en trámite parlamentario las leyes de la Viña y del Vino y la de Sanidad animal; esta última se aprobó en el Congreso de los Diputados el pasado 3 de abril. Por otra parte, se pusieron en marcha los trabajos para la elaboración del Libro Blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural, en colaboración con los interlocutores sociales, organizaciones agrarias generales, sectoriales, empresariales, cooperativas, expertos y Comunidades

³⁴ Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal.

Autónomas. Según el calendario previsto, los trabajos deberían estar terminados a finales de año, pero parece que se prolongarán durante el primer semestre de 2003.

Del ámbito comunitario, y según los compromisos suscritos en 1999 en la Cumbre de Berlín, en 2002 se debería proceder a un ajuste a medio plazo de la PAC (Revisión intermedia de la PAC). Sin embargo, en julio, el Comisario de Agricultura de la Unión Europea presentó una propuesta de reforma en profundidad en la que se plantean, entre otras, la reducción en un periodo de siete años desde 2004 de las ayudas directas, a razón de un 3 por 100 anual hasta el 20 por 100; destinar estos recursos al segundo pilar (desarrollo rural), y fijar el límite máximo de ayuda por explotación en 300.000 euros. El planteamiento consiste en no aplicar esas reducciones a las explotaciones con ayudas inferiores a los 5.000 euros, estableciendo exenciones por creación de empleo. En el caso de España, esta medida de reducción de las ayudas afectaría a unas 200.000 explotaciones y a 957.000 agricultores y ganaderos que perciben ayudas. Otra medida propuesta consiste en establecer el pago de ayudas desacopladas³⁵, y se justifica como una vía para asegurar su pago en el futuro, cuando se limiten aquéllas en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

*La reforma
de la PAC,
sin concluir*

Además de esas medidas de carácter horizontal, la propuesta contiene una serie de reformas parciales en las Organizaciones Comunes de Mercado de cereales, arroz, proteaginosas, cultivos energéticos, forrajes desecados, leche y vacuno, y otras medidas destinadas a la retirada de tierras y algunas de carácter agroambiental.

En octubre, en plena fase de debate de la propuesta mencionada, Francia y Alemania suscribieron un acuerdo relativo a la ampliación de la Unión Europea, asumido posteriormente por las instituciones comunitarias, a la vez que establecían las grandes cifras de la PAC para los próximos años. En líneas generales, el contenido de aquél consiste en la no modificación de la PAC hasta el año 2006 y a partir de entonces el mantenimiento de las ayudas actuales, que se congelarían hasta el año 2013. Ello provocó la in-

³⁵ El desacoplamiento de las ayudas implica la no vinculación de éstas al tamaño de la explotación y el establecimiento de un régimen de ayuda única por explotación. La concesión de ayudas estaría vinculada a normas de seguridad alimentaria, seguridad animal, entre otras.

tensificación de los debates, además de numerosas posiciones contrarias, de forma que el año se cerró cargado de interrogantes y en espera de que la Comisión hiciera públicos sus nuevos planteamientos, circunstancia que se produjo el 22 de enero de 2003 con la aprobación de las propuestas de reforma de la PAC. Los debates sobre este nuevo texto probablemente se prolongarán durante una buena parte del año.

En el ámbito internacional, cabe destacar la presentación por parte de la Comisión Europea de las propuestas sobre las modalidades de negociación en la Organización Mundial del Comercio que contiene enmiendas al Acuerdo sobre Agricultura. Se propone una reducción del 55 por 100 de las subvenciones agrícolas que distorsionan los mercados, y del 45 por 100 en los gastos presupuestarios dedicados a las restituciones a la exportación y la disminución de los derechos arancelarios en una media del 36 por 100, con un mínimo del 15 por 100 por línea arancelaria.

*El sector
pesquero
sufre las
consecuencias
del «Prestige»*

La contracción de la actividad pesquera a finales del año puede explicarse, entre otros factores, por la caída en la producción originada como consecuencia del accidente del buque *Prestige* frente a las costas gallegas en noviembre, que tuvo como consecuencia la paralización de las actividades de pesca, ya que no hay que olvidar que en la producción pesquera española (1,3 millones de toneladas) la gallega representa el 40 por 100.

En materia de comercio exterior, el saldo comercial arrojó un déficit de 2.291,7 millones de euros en la rúbrica de *pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos*, con una tasa de cobertura del 41,4 por 100, lo que supuso un incremento respecto al año anterior de 1,2 puntos porcentuales.

Además del accidente del buque *Prestige*, cuyas consecuencias para el sector pesquero aún están sin determinar, el año vino marcado por la reforma de la política pesquera común en diciembre.

*Se aprueba el
«Plan Galicia»
para afrontar la
catástrofe*

A raíz de la catástrofe del *Prestige*, cuyas circunstancias se exponen más adelante en el capítulo III, se adoptaron una serie de medidas dirigidas a paliar las consecuencias económicas y sociales derivadas del accidente y a impulsar el desarrollo económico y social de Galicia, que están enmarcadas en el denominado «Plan

Galicia», aprobado el 24 de enero de 2003, con una financiación total de 12.494 millones de euros en cinco años y que gira en torno a tres ejes: medidas sociales y económicas, medidas de prevención y prospección de los caladeros y de campañas de promoción de los productos pesqueros y, finalmente, actuaciones en el ámbito de la Unión Europea.

Entre las medidas sociales y económicas se establecen ayudas para armadores, pescadores y mariscadores afectados por el cese de su actividad, se reducen las cargas fiscales y de la Seguridad Social para los mismos y se abren líneas especiales de crédito para empresas y particulares. Estas medidas, dictadas en principio para Galicia, se extendieron posteriormente a Asturias, Cantabria y País Vasco, y se ampliaron los sectores beneficiarios de las ayudas directas a rederos, comercializadores de pescado de primer nivel, operadores de lonjas y fábricas de hielo y personal laboral de las cofradías de pescadores afectados por la paralización de las actividades pesqueras y marisqueras.

En el caso de Galicia, las ayudas por paralización de 1.200 euros mensuales para cada afectado abarcaron a un total de 18.429 personas en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre y el 31 de enero, de las cuales 3.970 son armadores, 8.640 tripulantes, 5.153 mariscadores, 347 redeiras, 51 comercializadores de primer nivel, 219 afectados del personal de cofradías y 49 de lonjas. En Asturias se pagaron durante el mes de diciembre y enero 480.000 euros a 12 armadores y 190 tripulantes. En Cantabria, entre el 16 de diciembre y finales de enero se concedieron ayudas a 160 armadores, 949 tripulantes y 23 mariscadores. En el País Vasco no se cerró la actividad de pesca.

En cuanto a las medidas fiscales, se reduce el impuesto de actividades económicas a los sujetos pasivos que desarrollan actividades directamente relacionadas con la práctica de las actividades pesqueras paralizadas como consecuencia de los vertidos. También se han aprobado beneficios fiscales en el IRPF para los afectados por las medidas de prohibición de pesca que están incluidos en el régimen de estimación objetiva. Por otra parte, se han instrumentado dos líneas de crédito preferenciales a través del Instituto de Crédito Oficial, por un importe de 200 millones de euros, para reposición o reparación de instalaciones industriales pesqueras, acuícolas o marisqueras, incluidas artes y resto de ma-

terial de pesca, y para la renovación de los créditos pendientes a la fecha del accidente.

En lo que respecta a las medidas laborales, se concede a los empresarios una bonificación del 100 por 100 en el pago de las cuotas a la Seguridad Social mientras estén en vigor las medidas de prohibición de pesca y marisqueo, y también una bonificación del 100 por 100 de las cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores y empresarios por cuenta propia o ajena que trabajen en todas las actividades que sean beneficiarias de ayudas directas.

La Unión Europea crea una acción específica para los afectados por el vertido

En el ámbito de la Unión Europea se adoptó, en diciembre, un Reglamento³⁶ por el que se crea una acción específica que establece medidas excepcionales de ayuda a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por el vertido. Dicho Reglamento permite completar las actuaciones emprendidas en el contexto de las intervenciones de los Fondos Estructurales, ampliando su ámbito a las personas y empresas dedicadas al marisqueo y acuicultura por paralización temporal de actividades, a la reposición de artes de pesca y otros equipos auxiliares, a la reparación de embarcaciones y sustitución de sus elementos dañados, a la limpieza, reconstrucción y reparación de lugares dedicados al marisqueo y acuicultura y a la reposición de las poblaciones de marisco. También se eliminan algunos límites establecidos en el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), como el tope del 4 por 100 de fondo de paralización temporal y el límite de dos y seis meses que establecía para el conjunto del periodo de programación. Esto permite reprogramar un total de 110 millones de euros de fondos de reserva que no estaban siendo utilizados para la reconversión de la flota pesquera que operaba en Marruecos. Finalmente, se acordó la reprogramación de otros 30 millones de euros que habían sido previstos en una medida específica comunitaria para la flota de Marruecos.

En lo que respecta al ofrecimiento realizado por Marruecos a la flota española afectada por el vertido, se llegó a una declaración formal, a finales de diciembre, por la que se arbitra la posibilidad de que 64 buques españoles puedan faenar en aguas marroquíes. A finales de enero

³⁶ Reglamento (CE) n.º 2372/2002, de 20 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero *Prestige*.

estaban operando en el caladero de Marruecos 25 barcos: 20 palangreiros, tres arrastreros de merluza negra, un cerquero y un artesanal.

En materia de gestión pesquera, la reforma de la Política Pesquera Común (PPC) contiene una diferenciación entre planes de recuperación y de gestión. Los primeros solamente se pueden aplicar a poblaciones que estén en el límite de la zona de seguridad, y los segundos a las restantes. La planificación será plurianual y tendrá en cuenta el carácter multiespecífico de las pesquerías. En cuanto a los instrumentos de gestión pesquera, continúan los mismos, pero se abre la posibilidad de utilizar proyectos piloto que permitan el empleo de mecanismos alternativos, como las cuotas individuales transferibles u otros que faciliten la gestión del control y contribuyan a la disminución de descartes.

*La reforma
de la PPC*

En política estructural, las ayudas del IFOP a la construcción de barcos de menos de 400 toneladas se van a mantener hasta finales de 2004, fecha que tiene gran importancia para el sector pesquero, ya que España tendrá que realizar una programación tal que se puedan utilizar todos los Fondos Estructurales asignados para la totalidad del periodo inicial 2000-2006 y, además, las ayudas a la modernización se pueden mantener hasta el final del periodo. Se aumenta el coeficiente de desguace obligatorio por cada barco de más de 100 toneladas brutas que obtiene ayudas; de esta forma, cada vez que se construya un buque por cada 100 toneladas nuevas se tienen que dar de baja 135 toneladas. Por otro lado, los países que quieran seguir recibiendo ayudas se comprometerán a reducir en un 3 por 100 su flota en 2003 y en otro 3 por 100 en 2004; y se eliminan las ayudas a la renovación de buques de más de 100 toneladas, cuestión que España tiene previsto recurrir.

En lo que se refiere a las sociedades mixtas y ayudas a la exportación de buques, se mantienen las ayudas por el periodo de dos años en los mismos importes del anterior IFOP.

Para el desarrollo de esta política pesquera reformada que, como se ha dicho, entró en vigor el 1 de enero de 2003, se tiene que aprobar una serie de reglamentos comunitarios que todavía no se han adoptado y que se deberían adoptar cuanto antes.

En cuanto al capítulo de la plena integración de España, cabe señalar que a partir del 1 de enero de 2003 España tiene acceso al mar del Norte, al Box irlandés y al mar Báltico para las especies

no reguladas, entre ellas el abadejo, calamar, pota, fletán negro, gallineta, lubina y sardinas. Además, España pidió, sin éxito, cuota en nueve especies, entre las que están el rape, platija, bacaladilla, raya y jurel. En lo que respecta al reparto de cuotas, éste se mantiene.

*Los TAC y
cuotas para
el año 2003*

Como todos los años, en diciembre se aprobaron los Totales Admisibles de Captura (TAC) y cuotas para el año 2003, de los que se puede destacar las 30.000 toneladas para la merluza en el *stock* del norte y 7.000 en el del sur, correspondiendo a España 8.411 y 7.000 toneladas, respectivamente. En el golfo de Vizcaya, para la anchoa se ha fijado un TAC de 33.000 toneladas (a España le corresponden 29.700 toneladas). Gallo, jurel y rape tienen TAC de 16.000, 185.000 y 19.332 toneladas, respectivamente, correspondiendo a España 5.222, 42.000 y 1.124 toneladas. En cigala, España podrá pescar 1.593 toneladas de las 32.910 aprobadas; y en bacalao se ha fijado un TAC de 8.954 toneladas, y de 5.595 para el pez espada en el *stock* norte.

*Acuicultura
en 2002*

La producción española de acuicultura, que ocupa a más de 36.000 empleos directos y unos 140.000 indirectos, con un valor estimado de producción de 450,53 millones de euros, alcanzó en el año 2002 las 328.175,2 toneladas.

La piscicultura marina y continental comprende unas 250 instalaciones, de las que cabe destacar las especies de dorada con 9.800 toneladas, la lubina con 2.375 y el rodaballo con 4.500 toneladas. Sin embargo, estos datos no pueden ocultar la crisis que afecta a estos sectores, cuyo crecimiento, que debería ser espectacular, se ve frenado por las producciones griegas (con un aumento del 75 por 100 de lubina y dorada) que invaden nuestros mercados con unos precios muy bajos, lo cual además afecta negativamente a la comercialización de otras especies como la trucha.

La producción del mejillón, que representa casi el 75 por 100 de la acuicultura, se mantiene estable, y se están haciendo esfuerzos en el desarrollo de nuevas tecnologías y la presentación de sus productos para hacer frente en los mercados europeos a la penetración del mejillón chileno procesado.

En cuanto a la ostra y almeja, el aumento en la producción no es muy significativo, al igual que la trucha arco iris.

El empuje que la acuicultura está teniendo en la cría de diversos tipos de pescado (algunos nuevos, como el besugo), es en buena medida por el incremento del consumo de pescado.

A la finalización del Libro Blanco de la Acuicultura Española se definieron unas líneas estratégicas que contenían las principales iniciativas en respuesta a los problemas planteados: la política financiera y el régimen tributario, mercados y comercialización de los productos de la acuicultura, sanidad veterinaria, educación y formación profesional, planificación del litoral, planificación hidrológica, gestión medioambiental, simplificación administrativa e I+D (creación de un observatorio de acuicultura).

Transcurridos dos años desde su publicación, se considera que sus objetivos se han cumplido, alcanzándose logros importantes para la acuicultura española.

Cabe destacar la creación del Observatorio Español de Acuicultura en este año, cuyo objetivo principal es disponer de una herramienta que facilite la interrelación entre las distintas áreas de actividad que intervienen en el sector de la acuicultura, permitiendo un intercambio de información fluido y eficaz entre investigadores, Administraciones Central y Autonómicas, Organismos públicos y privados, así como las empresas del sector.

4.2.2. Retroceso de la actividad industrial, aunque con recuperación desde mediados de año

En 2002, la actividad industrial, medida a través del VAB, registró un retroceso medio anual del 0,5 por 100, 1,7 puntos por debajo del crecimiento del año anterior, confirmando la desaceleración que inició el sector secundario en 2000. No obstante, desde una perspectiva trimestral, se observó que el resultado medio anual respondió al deterioro experimentado por esta actividad durante la primera mitad del ejercicio; a partir del tercer trimestre la producción industrial volvió a registrar variaciones positivas, que en el último trimestre alcanzó un 1,2 por 100 en términos interanuales, frente al mínimo marcado en el primer trimestre, -2,2 por 100. El desfavorable comportamiento de la actividad industrial se saldó con una aportación negativa al crecimiento del VAB total en 0,1 puntos.

Tras los resultados negativos de 2001, el Índice de Producción Industrial (IPI) alcanzó en 2002, una vez descontados los efectos del calendario³⁷, un crecimiento medio anual del 0,3 por 100, frente al descenso de 1,4 por 100 del año anterior. Por trimestres, se observa que, durante la primera mitad del año, el IPI registró tasas de variación negativas, aunque estas tasas auguraban una recuperación de la actividad, ya que fueron descensos sustancialmente inferiores al experimentado por este índice en el cuarto trimestre de 2001.

En concreto, del conjunto de los bienes de consumo, la recuperación media anual más notable fue la de los bienes de uso duradero, cuyo índice pasó de caer en un 6,7 por 100 en 2001 a crecer un 6,8 en 2002. El crecimiento más relevante correspondió al índice de farmacia y química, con un avance del 8,2 por 100, mientras que los índices de transporte privado y bienes de uso duradero registraron caídas del 0,8 y 9,0 por 100, respectivamente.

Respecto a los bienes intermedios, todos los componentes del índice se recuperaron en 2002, destacando el avance del índice de mineral y químicos. En lo que respecta al índice de materiales de construcción cabe destacar, como se comentará más adelante, que, aunque el balance medio para el conjunto de 2002 fue positivo, se observó un claro cambio de tendencia a lo largo del año, con variaciones interanuales trimestrales negativas para la segunda mitad de 2002.

Por su parte, los bienes de equipo moderaron el crecimiento del índice general, ya que su índice descendió un 8,7 por 100, 5,1 puntos superior al descenso de 2001. No obstante, desde una perspectiva trimestral, se observa que a partir del segundo trimestre, periodo para el cual parece haber marcado un mínimo en su trayectoria, los descensos se han venido suavizando, lo que podría llevar a valores positivos para 2003. Del conjunto de componentes del índice de bienes de equipo, fue el de material de transportes el de mayor descenso, un 12,2 por 100 de media anual, 9,6 puntos superior al descenso del ejercicio anterior.

³⁷ El hecho de descontar los efectos del calendario da lugar al llamado IPI *filtrado*, que se obtiene tras realizar la corrección del IPI general de los efectos del calendario laboral con el fin de eliminar la influencia del número de días laborales y de las festividades en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que facilita las comparaciones entre los mismos meses de años diferentes.

El análisis del IPI por ramas de actividad muestra tasas de variación positiva en todas ellas, excepto en la industria transformadora de los metales y mecánica de precisión, que descendió un 3,7 por 100 de media anual. En concreto, dentro de este último índice, los mayores retrocesos correspondieron a las máquinas de oficinas y ordenadores, la construcción de otro material de transporte, la fabricación de material electrónico y la construcción de maquinaria y equipo mecánico, con descensos del 39,2 por 100, 13,1 por 100, 9,5 por 100 y 6,4 por 100, respectivamente. El índice de la rama de la energía, a pesar de manifestar un crecimiento del 0,3 por 100 de media anual, registró una desaceleración gradual en términos trimestrales, llegando a tasas negativas de variación en los dos últimos trimestres del ejercicio.

En general, la energía, como rama de actividad, alcanzó un crecimiento de su VAB del 8,3 por 100 en términos interanuales, 5,5 puntos porcentuales por encima del incremento de 2001. Con este crecimiento contribuyó con tres décimas de punto al crecimiento del producto total.

*Notable
crecimiento
de las ramas
energéticas*

En línea con la moderación de la actividad general, durante 2002 se observó una ralentización del crecimiento de la demanda de electricidad, que avanzó de media anual un 2,0 por 100, 3,4 puntos menos que en 2001. A pesar de este moderado impulso de la demanda, el precio medio del mercado de producción³⁸ aumentó respecto al año anterior un 18,4 por 100, situándose en 4,571 céntimos de euro por kilovatio hora. Esta paradoja responde al aumento de los costes de aprovisionamiento y a la falta de recursos hidráulicos.

De hecho, desde finales de 2001 y a lo largo de 2002 la escasez de lluvias determinó una menor producción hidráulica de electricidad, de manera que sólo aportó un 12,1 por 100 del total de la electricidad de 2002, es decir, nueve puntos menos que su aportación a la producción del año anterior. Este déficit hidroeléctrico fue compensando por una mayor aportación tanto de los grupos térmicos convencionales (carbón), un 42,3 por 100 del total producido

³⁸ Existen otros precios, como Suministro a tarifa (para Distribuidores y Exportaciones de Red Eléctrica Española), que alcanzó, en 2002, 4,824 céntimos de euro por kilovatio hora, o el Suministro libre (para Comercializadores, Consumidores cualificados y Agentes externos), cuyo precio aumentó en 2002 un 22,0 por 100 frente a 2001 y se situó en 4,388 céntimos de euro por kilovatio hora.

(frente al 37,0 por 100 de 2001), como de la producción térmica de fuel y gas, que respondió del 11,7 por 100 de la producción (frente al 6,8 por 100 de 2001) gracias a la puesta en marcha de las primeras centrales de ciclo combinado de gas natural. Finalmente, la producción de origen nuclear, fuente energética que completa la producción de régimen ordinario³⁹, representó un 33,9 por 100 del total producido, ocho décimas menos que en 2001.

Dentro del régimen especial de generación, que contribuyó con un 16,0 por 100 a la energía producida en 2002, nueve décimas de punto más que en 2001, destacó la mayor participación de la energía procedente de centrales que usan fuentes de energías renovables distintas de las hidráulicas.

*Avances
legislativos para
facilitar la plena
elegibilidad de
los consumidores
eléctricos*

En materia de legislación, se aprobaron algunas medidas con el objetivo de avanzar en el proceso liberalizador del consumo eléctrico que, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, estaba previsto para el 1 de enero de 2003. En este sentido, a lo largo del ejercicio se realizaron avances notables en aspectos como el diseño de los contratos liberalizados estandarizados⁴⁰ que asegurasen la protección del consumidor y facilitasen el cambio de suministrador; se revisaron los requisitos de los equipos de medida para asegurar el acceso de los consumidores al mercado⁴¹, y finalmente, en noviembre, se puso en marcha un plan de actuación en materia de difusión, información, y formación, dirigido a los consumidores de energía, con el objetivo de darles a conocer el proceso de liberalización y ayudarles a ejercer su derecho a elegir.

Además, desde la perspectiva de la producción, y a favor de una mayor competencia, se previeron medidas que trataron de fomentar la entrada de nuevos competidores en el mercado de generación. En este sentido, se aprobó el Real Decreto 841/2002, de 2 de agosto, por el que se regulaban los incentivos para las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, otorgados para favore-

³⁹ No incluye renovables.

⁴⁰ Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes de baja tensión.

⁴¹ Real Decreto 1433/2002, de 27 de diciembre, por el que se establecen los requisitos de medida en baja tensión de consumidores y centrales de producción en Régimen Especial.

cer su participación en el mercado de producción. Asimismo, se establecían determinadas obligaciones de información sobre las previsiones de producción de estas instalaciones y se ordenaba la adquisición por parte de los comercializadores de la energía eléctrica producida por las mismas. Igualmente, en septiembre se aprobó la Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de las Redes de Transporte 2002-2011, con dos grupos de medidas para el fomento de la competencia en el sector relativas a la ampliación de las interconexiones internacionales y a la conexión a la red de los nuevos entrantes.

A lo largo de 2002, se produjo una serie de actuaciones por parte de la Comisión Nacional de la Energía que, como órgano regulador del sector, trató de promover la transparencia y competencia en el mercado. Una de sus resoluciones ha dado lugar a la apertura de un expediente sancionador en curso por parte de los Servicios de Defensa de la Competencia por comportamientos anticompetitivos en la formación de precios en el *pool* eléctrico.

Finalmente, cabe señalar que durante 2002 se produjo, tal y como había sucedido en los dos ejercicios anteriores, lo que se ha venido a denominar un déficit tarifario, es decir, *grosso modo*, que el precio de la electricidad no permitió cubrir el coste del suministro eléctrico. Aunque el problema se trató de resolver a través de la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 30 de diciembre, donde se establecía la metodología para la aprobación de la tarifa eléctrica media o de referencia en el periodo 2003-2010, surgieron dudas sobre su viabilidad a medio plazo.

Respecto a la evolución de los hidrocarburos, tanto el gas natural como los derivados del petróleo disfrutaron del práctico mantenimiento del precio medio anual del barril de petróleo tipo Brent, que alcanzó los 24,9 dólares, es decir, un 2,1 por 100 superior al precio medio de 2001. No obstante, el análisis trimestral revela un crecimiento interanual gradual a lo largo del ejercicio. En la primera mitad de 2002, el precio del petróleo descendió en términos interanuales, continuando así la tendencia registrada durante el año anterior; sin embargo, durante la última mitad de ejercicio el precio aumentó, destacando el incremento interanual del 37,7 por 100 del cuarto trimestre, que manifestaba las incertidumbres acerca de la posible invasión de Iraq y de sus potenciales efectos sobre los mercados de crudo.

Los hidrocarburos, favorecidos por el mantenimiento del precio del petróleo

El mantenimiento del precio medio anual del petróleo se tradujo en una reducción en los precios de los hidrocarburos líquidos de mayor consumo en España. En el caso de la gasolina 95 sin plomo, el precio medio anual antes de impuestos alcanzó los 0,304 euros por litro, esto es, un 6,0 por 100 menos que en 2001; no obstante, esta bajada fue inferior al descenso del 9,8 por 100 registrado como media en el resto de los países de la Unión Europea. Por su parte, el precio del gasóleo de automoción también se redujo en 2002 en un 9,4 por 100, llegando a alcanzar los 0,298 euros por litro.

Respecto a las actuaciones normativas relativas a los hidrocarburos líquidos, cabe señalar que durante el año 2002 se produjeron algunos avances en la aplicación del Real Decreto-Ley 6/2000⁴², como la reducción de la participación de las empresas con capacidad de refino en el accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), cuasi monopolio de las actividades logísticas para este producto; o la publicación de los precios y condiciones de acceso a cada una de las instalaciones de almacenamiento y transporte del sector. El aumento del diferencial entre los precios máximos y mínimos de distintos distribuidores en cada tipo de combustible para 2002 podría indicar una mayor competencia en este mercado.

*Mayor apertura
del mercado
del gas natural*

Finalmente, respecto al gas natural se observa que la gradual apertura del mercado llevó, en 2002, a que las ventas en el mercado liberalizado cubrieran más de la mitad de la demanda total (un 55,0 por 100), frente al 38,4 por 100 de 2001 y el 9,0 por 100 de 2000. Además, el operador con mayor presencia en el mercado liberalizado, Gas Natural, cedió terreno durante 2002 en favor de las otras ocho compañías presentes en este segmento de mercado, perdiendo, aproximadamente, el 27 por 100 del mercado total español.

Por otra parte, durante 2002, la mayor parte de la regulación sobre este hidrocarburo respondió al desarrollo de las medidas previstas en el Real Decreto 6/2000, para favorecer el acceso de terceros a las redes de transporte y conseguir la liberalización del suministro el 1 de enero de 2003.

⁴² Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000*.

Por último cabe recordar⁴³ que en noviembre de 2002 se llegó a un acuerdo entre los Estados miembros de la Unión Europea para facilitar y promover la liberalización de los mercados de gas y de electricidad.

Durante 2002, de acuerdo con las estimaciones de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la producción total de vehículos en España alcanzó los 2,8 millones, superior en un 0,2 por 100 al nivel de producción alcanzado un año antes. Este resultado respondió al aumento en la producción de turismos, que creció un 2,5 por 100, compensando el descenso en un 6,9 por 100 de la producción de vehículos industriales. A pesar de este ligero repunte en la producción de vehículos, las matriculaciones descendieron para el conjunto del año en un 7,3 por 100, frente al récord de matriculaciones registrado en 2001.

*Caída en las
matriculaciones
de automóviles*

Desde una perspectiva trimestral se observa que los mayores descensos en las matriculaciones de automóviles se concentraron principalmente en la primera mitad del año. En concreto, la matriculación de turismos, que descendió de media anual un 6,8 por 100, en el cuarto trimestre del año sólo cayó un 0,3 por 100. Esta evolución resulta extrapolable tanto a los vehículos de carga como a las matriculaciones de motocicletas; sólo la matriculación de autobuses siguió una pauta diferente, concentrando los mayores descensos en la segunda mitad del año.

No obstante, cabe señalar que el nivel de matriculaciones de turismos alcanzado en 2002 fue el cuarto mejor de la historia del mercado automovilístico, con 1,33 millones de matriculaciones, superado sólo por los tres ejercicios inmediatamente anteriores⁴⁴.

El balance descrito para el conjunto del ejercicio, en concreto el descenso de las matriculaciones, resultó de la conjunción de varios elementos, siendo, quizás, el más evidente el efecto de base que pudiera haber originado los extraordinarios resultados de 2001. De hecho, cabe recordar que en 2001 coincidieron varios factores que no se repitieron en 2002, como pudieron ser el afloramiento de dinero ante la llegada del euro o la desaparición de la gasolina con plo-

⁴³ Véase epígrafe 3 de este mismo capítulo.

⁴⁴ En 2001, las matriculaciones de turismos ascendieron a 1,43 millones, en 2000 a 1,38 millones y en 1999 a 1,40 millones.

mo, con la subsiguiente renovación del parque automovilístico. Frente al año anterior, en 2002, el bajo precio del dinero prácticamente no impulsó las compras de automóviles, poniéndose de manifiesto la debilidad del consumo y el deterioro del empleo a lo largo del año; además, la industria automovilística considera que el plan PREVER dio, en 2002, señales de agotamiento, ya que el número de turismos que se acogieron al plan de achatarramiento descendió respecto a 2001 en un 19,0 por 100.

La ralentización en las ventas de automóviles descrita para España se reprodujo en el ámbito europeo. Durante el año se registró una disminución global del 0,2 por 100 en los precios de los automóviles en el ámbito comunitario, circunstancia que fue acompañada por una ligera convergencia en los niveles de precios de los mercados de los diferentes Estados miembros. La desviación estándar de precios entre los mercados comunitarios pasó del 10,6 por 100 al 10,1 por 100. No obstante, la magnitud de la convergencia de precios resultó escasa en un ejercicio en el que se esperaba que la introducción física del euro permitiera una mayor comparabilidad entre los precios que se tradujera en una considerable reducción en los diferenciales de precios, poniéndose, de este modo, de manifiesto la elevada compartimentación que afecta al mercado de automóviles.

En los informes publicados por la Comisión, periódicamente se recoge que las diferencias de precios entre los Estados miembros no se explican sólo por las diferencias en los niveles de impuestos. De hecho, la Comisión considera que, en lo que respecta al mercado de automóviles, los consumidores han tenido dificultades a la hora de ejercer el derecho que les otorga un mercado interior único, es decir, poder aprovechar las diferencias de precios entre Estados miembros y comprar el vehículo donde el precio fuera más barato.

En este sentido, con el objetivo de intensificar la competencia en favor de los consumidores europeos, el 1 de octubre de 2002 entró en vigor un nuevo Reglamento comunitario⁴⁵ que contiene una reforma exhaustiva de las normas de competencia aplicables a la

⁴⁵ Reglamento (CE) núm. 1400/2002 de la Comisión, de 31 de julio de 2002, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor.

venta y a los servicios de postventa en el sector del automóvil. Las principales modificaciones previstas en el Reglamento son el fin de la exclusividad territorial de los concesionarios, la desvinculación de la venta y la postventa y la posibilidad de establecer concesionarios multimarca.

Resulta bastante probable, de acuerdo con la Comisión, que uno de los efectos de la nueva normativa sea que los precios antes de impuestos de los automóviles aumenten ligeramente en aquellos mercados donde el precio es inferior a la media de la Unión Europea, como es el caso del mercado español. Asimismo, la Comisión estima que bajo este nuevo contexto resultaría conveniente proceder a una armonización de los impuestos que se aplican sobre los automóviles.

4.2.3. La construcción mantiene su empuje

Nuevamente en 2002 el sector de la construcción fue el componente más dinámico por el lado de la oferta. El crecimiento interanual de su VAB fue del 4,9 por 100, cinco décimas por debajo del crecimiento de 2001, y aunque confirmó la ralentización que esta actividad viene experimentando desde el primer trimestre de 1999, fue un ritmo muy superior al de las otras ramas de actividad, y superó en 2,9 puntos el crecimiento estimado para el conjunto del PIB, al que aportó, al igual que en 2001, cuatro décimas de punto.

A pesar de la amortiguación en el crecimiento de la rama de la construcción, el análisis trimestral revela que en el tercer trimestre del año se registró un ligero repunte, pasando a crecer en términos interanuales un 5,6 por 100.

El comportamiento que viene mostrando el sector de la construcción en los últimos años se debe calificar, al menos, de atípico, ya que tradicionalmente esta rama ha mantenido un marcado carácter procíclico, y en ocasiones se había utilizado como indicador adelantado de la actividad general. Paradójicamente, desde que se inició la actual fase de ralentización económica, el crecimiento de la construcción ha revelado una clara resistencia a la baja, que respondería a la conjunción de una serie de factores que han propiciado el mantenimiento de esta actividad, sobre todo en la subrama

La construcción mantiene un comportamiento atípico

de edificación. Los bajos tipos de interés, la introducción física de la moneda única y los escasos rendimientos ofrecidos tanto por los mercados bursátiles como por la renta fija, que desvió el interés de los inversores hacia el mercado inmobiliario, coadyuvaron al mantenimiento de la demanda en este segmento de la actividad, y ello a pesar de que la ralentización de la actividad económica general comenzó a hacer mella en los niveles de empleo, y por ende en los ingresos familiares, que, por otra parte, tuvieron que hacer frente a unos cada vez mayores precios de las viviendas.

La construcción residencial se recupera a finales de año

De acuerdo con la Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción (ECIC), el valor real de los trabajos realizados por los tres subsectores de la actividad constructora —edificación residencial, no residencial y obra civil— manifestaron por quinto año consecutivo una evolución positiva, correspondiendo el mayor protagonismo en 2002 al primero, con un crecimiento del 9,7 por 100, dos puntos porcentuales por encima del año anterior. A pesar de este repunte en el crecimiento de la edificación residencial, el análisis trimestral reveló una tendencia de desaceleración hasta el tercer trimestre, para repuntar en los últimos tres meses del ejercicio. De hecho, a finales de año, algunos indicadores adelantados sobre la construcción residencial proporcionaron señales que podrían indicar una posible reactivación de la actividad de esta subrama, ya que los visados de obra nueva de viviendas aumentaron en 2002 un 4,3 por 100, las viviendas iniciadas, crecieron un 3,7 por 100, y las viviendas protegidas iniciadas, aunque cayeron un 9,6 por 100, manifestaron un crecimiento interanual del 32,6 por 100 en el cuarto trimestre.

Por su parte, según la ECIC, la edificación no residencial se ralentizó respecto al año anterior, con un crecimiento del 3,0 por 100, poniendo de manifiesto las todavía débiles expectativas empresariales, y ello a pesar de la escasez de inversiones financieras alternativas interesantes.

La obra civil aminoró el ritmo de crecimiento, alcanzando en términos interanuales un 5,7 por 100, casi la mitad del empuje mostrado en 2001, pero aún así notable. Fueron la ejecución del Plan de Infraestructuras del Ministerio de Fomento y del Plan Hidrológico del Ministerio de Medio Ambiente los que sostuvieron la demanda en esta subrama.

De hecho, de acuerdo con las cifras ofrecidas por la Asociación de empresas constructoras de ámbito nacional (SEOPAN), en 2002 la licitación oficial creció a un ritmo del 14,3 por 100, veinte puntos por debajo del crecimiento experimentado en 2001. En aquel año la recuperación de la licitación pública fue muy equilibrada en términos de niveles de Administración licitantes. Sin embargo, en 2002 se observa que el mayor impulso corresponde a la licitación oficial de las Administraciones territoriales, concretamente de la Autonómica, que creció un 38,5 por 100; de hecho la Administración Central redujo en un 2,1 por 100 su licitación de obras. No obstante, analizada a través de los organismos de la Administración Central, se observan, dentro del Ministerio de Fomento, notables avances en la licitación de la Dirección General de Carreteras y sobre todo en la Dirección General de Ferrocarriles, en RENFE y FEVE y en SEPES; en el Ministerio de Medio Ambiente destacan las licitaciones de obras relacionadas con la Dirección General de Costas y con las Confederaciones hidrográficas.

Por Comunidades Autónomas, según cifras recogidas por SEOPAN, el crecimiento del sector alcanzó, por segundo año consecutivo, valores por encima de la media en Andalucía y la Comunidad Valenciana, siendo en estas regiones la construcción de segundas residencias bastante elevada, al igual que en Murcia, Navarra y La Rioja.

Respecto a las perspectivas a medio plazo del sector de la construcción, variables como la producción de cemento, que creció un 4,6 por 100, 1,7 puntos menos que en 2001, o el consumo aparente de cemento, que alcanzó una tasa de crecimiento del 4,2 por 100, 5,7 puntos por debajo de la tasa de 2001, podrían indicar que en 2003 continuará la ralentización en esta actividad. SEOPAN prevé un crecimiento para el conjunto de la actividad del orden del 3,5 al 4,5 por 100, con una amortiguación muy notable en la edificación residencial, que, de acuerdo con sus cálculos, podría no crecer nada en 2003 o hacerlo, como máximo, al 2,0 por 100. La menor o mayor actividad dependerá no sólo de la evolución económica general, sino también de los avances en determinadas actuaciones legislativas o planificadoras, como la aprobación de la Ley de Concesiones⁴⁶, cuyo objetivo es que el sector privado se sienta atraído por la financiación, construcción y explotación de

*Perspectivas de
ralentización*

⁴⁶ Véase Dictamen del CES 1/2002, de 15 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas.

infraestructuras de interés público o de la redacción de un Plan integral de mantenimiento y conservación de las infraestructuras, así como del desarrollo del Pacto de Estado sobre Suelo, aprobado en enero de 2003⁴⁷.

4.2.4. Desaceleración del sector terciario

Durante 2002 se confirmó la gradual desaceleración del VAB del sector servicios, que se venía produciendo desde el cuarto trimestre de 1999. De este modo el crecimiento registrado para el conjunto del año fue de 2,2 por 100, un punto por debajo del de 2001. Este ritmo de avance fue resultado de la amortiguación en el crecimiento de los servicios de mercado, que crecieron un 1,9 por 100, 1,4 puntos por debajo del crecimiento del ejercicio anterior, y que no pudo ser compensada por la aceleración de los servicios de no mercado, que crecieron un 3,5 por 100.

En cuanto a su aportación al crecimiento del producto total, el sector servicios contribuyó con 1,8 puntos porcentuales, dos décimas menos que el año anterior, correspondiendo un 26,8 por 100 de dicha aportación a los servicios no destinados a la venta.

Antes de pasar al análisis de algunos de los subsectores que forman parte del sector terciario de la economía española, cabe señalar que en julio de 2002 el INE publicó por primera vez un estudio integrado del sector servicios, en concreto, de los servicios de mercado, en el marco de la Encuesta Anual de Servicios⁴⁸. En principio, la Encuesta no recoge al sector de servicios de mercado en su totalidad; sólo contempla el 80 por 100 del valor añadido generado por éstos, dejando fuera la educación y sanidad de mercado, las actividades sociales, recreativas y culturales y las actividades de intermediación financiera; dichos subsectores se irán incluyendo en ediciones posteriores.

Desafortunadamente, las cifras ofrecidas por dicho estudio se refieren al ejercicio 2000; no obstante, dado que el mismo refleja las

⁴⁷ Véase apartado 2.3.2. Políticas de Apoyo a la Vivienda, en el capítulo III de esta Memoria.

⁴⁸ De esta manera la oficina estadística oficial española responde a la necesidad de aplicar el Reglamento (CE, Euratom) n.º 58/97 del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, relativo a las estadísticas estructurales de las empresas.

principales características estructurales y económicas de un sector que supuso en 2002 un 45,0 del PIB⁴⁹, se considera relevante realizar una breve presentación de sus principales resultados.

En el cuadro I-20 se observa que el sector comercial es el sector de mayor peso en los tres ámbitos considerados (número de empresas, volumen de negocios y ocupación), destacando su participación en la generación de volumen de negocios. Tres sectores: Servicios a empresas, Transportes y Turismo, revelan que su peso físico, a través del número de ocupados, es superior a su participación en el volumen de negocios total, lo que podría indicar la menor productividad de este tipo de servicios frente a las ramas Inmobiliarias y alquileres, Tecnologías de la información y el Comercio.

Indudablemente, la rama de actividad de mayor peso en los servicios de mercado es el comercio, que durante 2002 sufrió las consecuencias de la ralentización en el crecimiento del consumo privado. Según la Encuesta de Coyuntura de Comercio al por Menor elaborada por el INE, el índice general de ventas del comercio al por menor, una vez deflactado, registró un crecimiento del 2,1 por 100, inferior al de 2001 en 1,3 puntos porcentuales. Este menor cre-

*El comercio
amortigua su
crecimiento*

CUADRO I-20

PRINCIPALES VARIABLES DEL SECTOR SERVICIOS DE MERCADO EN 2000

Ramas de actividad	Número de empresas (% del total)	Volumen de negocios (% del total)	Ocupados (% del total)
Comercio	46,3	64,6	42,1
Inmobiliarias y alquileres	5,7	7,2	3,8
Servicios a empresas	18,3	8,0	21,6
Tecnologías de la información	1,3	5,6	4,2
Transportes	12,7	8,0	11,9
Turismo	15,7	6,6	16,4
Total (<i>pro memoria</i>)	1.699.298	761.806*	6.627.274

* Millones de euros.

Fuente: INE, Encuesta Anual de Servicios 2000, julio de 2002.

⁴⁹ Este porcentaje corresponde a los servicios de mercado. Los servicios de no mercado, no reflejados en la Encuesta Anual de Servicios, respondieron de un 13,7 por 100 del PIB en 2002.

cimiento se explica fundamentalmente por la ralentización manifestada por las ventas minoristas de productos de alimentación, que tras crecer en 2001 un 5,1 por 100, sólo avanzaron un 1,3 por 100 en 2002. Esta amortiguación en el crecimiento se tradujo en un menor avance de la ocupación en el comercio minorista, que en términos interanuales creció en el cuarto trimestre de 2002 un 3,2 por 100, 2,2 puntos menos que en 2001.

Los peores resultados de 2002 se manifestaron igualmente a través de la Encuesta del Comercio Minorista de la Comisión Europea, que reveló el deterioro experimentado por la confianza de los minoristas españoles (el indicador de confianza del comercio al por menor registró valores negativos por primera vez en los últimos cinco años), y aunque estos últimos opinaban que el negocio mejoraría en el medio plazo, se observó una caída en su intención de realizar pedidos, aun a pesar del descenso experimentado en sus existencias.

Aunque su peso en el comercio total todavía es muy escaso⁵⁰, cabe hacer una breve referencia a la evolución del comercio electrónico, por el dinamismo mostrado a lo largo de 2002. De acuerdo con el Décimo Informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sobre el Comercio Electrónico, éste creció un 83,0 por 100 en 2002. El mayor aumento correspondió a las transacciones españolas en el exterior, con un avance del 110,9 por 100, llegando a representar un 53,0 por 100 del total del valor de las transacciones realizadas *on line*⁵¹. La mayor parte del comercio electrónico desde y hacia España se realizó con Estados Unidos, algo más de un 30 por 100; no obstante, los mayores avances en 2002 correspondieron al comercio con los socios de la Unión Europea, que en su conjunto representaron, aproximadamente, un 50 por 100 del comercio electrónico de España con el exterior.

*Descensos en el
servicio aéreo
de transportes*

En cuanto a los servicios de transporte, cabe distinguir entre los comportamientos de sus dos principales subramas: el transporte de viajeros y el de mercancías, puesto que el ritmo de actividad económica ejerce efectos muy diferentes en cuanto a la

⁵⁰ Según la Encuesta de Comercio Electrónico publicada por el INE en diciembre de 2002, en 2001 las ventas por Internet representaron un 0,4 por 100 del total de ventas de las empresas.

⁵¹ Las transacciones del exterior en España aumentaron un 66,4 por 100, representando un 16 por 100 del total, y las transacciones internas en España, que representan un 31 por 100 del total, crecieron un 58,2 por 100.

utilización de estos servicios. Resulta evidente que la ralentización económica afectará al transporte de mercancías de manera más inmediata que al transporte de viajeros; estos últimos modificarán sus pautas en la utilización de este servicio a medida que la menor actividad económica se vaya traduciendo en un deterioro de la renta disponible de los individuos. No obstante, cabe señalar que el transporte aéreo sufrió en 2002 una crisis común a ambas tipologías de transporte.

En el caso de transporte de pasajeros, se observa cómo los servicios de transporte por carretera aumentaron su actividad en 2002 en un 3,3 por 100, frente a la ralentización registrada en los dos ejercicios anteriores. Esta mayor actividad corresponde, sobre todo, a la mayor utilización de los servicios discrecionales, cuando en los dos ejercicios previos habían registrado descensos en el número de viajeros transportados por este sistema. Frente al mayor número de pasajeros que utilizaron los servicios de transporte por carretera durante el ejercicio, el número de pasajeros que viajaron en avión descendió, extendiéndose de este modo a 2002 los efectos negativos que produjeron los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001; de hecho, los mayores descensos se produjeron durante la primera mitad de año, iniciándose con posterioridad una leve recuperación. Resulta igualmente destacable la desaceleración experimentada durante 2002 por el número de viajeros que utilizaron el transporte ferroviario frente a 2001.

Respecto al transporte de mercancías, se observa que en 2002 el realizado por carretera experimentó una recuperación en su ritmo de crecimiento, un 12,5 por 100, 1,6 puntos porcentuales más que el año anterior. Destacó, además, el aumento experimentado por el transporte internacional de mercancías, un 20,8 por 100, 8,8 puntos por encima del crecimiento de 2001. Frente a este crecimiento, el transporte de mercancías por ferrocarril y el realizado por avión descendieron en 2002.

En lo que concierne a los desarrollos normativos relativos a los servicios de transporte, cabe destacar que los más relevantes se produjeron una vez iniciado el ejercicio 2003. Se aprobaron los siguientes Proyectos de Ley: el de Seguridad aérea, que complementa la regulación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación aérea, en el sentido de reforzar las condiciones de

seguridad del tránsito y del transporte aéreos; el de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, que tratará a través de diferentes medidas de incluir los puertos en un sistema de transportes europeo integrado y liberalizado; y finalmente, el del Sector Ferroviario, dictaminada por el CES⁵², que reordena el sector y prevé la apertura a nuevos operadores en el sistema.

Empeoran los resultados del sector de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones

Durante 2002, el sector de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones sufrió una notable desaceleración en su crecimiento, cuando había venido siendo, sobre todo en el caso de las telecomunicaciones, uno de los sectores más dinámicos en la fase alcista del ciclo económico. Sin embargo, en línea con la ralentización de la actividad económica general, en 2001 y principalmente en 2002 protagonizaron uno de las mayores desaceleraciones del conjunto de los sectores productivos.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por la Asociación Nacional de Industrias Electrónicas y de Telecomunicaciones (ANIEL), en 2002 el mercado de las Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones creció solamente un 2,5 por 100. Dentro de los sectores que conforman dicho mercado destacó el descenso experimentado por el mercado de la industria de equipos y componentes electrónicos, la electrónica profesional y la telemática, que se redujo en un 15 por 100, frente al avance del mercado de los servicios de telecomunicaciones⁵³, que aumentó un 13 por 100 respecto a 2001.

El crecimiento del mercado de los servicios de telecomunicaciones contrasta con el descenso registrado tanto por la producción de equipos de telecomunicaciones, que sufrió un descenso del 40 por 100 respecto a 2001, como por la de las inversiones en telecomunicaciones, que igualmente descendieron en un 40 por 100. Además, en términos de empleo⁵⁴, se observó una reducción de un 7 por 100 de la ocupación del sector en 2002, que alcanzó no sólo a la fabricación, con un retroceso del empleo del 33 por 100, sino

⁵² Véase CES, Dictamen 1/2003, de 29 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario.

⁵³ Servicios portadores y telefonía, servicios móviles, transmisión de datos, servicios de telecomunicaciones por cable y servicios de valor añadido.

⁵⁴ Estimación de ANIEL presentada el 10 de octubre de 2002.

también a los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, con una caída del 1 por 100.

La situación descrita contrasta con el auge sin parangón que había venido manifestando el sector de las telecomunicaciones desde mediados de los noventa, impulsado desde 1998, entre otros factores, por la aprobación de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones. De hecho, el desarrollo experimentado por sus dos principales ramas, las comunicaciones fijas y las móviles, fue espectacular. Las primeras registraron un considerable aumento de la inversión, sobre todo en cable y en redes de larga distancia, que llegó a representar en 1998 un 3,1 por 100 de la formación bruta de capital fijo de la economía española; todo ello acompañado, entre 1997 y 2001, de un aumento en los minutos de comunicación superior al 100 por 100⁵⁵. Por su parte, las comunicaciones móviles multiplicaron casi por cinco el tráfico cursado. La liberalización supuso, además, una notable reducción en los precios de los servicios de telecomunicaciones.

Este favorable panorama, común a otras economías desarrolladas, se empañó principalmente por dos hechos: por un lado, los efectos que tuvo sobre algunos operadores el estallido de la burbuja tecnológica y, por otro lado, el reparto de las licencias de telefonía móvil de tercera generación, que puso de manifiesto la escasa coordinación europea en este ámbito y generó cargas financieras muy elevadas para los operadores con dichas licencias. Estas dos circunstancias, unidas a la desaceleración económica mundial, afectaron negativamente a la capacidad de acceder a financiación externa por parte de este sector.

Aunque en la Exposición de Motivos del Proyecto de Nueva Ley General de Telecomunicaciones, elaborado a lo largo de 2002 y presentado al Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2003, no se recogía el atender a los problemas que afectan a este sector en España, el CES consideró en su Dictamen emitido al respecto⁵⁶, que esta nueva revisión de la normativa del sector de teleco-

*Nueva Ley
General de
Telecomuni-
caciones*

⁵⁵ Los números de minutos en las llamadas de fijo a móvil y en las llamadas a números de inteligencia de red fueron los que más aumentaron.

⁵⁶ Véase CES, Dictamen 3/2003, de 26 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

municaciones resultaría positiva siempre y cuando permitiera solucionar la mayor parte de las dificultades por las que atraviesa su actividad⁵⁷.

El Proyecto de Ley prevé la incorporación al ordenamiento jurídico español de las Directivas comunitarias relativas al marco en el que se deben desenvolver las comunicaciones electrónicas⁵⁸. Entre las principales novedades que introduce dicho Proyecto destacan: la simplificación en la concesión de licencias y autorizaciones para el acceso al mercado de redes y servicios; el establecimiento de la categoría de operador con peso significativo de mercado, que viene a sustituir a la antigua de operador dominante, o la atribución de nuevas potestades para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En concreto, en opinión del CES, la futura Ley debería contribuir a facilitar el despliegue de redes y el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, a ofrecer una mayor seguridad jurídica y a simplificar la administración de las competencias en esta ma-

⁵⁷ En España, además de tener que afrontar el creciente carácter sustitutivo entre la telefonía fija y la móvil, ambas presentan una serie de problemas, entre los que destacan:

- la complejidad y dispersión de la normativa aplicable, nacional, autonómica y local, para el despliegue de redes;
- el estrechamiento adicional de los márgenes comerciales en la telefonía fija por el sistema de fijación de precios;
- las dificultades que plantea la interconexión a los planes de negocio de los operadores;
- el retraso en disponer de regulación eficiente para el acceso al bucle de abonado;
- los retrasos en la implantación de la preselección y de la portabilidad;
- la falta de definición sobre la obligación de que los diferentes instrumentos urbanísticos recojan aquellas instalaciones que son el soporte esencial para la prestación de servicios de telecomunicaciones de interés general, tales como los servicios de telefonía móvil, telefonía fija acceso vía radio y los servicios de radiocomunicaciones profesionales;
- el mercado de móviles comienza a presentar síntomas de saturación, y tanto la fuerte apuesta por la tecnología UMTS como el retraso en su disponibilidad han planteado graves problemas financieros a las operadoras. A esto se añaden las elevadas cuantías de la tasa que grava el espacio radioeléctrico que se implantó en el año 2000, a pesar de las sucesivas rebajas que se han ido incluyendo cada año a través de las llamadas «leyes de acompañamiento»;
- las dificultades para el despliegue de redes por la controversia surgida en torno a los posibles efectos de las tecnologías sin hilos.

⁵⁸ Véase apartado 2.7. Sociedad del Conocimiento, del capítulo III de esta misma Memoria.

teria entre las diferentes autoridades nacionales de regulación. Además, se consideró prioritario lograr una acción coordinada entre las distintas Administraciones Públicas en este terreno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas, en especial para que el fomento del despliegue de redes y la garantía de límites de emisión radioeléctrica de aplicación general no colisionara con otras normativas surgidas en materia de medio ambiente, sanidad y urbanismo.

La desaceleración de la economía mundial, y más en concreto de algunos socios comunitarios como Alemania; la revalorización del tipo de cambio del euro, que afectó principalmente al turismo británico, y la extensión a este ejercicio de los efectos de los atentados del 11 de septiembre de 2001, explicarían los discretos resultados del turismo en 2002. El balance total del año estuvo marcado por el nuevo récord alcanzado en cuanto a entrada de turistas con 51,7 millones, lo que supone un crecimiento del 3,3 por 100 respecto a 2001, junto a la reducción en términos nominales, por primera vez en los últimos doce años, de los ingresos por turismo en un 3,0 por 100.

*Menores
ingresos, pero
mayor número
de turistas*

La mayor entrada de turistas no se distribuyó por igual entre las Comunidades Autónomas españolas; de hecho, Canarias, Baleares y Madrid recibieron menos turistas que en 2001, con descensos del 1,8, 7,9 y 2,3 por 100, respectivamente; en los dos primeros casos la ralentización económica experimentada por algunos de los principales países emisores de turistas, sobre todo Alemania, explican estos descensos.

Por su parte, Cataluña se consolidó en el primer puesto como destino turístico, con un 22,4 por 100 del total de turistas, desbancando a Baleares como primer destino en España; el número de turistas que acudió a Cataluña aumentó en un 15,2 por 100. Sin embargo, fueron tanto las Comunidades Autónomas de la cornisa cantábrica como las del interior peninsular las de mayor dinamismo en cuanto a atracción de turistas en 2002, con aumentos respecto al ejercicio anterior del 18,1 y 23,2 por 100, respectivamente.

Los turistas que llegaron a España durante el año lo hicieron principalmente por motivo de ocio o vacaciones, un 82,7 por 100, y la duración de sus estancias fue, de media, de 10,6 días.

Respecto al uso de Internet que hicieron los turistas que llegaron a España en 2002, un 25,0 por 100, esto es, más de 12 millones, consultaron información sobre sus destinos en el territorio español, el 11,0 por 100 hicieron sus reservas *on line* y un 7,5 por 100 utilizaron la web para pagar sus viajes. Los países en los que se utilizó más este medio fueron Estados Unidos, Canadá y, en Europa, Reino Unido, mercados todos ellos en los que esta tecnología está ampliamente implantada.

*El sector
bancario reduce
los márgenes*

Finalmente, en cuanto a la intermediación financiera, en concreto la bancaria, ésta tuvo que hacer frente durante 2002 al debilitamiento de la coyuntura económica, al descenso de los tipos de interés y a los riesgos derivados de sus inversiones en Iberoamérica.

Los bajos tipos de interés propiciados por la política monetaria del Banco Central Europeo⁵⁹ se tradujeron en aumentos sustanciales del crédito a las economías domésticas, sobre todo del crédito hipotecario; de hecho, la tasa de crecimiento de este último fue de cerca de un 18 por 100 para los bancos y de un 20 por 100 para las cajas de ahorro. Sin embargo, este mayor crédito no estuvo acompañado de un aumento de los depósitos bancarios, quizás como resultado de la ralentización de la actividad, que crecieron por debajo de lo que lo hizo el crédito, por lo que las entidades bancarias tuvieron que recurrir al ahorro externo para financiar la diferencia.

El encarecimiento de la captación de pasivo y el escaso margen de intermediación, impuesto por los bajos tipos de interés y la competencia en el mercado bancario español, condicionó la evolución de la cuenta de resultados del sector bancario, que, por otra parte, ya había tenido que hacer frente a una sustancial dotación de provisiones para cubrir los posibles riesgos de insolvencia que pudieran derivarse de sus posiciones abiertas en Iberoamérica. De este modo, el margen ordinario disminuyó un 4,0 por 100 respecto al ejercicio anterior, mientras que el margen de explotación se redujo en un 7,8 por 100. A pesar de la caída de los márgenes los resultados de la banca española para 2002 fueron mejores que los de sus homólogos europeos.

⁵⁹ Véase epígrafe 6 de este mismo capítulo.

4.3. LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN 2002

De acuerdo con las estimaciones de Hispalink⁶⁰, la ralentización en el crecimiento de la actividad económica fue la tónica general de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, si bien la intensidad de la misma mostró una clara disparidad entre ellas, revelando las diferencias existentes en las estructuras productivas regionales.

Cuatro Comunidades Autónomas respondieron de 1,3 puntos del crecimiento del VAB para el conjunto de la economía (*pro memoria*: 2,0 por 100). Madrid explicó por sí sola el 22 por 100 del crecimiento en 2002, seguida por Andalucía 17,5 por 100, Cataluña, 14,0 por 100 y la Comunidad Valenciana, 10,0 por 100.

4.3.1. Moderación del crecimiento en todas las regiones

Respecto al ritmo de crecimiento regional en 2002 (gráfico I-5), nueve comunidades Autónomas superaron la tasa media mencionada de crecimiento del VAB de España, destacando la magnitud del avance de la economía andaluza, 2,6 por 100, madrileña, 2,5 por 100 y asturiana, 2,4 por 100. La primera y la última mejoraron su posición respecto al ejercicio anterior; lo mismo sucede con Galicia y Castilla y León; todas ellas habían crecido por debajo de la media en 2001, y es que se observa que las Comunidades menos afectadas por la ralentización de 2002 fueron las que ya habían registrado ritmos de crecimiento reducidos un año antes.

En el otro extremo se encuentran las Comunidades Autónomas de Baleares, La Rioja y el País Vasco, que alcanzaron los menores niveles de crecimiento en 2002: 0,9, 1,3 y 1,3 por 100, respectivamente. De hecho, la desaceleración más espectacular fue la de Baleares, cuya tasa de crecimiento descendió en 2,1 puntos porcentuales, debido a los pobres resultados del sector turístico, que estuvo afectado negativamente por la ralentización de la economía alemana. Esta misma circunstancia incidió al crecimiento de la otra economía insular, Canarias, donde los servicios turísticos experimentaron igualmente

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

una notable desaceleración, lo que llevó a que el año se saldara con una tasa de crecimiento inferior en 1,3 puntos a la de 2001.

*La
especialización
productiva
determina
el crecimiento
regional*

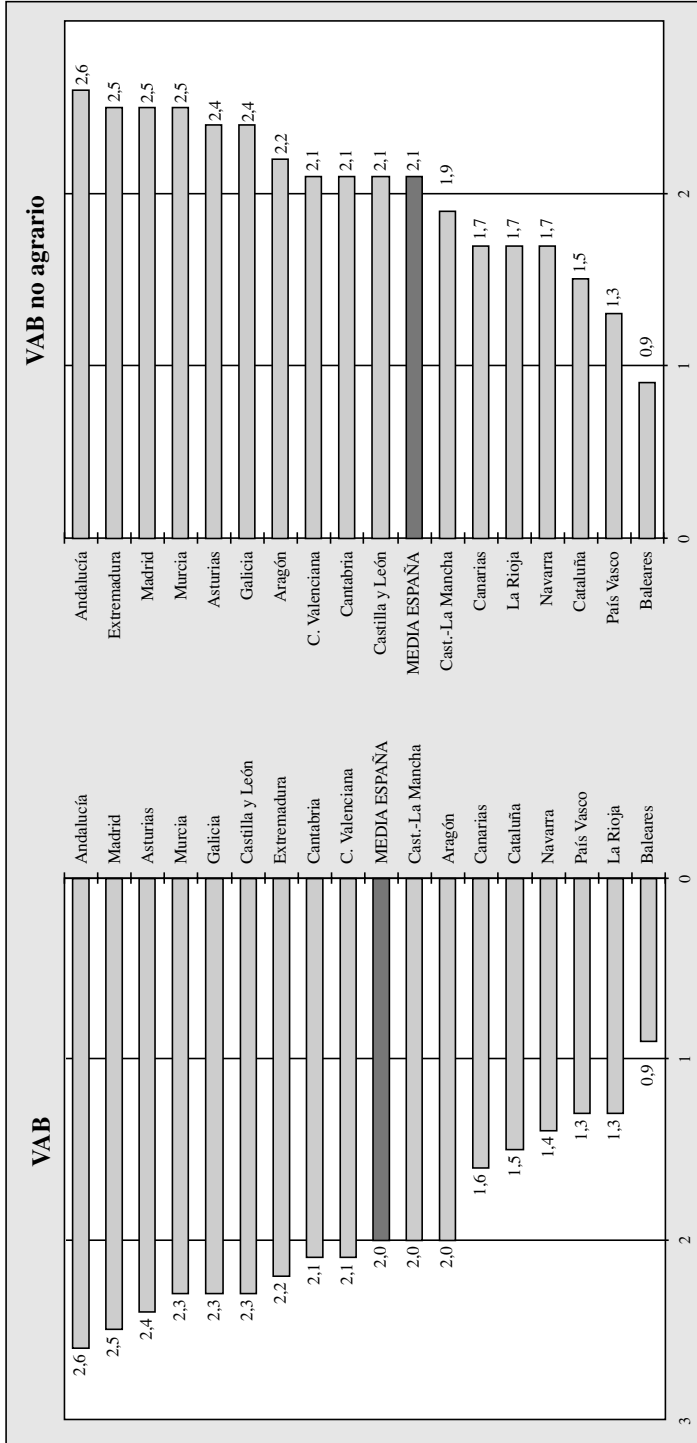
Esto último pone de manifiesto que la especialización productiva de las regiones explica las disparidades entre las tasas regionales de crecimiento del VAB. Tanto la agricultura como la industria restaron puntos de crecimiento a algunas Comunidades Autónomas; sólo la construcción y el sector servicios se mostraron claramente expansivos en todos los territorios españoles. Así la agricultura sustrajo puntos al crecimiento de La Rioja (-0,24 puntos), Navarra (-0,19), Extremadura (-0,07), Murcia (-0,05), Canarias (-0,05) y Aragón (-0,02); debido a la adversa meteorología, que afectó principalmente a las cosechas del nordeste peninsular.

Como se ha comentado anteriormente, la situación general de la industria fue bastante negativa para el conjunto del 2002, sobre todo en la producción de bienes intermedios y de equipo, si bien mostraron una cierta recuperación a finales del ejercicio. Este balance llevó a que el sector secundario restara puntos al crecimiento del País Vasco, Navarra, La Rioja, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Sin embargo, la evolución en Galicia y Asturias fue muy superior a la media, con tasas de crecimiento en la producción de bienes de equipo del 4,0 y 2,9 por 100, respectivamente.

El sector de la construcción fue de nuevo en 2002 líder en términos de crecimiento en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, con la excepción de Canarias. El mayor ímpetu fue el registrado en Andalucía, donde el sector de la construcción contribuyó con 6,4 décimas al crecimiento total del VAB; de este modo la actividad constructora en Andalucía explicó por sí sola un 25 por 100 del total del crecimiento del sector para el conjunto de la economía española. No obstante, la mayor parte de la producción constructora se lleva a cabo en Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, con un peso del 40,7 por 100 del total del sector en 2002; la actividad conjunta en estas tres regiones aportó 1,4 puntos al crecimiento total de la construcción.

Respecto al comportamiento del sector terciario, Castilla y León, Madrid y Navarra registraron crecimientos por encima de la media nacional en 2002. El crecimiento del sector servicios en la Comunidad de Madrid respondió de casi un 25 por 100 del crecimiento del conjunto del sector servicios. Destacó igualmente la

GRÁFICO I-5
CRECIMIENTO DEL VAB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002
 (Tasas de variación interanual)



Fuente: Hispalink, *Situación actual y perspectivas de las regiones de España*, n.º 15, diciembre de 2002.

CUADRO I-21
ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002
 (Tasas de variación interanual)

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

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

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa e Hispalink, Situación actual y perspectivas de las regiones de España*, n.º 15, diciembre 2002.

ralentización de este sector en Baleares, cuando tradicionalmente es uno de los más dinámicos gracias al empuje de la actividad turística; sin embargo, en 2002 el sector servicios sólo creció un 0,6 por 100, 2,1 puntos menos que el año anterior.

Aunque es objeto de análisis en el capítulo II, cabe abordar brevemente la evolución del empleo en las Comunidades Autónomas, que junto al crecimiento de la producción que se ha descrito, permitirá una aproximación, con las cautelas necesarias, a la productividad aparente del factor trabajo en cada territorio (cuadro I-21).

La mayor parte de las regiones fueron capaces de crear empleo por encima de la media española, destacando los ritmos alcanzados en Murcia, con un 4,2 por 100; en los dos archipiélagos y en Asturias. Esta situación llevó a descensos en la productividad aparente del factor trabajo en Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y País Vasco, puesto que estas regiones demostraron una notable eficacia en la creación de empleo, medida en puntos de crecimiento del VAB. Concretamente, por cada punto de crecimiento del VAB el empleo creció más de un punto, destacando Baleares, con un crecimiento del empleo en 3,5 puntos por cada punto de VAB, y Murcia, con 1,8 puntos de aumento del empleo por cada uno de VAB.

Casi todas las regiones crearon empleo

A pesar de que el crecimiento del empleo fue casi generalizado ya que sólo Cantabria y La Rioja perdieron empleo en 2002, esta circunstancia no impidió, tal y como se comenta en el capítulo siguiente, que el paro creciese en todas las Comunidades Autónomas, con las excepciones del País Vasco y Madrid.

4.3.2. Situación relativa de las regiones españolas tras la ampliación

Tal y como se ha expuesto en el epígrafe dedicado a la Unión Europea la ampliación comunitaria a diez nuevos Estados miembros supondrá un gran reto para la economía europea, tanto en términos de competitividad como de cohesión interna. La nueva ampliación resulta más compleja que las anteriores por las elevadas disparidades que existen entre las economías de los futuros Estados miembros y la de los ya pertenecientes a la Unión Europea, diferencias que se agravan aún más si se desciende al ámbito regional.

Así se pone de manifiesto en el *Segundo Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social*, presentado por la Comisión en enero de 2003⁶¹, en el cual se contemplan los resultados de los diferentes debates que surgieron a lo largo de 2003 alrededor de la futura política de cohesión y además recoge un

La ampliación agrava las disparidades regionales...

⁶¹ Comunicación 2003/4 de la Comisión, de 30 de enero de 2003, *Segundo Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social*.

análisis de la situación de todas las regiones de la futura Unión Europea ampliada.

Según este Informe, las disparidades en términos de renta regional aumentarán de manera muy notable tras la adhesión, de modo que la ratio entre la renta *per cápita* del 10 por 100 de las regiones más ricas entre la del 10 por 100 de las regiones más pobres pasaría del actual 2,6 al 4,4 al tener en cuenta las economías regionales de los nuevos diez Estados miembros.

... lo que supone un reto para las políticas regional y de cohesión comunitarias

Parece existir un cierto consenso respecto a la necesidad de que las políticas de cohesión centren sus esfuerzos en las regiones más pobres de la Unión, la mayor parte de las cuales estarán, por otra parte, en los territorios de los nuevos Estados miembros. La inclusión de los nuevos socios supone que de las 48 regiones que actualmente son Objetivo 1 y que representan al 18 por 100 de la población comunitaria, se pase, aplicando el criterio de elegibilidad vigente⁶², a 67 regiones Objetivo 1 en la futura Unión de veinticinco miembros, acogiendo en sus territorios un 26 por 100 de la población.

Sin embargo, el problema surge con aquellas regiones que en la actualidad sí son consideradas pobres de acuerdo con el criterio de elegibilidad en vigor y que por un simple efecto estadístico dejarían de serlo, aun a pesar de no haber completado el deseable proceso de convergencia en el que se basa la política de cohesión. Esta circunstancia es especialmente relevante para el caso de España, ya que desde su adhesión a la Unión Europea ha sido la principal beneficiaria de los fondos comunitarios dedicados a la cohesión económica y social⁶³.

Cabe recordar que España recibirá cerca de 56,2 mil millones de euros durante el actual periodo de programación 2000-2006, lo que re-

⁶² La aplicación estricta del criterio de elegibilidad como región Objetivo 1 supone que una región se define de este modo cuando la media de su PIB *per cápita* de los últimos tres años para los que existen datos está por debajo del 75 por 100 de la media del PIB *per cápita* de los últimos tres años para el conjunto de la Unión Europea.

⁶³ En el periodo de programación 1989-1993, España absorbió un 20,9 por 100 de los fondos comunitarios destinados a promover la cohesión, en el periodo de programación 1994-1999, un 22,6 por 100, y en el actual periodo de programación 2000-2006, un 26,5 por 100.

presenta un 9,2 por 100 del PIB nominal de 2000. Es decir, supone una inyección financiera que movilizará recursos públicos y privados con un impacto en términos de crecimiento muy considerable. Pero además de esta mayor capacidad de gasto, se generan efectos sobre la oferta, que a largo plazo deben conducir a un crecimiento del PIB potencial de la economía española, y en concreto de las regiones más atrasadas, a través de una mayor inversión en infraestructuras físicas, incrementos en el capital humano y ayudas al sector productivo privado.

Aplicando los actuales criterios de elegibilidad a una Unión de veinticinco Estados miembros se observa que en 2000 solamente Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia mantendrían su *status* de regiones Objetivo 1, mientras que por el efecto estadístico se quedarían fuera Asturias, Ceuta y Melilla y Murcia. Canarias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, que en el actual periodo de programación se encuentran entre las regiones Objetivo 1, dejarían de serlo gracias a la convergencia alcanzada en los últimos años (cuadro I-22).

Respecto a la media de los nuevos miembros, todas y cada una de las regiones españolas registran valores de sus PIB per cápita superiores. Sólo tres regiones de estos países superan en términos de PIB per cápita a las regiones más pobres de España: Praga en la República Checa, Bratislava en la República Eslovaca y Hungría Central en Hungría.

*Posición relativa
de las CCAA en
la UE 25*

Resulta igualmente interesante observar la posición relativa de las regiones españolas en cuanto a la especialización productiva. Una aproximación a la misma se puede realizar a través de la ocupación en cada uno de los sectores. Se observa que, aunque España se encuentra más terciarizada que la media de los países de adhesión y que el sector primario tiene un peso bastante inferior, determinadas regiones, en concreto Extremadura y Galicia, muestran un carácter primario de su producción mayor que estos países.

De hecho, una de las mayores diferencias entre los países de adhesión es su especialización sectorial. El peso del sector primario es muy elevado en Polonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y en tres regiones de Hungría⁶⁴; en el resto del territorio de los países de ad-

⁶⁴ Enumerados por orden de importancia del sector primario.

hesión, el peso del sector primario es incluso inferior al de la media española. En general, los países de adhesión revelan un peso del sector industrial superior al de España, y sólo Chipre y Malta se encuentran más terciarizados que la economía española.

La estructura productiva es relevante, y sobre todo la importancia relativa del sector primario en estas economías, ya que la PAC está siendo objeto de revisión de cara a la ampliación a los nuevos miembros. Como se observa a través de la ocupación sectorial, el sector primario es todavía muy importante en algunas regiones españolas, con lo que el riesgo de que el eje central de la futura PAC bascule hacia los cultivos continentales característicos de estos países podría perjudicar a determinados territorios españoles que, por estar especializados en cultivos mediterráneos, quedarían relegados a un segundo plano tras la reforma.

CUADRO I-22

SITUACIÓN RELATIVA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN TÉRMINOS DE PIB PER CÁPITA Y DE EMPLEO POR SECTORES PRODUCTIVOS

Comunidades Autónomas	PIB per cápita (PPA*) 2000			Empleo por sectores 2001 (% sobre el total)		
	UE 15=100	UE 25=100	España=100 <i>pro memoria</i>	Agricultura	Industria	Servicios
Andalucía	61,2	67,4	74,5	11,1	25,7	63,2
Aragón	87,9	96,9	106,9	7,7	35,1	57,3
Asturias	70,9	78,1	86,3	7,1	32,1	60,9
Baleares	98,3	108,4	119,6	1,7	25,1	73,2
Canarias	77,5	85,5	94,3	5,5	22,9	71,6
Cantabria	80,3	88,5	97,7	7,8	32,8	59,4
Castilla-La Mancha	66,8	73,6	81,3	11,1	34,5	54,4
Castilla y León	75,9	83,7	92,3	9,9	32,5	57,7
Cataluña	99,5	109,7	121,0	2,5	39,2	58,3
C. Valenciana	79,2	87,3	96,4	4,6	36,6	58,8
Extremadura	53,0	58,4	64,5	15,0	26,0	58,9
Galicia	64,7	71,3	78,7	15,4	31,4	53,2
Madrid	110,0	121,2	133,8	0,8	25,0	74,3
Murcia	68,7	75,7	83,6	12,0	31,0	57,0
Navarra	105,3	116,1	128,1	6,5	37,8	55,6
País Vasco	101,5	111,9	123,5	1,6	37,2	61,2
La Rioja	91,2	100,5	110,9	9,9	38,8	51,3
Ceuta y Melilla	68,1	75,1	82,8	0,4	14,3	85,3
España	82,2	90,6	100,0	6,5	31,6	61,9
UE 15	100,0	110,2	—	4,1	28,5	66,7
10 candidatos a adhesión	43,7	48,2	—	13,2	33,2	53,6
UE 25	90,7	100,0	—	5,5	29,4	65,1

* En paridad de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: Comisión Europea, *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, enero 2003.

Respecto a la posición relativa de las regiones españolas en los aspectos relacionados con el empleo, se observa que tres Comunidades Autónomas: Andalucía, Extremadura y Galicia junto a las ciudades de Ceuta y Melilla, registran niveles de desempleo superiores a los de los países de adhesión. Pero, además, se pone de manifiesto que existen dos ámbitos en los que la mayor parte de las Comunidades Autónomas se encuentran en una posición inferior a la situación media de los países de adhesión: el empleo femenino (cuadro I-23) y los logros educativos de la población en edad de trabajar⁶⁵; lo que justificaría que los esfuerzos, hasta ahora realizados a través de los Fondos Estructurales y, sobre todo, por el Fondo Social Europeo, se mantengan tras la adhesión.

Respecto al desempleo femenino se observa que sólo Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja presentan tasas inferiores a la media de los países de adhesión. Por su parte, las tasas de paro femenino de Andalucía, Ceuta y Melilla y Extremadura duplican la tasa media de los países de adhesión. De hecho, la situación general de España en este terreno es muy inferior a la media comunitaria, tanto de los actuales Quince como de la Unión Europea ampliada. Respecto a esta última, la tasa de paro femenina española es nueve puntos porcentuales superior.

De igual modo, resulta llamativa la peor situación relativa de España en lo que respecta al nivel medio de educación de la población en edad de trabajar. La mayor parte de la población de los países de adhesión en edades comprendidas entre 25 y 59 años, un 68,6 por 100, han recibido un nivel de formación media, presentando una situación incluso mejor que la de la media comunitaria, lo que podría resultar muy ventajoso a la hora de atraer inversiones productivas extranjeras. El 57,6 por 100 de la población española en edad de trabajar dispone de una educación baja, frente al 17,2 por 100 de los países candidatos o al 30,7 por 100 de la población de la Unión Europea ampliada. Por regiones destacan los bajos niveles de educación en Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia.

⁶⁵ Concretamente, el *Segundo Informe* expone los logros educativos de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 59 años.

CUADRO I-23
**SITUACIÓN RELATIVA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN MERCADO
 DE TRABAJO Y EDUCACIÓN**

Comunidades Autónomas	Tasa de desempleo (%) 2001				Tasa de empleo (edad 15-64 como % pob. edad 15-64) 2001			Logros educativos pob. edades 25-59 (% del total) 2001		
	Total	Parados larga duración (1)	Mujeres	Jóvenes	Total	Mujeres	Hombres	Baja	Media	Alta
Andalucía	22,3	29,6	31,9	37,1	49,9	32,7	67,7	64,5	15,2	20,3
Aragón	8,4	20,2	13,7	16,1	60,6	43,9	77,5	54,2	18,4	27,4
Asturias	14,4	24,7	22,3	30,4	53,0	38,0	68,1	58,4	19,7	21,9
Baleares	6,6	20,4	9,1	15,0	74,0	57,2	91,4	60,2	21,9	17,9
Canarias	13,1	28,0	17,7	24,7	60,3	42,0	79,7	61,4	18,8	19,7
Cantabria	13,3	34,6	20,4	22,6	57,7	41,8	74,2	53,9	20,3	25,8
Castilla-La Mancha	12,9	23,8	22,4	22,6	57,1	36,1	78,4	67,0	14,8	18,3
Castilla y León	12,2	34,8	20,3	30,0	58,3	40,9	75,0	54,9	19,2	25,9
Cataluña	8,8	42,4	11,9	16,6	71,6	57,4	85,9	55,1	18,7	26,3
C. Valenciana	11,4	28,2	17,5	20,0	63,8	46,4	81,9	62,9	15,6	21,4
Extremadura	22,1	18,5	34,1	31,5	52,4	33,9	70,4	68,6	14,2	17,2
Galicia	14,7	35,5	20,5	30,3	58,8	45,8	72,3	63,4	14,6	22,0
Madrid	9,8	33,6	13,3	21,5	63,8	49,8	78,4	45,5	20,2	34,3
Murcia	11,4	20,2	18,3	21,2	59,8	41,3	78,2	60,8	16,6	22,6
Navarra	6,1	14,0	9,1	15,0	67,5	51,6	82,9	48,3	18,0	33,7
País Vasco	11,2	41,8	16,8	23,9	63,0	47,9	78,4	45,0	19,9	35,1
La Rioja	7,3	23,1	10,3	13,8	66,3	48,3	83,5	56,2	17,8	26,1
Ceuta y Melilla	21,9	58,5	34,3	40,0	49,6	28,8	71,9	50,7	26,5	22,8
España	13,1	31,0	19,0	24,9	60,6	44,4	77,1	57,6	17,6	24,9
UE 15	7,9	42,6	8,9	15,1	64,3	55,1	73,5	34,2	43,5	22,3
10 candidatos a adhesión	14,5*	51,4	15,3	31,4	56,8	51,1	62,7	17,2	68,6	14,2
UE 25	-	45,0	10,0	17,7	63,1	54,4	71,7	30,7	48,7	20,6

(1) Como porcentaje sobre el total de parados.

* Dato de Eurostat.

Fuente: Comisión Europea, *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, enero de 2003.

*La ampliación
exige la reforma
de los
instrumentos
de cohesión
territorial
comunitarios*

En definitiva, dada la magnitud del reto que plantea la adhesión de diez nuevos Estados miembros, el CES considera que ésta debe acompañarse de una revisión de la actual instrumentación de la política de cohesión comunitaria, pasando por una necesaria expansión de la parte del presupuesto de la Unión Europea destinado a estos fines, como sucedió en anteriores ampliaciones de la Unión Europea, de manera que se asegure el papel de las intervenciones regionales comunitarias en favor de la cohesión económica y social.

Respecto a las opciones que ha venido planteando la Comisión y que se han barajado en los diferentes foros sobre la ampliación, se estima conveniente que, por un lado, se modifique el mecanis-

mo actual de determinación de la elegibilidad de las regiones más pobres, en concreto, aumentando el umbral a partir del cual una región deja de ser atrasada. Por otro lado, la futura estrategia de cohesión debería contar con una amplia serie de indicadores, tanto de eficacia como de eficiencia, más relacionados con las intervenciones cofinanciables, en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa.

De hecho, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, una consideración más amplia de los indicadores permite observar que las regiones de los países candidatos presentan una serie de potencialidades de desarrollo que las sitúa en un mejor punto de partida frente a las actuales regiones Objetivo 1 españolas. Además, en la medida en que la estructura productiva de los países de la ampliación es parecida a la de las zonas menos desarrolladas de la Unión Europea y sus niveles salariales son inferiores, la ampliación podría generar otros efectos comerciales y de flujos de inversión que podrían perjudicar a las actuales regiones atrasadas.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de asegurar que la concentración del esfuerzo en los futuros nuevos territorios se acompañe de una continuidad en determinadas intervenciones comunitarias a favor de las regiones más atrasadas de los actuales Quince.

5. DEMANDA INTERNA Y SECTOR EXTERIOR

Como viene ocurriendo desde el año 1998, el crecimiento en términos reales de la economía española en 2002 por el lado de la demanda vino impulsado exclusivamente por la interna, que aportó 2,3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, medio punto menos que el año anterior, mientras que la externa restó tres décimas porcentuales a dicho crecimiento (cuadro I-24). A lo largo del año, el comportamiento de la demanda interna fue irregular, con un primero y último trimestre mejores que los trimestres centrales del año. Por el contrario, la demanda externa contribuyó de forma más negativa al crecimiento en el primero y en el último trimestre, al hilo del mayor incremento de las importaciones en dichos periodos por el aumento de la demanda interna.

CUADRO I-24

APORTACIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y DEL SECTOR EXTERIOR AL CRECIMIENTO DEL PIB, 1987-2002

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

Años	Demanda interna	Sector exterior	Producto Interior Bruto
1987	8,1	-2,5	5,5
1988	7,2	-2,0	5,1
1989	8,2	-3,4	4,8
1990	5,1	-1,3	3,8
1991	3,0	-0,8	2,6
1992	1,0	-0,4	0,9
1993	-3,4	2,4	-1,0
1994	1,5	0,9	2,4
1995	3,1	-0,3	2,8
1996	1,9	0,5	2,4
1997	3,4	0,6	4,0
1998	5,6	-1,3	4,3
1999	5,6	-1,5	4,1
2000	4,5	-0,3	4,2
2001	2,8	-0,1	2,7
2002	2,3	-0,3	2,0

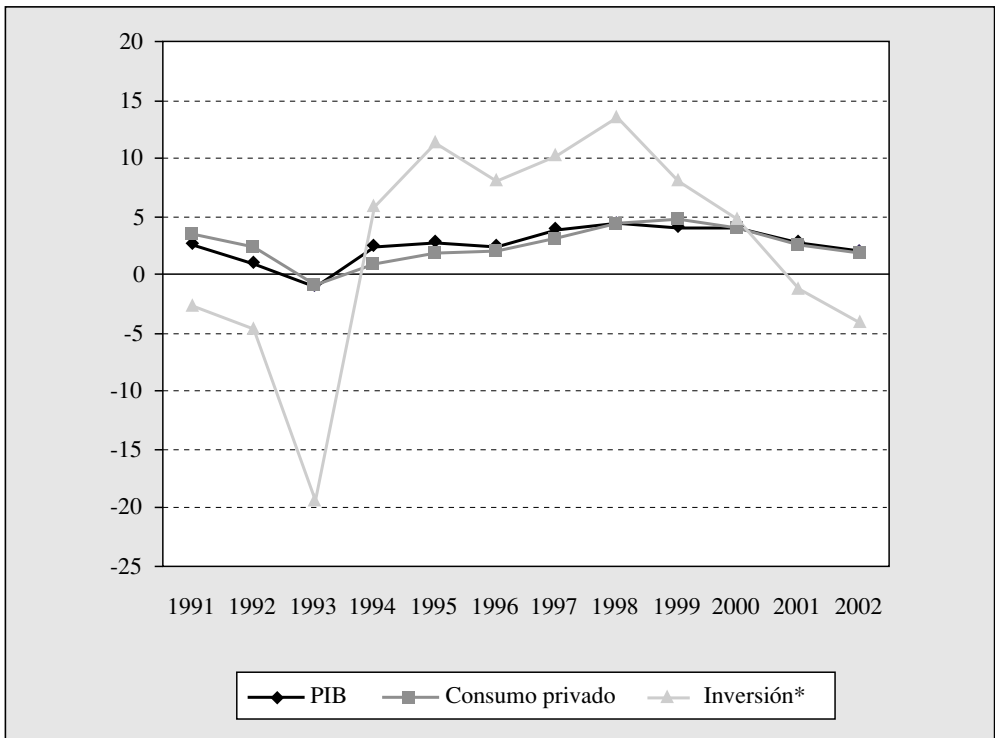
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

5.1. DESACELERACIÓN DE LA DEMANDA INTERNA

Según la Contabilidad Nacional Trimestral, el consumo privado, el público y la inversión en construcción fueron los componentes más dinámicos de una demanda interna desacelerada, puesto que la inversión en bienes de equipo volvió a registrar una caída (gráfico I-6).

La aceleración del consumo privado y del público y una mucha menor caída de la inversión en bienes de equipo en el cuarto trimestre de 2002 podrían apuntar, de consolidarse, al inicio de una recuperación, pero los indicadores disponibles de estas variables en los primeros meses de 2003 no son concluyentes al respecto.

GRÁFICO I-6
CONSUMO, INVERSIÓN Y PIB, 1991-2002
 (Tasas de variación interanual)



* Formación bruta de capital fijo en bienes de equipo.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

5.1.1. Moderado consumo

El gasto en consumo final total redujo su ritmo de crecimiento desde el 2,6 por 100 en 2001 hasta el 2,3 por 100 en 2002, debido al menor gasto en consumo de los hogares, que se atenuó en seis décimas porcentuales y que supuso el crecimiento menos elevado desde el año 1995. A pesar de ello, el gasto de los hogares explicó por sí sólo la mitad del crecimiento del PIB.

El consumo privado, incluido el de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, aumentó un 1,9 por 100, frente al 2,5 por 100 en que lo hizo en 2001. Esta desaceleración tiene en

parte su explicación en el menor crecimiento del empleo y de las rentas salariales reales por el aumento de la inflación. En efecto, el índice salarial real, confeccionado con el índice de los salarios pactados en la negociación colectiva multiplicado por el número de afiliados a la Seguridad Social por cuenta ajena y deflactado por el IPC, aumentó en 2002 un 3,9 por 100, ocho décimas menos que el año anterior.

No obstante, se puede considerar que dicha desaceleración del consumo privado en términos de Contabilidad Nacional Trimestral fue menor de la que se podría derivar de los resultados de la mayoría de los indicadores de consumo privado, que empeoraron o moderaron su ritmo de crecimiento en 2002.

Empeoran las expectativas

Así, las expectativas de los consumidores puestas de manifiesto por el indicador de confianza de los consumidores mostraron un deterioro que se concretó según dicho indicador en un nivel de -12 puntos frente a los 4 puntos también negativos alcanzados un año antes. La tendencia a lo largo del año fue de mantenimiento en el mismo nivel de opiniones negativas del consumidor, para experimentar un empeoramiento en el último mes del año al alcanzar un valor de -16 puntos, que se ha mantenido e incluso deteriorado ligeramente en los primeros meses de 2003. La desagregación del índice a través de sus tres componentes permite observar cómo el relativo a la conveniencia actual de realizar compras importantes fue el que registró el peor resultado, seguido del de la percepción de la situación económica general, mientras que el de la situación económica del hogar fue el que, en valores negativos mayores que el año anterior, registró comparativamente el mejor resultado.

La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, que ofrece información agregada sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo, así como sobre la percepción subjetiva de los hogares sobre determinados aspectos relativos a sus condiciones de vida, mostró que el gasto medio de los hogares a precios constantes cayó un 1,3 por 100, siendo la primera contracción del gasto registrada desde el año 1996. Asimismo, el gasto total de los hogares a precios constantes se desaceleró a lo largo del pasado año, hasta acabar creciendo de media un 1,2 por 100, igualmente el nivel más bajo de los últimos años. En cuanto a la composición de dicho gasto se observa un mayor crecimiento del consumo de alimentos, bebidas y

tabaco dentro del hogar, del 2,3 por 100, que del resto de gastos, del 0,9 por 100. Por lo que respecta a la opinión que tienen los hogares sobre la facilidad para ahorrar, comprar y llegar a final de mes, ésta fue menos favorable en comparación con la que sustentaban un año antes.

Los indicadores referidos a las compras al por menor como el indicador de confianza del comercio minorista y el índice general de ventas del comercio al por menor manifestaron peores resultados que el año anterior. El primero entró en valores negativos, debido a un nuevo empeoramiento en la valoración presente de la situación de los negocios, que se situó de media anual en -14 puntos y en diciembre en -19, mientras que el segundo experimentó un empeoramiento en el índice deflactado de ventas general al crecer un 2,1 por 100, frente al 3,4 por 100 del año anterior, y una mejoría en el índice correspondiente a las grandes superficies no especializadas, que aumentó un 7,7 por 100, frente al 3,5 por 100 en que lo hizo un año antes.

*Deterioro de
la confianza*

El índice de producción industrial de bienes de consumo filtrado aumentó un 2,4 por 100, cuando el año anterior había experimentado una caída del 1,1 por 100. Por su parte, el indicador de disponibilidades interiores de manufacturas de consumo, que se calcula a partir del IPI y del comercio exterior en volumen, mostró igualmente una notable recuperación en 2002 al crecer de media un 4,6 por 100, frente al crecimiento del 1,0 por 100 de 2001.

Finalmente, las matriculaciones de automóviles, que incluyen a los turismos, los vehículos todo-terreno y derivados, acumularon según la Dirección General de Tráfico a lo largo de 2002 un descenso del 7,3 por 100, más intenso en los de fabricación nacional que en los procedentes de la importación.

En los primeros meses de 2003 los indicadores de consumo mencionados siguen mostrando una moderación, incluso mayor, en el ritmo de expansión expuesto del gasto en consumo privado.

En 2002, la tasa de ahorro de las familias en porcentaje de la renta bruta disponible se estima, con los datos disponibles, que se estabilizó, o superó ligeramente el 10,3 por 100 alcanzado en el año anterior, interrumpiéndose, por lo tanto, las caídas registradas desde 1995, año de inicio de las series homogéneas. Las economías

*Los reducidos
tipos de interés
propiciaron un
aumento del
endeudamiento*

domésticas continuaron aumentando sus niveles de endeudamiento, en un contexto de tipos de interés a la baja que les permitió seguir manteniendo unos gastos superiores a los que podrían afrontar con sus recursos corrientes, mientras que las importantes caídas de las cotizaciones bursátiles actuaron en la dirección de un retraimiento del gasto. Cabe destacar también que en 2002 los precios de la vivienda siguieron aumentando, con lo que los activos inmobiliarios de las familias, su riqueza inmobiliaria, se revalorizó, lo que supuso, mediante el consiguiente aumento de las garantías para solicitar préstamos, un soporte adicional al consumo corriente.

Por su parte, el consumo público registró un avance medio del 3,8 por 100, siete décimas más que el año anterior, casi el doble de lo previsto en la Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2002, en donde se apuntaba un avance del 2,0 por 100, y mostró una aceleración en el cuarto trimestre. De sus componentes cabe destacar que las compras netas que realizaron las Administraciones Públicas crecieron por encima de lo que lo hizo la remuneración de los asalariados públicos.

5.1.2. Distinta evolución de la inversión en equipo y en construcción

La demanda de inversión, medida por la formación bruta de capital fijo, disminuyó su crecimiento en casi dos puntos, 1,4 por 100 frente a 3,2 por 100 en 2001, como consecuencia de la desaceleración de la inversión en construcción y de la fuerte contracción de la inversión en bienes de equipo. Así, ambos componentes registraron una evolución muy distinta, dado que, mientras que la inversión en equipo cayó un 4,1 por 100, la inversión en construcción creció un 4,5 por 100. Sin embargo, el resultado a finales de año mostraba un considerable menor ritmo del descenso de la inversión en bienes de equipo y un menor avance de la inversión en construcción.

Nueva caída de la inversión en equipo

La formación bruta de capital fijo en bienes de equipo empeoró considerablemente el ya mal resultado alcanzado en 2001. La debilidad de la actividad industrial, que, como ya se ha expresado en el epígrafe anterior, cayó un 0,5 por 100, junto con el escaso empuje de las exportaciones de bienes, fueron las causas que propiciaron la contracción de la inversión en bienes de equipo. No obs-

tante, como ya se ha avanzado, la evolución a lo largo del año mostró una clara mejoría desde el $-5,7$ por 100 del primer trimestre hasta el $-0,8$ por 100 del último, tendencia que parece confirmarse con los primeros datos disponibles para 2003.

Los indicadores relacionados con la inversión en bienes de equipo mostraron una gran atonía, aunque con un perfil de recuperación en la segunda parte del año, en paralelo a los datos ofrecidos por la Contabilidad Nacional Trimestral.

Así, el IPI de bienes de equipo filtrado registró un retroceso del $4,9$ por 100, aunque mostró una clara tendencia a la mejoría en la segunda parte del año al haber registrado tasas de variación interanuales superiores al $-20,0$ por 100 en los primeros meses y finalizar en diciembre con una tasa interanual positiva del $8,8$ por 100, señal de una mejoría en la inversión interna y de una recuperación de las exportaciones de bienes de equipo.

El indicador de disponibilidades interiores de bienes de equipo, obtenido a partir del IPI y del comercio exterior, mostró igualmente una mayor caída que en el año anterior y un retroceso interanual más acusado en los trimestres centrales del año. Las importaciones de bienes de equipo, por su parte, mostraron una reducción de sus caídas a partir de los meses centrales del año, hasta llegar a alcanzar valores positivos en los últimos meses.

Las opiniones de los productores de bienes de equipo sobre su cartera de pedidos y el indicador de clima industrial (ICI) mostraron un mayor deterioro de las expectativas empresariales en 2002. El nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo registró un ligero deterioro de una décima respecto al año anterior al situarse en -9 puntos, mientras que el ICI alcanzó un valor de $-5,9$ puntos, frente a los $-5,3$ puntos que de media se registraron en 2001.

No obstante, las empresas mantuvieron crecimientos moderados de actividad en 2002, registrando unas tasas de variación ligeramente superiores a las del año anterior. Los resultados de la Central de Balances Trimestral del Banco de España, mostraron para las empresas de la muestra⁶⁶ un incremento del VAB del $4,3$ por 100

*Buenas
condiciones para
la recuperación
de la inversión*

⁶⁶ En la Central de Balances elaborada por el Banco de España colaboran las grandes empresas industriales y de servicios de España, en total 766 en 2002, que en conjunto supusieron el $14,5$ por 100 del VAB del sector de sociedades no financieras.

frente al 3,9 por 100 de 2001. Este aumento de la actividad se conjugó con unos menores crecimientos en el empleo y en las remuneraciones medias, que llevaron a un crecimiento de los gastos de personal del 3,9 por 100, siete décimas menor que en el año anterior y, por lo tanto, ligeramente por debajo del mencionado aumento del VAB. Igualmente, cabe destacar la caída de los gastos financieros, por primera vez en los últimos años, del 6,5 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia de las bajadas de los tipos de interés, lo que permitió generar mayores recursos con los que financiar la actividad de las empresas. El resultado ordinario neto se situó en el 7,6 por 100, tres décimas menos que en 2001. Respecto a los ratios de rentabilidad, el del activo neto se situó en el 9,0 por 100, mientras que la de gastos financieros sobre el pasivo fue del 4,6 por 100, lo que permitió que la ratio de rentabilidad menos el coste de financiación, denominada anteriormente ratio de apalancamiento financiero, registrase un importante avance hasta situarse en el 4,4 por 100, lo que evidencia la existencia de condiciones apropiadas para una recuperación de la inversión, aunque, por otro lado, los elevados niveles de endeudamiento podrían frenar la intensidad de dicha recuperación en el futuro.

*Suave
desaceleración
de la inversión
en construcción*

Finalmente, la inversión en construcción fue el componente más dinámico de la demanda interna al crecer un 4,5 por 100, si bien por debajo en más de un punto del ritmo de crecimiento del año anterior, y confirmando la trayectoria de suave desaceleración iniciada a mediados de 1999, cuando en dicho año alcanzó un crecimiento medio del 9,0 por 100. La obra en edificación residencial fue la que experimentó un mayor crecimiento, mientras que la civil y la no residencial experimentaron una mayor moderación.

La evolución de los indicadores de la inversión en construcción corroboró la mencionada tendencia a la ligera desaceleración de la actividad constructora.

Así, las opiniones empresariales recogidas en la encuesta de coyuntura industrial relativa al sector de la construcción revelaron en 2002 un empeoramiento respecto al año anterior en el indicador de clima en la construcción, al bajar su valor desde 12,7 puntos a 7,0, aunque cabe destacar que en los primeros cuatro meses de 2003 se ha producido una fuerte recuperación de este indicador, que ha alcanzado valores de entre 12,0 y 18,5 puntos. Del nivel de cartera

de pedidos, la encuesta mostró el mejor resultado para la obra civil, 31 puntos, y el peor para la vivienda, -1 punto.

El consumo aparente de cemento mostró, por su parte, una trayectoria de desaceleración desde un incremento en ciclo tendencia del entorno del 7,0 por 100 a comienzos de año hasta el 1,4 con que finalizó en diciembre. En cuanto a la creación de empleo en el sector, como ya se expresó en el epígrafe cuatro de este mismo capítulo, ésta fue la mitad que un año antes.

De entre los indicadores adelantados de la inversión en construcción, la licitación oficial confirmó su menor empuje en 2002 al aumentar un 18,3 por 100, frente al 43,3 por 100 de 2001. Por tipo de obra, los datos parecen adelantar que se va a producir un cambio de tendencia respecto a lo ocurrido en 2002, por cuanto la licitación oficial de la edificación residencial se redujo un 15,0 por 100, mientras que la no residencial aumentó un 13,0 por 100 y la obra civil un 26,3 por 100.

5.2. EL SECTOR EXTERIOR NO CONTRIBUYÓ AL CRECIMIENTO

En 2002, la demanda externa restó al crecimiento del PIB en términos reales dos décimas porcentuales más que en 2001, pasando de -0,1 puntos a -0,3 puntos, cuando las previsiones oficiales apuntaban a una contribución neta del sector exterior de -0,1 puntos, con un crecimiento del PIB del 2,4 por 100. El comportamiento contractivo de la demanda externa se produjo, no obstante, con el mencionado reducido crecimiento del PIB del 2,0 por 100. Tradicionalmente, el comportamiento de las exportaciones suele ser contracíclico, creciendo más a medida que se enfría la economía y sirviendo de contrapeso a la desaceleración de la demanda interna; pero en esta ocasión la debilidad de la economía mundial y, en concreto, los malos resultados económicos obtenidos por los principales países clientes determinaron la mencionada aportación negativa de la demanda exterior neta al crecimiento agregado de la economía española.

En el marco de desaceleración de la actividad económica expuesto en el epígrafe anterior, la economía española experimentó en 2002, en términos nominales de balanza de pagos, una necesidad de financiación frente al resto del mundo por cuarto año consecutivo, pero algo menor que la de 2001. Así, el saldo conjunto

*Menor necesidad
de financiación
exterior*

de las balanzas por cuenta corriente y de capital registró un déficit del 1,5 por 100 del PIB, frente al 1,7 por 100 de 2001. Igualmente en términos de PIB nominal, el déficit de la balanza por cuenta corriente alcanzó el 2,6 por 100, el mismo porcentaje que en 2001, mientras que el superávit de la balanza de capital aumentó en dos décimas su participación en el PIB, hasta suponer el 1,1 por 100.

Dicha reducción de la necesidad de financiación se produjo por la ligera mejoría del saldo deficitario de la balanza comercial y por la ampliación del saldo positivo de la balanza de transferencias y de la cuenta de capital, que compensaron la disminución del superávit de la balanza de servicios, como consecuencia de la crisis turística, y el incremento del saldo deficitario de la balanza de rentas (cuadro I-25).

Bajada de la factura energética

El saldo deficitario de la balanza comercial alcanzó el 5,0 por 100 del PIB, cuatro décimas menos que en 2001, debido al muy moderado incremento de las importaciones de bienes, en un marco de desaceleración del crecimiento de la demanda interna, que fue en todo caso inferior al también reducido crecimiento de las exportaciones. El incremento del precio del petróleo no supuso en esta ocasión un incremento de la factura energética, que cayó en 2002, dado que se paga en dólares y esta divisa se depreció respecto al euro.

CUADRO I-25
BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2001-2002
(Millones de euros)

Conceptos	2001			2002 (1)			% var. saldo 2002-2001
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
Cuenta corriente	232.178,6	249.125,7	-16.947,0	234.184,5	251.955,9	-17.771,5	-4,9
Balanza comercial	131.318,6	166.583,8	-35.265,2	132.564,2	167.522,9	-34.958,7	0,9
Servicios	64.763,4	37.625,5	27.137,9	65.981,8	39.736,4	26.245,3	-3,3
Turismo	36.633,2	6.662,6	29.970,5	35.543,4	7.019,9	28.523,5	-4,8
Otros	28.130,2	30.962,8	-2.832,6	30.438,3	32.716,5	-2.278,2	19,5
Rentas	22.117,1	32.772,6	-10.655,5	20.611,1	32.104,8	-11.493,7	-7,9
Transferencias	13.979,6	12.143,8	1.835,7	15.027,4	12.591,8	2.435,6	32,7
Cuenta de capital	6.530,1	974,1	5.556,0	8.634,1	1.126,3	7.507,8	35,1
Cuentas corriente+capital	238.708,7	250.099,8	-11.391,0	242.818,6	253.082,2	-10.263,6	9,9

(1) Datos de avance para el mes de diciembre de 2002. Para el resto, los datos incorporan revisiones a las cifras provisionales publicadas en meses anteriores.

Fuente: Banco de España.

Por otro lado, dicha apreciación del euro provocó que la cuota de mercado de las exportaciones españolas en términos nominales no se deteriorase en 2002, tras haber alcanzado un máximo del 2,0 por 100 en 1998 y reducirse entre una y dos décimas desde entonces como consecuencia de la depreciación del euro y el aumento del precio del petróleo en dicho periodo. En efecto, al medirse la cuota de mercado en dólares, con la depreciación del euro disminuyó la valoración de las exportaciones españolas, y, por otro lado, al aumentar el precio del petróleo se incrementó el valor del comercio mundial con un producto que no exporta la economía española. Sin embargo, en términos reales, las exportaciones españolas han crecido en los últimos años más que lo que lo ha hecho el comercio mundial, salvo en 2002, cuando, como ya se ha expresado en el epígrafe correspondiente, las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron un 2,5 por 100, frente al 1,4 por 100 en que lo hicieron las españolas.

La medición de la competitividad de las exportaciones españolas sólo a través de los precios, sin tener en cuenta otras variables más importantes a la hora de medir la competitividad de las exportaciones en el comercio entre países desarrollados, como son, entre otras, la calidad del producto, el grado de penetración en el mercado de destino, la diferenciación y adaptabilidad a la demanda del producto o las condiciones de financiación, se establece mediante el Índice de Tendencia de la Competitividad, que considera el efecto del incremento de los precios relativos con un área determinada y el tipo de cambio del euro. Así, en 2002, el indicador de la competitividad-precio de las exportaciones españolas frente al resto de los países de la OCDE, adonde se dirigen el 85,0 por 100 de dichas exportaciones, registró un empeoramiento del 2,0 por 100 frente al empeoramiento del 1,6 por 100 del año anterior. El deterioro de la competitividad-precio vino determinado por el diferencial de inflación con respecto a los países de la OCDE y por la apreciación del euro.

Nuevo deterioro de la competitividad-precio de las exportaciones

Frente a los Estados miembros de la Unión Europea, adonde se dirigen el 71,3 por 100 de las exportaciones españolas, el empeoramiento de la competitividad-precio de las exportaciones fue del 1,0 por 100, debido al incremento del indicador de precios relativos y a la apreciación del euro respecto a los países comunitarios

no pertenecientes a la zona euro. Finalmente, respecto a los países de la Unión Monetaria Europea el deterioro de la competitividad en un 0,8 por 100 debe atribuirse exclusivamente al diferencial de inflación.

Para 2003, las previsiones para el sector exterior se fundamentan nuevamente en la esperanza de una recuperación de la actividad económica y del comercio mundial, tal y como manifiestan en sus últimas perspectivas económicas organismos internacionales como el FMI y la OMC. El Gobierno español, por su parte, en la Actualización del Programa de Estabilidad establece una previsión de aportación del sector exterior de bienes y servicios al crecimiento del PIB de $-0,2$ puntos porcentuales.

5.2.1. Mejoría del déficit comercial

El déficit comercial de bienes de la economía española disminuyó un 2,4 por 100 en términos nominales de Aduanas, como resultado de un crecimiento de las exportaciones del 1,7 por 100, inferior al incremento del 4,5 por 100 de 2001, y un aumento de las importaciones del 0,6 por 100, frente al 3,3 por 100 del año anterior (cuadro I-26). En términos reales, el crecimiento de las exportaciones fue, como ya se ha indicado, del 1,4 por 100, y el de las importaciones del 3,8 por 100, debido al ligero incremento de dos décimas en el precio de las exportaciones y a la caída en un 3,0 por 100 en el de las importaciones. La evolución a lo largo de 2002, tanto para las exportaciones como para las importaciones, fue similar, con caídas en tasas de variación interanual hasta mediados de año y con incrementos, en la segunda parte. Si bien es cierto que las comparaciones en los últimos meses del año se ven sesgadas por los especialmente negativos resultados alcanzados tanto por las exportaciones como por las importaciones a finales de 2001. De todas formas, las importaciones cayeron más que las exportaciones en la primera parte del año y aumentaron más que las exportaciones en la segunda.

Así, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones, del 75,7 por 100, se recuperó por segundo año consecutivo en 0,8 puntos porcentuales en esta ocasión, tras haber experimentado un deterioro en los años de 1998 a 2000.

CUADRO I-26
BALANZA COMERCIAL, 1994-2002
 (En porcentaje y en millones de euros)

Conceptos	Millones de euros	Porcentajes de variación anual								
		2002	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00
Exportaciones	130.814,2	25,7	17,2	13,2	18,1	6,7	5,6	19,1	4,5	1,7
Importaciones	172.788,8	21,5	16,3	7,8	16,4	10,4	14,0	22,3	3,3	0,6
Saldo	-41.974,6	7,7	13,1	-1,5	7,8	31,5	52,5	32,2	0,0	-2,4
Tasa de cobertura*	75,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Porcentaje de exportaciones sobre importaciones.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

El patrón sectorial, tanto de las exportaciones como de las importaciones, fue muy similar, lo que parece poner de manifiesto el creciente carácter de comercio intraindustrial que muestra el sector exterior español.

*Incremento
del comercio
intraindustrial*

Respecto a la evolución sectorial de las exportaciones, y dentro de un marco general de escaso crecimiento, cabe destacar que de los tres sectores que representan en conjunto dos tercios del total, las semimanufacturas, los bienes de equipo y el automóvil, tan sólo el primero creció por encima de la media, un 4,2 por 100, puesto que el sector de bienes de equipo apenas creció una décima en términos nominales y el del automóvil seis. No obstante, en los últimos meses del año, las exportaciones de estos dos últimos sectores mostraron un mayor dinamismo, al punto de que acabaron el año creciendo, respectivamente, a tasas interanuales del 10,4 por 100 y del 18,2 por 100. Las exportaciones del resto de los sectores, salvo el de los productos energéticos y el de materias primas, registraron crecimientos por encima de la media: las de bienes de consumo duradero, un 5,1 por 100; las de alimentos, un 4,4 por 100; las de semimanufacturas, un 4,2 por 100, y las de manufacturas de consumo, un 2,1 por 100.

De las importaciones por sectores, las del sector de bienes de equipo, que son las que tienen un mayor peso sobre el total, fueron las que registraron la mayor caída, del 5,8 por 100, debido a

que la inversión en bienes de equipo siguió registrando tasas de variación negativas en 2002. Prácticamente todos los subsectores que lo componen experimentaron caídas, en especial el de equipo de oficina y telecomunicaciones, que, con un peso considerable sobre el total de importaciones, cayó un 13,3 por 100. Las importaciones del sector del automóvil, con un peso sobre el total del 16,4 por 100, se recuperaron desde finales del verano, para acabar creciendo en todo el año un 2,8 por 100, aunque la tasa de variación del subsector de automóviles y motos fue negativa en un 1,3 por 100 y el de componentes del automóvil positiva en un 6,9 por 100.

*Las
«exportaciones»
a Francia y
Alemania no
aumentaron*

El análisis geográfico de la balanza comercial permite señalar que en esta ocasión las exportaciones a la Unión Europea (cuadro I-27), expediciones en sentido estricto, aumentaron prácticamente lo mismo, un 1,6 por 100, que las dirigidas a los países no comunitarios, un 1,8 por 100. Así, las exportaciones a la Unión Europea supusieron, al igual que en 2001, el 73,3 por 100 de la exportación total. Francia y Alemania, los principales clientes, con casi un tercio del total de las exportaciones, redujeron, no obstante, su participación, dado el escaso crecimiento de sus economías en 2002. Las exportaciones a Alemania fueron incluso menores que las registradas el año anterior, reduciéndose, tal y como viene ocurriendo en los últimos años, su participación en el total de las exportaciones españolas hasta el 11,6 por 100. Del resto de los Estados miembros, con un peso cada uno de ellos en las exportaciones españolas superior al 9,0 por 100, Reino Unido, Portugal e Italia, el mercado portugués fue el que mostró una mayor atonía al crecer tan sólo una décima porcentual, mientras que el del Reino Unido y el de Italia mostraron un considerable dinamismo al crecer, respectivamente, un 10,2 por 100 y un 6,5 por 100. También cabe mencionar los incrementos registrados en las ventas a Dinamarca y Grecia y las caídas en las dirigidas a Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Fuera de la Unión Europea, en países con una importante participación en las exportaciones españolas, cabe destacar los incrementos de las dirigidas a los países de la Europa Central y Oriental, la mayoría de ellos partícipes de la próxima ampliación de la Unión Europea, a China, a Turquía y a México. Por otro lado, a pesar del fuerte incremento de las exportaciones a México, del 16,2 por 100, destacan en 2002 las caídas de lo exportado a Iberoamérica, en especial a Brasil, -25,4 por 100, y Argentina, -59,8 por 100, así como a Japón, -15,3 por 100.

CUADRO I-27
COMERCIO DE MERCANCIAS DE ESPAÑA CON LA UE, 1985-2002
(Millones de euros)

Años	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	
	Valor	% sobre total	Valor	% sobre total	UE	<i>Pro memoria</i> Mundo
1985	11.933,1	39,1	13.339,5	54,1	111,8	80,8
1986	15.665,4	52,7	14.276,4	62,4	91,1	76,9
1987	20.927,2	57,7	16.638,4	66,0	79,5	69,6
1988	25.481,7	60,2	19.063,5	67,7	74,8	66,6
1989	30.497,2	60,4	21.236,8	68,8	69,6	61,2
1990	33.669,9	62,8	24.212,4	71,4	71,9	63,3
1991	36.611,3	63,0	27.338,2	73,1	74,7	64,4
1992	38.979,8	63,6	29.124,4	73,4	74,7	64,7
1993	37.911,8	62,3	32.142,7	69,0	84,8	76,5
1994	47.572,5	64,1	41.573,2	70,6	87,4	79,3
1995	56.269,8	65,4	49.671,2	72,3	88,3	79,8
1996	61.464,9	66,3	55.522,1	71,4	90,3	83,8
1997	70.534,8	65,3	64.195,9	70,0	91,0	85,0
1998	79.873,3	67,0	70.083,4	71,6	87,7	82,1
1999	91.924,2	67,7	74.717,2	72,3	81,3	76,1
2000	104.899,5	63,1	86.941,8	70,6	82,9	74,1
2001	109.649,9	63,9	91.737,3	71,3	83,7	74,9
2002	110.512,0	64,0	93.205,9	71,3	84,3	75,7

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Del origen geográfico de las importaciones destaca que dos tercios de ellas proceden de la Unión Europea y que estas se incrementaron más, un 0,8 por 100, que las provenientes de terceros países, un 0,4 por 100. Las importaciones de Francia y Alemania, de donde proviene un tercio del total, registraron una caída en el primer caso y un fuerte aumento en el segundo. En la Unión Europea destacó también el dinamismo de las compras a Portugal. De las compras extracomunitarias destacaron el incremento registrado en las realizadas a Rusia, 31,3 por 100; Turquía, 21,8 por 100; países de Europa Central y Oriental, 16,3 por 100, y China, 10,7 por 100; y por el lado de las menores importaciones, la caída en un 9,8 por 100 en las compras a Estados Unidos como consecuencia de la apreciación del euro respecto al dólar.

CUADRO I-28
COMERCIO EXTERIOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002
 (Millones de euros)

Comunidades Autónomas	Exportaciones				Importaciones				Saldo
	Valor	% sobre total	2002/01 %	Contribución al crecimiento	Valor	% sobre total	2002/01 %	Contribución al crecimiento	
Andalucía	10.114,0	7,7	-0,1	0,0	10.858,0	6,3	-9,3	-0,6	-744,0
Aragón	5.554,2	4,2	2,4	0,1	5.285,8	3,1	2,2	0,1	268,4
Asturias	1.788,4	1,4	14,1	0,2	2.129,2	1,2	3,7	0,0	-340,8
Baleares	1.213,7	0,9	14,1	0,1	1.736,5	1,0	7,0	0,1	-522,8
Canarias	736,1	0,6	-11,4	-0,1	3.255,4	1,9	-11,7	-0,2	-2.519,3
Cantabria	1.523,0	1,2	0,2	0,0	1.442,7	0,8	-11,3	-0,1	80,3
Castilla y León	7.923,0	6,1	-3,9	-0,2	7.865,3	4,6	-5,6	-0,3	58,6
Castilla-La Mancha	2.123,6	1,6	8,0	0,1	3.770,6	2,2	2,1	0,0	-1.647,0
Cataluña	35.830,9	27,4	-0,5	-0,1	50.944,2	29,5	2,5	0,7	-15.113,3
C. Valenciana	16.725,3	12,8	5,9	0,8	13.843,8	8,0	2,7	0,2	2.881,5
Extremadura	811,5	0,6	4,4	0,0	439,7	0,3	18,2	0,1	371,8
Galicia	9.496,2	7,3	2,4	0,2	9.105,8	5,3	-2,8	-0,1	390,4
Madrid	14.294,3	10,9	2,0	0,2	41.638,2	24,1	1,8	0,4	-27.343,9
Murcia	3.794,5	2,9	10,2	0,3	4.707,9	2,7	7,1	0,2	-913,4
Navarra	4.405,9	3,4	2,2	0,1	4.026,3	2,3	3,6	0,1	379,6
País Vasco	11.301,5	8,6	1,0	0,1	10.071,3	5,8	2,0	0,1	1.230,2
Rioja, La	876,3	0,7	1,4	0,0	672,4	0,4	1,5	0,0	203,9
Total	130.814,1	100,0	1,7	1,7	172.788,8	100,0	0,6	0,6	-41.974,7

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

Atendiendo a la vertiente regional interna del sector exterior⁶⁷, las exportaciones por regiones registraron un crecimiento inferior a la media, del 1,7 por 100, en siete de las diecisiete Comunidades Autónomas, e incluso una caída en cuatro de ellas (cuadro I-28). Los resultados dependieron, como es lógico, del mayor o menor grado de especialización sectorial de la producción de las regiones. Como se ha señalado anteriormente, los sectores hacia los que la demanda externa fue relativamente más sólida fueron el de la alimentación, las semimanufacturas, las manufacturas de consumo y los bienes de con-

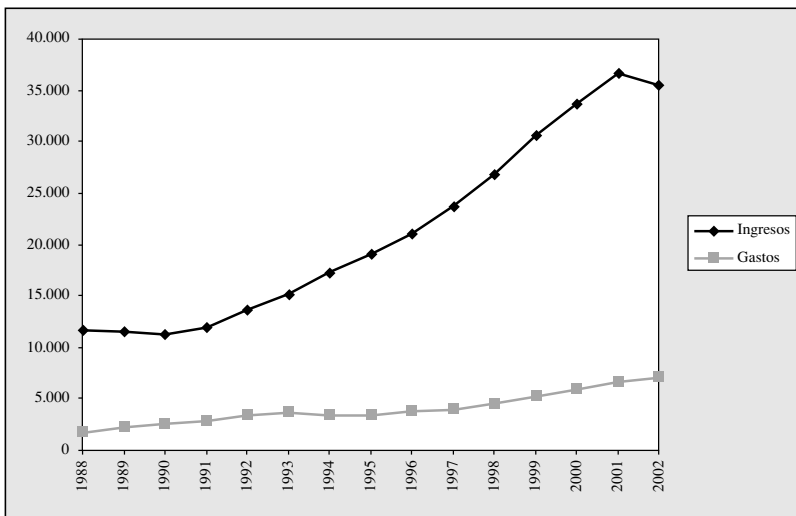
⁶⁷ Según el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, el criterio aplicado para la desagregación del comercio exterior por Comunidades Autónomas y Provincias es el de provincia de origen. Es decir, se considera la provincia donde la operación ha tenido su origen, no la provincia donde tiene lugar el despacho de aduana de la mercancía o donde se presenta la declaración estadística de las operaciones intracomunitarias.

sumo duradero, por lo que las Comunidades Autónomas que más incrementaron sus exportaciones fueron aquellas en cuyas ventas presentan un mayor peso los sectores mencionados. Así, Asturias y Baleares aumentaron sus exportaciones en un 14,1 por 100, Murcia en un 10,2 por 100 y Castilla-La Mancha un 8,0 por 100. Por el contrario, las Comunidades Autónomas con un mayor grado de especialización en los sectores que peor se comportaron, el del automóvil y el de los bienes de equipo, obtuvieron peores resultados. Es el caso, en especial, de Castilla y León, cuyas exportaciones fueron en un 55,1 por 100 del sector del automóvil, y que registró una caída en sus exportaciones del 3,9 por 100. De las tres Comunidades con un mayor peso, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid, la primera fue la que obtuvo el peor resultado, con una caída del 0,5 por 100, a pesar de ofrecer un patrón de exportación altamente diversificado.

5.2.2. Mal año turístico

El superávit de la balanza de servicios disminuyó un 3,3 por 100 como consecuencia de la mala temporada turística. Así, el excedente

GRÁFICO I-7
AUGE DEL TURISMO, 1988-2002
 (Millones de euros)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

de la rúbrica de turismo y viajes cayó un 4,8 por 100, y en concreto los ingresos por turismo un 3,0 por 100, rompiéndose una tendencia al crecimiento sostenido del turismo iniciada a comienzos de la década de los noventa (gráfico I-7). Por su parte, los pagos por turismo se desaceleraron considerablemente respecto al año anterior y crecieron un 5,4 por 100, como consecuencia de la moderación del consumo de las familias y la creciente preferencia por el turismo interior.

*Más turistas,
menos ingresos*

Los menores ingresos por turismo no se debieron a una disminución en el número de turistas, sino a un menor gasto per cápita de éstos y a unos periodos de estancia más cortos, dado que el número de visitantes se incrementó en un 4,5 por 100 y el de turistas, aquellos que pernoctaron al menos una noche, en un 3,5 por 100. El incremento en el número de turistas fue superior en todo caso al registrado por el turismo mundial y también al de la media europea, hasta alcanzar el nuevo récord de 51,8 millones de turistas.

En 2002, los resultados del turismo español se vieron afectados por la desaceleración e incertidumbre económica internacional, en especial por la crisis de la economía alemana, por el clima de inseguridad en los viajes turísticos desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 y por la guerra de Iraq.

Como consecuencia, el número de turistas que utilizaron el transporte aéreo disminuyó, mientras que aumentó el de los que llegaron por carretera, que suelen decantarse en mayor medida que los que llegan en avión por establecimientos no hoteleros. En efecto, otro rasgo característico de los cambios producidos recientemente en el turismo español es el de la reducción de la estancia media en hoteles y la preferencia de los turistas por alojamientos distintos de los hoteleros, tal y como se desprende de la caída del 5,0 por 100 producida en las pernoctaciones en hoteles por parte de extranjeros en 2002, que se añade a la acaecida en los dos años anteriores, y la caída del 1,2 por 100 en el número de viajeros extranjeros alojados en hoteles

Los datos disponibles hasta el primer trimestre de 2003 confirman estos cambios que se están produciendo en la demanda, a lo que no ha debido ser ajeno la pérdida de competitividad de la oferta turística española frente a los destinos competidores en el Mediterráneo por el incremento de los precios de los servicios turísticos españoles y, en concreto, del grupo de turismo y hostelería, que crecieron un 5,9 por

100, cuatro décimas más que el año anterior, y del subgrupo que incluye a los hoteles, que aumentó un 4,8 por 100, siete décimas menos que en 2001 por la mencionada menor demanda de estos servicios.

5.2.3. Rentas, transferencias y balanza de capital

Los ingresos de la balanza de rentas disminuyeron un 6,8 por 100, mientras que los pagos cayeron un 2,0 por 100. Como consecuencia, el déficit de esta balanza fue un 7,9 por 100 superior al del año anterior, debido a la disminución de los flujos de capital que provocó la crisis económica internacional, por los menores intereses y dividendos percibidos por los residentes propietarios de activos extranjeros y por la dificultad de las instituciones financieras para captar activos del exterior.

La balanza de transferencias corrientes netas, entre las que se encuentran las procedentes del Fondo Social Europeo y del FEOGA sección Garantía, incrementó su superávit en un 32,7 por 100. Los ingresos crecieron un 7,5 por 100, sobre todo los de las Administraciones Públicas ligados al Fondo Social Europeo, porque los de carácter privado apenas aumentaron tras el ligero aumento de las remesas de emigrantes y el moderado retroceso de las subvenciones concedidas por el FEOGA sección Garantía a los agricultores. De entre los pagos, que se incrementaron en un 3,7 por 100, los del sector de Administraciones Públicas, que recogen la contribución de España a la financiación de la Unión Europea, apenas aumentaron, mientras que cabe destacar de entre los de carácter privado el elevado crecimiento experimentado por las remesas de inmigrantes.

La cuenta de capital, que incluye las transferencias de capital y la adquisición y venta de activos inmateriales no producidos, registró un superávit superior en un 35,1 por 100 al del año precedente. Los ingresos del sector privado disminuyeron ligeramente, mientras que los de carácter público, cuantitativamente mucho más importantes, procedentes de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión del Presupuesto Comunitario, aumentaron casi un 50 por 100. Los fondos del FEDER, que son los de mayor peso, y los del FEOGA sección Orientación, aumentaron considerablemente; pero fueron los ingresos ligados al Fondo de Cohesión, que financia obras de infraestructuras y las relacionadas con el medio ambiente, los que registraron el mayor incremento tras la disminución que habían experimentado en 2001.

5.2.4. Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

El saldo de las operaciones financieras de la economía española con el exterior, excluido el Banco de España, lo que representa el ahorro financiero neto obtenido del resto del mundo por los sectores residentes para financiar el saldo agregado de la cuenta corriente y de capital, fue muy superior al del año anterior, representando en esta ocasión el 2,4 por 100 del PIB, frente al 0,2

CUADRO I-29
BALANZA FINANCIERA, 2001-2002
(Millones de euros)

Conceptos	2001			2002		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	-	-	18.827,0	-	-	20.417,6
Excluido Banco de España	-	-	1.351,9	-	-	16.856,4
Inversiones directas	-	-	-6.732,1	-	-	3.295,1
De España en el exterior	-	31.072,0	-31.072,0	-	18.689,5	-18.689,5
Del exterior en España (1)	24.339,9	-	24.339,9	21.984,7	-	21.984,7
Inversiones de cartera	-	-	-17.758,1	-	-	7.311,8
De España en el exterior	-	48.596,4	-48.596,4	-	29.233,9	-29.233,9
Del exterior en España (2)	30.838,3	-	30.838,3	36.545,7	-	36.545,7
Otras Inversiones (3)	-	-	26.430,9	-	-	11.157,1
De España en el exterior	-	4.234,8	-4.234,8	-	24.767,7	-24.767,7
Del exterior en España	30.665,8	-	30.665,8	35.924,8	-	35.924,8
Derivados financieros	-	-	-588,8	-	-	-4.907,6
Banco de España (4)	-	-	17.475,1	-	-	3.561,2
Reservas	-	-	1.580,7	-	-	-3.629,9
Activos BE frente al EUROSISTEMA	-	-	16.122,4	-	-	6.506,0
Otros activos netos	-	-	-228,0	-	-	685,1
Errores y omisiones	-	-	-7.436,0	-	-	-10.153,9

(1) No recoge las inversiones directas en acciones cotizadas; incluye las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.

(2) Incluye las inversiones directas en acciones cotizadas; no recoge las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.

(3) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(4) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del BE frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

por 100 de 2001 (cuadro I-29). Por lo tanto, en 2002, contrariamente a lo ocurrido el año anterior, las entradas netas de capitales fueron suficientes para cubrir el déficit conjunto de la cuenta corriente y de capital, que, como ya se ha indicado, alcanzó el 1,5 por 100 del PIB.

Los flujos financieros con el exterior supusieron una reducción de las operaciones de activo, mientras que las de pasivo registraron un incremento. Así, dentro de la variación de activos frente al exterior, las inversiones españolas registraron unas salidas netas de 47.923,4 millones de euros, el 39,8 por 100 menos que un año antes. Las inversiones directas, la mayoría en forma de compra de acciones por parte del sector privado no financiero, disminuyeron un 39,9 por 100, y las de en cartera, casi en su totalidad compra de bonos y obligaciones por parte del sector privado, retrocedieron un 38,1 por 100. El resto de las operaciones de activo, el formado por las denominadas otras inversiones (préstamos, depósitos y repos), acumularon salidas netas por un importe de 24.767,7 millones de euros, muy superior al del año anterior.

En cuanto a la variación de pasivos, las inversiones extranjeras en España dieron lugar a unas entradas netas de 58.530,4 millones de euros, lo que supone un incremento del 6,1 por 100. La inversión directa retrocedió un 9,7 por 100, con un aumento de la financiación a empresas relacionadas y de la compra de inmuebles y una menor adquisición de acciones no cotizadas y otras formas de participación. La inversión de cartera, por su parte, aumentó un 18,5 por 100, en su mayoría dirigida a la adquisición de bonos y obligaciones por su menor riesgo ante la renta variable. Las restantes operaciones de pasivo, las otras inversiones extranjeras, registraron unas entradas netas de 35.924,8 millones de euros, un 17,1 por 100 más que en 2001.

Como resultado, en 2002, las entradas netas de la cuenta financiera, excluido el Banco de España, supusieron unos flujos netos de entrada en las inversiones directas y en las inversiones en cartera frente a los flujos netos de salida de ambas variables en 2001. Por lo tanto, en 2002 la economía española se constituyó nuevamente en importadora neta de inversiones directas, rompiéndose la tendencia iniciada en 1997, cuando pasó a ser exportadora neta de

*Receptora neta
de inversión
directa*

capital productivo. En cuanto a las otras inversiones, su flujo neto de entrada fue inferior al registrado un año antes.

6. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

La inflación, medida a través del Índice de Precios de Consumo (IPC), se situó por cuarto año consecutivo por encima del objetivo de inflación del 2,0 por 100 establecido para el conjunto de la Eurozona y contemplado por las autoridades españolas como objetivo interno de inflación; de hecho, este límite es el que aparece en las Actualizaciones de los Programas de Estabilidad presentados anualmente.

Esta desviación de la inflación se saldó además con un aumento del diferencial de inflación con la Eurozona con el consiguiente deterioro nominal de la competitividad de la economía española. La política monetaria establecida desde el Banco Central Europeo, aunque se comportara de manera procíclica, tuvo escasos efectos sobre la inflación. Además, la reducción de tipos de interés a finales de 2002 podría dificultar el control de la misma en el medio plazo.

A pesar de que el precio del dinero se mantuvo a lo largo del año en niveles muy bajos, los mercados bursátiles españoles no se recuperaron en 2002, compartiendo, de este modo, la crisis con el resto de bolsas occidentales.

6.1. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN

*Se aceleró
la inflación*

La ralentización económica no se tradujo en menores tensiones inflacionistas; todo lo contrario, la inflación, medida a través de la tasa interanual de diciembre del IPC, se situó en el 4,0 por 100, 1,3 puntos por encima de la registrada en 2001, superando las previsiones oficiales del Gobierno, tanto del objetivo de IPC, del 2,0 por 100, como del deflactor del consumo privado, del 2,6 por 100. Por su parte, la inflación media para el conjunto del ejercicio se situó en el 3,5 por 100, una décima por debajo de la registrada en el ejercicio anterior.

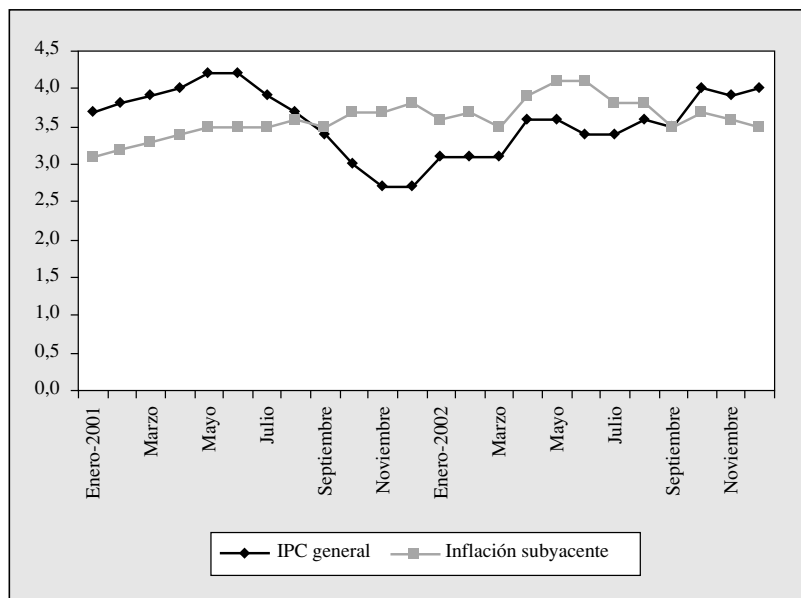
El balance que se extrae de la evolución de la inflación para 2002 resulta claramente negativo, sobre todo si se considera que en el ejercicio se dieron una serie de factores que habrían coadyuvado a la moderación de las presiones inflacionistas. De hecho, circunstancias como la apreciación del euro, que abarató las importaciones extracomunitarias; el acuerdo de moderación salarial alcanzado para 2002 y la clara ralentización de la demanda interna deberían haberse constituido como factores suficientes para sofocar las presiones inflacionistas.

Sin embargo, el índice de precios resultó muy vulnerable a las tensiones que provocaron varios *shocks*, entre otros, el aumento de la imposición indirecta, de las tasas y de los precios públicos, la introducción física del euro, la subida en el precio del crudo, principalmente a finales de año; la posibilidad de que se produjera un conflicto bélico en Oriente Próximo y, en menor medida, el posible efecto que sobre los precios de alimentación pudo tener la catástrofe del *Prestige*.

Los *shocks* que provienen de la evolución de los precios energéticos o de la alimentación no elaborada quedan excluidos del índice de inflación subyacente que en general sirve para identificar la parte más estructural de la inflación, pero que en el ejercicio 2002 habría recogido, además, los *shocks* puntuales provocados tanto por la introducción física del euro y la posibilidad de que el redondeo hubiera provocado subidas de precios injustificadas como por los cambios en la imposición indirecta. Cabe señalar que, en general, el impacto sobre la inflación española que se puede esperar de ambos factores es del tipo «escalón», es decir, una subida en el índice de precios en un momento determinado que no tendría por qué conducir a un proceso inflacionista. No obstante, esto último resulta evidente en el caso de la adopción del euro, mientras que para la tributación que recae sobre la producción sólo sería así de haberse instrumentado a través de gravámenes específicos y no del tipo *ad valorem*.

Las tensiones inflacionistas medidas a través del índice de inflación subyacente llegaron a su nivel máximo en los meses de junio y julio, con una tasa del 4,1 por 100; desde entonces inició una trayectoria de desaceleración que llevó a cerrar el ejercicio en una tasa interanual del 3,5 por 100 (gráfico I-8).

GRÁFICO I-8
INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2001-2002
 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, Boletín Mensual de Estadística.

En septiembre el IPC superó a la tasa de inflación subyacente, poniendo de manifiesto la notable vulnerabilidad que manifiesta el índice general español respecto a los vaivenes registrados en los mercados energéticos. De hecho, durante los meses en los que la tasa de inflación subyacente superó al IPC general, la energía registró deflaciones interanuales.

La inflación medida por el deflador del PIB aumentó un 4,4 por 100

Aunque a lo largo del presente apartado el análisis de la inflación se lleva a cabo a través del estudio de la evolución del IPC, resulta interesante analizar el comportamiento de otros índices de precios como el deflador del PIB, puesto que permite identificar las tensiones inflacionistas que se deben al aumento de precios de los bienes y servicios que se producen dentro del territorio español. Las diferencias entre el deflador del PIB y el IPC⁶⁸ hacen intere-

⁶⁸ Cabe recordar que el deflador del PIB es el cociente entre el PIB nominal de un determinado año y el PIB real de ese año, frente al IPC que mide el coste de comprar una cesta fija de bienes y servicios representativos de las compras de

sante una comparación en la evolución de ambas series, sobre todo porque el primero no contiene productos importados que, por otra parte, responden cada vez de una mayor parte de la cesta de los consumidores. La comparación entre ambos índices revela que España ha importado deflación en los últimos siete años, salvo para los ejercicios 1996 y 2000; en ambos los precios del petróleo sufrieron subidas muy notables.

Esta última afirmación se podría aplicar al ejercicio 2002, puesto que la inflación medida por el deflactor del PIB alcanzó un 4,4 por 100, nueve décimas superior a la inflación media que el IPC contabilizó para 2002 y dos décimas por encima del valor registrado el año anterior. En 2002 se observa también que los impuestos indirectos explicaron un 14,4 por 100 de la inflación medida por el deflactor en 2002, cifra muy superior a su peso en el PIB (un 10,1 por 100) y muy por encima de su aportación a la inflación de 2001, cuando sólo explicó un 3,8 por 100 de la subida de precios. Esto pone de manifiesto el elevado impacto inflacionista de las subidas de la imposición indirecta que se aplicó desde principios de 2002.

La evolución de la inflación española resulta preocupante en un marco de completa delegación de la política monetaria a favor del Banco Central Europeo. El nivel de precios en España supera ampliamente y de manera habitual la inflación media registrada en la Eurozona, con el consiguiente deterioro de la competitividad vía precios de la economía española respecto a sus principales competidores comerciales comunitarios. Este problema de pérdida de competitividad se ve agravado por el mencionado carácter estructural que afecta al proceso inflacionista español de los últimos ejercicios.

*Deterioro de la
competitividad
nominal
española*

No obstante, cabe recordar que aunque el factor precios relativos es uno de los pilares fundamentales de la competitividad, existen otros factores, entre los cuales destacan los tecnológicos y organizativos, que

los consumidores. En este sentido, las principales diferencias entre ambos son que el deflactor tiene en cuenta un conjunto de bienes más amplios que el IPC, ya que son todos los producidos en la economía, mientras que este último mantiene una determinada cesta de bienes todos los años, además, el deflactor incluye los bienes que se producen en cada año y por tanto varía en el tiempo, y finalmente, el deflactor no incluye los precios de las importaciones, frente al IPC que sí lo hace.

conducirían a un crecimiento de la eficiencia productiva y que podrían coadyuvar a mejorar la competitividad de la economía española.

6.1.1. IPC por sectores, grupos y rúbricas

El aumento experimentado por la inflación en 2002 se explica, por una parte, por la aceleración de la inflación de los alimentos no elaborados, y por otra parte, por el aumento del índice del componente de no alimentación, que experimentó en 2002 una subida de dos puntos porcentuales respecto de su tasa interanual de diciembre de 2001, llegando hasta el 3,8 por 100.

*Repunte
inflacionista de
los alimentos sin
elaborar*

De hecho, el sector de alimentación volvió a ser el más inflacionista en 2002 (gráfico I-9), con una tasa interanual en diciembre del 4,6 por 100, y ello a pesar de la ralentización experimentada desde el segundo trimestre del año. Este balance se explica por la notable aceleración de los alimentos sin elaborar, que compensó con creces la amortiguación en el crecimiento de la inflación de los alimentos elaborados. La alimentación sin elaborar inició 2002 con un descenso de las tensiones inflacionistas, resultado de descontar las crisis del vacuno y de productos agrícolas registradas un año antes; sin embargo, a lo largo del ejercicio la adversa meteorología, que afectó a las producciones de frutas y de determinadas verduras, y los aumentos en los precios del pescado tras la catástrofe del *Prestige*, llevaron a que los alimentos no elaborados finalizaran el año con un aumento interanual de su inflación, del 7,0 por 100.

Por su parte, los alimentos elaborados manifestaron una notable desaceleración de su IPC tras haber experimentado una sustancial aceleración de la inflación desde la segunda mitad de 2000 hasta finales de 2001; de este modo, durante 2002 redujeron su inflación en 1,9 puntos porcentuales respecto a diciembre del año anterior, finalizando el año en un 3,4 por 100.

*La energía
explicó el
aumento del IPC
de los bienes
industriales*

Tras su deflación en 2001, el índice de precios de los bienes industriales experimentó en 2002 una variación interanual del 3,3 por 100; es decir, la inflación aumentó en 3,7 puntos respecto al año anterior. Este repunte inflacionista respondió fundamentalmente a la mayor inflación registrada por la energía, en concreto, por la partida de combustibles y carburantes. Por otra parte, los bienes in-

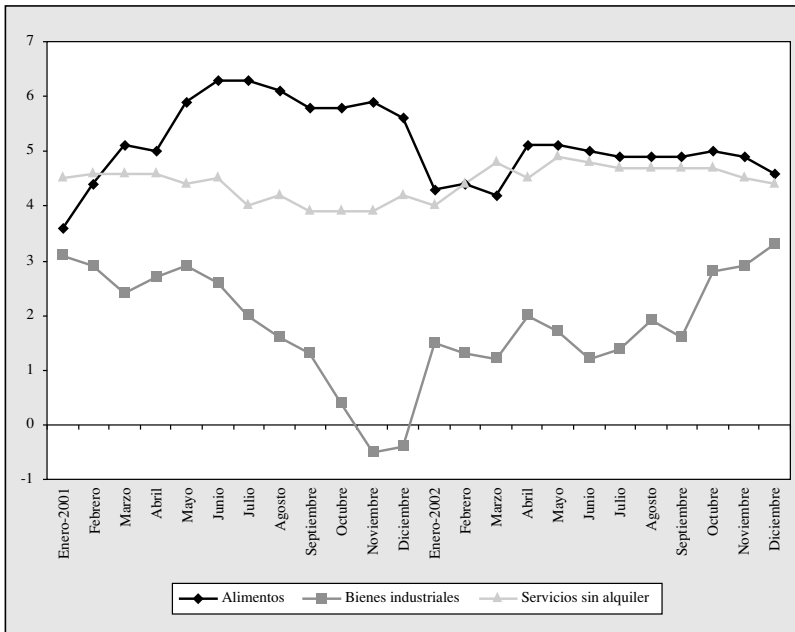
dustriales de consumo duradero, que vienen experimentando una clara desaceleración de su índice desde diciembre de 2000, alcanzaron en diciembre de 2002 una tasa de variación interanual del 0,7 por 100, lo que constituye el valor mínimo de los últimos 24 meses, en línea con la desaceleración del consumo privado comentada en el epígrafe anterior.

Esto último contrasta con la evolución seguida por el índice de precios de los servicios, que alcanzó una variación interanual del 4,4 por 100, dos décimas por encima del valor registrado en 2001, recuperando el nivel de 2000, con la diferencia de que en dicho año la demanda se mostraba claramente pujante.

Por su parte, el análisis de los grupos de gasto indica que todos experimentaron subidas en sus índices, salvo el de comunicaciones, que registró un descenso en términos interanuales de diciembre del 5,1 por 100 (cuadro I-30), agudizándose el proceso deflacionista que afecta a este grupo desde 1999.

Inflación en todos los grupos de gasto, excepto en comunicaciones

GRÁFICO I-9
IPC POR SECTORES, 2001-2002
 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, Boletín Mensual de Estadística.

CUADRO I-30
COMPONENTES DEL IPC EN 2002

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

Notas: Con signo (↑↓) se indica mayor o menor incremento respecto del índice general.
Con signo (+ -) se indica aumento o disminución en 2002 respecto a la variación del índice de cada componente experimentada en 2001.

(1) Tasas de variación interanual a diciembre.

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

Aunque la mayor inflación fue la registrada por el grupo de hoteles, cafés y restaurantes, con un 5,8 por 100, el grupo de transporte protagonizó el mayor aumento, con una inflación interanual de 5,0 por 100 en diciembre de 2002, que superó en 7,9 puntos a del ejercicio pasado, como reflejo del aumento experimentado por el precio de los combustibles. Destaca igualmente el descenso interanual de la inflación en el grupo de comunicaciones, anteriormente indicado, aunque esto sólo supusiera una contribución de -0,1 puntos a la inflación registrada por el índice general (4,0 por 100).

Cuatro rúbricas explican el 50 por 100 de la inflación

Finalmente, cabe destacar que de las 57 rúbricas que componen el IPC, sólo 14 quedaron por debajo del objetivo de inflación del Gobierno (2,0 por 100). La rúbrica más inflacionista fue la de legumbres y hortalizas, con una tasa de inflación interanual en diciembre del 19,2 por 100, mientras que la rúbrica de carne de ovino fue la más deflacionista, con una caída de su índice de 7,9 por 100 medido en términos interanuales (cuadro I-31).

CUADRO I-31
PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2002
 (Porcentajes de variación interanual)

Las que más subieron	Las que bajaron
1. Legumbres y hortalizas frescas (19,2).	1. Carne de ovino (-7,9).
2. Frutas frescas (9,9).	2. Comunicaciones (-5,1).
3. Aceites y grasas (8,8).	3. Objetos recreativos (-4,0).
4. Pescado fresco y congelado (7,2).	4. Electrodomésticos y reparaciones (-0,4).
5. Calzado de mujer (6,7).	

Fuente: INE, Boletín Mensual de Estadística.

Sin embargo, cuatro rúbricas: la de transporte personal, con una inflación interanual del 4,9 por 100; la de turismo y hostelería, 5,9 por 100, y las de prendas de vestir, tanto de mujer, 5,6 por 100, como de hombre, 4,9 por 100, fueron las de mayor repercusión sobre el índice general, explicando por sí solas casi la mitad de la inflación de 2002, cuando su ponderación en el IPC sólo alcanza un 35,3 por 100⁶⁹.

6.1.2. Evolución del IPC en las distintas Comunidades Autónomas

En todas las Comunidades Autónomas se siguió la tendencia alcista del índice general (cuadro I-32), superando todas ellas el nivel de inflación objetivo del Gobierno. Seis Comunidades Autónomas superaron la tasa de inflación general interanual de diciembre del 4,0 por 100, destacando los aumentos de Baleares (4,5), que por segundo año consecutivo fue la Comunidad Autónoma más inflacionista; de Murcia (4,4) y de Cataluña y Galicia (ambas con 4,3). Por su parte, las regiones con menores niveles de inflación fueron Canarias (3,2), Extremadura (3,5) y Castilla y León (3,6).

⁶⁹ Las ponderaciones en el IPC de las rúbricas indicadas son las siguientes: transporte personal, un 16,3 por 100; turismo y hostelería, un 12,4 por 100; prendas de vestir de mujer, un 3,6 por 100, y prendas de vestir de hombre, un 2,9 por 100.

CUADRO I-32
IPC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002
 (Porcentajes de variación interanual)

Las más inflacionistas	Las menos inflacionistas
1. Baleares (4,5).	1. Canarias (3,2).
2. Murcia (4,4).	2. Extremadura (3,5).
3. Cataluña y Galicia (4,3).	3. Castilla y León (3,6).

Fuente: INE, Boletín Mensual de Estadística.

En definitiva, el incremento de la inflación fue generalizado en todo el territorio español, de manera que la dispersión de los niveles de inflación entre Comunidades Autónomas prácticamente no varió respecto a 2001, situándose en 1,3 puntos, sólo una décima por debajo de la dispersión del ejercicio anterior. De hecho, desde una perspectiva temporal amplia, se observa que la dispersión de los niveles de inflación entre Comunidades Autónomas se ha mantenido en los últimos diez años entre 1,0 y 2,0 puntos (cuadro I-33).

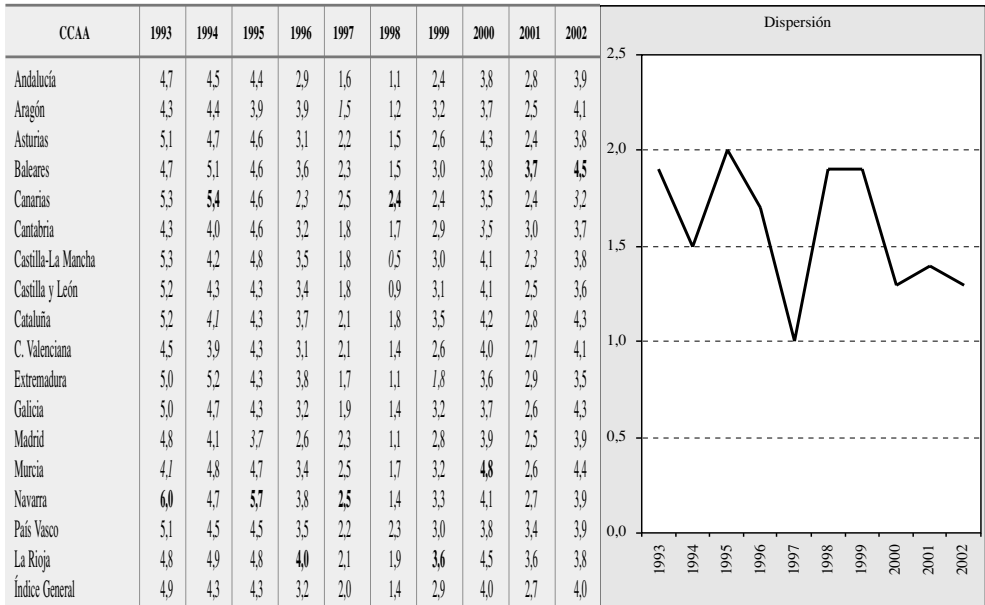
Dispersión de la inflación regional en los últimos 10 años

El diferente comportamiento de las Comunidades Autónomas en términos de inflación invita a reflexionar sobre la posibilidad de que sean siempre los mismos territorios los que presentan un perfil de inflación inferior o superior a la media de crecimiento del IPC para el conjunto de la economía española. Del análisis sobre los niveles de inflación de las Comunidades Autónomas en los últimos diez años, se extrae la conclusión de que nueve de las diecisiete Autonomías manifiestan una tendencia clara en términos relativos a la inflación. Así, Baleares, Cataluña, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja han superado desde 1994⁷⁰ la inflación general para el conjunto de la economía española. Mientras que desde 1996 Andalucía, Canarias, Extremadura y Madrid revelan una inflación inferior a la general de manera continuada, aunque con excepciones concretas⁷¹.

⁷⁰ En los ocho años que van desde 1994 hasta 2002, el comportamiento de la inflación en las regiones enumeradas ha estado por encima de la inflación general para el conjunto de la economía, aunque todas ellas registran en algún ejercicio concreto el sentido opuesto: Baleares en 2000, Cataluña en 1995, Murcia en 2001, Navarra en 2002, País Vasco en 2000 y 2002 y La Rioja en 2002.

⁷¹ En los seis años que van desde 1996 hasta 2002, el comportamiento de la inflación en las regiones enumeradas ha estado por debajo de la inflación general para el conjunto de la economía, aunque todas ellas registran en algún ejercicio concreto el sentido opuesto: Andalucía en 2001, Canarias en 1997 y 1998, Extremadura en 2001 y Madrid en 1997.

CUADRO I-33
IPC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1993-2002
 (Tasas de variación interanual)



Nota: En cursiva la menor inflación del año, y en negrita, la mayor.
 Fuente: INE.

Respecto a la dispersión que ha venido presentando la inflación en el ámbito regional, ésta no resulta excesiva, y las diferencias identificadas podrían responder, entre otros aspectos, a estructuras sectoriales diferentes, que, además de condicionar la productividad regional y su posible repercusión sobre los precios, podría igualmente suponer reacciones diferentes de los índices regionales a los potenciales *shocks* de oferta. Asimismo, los distintos niveles de inflación podrían responder a los diferentes ritmos de crecimiento de la producción regional, pudiendo ser mayor en los territorios más rezagados.

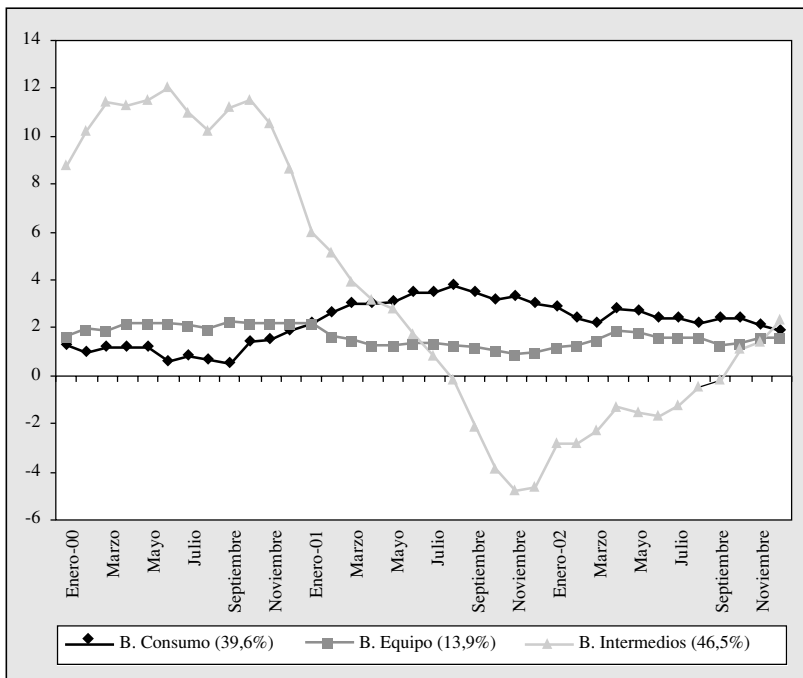
6.1.3. Evolución del Índice de Precios Industriales

A lo largo de 2002, el Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, registró en términos interanuales de diciembre una inflación del 2,0 por 100, casi tres puntos por encima

El IPRI, vulnerable a los precios energéticos

de la alcanzada un año antes (gráfico I-10). La subida fue especialmente intensa en el último cuatrimestre del año y respondió, fundamentalmente, a la inflación experimentada por los bienes intermedios, cuya inflación interanual de diciembre fue de 2,3 por 100, frente al -4,6 por 100 de 2001. La trayectoria seguida por el índice de precios de los bienes intermedios manifiesta la elevada vulnerabilidad de este índice respecto a los precios energéticos; de hecho, el índice de energía y agua pasó de una deflación en términos interanuales del 11,9 por 100 en diciembre de 2001 a una inflación del 5,3 en diciembre de 2002.

GRÁFICO I-10
**COMPONENTES DEL ÍNDICE DE PRECIOS INDUSTRIALES,
 2000-2002**
 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, Boletín Mensual de Estadística.

Aunque más moderado en intensidad que el de los bienes intermedios, los bienes de equipo registraron igualmente un repunte de la inflación en términos interanuales respecto al ejercicio 2001 del 1,5 por 100 frente al 0,9 de 2001. Entre los bienes de equipo, el principal factor explicativo de dicho aumento fue la subida experimentada por los precios del material de transporte, excepto turismos y motos.

Finalmente, los bienes de consumo experimentaron un moderado descenso en el nivel de inflación, pasando de una inflación interanual del 3,0 por 100 en diciembre de 2001 a 1,9 en diciembre de 2002. Tras la trayectoria ascendente del ejercicio previo, los bienes de consumo registraron en 2002 una moderación en el crecimiento de sus precios, destacando la ralentización de la inflación de la partida de alimentos, bebidas y tabaco; esta última en línea con la reducción de la inflación de los alimentos elaborados comentada anteriormente.

6.1.4. El Índice de Precios de Consumo Armonizado: aumenta el diferencial de inflación con la Eurozona

La economía española registró una tasa de inflación interanual media, medida a través del Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), del 4,0 por 100, lo que supuso un aumento de 1,1 puntos porcentuales con respecto al año anterior y un retorno al nivel alcanzado en el año 2000. La inflación española y la portuguesa compartieron el segundo puesto, tras la irlandesa, en la clasificación de las economías según el incremento de sus precios de consumo (cuadro I-34).

Para los grupos de alimentos y bebidas no alcohólicas y vestido y calzado, la economía española registró las tasas de inflación más elevadas del conjunto de la Unión Europea, 4,5 y 5,3 por 100, respectivamente. No obstante, el grupo de comunicaciones, el único con tendencia deflacionista en España, cuyo IPCA fue del -5,1 por 100, supuso, aproximadamente, una deflación cinco veces mayor que la de la Eurozona y la mayor de todos los Estados miembros, salvo la de Grecia que fue del -7,2 por 100).

En la mayoría de los Estados miembros destacó la trayectoria seguida por el grupo de transporte, que tras haber mantenido un comportamiento deflacionista en el ejercicio anterior, ayudado por el

CUADRO I-34
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO ARMONIZADO POR GRUPOS EN 2002
 (Tasas de variación interanual)

Países	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general
Alemania	-1,0	3,8	-0,6	0,9	0,5	-0,1	3,7	0,6	0,1	3,1	3,2	2,0	1,1
Austria	0,3	5,2	0,4	1,3	1,3	2,4	1,8	-2,9	1,7	3,5	3,6	2,7	1,7
Bélgica	1,0	1,9	1,2	1,6	1,6	1,9	2,3	0,7	-2,0	1,6	4,5	2,2	1,3
España	4,5	4,6	5,3	2,9	2,4	2,6	5,2	-5,1	1,8	4,7	5,8	3,6	4,0
Finlandia	0,4	0,8	-0,2	3,6	0,9	4,2	2,6	-4,6	1,1	5,5	4,1	1,8	1,7
Francia*	1,4	5,0	0,6	2,6	1,0	4,0	2,6	-0,4	0,5	2,7	3,4	2,5	2,2
Grecia	1,3	5,8	2,8	6,3	1,4	6,0	4,3	-7,2	2,9	4,5	6,5	2,5	3,5
2,4	4,3	-0,6	4,2	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	2,7	5,5	5,9	4,2	3,5
Holanda*	2,8	10,0	-5,5	3,7	0,2	7,7	4,3	0,6	4,1	11,6	7,1	6,8	4,6
Irlanda	3,2	3,1	3,2	1,1	2,1	6,4	3,0	-1,1	2,1	3,2	4,9	3,8	3,0
Italia	2,8	5,1	1,6	3,1	1,6	-4,5	2,8	-4,3	1,8	9,7	4,5	2,1	2,8
Luxemburgo*	0,9	5,4	2,1	3,7	3,0	4,5	6,4	1,7	2,7	4,8	6,6	5,7	4,0
Portugal	1,5	4,3	1,7	1,8	1,5	3,0	3,5	-1,0	0,9	4,0	4,6	2,9	2,3
Zona Euro*	1,8	0,9	2,4	2,7	2,1	-1,0	4,4	-0,1	1,7	11,0	2,0	4,9	2,6
Dinamarca	-0,2	1,7	-7,4	2,6	-0,8	3,3	4,4	0,0	1,6	8,5	3,4	3,0	1,7
Reino Unido	0,6	2,6	-1,3	4,0	1,2	3,3	3,9	-1,4	0,6	-23,9	3,0	-0,7	1,7
Suecia	1,3	3,7	0,4	1,9	1,2	3,0	3,6	-0,9	1,0	5,0	4,3	2,9	2,2

* Datos provisionales.

Fuente: Eurostat.

descenso de los precios del crudo, pasó en 2002 a tasas de inflación positivas, entre el 1,8 por 100 alcanzado por Austria y el 6,4 por 100 de Portugal. No obstante, dicho comportamiento del grupo de transportes adquirió especial relevancia en España, puesto que se pasó de -2,5 por 100 a 5,2 por 100 en 2002, la tasa más alta por detrás de la portuguesa, revelando la mayor incidencia relativa que, para el caso español, tienen las variaciones de los precios del petróleo sobre dicho grupo.

El diferencial de inflación con respecto a la Eurozona se amplió nuevamente en 2002, pasando de ocho décimas de punto a 1,7 puntos porcentuales; respecto al conjunto de la Unión Europea la divergencia pasó de nueve décimas de punto a 1,8 puntos porcentuales. Esta circunstancia supuso un empeoramiento de la posición competitiva española en el marco de la Unión Europea; en concreto, la inflación española fue casi cuatro veces superior a la alemana y algo menos del doble de la inflación interanual francesa.

*Se amplía
el diferencial
con respecto
a la UEM*

6.2. POLÍTICA MONETARIA ÚNICA EN 2002

6.2.1. La estrategia monetaria del Banco Central Europeo

La estrategia monetaria del Banco Central Europeo (BCE) durante 2002, cuarto año de política monetaria única, estuvo influida por la elevada incertidumbre acerca de la recuperación de la economía comunitaria. A lo largo del año, la autoridad monetaria de la Eurozona mantuvo inalterados los tipos de intervención, y no fue hasta diciembre cuando en la reunión del Consejo de Gobierno del día 5 de dicho mes, consideró necesario reducirlos en 50 puntos básicos. De este modo, el tipo mínimo de puja de las operaciones principales de financiación del Eurosistema se situó, a finales de 2002, en el 2,75 por 100, mientras que el relativo a la facilidad marginal de crédito y a la facilidad de depósito alcanzaron el 3,75 y el 1,75, respectivamente.

La cautela demostrada por el BCE durante 2002 respecto a sus decisiones sobre los tipos de interés parece responder a la incertidumbre que a lo largo del año existió acerca de la recuperación de la actividad económica. Durante la primera parte del año, el BCE esperaba una aceleración gradual de la actividad económica de la Unión Europea que, según sus cálculos, alcanzaría un considerable ímpetu durante los últimos meses de 2002. Sin embargo, después del vera-

*Una estrategia
marcada por la
incertidumbre
económica*

no se hizo patente que, en línea con la atenuación del ritmo de crecimiento de la economía mundial, esta recuperación tendría que esperar al menos hasta los primeros meses de 2003. Este retraso se explicaba por la persistente debilidad de la inversión comunitaria, que, a pesar de los bajos tipos de interés, no logró despegar con fuerza a lo largo del año, y es que la debilidad de la economía mundial, el descenso de las cotizaciones bursátiles y el endeble consumo privado afectaron negativamente a las expectativas empresariales.

En este entorno de bajo crecimiento, y escasas presiones de demanda, la tasa de inflación se fue acercando poco a poco, a lo largo del año, al nivel de inflación objetivo de las actuaciones del BCE (gráfico I-11). Aun así, la inflación de la zona euro se mostró persistente, como resultado, de acuerdo con el BCE, del incremento de los precios del petróleo y de los alimentos, así como de una cierta repercusión inflacionista provocada por la conversión de las monedas nacionales al euro. Frente a estos factores, la apreciación del euro en los mercados de divisas contrarrestó parte de estas tensiones inflacionistas.

En este sentido, el comportamiento de algunos de los indicadores que conforman el segundo pilar de la estrategia monetaria del BCE reforzó la necesidad de relajar la política monetaria a finales de año. Así, junto al fortalecimiento del euro, la tasa de crecimiento intertrimestral del PIB confirmó las peores expectativas, circunstancia que se tradujo en un aumento gradual de la tasa de desempleo. Además, el debilitamiento de la confianza tanto de los consumidores como de los inversores se profundizó en los últimos meses del año.

*El segundo pilar
guió la
estrategia
monetaria
en 2002*

En consecuencia, la estrategia de política monetaria del BCE seguida a lo largo del año se guió más por los menores riesgos inflacionistas que se deducían del conjunto amplio de indicadores económicos y financieros que conforman el segundo pilar de la política monetaria única que por el comportamiento seguido por el agregado monetario M_3 ⁷², primer pilar de la es-

⁷² *Pro memoria:*

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

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

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

trategia monetaria del BCE o por la necesidad de que esta política monetaria actuase de manera anticíclica ante la ralentización económica.

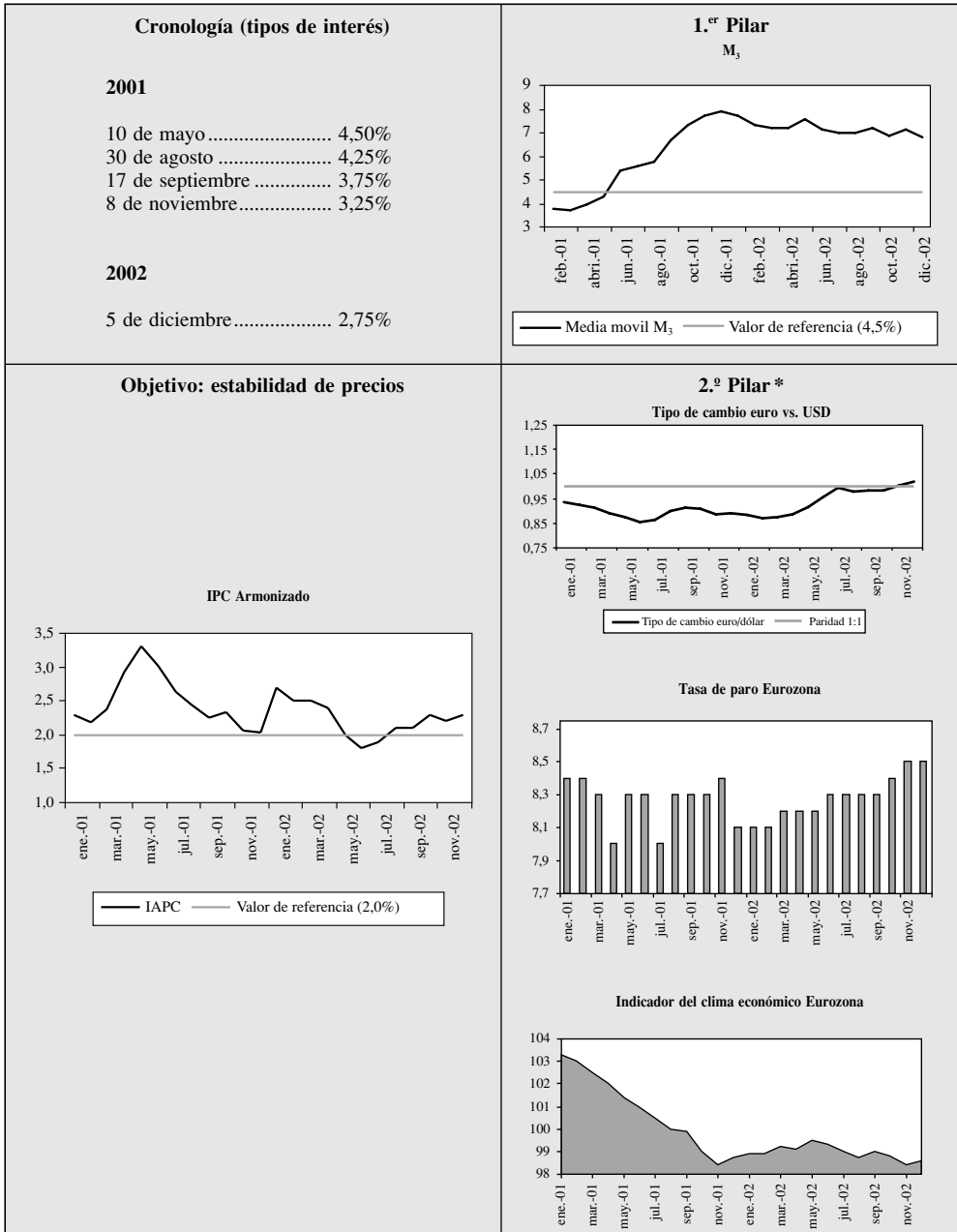
De hecho, de nuevo en 2002 la interpretación realizada del comportamiento del agregado M_3 fue muy flexible, dando la razón de alguna manera a las opiniones críticas acerca del uso de los agregados monetarios como indicadores de presiones inflacionistas⁷³. A lo largo del año, el valor alcanzado por la tasa de crecimiento de M_3 estuvo en el entorno del 7,0 por 100, claramente por encima del valor de referencia de 4,5 por 100⁷⁴ (gráfico I-11). El BCE consideró que el comportamiento del primer pilar durante 2002 no era signo de tensiones inflacionistas en una coyuntura de atonía en el crecimiento económico. Es decir, las tenencias de activos líquidos y seguros se habían incrementado por la escasa rentabilidad y elevada incertidumbre de los mercados financieros, sin que por ello dicha abundancia de liquidez supusiera tensión inflacionista alguna.

En definitiva, tras haber resistido a lo largo del año sin instrumentar variación alguna sobre el precio del dinero, el BCE procedió a rebajar los tipos de interés en diciembre, respondiendo, finalmente, a la debilidad mostrada por la actividad económica de la Eurozona, y sólo un mes después de que la Reserva Federal (Fed) hubiera reducido, también en 50 puntos básicos, su tipo objetivo de los fondos federales. Aun así, a finales de año los tipos de intervención de la Eurozona superaban a los fijados por la Fed en 145 puntos básicos (gráfico I-13, pág. 185).

⁷³ Se recuerda el debate que hubo alrededor del diseño inicial de la estrategia del BCE. A excepción del Bundesbank, la mayoría de los bancos centrales de la Eurozona habían abandonado la utilización de los objetivos monetarios, ya que las innovaciones financieras otorgaban una gran inestabilidad a la demanda de dinero.

⁷⁴ A pesar de que el agregado M_3 creció durante 2002 a un ritmo muy por encima del valor de referencia, el Consejo de Gobierno en su reunión de 5 de diciembre decidió mantener dicho valor de referencia sin variación alguna.

GRÁFICO I-11
POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2001-2002



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

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín mensual BCE.

6.2.2. La política monetaria única y el diferencial de inflación en la UEM. El caso de España

La relajación de la política monetaria descrita ofreció, a finales de año, un balón de oxígeno a las economías alemana y francesa, cuya ralentización económica había sido muy marcada a lo largo de 2002. Sin embargo, para otros Estados miembros de la UEM, en concreto aquéllos cuyos niveles de inflación superaban la inflación media comunitaria, como en el caso de España, esta expansión monetaria podría dificultar aún más el control de la inflación.

Desde la construcción de la UEM, la economía española ha mantenido un diferencial de inflación desfavorable respecto al nivel de la Eurozona, circunstancia que resulta preocupante desde el momento en que las decisiones de política monetaria toman como variable objetivo a esta última. Esta situación no afecta exclusivamente a la economía española; de hecho, en el periodo 2000-2002, las economías de Irlanda y de Holanda registraron los mayores niveles de inflación de la Zona Euro. Asimismo, Portugal y Grecia registraron, en ese mismo intervalo temporal inflaciones bastante por encima de la media de la UEM.

El diferencial de precios entre los Estados miembros, y de ellos respecto a la media de la Eurozona, no sólo ha persistido, sino que incluso se ha llegado a ampliar en los últimos años. Las divergencias en inflación en la Eurozona descendieron hasta 1997, momento en el cual se procedió a evaluar el respeto por parte de los diferentes Estados miembros de los criterios de convergencia impuestos en Maastricht. A partir de entonces, la divergencia ha aumentado⁷⁵. De acuerdo con la Comisión, la divergencia en términos de inflación no es un mal en sí misma. Se considera que una zona monetaria óptima no se juzga tanto por la convergencia estricta en términos de inflación sino como por la facilidad con la que cuentan los Estados miembros para realizar los ajustes necesarios.

*Divergencias
intracomunitarias en términos
de inflación*

La Comisión identifica como principales factores explicativos de la dispersión en inflación: los *shocks* de oferta y sus efectos asimétricos en los distintos Estados miembros, el efecto Balassa-

⁷⁵ European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, *Quarterly Report on the Euro Area*, núm. IV/2002, de 19 de diciembre de 2002.

Samuelson⁷⁶ y las diferencias en la posición cíclica de los miembros de la Eurozona. Los primeros explicarían, junto a las variaciones en el tipo de cambio del euro, cerca de la mitad de la dispersión en la inflación de la Unión Económica y Monetaria.

Persiste el diferencial de inflación entre España y la UEM

En cuanto a España, durante 2002 el crecimiento del IPC español superó al del IPC de la Eurozona, circunstancia que resultaba preocupante en un entorno de relajación monetaria. Desde que se estableciera la Unión Económica y Monetaria, la inflación española ha estado siempre por encima de la inflación comunitaria; sólo en el tercer trimestre de 2001 el diferencial se invirtió (gráfico I-12). Esta situación excepcional se produjo por el comportamiento de los factores exógenos y volátiles que componen el IPC y su impacto asimétrico sobre los Estados miembros de la Eurozona.

El análisis del diferencial entre las series de inflación subyacente de España y la UEM permite afirmar que, en lo que respecta al denominado núcleo duro de la inflación, la economía española resulta claramente más inflacionista que la Zona Euro; en conclusión, el diferencial en el crecimiento de precios responde más bien a factores estructurales, circunstancia que explica, en parte, su persistencia a lo largo de estos últimos cuatro años, situándose en una banda del 0,9 y 1,8 puntos porcentuales.

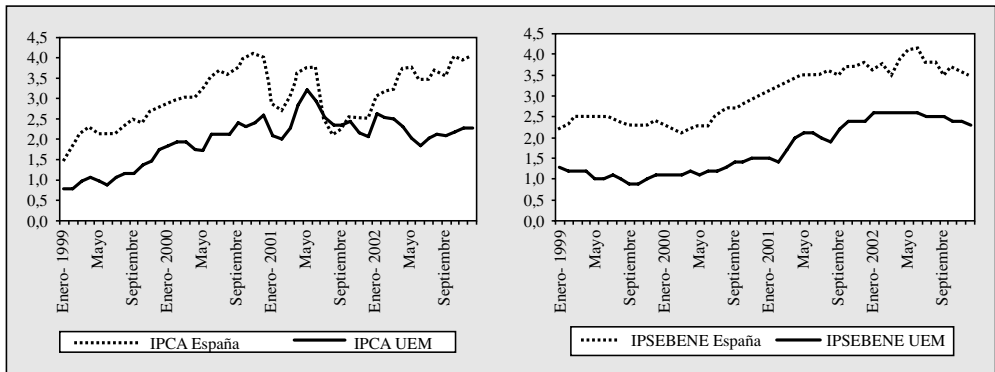
Respecto a esto último cabe subrayar que la Comisión en su evaluación del *Programa de Estabilidad Actualizado para España*, de 30 enero de 2003, recomendaba nuevas reformas estructurales para reducir las presiones inflacionistas, en concreto tanto aquéllas que fomentaran el grado de competencia en el sector de los servicios y/o las que aumentasen la productividad global.

⁷⁶ La hipótesis Balassa-Samuelson parte del supuesto de que el progreso tecnológico tiene efectos diferentes sobre la productividad sectorial; por tanto, afectará más a los bienes comercializables (*bc*), caracterizados por su apertura a la competencia exterior y por ser intensivos en capital, que a los bienes no comercializables (*bnc*), menos expuestos a la competencia e intensivos en factor trabajo. Los incrementos de productividad serán mayores en el sector de *bc* y, como sus precios vienen fijados desde el exterior, las ganancias de productividad se reflejarán básicamente en los salarios nominales. Suponiendo que los salarios nominales, determinados domésticamente crecen de modo similar para los dos sectores, el sector de *bnc* sólo podría acomodar sus menores incrementos de productividad incrementando sus precios. En consecuencia, se concluye que la inflación de los *bnc* será mayor en los países donde crezca más la productividad de los *bc*, y puesto que la inflación de estos *bc* es igual entre países, serán estos países los que tengan mayores tasas de inflación.

GRÁFICO I-12

IPC ARMONIZADO E IPSEBENE DE ESPAÑA Y DE LA UEM, 1999-2002

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Eurostat.

6.3. LOS MERCADOS FINANCIEROS Y SU SUPERVISIÓN. MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO.

6.3.1. Evolución de los mercados monetarios y financieros

El mantenimiento a lo largo del año del tipo de interés de las operaciones principales de financiación por parte del BCE supuso una escasa variación del tipo del mercado interbancario a tres meses, que pasó en términos nominales de 3,33 por 100 en enero a un 2,95 por 100 en diciembre. Considerando el nivel de inflación media, se observa que para el ejercicio 2002 los tipos a corto plazo en España alcanzaron niveles negativos, circunstancia que beneficia principalmente a los agentes endeudados y a los proyectos de inversión.

Por su parte, los rendimientos ofrecidos por las Obligaciones del Estado a 10 años descendieron a lo largo del ejercicio en prácticamente 50 puntos básicos, hasta alcanzar, en términos nominales, un 4,51 por 100 en diciembre. Este descenso se hace más evidente al analizar los rendimientos medios reales de la deuda pública a 10 años, de manera que al descontar la inflación, el rendimiento de estos títulos alcanzó en 2002 un 1,5 por 100, dos décimas por debajo del de 2001. El descenso en la rentabilidad de la deuda pública

CUADRO I-35

TIPOS DE INTERÉS REALES DE ESPAÑA, ALEMANIA Y FRANCIA, 1994-2002

Años	Tipo a corto plazo (1)			Tipo a largo plazo (2)		
	Alemania	Francia	España	Alemania	Francia	España
1994	2,6	4,0	3,3	4,2	5,5	4,6
1995	2,5	4,6	4,7	5,0	5,7	6,2
1996	1,7	1,8	4,0	4,7	4,3	5,2
1997	1,6	2,1	3,4	3,9	4,4	4,4
1998	2,5	2,7	2,4	3,6	3,9	3,0
1999	2,3	2,3	0,6	3,9	4,0	2,4
2000	2,4	2,6	1,0	3,4	3,7	2,1
2001	2,1	(n.d)	0,9	2,7	3,4	1,7
2002	2,0	(n.d)	-0,2	3,5	3,0	1,5

(1) Medias anuales de los tipos del interbancario a 3 meses, deflactados por el IPC medio anual.

(2) Medias anuales de los tipos de interés de la deuda a 10 años, deflactados por el IPC medio anual.

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

a largo plazo fue común a otros Estados miembros de la Eurozona. Los títulos franceses y alemanes experimentaron descensos en sus rentabilidades nominales; sin embargo, al considerar la inflación media en cada país (cuadro I-35), se pone de manifiesto que en Alemania la rentabilidad de la deuda a 10 años creció respecto a 2001. De este modo, el diferencial de las Obligaciones el Estado con el bono alemán alcanzó los dos puntos porcentuales, aumentando respecto a 2001 en un punto porcentual.

*Empeoramiento
de las bolsas
españolas*

Lejos de recuperarse durante 2002, los mercados bursátiles españoles, y el resto de las bolsas occidentales, profundizaron las caídas iniciadas a finales de 2000. Además de la posible extensión al 2002 de las crisis de confianza generadas tanto por la denominada burbuja tecnológica como por los escándalos financieros y contables de algunas grandes empresas multinacionales norteamericanas, el año estuvo marcado, asimismo, por la incertidumbre sobre la recuperación de la economía mundial, en concreto de la economía estadounidense, que pareció no reaccionar a los sucesivos descensos de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal; por la crisis de la economía argentina, que afectó fundamentalmente a los mercados bursátiles españoles; por la trayectoria seguida por los precios del petróleo y, en los últimos meses de 2002, por los temores de que se produjera una guerra con Iraq.

Por tercer año consecutivo, la Bolsa de Madrid registró rendimientos negativos, de manera que su índice general cerró en 633,9 puntos, lo que representa un retroceso del 23,1 por 100 respecto a 2001. El análisis por sectores revela que las cotizaciones de los índices de Comunicaciones, Servicios Financieros⁷⁷ y Energía sufrieron los mayores descensos del año: 41,6, 26,3 y 20,3 por 100, respectivamente. Sólo el índice de la Construcción aumentó durante 2002, pero este avance fue perdiendo vigor a lo largo del año, pasando de una variación interanual del 15,5 por 100 en enero al 4,2 por 100 de diciembre. Al igual que Madrid, el resto de plazas bursátiles españolas sufrieron retrocesos en sus índices generales; así Barcelona registró un descenso del 31,1 por 100, Valencia del 27,8 por 100 y Bilbao del 25,7 por 100.

El índice selectivo español, IBEX-35, retrocedió un 28,1 por 100, la mayor caída desde su creación en 1992, situándose en los 6.036,9 puntos en diciembre, menos de la mitad de los máximos históricos alcanzados en el primer trimestre de 2000. Sólo nueve de los 35 valores que componen este índice acabaron el año con variaciones positivas. Destacaron los avances manifestados por las cotizaciones de Iberia (27,3 por 100) y Ferrovial (22,6 por 100); en el otro extremo se observa que las cotizaciones de las tres empresas con más peso en el IBEX-35 (Telefónica, BBVA y Endesa) estuvieron entre los diez mayores descensos del año. Esta circunstancia fue común a los principales mercados bursátiles internacionales, los cuales sufrieron, igualmente, descensos en las cotizaciones de sus índices selectivos, aunque sólo el francés, CAC-40, y el alemán, DAX, cayeron más que el IBEX-35.

El desfavorable resultado bursátil tuvo consecuencias negativas sobre el rendimiento de los fondos de inversión y llevó a una disminución bruta de su patrimonio en 7,1 millones de euros, es decir, un descenso del 4,0 por 100, frente a la caída del 2,9 por 100 de 2001. Solamente los productos de renta fija, tanto a corto, FIAMM, como con diferentes vencimientos, FIM renta fija, se saldaron con aumentos brutos de sus patrimonios, 21,2 y 6,3 por 100,

Los fondos de inversión sufren el deterioro de la renta variable

⁷⁷ Dentro de las cotizaciones de los servicios financieros, cabe destacar que el índice de Seguros registró un crecimiento de 10,8 por 100 para 2002, que estuvo compensado, no obstante, por el deterioro de los otros dos índices que componen los Servicios Financieros: Banca (-27,6 por 100) y Cartera y Holding (23,3 por 100).

respectivamente. Todos los fondos registraron rentabilidades reales medias negativas y sólo los dos fondos mencionados manifestaron rentabilidades nominales positivas para 2002, de 2,4 y 2,1 por 100, respectivamente. La renta variable fue la más castigada durante 2002, con un descenso en su rentabilidad nominal media del 31,7 por 100, circunstancia que llevó a que su patrimonio bruto descendiera, al cerrar el año, en un 31,3 por 100

6.3.2. Supervisión y regulación de los mercados financieros. La nueva Ley Financiera

Tras las crisis de confianza que afectaron a los mercados financieros durante el ejercicio 2001, se observó la necesidad de incrementar y fomentar la supervisión tanto de los mercados financieros como de la exposición bancaria al riesgo.

*Medidas de
reforma
del sistema
financiero*

En este sentido, se aprobó la Ley 44/2002, de 23 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que tras dos años de tramitación realiza la reforma más importante y sustancial del sistema financiero desde la aprobación en 1998 de la reforma del Mercado de Valores. En ella se han traspuesto varias Directivas comunitarias relativas al intercambio de información con terceros países, al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio o al acceso de las entidades de dinero electrónico⁷⁸. La Ley expresa entre sus principales objetivos los siguientes:

En primer lugar, aumentar la eficacia y mejorar la competitividad de los servicios financieros españoles de cara a la futura integración de los mercados financieros comunitarios. Para su logro:

⁷⁸ Directiva 2000/64/CE, de 7 de noviembre, que modifica las Directivas 85/611/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE y 93/22/CEE del Consejo en lo relativo al intercambio de información con terceros países; la Directiva 2000/46/CE, de 18 de septiembre, sobre el acceso a las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como la supervisión cautelar de dichas entidades; la Directiva 2000/28/CE, de 20 de marzo, por la que se modifica la Directiva 2000/12/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y la Directiva 2000/26/CE, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil de la circulación de vehículos automóviles.

- Se refuerza el papel de la Central de Información de Riesgos del Banco de España y se regulan determinados aspectos de la contratación electrónica.
- En cuanto a la eficacia del Mercado de Valores, se crea la Sociedad de Sistemas, que integrará la compensación y liquidación de valores, como respuesta a la elevada multiplicidad de sistemas de compensación y liquidación existentes (como la Central de Anotaciones de Deuda de España, el Servicio de Compensación y Liquidación de Valores, además de los servicios surgidos en las Comunidades Autónomas al amparo de la Ley del Mercado de Valores). Asimismo, se crean las Entidades de Contrapartida Central, que en el ámbito de estos sistemas de compensación y liquidación de valores tendrán como objetivo eliminar el riesgo de contraparte en las operaciones. Por otra parte, en pro de la apertura de los mercados de valores españoles, se flexibiliza y agiliza el régimen de control sobre participaciones cruzadas de sociedades que administren mercados secundarios con sus homólogas fuera de España.
- Respecto al fomento de la eficacia del sector del crédito, además de ciertas medidas para adaptarse a las obligaciones derivadas de las operaciones de política monetaria, se flexibiliza el régimen de inversiones de las cooperativas de crédito, acercándolo al existente para los bancos y las cajas de ahorro. Respecto a estas últimas, la Ley Financiera modifica su régimen jurídico, establece una serie de requisitos que deben cumplir sus órganos rectores, se establece la posibilidad de realizar acuerdos estratégicos entre diferentes cajas de ahorro y se facilita, además, la fusión entre las cajas de ahorro de diferentes Comunidades Autónomas.
- Por último, en el sector de los seguros, se regula el régimen de intercambio de información y desaparece la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, asumiendo el Consorcio de Compensación de Seguros sus funciones.

En segundo lugar, mejorar las condiciones de protección de los usuarios de servicios financieros. Para ello, la Ley crea unos órganos específicos que velarán por los derechos de los clientes de los servicios financieros; en concreto, establece tres «Comisionados

Se crea la figura del «Defensor del cliente»

para la Defensa de los Clientes de Servicios Financieros», que estarán adscritos a los órganos supervisores de los diferentes mercados (de crédito, de valores y de seguros), y crea la figura del «Defensor del cliente», aunque tendrá carácter voluntario para las entidades de crédito, aseguradoras y de inversión.

Además, la Ley endurece el régimen sancionador, entendiendo como infracción determinadas deficiencias en la organización administrativa y contable o en los procedimientos de control interno de las empresas. Por otra parte, refuerza la protección del inversor, fomentando las normas de transparencia y de mejora de la información, modificando el régimen de autorizaciones de las instituciones de inversión colectiva, reforzando las normas de conducta en el mercado de valores, cambiando las condiciones de ejercicio y régimen sancionador de las actividades de auditoría, todo ello desde la necesaria mejora de los procedimientos de supervisión, para lo cual, además, otorga mayores potestades a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

Finalmente, en tercer lugar, la Ley trata de favorecer la canalización del ahorro hacia la economía real. Entre otras medidas, la Ley abre la posibilidad de que las Pymes se financien a través de la figura del «factoring» e introduce cambios sustanciales en el régimen jurídico de las empresas de capital riesgo.

Pero la Ley Financiera no fue la única actuación que se produjo durante el año con el objetivo de fomentar la seguridad en los mercados financieros. De hecho, para facilitar su actividad supervisora, la CNMV aprobó una Circular⁷⁹ en la que se establecía la obligatoriedad de que las sociedades emisoras utilicen los sistemas telemáticos en ella previstos para remitir información a dicho órgano supervisor.

Informe Aldama

Asimismo, con el objetivo de elaborar propuestas para la mejora del gobierno de las sociedades, se hizo público en enero de 2003 el Informe de la Comisión Especial para la Transparencia y la Seguridad de los Mercados y en las Sociedades Cotizadas, también

⁷⁹ Circular 2/2002, de 27 de noviembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que modifica la Circular 3/1994, de 8 de junio, por la que se modifican los modelos de información pública periódica de entidades emisoras de valores admitidos a negociación en bolsas de valores.

denominado Informe Aldama, que expone una serie de recomendaciones a las autoridades económicas para que se adopten determinadas medidas y regulaciones en lo relativo al gobierno corporativo de las sociedades y a la seguridad de los mercados en los que se negocian.

El Informe Aldama recoge el testigo del Informe Olivenza y establece una recomendación orientada a la protección de los derechos de propiedad de los accionistas y reconoce un notable margen de autorregulación de las propias sociedades a las que va destinado. Sin embargo, desde su publicación se han abierto varios debates, siendo uno de los más relevantes el que discute la formulación de las recomendaciones del Informe, que, según algunas opiniones, deja a la libre y voluntaria determinación de la empresa afectada el cumplimiento de las mismas, cuando podría haber sido más adecuada su formulación a través de una regulación de obligado cumplimiento.

6.4. EL EURO SE FORTALECE EN SU PRIMER AÑO DE CIRCULACIÓN FÍSICA

El año 2002 pasará a la historia como el año en que la peseta dejó de circular y fue sustituida físicamente por el euro. Aunque la unión monetaria en la Unión Europea inició su andadura en enero de 1999, momento en que se fijaron irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas nacionales de los miembros de la Eurozona respecto al euro, la introducción física de la moneda única ha permitido a los ciudadanos comprobar de manera directa dicha unión monetaria.

El 1 de enero de 2002 se inició la circulación física de los billetes y de las monedas denominados en euros. Durante los dos primeros meses del año convivieron las pesetas y los euros como medios de pago. A partir del 28 de febrero la peseta dejó de ser un medio de pago de curso legal; y desde el 30 de junio los billetes y monedas denominados en pesetas sólo se pueden cambiar en las sucursales del Banco de España, aunque por tiempo ilimitado.

*Dos meses de
convivencia con
la peseta*

La introducción física del euro supuso costes en transporte, seguridad, formación y/o en ajustes informáticos. Además, durante

los primeros meses los consumidores y el comercio minorista tuvieron que hacer esfuerzos extraordinarios de adaptación para realizar sus operaciones corrientes en la nueva moneda. El comercio al por menor se convirtió durante el periodo de convivencia en agente de cambio, puesto que estuvieron obligados a cambiar pesetas por euros en sus transacciones comerciales.

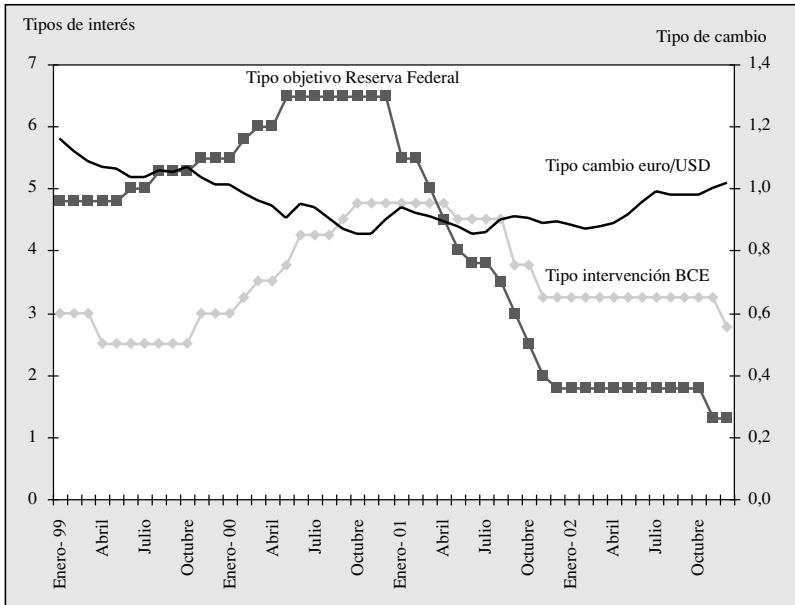
No obstante, a lo largo del año, la mayor preocupación sobre la introducción física del euro era el alcance del impacto que la conversión de pesetas a la moneda única podría tener sobre el nivel de precios. Aunque en el momento de publicación de esta Memoria no se había presentado ninguna estimación oficial en dicho sentido, la hipótesis de que el redondeo y la conversión a euros hubieran explicado parte de la inflación del ejercicio ganaba crédito; de hecho, como se ha comentado anteriormente en la *Actualización del Programa de Estabilidad*, presentada por el Gobierno en diciembre de 2002, la introducción física del euro se incluía entre las variables explicativas la inflación del ejercicio 2002.

El euro recupera y sobrepasa la paridad con el dólar

Por otra parte, en los mercados cambiarios se observó que el euro, tras marcar un mínimo en febrero, inició una fase apreciativa frente al dólar que le permitió recuperar la paridad con la divisa norteamericana en noviembre, situación que no se producía desde enero de 2000. De este modo, en su primer año de circulación física, el euro se apreció un 15,3 por 100 frente al dólar.

De nuevo, como había venido sucediendo en las fases depreciatorias del euro respecto al dólar de 2000 y 2001, este cambio de tendencia no pareció responder a un comportamiento económico más favorable de la Eurozona respecto a Estados Unidos, sino más bien a una diferente situación cíclica y a las dificultades concretas por las que atravesó la economía norteamericana durante el ejercicio. En consecuencia, varios son los factores que explican la debilidad mostrada por la divisa estadounidense en los mercados cambiarios internacionales; entre ellos, destacan: la incertidumbre sobre la recuperación de la actividad en Estados Unidos, el notable descenso de los flujos de capital hacia este país, el ambiente prebélico de los últimos meses del año y, sobre todo, los recortes sucesivos de los tipos objetivos de los fondos federales, circunstancia que amplió los diferenciales de tipos de interés entre Estados Unidos y la Eurozona.

GRÁFICO I-13
TIPO DE CAMBIO EURO VS. DÓLAR, TIPO DE INTERVENCIÓN BCE Y TIPO OBJETIVO RESERVA FEDERAL



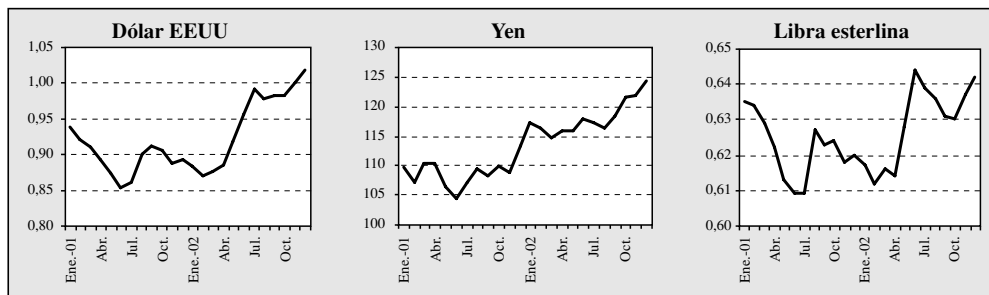
Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

Respecto a esto último, puede comprobarse cómo desde el momento en que los tipos objetivo de la Reserva Federal pasaron a estar por debajo del tipo de intervención de la Eurozona, el tipo de cambio del euro fue apreciándose de manera gradual, si bien con un cierto retardo (gráfico I-13).

La fortaleza adquirida por el euro se ha trasladado a su cambio bilateral con otras divisas (gráfico I-14). La cotización del euro frente al yen se situó en diciembre en los 124,20 yenes por euro, cambio que no se alcanzaba desde mediados de 1999.

Respecto al comportamiento del euro frente a la libra esterlina, se observa que la recuperación fue igualmente gradual, alcanzando en diciembre un tipo de cambio de 0,6422 libras por cada euro, precio más favorable para la divisa de la Eurozona que los 0,5893 de octubre de dos años antes, pero todavía lejos de los 0,7029 con los que se inició la Unión Monetaria en enero de 1999.

GRÁFICO I-14
**COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN
 Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2001-2002**



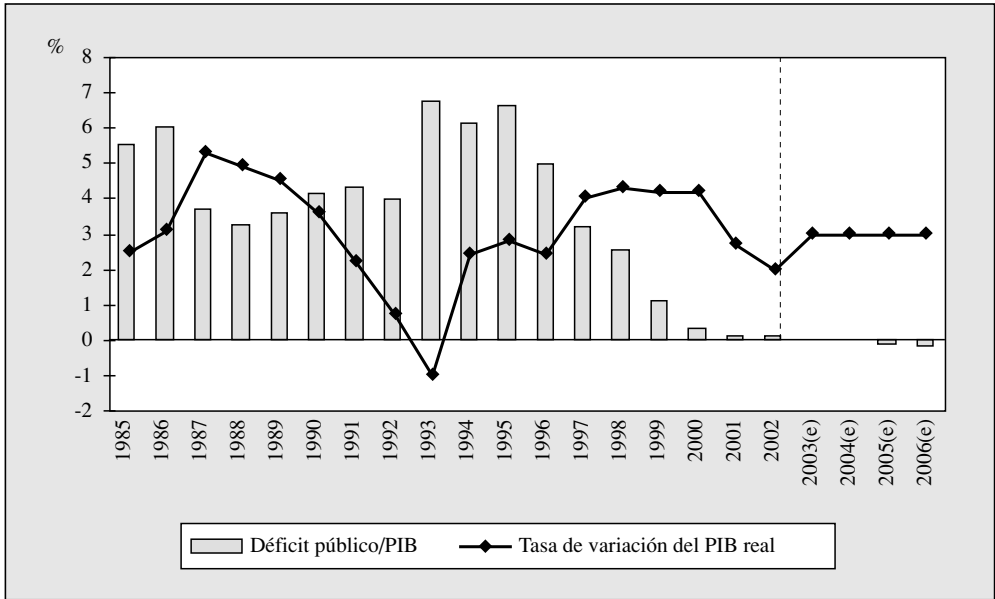
Fuente: Ministerio de Economía, *Síntesis de indicadores*.

7. EL SECTOR PÚBLICO

El extraordinario aumento de la recaudación impositiva que se produjo en 2002, a pesar de la debilidad mostrada por la demanda, permitió compensar la expansión del gasto público y mantener la magnitud del déficit público del conjunto de Administraciones Públicas en un nivel similar al del ejercicio anterior, en torno al 0,1 por 100 del PIB.

Como se recoge en la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2002-2006*, la reducción del déficit público, la contención del gasto público corriente y la rebaja de la presión fiscal directa siguen siendo los objetivos de la política fiscal española a medio plazo, a pesar de las incertidumbres que pesan sobre la coyuntura económica (gráfico I-15). En esta línea, los presupuestos públicos para 2003, los primeros que se han aprobado de acuerdo con las Leyes de Estabilidad Presupuestaria y que recogen íntegramente la descentralización competencial y financiera a las Comunidades Autónomas aprobada en 2001, apuestan por la obtención de equilibrios presupuestarios compatibles con la reducción de la recaudación por impuestos directos que se producirá tras la entrada en vigor de las importantes reformas tributarias aprobadas en 2002: la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la reforma del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y la modificación del Impuesto de Actividades Económicas aprobada en el marco de una reforma más amplia del sistema de financiación local.

GRÁFICO I-15
DÉFICIT PÚBLICO Y CICLO ECONÓMICO, 1985-2006
 (En porcentaje del PIB y tasas de variación interanual)



(e) Estimaciones contenidas en la *Actualización del Programa de Estabilidad para el Reino de España 2002-2006*.

Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española* y Ministerio de Hacienda.

7.1. LAS CUENTAS PÚBLICAS EN 2002

Antes de analizar la actuación del sector público en 2002 conviene llamar la atención una vez más sobre las dificultades de análisis que plantea tanto la existencia de dos metodologías diferentes en relación con las cuentas públicas, la contabilidad nacional y la presupuestaria, como la insuficiencia de estadísticas completas y puntuales sobre el sector público. Sería deseable que, en aras de una mayor transparencia, la contabilidad presupuestaria se adaptara a las reglas del SEC-95, en relación tanto con la contabilización de las operaciones como con la delimitación institucional del sector público. Asimismo, debería ofrecerse información actualizada y desagregada sobre las cuentas de todas las unidades institucionales encuadradas en el sector público.

La información disponible sobre el ejercicio 2002 se limita, por un lado, a datos en términos de Contabilidad Nacional referidos

al conjunto de las Administraciones Públicas y al Estado y, por otro lado, a datos de ejecución presupuestaria en términos de caja del Estado y de la Seguridad Social. Por lo tanto, no resulta posible evaluar las actuaciones del resto de las unidades enmarcadas en el sector público estatal (organismos, empresas públicas), ni tampoco de las Administraciones territoriales, algo que adquiere una importancia creciente a medida que se intensifican los procesos de desconcentración y descentralización del sector público español.

7.1.1. Las cuentas de las Administraciones Públicas en 2002

Las Administraciones Públicas cerraron el ejercicio con un ligero déficit

En términos de Contabilidad Nacional, el déficit de las Administraciones Públicas tomadas en su conjunto ascendió en 2002 a 466 millones de euros, lo que apenas representa una décima de punto del Producto Interior Bruto, un resultado ligeramente inferior al obtenido en 2001.

No obstante, los resultados fueron desiguales en los distintos subsectores públicos (cuadro I-36). Así, tanto la Administración del Estado (Estado y organismos dependientes) como las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) presentaron déficit equivalentes al 0,5 y 0,3 por 100 del PIB, respectivamente, que fueron en gran parte compensados por un superávit de la Seguridad Social del 0,7 por 100 del PIB.

CUADRO I-36

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES, 2001-2002

(En millones de euros y porcentaje del PIB)

Conceptos	2001		2002	
	Millones de euros	%/PIB	Millones de euros	%/PIB
Administración central	1.603	0,25	1.651	0,23
Estado y organismos	-3.799	-0,58	-3.257	-0,47
Administraciones Seguridad Social	5.402	0,83	4.888	0,70
Administraciones territoriales	-2.544	-0,39	-2.117	-0,30
Administraciones Públicas	-941	-0,14	-466	-0,07

Fuente: IGAE.

El hecho de que el crecimiento de los gastos no financieros (7,3 por 100) fuera menos intenso que el de los ingresos (7,5 por 100) permitió acortar las diferencias entre ambas magnitudes y reducir la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en su conjunto (cuadro I-37) aunque, en un escenario de desaceleración como el que atraviesa la economía española, esta mejora del balance fiscal ha podido tener efectos procíclicos. Tanto los ingresos como los gastos registraron tasas de crecimiento superiores a la del PIB nominal (6,5 por 100), por lo que, respecto a 2001, aumentó el peso de ambas magnitudes en términos de dicho agregado, que alcanzó en los dos casos el 39,6 por 100.

*El gasto público
creció por
encima del PIB*

El comportamiento expansivo de los gastos no financieros, tanto corrientes como de capital, con tasas de crecimiento significativamente mayores a las del ejercicio precedente, responde en buena medida al deterioro de la situación del mercado de trabajo. Así, el mayor dinamismo de la principal rúbrica del gasto corriente, las prestaciones sociales, que crecieron un 8,9 por 100, refleja en buena medida el incremento de las partidas destinadas a dar cobertura a los trabajadores en situación de desempleo⁸⁰. Concretamente, en 2002 se registraron 80.246 nuevos preceptores de prestaciones de desempleo, en su mayor parte contributivas, lo que supone un incremento del 8,7 por 100 respecto a 2001, de tal modo que por primera vez desde 1997 el número de beneficiarios superó el millón de personas. En consecuencia, el gasto en prestaciones de desempleo del INEM aumentó un 25 por 100 respecto a 2001, desviándose notablemente de las previsiones contenidas en el Presupuesto inicial⁸¹.

Dentro de los gastos corrientes, también el consumo intermedio, las transferencias en especie y las subvenciones a la producción registraron tasas de crecimiento superiores a las del PIB nominal, en contraste con la remuneración de asalariados, que creció sólo el 5,2 por 100, y los pagos de intereses de la deuda, que se redujeron un 2,5 por 100. Los gastos de capital experimentaron asimismo un crecimiento significativo, del 9,4 por 100, en su mayor parte debido al empuje de la formación bruta de capital, que al final del periodo incrementó en una décima su peso sobre el PIB, situándose en el 3,3 por 100.

⁸⁰ Según la EPA, en 2002 el número de parados aumentó, por primera vez desde 1994, en 214.000 personas, y la tasa de paro creció 0,9 puntos respecto a 2001, hasta situarse en el 11,4 por 100 de la población activa (en el capítulo II de esta Memoria se realiza un estudio detallado de la situación del mercado de trabajo).

⁸¹ Para un análisis detallado del gasto en protección por desempleo, véase el epígrafe 3.3 del capítulo II.

A pesar de la débil demanda, los ingresos crecieron intensamente.

Los ingresos públicos, sin embargo, presentaron un sesgo procíclico, pues experimentaron un crecimiento superior al registrado en 2001 y, como ya se ha comentado, superior al del PIB en un contexto de desaceleración de la economía, y en particular del consu-

CUADRO I-37

CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*, 2001 Y 2002

(En millones de euros, porcentajes sobre el PIB y tasas de variación)

Conceptos	Millones de euros		% PIB		% de variación	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Ingresos no financieros	255.336	274.603	39,2	39,6	7,4	7,5
Ingresos corrientes	251.042	270.875	38,5	39,0	7,2	7,9
Impuestos directos	65.506	73.145	10,1	10,5	6,8	11,7
Impuestos indirectos	74.229	81.022	11,4	11,7	4,1	9,2
IVA	36.852	40.093	5,7	5,8	3,8	8,8
Otros impuestos s/ producción	37.377	40.929	5,7	5,9	4,4	9,5
Cotizaciones sociales	88.361	93.858	13,6	13,5	8,9	6,2
Otros recursos corrientes	22.946	22.850	3,5	3,3	12,0	-0,4
Ingresos de capital	4.294	3.728	0,7	0,5	25,8	-13,2
Impuestos sobre el capital	2.567	2.549	0,4	0,4	5,8	-0,7
Transferencias de capital	1.727	1.179	0,3	0,2	74,8	-31,7
Gastos no financieros	256.277	275.069	39,3	39,6	5,7	7,3
Gastos corrientes	225.802	241.732	34,7	34,8	5,3	7,1
Remuneración de asalariados	67.591	71.084	10,4	10,2	6,1	5,2
Consumo intermedio	26.664	29.258	4,1	4,2	6,6	9,7
Transferencias en especie adquiridas en el mercado	16.818	18.432	2,6	2,7	6,6	9,6
Prestaciones sociales (1)	79.654	86.704	12,2	12,5	6,0	8,9
Subvenciones a la producción	7.144	7.672	1,1	1,1	-0,5	7,4
Intereses	20.288	19.781	3,1	2,9	1,4	-2,5
Otros empleos corrientes	7.643	8.801	1,2	1,3	0,4	15,2
Gastos de capital	30.475	33.337	4,7	4,8	9,0	9,4
Formación bruta de capital	20.723	22.907	3,2	3,3	8,4	10,5
Otros empleos de capital	9.752	10.430	1,5	1,5	10,4	7,0
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación	-941	-466	-0,1	-0,1	-80,1	-50,5
<i>Pro memoria: PIB</i>	<i>651.640</i>	<i>693.924</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>6,9</i>	<i>6,5</i>

* Metodología de la Contabilidad Nacional.

(1) Distintas de las transferencias sociales en especie.

Fuente: IGAE.

mo, de la masa salarial y el empleo⁸². Este sorprendente resultado se debió además al importante aumento de la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre el consumo, precisamente los principales estabilizadores automáticos del presupuesto de ingresos. Por un lado, los ingresos por impuestos directos crecieron nada menos que un 11,7 por 100, un resultado que puede atribuirse en parte al aumento de la *progresividad en frío* derivada de la falta de ajuste de la tarifa y las reducciones del IRPF, pero sobre todo a un aumento coyuntural de la recaudación del Impuesto de Sociedades como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo tratamiento fiscal de la reinversión de beneficios extraordinarios, al cual se han acogido numerosas empresas por resultar más ventajoso, y que implica un adelanto de la tributación respecto al sistema anterior⁸³.

Por otro lado, los impuestos indirectos aumentaron un 9,2 por 100, una evolución que contrasta abiertamente con la moderación del crecimiento del consumo privado. Aunque este extraordinario dinamismo puede haber sido propiciado por la entrada en vigor de algunas reformas tributarias dirigidas a aumentar la presión fiscal sobre el consumo de algunos productos con demanda inelástica, como el aumento del tipo del IVA aplicable al butano, al peaje de las autopistas y a los ciclomotores o la subida de los impuestos sobre el alcohol y el tabaco, han debido concurrir factores adicionales⁸⁴.

Los ingresos por cotizaciones sociales, en cambio, moderaron su crecimiento respecto a 2001 y registraron una tasa de aumento inferior a la del PIB, un resultado acorde con la desaceleración del aumento de la afiliación y las menores bases de cotización de los trabajadores que se incorporaron al sistema en 2002.

Por último, el resto de los recursos corrientes experimentó un retroceso, debido fundamentalmente a la disminución de los beneficios

⁸² El consumo final de los hogares creció en 2002 un 5,6 por 100 en términos corrientes, tres décimas menos que en 2001. El empleo aumentó un 2,0 por 100 en 2002, frente al 3,7 por 100 de incremento en 2001.

⁸³ La reforma del Impuesto sobre Sociedades se introdujo en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre la que el CES se pronunció en el Dictamen 3/2001, y que se comentó en el epígrafe 6.5 del capítulo I de la Memoria de 2001.

⁸⁴ Resulta chocante, además, que se produzca una gran discrepancia entre las cifras de la Contabilidad Nacional y las ejecuciones presupuestarias que registran, en cambio, aumentos mucho más moderados de la recaudación proveniente de impuestos indirectos.

del Banco de España. También se redujeron significativamente los ingresos de capital, aunque se trata de una partida de escasa relevancia.

7.1.2. Ejecución presupuestaria del Estado en 2002

La descentralización de las competencias sanitarias redujo el volumen de ingresos y gastos del Estado

La liquidación presupuestaria de 2002 ya refleja la pérdida de peso de los ingresos y gastos del Estado como consecuencia de los cambios introducidos por el nuevo sistema de financiación autonómica. En términos de caja, tanto los ingresos como los gastos no financieros del Estado experimentaron en 2002 una reducción similar de algo más del 13 por 100, mayor de la prevista en los PGE para 2002. El déficit de caja del Estado se redujo un 9 por 100, manteniendo un volumen, en términos del PIB, del 0,4 por 100, similar al de 2001. Por su parte, el saldo primario, es decir, la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros, excluidos los pagos de intereses de la deuda, fue superavitario también en 2002, aunque en términos de PIB, su magnitud se redujo del 2,4 al 2,3 por 100 (cuadro I-38).

La recaudación por impuestos directos aumentó de forma extraordinaria

Por lo que respecta a los ingresos no financieros (cuadro I-39), la recaudación impositiva del Estado disminuyó un 0,3 por 100, debido a la cesión a las Comunidades Autónomas de parte de la recaudación del IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. Sin embargo, en términos homogéneos, es decir, incluyendo los ingresos impositivos correspondientes a las Comunidades Autónomas, la recaudación registró, en contra de todas las previsiones, un aumento del 7,7 por 100 gracias al notable incremento de los im-

CUADRO I-38

SALDO DE CAJA NO FINANCIERO DEL ESTADO, 2001 Y 2002

(Millones de euros, tasa de variación y porcentaje del PIB)

Conceptos	Millones de euros		% de variación		En % del PIB	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
A. Ingresos no financieros	125.193	108.456	5,5	-13,4	19,2	15,6
B. Gastos no financieros	128.077	111.082	5,7	-13,3	19,7	16,0
C. Saldo no financiero (A-B)	-2.884	-2.626	18,7	-8,9	-0,4	-0,4
D. Pagos por intereses	18.264	18.863	3,1	3,3	2,8	2,7
Saldo primario (C+D)	15.380	16.237	0,6	5,6	2,4	2,3
PIB	651.640	693.924	6,9	6,5	100,0	100,0

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

CUADRO I-39
INGRESOS EN CAJA NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2001-2002
 (En millones de euros)

Conceptos	2001		2002		Variación (%)	
	Estado	Estado y CCAA	Estado	Estado y CCAA	Estado	Estado y CCAA
Impuestos directos	55.717	60.623	55.532	67.598	-0,3	11,5
IRPF	36.475	41.381	32.269	44.335	-11,5	7,1
Sociedades	17.230	17.230	21.420	21.420	24,3	24,3
Otros	2.012	2.012	1.843	1.843	-8,4	-8,4
Impuestos indirectos	53.165	53.165	38.026	54.978	-28,5	3,4
IVA	34.682	34.682	25.720	36.904	-25,8	6,4
Impuestos Especiales	16.612	16.612	10.347	16.114	-37,7	-3,0
Otros	1.871	1.871	1.959	1.959	4,7	4,7
Total ingresos impositivos	108.882	113.788	93.558	122.576	-14,1	7,7
Tasas y otros ingresos	2.646	—	3.110	—	17,5	—
Transferencias corrientes	5.961	—	4.960	—	-16,8	—
Ingresos patrimoniales *	6.283	—	5.036	—	-19,8	—
Transferencias de capital	1.462	—	1.755	—	20,0	—
Total ingresos no impositivos	16.352	—	14.861	—	-9,1	—
Sin clasificar	-41	—	36	—	—	—
Total ingresos no financieros	125.193	—	108.456	—	-13,4	—

* Incluye la enajenación de inversiones reales.

Fuente: IGAE, Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado.

puestos directos. Como ya se ha comentado, el extraordinario crecimiento de los ingresos del Impuesto de Sociedades, del 24,3 por 100, responde al nuevo tratamiento fiscal de los beneficios reinvertidos; y el aumento de 7,1 por 100 de la recaudación por IRPF probablemente es consecuencia de la elevación inducida de los tipos efectivos en un contexto inflacionista. Por su parte, los impuestos indirectos mostraron un modesto crecimiento del 3,4 por 100, debido al escaso empuje de los impuestos especiales, y ello a pesar del aumento de los precios del tabaco y del tipo específico que grava este bien. Este resultado es acorde con la atonía mostrada por el consumo privado, aunque resulta contradictorio con las elevadas tasas de aumento registradas en términos de Contabilidad Nacional. Los ingresos no impositivos, en cambio, se redujeron un 9,1 por 100 debido a la disminución de los beneficios

CUADRO I-40
GASTOS EN CAJA NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2001-2002
 (Millones de euros)

Conceptos	2001	2002	Variación (%)
Total gastos no financieros	128.077	111.082	-13,3
Gastos corrientes	114.796	97.584	-15,0
Gastos de personal	16.827	17.554	4,3
Gastos en bienes y servicios	2.555	2.843	11,3
Gastos financieros	18.264	18.863	3,3
Transferencias corrientes	77.151	58.325	-24,4
Gastos de capital	13.281	13.498	1,6
Inversiones reales	6.466	7.043	8,9
Transferencias de capital	6.815	6.455	-5,3

Fuente: IGAE, Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado.

del Banco de España y de las tasas de las empresas de telefonía móvil.

Los gastos no financieros del Estado (cuadro I-40) se redujeron un 13,3 por 100 como consecuencia de la supresión de las transferencias a la Seguridad Social dirigidas a financiar la asistencia sanitaria, una función que ha pasado a ser competencia de las Comunidades Autónomas y a cubrirse a través de los impuestos indirectos cedidos a las mismas. Este cambio competencial y la falta de datos homogéneos impiden extraer conclusiones acerca de la evolución de la principal partida de gasto del Estado, las transferencias. Los pagos de intereses registraron, igual que en el ejercicio anterior, una tasa moderada de crecimiento del 3,1 por 100. En cuanto a los gastos de funcionamiento del Estado, los de personal crecieron sólo un 4,3 por 100, mientras que las compras de bienes y servicios aumentaron un 11,3 por 100, si bien ésta continúa siendo una partida poco significativa dentro del Presupuesto del Estado. Finalmente, las inversiones reales aumentaron un 8,9 por 100, lo que indica un elevado grado de ejecución de las obligaciones reconocidas.

7.1.3. Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2002

Las cifras de ejecución presupuestaria de la Seguridad Social de 2002 incorporan también los cambios derivados de la definitiva descentralización de las competencias sanitarias y los servicios sociales.

Así, en comparación con la liquidación de 2001 (cuadro I-41), se produjo una importante disminución tanto de los ingresos, $-22,3$ por 100, como de los gastos no financieros, $-25,1$ por 100, debido a la drástica reducción del gasto asociado a los servicios sanitarios y sociales y a la eliminación de las transferencias, corrientes y de capital, que el Sistema de Seguridad Social recibía del Estado para la financiación de los mismos. La falta de datos homogéneos que eliminen la incidencia de este cambio institucional impide, una vez más, valorar la evolución real de las partidas presupuestarias afectadas.

La Seguridad Social volvió a registrar un importante superávit de caja, de 10.888 millones de euros, una magnitud que, ajustada a los criterios de la Contabilidad Nacional, representó el 0,7 por 100 del PIB de 2002. No obstante, este saldo positivo fue ligeramente menor que en 2001, ejercicio en el que la capacidad de financiación de la Seguridad Social alcanzó un volumen equivalente al 0,83 por 100 del PIB.

*Importante
superávit de la
Seguridad Social*

Esta reducción del superávit de la Seguridad Social podría tener que ver con la tendencia a la desaceleración del crecimiento de la afiliación que se viene observando en los últimos ejercicios. El aumento continuado del número de cotizantes, que ha sido el factor clave del incremento sostenido de la principal partida de ingresos, las cotizaciones sociales, ha respondido en ejercicios pasados a ritmos de creación de empleo sensiblemente mayores que los actuales y a procesos extraordinarios de regularización de trabajadores extranjeros que prácticamente se han completado ⁸⁵. De hecho, con datos provisionales referidos al mes de noviembre, los ingresos por cotizaciones sociales crecieron el 6,4 por 100 en 2002, casi tres puntos menos que en 2001. Todos los regímenes, excepto los especiales Agrario y de la Minería del Carbón, han experimentado avances en la recaudación de cuotas, aunque destacan el Régimen General y el de Autónomos que explican, respectivamente, en torno al 70 y el 10 por 100 de los ingresos totales por cotizaciones. Las cuotas gestionadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales crecen más que las de la Tesorería General por el trasvase de asegurados hacia estas entidades en relación con las contingencias que cubren, especialmente la atención de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes.

*Los ingresos por
cotizaciones
moderaron su
crecimiento
respecto a 2001*

⁸⁵ Véase epígrafe 2 del capítulo II.

CUADRO I-41
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD
 SOCIAL, 2001 Y 2002***
 (Millones de euros)

Conceptos	2001	2002	Variación (%)
Total ingresos no financieros	93.405	72.575	-22,3
Ingresos corrientes	92.902	72.410	-22,1
– Cotizaciones sociales	60.549	64.441	6,4
Tesorería General	54.825	58.242	6,2
Mutuas	5.724	6.200	8,3
– Transferencias corrientes	30.692	6.773	-77,9
– Otros ingresos corrientes	1.661	1.195	-28,0
Ingresos de capital	503	165	-67,2
Total gastos no financieros	82.406	61.687	-25,1
Gastos corrientes	82.000	61.446	-25,1
– Personal	5.614	2.936	-47,7
– Bienes y servicios	3.315	1.865	-43,7
– Gastos financieros	23	16	-31,0
– Transferencias corrientes	73.049	56.629	-22,5
– Prestaciones económicas	52.239	55.421	6,1
– Prestaciones sanitarias	2.516	990	-60,6
– Prestaciones sociales	179	166	-6,9
– Transferencias a CCAA	18.072	52	-99,7
– Otras	43	0	–
Gastos de capital	407	241	-40,8
Saldo de caja	10.999	10.888	-1,0

* Liquidación provisional al mes de noviembre.

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

El gasto en pensiones creció menos que el PIB

Por el lado de los gastos destacó el aumento del 6,1 por 100 de las prestaciones económicas, una partida que absorbe a partir de 2002 el 90 por 100 del gasto no financiero de la Seguridad Social. Las prestaciones no contributivas aumentaron un 2,3 por 100, mientras que las contributivas, que representan el 95 por 100 del gasto total en prestaciones económicas, aumentaron un 6,3 por 100 de media, dos décimas menos que el PIB, aunque los distintos tipos de prestación mostraron un comportamiento dispar. Las partidas destinadas a pensiones de viudedad y orfandad, a incapacidad temporal y a maternidad crecieron por encima de la media; sin embargo, las rúbricas de gasto de mayor importancia económica, las pensiones de invalidez y jubilación, registraron tasas de crecimiento inferiores al 5,0 por 100, muy por debajo de la del PIB. En conjunto, el gasto en pensiones creció un 5,3 por 100, un dato que

incorpora la revalorización de las mismas en función del IPC del ejercicio y el crecimiento del 1,0 por 100 del número de pensiones.

7.2. LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA 2003

Los Presupuestos públicos para 2003 se caracterizan por reflejar íntegramente el nuevo reparto competencial y financiero entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ser los primeros que se aprueban tras la entrada en vigor de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

El proceso de descentralización política recibió un importante impulso en 2001 con la aprobación del traspaso a todas las Comunidades Autónomas de régimen común de las competencias sanitarias y de servicios sociales, junto con un nuevo modelo de financiación que incluía la cesión de una cesta de impuestos estatales⁸⁶. La nueva estructura territorial de ingresos y gastos se reflejó parcialmente en los Presupuestos Generales del Estado para 2002, que incorporaron el traspaso de competencias y la cesión de impuestos a las cinco Comunidades de régimen común que en el momento de su aprobación tenían transferida la gestión de los servicios sanitarios. Los Presupuestos de 2003 recogen la aplicación del nuevo modelo a las diez Comunidades de régimen común restantes⁸⁷. Este cambio institucional ha afectado extraordinariamente al volumen y a la estructura de ingresos y gastos del Estado, de la Seguridad Social y de las Comunidades Autónomas, de modo que, ante la falta de homogeneidad contable, resulta difícil extraer conclusiones acerca de la evolución de una parte importante de las partidas presupuestarias de los distintos subsectores, porque no es posible aislar las variaciones que se deben a la aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica de aquellas otras derivadas del desarrollo de determinadas políticas o de los avatares de la coyuntura económica.

*La
descentralización
autonómica
altera la
estructura
presupuestaria
de los
subsectores
públicos*

⁸⁶ El nuevo modelo de financiación autonómica, aprobado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001), se analizó extensamente en el epígrafe 6.4 del capítulo I de la Memoria de 2001.

⁸⁷ Se trata de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Esta descentralización fiscal implica una importante pérdida de peso relativo, en términos de gastos e ingresos, del sector público estatal a favor de las Comunidades Autónomas, lo que relativiza la importancia de los Presupuestos Generales del Estado y obliga a prestar una atención creciente a la actuación de los niveles subcentrales para analizar de forma integral el sector público español en sus diversas facetas⁸⁸. Por esta razón es importante que se profundice en los sistemas de coordinación, transparencia y control de las distintas Administraciones Públicas y, en particular, que se ofrezca información puntual y homogénea de los distintos presupuestos y de la liquidación de los mismos, tanto en la vertiente de ingresos, incluyendo las medidas fiscales adoptadas, como en la de gastos⁸⁹.

La coyuntura económica no favorece el equilibrio presupuestario previsto para 2003

Por lo que respecta a la entrada en vigor de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria⁹⁰, la consecuencia principal es que adquiere rango normativo la obligación de saldar las cuentas públicas en equilibrio o con superávit, una restricción que alcanza tanto a la Administración central como a las distintas Administraciones territoriales. El objetivo fijado para 2003 es un saldo equilibrado tanto para la Administración central como para las autonómicas y locales (cuadro I-42). Sin embargo, el hecho de que los presupuestos públicos se sigan presentando en términos de caja dificulta la consideración del grado de cumplimiento de los objetivos presupuestarios que se establecen, en cambio, en términos de Contabilidad Nacional.

⁸⁸ La estructura territorial del gasto presupuestado consolidado del sector público para 2001, sin carga financiera, es la siguiente: Estado, 58,6 por 100; CCAA, 27,7 por 100; EELL, 13,7 por 100 (MAP, *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2001*). Se estima que el impulso descentralizador a favor de las Comunidades Autónomas desarrollado en 2002 ha situado el porcentaje de gasto público gestionado por las mismas en el entorno del 35 por 100. Por otro lado, en el marco del denominado «Pacto Local», se están intensificado las negociaciones entre todos los niveles de gobierno en relación con una «segunda descentralización», que iría encaminada al traspaso de competencias de gasto estatales y autonómicas a los gobiernos locales.

⁸⁹ Véase a este respecto el Informe CES 3/2000, de 28 de junio, sobre *Unidad de mercado y cohesión social*.

⁹⁰ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Esta normativa exige, a su vez, la reforma de la Ley General Presupuestaria, que tendrá lugar previsiblemente en 2003.

CUADRO I-42
**PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES
 PÚBLICAS*, 2001-2006**
 (En porcentaje del PIB)

Conceptos	2001	2002	2003 (e)	2004 (e)	2005 (e)	2006 (e)
Total ingresos	39,2	39,6	39,8	39,8	39,8	39,8
Ingresos tributarios	35,1	35,7	35,4	35,5	35,6	35,7
Impuestos directos	10,1	10,5	10,5	10,5	10,7	10,8
Impuestos indirectos	11,4	11,7	11,2	11,2	11,2	11,2
Cotizaciones sociales	13,6	13,5	13,7	13,7	13,7	13,7
Total gastos	39,3	39,6	39,8	39,7	39,7	39,6
Gastos corrientes	34,7	34,8	34,5	34,3	34,1	33,9
Gastos de capital	4,7	4,8	5,4	5,5	5,6	5,7
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Estado y organismos	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
Seguridad Social	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4
A. Territoriales	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda bruta	57,1	n.d.	53,1	51,0	49,0	46,9

* Contabilidad Nacional SEC-95

(e) Previsiones del Ministerio de Economía contenidas en la *Actualización del Programa de Estabilidad para el Reino de España 2002-2006*.

Fuente: IGAE y Ministerio de Economía.

El equilibrio presupuestario previsto para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2003 se apoya en un escenario económico de rápida reversión de la tendencia al enfriamiento económico, lo cual resulta demasiado halagüeño a la vista del escaso dinamismo mostrado por la economía en el segundo semestre de 2002 y de las incertidumbres que pesan sobre la reactivación económica nacional e internacional⁹¹. Como se comentará al analizar las distintas partidas presupuestarias, si en 2003 no se produce la recuperación del consumo de los hogares y de la inversión empresarial que pronostica el Ejecutivo, difícilmente se logrará un crecimiento económico del 3 por 100 ni la creación de 277.000 nuevos empleos, lo que presumiblemente afectará negativamente a la recaudación impositiva y elevará el gasto por encima de las previsiones.

⁹¹ Véase el epígrafe 3.1 de este capítulo, que recoge las predicciones económicas de las principales instancias internacionales de previsión.

7.2.1. Los Presupuestos Generales del Estado para 2003

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE)⁹² incluyen los presupuestos de todas las unidades institucionales encuadradas en el sector público estatal. Sin embargo, el Presupuesto consolidado recoge únicamente las cuentas agregadas, descontadas las transferencias internas, de una parte del sector público estatal: el Estado (Órganos constitucionales y Departamentos ministeriales), los Organismos autónomos dependientes, algunos Organismos de derecho público⁹³ y la Seguridad Social. No se consolidan, por tanto, las cuentas del resto de los organismos del sector público estatal, a saber: las entidades públicas empresariales, las sociedades estatales, las fundaciones estatales y otros organismos de derecho público⁹⁴.

La entrada en vigor de la legislación de estabilidad presupuestaria afecta a los PGE en varios sentidos. Por un lado, como ya se ha comentado, obliga a saldar las cuentas de la Administración central en equilibrio, aunque permite la compensación de los saldos del Estado y la Seguridad Social hasta tanto no culmine el proceso de separación de las fuentes de ingresos de esta última. Por otro lado, la nueva normativa ha obligado a fijar un límite máximo del gasto no financiero del Estado y a modificar la estructura presupuestaria del mismo para incluir el denominado Fondo de Contingencia.

7.2.1.1. Presupuesto consolidado para 2003

Se reduce el peso de la Seguridad Social para 2003

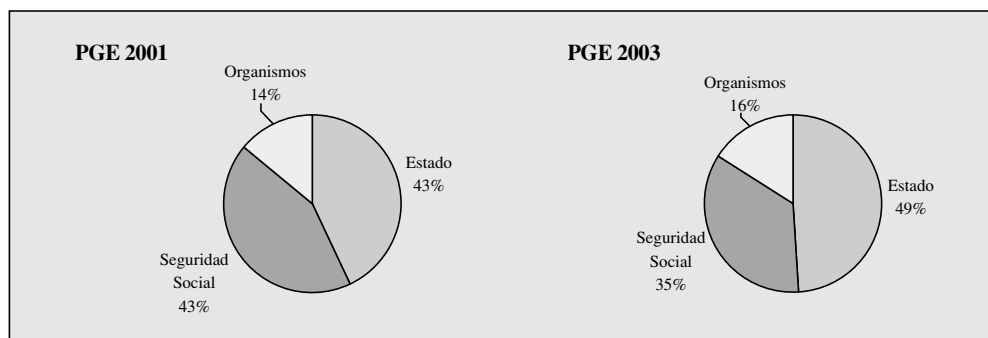
La distribución orgánica del presupuesto consolidado de gastos no financieros muestra que la mitad de los mismos corresponden al Estado, aproximadamente un tercio a la Seguridad Social y el resto a los Organismos. El gasto del Estado y de los Organismos aumentará en

⁹² Aprobados mediante Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

⁹³ Se trata de ciertos organismos cuya normativa propia confiere carácter de limitativos a los créditos del presupuesto de gastos (Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Instituto de Comercio Exterior y Centro Nacional de Inteligencia).

⁹⁴ Estas entidades no están obligadas a presentar sus presupuestos con carácter limitativo y se caracterizan porque, aunque sean de titularidad pública, su actividad y funcionamiento se basa esencialmente en los principios del mercado.

GRÁFICO I-16
**PGE: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NO FINANCIERO
 POR SUBSECTORES, 2001 Y 2003**
 (En porcentaje)



Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2001 y 2003.

2003 un 11 por 100 respecto al ejercicio precedente, mientras que disminuirá de forma significativa el gasto de la Seguridad Social un 8 por 100, lo que refleja la culminación de los traspasos sanitarios iniciados en 2002, que presupuestariamente se traducen en una reducción de las transferencias que venía realizando el Insalud a las Comunidades Autónomas por este concepto. Como consecuencia de la descentralización competencial, el peso de la Seguridad Social en el gasto consolidado ha pasado del 43 al 35 por 100 en tan sólo dos años (gráfico I-16). En conjunto, el presupuesto consolidado de la Administración central experimentará en 2003 un aumento moderado del 3,6 por 100, bastante inferior al crecimiento del 5,6 por 100 del PIB previsto para el ejercicio, si bien los datos homogeneizados para eliminar el efecto de los traspasos revelan un incremento del 8,5 por 100.

Por lo que respecta a la clasificación económica del presupuesto no financiero consolidado (cuadro I-43), la comparación con los datos presupuestarios del ejercicio anterior revela, en primer lugar, un notable incremento del déficit de caja, que se multiplica por 17 debido a la divergencia entre el crecimiento de los ingresos (1,1 por 100) y de los gastos (3,6 por 100). El saldo primario, que se obtiene como diferencia entre los ingresos y los gastos, exceptuando los financieros, continuará siendo superavitario en 2003, aunque un 18,0 por 100 inferior al del ejercicio precedente.

CUADRO I-43
PGE 2003: PRESUPUESTO CONSOLIDADO NO FINANCIERO.
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 (En millones de euros)

Conceptos	2002	2003	Variación (%)
Total ingresos no financieros	203.739	206.034	1,1
Ingresos corrientes	200.974	202.761	0,9
Impuestos directos	51.369	55.218	7,5
Cotizaciones sociales	83.583	89.299	6,8
Impuestos indirectos	45.489	37.741	-17,0
Tasas y otros ingresos	4.694	4.309	-8,2
Transferencias corrientes	8.731	9.577	9,7
Ingresos patrimoniales	7.108	6.618	-6,9
Ingresos de capital*	2.765	3.273	18,4
Total gastos no financieros	204.059	211.458	3,6
Gastos corrientes	188.024	194.723	3,6
Personal	26.759	22.984	-14,1
Bienes y servicios	8.542	6.043	-29,3
Gastos financieros	17.842	19.764	10,8
Transferencias corrientes	134.880	143.642	6,5
Fondo de Contingencia	—	2.290	—
Operaciones de capital**	16.036	16.735	4,4
Saldo de caja	-320	-5.424	
Saldo primario***	17.522	14.340	-18,2

* Enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.

** Inversiones reales y transferencias de capital.

*** Sin computar los gastos no financieros (intereses de la deuda).

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2003*.

*La cesión de
impuestos a las
CCAA reduce la
recaudación
del Estado*

Este leve aumento de los ingresos se debe básicamente a que se reducirá la recaudación proveniente de impuestos indirectos (-17 por 100) como consecuencia de la cesión a las Comunidades Autónomas de una parte de los mismos (el 35 por 100 de la recaudación del IVA, el 40 por 100 de la recaudación de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos y el 100 por 100 de la recaudación de los impuestos especiales sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte). No obstante, también se reducirán las tasas en un 8 por 100 y los ingresos patrimoniales en un 7 por 100, por la notable disminución de los beneficios del Banco de España. Por su parte, el crecimiento presupuestado de los ingresos por impuestos directos y cotizaciones sociales puede estar sobrestimado si, como se comentará al analizar el Presupuesto del Estado y

de la Seguridad Social, no se produce en 2003 la esperada recuperación de las tasas de crecimiento de las rentas y el empleo⁹⁵.

En el capítulo de gastos se prevé una significativa restricción de los gastos de personal (-14 por 100) y sobre todo en la compra de bienes y servicios (-29 por 100), que una vez más hay que achacar a la supresión de los recursos que financiaban los gastos de funcionamiento y de personal del Insalud como consecuencia de la descentralización de las competencias sanitarias. En cambio, el notable aumento de las transferencias corrientes (6,5 por 100) explica que en su conjunto vayan a aumentar los gastos, ya que sigue constituyendo la partida más importante del presupuesto (70 por 100), manteniéndose el carácter eminentemente financiador de la Administración central. Aunque en menor medida, también contribuye al incremento del gasto el aumento del pago de intereses y la introducción del Fondo de Contingencia, por un importe de 2.290 millones de euros.

En cuanto a la estructura funcional del gasto (cuadro I-44), las tres rúbricas que realmente son representativas desde el punto de vista de la orientación política del gasto, Administración General, Gasto Social y Actividad Productiva e Inversora, agrupan el 65 por 100 del gasto total, con una importancia relativa del 7,1, el 48,3 y el 10,1 por 100, respectivamente.

El gasto en Administración General registra un aumento moderado del 4,4 por 100. El aparente estancamiento del gasto destinado a Defensa, la principal política dentro de esta categoría, se debe a que la conversión del CESID en el Centro Nacional de Inteligencia ha ido acompañada de una reubicación de sus créditos en la función de Alta Dirección del Gobierno. La Política Exterior, por su parte, recibe un fuerte impulso, aumenta un 11 por 100, sobre todo teniendo en cuenta que desaparecen los créditos destinados en 2002 a la Presidencia española de la Unión Europea. Aumenta también por encima del PIB nominal esperado el gasto en Justicia y Seguridad Ciudadana para dar cobertura financiera, respectivamente, al desarrollo del Pacto de Estado para la reforma

⁹⁵ El mantenimiento de la tendencia al enfriamiento económico, la reforma del IRPF y la reducción de las tasas de crecimiento de la afiliación a la Seguridad Social pueden provocar costes recaudatorios mayores de los previstos.

CUADRO I-44

PGE 2003: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS NO FINANCIEROS *.
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

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

Conceptos	2002	% s / total	2003	% s / total	% variación
Administración general	14.437	7,4	15.070	7,1	4,4
Justicia	1.066	0,5	1.137	0,5	6,7
Defensa	6.156	3,2	6.213	2,9	0,9
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	5.048	2,6	5.424	2,6	7,4
Política Exterior	898	0,5	1.001	0,5	11,5
Administración Tributaria	1.270	0,7	1.294	0,6	1,9
Gasto social	94.385	48,4	102.098	48,3	8,2
Protección y Promoción Social	79.758	40,9	85.054	40,2	6,6
Pensiones	62.451	32,0	66.881	31,6	7,1
Otras Prestaciones Sociales	7.013	3,6	7.291	3,4	4,0
Fomento del Empleo	5.148	2,6	5.357	2,5	4,1
Sanidad	3.130	1,6	3.370	1,6	7,6
Educación	1.366	0,7	1.498	0,7	9,7
Vivienda	650	0,3	658	0,3	1,2
Desempleo e Incapacidad Temporal	12.955	6,6	15.314	7,2	18,2
Desempleo	8.928	4,6	10.691	5,1	19,7
Incapacidad Temporal	4.027	2,1	4.623	2,2	14,8
Servicios Generales de la Seguridad Social	1.672	0,9	1.730	0,8	3,5
Actividad productiva e inversora	19.946	10,2	21.326	10,1	6,9
Sectores Económicos	11.034	5,7	11.678	5,5	5,8
Agricultura	7.600	3,9	8.030	3,8	5,7
Industria y Energía	1.289	0,7	1.326	0,6	2,9
Subvenciones corrientes al Transporte	1.640	0,8	1.797	0,8	9,6
Comercio, turismo y Pymes	505,6	0,3	525	0,2	3,8
Actuaciones inversoras	8.912	4,6	9.648	4,6	8,3
Infraestructuras	7.110	3,6	7.697	3,6	8,3
Investigación	1.802	0,9	1.952	0,9	8,3
Transferencias a otras AAPP	43.933	22,5	46.036	21,8	4,8
Financiación a las Administraciones Territoriales	35.846	18,4	37.539	17,8	4,7
Participación Unión Europea	8.087	4,1	8.497	4,0	5,1
Deuda pública	17.730	9,1	19.632	9,3	10,7
Otras políticas	4.526	2,3	5.006	2,4	10,6
Fondo de contingencia	—	0,0	2.290	1,1	—
Total políticas de gasto	194.957	100	211.458	100	8,5

* Homogeneizado en función de las transferencias efectuadas durante 2002 a las CCAA que afectan a las políticas de Justicia, Sanidad, Fomento del Empleo, Educación y Financiación de las Administraciones Territoriales.

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2003*.

de la Justicia (fundamentalmente para aplicar la nueva normativa sobre juicios rápidos y los planes de infraestructuras y de modernización tecnológica de la Administración de Justicia) y al Plan de lucha contra la delincuencia.

Por su parte, el presupuesto de *Gasto social*, con datos homogeneizados para anular el impacto del traspaso competencial a las Comunidades Autónomas, aumenta un 8,2 por 100 respecto a 2002, al que contribuyen en gran medida las partidas más sensibles al ciclo económico: el gasto en incapacidad temporal (15 por 100) y el gasto en desempleo (20 por 100). En relación con el gasto de desempleo, y salvo que se produzca un recorte de las prestaciones o la cobertura de las mismas, es previsible que su magnitud real supere con creces a la previsión presupuestaria, dado que el gasto liquidado por el INEM en 2002 en concepto de prestaciones de desempleo supera la cantidad consignada en el presupuesto para 2003, y que la coyuntura económica no induce a pensar que se vaya a producir una disminución significativa del número de beneficiarios de estas prestaciones⁹⁶.

El aumento del paro elevará el gasto de desempleo por encima de las previsiones

El gasto en pensiones, que representa el 66 por 100 del gasto social, recibe asimismo un notable impulso, debido a la mejora de las pensiones de viudedad y las pensiones mínimas, así como al aumento de los beneficiarios, aunque la dotación presupuestaria para el mantenimiento de su poder adquisitivo sería escasa si la inflación superara el 2 por 100 fijado como objetivo por el Gobierno, como vaticinan todas las instancias de previsión económica.

Por último, la escasa relevancia de las funciones de Educación, Sanidad y Vivienda en los PGE refleja la descentralización territorial de las mismas. Aun así, y por lo que respecta específicamente a la política de vivienda, resulta preocupante el escaso volumen y el estancamiento que muestra el gasto que realizan las Administraciones centrales. El CES ha planteado en un informe reciente⁹⁷ que las di-

⁹⁶ El gasto liquidado por el INEM en 2002 en prestaciones a los desempleados ascendió a 10.935 millones de euros, una cifra que se desvió en más de 2.000 millones de la presupuestada para dicho ejercicio, y que supera en 244 millones a la dotación consignada en los presupuestos para 2003.

⁹⁷ Informe 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

facultades de acceso a la vivienda para una parte importante de la población, especialmente la que está en edad de emanciparse, aconsejan incrementar el esfuerzo público en políticas de vivienda, lo que, por otro lado, reduciría las diferencias con los niveles de gasto medios de la Unión Europea.

La inversión pública aumenta un 12 por 100

En relación con la Actividad Productiva e Inversora, las partidas que registran un aumento mayor, y que crecen más que el PIB corriente, son las actuaciones inversoras, tanto en Infraestructuras, entre las que destacan las vinculadas al Plan Hidrológico Nacional, como en Investigación, que crecen un 8,3 por 100. No obstante, teniendo en cuenta las inversiones en infraestructuras (ferroviarias, aeroportuarias y portuarias) realizadas por agentes del sector público no incluidos a efectos contables en el sector de las Administraciones Públicas (organismos y empresas), ni sujetos a las restricciones presupuestarias que pesan sobre dicho sector, la tasa de crecimiento, según las estimaciones del Gobierno, se elevaría al 12,3 por 100.

En cuanto al gasto en sectores productivos, la partida destinada a Agricultura, que se financia en su mayor parte con las subvenciones procedentes de la Unión Europea a través del FEOGA-Garantía, se incrementa un 5,7 por 100. Por su parte, el gasto en Industria y Energía aumenta ligeramente y se destina principalmente a financiar actuaciones dirigidas a la regular y proteger la propiedad industrial, a incentivar la localización industrial, así como a la seguridad nuclear y la protección radiológica. Por último, el programa de promoción comercial e internacionalización de la empresa absorbe la mayor parte del relativamente modesto importe del gasto en Comercio, Turismo y Pymes.

7.2.1.2. El Presupuesto del Estado para 2003

El volumen y la estructura del Presupuesto no financiero del Estado para 2003 viene marcado por la ya comentada descentralización competencial y financiera a favor de las Comunidades Autónomas, por la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la entrada en vigor de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

El déficit de caja no financiero del Estado presupuestado para 2003 asciende a 8.821 millones de euros, lo que equivale al 8 por 100 del presupuesto de gastos y a un volumen de déficit en términos de contabilidad nacional del 0,5 por 100 del PIB, una necesidad de financiación que la legislación de estabilidad presupuestaria permite compensar con el superávit de la Seguridad Social.

En 2003 el déficit del Estado se situará en el 0,5 por 100 del PIB

Por el lado de los ingresos, la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica se traduce en una merma importante de los recursos impositivos del Estado. Sin embargo, en términos homogéneos, es decir, incluyendo la recaudación impositiva cedida a las Comunidades y comparando las cifras proyectadas con el resultado de la liquidación de impuestos en 2002, el crecimiento esperado de estos ingresos es del 3,6 por 100. Esta previsión resulta optimista teniendo en cuenta tanto la situación de moderado crecimiento por el que atraviesa la economía española como el previsible coste recaudatorio de diversas reformas fiscales que surtirán efecto a partir de 2003, particularmente la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (cuadro I-45).

CUADRO I-45
PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2002 Y 2003
(Millones de euros)

Conceptos	Liquidación 2002 (1) Estado	Liquidación 2002 (2) total	Presupuesto 2003 (3) Estado	Presupuesto 2003 (4) total	Variación (%)	
					3/1 Estado	4/2 total
Ingresos impositivos	93.558	122.576	92.959	126.967	-0,6	3,6
Impuestos directos	55.532	67.598	55.218	68.720	-0,6	1,7
IRPF	32.269	44.335	32.217	45.720	-0,2	3,1
Impuesto Sociedades	21.420	21.420	21.090	21.090	-1,5	-1,5
Otros	1.843	1.843	1.912	1.911	3,7	3,7
Impuestos indirectos	38.026	54.978	37.741	58.246	-0,7	5,9
IVA	25.720	36.904	25.742	39.181	0,1	6,2
Impuestos especiales	10.347	16.114	9.880	16.946	-4,5	5,2
Otros	1.959	1.959	2.119	2.119	8,2	8,2
Resto de ingresos	14.861	—	12.737	—	-14,3	—
Tasas y otros ingresos	3.110	—	2.701	—	-13,2	—
Transferencias corrientes	4.960	—	5.132	—	3,5	—
Ingresos patrimoniales	5.036	—	3.257	—	-35,3	—
Transferencias de capital	1.755	—	1.584	—	-9,7	—
Total ingresos no financieros	108.456	—	105.696	—	-2,5	—

Nota: La liquidación total incluye la participación de las Comunidades Autónomas de régimen común en la recaudación del IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales.

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2002 y 2003*, y Ministerio de Economía, *Síntesis de Indicadores*.

La
desaceleración
económica
elevará el coste
recaudatorio de
la reforma del
IRPF

Concretamente, el incremento proyectado de los ingresos por IRPF se apoya en un escenario de recuperación de la demanda interna de intensidad suficiente como para permitir que el aumento de rentas asociada a tal expansión compense la menor carga fiscal que soportan tras la entrada en vigor de la reforma. Por otro lado, se prevé una caída de la recaudación del Impuesto de Sociedades respecto a 2002 del 1,5 por 100, un resultado que no responde a un deterioro de los beneficios empresariales, sino al cambio del tratamiento fiscal de las plusvalías reinvertidas, introducido en 2002, que, respecto al sistema anterior, supuso un anticipo coyuntural de la tributación en dicho ejercicio, aunque implica en realidad una menor carga fiscal.

En cuanto a los impuestos indirectos, la recaudación prevista por IVA para 2003, en términos homogéneos, es un 6,2 por 100 mayor que la obtenida en 2002, un crecimiento similar al registrado en dicho ejercicio y superior en 4 décimas al previsto para el PIB nominal en 2003. Asimismo, se espera que la recaudación de los Impuestos Especiales crezca un 5,2 por 100. Estas proyecciones están también basadas en la esperada recuperación del consumo, favorecida por el impulso fiscal de la rebaja del IRPF.

Los ingresos no impositivos, en cambio, sufrirán una fuerte disminución en 2003, del 14 por 100, debido a la reducción de las transferencias corrientes procedentes de la Seguridad Social y a la caída de los ingresos por tasas y de los beneficios del Banco de España.

CUADRO I-46

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2002 Y 2003

(Millones de euros)

Conceptos	Presupuesto 2002	Presupuesto 2003	Variación (%)
Gastos corrientes	100.471	100.374	-0,1
Personal	17.525	18.430	5,2
Compras de bienes y servicios	2.320	2.497	7,6
Gastos financieros	17.736	19.672	10,9
Transferencias corrientes	62.890	57.485	-8,6
Fondo de Contingencia	-	2.290	
Gastos de capital	13.823	14.143	2,3
Inversiones reales	6.978	7.334	5,1
Transferencias de capital	6.845	6.808	-0,5
Total gastos no financieros	114.294	114.517	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2003*.

Por el lado de los gastos (cuadro I-46), la entrada en vigor de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria introduce como novedad en el Presupuesto del Estado para 2003 la obligación de no superar el tope de gasto no financiero fijado por el Gobierno, y que asciende a 114.517 millones de euros, un 0,2 por 100 superior al gasto presupuestado para 2002⁹⁸. Asimismo, se crea el denominado Fondo de Contingencia por un importe de 2.290 millones de euros, equivalente al 2 por 100 del gasto no financiero del Estado, que tiene como finalidad la financiación de los créditos extraordinarios, suplementos, ampliaciones e incorporaciones de crédito, es decir, dar cobertura a las necesidades no previstas en el presupuesto que puedan surgir a lo largo del ejercicio. Esta partida, no obstante, presenta un sesgo restrictivo teniendo en cuenta que las modificaciones de créditos aplicadas al gasto no financiero del Estado en 2001 ascendieron a 4.300 millones de euros.

Respecto al Presupuesto inicial de 2002, la cantidad consignada para gastos de personal aumenta el 5,2 por 100, un dato que incorpora la revalorización del 2,0 por 100 de las retribuciones íntegras que percibe el personal activo de la Administración, el aumento de los recursos de personal de la Policía y la Guardia Civil, y un aumento del 10,0 por 100 del presupuesto destinado a satisfacer las pensiones de Clases Pasivas. El gasto corriente en bienes y servicios continúa siendo una partida de escasa relevancia, aunque se espera que aumente el 7,6 por 100 en buena medida también por el crecimiento de esta partida en el Ministerio del Interior. Los gastos financieros, por su parte, crecerán un 10,0 por 100 respecto a 2002, lo que refleja un aumento de los pagos de intereses debido al calendario de vencimientos de la deuda. Y la inversión real, que constituye uno de los objetivos prioritarios del Presupuesto, aumenta un 5,2 por 100, incrementando su peso relativo hasta 6,4 por 100 del total de gasto no financiero.

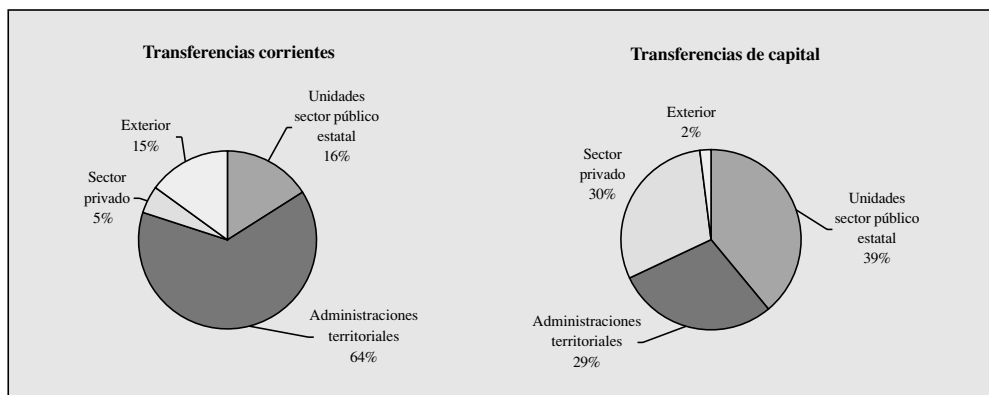
El sueldo de los funcionarios se revalorizará un 2 por 100

Por último, la reducción del gasto en transferencias, tanto corrientes como de capital, refleja la descentralización de las competencias sanitarias, y la consiguiente disminución de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar este servicio. Aun así, las transferencias siguen representando el 56 por 100 del Presupuesto del Estado, que mantiene su naturaleza eminentemente financiadora de otros agentes públicos

Las Administraciones territoriales recibirán la mayor parte de las transferencias estatales

⁹⁸ El techo de gasto del Estado se fijó para 2003 en 114.517 millones de euros, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2002.

GRÁFICO I-17
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO EN 2003
 (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda. *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2003.*

y privados. Concretamente en 2003, el 64 por 100 de las transferencias corrientes y el 29 por 100 de las transferencias de capital se destinarán a las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales); el 16 por 100 de las transferencias corrientes y el 39 por 100 de las de capital aprovecharán a otras unidades del sector público estatal (organismos autónomos, Seguridad Social, empresas públicas y fundaciones estatales); y el resto se repartirá entre el sector exterior (Unión Europea) y el sector privado (familias y empresas) (gráfico I-17).

7.2.1.3. *El presupuesto de la Seguridad Social para 2003*

Parte del superávit de la Seguridad Social se destinará a aumentar el Fondo de Reserva de pensiones

El presupuesto no financiero de la Seguridad Social para 2003 presenta una vez más un saldo superavitario, de 3.909 millones de euros, en línea con los objetivos fijados en el Programa de Estabilidad para el periodo 2002-2006. Aproximadamente un tercio de este excedente se destinará a ampliar la dotación del Fondo de Reserva de pensiones, que alcanzará en 2003 una magnitud de 7.222 millones de euros, en torno a un 1 por 100 del PIB, y el equivalente a algo más de una mensualidad del pago de pensiones, una cantidad que, en opinión de la Comisión Europea, sigue siendo insuficiente para realizar una contribución importante a la financia-

ción de las pensiones de las grandes cohortes que se jubilarán después de 2015⁹⁹.

El traspaso de las competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas se traduce presupuestariamente en la desaparición de las transferencias del Estado que se destinaban al Insalud para financiar los servicios sanitarios y del gasto asociado a dicha política, incluido el farmacéutico, y ello explica que tanto los ingresos como los gastos no financieros experimenten un significativo retroceso respecto a 2002.

Por el lado de los ingresos, se prevé un aumento del 6,7 por 100 de la recaudación por cotizaciones sociales hasta los 71.702 millones de euros, un volumen de recursos que equivale, igual que en 2002, al 9,8 por 100 del PIB. La mencionada reducción de las transferencias estatales asociada a los trasposos sanitarios eleva el peso de los ingresos por cotizaciones hasta el 93,0 por 100, invirtiéndose la tendencia de incremento paulatino de la financiación estatal registrada en los últimos años. Cabe apuntar que la previsión de crecimiento de los ingresos por cotizaciones se apoya en un aumento de la afiliación del 1,8 por 100, básicamente como consecuencia del aumento del empleo femenino y la regularización laboral de trabajadores extranjeros. En cambio, el importe de las cuotas, cuyos tipos se mantienen para todos los Regímenes, tenderá más bien a reducirse debido a la importancia creciente de los contratos a tiempo parcial y de los contratos con bases reducidas de cotización en sectores como el comercio y la hostelería.

*La afiliación
crecerá un 1,8
por 100 en 2003
y la recaudación
por cotizaciones
un 6,7 por 100*

En cuanto a los gastos no financieros, el montante presupuestado para el pago de pensiones se sitúa en torno al 85 por 100 del total. La partida más importante, el gasto en pensiones contributivas, experimenta un aumento del 6,7 por 100 respecto a 2002, que responde a la conjunción de varios factores. Por un lado, la cifra presupuestada para 2003 incorpora una revalorización de estas pres-

*El número de
pensionistas
aumentará un
0,8 por 100
y el gasto en
pensiones un
6,7 por 100*

⁹⁹ Comisión Europea. *Proyecto de Informe sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones* [COM (2002) 737 final] Para una información detallada sobre las políticas dirigidas a garantizar la viabilidad futura del sistema de pensiones en España véase MTAS (2002): *Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones*, que fue remitido al Comité de Protección Social de la Unión Europea en aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones.

CUADRO I-47
PRESUPUESTO NO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2002-2003
 (Millones de euros)

Conceptos	Presupuesto 2002	Presupuesto 2003	Variación (%)
Total ingresos no financieros	83.284	77.103	-7,4
Ingresos corrientes	82.762	77.036	-6,9
Cotizaciones sociales	67.215	71.702	6,7
De empresas y trabajadores ocupados	63.112	67.019	6,2
De desempleados	4.103	4.683	14,1
Tasas y otros ingresos	763	555	-27,3
Transferencias corrientes	14.389	4.294	-70,2
Ingresos patrimoniales	396	484	22,2
Ingresos de capital	522	67	-87,2
Enajenación de inversiones reales	4	6	50,0
Transferencias de capital	518	61	-88,2
Total gastos no financieros	79.413	73.194	-7,8
Gastos corrientes	78.591	72.809	-7,4
Personal	6.683	1.785	-73,3
Bienes y servicios	4.212	1.387	-67,1
Gastos financieros	81	68	-16,0
Transferencias corrientes	67.615	69.568	2,9
– Pensiones contributivas	56.231	60.024	6,7
– Pensiones no contributivas	1.755	1.804	2,8
– Incapacidad Temporal	4.027	4.623	14,8
– Farmacia	2.642	65	-97,5
– Otras	2.961	3.053	3,1
Gastos de capital	822	385	-53,2
Inversiones reales	788	360	-54,3
Transferencias de capital	33	25	-24,2
Saldo de caja	3.871	3.909	1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2003* e IGAE.

taciones del 2,0 por 100, según el objetivo de IPC fijado por el Gobierno para ese ejercicio, y una cierta mejora de las pensiones más bajas. En cambio, el aumento de pensionistas resulta poco significativo en términos económicos debido a que las personas en edad de jubilarse siguen perteneciendo a las generaciones poco numerosas de los nacidos en la época de la guerra civil. Concretamente, se espera que el número de pensiones apenas aumente un 0,8 por 100 en 2003, una décima menos que en 2002, situándose en 7.842.974 pensiones contributivas. No obstante, las nuevas pensiones se concentran en los Regímenes General y de Autónomos, que generan prestaciones de mayor cuantía. Se estima que en 2003 la cuantía de la pensión me-

dia, excluida la revalorización, experimentará un aumento del 1,7 por 100 para el conjunto del Sistema, debido al denominado efecto sustitución que recoge el impacto derivado del movimiento de altas y bajas.

El gasto en pensiones no contributivas, que también se revalorizan en función de la inflación esperada, sólo aumenta un 2,8 por 100 respecto a 2002. En cambio, la segunda partida que absorbe mayor volumen de recursos, el gasto en incapacidad temporal, se incrementa un 14,8 por 100, a pesar de los esfuerzos realizados para evitar el uso indebido de esta prestación y para calificar rápidamente los casos de invalidez permanente.

7.2.2. Los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2003

Los presupuestos no financieros de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2003 (cuadro I-48), que recogen el presupuesto de la Administración general consolidado con el de sus organismos autónomos (administrativos, comerciales, industriales, financieros o análogos, así como entidades gestoras de la Seguridad Social), registran, tomados en conjunto, un superávit no financiero de 216 millones de euros, superior a la del ejercicio anterior. No obstante, tomadas individualmente, el saldo es deficitario en 6 de las 17 Comunidades, si bien en ningún caso se alcanzan magnitudes importantes.

La mayoría de las CCAA prevé equilibrio o superávit presupuestario para 2003

La principal característica de los presupuestos de las Comunidades para 2003 es el aumento extraordinario de los gastos y los ingresos de las Comunidades de Régimen común que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, como consecuencia de la descentralización de las competencias sanitarias, en el primer caso, y de la cesión total o parcial de una serie de impuestos estatales (IRPF, IVA e Impuestos especiales), en el segundo¹⁰⁰. En el ámbito Foral en 2002 se aprobó el nuevo Concierto Económico con el País

¹⁰⁰ Para un análisis detenido de los traspasos sanitarios y del nuevo sistema de financiación autonómica véanse los epígrafes 2.2.1 y 6.4 de los capítulos III y II, respectivamente, de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*.

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2003

(Millones de euros y tasas de variación)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Ingresos no financieros	% 03/02	Ingresos corrientes	% 03/02	Ingresos de capital	% 03/02	Gastos no financieros	% 03/02	Gastos corrientes	% 03/02	Gastos capital	% 03/02	Necesidad (-) capacidad (+) financiación
CC.AA. Régimen común	96.707	21,9	89.086	23,2	7.621	9,2	96.501	21,6	78.388	24,7	18.112	9,8	206
Andalucía	19.716	7,4	18.170	7,7	1.545	4,4	19.716	7,4	16.156	6,8	3.559	10,4	0
Aragón	2.280	0,0	2.004	0,0	277	0,0	2.415	0,0	1.746	0,0	669	0,0	-135
Asturias	2.919	62,2	2.468	78,6	451	8,0	2.927	53,7	2.045	90,1	882	6,4	-8
Baleares	1.803	74,1	1.755	77,4	48	3,9	1.799	69,8	1.383	94,7	416	19,1	4
Canarias	4.485	6,0	4.210	7,1	275	-8,4	4.490	6,0	3.670	6,5	820	3,7	-5
Cantabria	1.581	61,2	1.323	67,9	258	34,1	1.584	62,3	1.132	88,2	452	20,7	-3
Castilla-La Mancha	5.724	46,6	4.602	59,8	1.122	9,5	5.724	46,6	4.142	62,2	1.582	17,0	0
Castilla y León	7.300	45,4	6.256	52,1	1.044	15,2	7.310	45,4	5.417	60,1	1.893	15,0	-10
Cataluña	15.502	7,6	15.276	7,6	226	6,7	15.490	7,7	13.926	7,7	1.564	7,5	12
Extremadura	3.517	48,4	3.156	57,5	361	-1,3	3.517	45,4	2.737	58,4	781	13,1	0
Galicia	7.333	5,1	6.548	4,6	785	9,2	7.239	5,0	5.526	4,0	1.713	8,2	94
Madrid	12.052	63,6	11.607	66,4	445	13,7	12.050	64,2	10.490	80,2	1.560	2,7	2
Murcia	2.689	60,3	2.447	66,2	241	17,9	2.689	60,3	2.173	76,5	516	15,5	0
La Rioja	803	64,7	743	72,4	60	5,5	801	59,4	584	73,0	218	31,8	2
C. Valenciana	9.004	6,7	8.521	5,8	483	24,8	8.750	6,0	7.261	6,0	1.488	5,9	254
CC.AA. Régimen foral	8.141	3,3	8.034	3,2	107	11,2	8.139	4,0	6.853	6,1	1.286	-5,8	2
Navarra	2.349	0,0	2.288	0,0	61	0,0	2.346	0,0	1.813	0,0	533	0,0	3
País Vasco	5.791	4,6	5.746	4,5	46	30,7	5.793	5,8	5.040	8,5	753	-9,4	-2
Ciudades Autónomas	333	7,7	259	8,0	74	6,8	325	6,7	240	7,1	85	5,8	8
Ceuta	179	10,8	138	7,6	41	23,2	179	10,4	129	7,3	50	19,2	0
Melilla	154	4,3	122	8,4	33	-8,6	146	2,6	111	6,8	35	-8,9	8
Total	105.181	20,2	97.379	21,2	7.801	9,2	104.965	20,0	85.481	22,9	19.484	8,6	216

Nota: En el momento de elaborar esta información se encontraban aun en fase de tramitación las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra para 2003, por lo que se han consignado los importes correspondientes al presupuesto prorrogado de 2002.

Fuente: MAP, Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado. *Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2003*, marzo 2003.

Vasco¹⁰¹, y la modificación del Convenio de Navarra se acordó el 22 de enero de 2003, completándose el panorama de la financiación autonómica.

Respecto a los ingresos, el nuevo acuerdo de financiación implica un incremento general del volumen de ingresos corrientes que perciben las Comunidades del 143, y una reestructuración interna de los mismos en todas las Comunidades de régimen común debido a la sustitución de transferencias estatales por recursos impositivos propios. De este modo, si en 2001 los ingresos tributarios y las transferencias suponían un 24,3 y un 71,1 por 100, respectivamente, en el conjunto del presupuesto de las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en 2003 estos porcentajes pasan a ser del 49,6 y el 45,8 por 100, lo que supone un notable incremento de la autonomía financiera de estos entes territoriales.

El peso relativo de los ingresos impositivos aumenta con el nuevo modelo de financiación

Esta reforma conduce además a una disminución del peso relativo de los ingresos de capital, en su mayor parte transferencias de fondos europeos, que desciende hasta el 7,8 por 100 para el conjunto de las Comunidades, a pesar de que se prevé un crecimiento de los mismos del 9,2 por 100, si bien con evoluciones muy dispares en las distintas Comunidades.

Por lo que respecta a los gastos no financieros, para los que se prevé un crecimiento en 2003 del 20 por 100, los corrientes alcanzan para el conjunto de las Comunidades un porcentaje del 78,3 por 100, pero evolucionan de forma muy dispar según se considere el grupo de las diez Comunidades Autónomas que asumieron en 2002 las competencias sanitarias, o el resto, que crecen moderadamente. La tasa prevista de crecimiento de los gastos corrientes del primer grupo de Comunidades Autónomas es del 66 por 100, debido fundamentalmente al aumento de los gastos de personal que se transfieren desde el desaparecido Insalud, y del gasto en bienes y servicios asociado a los centros sanitarios y de servicios sociales que acompañan el traspaso de competencias. Teniendo en cuenta el gasto presupuestado por los distintos centros de salud autonómicos, el gasto sanitario rondaría el 32 por 100 del gasto autonómico total.

El gasto corriente de las CCAA del 143 aumenta extraordinariamente por los traspasos sanitarios

¹⁰¹ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; y Ley 13/2002, de 23 de mayo, sobre la metodología de señalamiento del Cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006.

7.3 LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

La Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes¹⁰², introdujo importantes cambios en la normativa del IRPF¹⁰³.

*Se modifica
el sistema
de liquidación
del impuesto*

La reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 2003, mantiene el carácter dual del impuesto, pero incorpora algunas alteraciones conceptuales importantes en el sistema de liquidación del mismo. Tal y como se muestra en el cuadro I-49, se parte de la «renta del periodo impositivo», que es el resultado de aplicar las reglas de integración y compensación de los rendimientos y las ganancias y pérdidas patrimoniales del contribuyente, una vez descontados los gastos deducibles y aplicadas las reducciones previstas para cada tipo de renta. La renta así calculada se divide en una parte especial, integrada por las ganancias y pérdidas patrimoniales con un periodo de generación superior a un año, y una parte general que incluye el resto de los rendimientos (del trabajo, del capital mobiliario e inmobiliario, de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales con un periodo de generación inferior al año y rentas imputadas al contribuyente). A continuación, se descuentan los mínimos personal y por hijos y se obtiene la base imponible, general y especial, sobre la que a su vez se practican una serie de reducciones para determinar la base liquidable, general y especial, objeto de gravamen.

El carácter de impuesto compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas se articula a través del desdoblamiento tanto de la tarifa progresiva que grava la base liquidable general, como del tipo de gravamen de las plusvalías de la base liquidable especial, que da lugar a las cuotas íntegras estatal y autonómica. Las cuotas líquidas correspondientes se obtienen tras practicar una serie de deducciones, estatales unas y autonómicas otras. Finalmente, para

¹⁰² Véase Dictamen del CES 5/2002, de 29 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias.

¹⁰³ Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, cuyo Anteproyecto fue asimismo evaluado por el CES en el Dictamen 3/1998, de 20 de abril.

CUADRO I-49
NUEVA ESTRUCTURA DEL IRPF

RENDA DEL PERIODO IMPOSITIVO			
PARTE GENERAL		PARTE ESPECIAL	
1. Rendimientos netos: <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo • Capital • Actividades económicas 2. Ganancias y pérdidas patrimoniales (menos de 1 año) 3. Imputaciones de rentas*		Ganancias y pérdidas patrimoniales sobre activos adquiridos con más de 1 año de antelación.	
(-)	Mínimo personal y Mínimo por hijos	Remanente mínimo personal y por hijos	(-)
BASE IMPONIBLE: PARTE GENERAL		BASE IMPONIBLE: PARTE ESPECIAL	
(-)	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> - Rendimientos del trabajo - Cuidado de hijos - Edad/asistencia - Discapacidad - Aportaciones planes de pensiones y mutualidades de previsión social - Primas planes de previsión asegurados - Pensiones compensatorias 	Remanente reducciones	(-)
BASE LIQUIDABLE GENERAL		BASE LIQUIDABLE ESPECIAL	
ESCALA PROGRESIVA		TIPO 15%	
Estatal	Autonómica	Estatal: 9,06%	Autonómico: 5,94%
CUOTA ÍNTEGRA ESTATAL		CUOTA ÍNTEGRA AUTONÓMICA	
(-)	85% Deducciones estatales <ul style="list-style-type: none"> - Inversión en vivienda habitual - Actividades económicas - Donativos - Rentas obtenidas en Ceuta o Melilla - Bienes de interés cultural 	- 15% deducciones estatales - deducciones autonómicas	(-)
CUOTA LÍQUIDA ESTATAL		CUOTA LÍQUIDA AUTONÓMICA	
CUOTA LÍQUIDA TOTAL			
(-)	- Deducción por doble imposición de dividendos - Deducción por doble imposición internacional - Retenciones e ingresos a cuenta - Pagos fraccionados - Deducciones transparencia fiscal internacional/cesión derechos de imagen		(-)
CUOTA DIFERENCIAL			
(-)	Deducción por maternidad		(-)
LÍQUIDO A INGRESAR O A DEVOLVER			

* Rentas inmobiliarias, entidades en régimen de atribución de rentas, transparencia fiscal internacional, cesión de derechos de imagen, instituciones de inversión colectiva en paraíso fiscal, agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas.

Fuente: Cuatrecasas, *Guía de novedades fiscales 2003*. Cinco Días.

determinar la cuota diferencial, se descuentan de la cuota íntegra total las deducciones por doble imposición, las retenciones a cuenta y los pagos fraccionados, y sobre la cuantía resultante se aplica la nueva deducción por maternidad a efectos de determinar el líquido a ingresar o a devolver.

La mayor parte de las modificaciones sustantivas introducidas por la reforma (cuadro I-50) implican una rebaja de la factura fiscal de los contribuyentes. La reducción de la carga impositiva se articula básicamente mediante el estrechamiento de la base fiscal, de la reducción de los tipos impositivos y la supresión del régimen de transparencia fiscal.

La minoración de la base imponible se logra a través del aumento tanto de las rentas exentas, como de las reducciones aplicables a los distintos tipos de rendimientos, de los mínimos personal y por hijos, y de las reducciones sobre la base imponible por rendimientos del trabajo, por circunstancias personales y familiares, y por aportaciones a sistemas de previsión social.

Se reducen los tramos y los tipos de gravamen mínimo y máximo de la escala progresiva

En cuanto a los tipos de gravamen, se reduce el número de tramos (de seis a cinco) así como el tipo mínimo y máximo de la escala progresiva, del 18 al 15 por 100 y del 48 al 45 por 100, respectivamente. Además, el tipo de gravamen de las ganancias de capital con un periodo de generación superior a un año, que comprenden básicamente las rentas derivadas de la transmisión de inmuebles y activos financieros, se reduce del 18 al 15 por 100.

Por lo que respecta al régimen de transparencia fiscal, su supresión lleva aparejada una considerable reducción de la fiscalidad de las rentas generadas por las sociedades de profesionales, artistas y deportistas, porque ahora, en lugar de imputarse a los socios y tributar por el IRPF al tipo máximo del 48 por 100, pasan a tributar por el régimen general del Impuesto sobre Sociedades al 35 por 100. En cuanto a las sociedades patrimoniales, las que la normativa derogada denominaba sociedades de mera tenencia de bienes y sociedades de valores, cuyas rentas se imputaban igualmente a los socios y soportaban un tipo marginal del 48 por 100, la Ley de reforma parcial crea un régimen especial en el Impuesto de Sociedades con un tipo de gravamen general sobre los beneficios del 40 por 100, y del 15 por 100 para las plusvalías.

El Gobierno estima que para el conjunto de contribuyentes la rebaja fiscal media será del 11 por 100. Sin embargo, para valorar el verdadero alcance de la reducción de la presión fiscal es necesario tener en cuenta que la inflación experimentada desde 1998, la última vez que se modificaron los tipos y las cuantías de los mínimos personal y familiar¹⁰⁴, ha generado un aumento implícito de la carga tributaria, especialmente en los tramos de renta más bajos, que reduce la magnitud real de la mencionada rebaja impositiva. En este sentido, tal y como el CES puso de manifiesto cuando dictaminó el Anteproyecto de Ley, hubiera sido deseable contar con una estimación oficial del efecto de la «progresividad en frío» experimentada en los últimos años. Por otro lado, esta reforma tampoco introduce una norma de indiciación automática de los elementos del impuesto en función de la inflación que evite el problema en el futuro.

La progresividad en frío reduce el alcance de la rebaja fiscal

En cuanto al coste recaudatorio de la reforma, las estimaciones oficiales lo cifran en 3.600 millones de euros, 3.000 millones en 2003 por la disminución de las retenciones a cuenta, y 600 millones en 2004, al efectuar la declaración. Dado que se trata de un impuesto compartido, esta pérdida de ingresos afecta a la suficiencia financiera tanto de la hacienda estatal como autonómica pues, a pesar de que la rebaja de tipos se articula únicamente sobre la tarifa estatal, las Comunidades Autónomas verán reducirse sus ingresos como consecuencia de las minoraciones de la base imponible y de la supresión del régimen de transparencia fiscal para una serie de entidades que serán gravadas a través del Impuesto sobre Sociedades, que es enteramente estatal.

No obstante, se espera compensar en parte esta merma de recaudación inicial confiando en que el incremento de la renta disponible tenga un importante efecto expansivo sobre la economía, a través del incremento del consumo de los hogares, que redunde en mayores bases fiscales tanto de los impuestos directos como indirectos. Sin embargo, algunos factores inducen a ser poco optimistas respecto a la recuperación del consumo privado. Así, el deterioro de la situación laboral, el elevado endeudamiento inmobiliario de los hogares, la pérdida de riqueza derivada de la caída bursátil, y los propios incentivos del IRPF a la colocación de la renta en determinados activos y productos financieros, pueden inducir a las

Si la economía no reacciona al impulso fiscal el coste recaudatorio de la reforma será más alto

¹⁰⁴ Para ser exactos se produjo una actualización en 2000, aunque sólo de la tarifa y en un porcentaje, el 2,0 por 100, inferior a la inflación registrada.

familias a destinar una parte importante del aumento de la renta disponible a recomponer su situación patrimonial y su tasa de ahorro. Por otro lado, el grueso del ahorro fiscal derivado de la reforma se concentra en los contribuyentes de rentas altas, cuya propensión marginal al consumo es relativamente menor.

En todo caso, la rebaja del IRPF tendrá a corto plazo un efecto expansivo beneficioso sobre la demanda, dada la actual coyuntura de deterioro económico, siempre que la menor recaudación no lleve aparejada una reducción del gasto y las transferencias públicas. En cambio, no hay que olvidar que el IRPF constituye unos de los principales estabilizadores automáticos del presupuesto, cuyo potencial anticíclico se verá reducido en la medida en que la reforma supone una pérdida estructural de capacidad recaudatoria de esta figura tributaria.

La rebaja de la factura fiscal será mayor para los contribuyentes con cargas personales y familiares

En relación con los efectos distributivos de las medidas, cabe mencionar, en primer lugar, que se realiza un importante esfuerzo por ajustar la capacidad económica de los contribuyentes en función de las cargas personales y familiares que soportan. Así, el incremento del mínimo por hijos y de las reducciones por determinadas circunstancias personales (discapacidad, edad) y familiares (hijos menores de 3 años y ascendientes dependientes) supone un progreso en términos de equidad. Sin embargo, la articulación de estas bonificaciones en la base, en lugar de la cuota, presenta un sesgo regresivo porque conlleva un ahorro fiscal creciente con el nivel de renta, dada la estructura progresiva de la tarifa. Además, como ya manifestó este Consejo en el Dictamen del Anteproyecto de Ley, las políticas dirigidas a fomentar la natalidad, a conciliar la vida laboral y familiar, a apoyar a los colectivos discapacitados y a aliviar las cargas familiares derivadas de situaciones de dependencia, no deberían instrumentarse única ni principalmente a través del IRPF, porque las personas y los hogares con ingresos más bajos, y por lo tanto más necesitados de este tipo de ayudas, no pueden beneficiarse de estas medidas por estar exentos de la obligación de declarar o por tener bases insuficientes para aplicarse las reducciones.

En segundo lugar, las modificaciones que el Anteproyecto introduce en la tarifa general del impuesto, si bien suponen una rebaja de la tributación para todos los contribuyentes, tienen una incidencia muy desigual para los distintos tramos de renta. Así, mientras que de la reducción del tipo mínimo de la escala se benefician todos los contribuyentes, la rebaja del tipo máximo sólo favorece a los de rentas altas.

CUADRO I-50

PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IRPF

<p>Renta del periodo impositivo</p>	<p>Nuevas rentas exentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones derivadas de medallas y condecoraciones concedidas por actos de terrorismo - Prestaciones públicas por situación de orfandad - Ayudas públicas a minusválidos o mayores de 65 años con rentas bajas, otorgadas para financiar su estancia en residencias o centros de día - Indemnizaciones por despido abonadas antes del acto de conciliación, hasta el límite legal establecido para el despido imprevisto - Prestaciones por desempleo de pago único a trabajadores discapacitados que se conviertan en autónomos, sin límites - Rentas en especie: <ul style="list-style-type: none"> - Entregas de acciones y participaciones de la empresa: aumenta la cuantía exenta hasta 12.000 euros anuales - Primas de seguro de enfermedad: aumentan las cuantías exentas y se modulan según el número de familiares cubiertos - Servicios de guarderías y educación infantil, prestados directamente o contratados por la empresa: exención total - Exención plusvalías realizadas con ocasión del traspase de fondos de Inversión Colectiva
<p>Rendimiento del trabajo</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Rentas irregulares: aumenta la reducción del 30 al 40% - Derivadas del ejercicio de <i>stock options</i>: se mantiene el límite máximo salvo en el caso de Planes generales de entrega de opciones, con ciertos requisitos, que se duplica - Resto: se suprime el límite máximo. - Aumenta reducciones prestaciones por jubilación e invalidez de contratos de seguro colectivo
<p>Rendimiento del capital inmobiliario</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la reducción de rentas irregulares del 30 al 40% - Se impide declarar rendimientos netos negativos - Nueva reducción por arrendamiento de viviendas: 50%
<p>Rendimiento del capital mobiliario</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la reducción de rentas irregulares del 30 al 40% - Aumentan las reducciones de prestaciones en forma de capital de seguros de vida individuales
<p>Rendimiento de actividades económicas</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la reducción de rentas irregulares del 30 al 40% - Nueva limitación para aplicar régimen de estimación objetiva: volumen de compras inferior a 300.000 euros
<p>Ganancias y pérdidas patrimoniales</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Extensión de las normas de valoración de valores cotizados a los admitidos a negociación en bolsas europeas
<p>Imputación de rentas</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Supresión del régimen de transparencia fiscal: <ul style="list-style-type: none"> - Las sociedades de profesionales, artistas y deportistas pasan a tributar según el régimen general del I. Sociedades - Se crean regímenes fiscales especiales en el I. Sociedades para: 1) Sociedades patrimoniales; 2) Agrupaciones de interés económico, Agrupaciones europeas de interés económico y Uniones temporales de empresa - Creación de un régimen especial de atribución de rentas para sociedades civiles, herencias yacentes, comunidades de bienes y entidades análogas

CUADRO I-50 (Continuación)
PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IRPF

Base imponible	Mínimo personal	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta de 3.306 a 3.400 euros - Aumentan las cuantías que se incrementan con cada hijo adicional, incluidos los internados en centros especializados
	Mínimo por hijos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la reducción general - Nueva reducción por prolongación de la actividad laboral - Nueva reducción por movilidad geográfica de desempleados
Base liquidable	Reducciones por rendimientos del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Se multiplica por 4 y se extiende a los supuestos de adopción o acogimiento
	Reducción por hijos menores de 3 años	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta - Aumenta - Se extiende al supuesto de ascendientes discapacitados internados en centros especializados
Base liquidable	Reducción por edad	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuyente mayor de 75 años - Por ascendiente mayor de 75 años, incluidos los internados en centros especializados
	Reducción por ascendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentan las reducciones por discapacidad del contribuyente, de descendientes y de ascendientes - Aumenta reducción por discapacidad de trabajadores activos y se desvincula de los rendimientos - Nueva reducción por gastos de asistencia por discapacidad del contribuyente, ascendientes o descendientes - Ampliación del ámbito de aplicación a los nuevos «planes de previsión asegurados» - Aumentan los límites máximos de las reducciones
Gravamen	Reducciones por asistencia	<ul style="list-style-type: none"> - Se reducen los tramos de la escala de 6 a 5, y el tipo mínimo y máximo del 18 al 15% y del 48 al 45%, respectivamente
	Reducciones por discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> - Se reduce el tipo de gravamen de las plusvalías a más de 1 año del 18 al 15% - Se reduce de 5 a 3 años el tiempo de residencia que da derecho a la deducción por rentas obtenidas fuera - Aumento del 20 al 25% de la deducción por aportaciones a ESFL
Deducciones	Reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva deducción de 1200 euros para mujeres trabajadoras por cada hijo menor de 3 años - Extensión a las inversiones en edificaciones e infraestructuras situadas en entornos declarados Patrimonio Mundial por la Unesco
	Base liquidable general	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de los límites que excluyen la obligación de declarar
Gestión	Base liquidable especial	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad en ciertos casos de solicitar borrador de declaración susceptible de convertirse en documento definitivo
	Residentes en Ceuta y Melilla	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de aplicar retenciones del IRPF en lugar de las del IRNR a inmigrantes que vayan a adquirir la condición de residente
Deducciones	Donativos	
	Maternidad	
Gestión	Bienes de interés cultural	
	Obligación de declarar	
Gestión	Borrador de declaración	
	Retención trabajadores inmigrantes	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al resto de los cambios introducidos, la mayor parte tienden a beneficiar a los contribuyentes de elevados ingresos. Tal es el caso de las medidas que suponen una menor fiscalidad de las rentas y ganancias de capital (reducción del tipo aplicable a las plusvalías, supresión del «peaje fiscal» de los Fondos de Inversión, aumento del porcentaje de reducción de las rentas irregulares y de las prestaciones en forma de capital de seguros de vida, nueva reducción para las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas), o una menor tributación de las rentas procedentes de sociedades patrimoniales y profesionales como consecuencia de la supresión del régimen de transparencia fiscal, o una menor carga fiscal sobre las rentas del trabajo en especie (aumento del límite de exención de entregas de participaciones y acciones de la empresa) o sobre las rentas obtenidas de forma irregular en el tiempo, que en gran medida constituyen fórmulas de remuneración de los directivos y trabajadores con salarios más elevados (aumento de la reducción general y del límite de la misma en caso de rentas derivadas del ejercicio de *stock options*, aunque con condiciones).

La mayoría de los cambios introducidos beneficia más a los contribuyentes de elevados ingresos

Por último, la reforma incorpora algunas medidas dirigidas a fomentar determinados comportamientos económicos. Por un lado, y con el fin de incentivar el ahorro previsional a largo plazo, se incrementan los límites de reducción de las aportaciones a planes de pensiones y se crea un nuevo producto financiero, «los planes de previsión asegurados». Estas medidas, aunque distorsionan la asignación de recursos porque favorecen la colocación del ahorro en determinados instrumentos financieros, pueden estar justificadas si lo que se persigue es que los ciudadanos planifiquen su jubilación ante la eventualidad de que se produzca en el futuro una reducción de los niveles de prestación del sistema público de pensiones.

Se incrementan las reducciones por aportaciones a fondos privados de pensiones

Por otro lado, se introducen tres incentivos de carácter laboral. El primero pretende propiciar la prolongación de la vida laboral y consiste en duplicar la reducción general por rendimientos del trabajo cuando el contribuyente sea mayor de 65 años. Esta finalidad debería ser coherente con otros objetivos declarados por las políticas de empleo, concretamente, aquellos que tratan de facilitar o promover la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos con dificultades¹⁰⁵ y, en particular, de los jóvenes, por ejemplo a través de los contratos de relevo.

¹⁰⁵ El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, aprobado el 25 de mayo de 2001 se apoya entre otros factores clave en la incorpo-

El segundo incentivo relacionado con el trabajo es la nueva reducción por movilidad geográfica de los desempleados. Concretamente se duplica la reducción general durante dos años si el contribuyente, estando parado, necesita cambiar de municipio para aceptar un puesto de trabajo. No cabe duda de que la escasa movilidad geográfica es uno de los principales problemas que afectan al mercado de trabajo español, en la medida en que genera una desigual distribución territorial de la ocupación y el desempleo, por lo que el CES valora positivamente que la reforma se haga eco de esta preocupación. No obstante, la efectividad de la medida resulta dudosa por varias razones. Por un lado, al ser un incentivo fiscal calculado a tanto alzado no guarda relación alguna con el problema concreto de los costes de traslado. Por otro lado, su alcance se limita a los trabajadores desempleados y no contribuye, por tanto, a resolver los problemas de movilidad de los ocupados. Además, y en línea con lo expresado por este Consejo en el Informe 1/2000, de 26 de enero, sobre la movilidad geográfica, éste es un problema de gran complejidad, cuya resolución requiere un conjunto de actuaciones en diversos frentes; entre otros, mejorar la gestión de la intermediación, promover la formación de los trabajadores o garantizar la existencia de unas infraestructuras adecuadas, sobre todo en materia de alojamiento y vivienda para los trabajadores y sus familias.

Se introduce una nueva deducción por maternidad para las mujeres ocupadas

La tercera novedad vinculada al mercado de trabajo, que se dirige a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres, es la nueva deducción en la cuota de 1.200 euros para las mujeres trabajadoras por cada hijo menor de tres años, con el límite del importe de las cotizaciones y cuotas a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en el ejercicio. Además, se podrá solicitar su percepción de manera anticipada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se configura como un impuesto negativo que beneficia, por tanto, tanto a declarantes como a no declarantes. Cabe apuntar, no obstante, que el establecimiento de un límite en función de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas tiene carácter regresivo y complica la gestión del impuesto, por lo que debería suprimirse¹⁰⁶.

ración a un empleo de calidad de los colectivos en riesgo de exclusión, en general, y, específicamente, jóvenes, mayores de 45 años, mujeres y discapacitados.

¹⁰⁶ Véase Dictamen del CES 5/2002, de 29 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias.

Otro de los objetivos de la reforma es incrementar la oferta de viviendas en alquiler, algo que contribuiría además a facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores. Para ello se introduce una reducción del 50 por 100 de los rendimientos por arrendamiento de viviendas. El alto número de viviendas desocupadas que existe en España y el escaso parque de viviendas en alquiler justifica una mejora del tratamiento fiscal de la vivienda en alquiler. No obstante, debería incentivarse tanto a arrendadores como a arrendatarios y, en este sentido, el CES considera conveniente recuperar la desgravación fiscal por alquiler para los arrendatarios perceptores de rentas bajas, que desapareció tras la reforma de este impuesto en el año 1998¹⁰⁷.

Se introduce una importante reducción para los arrendadores de viviendas

7.4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

La reforma del modelo de financiación local, que fue aprobada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales, tiene como objetivos declarados mantener y fortalecer la suficiencia financiera de las entidades locales (EELL), incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales y dotar de estabilidad al modelo. Conviene decir que la reforma del sistema de financiación se ha efectuado con carácter previo a la delimitación del ámbito competencial de las EELL que se está debatiendo en la actualidad entre los tres niveles de gobierno en el marco del denominado «Pacto Local», por lo que resulta dudoso que el sistema vaya a permanecer inalterado si en el futuro se producen cambios en relación con las competencias de gasto de los gobiernos locales.

El sistema de financiación local descansa, tal y como dispone la Constitución¹⁰⁸, sobre dos tipos de ingresos: los tributos propios y la participación en los ingresos del Estado y las Comunidades Autónomas. A partir de los últimos datos disponibles de liquidación presupuestaria de las EELL correspondientes a 2000 puede

Las Haciendas locales se financian con tributos propios y transferencias del Estado y las CCAA

¹⁰⁷ Véase Informe del CES 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

¹⁰⁸ Artículo 142 de la CE: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

CUADRO I-51
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 2000

(En millones de pesetas y porcentajes)

Conceptos	Recaudación líquida	% Impuestos	% Tributos	% Ingresos propios	% Ingresos no financieros
IBI	633.301	46,8	36,1	28,7	16,9
IIVTNU	100.744	7,4	5,7	4,6	2,7
ICIO	167.306	12,4	9,5	7,6	4,5
Total impuestos propiedad inmueble	901.351	66,6	51,4	40,9	24,1
IAE	234.841	17,4	13,4	10,6	6,3
IVTM	208.529	15,4	11,9	9,5	5,6
Otros impuestos	8.539	0,6	0,5	0,4	0,2
Total impuestos	1.353.260	100,0	77,1	61,4	36,2
Tasas	384.603		21,9	17,4	10,3
Contribuciones especiales	16.384		0,9	0,7	0,4
Total tributos	1.754.247		100,0	79,6	46,9
Precios públicos	79.060			3,6	2,1
Otros ingresos corrientes	154.234			7,0	4,1
Ingresos patrimoniales	92.791			4,2	2,5
Enajenación de inversiones reales	124.807			5,7	3,3
Total ingresos propios	2.205.139			100,0	59,0
Transferencias corrientes	1.347.731				36,0
Transferencias de capital	186.222				5,0
Total transferencias	1.533.953				41,0
Total ingresos no financieros	3.739.092				100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales*. Ejercicio 2000.

constatarse que los ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) representan el 47 por 100 del total de ingresos no financieros de los Ayuntamientos, y que el peso de las transferencias de otras Administraciones Públicas asciende al 41 por 100 (cuadro I-51).

Si a los ingresos tributarios se suman los precios públicos, los ingresos patrimoniales y la enajenación de inversiones reales, los ingresos propios de los Ayuntamientos ascienden al 59 por 100 de sus ingresos no financieros, lo que permite afirmar que las EELL disfrutaban de un elevado grado de autonomía financiera, bastante mayor que el de las Comunidades Autónomas.

La mayor parte de la recaudación tributaria de los Ayuntamientos proviene de impuestos (77 por 100), y en su mayor parte de figuras que gravan la propiedad inmueble en sus distintas manifestaciones, algo que resulta coherente con los principios normativos de la teoría de la imposición local¹⁰⁹. Concretamente, la recaudación conjunta del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) supone el 51 por 100 de los ingresos tributarios municipales y el 24 por 100 del total de ingresos no financieros. La recaudación de las otras dos figuras impositivas municipales, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), asciende respectivamente al 13 y 12 por 100 de los ingresos tributarios, mientras que las tasas aportan el 22 por 100.

La mayor parte de los ingresos tributarios municipales procede de impuestos sobre la propiedad inmueble

La mencionada Ley 51/2002 mantiene la estructura básica del sistema, pero introduce modificaciones que afectan tanto a las figuras tributarias locales como al sistema de participación en los tributos del Estado, si bien estas últimas no entrarán en vigor hasta 2004.

7.4.1. Modificaciones de los tributos locales

Por lo que respecta a las tasas, la novedad más importante es la extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la tasa por utilización privativa del dominio público a las empresas de suministros que no sean propietarias de las redes que utilicen (con excepción de las empresas de telefonía móvil), lo que de hecho supone la aplicación de esta tasa a las empresas eléctricas usuarias de las redes. Asimismo, se suprime la posibilidad de aplicar una tasa por la instalación de anuncios en terrenos que no sean de dominio público local, aunque sean visibles desde el mismo.

¹⁰⁹ El gravamen de la propiedad inmueble se ajusta bastante a los principios de: Equidad (la riqueza se considera un indicador de la capacidad contributiva —principio de capacidad de pago— y los servicios municipales elevan el valor de los inmuebles —principio del beneficio—); Eficiencia (grava factores productivos inmóviles); Visibilidad (ausencia de ilusión fiscal); Autonomía (territorialidad de la recaudación); Economicidad (bajos costes de gestión); Suficiencia (importancia cuantitativa); Estabilidad recaudatoria (no depende de variables dependientes del ciclo económico); Preservación de las bases imponibles (difícil deslocalización hacia otras jurisdicciones), y No exportación de la carga tributaria (posibilita correlación entre contribuyentes y beneficiarios de servicios públicos).

El tamaño del municipio deja de ser determinante de la capacidad reguladora del tipo de gravamen de los impuestos locales

En cuanto a los impuestos, con carácter general la Ley iguala la capacidad normativa de todos los municipios para modular el tipo de gravamen de las distintas figuras impositivas, con independencia de cuál sea su tamaño, una medida que incrementa la potestad normativa de los municipios menos poblados y que redundará, por tanto, en una mayor autonomía fiscal de los mismos.

Además, se introducen modificaciones en todas las figuras impositivas municipales, tanto en las obligatorias (IBI, IAE e IVTM) como en las voluntarias (IIVTNU, ICIO) entre las que cabe destacar las siguientes (cuadro I-52).

Impuesto sobre Actividades Económicas

Se suprime el IAE para el 90 por 100 de los contribuyentes

Sin duda, la principal reforma es la exención del pago de este impuesto a todas las personas físicas, así como a las sociedades mercantiles y civiles y otras entidades que tengan una cifra de negocios inferior a 1 millón de euros, lo que según estimaciones del Gobierno eximirá del pago a más del 90 por 100 de los contribuyentes. Se exime también del pago del impuesto a los sujetos pasivos que inicien su actividad, durante los dos primeros años.

En relación con la determinación de la cuota, se introduce un coeficiente de ponderación de la misma en función de la cifra de negocios del sujeto pasivo, se suprime el «número de obreros» como criterio para determinar la cuota, y se deduce de la «superficie total» aquella parte destinada a guarderías y otros fines sociales. En cuanto a los beneficios fiscales, se abre la posibilidad, a partir de 2004, de establecer importantes deducciones en la cuota por la obtención de pérdidas o beneficios inferiores a la cifra que determine la correspondiente ordenanza fiscal, por la creación de empleo, por la utilización o producción de energías renovables, por la realización de actividades fuera de núcleos poblados y por el establecimiento de planes de transporte para los trabajadores que tengan por objeto reducir el consumo de energía y fomentar el empleo de medios más eficientes, como el transporte colectivo o compartido.

Esta reforma se justifica apelando a las deficiencias técnicas de este impuesto¹¹⁰ y se plantea como medida de apoyo a las

¹¹⁰ Las principales críticas que se formulan desde la teoría de la imposición local son: que se trata de un impuesto fácilmente exportable fuera del municipio,

PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS EN LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

	Exenciones nuevas	Gravamen	Bonificaciones nuevas
IBI	<ul style="list-style-type: none"> - B.I. de asociaciones profesionales no católicas - Rogada: B.I. de los centros de enseñanza concertados - Potestativa: B.I. de cuota líquida inferior a una cantidad determinada por ordenanza fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> - Potestativo: fijación de tipos diferentes en función del uso (B.I. urbanos no residenciales) - Potestativo: recargo de hasta el 50% sobre viviendas desocupadas 	<p>Obligatorias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Viviendas de protección oficial (50%) - Bienes rústicos de cooperativas agrarias (95%) <p>Potestativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titulares familia numerosa (90%)
IAE	<ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas - Sociedades y otras entidades con cifra de negocios inferior a 1 millón euros - Sujetos pasivos que inicien actividad durante los 2 primeros ejercicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Ponderado en función de la cifra de negocios - Minorado en función de la superficie dedicada a guarderías y otros fines sociales - Eliminación de la variable «número de obreros» 	<p>Obligatorias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas - Act. profesionales durante los 5 años ss al 2.º desde el inicio (50%) <p>Potestativas hasta el 50%:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividades empresariales durante 5 años ss al 2.º desde el inicio - Creación de empleo indefinido - Sensibilidad medio ambiental - Empresa con pérdidas o rendimiento inferior a una cantidad determinada por la ordenanza fiscal
IVTM	<p>Extensión a todos los vehículos de minusválidos</p>		<p>Potestativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Motores y carburantes sensibles con el medio ambiente (ampliación hasta el 70%) - Vehículos antiguos (hasta 100%)
ICIO			<p>Potestativas, para las CIO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que favorezcan aprovechamiento energía solar (hasta 95%) - Vinculadas a planes de fomento de inversión privada en infraestructuras (hasta 50%) - Referidas a viviendas de protección oficial (hasta 50%) - Que favorezcan acceso/habitabilidad de discapacitados (hasta 90%)

* Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.

Nota: IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles; IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas; IVTM: Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Pymes. Sin embargo, se han planteado algunas críticas a esta medida. Por un lado, desde el punto de vista del principio de capacidad de pago, no se justifica ni la no sujeción general de las personas físicas, que excluye de tributación a sujetos de elevada capacidad económica, ni la fijación, para las empresas, de la cifra de negocios como indicador de dicha capacidad, porque obliga al pago del impuesto a empresas con beneficios reducidos o incluso en situación de pérdidas. Por otro lado, y aunque la Ley introduce un mecanismo de compensación por la pérdida recaudatoria derivada de esta reforma (Disposición Adicional décima), esta sustitución de ingresos tributarios por transferencias implica una pérdida de autonomía financiera para los Ayuntamientos.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Se amplía la capacidad normativa de los Ayuntamientos sobre el IBI

En relación con este impuesto, la Ley 51/2002, a diferencia de la anterior se ciñe a cuestiones tributarias dejando los aspectos tales como la determinación de la naturaleza de los bienes o su valoración a la nueva normativa catastral¹¹¹. Las novedades fiscales más significativas tienen que ver con el aumento de la capacidad municipal para incidir en los tipos de gravamen y en el establecimiento de beneficios fiscales. Concretamente, se abre la posibilidad para que los ayuntamientos modulen el tipo de gravamen en función de los usos del bien inmueble (en el caso de bienes residenciales urbanos), se amplía hasta un 50 por 100 el tope máximo del recargo que pueden aplicar en el caso de las viviendas desocupadas, y se les permite establecer bonificaciones en la cuota cuando se trate de viviendas de protección oficial, de bienes rústicos de cooperativas agrarias o en caso de que los sujetos pasivos sean titulares de familia numerosa.

que propicia la competencia fiscal entre jurisdicciones, que es imperceptible para el ciudadano, que su recaudación es muy inelástica como consecuencia del sistema de cálculo de la base (cuota fija para muchas actividades y estimación objetiva del beneficio para el resto), que la carga tributaria no guarda relación con la capacidad económica de los sujetos pasivos, y que penaliza la inversión y el empleo.

¹¹¹ Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro inmobiliario.

Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica

Las principales modificaciones son la exención del impuesto a todos los vehículos de minusválidos, con independencia de su potencia o de su específica adaptación, la ampliación del tope máximo permitido de la bonificación sobre vehículos que utilicen motores o carburantes menos perjudiciales para el medio ambiente, la posibilidad de establecer una bonificación del 100 por 100 en el caso de vehículos antiguos y, en materia de gestión, la excepción de la obligación de acreditar el pago del último recibo del impuesto en el supuesto de bajas definitivas de vehículos con 15 o más años de antigüedad.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

La Ley 52/2002 clarifica el sujeto pasivo y el método para determinar la base imponible de este impuesto. Así, establece que los obligados son los dueños de la construcción, instalación u obra (CIO), con independencia de que sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice, y que la base imponible es el coste de la ejecución material de la CIO, quedando fuera del cómputo otros costes como el beneficio empresarial del contratista o los honorarios de profesionales. Por otro lado, se incrementa el tipo de gravamen máximo y se habilita a los ayuntamientos para establecer bonificaciones a las CIO que contribuyan al aprovechamiento de energía solar, que se refieran a viviendas de protección oficial, que favorezcan el acceso y habitabilidad de discapacitados o que estén vinculadas a planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Se convierten en supuestos de no sujeción las actuales exenciones de las aportaciones de los cónyuges a la sociedad conyugal y las transmisiones entre cónyuges o a favor de hijos que deriven de sentencias de separación, nulidad o divorcio.

7.4.2. **Modificaciones del sistema de participación en los tributos del Estado**

La reforma más significativa introducida en el sistema de participación de las entidades locales en los tributos del Estado es la cesión a las provincias, a los municipios de mayor tamaño y a los municipios turísticos, de una parte de la recaudación de ciertos impuestos estatales. Esto significa, contradictoriamente con la igualación de la capacidad normativa que la propia norma establece en los tributos locales, que a partir de 2004 coexistirán varios sistemas de financiación según el tamaño o condición turística del municipio. Concretamente:

Se cede una parte de la recaudación de los impuestos del Estado a los municipios de mayor tamaño

A) Las provincias, las capitales de provincia y los municipios con una población superior a 75.000 habitantes recibirán transferencias del Estado por dos tipos de conceptos:

- Un porcentaje de la recaudación líquida imputable a cada territorio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y de los Impuestos especiales sobre fabricación, excluida la parte cedida a las Comunidades Autónomas (cuadro 1-53). No se cede ninguna capacidad normativa ni de gestión sobre tales impuestos.
- Un porcentaje de participación en el denominado Fondo Complementario de Financiación, cuyo montante en 2004 se calculará para cada municipio como diferencia entre la Participación en los Ingresos del Estado que le hubiera correspondido conforme al modelo anterior y el importe de la cesión de tributos del Estado mencionada en el párrafo anterior, y que evolucionará en función del incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE).

B) Al resto de los municipios, excepto los turísticos, les será de aplicación un modelo de participación en los ingresos del Estado (PIE) definido por variables, similar al vigente, con la novedad de que se suprime el «número de unidades escolares» como criterio de reparto de la PIE, manteniéndose las variables de tamaño de la población (75,0 por 100), esfuerzo fiscal (12,5 por 100) y capacidad tributaria (12,5 por 100). Conviene mencionar que, para despejar dudas

sobre los resultados de la aplicación del sistema, hubiera sido deseable que la propia norma estableciera una definición de las variables fiscales, máxime teniendo en cuenta que las reformas introducidas en los tributos tienen efectos sobre las mismas. Igual que en el caso de los municipios grandes, la evolución del montante global de la PIE en cada ejercicio se liga al comportamiento del ITE, y no del Producto Interior Bruto, como establece el sistema vigente.

C) Los municipios turísticos con una población inferior a 75.000 habitantes, que se definen como aquellos que tengan una población de derecho superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de segunda residencia superior al de viviendas principales, se financiarán con dos partidas:

- Un porcentaje del rendimiento territorializado del Impuesto sobre Hidrocarburos y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- Una participación en los ingresos del Estado calculada conforme a lo estipulado para los municipios pequeños, pero minorada en el importe del rendimiento cedido de los mencionados impuestos especiales.

CUADRO I-53
**ALCANCE DE LA CESIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS
 DEL ESTADO A LAS ENTIDADES LOCALES***
 (En porcentaje)

Conceptos	Capitales de provincia y Municipios con más de 75.000 habitantes	Provincias, Cabildos y Consejos Insulares	Municipios turísticos
IRPF	1,6875	0,9936	—
IVA	1,7897	1,0538	—
I. Cerveza, I. Vino y Bebidas fermentadas I. Alcohol y Bebidas derivadas	2,0454	1,2044	—
I. Hidrocarburos	2,0454	1,2044	2,0454
I. Labores de Tabaco	2,0454	1,2044	2,0454

* Los porcentajes se calculan sobre la parte de la recaudación líquida imputable al territorio que no haya sido cedida a las Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Cabe apuntar que la sustitución del PIB por el ITE como indicador de evolución de estos recursos podría afectar a la suficiencia financiera de las entidades locales, debido a que el ITE es una magnitud de base más estrecha y poco dinámica (no se incluyen ni las cotizaciones sociales, ni los ingresos del Impuesto sobre sociedades, ni los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas) que, además, resulta muy sensible a las modificaciones normativas que lleve a cabo el Gobierno central.

7.5. OTRAS REFORMAS TRIBUTARIAS

7.5.1. Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo

A finales de 2002 se aprobaron dos textos legislativos, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que vienen a sustituir a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. De este modo, la regulación del régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales aplicables a las actividades de mecenazgo, se separa de la regulación sustantiva de una de las variantes institucionales del denominado «tercer sector», las fundaciones¹¹². Los Anteproyectos de ambas leyes fueron objeto de dictamen por el Consejo Económico y Social, y buena parte de las observaciones formuladas a los mismos se incorporaron a dichas normas en la tramitación legislativa posterior¹¹³.

¹¹² La nueva regulación del derecho de fundación trata de incrementar la autonomía de las fundaciones a través de la reducción de la intervención de los poderes públicos (el Protectorado) en su funcionamiento interno, así como flexibilizar y simplificar los procedimientos a los que están sujetas estas entidades, especialmente en relación con las obligaciones de carácter económico y contable, y, en general, de diseñar un marco normativo que estimule y potencie el fenómeno de la fundación, en línea con el objetivo más general, compartido por las instancias europeas, de impulsar el desarrollo de las organizaciones privadas de carácter social que cooperen con los poderes públicos en la consecución de fines de interés general. [Véase Comunicación de la Comisión Europea sobre el Fomento de las Asociaciones y las Fundaciones en Europa —COM (247) final—; Dictamen del Comité Económico y Social sobre la mencionada comunicación —DO núm C95, de 30 de marzo de 1998—; Resolución A3-0419/93 del Parlamento Europeo sobre las Fundaciones y Europa].

¹¹³ Véase Dictamen CES 2/2002, de 20 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones y Dictamen CES 3/2002, de 25 de abril, sobre el Anteproyecto

A continuación se exponen y valoran las principales novedades tributarias incorporadas en la Ley 49/2002, que implican una reducción de la fiscalidad soportada por las entidades sin fines lucrativos (ESFL), y un incremento de los beneficios fiscales para las personas, físicas o jurídicas, que realicen contribuciones a dichas organizaciones.

Régimen fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos

En relación con la fiscalidad de las ESFL, la Ley 49/2002 establece un régimen especial de tributación en el Impuesto sobre Sociedades, amplía las exenciones aplicables a estas entidades en materia de tributos locales, y exime a las mismas del pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Para disfrutar de estas importantes ventajas fiscales la ley exige, con carácter general, dos tipos de condiciones: que las entidades adopten una determinada forma jurídica y que cumplan una serie de requisitos. El incumplimiento de cualquiera de ellas impide a estas entidades acogerse al régimen fiscal de las ESFL y supone tributar por el régimen de entidades parcialmente exentas regulado en el Impuesto sobre Sociedades.

*Condiciones
para acogerse al
régimen fiscal
especial*

Entre los requisitos exigidos destaca la obligación de destinar al menos el 70 por 100 de las rentas de la entidad a los fines de interés general que le son propios, la limitación de los beneficios derivados de explotaciones económicas al 40 por 100 de los ingresos totales de la ESFL, o la gratuidad de los servicios que presten los miembros de los órganos de gobierno y los administradores que representen a la entidad en sociedades participadas por la misma. No obstante, en las disposiciones adicionales de la Ley se exime del cumplimiento de estas condiciones a determinadas organizaciones, las cuales podrán beneficiarse en todo caso de este régimen fiscal privilegiado. (cuadro I-54).

de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

CUADRO I-54

**CONDICIONES PARA PODER ACOGERSE AL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL
DE LAS ENTIDADES SIN FINES LUCRATIVOS**

Requisitos de la entidad	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Que persiga fines de interés general. 2. Que destine a la realización de los mismos al menos el 70 por 100 de sus ingresos netos. 3. Que el importe neto de la cifra de negocios correspondiente a explotaciones económicas no exentas no exceda del 40 por 100 de los ingresos de la entidad. 4. Que los fundadores, asociados, patronos, representantes estatutarios, miembros de los órganos de gobierno y los cónyuges o parientes hasta el 4.º grado de los mismos, no sean los destinatarios principales de las actividades que se realice. 5. <ol style="list-style-type: none"> a) Gratuidad de los cargos de patrono, representante estatutario o miembro de órgano de gobierno. b) Gratuidad de los servicios prestados por el administrador que represente a la entidad en las sociedades mercantiles participadas por la misma. 6. Que en caso de disolución su patrimonio se destine a una ESFL. 7. Que esté inscrita en el registro correspondiente. 8. Que cumpla las obligaciones contables previstas en su normativa específica o, en su defecto, en el Código de Comercio. 9. Que rinda cuentas ante el organismo público encargado del registro correspondiente conforme a su normativa o, en su defecto, en los seis meses siguientes al cierre del ejercicio. 10. Que elabore una memoria económica anual detallada. 	
Forma jurídica de la entidad	Requisitos exceptuados
En general: <ul style="list-style-type: none"> – Fundaciones – Asociaciones declaradas de utilidad pública – ONG's de desarrollo con forma jurídica de asociación o fundación – Delegaciones de fundaciones extranjeras – Federaciones deportivas, Comité Olímpico Español y Comité Paralímpico Español – Federaciones y asociaciones de ESFL mencionadas 	5, según régimen específico 4 y 5a)
En particular: <ul style="list-style-type: none"> – Cruz Roja – ONCE – Obra Pía de los Santos Lugares – Fundaciones de entidades religiosas – Iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español. – Entidades benéficas de construcción 	Todos, salvo 5b) Todos, salvo 5b) Todos, salvo 5b) Todos, salvo 5b) Todos Todos, salvo 5b)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

El régimen fiscal de las ESFL consiste esencialmente en la exención de tributación por el Impuesto sobre Sociedades de todas las rentas e incrementos patrimoniales obtenidos por la entidad, con excepción de las rentas provenientes de algunas explotaciones económicas que no guarden relación con las actividades que constituyen su objeto social. Así, están exentas tanto las aportaciones recibidas a título gratuito¹¹⁴, como las rentas del capital mobiliario e inmobiliario, las plusvalías generadas por la adquisición o transmisión de patrimonio y las imputaciones de rentas que correspondan a la entidad conforme al nuevo régimen de atribución de rentas.

Prácticamente todas las rentas de las ISFL estarán exentas del Impuesto de Sociedades

En cuanto a los beneficios de las explotaciones económicas que desarrolle la entidad sin ánimo de lucro, la nueva normativa sustituye el anterior sistema de exención rogada por una lista de explotaciones económicas cuyos beneficios gozarán de exención. En general, se desfiscalizan los beneficios obtenidos de explotaciones mercantiles que la ESFL desarrolle en determinados ámbitos, como la asistencia social, la inclusión social, la asistencia sanitaria, la enseñanza, el arte y la cultura, la edición de libros y materiales, el deporte y el ocio. No obstante, también se declaran exentas las rentas obtenidas de explotaciones económicas que tengan «carácter meramente auxiliar o complementario» de las anteriores, un concepto que la norma olvida definir y acotar. Asimismo, también se declaran exentas las rentas de las explotaciones económicas que, aunque no guarden relación con la finalidad de interés general de la ESFL, presenten una cifra neta de negocios inferior los 20.000 euros.

Las rentas no exentas de la ESFL, que como se ha comentado quedan limitadas a aquellas provenientes de determinadas explotaciones mercantiles ajenas a la finalidad de la entidad, se integrarán en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades, tributarán al tipo reducido de gravamen del 10 por 100, y podrán beneficiarse de las deducciones en la cuota establecidas con carácter general en el Impuesto sobre Sociedades.

¹¹⁴ Aquí se incluyen, además de las dotaciones patrimoniales, donaciones, cuotas de asociados y subvenciones, otros ingresos que sí conllevan contraprestación, como son las ayudas percibidas en virtud de convenios de colaboración empresarial o contratos de patrocinio publicitario.

Se amplían las exenciones de las ESFL en relación con los tributos locales

En materia de tributos locales la Ley 49/2002 suprime el sistema de concesión discrecional por las autoridades locales, de tal modo que a partir de ahora para beneficiarse de las exenciones basta con comunicar a la administración local correspondiente la opción por el régimen fiscal privilegiado de las ESFL. Además, se amplía el ámbito de las exenciones que establecía la Ley 30/1994. A partir del 1 de enero de 2003 están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles todos los bienes de las ESFL, salvo los afectos a explotaciones económicas no exentas del IS. Asimismo, las ESFL están exentas del Impuesto sobre Actividades Económicas por las explotaciones económicas declaradas exentas en el Impuesto de Sociedades, y del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, por las plusvalías correspondientes, cuando la obligación legal de satisfacer este impuesto recaiga en la ESFL.

Incentivos fiscales al mecenazgo

Otro de los propósitos de la Ley 49/2002 es propiciar las aportaciones individuales a título gratuito a favor de las ESFL acogidas al régimen fiscal especial que se acaba de comentar, así como al sector público¹¹⁵, mediante una reducción de la tributación personal de los aportantes.

Las contribuciones, que deben ser irrevocables, puras y simples, y destinarse al cumplimiento de la finalidad específica de la entidad donataria, pueden consistir en donativos dinerarios, donaciones de bienes o derechos, cuotas de afiliación, o constitución de un derecho real de usufructo sobre bienes, derechos o valores.

Aumentan las desgravaciones en el IRPF y el IS por aportaciones a entidades sin fines lucrativos

El incentivo fiscal se articula a través de una deducción en la cuota íntegra del impuesto que grave la renta del mecenaz, es decir, del IRPF si es persona física, o del Impuesto sobre Sociedades, si es persona jurídica. En el primer caso, el tipo de la deducción se fija en el 25 por 100 del valor de la aportación o base de la deducción, calculada conforme a las reglas que establece la propia

¹¹⁵ Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, y sus respectivos organismos autónomos; Universidades públicas y colegios mayores adscritos a las mismas; Instituto Cervantes, Institut Ramon Llull e instituciones análogas de las Comunidades con lengua oficial propia.

Ley para cada tipo de donación. Las sociedades, por su parte, podrán aplicarse una deducción en la cuota del 35 por 100 del valor de la aportación, lo que implica una desfiscalización total de los beneficios societarios que se destinen a este tipo de liberalidades¹¹⁶. No obstante, en ambos casos se establece un límite cuantitativo anual a estas deducciones¹¹⁷, aunque a las sociedades aportantes se les permite aplicar en los diez años inmediatos y sucesivos las cantidades que no hayan podido deducir en el ejercicio en que realizaron la donación, bien por tener una cuota insuficiente, bien por exceder del límite de la deducción.

Adicionalmente, se establece una exención total en el impuesto personal sobre la renta del aportante de las ganancias patrimoniales y de las rentas positivas que se pongan de manifiesto con ocasión de este tipo de donaciones, así como una exención en el impuesto municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por las plusvalías que se generen por la transmisión de terrenos o de derechos reales de goce limitativos de dominio.

Aparte de las donaciones y aportaciones, la Ley 49/2002 arbitra una serie de incentivos fiscales para otras dos formas de mecenazgo ejercido por personas jurídicas. Se trata de los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general y de los gastos en actividades de interés general. El tratamiento de estas modalidades de contribución al interés general introduce un sesgo en contra de las aportaciones gratuitas y definitivas realizadas a favor de entidades sin fines lucrativos, porque establece unos privilegios fiscales parecidos para contribuciones al interés general que conllevan algún tipo de contraprestación para el sujeto que las realiza. Esto ocurre con los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general, en virtud de los que, a cambio de una ayuda, el receptor se compromete a difundir la participación del aportante en dichas actividades, pudiendo éste último deducirse totalmente la aportación realizada. De igual modo, debido a que la

¹¹⁶ Debido a que el tipo general del Impuesto sobre Sociedades es asimismo del 35 por 100.

¹¹⁷ En el IRPF se establece un límite máximo conjunto a la base de las deducciones por donativos y por actuaciones de protección y difusión del Patrimonio Histórico Español igual al 10 por 100 de la base liquidable del contribuyente. En el IS la base de la deducción no puede superar el 10 por 100 de la base imponible.

norma establece que los gastos realizados por las empresas para los fines de interés general tendrán la consideración de gastos deducibles para determinar la base imponible del Impuesto sobre Sociedades, puede resultar más atractivo para la empresa realizar por sí misma la actividad de interés general que efectuar aportaciones a entidades sin fines lucrativos ¹¹⁸.

7.5.2. Otras novedades tributarias

Impuesto sobre Sociedades

Se suprime el régimen de transparencia fiscal y se crea el de sociedades patrimoniales

Como ya se comentó en el epígrafe 7.3 de este capítulo, la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del IRPF, por la que se modifican las leyes de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de no residentes, suprime el régimen de transparencia fiscal. A partir de 2003, las rentas de las sociedades que se clasificaban como transparentes por la actividad desarrollada, es decir, las sociedades de profesionales y las de artistas y deportistas, tributan por el régimen fiscal general del IS en lugar de por el IRPF, lo que conlleva una significativa rebaja fiscal dado el diferencial de tipos de ambos impuestos. Por otro lado, se crea un régimen fiscal especial en el IS para las hasta ahora sociedades transparentes de mera tenencia de bienes y de cartera, que pasan a denominarse sociedades patrimoniales. Bajo este nuevo régimen, la base imponible de las sociedades patrimoniales, aunque con ciertas especialidades, se cuantificará de acuerdo con la normativa general del IRPF y se dividirá en una parte general y otra especial ¹¹⁹, a las que se aplicarán los tipos de gravamen del 40 y el 15 por 100, respectivamente. Dado que estas rentas venían integrándose en la base imponible del IRPF de los socios, la reforma implica un importante ahorro fiscal para estos contribuyentes, especialmente en relación con el gravamen de los incrementos patrimoniales.

La supresión del régimen de transparencia fiscal ha llevado igualmente a regular un régimen fiscal único para las agrupacio-

¹¹⁸ Véase Dictamen CES 3/2002, de 25 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

¹¹⁹ Véase epígrafe 7.3 de este capítulo.

nes de interés económico, las agrupaciones europeas de interés económico, y las uniones temporales de empresas que, no obstante, no incorpora modificaciones sustantivas respecto a la legislación anterior.

En relación con las entidades de capital riesgo, la denominada Ley Financiera introdujo ciertos cambios en su normativa reguladora¹²⁰ para permitir que estas empresas mantengan su participación en el capital de sociedades aunque éstas hayan accedido a cotización en un mercado de valores con posterioridad al momento de adquisición¹²¹. Paralelamente, se modificó el régimen fiscal especial aplicable a estas entidades, que establece la exención del 99 por 100 de las rentas que obtengan en la transmisión de acciones y participaciones en el capital de las empresas, para condicionar su aplicación en el supuesto mencionado a que la entidad de capital riesgo transmita su participación antes de dos años desde la admisión a cotización de la empresa participada.

Por último, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, aumentó el porcentaje de la deducción en la cuota por reinversión de plusvalías del 17 al 20 por 100, lo que supone una tributación efectiva de las mismas al 15 por 100.¹²²

Impuesto sobre el Valor Añadido

Las modificaciones introducidas en 2002 en la normativa del IVA¹²³ se efectuaron a través de la Ley de Acompañamiento para

La legislación del IVA se adapta a la normativa comunitaria

¹²⁰ Ley 1/1999, de 5 de enero, reguladora de las Entidades de Capital Riesgo y de sus Sociedades Gestoras, modificada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero.

¹²¹ Tras esta reforma, las entidades de capital riesgo se definen como «sociedades anónimas cuyo objeto social principal consiste en la toma de participaciones temporales en el capital de empresas no financieras que, en el momento de la toma de participación, no coticen en el primer mercado de las Bolsas de Valores» (artículo 2.1 de la Ley 1/1999 de 5 de enero, reguladora de las Entidades de Capital Riesgo y de sus Sociedades Gestoras, según la nueva redacción).

¹²² Esta deducción, que sustituye al antiguo régimen de diferimiento por reinversión de beneficios extraordinarios, se introdujo en la Ley 24/2001, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹²³ Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

2003, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES ¹²⁴. La mayor parte de las novedades responden a la necesidad de trasponer a la legislación española la normativa comunitaria en la materia. Así, se produce la eliminación de toda referencia al «documento equivalente a la factura», y la sustitución generalizada del término «documento» por el de «factura», según lo estipulado en la Directiva 2001/115/CE ¹²⁵ que regula las condiciones impuestas a la facturación en relación con este impuesto.

Asimismo, con objeto de adaptar la regulación de este impuesto a la Directiva 2002/38/CE ¹²⁶ se clarifica la definición de los conceptos de entrega de bienes y prestación de servicios en relación con los productos informáticos, se establecen reglas de localización de los servicios prestados por vía electrónica y se amplía la regla de responsabilidad del destinatario de la operación para incluir a los destinatarios de servicios prestados por vía electrónica, de radiodifusión y de televisión.

Por otro lado, se simplifican las reglas de localización relativas a los servicios de telecomunicaciones y se suprime la sujeción al IVA de los mismos en caso de que el destinatario sea un particular establecido o residente en Canarias, Ceuta o Melilla.

Por último, se extiende la aplicación del tipo reducido del 7 por 100 a ciertos productos de higiene personal femenina, que pasan a considerarse productos de primera necesidad, y a las ejecuciones de obra para construir garajes complementarios de edificios destinados a viviendas, con ciertas condiciones.

¹²⁴ Véase Dictamen 10/2002, de 2 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹²⁵ Directiva 2001/115/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, con el objeto de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en relación con el impuesto sobre el valor añadido.

¹²⁶ Directiva 2002/38/CE del Consejo, de 7 de mayo de 2002, por la que se modifica temporalmente la Directiva 77/388/CEE, respecto del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión, y a algunos servicios prestados por vía electrónica.

Impuesto sobre el Patrimonio

La Disposición Final Cuarta de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes, reduce sustancialmente la cuota íntegra máxima que puede exigirse a los contribuyentes de este impuesto. Con la nueva regulación, la suma de la cuota íntegra del IP y de la cuota correspondiente a la parte general del IRPF no podrá ser superior al 60 por 100 de la base imponible general del IRPF. Tanto la rebaja del porcentaje en diez puntos como la no consideración, para el cálculo del límite, de las ganancias patrimoniales con un periodo de generación superior a un año, supone la disminución del tope y, en consecuencia, el aumento de la reducción establecida por el exceso que se produzca sobre el mismo.

Se reduce el límite máximo conjunto de la cuota del IRPF y del Impuesto Sobre el Patrimonio

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO
Y RELACIONES LABORALES

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo segundo de esta Memoria, como viene siendo habitual, se dedica al análisis de la situación del mercado de trabajo, las políticas de empleo y las relaciones laborales. El tratamiento de estas cuestiones se estructura en torno a seis grandes temas que se abordan desde una perspectiva analítica que intenta descifrar, siempre que sea posible, las conexiones y consecuencias entre las iniciativas políticas, legislativas o de diálogo social en torno a cada una de estas materias y la evolución de los distintos indicadores del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Partiendo de este planteamiento, resulta obligado comenzar este capítulo con una aproximación al panorama general del empleo en el año 2002.

El estudio de los resultados más destacados del año 2002, en lo que concierne a las grandes cifras del empleo, dibuja un panorama presidido por la incertidumbre. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), el aumento de la ocupación se cifró en un 2 por 100, frente al 3,7 por 100 en 2001, de manera que podría afirmarse que continuó la tendencia a un menor ritmo en la creación de empleo. Sin embargo, en los sucesivos trimestres del año 2002 se ha suavizado paulatinamente este descenso. Así, las perspectivas para el futuro inmediato son inciertas, en el sentido de que será necesario esperar a ulteriores resultados, ya en 2003, para ver si se consolida cierta recuperación (anunciada por distintas previsiones nacionales e internacionales) o, al menos, la posibilidad de concluir en breve plazo la actual etapa de bajo crecimiento.

*Panorama
general del
empleo:
perspectiva
incierta*

De todas formas, el resultado más destacado del mercado de trabajo en 2002 fue sin duda el crecimiento del desempleo, en cerca de 214.000 personas según la EPA. Este aumento del desempleo se da por primera vez desde 1994, confirmando el progresivo empeoramiento que ya apuntaban los datos del paro registrado en los servicios públicos de empleo. La situación ha mejorado sustancialmente en el último trimestre del año, lo que permite calificar de incierta su evolución futura. Si en un plazo relativamente corto se iniciase una sólida recuperación de las cifras de actividad económica, la creación de empleo podría absorber el mayor paro acumulado en 2002.

*Avance irregular
hacia los
objetivos de
Lisboa*

Si así fuese, se habrían consolidado los claros avances hacia los objetivos comunitarios de alto empleo y bajo desempleo para el año 2010, que se habían logrado en el quinquenio anterior, y que fueron más irregulares en 2002, pues se obtuvo una ganancia pequeña (8 décimas) de la tasa de empleo de la población entre 16 y 64 años, todavía 4,4 puntos por debajo de la media de la Unión Europea, y a 7,5 puntos del objetivo intermedio para 2005 que se fijó en la Cumbre de Estocolmo. Asimismo, la tasa de empleo de las mujeres españolas en ese mismo grupo de edad creció 1 punto, pero es aún la más baja de la Unión Europea y, además, en esta ocasión se acompañó de un notable aumento del paro entre las mujeres. La tasa de empleo de los mayores de 55 años, finalmente, creció algo más de 4 décimas y aunque ello supuso un nuevo aumento en la diferencia positiva en este indicador con respecto a la media de la Unión Europea, todavía está a más de 10 puntos del objetivo para 2010.

*La industria
perdió empleo*

Entrando ya en el detalle de los resultados del mercado de trabajo español en 2002, la primera circunstancia a destacar es la pérdida de empleo en el sector primario y en el industrial, si bien en los dos últimos trimestres la industria fue capaz de crear algún empleo, aunque insuficiente para cambiar el signo anual. El sector servicios fue de nuevo quien sostuvo el aumento de la ocupación en el año, con un crecimiento en su volumen de empleo del 3,2 por 100, lo que representa 321.000 ocupados más, resultado sólo algo por debajo del que obtuvo en 2001. La construcción ocupó a 63.000 personas más que en 2001, crecimiento relativamente alto (3,4 por 100), pero muy lejos ya de los que se obtuvieron en el periodo 1998-2001 y decayendo a lo largo del año.

Desde una perspectiva territorial, cabe destacar que la creación de empleo en 2002 fue bastante para impulsar un nuevo aumento de las tasas de empleo en todas las Comunidades Autónomas, con la principal excepción de Cataluña, donde ese indicador se redujo en 0,5 puntos, probablemente por el mayor peso de la industria en esta Comunidad. En todo caso, igual que en el total de España, el crecimiento del volumen de personas ocupadas no fue bastante para frenar el crecimiento del paro en casi todas las Comunidades Autónomas. Sólo el País Vasco y Madrid redujeron ligeramente sus tasas de desempleo, mientras que en el resto aumentó el paro, en algunos casos de forma muy notable. Todos los datos territoriales, por otro lado, no hacen sino subrayar una de nuestras características más acusadas; la fuerte dispersión en los resultados de los mercados de trabajo regionales, que los buenos resultados que se vienen obteniendo desde 1996 en el conjunto del país no han logrado reducir.

Las diferencias territoriales no se acortan

Como en años anteriores, la creación de empleo benefició especialmente a las mujeres, centrándose esta mejora en los grupos de edades intermedias. La tasa de empleo masculina aumentó dos décimas, mientras que la femenina se elevó un punto. De todas formas, la distancia en las tasas de empleo de hombres y mujeres sigue siendo muy amplia, más de 25 puntos a favor de los primeros, como también lo es en las tasas de paro, que en el promedio de 2002 fue un 16,4 por 100 en el caso de las mujeres, y un 8 por 100 en el de los varones. Más de un 57 por 100 de los parados españoles son mujeres, y esa proporción no ha dejado de crecer en los últimos diez años, subrayando que, cada vez más, el problema del alto paro en España es en la actualidad un problema de paro femenino.

Mujeres: mejores resultados en empleo, pero peores en paro

Siguiendo también la tendencia del periodo anterior, casi toda la creación del empleo correspondió al de carácter asalariado, que aumentó en 355.000 personas, de las que dos tercios eran mujeres. El sector privado ha creado empleo a menor ritmo relativo que en años anteriores, mientras que ese ritmo fue algo mayor en el sector público, destacando en éste el generado en las Comunidades Autónomas.

Nuevo retroceso de la temporalidad, y ningún avance en tiempo parcial

El crecimiento del empleo asalariado de carácter indefinido, fue mucho más alto pero sólo en el sector privado, aunque no lo bastante como para obtener un fuerte retroceso de la temporalidad, por-

que el elevado volumen alcanzado por ésta condiciona su resistencia a la baja, incluso con crecimientos muy pequeños del empleo temporal en el año.

Tampoco hubo ningún avance en el empleo a tiempo parcial, cuya utilización en España se encuentra entre las más bajas de toda la Unión Europea, tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres. La escasa importancia de esta modalidad en España puede ser uno de los factores que expliquen la resistencia a la baja de la excesiva temporalidad. Su distribución por actividades económicas, muy concentrada en unas pocas ramas, sugiere la conveniencia de desarrollar políticas específicas para su fomento, más allá de las meras reformas de su regulación legal.

Menor impacto de los incentivos a la contratación

El análisis de los flujos de entrada y salida ofrece los datos más relevantes del movimiento laboral en el año, destacando el pequeño aumento de los contratos registrados, el menor ritmo de crecimiento de la contratación indefinida bonificada y el nuevo descenso en los indicadores sobre actividad de las empresas de trabajo temporal. Pero, sobre todo, llama la atención el importante descenso en los despidos conciliados en vía administrativa, que parece estar relacionado con la desaparición del carácter preceptivo de estas conciliaciones para la extinción de la relación laboral, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2002.

Desafíos para España en política de empleo: elevar la tasa de empleo y reducir disparidades regionales

En este panorama general del empleo es donde deberá probar su efectividad nuestra política de empleo, cuyas orientaciones y objetivos responden en buena medida a los compromisos asumidos por nuestro país en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo. En el apartado tercero de este capítulo se lleva a cabo una revisión de los principales avances acontecidos en el año 2002 en el contexto de la Estrategia de Lisboa, para centrarse a continuación en el análisis de los dos instrumentos más genuinos de esa política de empleo: la formación continua y ocupacional, como expresión de lo que tradicionalmente se han denominado «políticas activas» de empleo y, por otro, las prestaciones por desempleo, como mecanismo de protección que se pretende vincular cada vez más a esa vertiente «activa» o de fomento de la empleabilidad de estas políticas.

En la Cumbre de Barcelona se adoptaron compromisos de interés en materia de desempleo, competitividad, flexibilidad, igualdad

de oportunidades y envejecimiento activo. Por su parte, el *Informe Conjunto de Empleo 2002*, pese a destacar en el capítulo dedicado a España el esfuerzo global y continuo en el marco de las políticas de empleo, sigue apreciando graves deficiencias estructurales referidas, entre otros aspectos, a los elevados niveles de desempleo y a la baja tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad. La Comisión Europea, en el *Balance de la Estrategia Europea de Empleo* que realiza tras sus primeros cinco años de aplicación, señala como objetivos que deberían ser prioritarios en el caso de España el incremento de la tasa de empleo y la reducción de las disparidades regionales. A falta de la evaluación del Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España para 2002, que a la fecha de aprobación de esta Memoria no se había hecho pública todavía, cabe recordar el mayor protagonismo que el Plan otorgaba en esta ocasión a los Pilares I y II, esto es, a las medidas dirigidas a promover la empleabilidad y facilitar la creación de empresas, así como al tratamiento de la igualdad de oportunidades.

En cuanto a la formación orientada al empleo, los avances más relevantes han sido la instauración de indicadores sobre la implementación del aprendizaje permanente, y los avances en el reconocimiento y transparencia de las cualificaciones profesionales o en el denominado «proceso de Brujas». Las principales orientaciones comunitarias han tenido su reflejo en la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, cuyos principales contenidos fueron descritos en la Memoria del año pasado.

El análisis de los resultados de la convocatoria 2001 de ayudas a la formación continua se realiza este año con referencia a datos europeos que, salvando las distancias que impone la diversidad de modelos formativos, permiten ubicar los rasgos que definen la situación en nuestro país en perspectiva comparada. Se abordan desde este planteamiento aspectos relacionados con su financiación y los costes laborales, la tipología de la formación y el tiempo de trabajo invertido en formación, las formas de provisión y los contenidos de la misma, así como las disparidades en el acceso por sectores de actividad, tamaño empresarial y determinadas características sociodemográficas de los trabajadores. Se completa el análisis con los resultados de los programas de garantía social y formación-empleo, así como de la formación profesional ocupacional con especial atención, en este caso, a la inserción laboral del

*Formación
continua: un
modelo en
revisión*

alumnado. Por último, este epígrafe no podía terminar sin mencionar uno de los acontecimientos más relevantes del año de cara al futuro de la formación continua en nuestro país, como han sido las dos Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en la gestión de los fondos destinados a este tipo de formación, pronunciamientos que implicarán cambios importantes en el diseño del modelo español de gestión de la formación continua.

*Aumentan los
perceptores y las
cuantías de la
prestación
contributiva por
desempleo*

En lo que se refiere a la protección por desempleo, se describe en este apartado la evolución estadística de los niveles de protección, lo que servirá de referencia complementaria al análisis de la reforma legislativa operada durante el año 2002 sobre determinados aspectos de esta prestación social, a raíz del Real Decreto-Ley 5/2002 y la posterior Ley 45/2002, que serán tratados en el apartado cuarto de este capítulo. La aproximación a los principales indicadores de las prestaciones por desempleo en el año 2002 arroja un incremento del número de perceptores del 8,7 por 100 respecto a 2001, crecimiento casi paralelo al de los desempleados inscritos que, conforme a las estadísticas de movimiento laboral registrado, aumentaron un 6 por 100 con relación al año anterior. Este mayor nivel de perceptores es atribuible exclusivamente al nivel contributivo de esta prestación, así como a la renta activa de inserción, puesto que el nivel asistencial registró una disminución en el número de beneficiarios acogidos a los subsidios de desempleo. Se analizan en este epígrafe otros aspectos, como son los referidos al sector de procedencia de los perceptores de estas prestaciones, las causas de acceso a esta protección, la distribución por edad y sexo de los beneficiarios y los periodos medios generados y consumidos. Finaliza este apartado con el análisis del gasto en protección por desempleo, con un incremento del 28,6 por 100 respecto a 2001, debido a las mayores tasas de cobertura de este año y, especialmente, al mayor número de beneficiarios en el nivel contributivo.

*Diálogo social
europeo: hacia
un papel más
relevante*

En el apartado 4.1 se presenta el panorama general de las relaciones laborales, comenzando por el diálogo social en la Unión Europea para centrarse, a continuación, en lo ocurrido en España. En cuanto al primero, abundan cada vez más las iniciativas políticas y los marcos de actuación comunitaria en los que se establece expresamente la máxima relevancia del papel que han de jugar los interlocutores sociales europeos en la construcción y en el futuro

de la Unión. En este sentido, se analizan las tres iniciativas más interesantes producidas en el año: la Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2002 sobre el diálogo social europeo; un nuevo programa conjunto de actuación de los agentes sociales europeos (2003-2005); y el Informe del grupo de alto nivel sobre relaciones laborales y el cambio en la Unión Europea. Los resultados prácticos del diálogo social europeo en 2002 son, sin embargo, escasos, limitándose este año a la firma del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo y un «Marco Común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones». En 2002 se han aprobado importantes Directivas que se comentan en este apartado, entre ellas la Directiva 2002/14/CE que establece el marco general de información y consulta a los trabajadores en empresas de determinado tamaño y el régimen de sanciones correspondiente, cuestiones que suscitaron amplias controversias en su desarrollo.

El diálogo social en España en 2002 viene marcado por la firma del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2002 (ANC-2002). Durante los meses de abril, mayo y junio y con ocasión de la reforma de las prestaciones por desempleo, se produce un deterioro de la concertación social en nuestro país, que desemboca en una convocatoria de huelga general, el 20 de junio, por los sindicatos más representativos. Finaliza el año 2002 con la firma de un nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003 (ANC-2003) y con la adopción de determinadas «Propuestas de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales».

ANC-2003 y propuestas en prevención de riesgos laborales: resultados del diálogo social en 2002

Destaca el análisis del Real Decreto-Ley 5/2002, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de la ocupabilidad, así como de la Ley 45/2002, tanto por el contexto que rodeó su aprobación como por la entidad de los cambios que comporta en el ordenamiento vigente. En el tercer epígrafe de este apartado se analizan las implicaciones que dicha modificación ha supuesto sobre el sistema de protección por desempleo, el régimen jurídico de los salarios de tramitación, la protección de los trabajadores eventuales agrarios y otras modificaciones de menor calado que introduce la reforma, incidiendo, por otra parte, en los diferentes marcos reguladores sobre estas materias que han estado vigentes durante el año, en función de las sucesivas reformas.

Una nueva reforma del mercado de trabajo

*Negociación
colectiva: un
año de
aplicación de
los criterios
comunes del
ANC-2002*

Como viene siendo habitual en ediciones anteriores de esta Memoria, el apartado sobre la negociación colectiva desarrollada durante el año analiza sus principales resultados en cuanto a contenidos, estructura y articulación. Se destaca, en primer lugar que, a diferencia de años anteriores en los que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito nacional fijaban por separado sus criterios y orientaciones para la negociación colectiva, en el año 2002 y en razón al ANC-2002, CEOE y CEPYME por parte empresarial y CCOO y UGT por la sindical, partiendo de un diagnóstico compartido sobre la situación socio-laboral española, procedieron a fijar en común criterios, orientaciones y recomendaciones dirigidas a los sujetos legitimados para negociar en los diferentes ámbitos convencionales. A estos efectos, se trasladaron a los negociadores de los convenios las pautas sobre el tratamiento a dar a las diferentes materias que conforman el contenido de los pactos colectivos. En materia salarial se abogó por conjugar el empleo con el poder adquisitivo de los salarios en la medida que lo permitiesen las ganancias de productividad, de tal forma que se consiguiera el mejor resultado en términos de creación de empleo. El mantenimiento del empleo, la mejora de su calidad, el impulso de la cualificación de los trabajadores y la promoción de igualdad de oportunidades, se señalaron como objetivos prioritarios a recoger en la negociación colectiva de 2002. Igualmente, se establecieron recomendaciones en materia de tiempo de trabajo, salud laboral y criterios generales para abordar el proceso negociador.

Sobre la evolución de la negociación colectiva cabe señalar, por un lado, el importante peso de las revisiones de convenios firmados en otros años, con vigencia superior al año y que son de aplicación en 2002, así como la tendencia creciente a la firma de convenios con vigencia plurianual. Por otra parte, continúa el tradicional predominio de los convenios sectoriales de ámbito provincial y estatal, en lo que respecta a porcentaje de trabajadores afectados, apreciándose un crecimiento constante, aunque de momento poco significativo, de la negociación en el ámbito autonómico.

Al abordar el análisis sobre la estructura, articulación y vertebración de la negociación colectiva española, se constatan los escasos avances producidos y ello a pesar de la reiterada voluntad

de los agentes sociales en aras a su mejora efectiva. No obstante, la aparición de Acuerdos sustitutivos de las ya derogadas Ordenanzas Laborales y de Reglamentaciones de Trabajo y, principalmente, la aparición de los Acuerdos Marco Sectoriales, establecen una línea a seguir en la deseada renovación de nuestro tejido convencional.

El incremento salarial medio pactado en 2002, incorporando las denominadas cláusulas de revisión salarial computadas hasta el 28 de febrero de 2003, fue de un 3,84 por 100. Los mayores aumentos se pactaron en los convenios sectoriales provinciales y en el sector de la construcción. A diferencia de lo ocurrido en 2001, existe una apreciable diferencia de incremento salarial pactado entre los convenios que se revisan en 2002 y los que se firman en dicho año. Conforme al modelo de negociación salarial acordado en el ANC-2002, las cláusulas de revisión salarial han seguido creciendo, tanto en porcentaje sobre convenios que las acogen, como en porcentaje de trabajadores afectados por las mismas, incluyendo a más de un 75 por 100 del total de los trabajadores amparados por la negociación colectiva del año.

Con respecto al tiempo de trabajo, la variación de la jornada media pactada ha sido prácticamente inapreciable (0,2 horas al año). En este sentido, los convenios colectivos con jornadas pactadas más elevadas son los de ámbito distinto al empresarial y con vigencia superior al año (1.776,54 horas/año), mientras que los que contabilizan una menor jornada media pactada serían los convenios revisados de ámbito empresarial (1.699,25 horas/año). Por otra parte, se observa la consolidación de cláusulas relativas a la regulación de horas extraordinarias, establecimiento de cómputo anual de la jornada pactada y distribución irregular de la misma.

El epígrafe termina con el análisis de otros contenidos de la negociación colectiva, algunos de ellos ya habituales en los convenios de los últimos años, tales como los relacionados con el empleo, la estructura profesional o la regulación convencional de las distintas modalidades de contratación. Poco a poco se van incorporando a la más reciente negociación colectiva otros más novedosos, como los de previsión de cláusulas sobre igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de género.

Prevención de riesgos laborales: indicios de mejora de la situación junto a nuevas iniciativas de acción

En el campo de la prevención de riesgos laborales, el año 2002 ha sido fructífero en iniciativas en todos los ámbitos. En el marco comunitario, la aprobación de la nueva Estrategia europea sobre seguridad y salud en el trabajo 2002-2006, abre paso a nuevos planteamientos partiendo de la necesidad de adaptación de la política de prevención de riesgos laborales a los cambios que se viven en el mundo del trabajo: una sociedad con un componente femenino cada vez más fuerte, una población activa en proceso de envejecimiento o la diversidad en las formas de trabajo y en la naturaleza de los riesgos. En España, la reanudación del diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales tuvo como resultado el Preacuerdo alcanzado en el mes de diciembre, que contempla un ambicioso elenco de medidas que incluyen el compromiso del Gobierno de abordar o estudiar determinadas modificaciones normativas, así como la puesta en marcha de nuevas iniciativas que afectan a diversos aspectos de Seguridad Social, a la actuación de la Inspección de Trabajo y al sistema de información vigente.

Entre tanto, los resultados provisionales de las estadísticas de siniestralidad de 2002 parecerían apuntar a una ruptura de la tendencia ascendente del volumen e incidencia de los accidentes de trabajo que se viene registrando en la década y que ha conducido a la consolidación de la siniestralidad laboral, como uno de los peores indicadores del mercado de trabajo español. Aunque es obligada la prudencia en la valoración de este cambio de tendencia, en especial cuando coincide con una ralentización de la actividad económica y de empleo como la actual, no hay que descartar que estemos asistiendo a los primeros resultados del despegue de la denominada cultura de la prevención que se quiso instaurar a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 y que diversas iniciativas —tanto de naturaleza normativa como de puesta en práctica de programas específicos por la Administración general y autonómica, así como de consenso entre los agentes sociales— han intentado impulsar en los últimos años.

Conflictividad laboral: un año marcado por la huelga general

En el apartado sexto de este capítulo se analiza la conflictividad laboral desarrollada en 2002, materializada bien en huelgas o cierres patronales o bien en conflictos laborales seguidos ante los organismos administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC), la jurisdicción social y los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos.

Debe destacarse que la conflictividad laboral se situó en uno de los niveles más altos de los últimos años, únicamente superada en 1992 y 1994, repercusión que cabe atribuir no a un incremento del número de huelgas, que en dichos años fue superior al registrado en 2002, sino fundamentalmente a la huelga general convocada en respuesta a la reforma de la protección por desempleo llevada a cabo por el Gobierno.

Prácticamente el 50 por 100 de las huelgas tuvo origen en el sector servicios, seguido del sector industrial con el 40 por 100, con predominio de los conflictos provinciales y municipales, desarrollándose el 93 por 100 en el ámbito empresarial. Las Comunidades Autónomas que han registrado mayor incidencia son Cataluña y Madrid, aunque destaca un incremento de las conciliaciones inter-autonómicas, tanto en número como por ser las de mayor incidencia en términos de trabajadores afectados.

Por otro lado, en el año 2002 se ha podido apreciar un importante incremento del número de conflictos tramitados por el SIMA, predominando los de empresa sobre los de sector, al tiempo que se mantiene el predominio de los de interpretación y aplicación. En su mayoría los procedimientos fueron tramitados como mediaciones, obteniéndose acuerdo en casi una cuarta parte de los mismos. Además, debe destacarse el impulso experimentado sobre el proceso de adhesiones de empresas y sectores al sistema de solución de conflictos del ASEC II, lo que podría considerarse un indicador de su consolidación.

*Solución
extrajudicial de
conflictos: hacia
la consolidación
del sistema*

En relación a los Acuerdos autonómicos, en 2002 se ha verificado un incremento sostenido de esta actividad, así como de su importancia en términos de afectación personal y empresarial de los conflictos colectivos tramitados. En este ámbito, se detecta un claro predominio de las conciliaciones-mediaciones sobre los arbitrajes, constatándose una tendencia a la obtención de acuerdos en casi la mitad de los procedimientos con tramitación completa.

En definitiva, tanto el conjunto de la actividad como los resultados de los sistemas de solución autónoma de conflictos en 2002 demuestran la consolidación de la confianza de los agentes económicos y sociales en estos organismos, para la negociación y resolución de sus conflictos colectivos, y, en algunas Comunidades (como Aragón, Cantabria o Navarra) incluso para la solución de conflictos individuales.

2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO: PERSPECTIVA INCIERTA

312.000 nuevos
ocupados y
214.000 parados
más

De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), el empleo en España creció en el año 2002 en algo más de 312.000 personas, lo que supone un aumento del 2 por 100, bastante por debajo del que se había obtenido en 2001 (un 3,7 por 100 en términos homogéneos). Podría afirmarse que continuó la tendencia ya advertida desde finales del año 2000, pero con un matiz importante: ya no se observa con claridad un acusado descenso en el ritmo interanual de creación de empleo en cada trimestre. Además, aunque los datos sobre afiliados en alta a la Seguridad Social arrojan un crecimiento interanual a lo largo de 2002 más bajo que en 2001, éste parece mucho más estable (gráfico II-1), aunque sobre ellos puede haber influido la gestión de la población inmigrante¹. La perspectiva es, en todo caso, todavía incierta. Hay que esperar a los resultados de sucesivos periodos en empleo y en PIB para ver si se consolida cierta recuperación, anunciada por distintas previsiones nacionales e internacionales, o, al menos, la posibilidad de concluir en breve plazo la fase baja del ciclo económico actual.

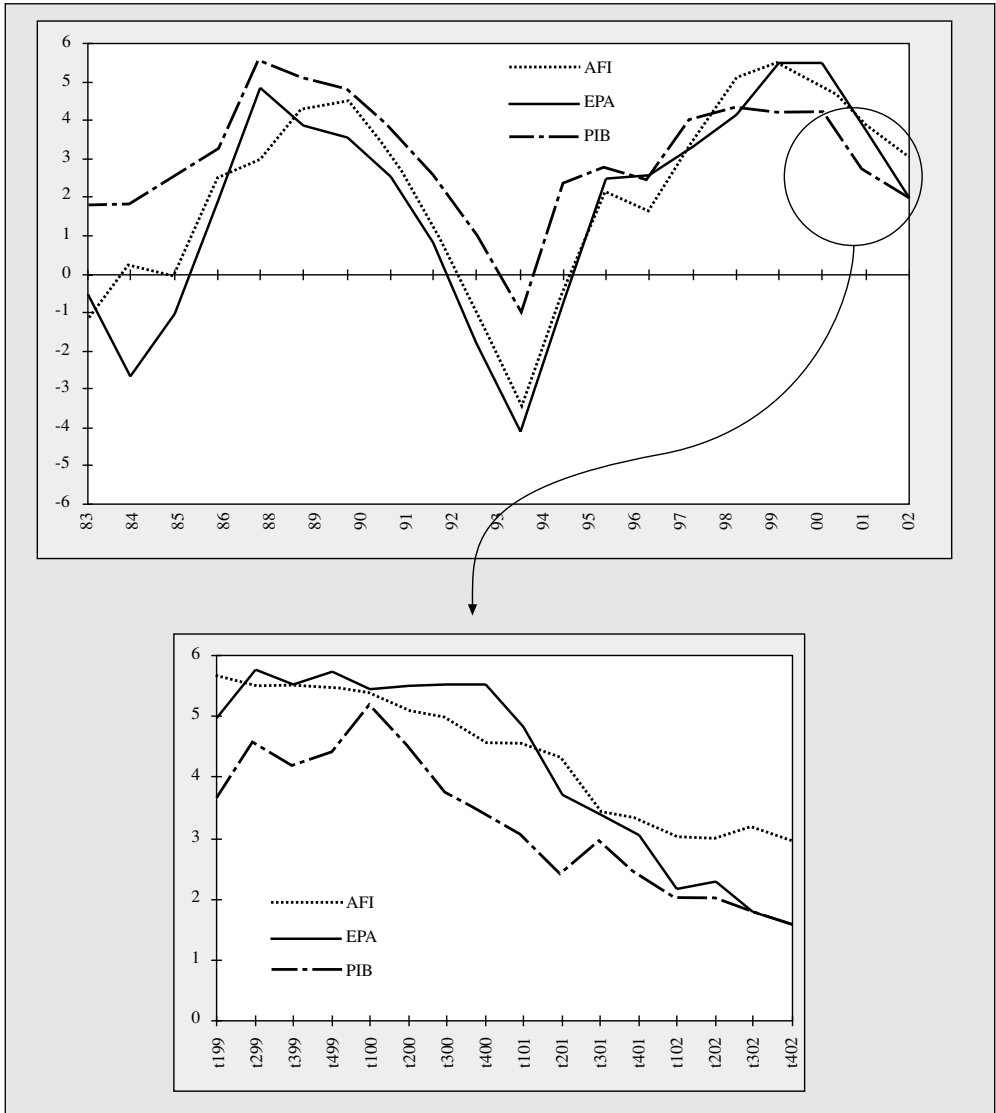
De todas formas, puede afirmarse la mayor elasticidad empleo/PIB que muestra la economía española a lo largo de esta etapa de desaceleración. Entre 1986 y 1991, esa elasticidad se situó en torno a 0,7, y entre 1996 y 2001, en 1,1. Además, en los años ochenta y hasta los primeros noventa, los aumentos del PIB inferiores al 2,5 por 100 comportaban casi indefectiblemente pérdidas de empleo, mientras que en 2002 la economía logró crear un 2 por 100 de empleo, con un aumento del PIB real del 2 por 100; en un año comparable desde el punto de vista del ciclo, 1991, el crecimiento del PIB fue del 2,5 por 100, y el del empleo, del 0,8 por 100.

¹ Como se recordará, en 2001 se inició la regularización de población extranjera mediante la denominada «documentación por arraigo», resultando de ella nada menos que 184.000 concesiones con autorización laboral, que probablemente han contribuido a elevar, mes a mes a lo largo de 2002, los datos de afiliación de extranjeros. En el total del año, el número de afiliados en alta creció en 476.000 personas, y cerca del 44 por 100 de ese aumento (208.000 personas) corresponde a trabajadores extranjeros; en 2001 la contribución de éstos al crecimiento de la afiliación se situó en torno a un 25 por 100, y en 2000 en un 9 por 100. Así, aunque es difícil cuantificar el impacto de ese proceso, que implica en numerosas ocasiones la afloración de empleo sumergido, su paulatino agotamiento hace probable una eventual reducción del ritmo de crecimiento de la afiliación.

GRÁFICO II-1

EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO EN ESPAÑA: DATOS MEDIOS ANUALES, 1983-2002, Y DATOS TRIMESTRALES, 1999-2002

(Porcentajes de variación interanual. PIB a precios constantes de 1995. Ocupados en la Encuesta de Población Activa. Afiliados en alta a la Seguridad Social)



Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002; Contabilidad Nacional Trimestral de España base 1995, datos corregidos de estacionalidad y calendario [www.ine.es/inebase]. MTAS, Estadística de Afiliación a la Seguridad Social, trabajadores afiliados en alta el último día de cada mes [www.mtas.es/estadisticas].

Pero el aumento de la ocupación ya no ha sido bastante para impedir el primer crecimiento del paro desde 1994. En media anual, la tasa de paro aumentó 0,9 puntos, hasta situarse en el 11,4 por 100 de la población activa, lo que representa un volumen de desempleo superior en cerca de 214.000 personas al que recogió la EPA como promedio en 2001.

Ello viene a seguir la tendencia ya anunciada en 2001 por el progresivo empeoramiento de las cifras correspondientes al paro registrado en las oficinas del INEM (gráfico II-2). De acuerdo con la nueva definición de parado que adoptaron las encuestas de población activa europeas por decisión comunitaria, el número medio de desempleados en España fue ligeramente inferior a 2.083.000 personas, un 11 por 100 mayor que en 2001; a su vez, la cifra media de parados registrados se situó en 1.621.500, con un aumento del 6 por 100 sobre el año anterior. Este aumento es, sin duda, una mala noticia. Pero, como en el caso de la ocupación, aunque la evolución a lo largo de 2002 permite albergar pocas expectativas de mejora sustancial, los resultados del paro en el último trimestre de la EPA y la relativa estabilidad en los datos mensuales del INEM inducen, al menos, a calificar la situación como incierta. Si en un plazo relativamente corto la actividad económica inicia una sólida recuperación, la creación de empleo podría absorber el mayor paro acumulado, y se consolidarían con ello los claros avances hacia el objetivo de bajo desempleo en 2010 que se habían obtenido en los cinco años anteriores.

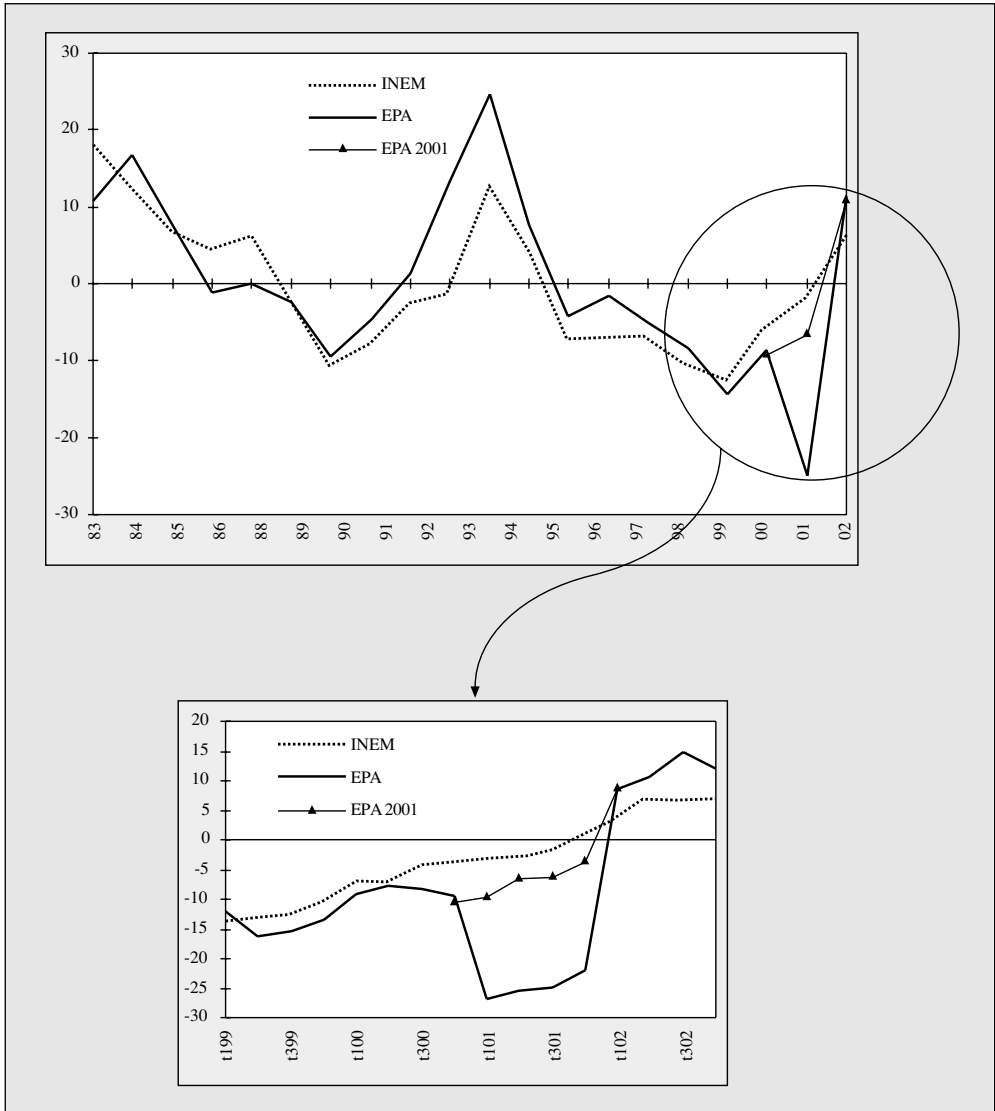
*Previsiones
europeas*

En definitiva, los últimos resultados disponibles dibujan un panorama incierto sobre las tendencias del mercado de trabajo español. En todo caso, tales resultados han sido, por lo que hace al empleo en el conjunto del año, algo mejores que los que se previeron con los datos de los tres primeros trimestres. Las Previsiones de Otoño de la Comisión Europea estimaban, todavía en noviembre de 2002, que el aumento de la ocupación en España se cifraría en un 1,2 por 100, bastante por debajo del dato finalmente obtenido. Las previsiones para 2003 indicaban el inicio de la recuperación, con un aumento del empleo medio punto más alto que en 2002, y un descenso en la tasa de paro también de medio punto. Pero en abril de 2003 las perspectivas (cuadro II-1) apuntaban a un nuevo retraso de la recuperación, hasta 2004, con una previsión de paro para 2003 del 11,6 por 100, dos décimas más que en 2002, y otra de aumento del empleo del 1 por 100, tres décimas por debajo del correspondiente a 2002.

GRÁFICO II-2

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN LA EPA Y DEL PARO REGISTRADO EN EL INEM: DATOS MEDIOS ANUALES, 1983-2002, Y DATOS TRIMESTRALES, 1999-2002

(Porcentajes de variación interanual. Desempleados en la Encuesta de Población Activa y parados registrados en el Instituto Nacional de Empleo)



Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase]; MTAS, Movimiento Laboral Registrado [www.mtas.es/estadisticas].

CUADRO II-1
**ESTIMACIONES Y PREVISIONES SOBRE EL EMPLEO Y EL PARO
 EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2003**

(Aumento anual del empleo en porcentaje. Parados sobre la población activa
 en porcentaje)

Países	Crecimiento del empleo			Tasa de paro		
	2001	Estimación 2002	Previsión 2003	2001	Estimación 2002	Previsión 2003
UE 15	1,2	0,4	0,0	7,3	7,6	8,0
UE 11 (Euro zona)	1,4	0,4	-0,1	8,0	8,3	8,8
Bélgica	1,2	-0,1	-0,1	6,7	7,3	7,8
Dinamarca	-0,3	-0,7	-0,3	4,3	4,5	5,0
Alemania	0,4	-0,6	-0,8	7,7	8,2	8,9
Grecia	-0,3	-0,1	0,3	10,4	9,9	9,5
España	2,4	1,3	1,0	10,6	11,4	11,6
Francia	2,0	0,6	0,1	8,5	8,7	9,2
Irlanda	3,0	1,4	0,4	3,9	4,4	5,6
Italia	1,7	1,1	0,4	9,4	9,0	9,1
Luxemburgo	5,6	2,8	1,1	2,0	2,4	3,3
Holanda	1,8	-0,8	-0,4	2,4	2,7	4,2
Austria	0,5	-0,4	0,0	3,6	4,3	4,5
Portugal	1,4	0,2	-0,2	4,1	5,1	6,5
Finlandia	1,2	0,3	-0,2	9,1	9,1	9,4
Suecia	1,9	0,1	-0,3	4,9	4,9	5,3
Reino Unido	0,6	0,7	0,5	5,0	5,1	5,1

Fuente: Comisión Europea, «Economic forecasts. Spring 2003», *European Economy* n.º 3/2003.

2.1. AVANCE IRREGULAR HACIA LOS OBJETIVOS DE LISBOA Y ESTOCOLMO

El menor aumento de la ocupación en 2002 se tradujo en una ganancia muy pequeña de la tasa de empleo (0,6 puntos mayor, en media anual, que la correspondiente a 2001), muy lejos de los resultados del periodo 1997-2000, donde crecía cerca de 2 puntos cada año. En promedio, esa tasa (que representa el porcentaje de ocupados respecto de la población mayor de 16 años) se situó en un 47,9 por 100. Atendiendo a la población entre 16 y 64 años, que constituye la referencia básica para la evaluación de los avances hacia los objetivos comunitarios para el año 2010, el valor de este indicador en 2002 fue un 59,5 por 100, ocho décimas mayor que en 2001, pero todavía a 4,4 puntos de la media de la Unión Europea y a 7,5 puntos del objetivo intermedio para 2005 que se fijó en Estocolmo (cuadro II-2).

CUADRO II-2
INDICADORES DE EVALUACIÓN PARA LA ESTRATEGIA
EUROPEA DE EMPLEO

Indicadores de evaluación	España			Unión Europea		
	2000	2001	2002	Último dato	Objetivo 2005/media 3 mejores*	Objetivo 2010
Empleo						
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	57,1	58,7	59,5	63,9 a	67,0 B	70,0 A
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	42,0	43,8	44,9	54,8 a	57,0 B	60,0 A
Tasa de empleo mayores (% población 55 a 64 años)	37,0	39,2	39,7	38,2 a		50,0 B
Desempleo						
Tasa de paro (% población activa)	13,9	10,5	11,4	7,8 b	3,3 b	
Tasa de paro mujeres (% población activa femenina)	20,5	15,2	16,4	8,8 b	3,4 b	
Tasa de paro jóvenes (% población activa 16 a 24 años)	25,9	21,0	22,2	15,1 b	7,7 b	
Ratio desempleo jóvenes (% población 16 a 24 años)	12,3	9,7	10,5	6,6 a	3,2 a	
Paro larga duración (% total desempleados)	46,1	40,4	37,2	44,0 a	24,0 a	
Crecimiento del PIB real	4,2	2,7	2,0	1,1 c	2,1 c	3,0 C

* La Cumbre de Lisboa no fijó objetivos cuantitativos concretos en desempleo, sino que se refiere a lo que se estima como tasa de paro friccional, en torno al 3 por 100. Los informes conjuntos sobre el empleo que anualmente elabora la Unión Europea toman como referencia el promedio de los tres mejores resultados para evaluar la situación en cada Estado miembro.

La Cumbre de Estocolmo marcó los denominados «objetivos intermedios» para 2005, año en el que se efectuará un balance de los avances hacia 2010 de la Estrategia Europea de Empleo.

a: Segundo trimestre 2001 (Eurostat, «Labour Force Survey. Principal Results 2001». *Statistics in focus*, Theme 3-19/2002)

b: Diciembre 2002 (Eurostat, «Euro-indicators». *News release*, 13/2003).

c: Tercer trimestre 2002 (Eurostat, «Euro-indicators». *News release*, 16/2003).

A: Objetivo 2010, Cumbre de Lisboa.

B: Objetivo 2010, Cumbre de Estocolmo.

C: Escenario económico base, Cumbre de Lisboa.

Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*, datos oficiales metodología 2002; CNTRE, base 1995 [www.ine.es/inebase]. Eurostat, *Statistics in focus*; *News release* [www.europa.eu.int/comm/eurostat].

El progreso en la tasa de empleo de las mujeres ha sido notablemente mayor, aunque persiste la distancia de España respecto a la media europea, y más aún respecto a los objetivos de la estrategia que se inició en la Cumbre de Lisboa en el año 2000. En 2002 trabajaron en España 45 de cada 100 mujeres entre 16 y 64 años, un punto más que en el año anterior. La tasa de empleo de los ma-

Objetivos para 2010: situación en 2002

yores de 55 años, cuyo aumento sostenido hasta 2010 se fijó como objetivo de la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre de Estocolmo en 2001, creció algo más de 0,4 puntos, ampliando así la diferencia positiva con la media de la Unión Europea, aunque todavía está a más de 10 puntos del objetivo para 2010.

El problema es que, al margen de la incertidumbre acerca de la duración de la coyuntura actual, la mayor repercusión en el crecimiento de la tasa de paro en 2002, que volvió a aumentar su distancia con respecto a la media de la Unión Europea, se ha dado entre las mujeres y entre los más jóvenes. Y es de sobra conocido que las primeras representan ya más de la mitad (un 57,4 por 100 en 2002) del total de desempleados españoles, y los segundos, pese a que al retraso en la edad de primer acceso al mercado de trabajo viene reduciendo su importancia en ese total, todavía son cerca de la cuarta parte. Así, el retroceso en los objetivos para 2010 en materia de desempleo adquiere un cariz más preocupante en este detalle.

En la anterior edición de esta Memoria ya se advirtió que en 2001, por factores difíciles de colegir, la incorporación de mujeres al mercado de trabajo había sido mucho más baja que en los años anteriores (apenas 65.000 activas más que en 2000), extremo que había permitido, en ese último ejercicio, obtener una reducción muy importante de la tasa de paro femenina, pero que difícilmente tendría continuidad. En 2002, el crecimiento medio anual se cifró en 328.000 mujeres activas, 194.500 de ellas ocupadas y el resto desempleadas. Así, si no se recupera un mayor ritmo de creación de empleo, sucesivos aumentos en el ritmo de incorporación de mujeres al mercado de trabajo (y no sólo de mujeres jóvenes), en la trayectoria que viene observándose desde la segunda mitad de los años ochenta, conllevarán dificultades para consolidar una reducción sustancial de la tasa de paro femenina.

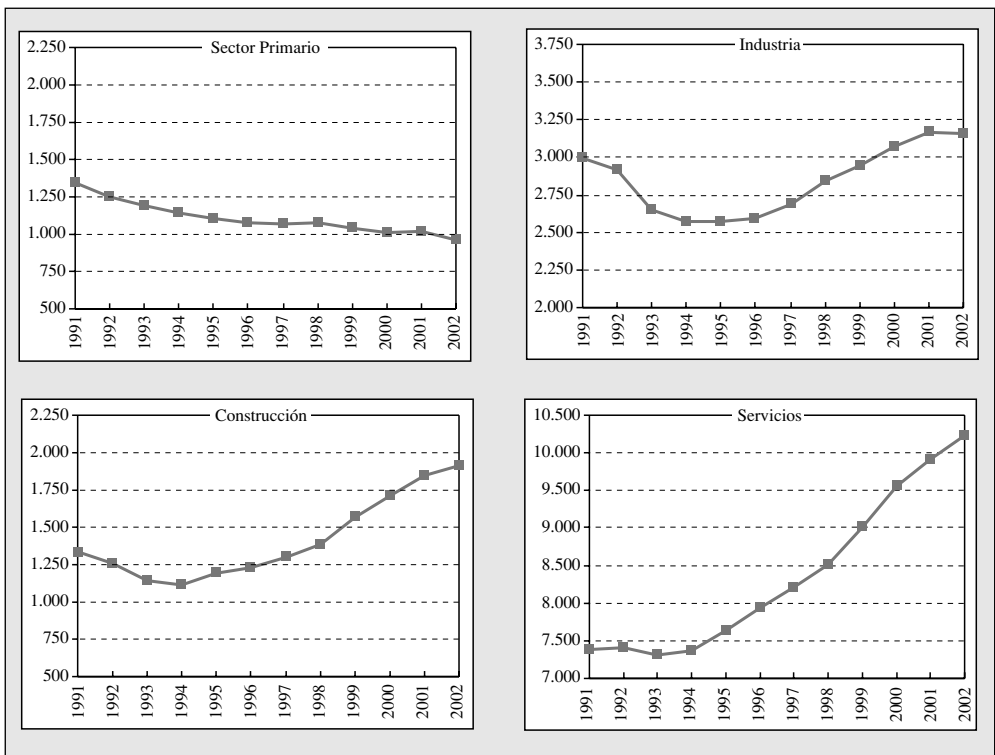
Finalmente, cabe señalar que el peso del paro de larga duración se ha reducido considerablemente, lo cual constituye una buena noticia, y un paso más hacia el último de los grandes objetivos europeos para 2010. Pero no debe olvidarse que, por cómo se construye este indicador, sus descensos acusan tanto un menor número de personas que llevan más de un año en situación de desempleo como uno mayor en las que inician su búsqueda, matiz que resulta crucial para valorar su evolución cuando el paro vuelve a crecer.

2.1.1. La industria perdió empleo

Las cifras básicas de los grandes sectores de actividad (gráfico II-3 y cuadro II-3) muestran pérdidas de empleo en el sector primario y en la industria en 2002. En el primer caso el retroceso se cifró en cerca de 60.000 personas, con una clara tendencia a empeorar a lo largo del año. La industria arrojó, en media anual, cerca de 14.000 ocupados menos que en 2001 (un 0,4 por 100), aunque fue capaz de remontar, en la segunda mitad del año, el signo negativo, logrando crecimientos del 0,6 por 100 en términos interanuales en el tercero y cuarto trimestres de 2002. Por su parte, la construcción ocupó a 63.000 personas más que en 2001, lo que su-

*Los servicios
sostuvieron
la creación
de empleo*

GRÁFICO II-3
EMPLEO EN ESPAÑA POR GRANDES SECTORES ECONÓMICOS, 1991-2002
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

CUADRO II-3

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES, 2001-2002

 (Variaciones interanuales en el número de ocupados en cada sector,
miles de personas y porcentajes)

Años	Agricultura y Pesca		Industria		Construcción		Servicios	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
2001	7,0	0,7	94,2	3,1	134,5	7,8	340,1	3,6
T1	49,7	4,8	172,5	5,8	131,1	7,9	371,9	4,0
T2	11,7	1,2	121,1	4,0	154,6	9,1	283,2	3,0
T3	-22,3	-2,3	84,7	2,7	125,3	7,2	341,6	3,5
T4	-11,1	-1,1	-1,3	0,0	127,0	7,2	363,7	3,7
2002	-57,9	-5,7	-13,8	-0,4	63,0	3,4	320,8	3,2
T1	-46,7	-4,3	-79,6	-2,5	120,0	6,7	348,9	3,6
T2	-61,6	-6,0	-13,9	-0,4	78,2	4,2	361,4	3,7
T3	-57,4	-5,9	19,3	0,6	34,8	1,9	288,7	2,9
T4	-65,7	-6,5	19,0	0,6	18,9	1,0	284,0	2,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

pone un crecimiento del 3,4 por 100, muy lejos ya de los fuertes aumentos que se recogieron entre 1998 y 2001. El curso del año 2002 muestra además, en este sector, un retroceso sostenido en el ritmo de creación de empleo, desde el 6,7 por 100 interanual en el primer trimestre hasta el 1 por 100 en el último. El sector servicios, finalmente, obtuvo un crecimiento del empleo medio cercano a 321.000 personas (un 3,2 por 100), sólo algo por debajo del correspondiente a 2001. Aunque con una notable desaceleración a lo largo del año (del 3,6 por 100 en el primer trimestre al 2,8 por 100 en el último), los resultados de este sector, que representa cerca del 63 por 100 de las personas ocupadas en España, cinco puntos más que hace diez años y 0,5 puntos más que en 2001, lograron mantener el saldo total en el ya citado aumento del 2 por 100 para el conjunto del empleo en 2002.

Tras el mal resultado del empleo industrial, por otra parte, se encuentran, básicamente, los correspondientes a tres actividades de las catorce en que la CNAE93 desglosa la industria manufacturera: industrias de material y equipo electrónico y óptico, que perdió 18.500 ocupados (un 10 por 100), textil y confección, cuyo volumen de empleo retrocedió en más de 14.000 personas entre 2001 y 2002, lo que supone un descenso del 5,4 por 100, y la agrupación denomi-

nada industrias manufactureras diversas, cuyo menor número medio de ocupados se cifró en algo más de 7.000, un 7,4 por 100.

Y es que, en líneas generales, la evolución diferencial por sexo de las tasas de empleo sigue arrojando un saldo claramente favorable a las mujeres. De no haberse mantenido un buen ritmo en el crecimiento de la ocupación masculina en algunas, pocas, ramas de actividad del sector servicios (administración pública, educación y otras actividades sociales, servicios colectivos y servicios personales) y, sobre todo, en la construcción, el volumen de empleo entre los varones habría sido menor que en 2001 (cuadro II-4).

*Saldo favorable
a las mujeres
en las ramas
de actividad
económica*

Por otro lado, como ya se advirtió en la anterior edición de esta Memoria, el resultado negativo del sector industrial, y más en concreto el de las manufacturas, se debió a la reducción del número de varones ocupados, que fue, en el promedio de los cuatro trimestres de 2002, cerca de 21.000 personas más bajo que el correspondiente a la media del año 2001. Este descenso del empleo masculino, equivalente al 1 por 100, no logró verse compensado por el aumento, en algo más de 14.000 personas, del empleo femenino en esta misma rama.

Ello pone de relieve que el muy distinto comportamiento, incluso en signo, de la ocupación por sexo probablemente esté asociado, pero no sólo, a su distinta composición por actividades. En el año 2002, seis actividades de la industria manufacturera: alimentación, bebidas y tabaco; cuero y calzado; papel, artes gráficas, edición y reproducción de soportes grabados; metalurgia y fabricación de productos metálicos; fabricación de material de transporte; e industrias manufactureras diversas, arrojaron aumentos considerables de la ocupación femenina (cerca de 32.000 mujeres más en conjunto), junto con descensos igualmente considerables en la masculina (más de 26.000 varones menos).

Algo similar, aunque en este caso al menos las variaciones han tenido el mismo signo, se observa en las distintas ramas que componen el sector servicios. La rama de hostelería aumentó su empleo en cerca de 13.000 varones (un 2,5 por 100) y en algo más de 35.000 mujeres (un 7,6 por 100). En la intermediación financiera, cuatro de cada cinco nuevos puestos de trabajo de los más de 8.500 que generó esta actividad, fueron ocupados por mujeres. Parecidos

CUADRO II-4
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO, 2001-2002

(variación media anual en cada sexo y rama de actividad,
 miles de personas y porcentajes)

Ramos de actividad (CNAE 93)	Varones		Mujeres	
	Miles	%	Miles	%
Total	117,5	1,2	194,5	3,3
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	-33,6	-4,8	-15,3	-5,9
Pesca	-8,6	-15,3	-0,4	-4,8
Industrias extractivas	0,6	1,0	-0,7	-14,5
Industrias manufactureras	-20,6	-0,9	14,2	1,9
Industrias de la alimentación, bebidas y tabaco	0,1	0,0	3,6	2,6
Industria textil y de la confección	-6,2	-6,2	-8,3	-4,8
Industria del cuero y del calzado	0,1	0,2	6,2	15,6
Industria de la madera y del corcho	1,6	1,4	-0,5	-3,2
Industria del papel, edición, artes gráficas y reprod. de soportes grabados	-0,4	-0,2	3,3	4,9
Coquerías, refino de petróleo y trat. de combustibles nucleares	-1,0	-9,2	0,0	0,0
Industria química	3,3	2,8	2,4	4,4
Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	5,1	6,3	0,6	2,4
Industrias de otros productos minerales no metálicos	6,4	3,8	-0,8	-3,0
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	-1,6	-0,4	2,4	6,3
Industrias de construcción de maquinaria y equipo mecánico	3,6	2,0	0,6	1,7
Industrias de material y equipo eléctrico y óptico	-7,2	-5,7	-11,2	-19,7
Fabricación de material de transporte	-12,4	-4,7	12,5	30,2
Industrias manufactureras diversas	-12,0	-6,2	3,6	8,3
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	-9,8	-11,7	2,5	17,4
Construcción	52,0	2,9	11,0	12,4
Comercio; reparac. vehíc. de motor, motocicl. y ciclom. y art. pers. y de uso domést.	6,1	0,4	-9,7	-0,8
Hostelería	12,8	2,5	35,1	7,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	17,6	2,3	10,9	5,6
Intermediación financiera	1,4	0,6	7,2	4,7
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	28,3	4,4	26,6	4,4
Administración Pública, defensa y seguridad social obligatoria	24,0	3,7	14,0	3,9
Educación	14,2	4,3	40,1	7,2
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	7,2	3,1	53,2	8,6
Otras actividades sociales y de serv. prestados a la comunidad; serv. personales	24,5	8,0	9,4	3,1
Hogares que emplean personal doméstico	2,9	6,2	-4,0	-1,1
Organismos extraterritoriales	-1,5	-68,5	0,5	84,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

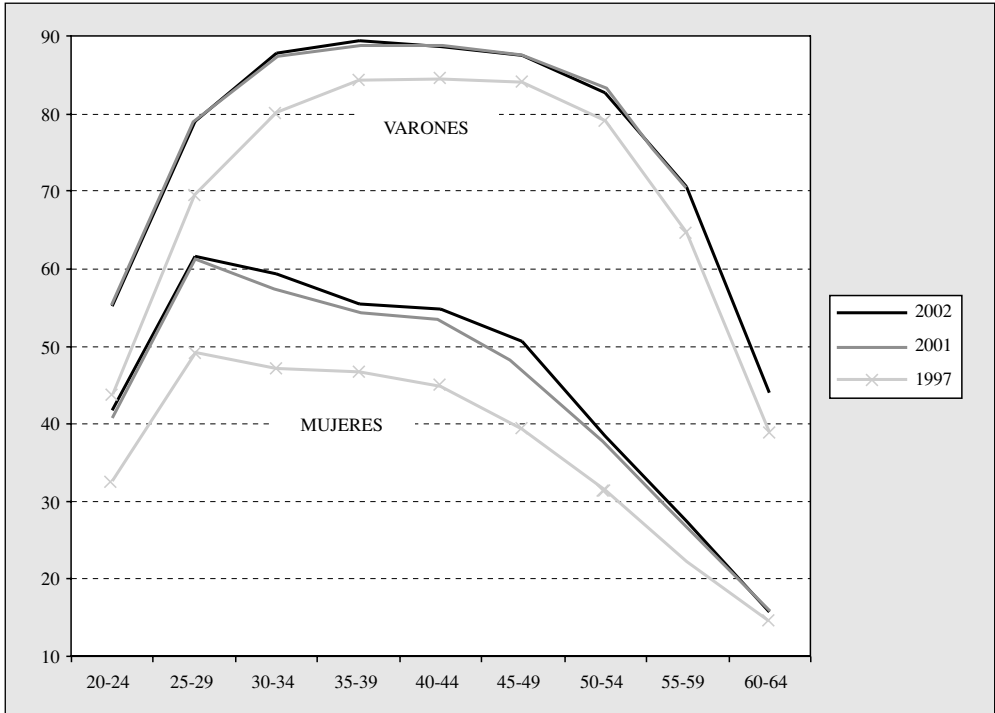
resultados, más favorables a las mujeres, se dieron en todas las demás ramas de servicios, con dos notables excepciones, el comercio y el servicio doméstico, en las que se produjo un ligero retroceso del número de mujeres ocupadas y un pequeño aumento del número de varones.

2.1.2. Aumento del empleo femenino

Sea cual sea el origen de ese comportamiento diferencial de la ocupación masculina y femenina, es notable cómo, entre 2001 y 2002, la tasa de empleo de los varones apenas aumentó dos décimas, y la de las mujeres cerca de un punto. Casi todo el aumento se originó, además, en edades centrales, de 30 a 54 años, con una amplia diferencia a favor de las mujeres (gráfico II-4). Así, en el grupo de 30 a 34 años de edad, la tasa de empleo de los varones creció una décima, y la de las mujeres dos puntos, y en el grupo de 45 a 49 años, la tasa correspondiente a ellos aumentó dos décimas, mientras que la femenina se elevó nada menos que tres pun-

Tasas de empleo por sexo y edad

GRÁFICO II-4
TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1997, 2001 Y 2002
 (Porcentaje de ocupados sobre el total de población en cada grupo de edad y sexo, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

tos. En los otros dos grupos de edad, de 40 a 44 y de 50 a 54 años, se dio un ligero retroceso de las tasas de empleo masculinas, quizá en relación (sobre todo esta última) con el comportamiento del empleo industrial: la del primer grupo citado descendió dos décimas, y la del segundo, seis.

De hecho, el avance en las tasas de empleo desde 1997 se acerca, en el caso de las mujeres, a los diez puntos en todos estos grupos de edad centrales, mientras que el de los varones se sitúa claramente por debajo. No obstante, la distancia entre ambos sexos sigue siendo muy abultada, pues incluso en el caso de mayor crecimiento, que es el de las mujeres de 25 a 29 años de edad, la distancia de la tasa de empleo en 2002 con respecto a la de sus coetáneos varones sigue siendo cercana a 20 puntos.

*Tasas de paro
por sexo y edad*

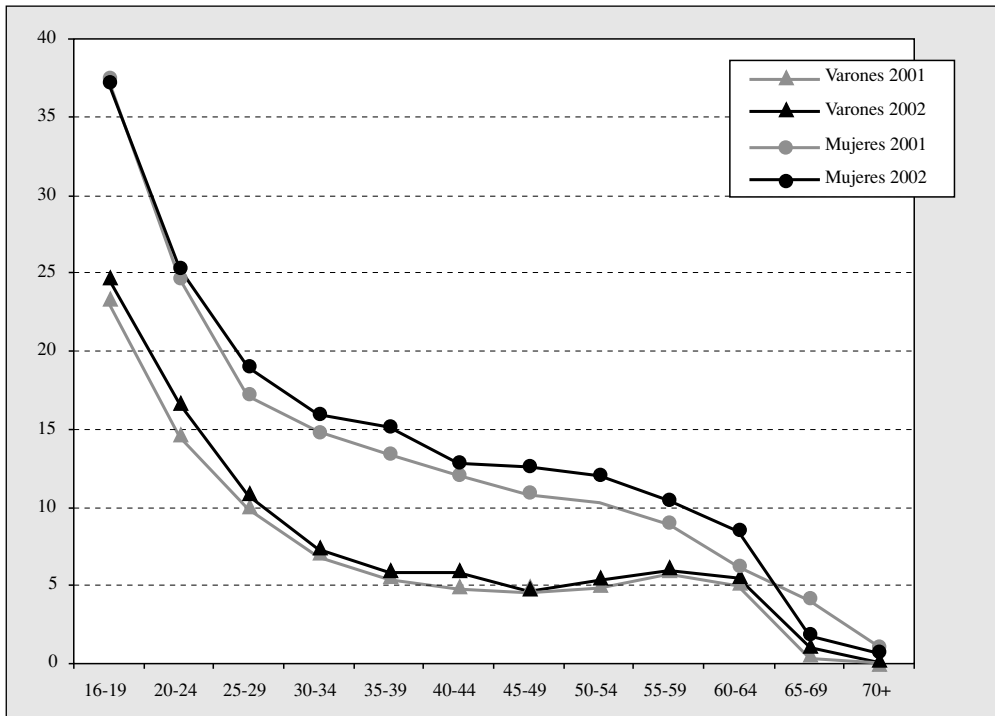
Pese a estos mejores resultados en el empleo, también la tasa de paro de las mujeres creció, como antes se dijo, considerablemente más que la de los varones entre 2001 y 2002². Y de nuevo se observa que esta diferencia, en este caso a favor de los varones, se dio en casi todos los grupos de edad (gráfico II-5). Sólo entre los más jóvenes, de 16 a 19 y de 20 a 24 años, se observa un claro mayor aumento en las tasas de paro masculinas: 1,3 y 2 puntos porcentuales, respectivamente, frente a -0,2 y 0,6 puntos en los mismos grupos de edad femeninos. En el resto de edades, las tasas de paro de las mujeres crecieron en torno a 1,6 puntos, y las de los varones en torno a 0,4 puntos, con una clara excepción: la tasa de paro de 40 a 44 años, que aumentó nada menos que un punto en el caso masculino, y 0,9 puntos en el femenino.

Estos datos muestran una peor evolución comparativa del desempleo femenino a cualquier edad, que vuelve a aumentar la distancia por sexo en este problema. En todos los grupos inferiores a

² Los datos de 2001 y de 2002 responden a la nueva definición de parado, más restrictiva, adoptada en el ámbito de las estadísticas europeas, circunstancia que impide la comparación con los resultados de años anteriores. Recientemente el INE ha publicado datos detallados correspondientes al año 2001, de acuerdo con la antigua y con la nueva definición. En todos los casos, las mayores diferencias se dan en las mujeres, que suponen cerca de dos tercios del total de personas que la nueva definición excluye del concepto de parado, con dos excepciones: los más jóvenes, de 16 a 19 años, y los más mayores, de 60 años en adelante.

GRÁFICO II-5
TASAS DE PARO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2001-2002

(Porcentaje de desempleados sobre el total de población activa en cada grupo de edad y sexo, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

40 años esa distancia está en torno a diez puntos, en los comprendidos entre 40 y 54 años en torno a siete puntos, y en los siguientes, hasta 64 años, en torno a cinco puntos. Y ello pese a la mayor restricción actual del concepto de desempleado en la EPA, y a la evidencia de que en edades más avanzadas la falta de empleo se suele traducir en inactividad, con mayor frecuencia en el caso de las mujeres que en el de los varones³.

³ Véase CES, Informe 2/2000, *Vida laboral y jubilaciones*.

En términos agregados, esa mayor distancia se tradujo en un nuevo aumento del peso del desempleo femenino en el total correspondiente al promedio de parados en 2002, hasta el ya citado 57,4 por 100. En ese mismo año, el detalle por grupos de edad de la población desempleada arroja, para todos los grupos de edad entre 20 y 54 años, porcentajes de mujeres superiores al 50 por 100, e incluso por encima del 60 por 100 en algunos casos. Sólo entre los más jóvenes y entre los mayores de 55 años la proporción se invierte, siendo el número de varones más de la mitad del total de desempleados.

Un problema de paro femenino

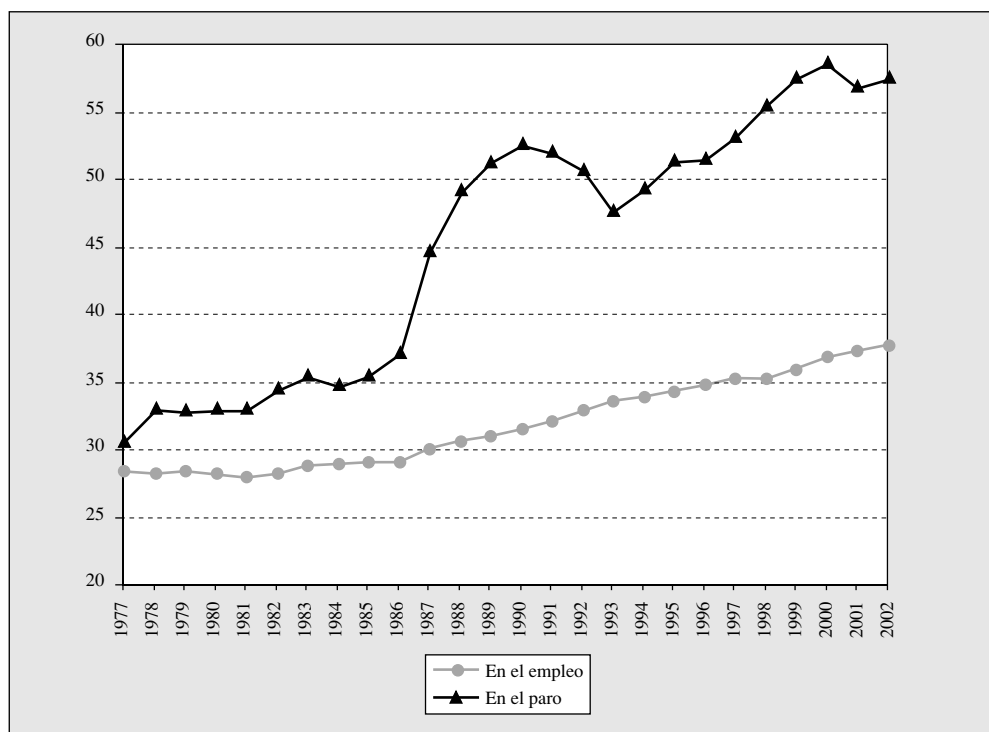
Así, aunque el mayor dinamismo del empleo femenino, que no se inició en la etapa de recuperación y expansión económica que siguió a la crisis de los primeros años noventa, sino casi diez años atrás, ha tenido como contrapartida un rápido y acusado aumento de la importancia del desempleo de las mujeres (gráfico II-6), al punto de que, en la actualidad, puede afirmarse que el problema del alto desempleo en España es un problema de paro femenino: en 1982, las mujeres representaban un 28,1 por 100 de la ocupación y un 34,3 por 100 del desempleo; en 1992, esos mismos porcentajes eran un 32,7 y un 50,6 por 100; en 2002, como ya se dijo, el primero ascendía al 37,6 por 100, y el segundo, al 57,4 por 100.

De hecho, la política de empleo europea pone un énfasis especial en la necesidad de aumentar la empleabilidad de las mujeres, como condición necesaria para el aumento sostenido de las tasas de empleo y la reducción consolidada de las de paro. No es tarea de este panorama general abordar la evaluación de las políticas de empleo llevadas a cabo en nuestro país, pero a la vista de los datos que se acaban de recordar, es evidente que se deberían reforzar, cuando no reorientar, tales políticas, con el objetivo claro de impulsar una sustancial reducción del desempleo femenino. La distancia entre las tasas de paro por sexo a cualquier edad hace necesario profundizar, además, en la influencia de factores básicos en esa empleabilidad.

Factores de empleabilidad: la formación

Entre tales factores cabe considerar, en primer lugar, la formación. Los resultados del módulo de transición de la educación al mercado laboral, efectuado sobre la base de la EPA del segundo trimestre de 2000, arrojan varios resultados de gran interés a este respecto (cuadro II-5): en primer lugar, la proporción de mujeres sobre el total de ambos sexos es considerablemente más alta en el caso de quienes completaron un ciclo educativo superior (54,7 por 100)

GRÁFICO II-6
PORCENTAJE DE MUJERES EN EL EMPLEO Y EN EL PARO, 1977-2002
 (Medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

que en el total (47,6 por 100), y más baja en los niveles educativos menores (37,4 por 100 en educación primaria y 38,8 por 100 en secundaria de primera etapa); en segundo lugar, la proporción de quienes buscaron empleo —concepto equiparable *grosso modo* al de «activos»— fue muy alta, por encima del 75 por 100, en el total de niveles educativos y sexo; en tercer lugar, sólo en el caso de la educación primaria las mujeres buscaron empleo con menos frecuencia (diez puntos menos) que los varones; y por último, el porcentaje de quienes no encontraron empleo decrece fuertemente al aumentar el nivel educativo, pero también aumenta la diferencia en contra de las mujeres, cuya frecuencia de «paro» es 1,4 veces mayor que la de los varones en el nivel educativo más bajo, 2,2 veces en el caso de la educación secundaria de segunda etapa y 4,2 veces en el de la educación superior.

CUADRO II-5
**POBLACIÓN DE 16 A 35 AÑOS POR SEXO, NIVEL EDUCATIVO
 Y TRANSICIÓN AL EMPLEO, 2000**
 (Miles de personas y porcentajes, segundo trimestre)

Población de 16 a 35 años	Nivel educativo				
	Todos los niveles	Primaria	Secundaria		Superior
			Primera etapa	Segunda etapa	
Total (miles de personas)	3.443,8	202,2	961,1	744,1	1.536,4
Varones	1.803,2	126,5	588,6	392,5	695,6
Mujeres	1.640,6	75,7	372,5	351,7	840,7
Buscaron empleo (% sobre total)	75,5	72,3	75,3	75,6	76,0
Varones	74,4	75,9	75,7	73,7	73,4
Mujeres	76,7	66,2	74,6	77,7	78,2
No encontraron empleo (% sobre quienes buscaron)	21,3	42,4	28,4	21,8	14,0
Varones	15,4	37,3	22,8	13,3	5,0
Mujeres	27,6	52,3	37,2	29,1	21,1

Fuente: INE, Módulo de transición de la educación al mercado laboral. Datos reponderados, segundo trimestre 2000. Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

2.1.3. Menor incremento del empleo asalariado en el sector privado

355.000
asalariados más.
Dos tercios de
ellos, mujeres

Como en los años anteriores, el aumento del empleo en el año 2002, de acuerdo con los datos de la EPA, se debió casi por completo al de carácter asalariado, que contribuyó en más de un 93 por 100 al crecimiento total en el número de ocupados (cuadro II-6). En media anual, trabajaron como asalariados 13.142.000 personas, 355.000 más que en 2001, lo que supone un incremento del 2,8 por 100.

Llama la atención de nuevo, además, la fuerte presencia femenina en la creación de empleo asalariado, sobre todo en el sector privado: más de dos terceras partes (un 68 por 100) de los nuevos puestos de trabajo en este sector correspondieron a mujeres, cuando en todos los años anteriores, entre 1999 y 2001, la proporción nunca había llegado sino al 50 por 100. Estos resultados

CUADRO II-6
OCUPADOS POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2002

(Miles de personas, medias anuales, y variaciones con respecto al año anterior, en miles de personas y en porcentajes)

Ocupados por situación profesional	2002			Variación 2001-2002					
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
				Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	16.257,6	10.146,6	6.111,0	312,1	2,0	117,5	1,2	194,5	3,3
Trabajadores por cuenta propia	3.095,8	2.170,6	925,2	-45,0	-1,4	-12,4	-0,6	-32,6	-3,4
Empleador	867,2	676,8	190,3	24,3	2,9	19,3	2,9	5,0	2,7
Empresario sin asalariados/ trabajadores independientes	1.862,0	1.331,7	530,3	-43,3	-2,3	-25,2	-1,9	-18,1	-3,3
Miembro de cooperativa	90,4	60,8	29,6	-3,3	-3,5	-3,0	-4,7	-0,3	-1,0
Ayuda familiar	276,3	101,3	175,1	-22,7	-7,6	-3,5	-3,5	-19,2	-9,9
Asalariados	13.141,7	7.965,0	5.176,7	355,0	2,8	130,6	1,7	224,5	4,5
Sector público	2.608,3	1.347,4	1.260,9	90,4	3,6	44,8	3,4	45,6	3,7
Sector privado	10.533,5	6.617,7	3.915,8	264,7	2,6	85,8	1,3	178,9	4,8
Otra situación	20,0	11,0	9,0	2,0	10,8	-0,7	-6,0	2,7	41,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

inducen a preguntarse por las causas —más allá de la evidente composición sectorial del empleo por sexo— de este mejor comportamiento de la ocupación de las mujeres en 2002, que refuerza extraordinariamente un hecho que ya venía observándose desde algunos años atrás.

Frente a ese nuevo crecimiento del empleo asalariado, en 2002 descendió, en 45.000 personas, el número de trabajadores por cuenta propia, hasta situarse en algo menos de 3.096.000 personas. Tal retroceso fue resultado de los considerables descensos recogidos en dos categorías dentro de este tipo de empleo (la denominada «empresarios sin asalariados y trabajadores independientes» y la de «ayudas familiares»), sólo en parte enjugados por el importante aumento habido en la categoría de «empleadores», que creció en más de 24.000 personas. El crecimiento de esta última categoría continúa la tendencia de años anteriores (en 2001 el incremento se cifró en 35.000 personas), y en parte se asocia a un trasvase desde la

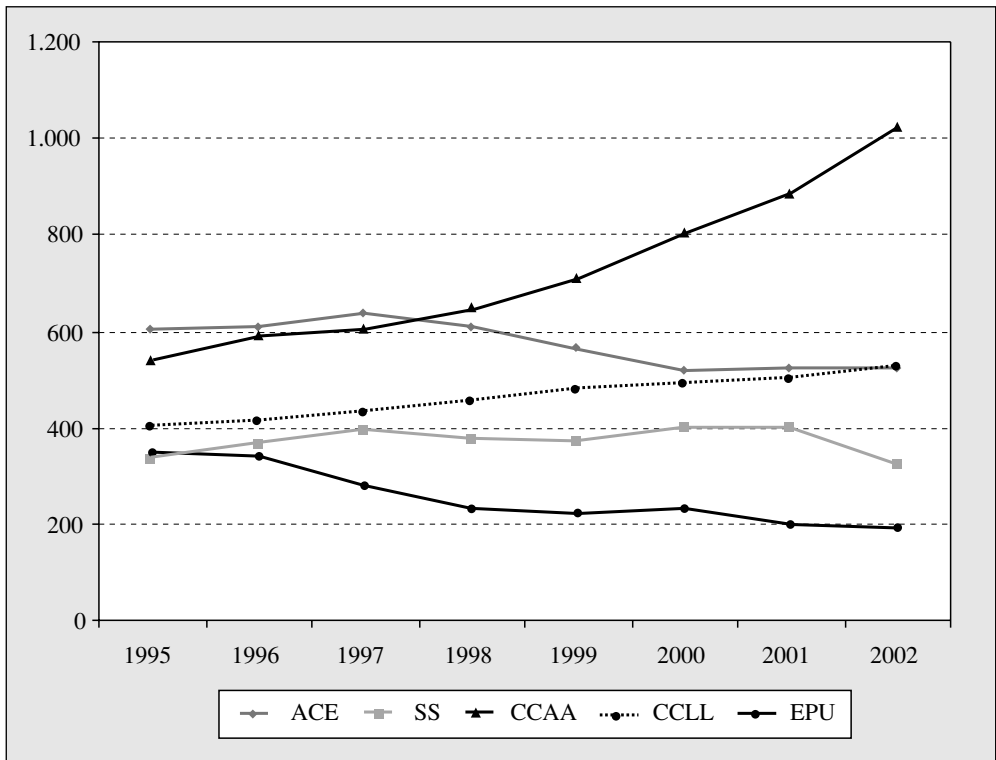
categoría de «empresarios sin asalariados y trabajadores independientes», como ocurre cuando las iniciativas empresariales se consolidan y crecen. Uno de los rasgos más destacados de la política española de empleo es, según el *Informe Conjunto sobre el Empleo 2002* de la Unión Europea, el énfasis en los denominados Pilares I y II de la Estrategia Europea de Empleo, esto es, en la promoción de la empleabilidad, favoreciendo la estabilidad en el empleo, y en el fomento de los emprendedores, facilitando la creación de empresas. No obstante, también según dicho Informe, queda mucho por hacer, pues varias medidas clave no han sido aún puestas en marcha, a pesar de haberse previsto así en los dos últimos programas nacionales de empleo.

*Mayor
crecimiento
relativo del
empleo público*

Dentro de los asalariados, por otra parte, es apreciable el menor crecimiento relativo en 2002 de los correspondientes al sector privado, que se vio acompañado por uno mayor —también en términos relativos— de los asalariados encuadrados en el sector público. En media anual, el sector privado generó algo menos de 131.000 nuevos empleos, lo que supone un crecimiento del 2,6 por 100, bastante por debajo del que se había obtenido en el año 2001 y muy lejos ya de los incrementos registrados en los años anteriores. El sector público, en cambio, aumentó en algo más de 90.000 asalariados, un 3,6 por 100, cuando en el año anterior su crecimiento medio se había situado en un 3 por 100.

Al atender al detalle del empleo asalariado en el sector público por tipo de administración (gráfico II-7), es palpable que ese resultado tuvo su origen principal en el fuerte crecimiento del empleo en las Comunidades Autónomas, donde en promedio anual se recogieron 134.000 asalariados más que en 2001. Ello supone un incremento del 15,2 por 100 en su volumen de empleo, que ya se sitúa por encima del millón de personas. Parte de este aumento se explica por el traspaso en enero de 2002 de las funciones y servicios de sanidad a las diez Comunidades que hasta entonces componían el territorio del Insalud, y tiene su reflejo en el descenso, en casi 77.000 personas, de los asalariados encuadrados en la administración de la Seguridad Social. El resto del incremento, en cambio, no es atribuible directamente a este tipo de circunstancias, como tampoco lo es el crecimiento, en casi 23.000 personas, del volumen de empleo asalariado en las entidades locales.

GRÁFICO II-7
EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1995-2002
 (Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

2.1.4. Asalariados: nuevo retroceso de la temporalidad

Más del 95 por 100 del aumento total en el trabajo asalariado en la EPA del año 2002 se originó por el crecimiento del número de quienes tenían un empleo de duración indefinida. En promedio, trabajaron con este tipo de contrato 327.000 personas más que en 2001, lo que arroja un porcentaje de aumento del 3,7 por 100. El empleo asalariado temporal, en cambio, creció sólo en 16.000 personas, un 0,4 por 100, cuando en el año anterior había aumentado un 3,1 por 100. Así, la denominada tasa de temporalidad, esto es, la proporción de asalariados con contrato temporal, se redujo 0,7 puntos entre 2001 y 2002, situándose en un 31 por 100. Este

Aumento en el año: 327.000 indefinidos y 16.000 temporales

descenso es mayor que el obtenido en el año anterior, pero apenas bastante para acumular tres puntos de reducción de la temporalidad del empleo en España desde que se inició, en 1997, la puesta en práctica de medidas para ello (cuadro II-7).

CUADRO II-7

ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, 1996-2002

(Promedio anual y variación respecto del año anterior, miles de personas. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total de asalariados)

Años	Indefinidos		Temporales		
	Número	Variación anual	Número	Variación anual	Tasa de temporalidad
1996	6.383,5	301,0	3.273,4	19,1	33,9
1997	6.724,5	341,0	3.396,2	122,8	33,6
1998	7.125,7	401,2	3.525,5	129,3	33,1
1999	7.697,6	571,9	3.776,8	251,3	32,9
2000	8.354,7	657,1	3.931,1	154,3	32,0
2001	8.735,4	380,7	4.051,3	120,3	31,7
2002	9.062,5	327,1	4.067,5	16,2	31,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

Lo más notable de estos resultados es que entre los varones se produjo un retroceso muy considerable en el número de los asalariados con contrato temporal, mientras que entre las mujeres prosiguió aumentando este tipo de empleo. En uno y otro sexo, además, fue similar el aumento en las cifras de asalariados con contrato indefinido, aunque obviamente en términos relativos fuese mayor el crecimiento del femenino. En media anual, trabajaron como asalariados con contrato temporal 48.000 varones menos (un 2 por 100) y 64.000 mujeres más (un 3,8 por 100) que en 2001; en esos mismos términos, el número de varones asalariados con contrato indefinido creció en 172.000 (3,1 por 100), y el de mujeres en 155.000 (4,8 por 100).

Nuevo incremento de la temporalidad en el sector público

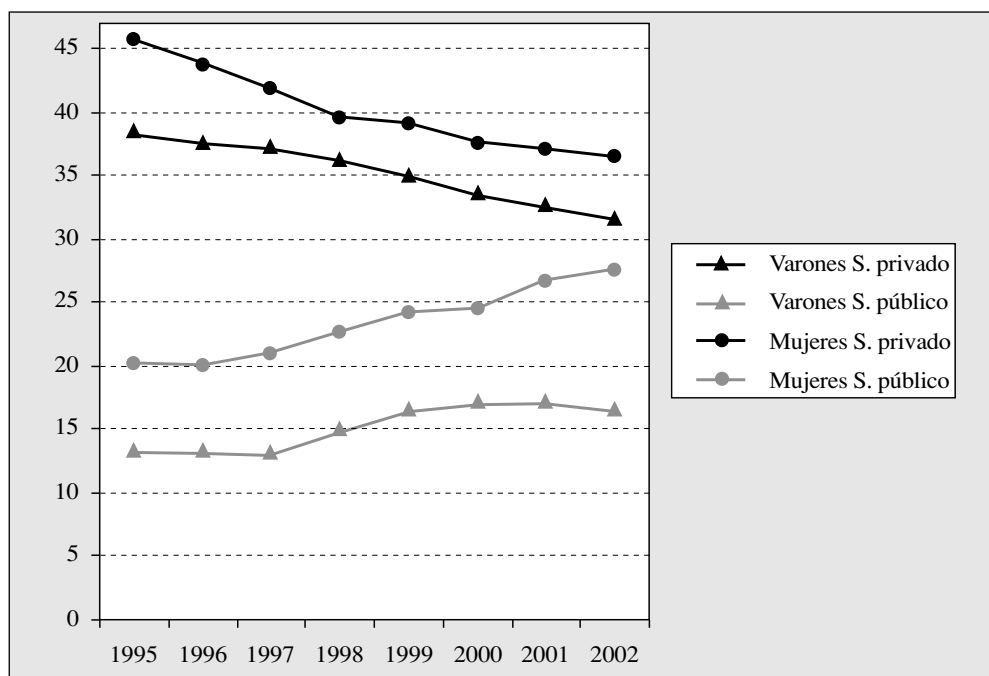
Por otro lado, el comportamiento del sector público contribuyó de nuevo al aumento del empleo temporal. En media anual, este sector ocupó a 22.000 mujeres temporales más que en el año 2001 y a cerca de 2.000 varones menos, mientras que el sector privado, aunque también arrojó un apreciable aumento de empleo temporal femenino (42.000 mujeres más que en el año anterior, un 3,1 por 100), tuvo un

retroceso mayor en el masculino (46.000 asalariados temporales menos, un 2,2 por 100). Así, en el sector público creció el empleo temporal en algo más de 20.000 personas, y en el sector privado se redujo ligeramente (en unas 4.000 personas) este tipo de empleo.

Y es que el empleo asalariado temporal en el sector público ha crecido bastante en los últimos años, sobre todo en el caso de las mujeres (gráfico II-8). Entre 1995 y 2002 la tasa de temporalidad en el sector público ha crecido casi 6 puntos (más de 7 en el caso de las mujeres), mientras que en el sector privado, aunque sigue siendo mucho más alta, ha retrocedido más de 7 puntos. En el último año, la tasa de temporalidad de las mujeres en el sector público está a más de 11 puntos porcentuales de la correspondiente a los varones asalariados en este sector, y ya sólo a 4 puntos de la correspondiente a la población asalariada masculina en el sector privado.

GRÁFICO II-8
TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO EN EL SECTOR PRIVADO
Y EN EL PÚBLICO, 1995-2002

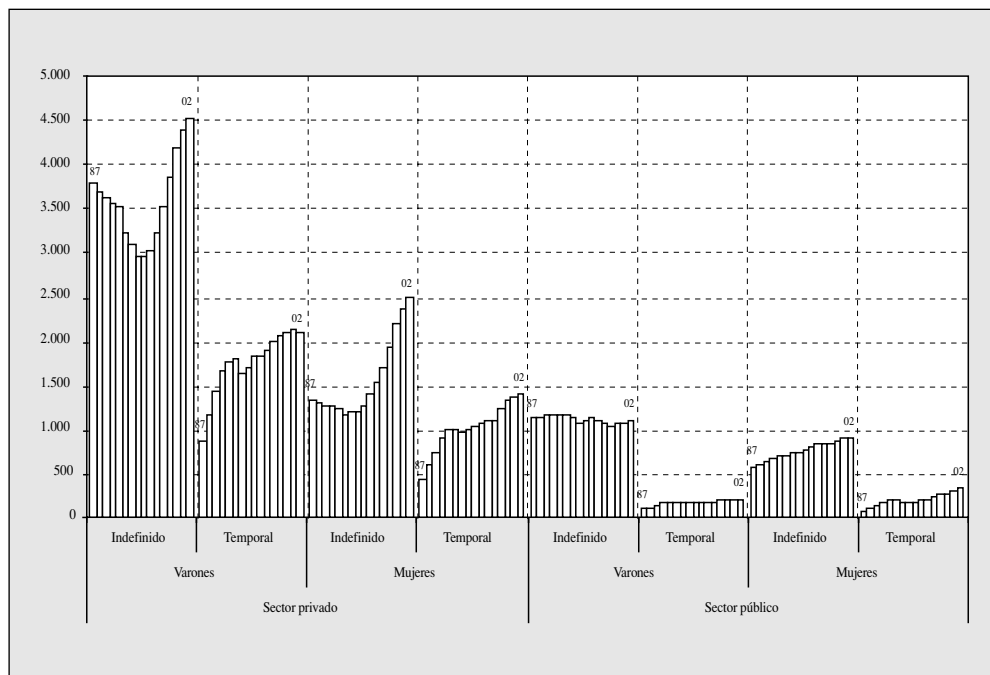
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal en cada caso, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

No obstante, hay que insistir en que el número de asalariados con contrato temporal en el sector público es mucho más bajo que en el sector privado (lógicamente porque también lo es su número total de asalariados), y en que sólo en el caso de las mujeres su contribución fue determinante en la evolución de la temporalidad total en 2002. Por lo demás, observando ésta con mayor perspectiva (gráfico II-9), parece evidente que su resistencia a la baja no proviene de un escaso aumento del empleo indefinido, sino simplemente del propio volumen que, desde los primeros años noventa, había alcanzado el empleo temporal. Bastan sucesivos aumentos en este último, aunque sean relativamente pequeños, para mantener la temporalidad en porcentajes similares.

GRÁFICO II-9
**EMPLEO ASALARIADO POR SEXO, TIPO DE CONTRATO
 Y SECTOR PÚBLICO O PRIVADO, 1987-2002**
 (Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

Temporalidad que, por otra parte, afecta a casi dos millones de asalariados menores de 30 años, más de un 52 por 100 del total en esas edades, y a más de un millón de asalariados entre 30 y 40 años, cerca de un 29 por 100 del total. A este respecto, el documento de la Comisión Europea⁴ que acompaña al *Informe Conjunto sobre el Empleo 2002* señaló que las medidas adoptadas en los últimos años habían tenido resultados positivos, como mostraba el mayor crecimiento del empleo estable, pero que la tasa de temporalidad permanecía tenazmente alta, de manera que habría que hacer esfuerzos adicionales en esta dirección, particularmente para los jóvenes y las mujeres, fomentando para ello, como instrumento de primer orden, el diálogo social. Y citaba a tal respecto el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002, que incluía entre sus criterios y líneas de actuación la promoción de la estabilidad en el empleo, de manera compatible con el mantenimiento de un marco de contratación temporal capaz de responder a las necesidades coyunturales de la producción.

*Instrumentos
para reducir
la temporalidad*

Las mismas consideraciones se encuentran en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003⁵, donde se indica que la legislación laboral traslada competencias a ésta para concretar y adaptar aspectos de las distintas modalidades de contratos a las circunstancias de las empresas. El citado Acuerdo pone, asimismo, de manifiesto que se constata el dato positivo de un tratamiento creciente en los convenios de algunos de los aspectos relativos al empleo y a la contratación. Y plantea una serie de líneas de actuación para que la negociación colectiva asuma un papel protagonista en ellos: promover la contratación indefinida y la conversión de contratos temporales en contratos fijos, adoptar fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales y fomentar el uso adecuado de las modalidades contractuales, de forma tal que las necesidades permanentes de las empresas se atiendan con contratos indefinidos y las coyunturales con contratos temporales, al tiempo que se fomenta el uso de los contratos formativos como vía de inserción laboral y cualificación de los trabajadores.

⁴ Commission staff working paper: Assessment of the implementation of the 2002 employment guidelines. Supporting document to the Joint Employment Report 2002. COM (2002) 621 final

⁵ Firmado en la sede del CES el 30 de enero de 2003 por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

*Sin avances en
el trabajo a
tiempo parcial*

Precisamente en relación con la disminución de la excesiva temporalidad, el Acuerdo 2003 señala que los contratos a tiempo parcial indefinidos permiten conjugar la estabilidad en el empleo con necesidades productivas variables de las empresas, por lo que el fomento de un uso adecuado de tales contratos a través de la negociación colectiva puede ser una alternativa a la contratación temporal o a la realización de horas extraordinarias en determinados supuestos. Añade, además, que lo mismo cabe decir de los contratos fijos discontinuos y su uso para las actividades discontinuas o estacionales, muy importantes en la economía española.

Y es que la escasa importancia del trabajo a tiempo parcial en España, también citada en el mencionado Informe de la Unión Europea, puede ser uno de los factores que expliquen la resistencia a la baja de la excesiva temporalidad. Ello hace que la promoción efectiva de este tipo de jornada sea uno de los retos pendientes para el futuro. La evolución, en términos de empleo total y de empleo asalariado, del trabajo a tiempo parcial en los últimos años (cuadro II-8) deja, por otra parte, poco margen para evaluar positivamente las medidas adoptadas hasta ahora para esa promoción: en 2002, un 8,2 por 100 de los asalariados trabajaron a tiempo parcial, apenas una décima más que en el año anterior.

CUADRO II-8

OCUPADOS Y ASALARIADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO, 1996-2002

(Miles de personas y porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial en cada situación profesional y sexo, medias anuales)

Años	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Ocupados		Asalariados		Ocupados		Asalariados		Ocupadas		Asalariadas	
	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total
1996	982,8	7,7	709,6	7,3	247,1	2,9	154,8	2,5	735,7	16,5	554,8	16,0
1997	1.050,7	7,9	794,7	7,8	258,9	3,0	173,3	2,7	791,8	17,0	621,4	16,8
1998	1.074,5	7,8	838,9	7,9	260,5	2,9	182,4	2,7	814,0	16,8	656,6	16,9
1999	1.158,6	8,0	928,7	8,1	269,0	2,9	190,5	2,6	889,6	17,1	738,2	17,2
2000	1.214,8	7,9	986,9	8,0	266,9	2,7	194,0	2,6	947,9	16,8	192,9	16,9
2001	1.266,6	7,9	1.036,8	8,1	273,6	2,7	201,4	2,6	992,9	16,8	835,5	16,9
2002	1.277,8	7,9	1.077,3	8,2	258,0	2,5	198,1	2,5	1.019,8	16,7	879,2	17,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodológica 2002 [www.ine.es/inebase].

El porcentaje entre los ocupados fue muy similar, y cabe recordar que es uno de los más bajos de toda la Unión Europea (donde en 2001, con datos de Eurostat, la proporción de trabajo a tiempo parcial sobre el total del empleo era 10 puntos mayor que en España). Desde 1996, además, ese porcentaje ha aumentado muy poco, y exclusivamente gracias al lento progreso entre las mujeres. Que, por otra parte, también arrojan en el caso de España un resultado 15 puntos inferior al del total de la Unión Europea.

El problema es que, además, el trabajo a tiempo parcial sólo tiene importancia significativa en tres ramas de actividad dentro del mercado de trabajo español: educación, servicios personales y servicio doméstico, en las que este tipo de jornada supuso en 2002, respectivamente, un 14, un 15 y un 48 por 100 sobre sus totales de ocupados según la EPA. Estas tres ramas agrupan más de un tercio del total del empleo a tiempo parcial, y sólo un 10 por 100 del total de empleo a tiempo completo.

Además de las distintas consideraciones que se expusieron en la anterior edición de esta Memoria para acotar las causas del estancamiento del trabajo a tiempo parcial en España⁶, esa concentración en muy pocas ramas de actividad, que apenas se ha reducido en los últimos diez años, hace pensar que serían necesarias medidas de promoción más activas de este tipo de jornada para su extensión a las distintas actividades económicas, y no sólo reformas de la regulación contractual. Por otra parte, menos de la mitad de las personas (un 41 por 100) que trabajaban a tiempo parcial en la EPA del cuarto trimestre de 2002 aludieron motivos asimilables a su propia voluntad o circunstancias para tener un trabajo a tiempo parcial⁷, de manera que quizá también habría que estudiar qué tipo de factores —más allá de la evidente menor retribución total— pueden estar inhibiendo el que más personas consideren atractivo trabajar a tiempo parcial.

⁶ Entre las que cabe destacar la mayor asociación entre trabajo a tiempo parcial y economía sumergida, circunstancia que dificulta su promoción si previamente no se consigue que aflore.

⁷ Asistencia a cursos (6,3 por 100); enfermedad o incapacidad propia (0,8 por 100); obligaciones familiares (cuidado de niños o de adultos enfermos o discapacitados, 10,7 por 100); no querer trabajo de jornada completa (7,3 por 100); otros motivos (16,2 por 100).

2.1.5. Dispersión territorial en el empleo y en el paro

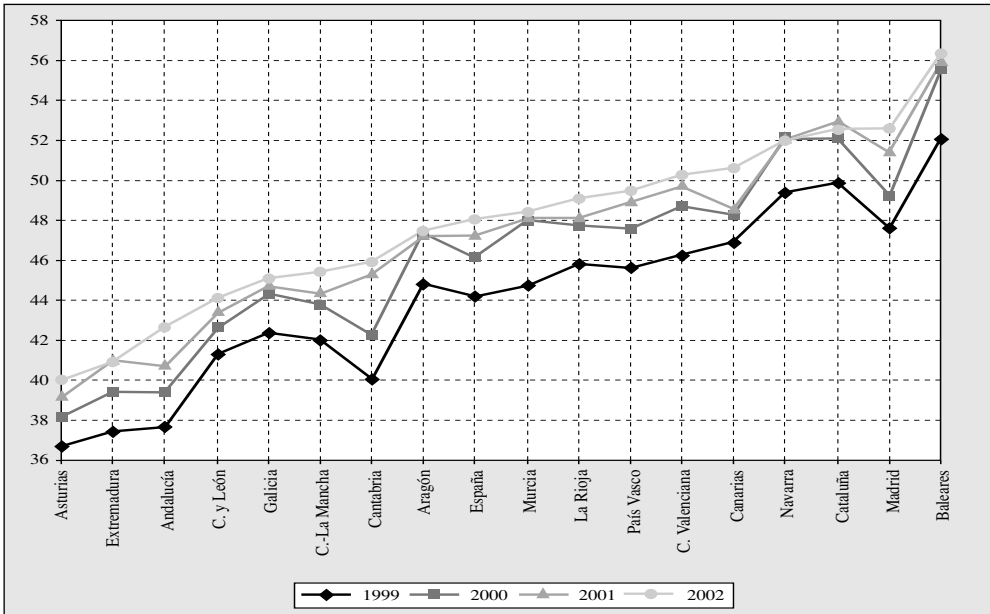
La creación de empleo en 2002 fue bastante para impulsar un nuevo aumento de las tasas de empleo en casi todas las Comunidades Autónomas, con la principal excepción de Cataluña, donde ese indicador se redujo nada menos que medio punto porcentual, probablemente por el mayor componente industrial del empleo en esta Comunidad.

Madrid logró el mayor aumento en la tasa de empleo

El aumento de la tasa de empleo fue, en cambio, especialmente alto en Andalucía y en Canarias, cifrado en ambos casos en cerca de dos puntos, y muy notable en Madrid, donde el aumento en más de un punto de este indicador supuso que esta Comunidad Autónoma pasara a ser la segunda (por delante de Cataluña y Navarra) en tasa de empleo en 2002, desde el cuarto lugar que había venido ocupando en los tres años anteriores (gráfico II-10).

GRÁFICO II-10

TASAS DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999-2002
(Porcentaje de ocupados sobre el total de población mayor de 16 años, segundos trimestres. Comunidades Autónomas ordenadas según su tasa de empleo en 2002)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

Baleares continuó siendo, a casi cuatro puntos de distancia, la región con mejor resultado en términos de empleo (un 56 por 100 de ocupados sobre el total de población mayor de 16 años); Asturias, pese al crecimiento cercano a un punto respecto a la del año anterior, arrojó la menor tasa de empleo, apenas un 40 por 100.

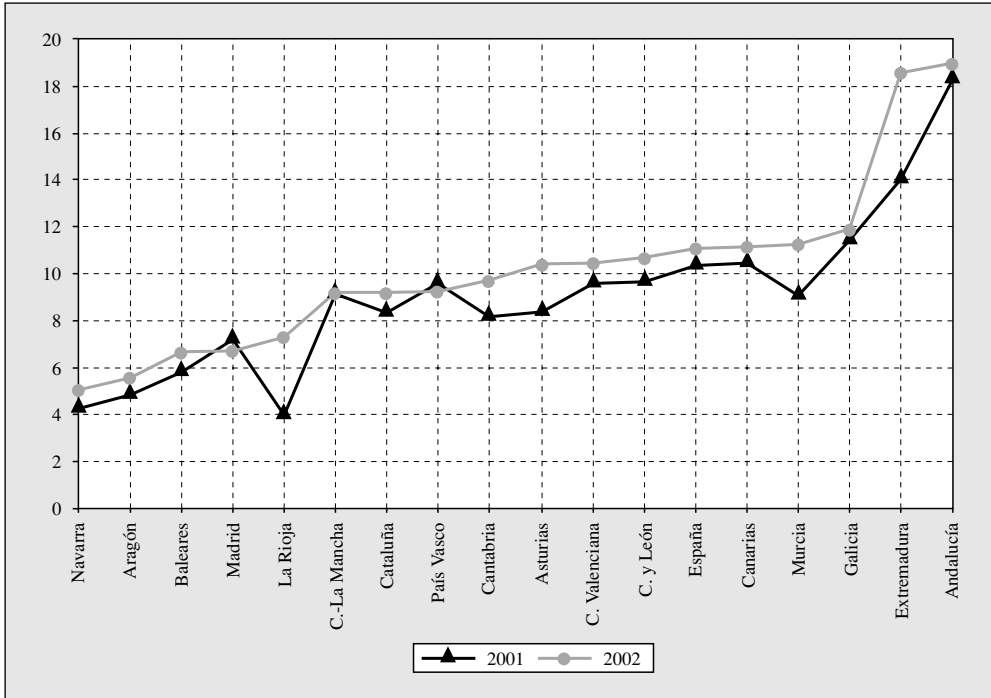
Atendiendo a la tasa de empleo entre 25 y 54 años, aproximación útil para eliminar de la comparación entre territorios las considerables diferencias existentes en la estructura por edades de sus poblaciones, los resultados más bajos correspondieron en 2002, en consonancia con sus más altas tasas de paro, a Andalucía (algo menos de un 61 por 100) y a Extremadura (62 por 100), así como, de nuevo, a Asturias (con un resultado ligeramente por encima del 63 por 100); en estos tres casos tales resultados se situaron significativamente por debajo de la media nacional (70,6 por 100), mientras que, en el otro extremo, los datos correspondientes a Madrid, Cataluña, Navarra y Baleares fueron superiores al 75 por 100, significativamente por encima de esa media.

En todo caso, el aumento del empleo no fue bastante para impedir que el paro creciese en casi todas las Comunidades Autónomas (gráfico II-11). Sólo el País Vasco y Madrid redujeron ligeramente en 2002 sus tasas de desempleo. En las demás se recogieron notables aumentos, sobre todo los correspondientes a Extremadura, La Rioja, Murcia y Asturias. En la primera de estas cuatro Comunidades el crecimiento del paro en 2002, cifrado en 4,5 puntos, elevó el desempleo hasta el 18,6 por 100 de la población activa, a poca distancia de la correspondiente a Andalucía, que, con un 20 por 100 en 2002, siguió siendo la región con mayor tasa de paro, a casi 15 puntos de Navarra, donde se obtuvo el resultado más bajo. El aumento del paro en La Rioja, a pesar del crecimiento, cercano a un punto, en su tasa de empleo, supuso un incremento de 3,3 puntos porcentuales en la tasa de desempleo, lejos ya del puesto más bajo en paro que había logrado ocupar en el año anterior.

El paro creció en todas las CCAA, excepto País Vasco y Madrid

Todos estos datos, en definitiva, subrayan uno de los aspectos más destacados en la última evaluación anual sobre los progresos de España en la Estrategia Europea de Empleo: la fuerte dispersión territorial que presentan los resultados de los mercados de trabajo regionales en España. En el *Informe Conjunto sobre el*

GRÁFICO II-11
TASAS DE PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001-2002
 (Porcentaje de desempleados sobre el total de población activa, segundos trimestres.
 Comunidades Autónomas ordenadas según su tasa de paro en 2002)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

Empleo de la Unión Europea 2002 se señalaba expresamente que, si bien habían experimentado una mejora en los últimos años, los desequilibrios territoriales en el mercado de trabajo español se encontraban en 2001 entre los más pronunciados de la Unión, de manera que se hacía necesario adoptar medidas adicionales en la política española de empleo para tratar de reducirlos. Entre otras, se citaba la necesidad de completar la modernización de los servicios públicos de empleo y, sobre todo, la de incrementar la coordinación entre los servicios de empleo regionales, buscando un equilibrio adecuado entre el desarrollo regional y la movilidad geográfica y funcional.

Y es que la fuerte creación de empleo desde 1996 no ha sido capaz de acortar la distancia entre las tasas de empleo y paro de las Comunidades Autónomas mejor y peor situadas en estos dos aspectos. De hecho, hay un grupo, compuesto por Baleares, Navarra y Madrid, en el que se dan tasas de empleo mucho más altas y tasas de paro relativamente bajas, y a mucha distancia hay otro grupo, en el que cabe incluir básicamente a Andalucía y a Extremadura, donde los resultados de empleo son escasos y los correspondientes al paro destacadamente más altos. Pero, además, en el resto de los casos la dispersión es también muy notable.

*Distancias
persistentes entre
las tasas de
empleo y paro
por CCAA*

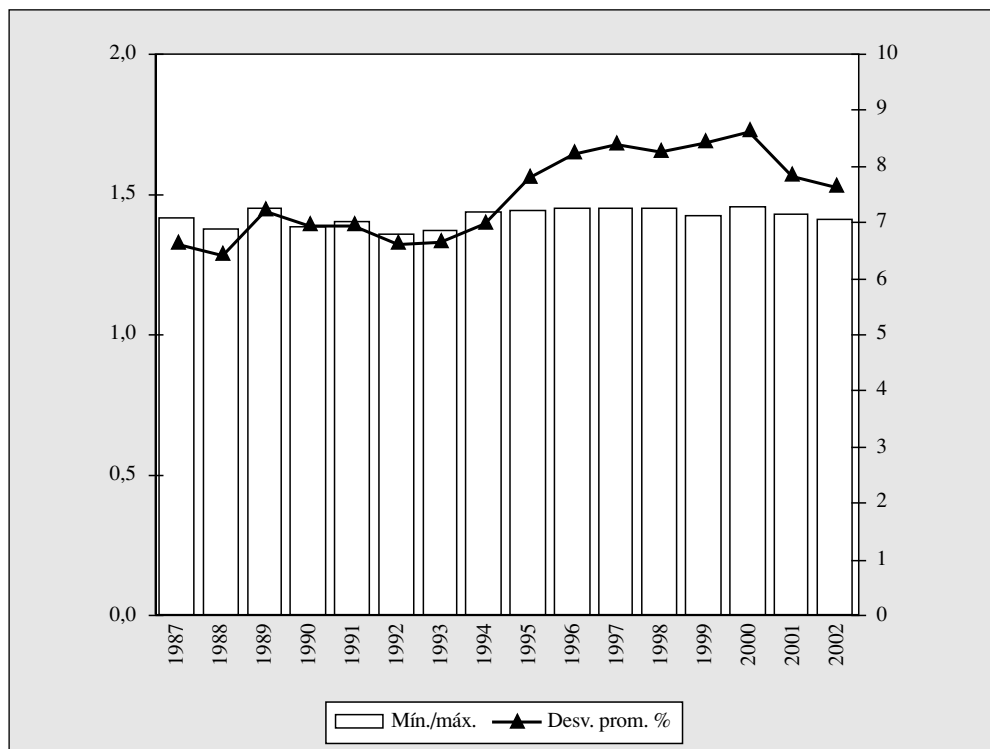
Para ilustrar esta circunstancia se han construido, en los dos gráficos siguientes, series entre 1987 y 2002 de dos medidas habituales de esta dispersión: la conocida como *minmax*, que es el cociente en veces entre el mayor y el menor valor regional de cada indicador (es decir, de la tasa de empleo y de la de paro) en cada año, y el promedio anual de las desviaciones regionales, en valor absoluto, expresado como porcentaje de la media nacional en ese mismo año. En ambos casos un aumento en el valor de la expresión refleja una mayor dispersión en los resultados regionales del indicador que se trate; pero el primero indica sobre todo la amplitud de esa dispersión, mientras que el segundo refleja su validez general. En el gráfico II-12 puede verse cómo la tasa de empleo más alta en cada año, desde 1987, es nada menos que vez y media mayor que la más baja. Es claro, además, que la distancia así medida entre el mejor y el peor resultado territorial no ha experimentado ninguna mejora sustancial en todos estos años, aunque puede anotarse una ligera reducción en los primeros años noventa, coincidiendo con la etapa más dura de la última crisis económica, y otra en los dos últimos ejercicios. El promedio de las desviaciones, por su parte, también creció entre 1993 y 2002, situándose en ese último año en cerca de un 9 por 100, y descendió en 2001 y 2002.

En el gráfico II-13, por otro lado, puede verse con claridad el aumento en la amplitud del rango de variación territorial de las tasas de paro entre 1996 y 2000, y sobre todo entre 1998 y 2000. Si en 1990 esa amplitud se había traducido en que la tasa de paro más alta era 3,5 veces mayor que la más baja, y 3 veces en 1995, en el año 2000 el cociente correspondiente se situó en 5,5 veces. En el año 2002, a pesar de un pronunciado descenso, todavía estaba en 3,7 veces. De igual forma, la dispersión regional en las tasas de

GRÁFICO II-12

**MEDIDAS DE DISPERSIÓN REGIONAL DE LAS TASAS DE EMPLEO,
1987-2002**

(Escala izquierda: cociente en veces entre la menor y la mayor tasa de empleo en las CCAA en cada año. Escala derecha: desviación media como porcentaje del promedio nacional. Segundos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

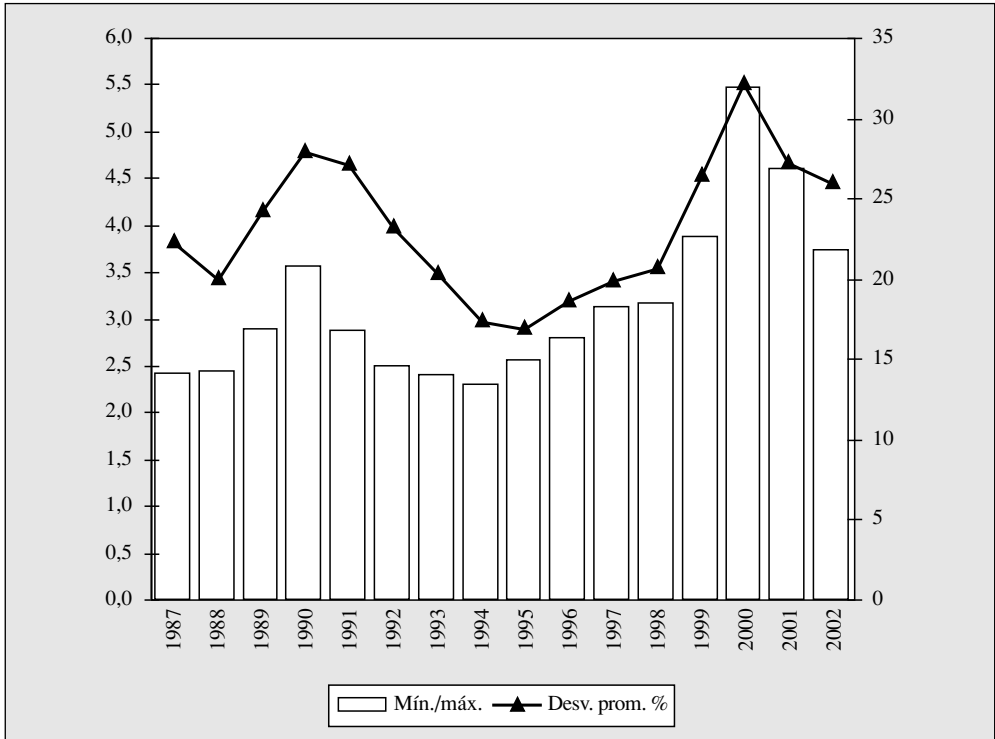
pero creció hasta 1990, se redujo fuertemente entre ese año y 1995, y volvió a crecer desde entonces y hasta 2000, año en que superó el 32 por 100. En 2002, después de una ulterior bajada, el promedio de las desviaciones era un 25 por 100 de la tasa media de paro en España.

Parece, así, que la dispersión territorial en las tasas de empleo y en las de paro, y también la amplitud del rango de esa dispersión, aumentan en momentos de fuerte crecimiento económico, en los que se dan altas tasas de creación de empleo y de disminución del

GRÁFICO II-13

MEDIDAS DE DISPERSIÓN REGIONAL DE LAS TASAS DE PARO, 1987-2002

(Escala izquierda: cociente en veces entre la menor y la mayor tasa de paro en las CCAA en cada año. Escala derecha: desviación media como porcentaje del promedio nacional. Segundos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

paro, y se reducen en los de coyuntura adversa. Circunstancia que habrá que tener muy en cuenta si se trata de lograr, a medio plazo, objetivos cercanos al pleno empleo, que necesariamente pasan por equilibrar el balance regional de los mercados de trabajo.

2.2. FLUJOS DE ENTRADA Y SALIDA

El presente apartado, como es habitual en esta Memoria, atenderá a algunos datos relevantes sobre el conjunto de movimientos de entrada y salida que continuamente se producen en el mercado de trabajo. Los saldos de tales flujos, acumulados al nivel previo

anterior, determinan los niveles actuales de empleo y paro que se acaban de describir. Ello permite aproximarnos a la mayor o menor movilidad de las personas con relación a la actividad laboral, y cuáles son las vías básicas a través de las que se producen esas entradas y salidas, e incluso reforzar las conclusiones que se obtienen en el estudio de las tendencias y perspectivas del empleo comparando volúmenes de éste en distintos momentos.

El núcleo central de esta perspectiva de flujos por lo que hace a la «entrada» es, lógicamente, la contratación, cuyo estudio, por lo demás, tiene un claro interés propio, al ser uno de los principales instrumentos de la política de empleo española. No obstante, es preciso indicar de modo previo varios datos sobre los movimientos de entrada y salida en la actividad, el empleo y el paro, pues son imprescindibles para comprender las cifras de contratos que se celebran cada año, y también para recordar la diferencia —siempre subrayada en estas páginas— entre la frecuencia de uso de una u otra modalidad de contratación y la frecuencia de celebración de contratos bajo esas mismas modalidades.

Así, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral que elabora el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en los tres primeros trimestres de 2002 se produjeron más de 6.100.000 altas de trabajadores (de efectivos laborales, en la terminología de la citada encuesta), y cerca de 5.700.000 bajas, lo que supone observar en cada trimestre más de dos millones de altas y 1,9 millones de bajas, o, lo que es lo mismo, que cada tres meses cerca de un 20 por 100 de la plantilla que había al inicio del trimestre está compuesta por personas distintas.

De igual forma, si se acude a los datos sobre movilidad en relación con la actividad que proporciona la EPA, puede verse cómo en cada trimestre del año un elevado porcentaje de personas entra o sale de la condición de ocupado, de inactivo o de parado. Pero también puede verse la diferencia en los flujos según sean de la ocupación al paro o viceversa, que habla tanto de la prolongación de la búsqueda de empleo como de la probabilidad de quedar desempleado que tienen los ocupados: En el cuarto trimestre de 2002, un 21,5 por 100 de los parados había tenido empleo en el trimestre anterior, igual que un 21,1 por 100 de los inactivos, pero sólo un 3,1 por 100 de los ocupados había estado en desempleo.

Asimismo, por lo que respecta a las «salidas», se atenderá a lo que pueden denominarse vías institucionales, esto es, despidos, conciliaciones y expedientes de regulación de empleo. Pero partiendo de la constatación de que el estudio de estos flujos deja fuera la mayor parte de las salidas del empleo, pues la proporción más importante de éstas se concentra, hoy por hoy, en la finalización de un contrato temporal: de acuerdo con los datos de la EPA, en el año 2002 un 63,3 por 100 de los desempleados accedió a esa condición por haber finalizado un contrato temporal, frente a un 8,6 por 100 por despido.

2.2.1. Evolución de la contratación registrada en el INEM

En el año 2002 se registraron 13,6 millones de nuevos contratos de trabajo, cerca de 56.000 más que en el año anterior (cuadro II-9). Este aumento supone un cambio respecto a lo ocurrido en 2001, cuando el número de nuevos contratos registrados se redujo por primera vez desde 1993, pero su escasa magnitud contrasta sobre todo con los resultados del periodo 1994-2000, que arrojan un crecimiento medio acumulativo anual superior a 1.200.000 contratos.

Por otra parte llama la atención el menor aumento de la contratación indefinida en las principales modalidades⁸. En 2002 se registraron cerca de 295.000 nuevos contratos indefinidos ordinarios con jornada completa y 201.000 contratos indefinidos bajo la nueva modalidad que introdujo la Ley 63/1997 (indefinidos «de fomento») con esa misma jornada, cifras que suponen, respectiva-

La contratación indefinida creció menos que en 2001

⁸ El cambio desde enero de 2002 en la forma de clasificar los contratos en la *Estadística de Contratos Registrados* del INEM dificulta la comparación homogénea con años anteriores de cada figura contractual. Hasta esa fecha, los contratos a tiempo parcial se recogían por separado, de manera que en el resto de los casos sólo se computaban los concertados en jornada completa; desde entonces, dado que el tiempo parcial no es en sentido estricto un tipo de contrato, los celebrados con esta jornada se suman a los de cada modalidad. La información disponible en dicha estadística para los años 2001 y 2002 permite reconstruir los datos de esos dos años sobre contratación indefinida a tiempo completo y a tiempo parcial, así como los correspondientes al resto de modalidades en cualquier tipo de jornada. Pero no es posible efectuar los mismos cálculos con los datos de años anteriores para distribuir los contratos a tiempo parcial entre las distintas modalidades de duración temporal.

mente, un 7,4 y un 20,7 por 100 menos que en el año anterior. También se redujo el número de nuevos contratos indefinidos a tiempo parcial (un 1,9 por 100), aunque creció ligeramente el correspondiente a los fijos discontinuos. A cambio, prosiguió el aumento en el número de conversiones de contratos temporales en indefinidos, impulsado ya en el año anterior por el cambio en el esquema de medidas de fomento de la contratación indefinida a partir del RDL 5/2001, que reintrodujo la bonificación de tales conversiones en determinados supuestos. En 2002 el número de éstas se situó cerca de 540.000, un 14,2 por 100 más que en el año anterior (cuando, a su vez, se había doblado la cifra del año 2000).

Contratos temporales: aumento de la interinidad

En cuanto a la contratación temporal, las cifras de 2002 muestran aumentos, pequeños en comparación con las cifras de años anteriores, en todas las grandes modalidades, con la excepción del contrato de interinidad, cuya cifra rebasó el millón de registros, un 8,8 por 100 más que en 2001. En la modalidad denominada eventual por circunstancias de la producción se registraron 6,1 millones de contratos, 133.000 más que en 2001 (lo que supone un crecimiento del 2,2 por 100), y en el contrato por obra o servicio determinado el registro ascendió a algo más de 5 millones de contratos, apenas un 0,4 por 100 más que en 2001.

CUADRO II-9
CONTRATOS REGISTRADOS, 2001-2002
 (Totales anuales)

Tipo de contrato	2001	2002
Indefinido ordinario (Jornada completa)	318.478	294.974
Indefinido fomento (Jornada completa)	253.578	201.018
Indefinido ordinario/fomento (Jornada parcial)	170.768	165.343
Fijo discontinuo	72.750	73.519
Obra o servicio determinado*	5.036.781	5.058.733
Eventual circunstancias producción*	6.100.852	6.233.171
Interinidad*	922.470	1.003.414
Prácticas*	75.762	78.195
Formación*	121.207	126.568
<i>Resto modalidades*</i>	<i>511.242</i>	<i>404.559</i>
Total contratos iniciales	13.583.884	13.639.494
Conversiones en indefinidos	472.600	539.754
Total contratos registrados	14.056.484	14.179.248

* En jornada completa o parcial.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

Como en el año anterior, el examen de las principales modalidades de contratación temporal según su duración (cuadro II-10) presenta resultados a partir de los cuales es difícil atribuir las variaciones en el volumen de los nuevos contratos registrados, sobre todo en el caso del contrato de interinidad, a una menor o mayor duración media de éstos. Un cálculo aproximado⁹ de esa duración para 2001 y 2002 arroja una media en torno a 52 días en los dos años en el caso del contrato eventual; en el de interinidad, descontando los de duración indeterminada, el promedio se sitúa en 41 días en 2001 y en 39 días en 2002; y en el de obra o servicio, también atendiendo sólo a los que tienen duración determinada, en 82 días en 2001 y en 80 días en 2002. Así, la duración media apenas habría variado, pues estos resultados deben interpretarse en términos de intervalo: entre uno y tres meses en el caso del contrato eventual y del contrato de interinidad con duración determinada, y entre 3 y 6 meses en el caso de los contratos por obra o servicio por plazo determinado.

Se mantuvo la duración media de los contratos temporales

CUADRO II-10
CONTRATOS TEMPORALES EN JORNADA COMPLETA: PRINCIPALES MODALIDADES* POR DURACIÓN, 2001-2002

(Total registrado en cada año y variación anual en número y en porcentaje)

Duración	Obra o servicio determinado				Eventual circunstancias producción				Interinidad			
	2001	2002	Variación		2001	2002	Variación		2001	2002	Variación	
			Número	%			Número	%			Número	%
Determinada	484.384	463.573	-20.811	-4,3	4.836.729	4.905.401	68.672	1,4	311.991	318.234	6.243	2,0
≤ 1 mes	220.070	236.881	16.811	7,6	2.576.941	2.658.182	81.241	3,2	217.392	223.715	6.323	2,9
≤ 7 días		134.282				1.204.710				98.180		
> 7 días y ≤ 15 días		49.406				432.490				41.216		
> 15 días y ≤ 1 mes		53.193				1.020.982				84.319		
> 1 mes y ≤ 3 meses	104.312	93.922	-10.390	-10,0	1.270.385	1.263.124	-7.261	-0,6	61.884	58.548	-3.336	-5,4
> 3 meses y ≤ 6 meses	97.708	72.687	-25.021	-25,6	884.237	864.017	-20.220	-2,3	26.361	28.522	2.161	8,2
> 6 meses y ≤ 1 año	55.717	53.369	-2.348	-4,2	102.831	118.764	15.933	15,5	5.328	5.873	545	10,2
> 1 año	4.577	6.714	2.137	46,7	2.335	1.314	-1.021	-43,7	1.026	1.576	550	53,6
Indeterminada	3.591.111	3.585.813	-5.298	-0,1					422.570	442.261	19.691	4,7
Total	4.075.495	4.049.386	-26.109	-0,6	4.836.729	4.905.401	68.672	1,4	734.561	760.495	25.934	3,5

* En número de contratos.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

⁹ Tomando valores centrales en los intervalos definidos en la estadística.

De todas formas, es interesante subrayar, a partir del mayor detalle de duraciones que proporciona la *Estadística de Contratos Registrados* en 2002, el fuerte peso que tiene la contratación de muy corta duración en la contratación eventual: en ese año, no sólo más de la mitad (un 54,2 por 100) de los contratos eventuales con jornada completa se celebró con una duración de un mes o menos, sino que casi la cuarta parte (un 24,6 por 100) de tales contratos tuvo un plazo de una semana o menos. Lo mismo ocurrió en los contratos por obra o servicio y en los de interinidad, pero en estos dos casos el mayor peso, con mucha diferencia, de la duración indeterminada resta significado a esa proporción.

Mayor plazo de la contratación temporal a tiempo parcial

En la contratación temporal a tiempo parcial, en cambio, la estructura por duraciones de los nuevos contratos registrados (cuadro II-11) muestra cierto mayor equilibrio entre los distintos plazos, con un peso relativamente más bajo de los más cortos: en 2002, un 38,8 por 100 de estos contratos tuvo una duración de un mes o menos, y la proporción de los que tuvieron duraciones de hasta una

CUADRO II-11
CONTRATOS TEMPORALES EN JORNADA A TIEMPO PARCIAL*
POR DURACIÓN, 2001-2002

(Total registrado en cada año y variación anual en número y en porcentaje)

Duración	Temporales con jornada parcial*			
	2001	2002	Variación	
			Número	%
Determinada	1.612.209	1.727.814	115.605	7,2
≤ 1 mes	619.960	671.041	51.081	8,2
≤ 7 días		337.184		
> 7 días y ≤ 15 días		88.483		
> 15 días y ≤ 1 mes		245.374		
> 1 mes y ≤ 3 meses	568.280	587.771	19.481	3,4
> 3 meses y ≤ 6 meses	335.610	357.879	22.269	6,6
> 6 meses y ≤ 1 año	79.292	99.565	20.273	25,6
> 1 año	9.067	11.558	2.491	27,5
Indeterminada	809.557	894.527	84.970	10,5
Total	2.421.766	2.622.341	200.575	8,3

* En cualquier modalidad contractual de duración no indefinida.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

semana fue del 19,5 por 100. Pero hay que subrayar que más de un 25 por 100 del crecimiento entre 2001 y 2002 de los contratos temporales pactados con este tipo de jornada se debió a los celebrados por un mes o menos, lo que no sólo contrasta vivamente con la reducción que antes se indicó en el número de nuevos contratos indefinidos a tiempo parcial en 2002, sino que apunta a la tantas veces reiterada diferencia que hay entre la frecuencia de uso de un tipo de contrato y la frecuencia de su celebración. Esta última, en estrecha relación con la duración media de los contratos, explica un alto número de éstos en el registro, sin que ello signifique que se está extendiendo el número de personas contratadas a tiempo parcial. Tal como arrojan los datos de la EPA que se expusieron en el epígrafe 2.1.4, las distintas iniciativas adoptadas para fomentar este tipo de jornada no han tenido efecto evidente.

También se indicó ya en la anterior edición de esta Memoria que la disminución del número de contratos indefinidos «de fomento» probablemente tiene su origen en la supresión de las bonificaciones en el supuesto de contratación a jóvenes menores de 30 años. Un repaso a la evolución de este tipo de contratos por sexo y edad (cuadro II-12) muestra que en 2002 prosiguió la tendencia de 2001: una fuerte disminución en el número de los celebrados con menores de 30 años (un 38,8 por 100 por debajo de la cifra de 2001, que, a su vez, fue un 53,9 por 100 inferior a la de 2000), claramente más acusada en el caso de los varones, y un aumento notable, aunque insuficiente para compensar esa disminución, entre los 30 y los 44 años, mucho más importante entre las mujeres que entre los varones en este grupo de edad.

Efectos de los incentivos a la contratación estable

En cuanto a los mayores de 45 años, que constituye, junto con las mujeres y los parados de larga duración, uno de los colectivos centrales en el nuevo esquema de objetivos fijado en la política de fomento de la contratación indefinida, cabe apuntar que en 2002 la única modalidad de duración indefinida que creció ligeramente fue la ordinaria.

Así, no parece que en el segundo año del nuevo esquema de incentivos se haya intensificado su eficacia, máxime si se atiende al detalle de los contratos que finalmente resultaron bonificados (cuadros II-13 y II-14), puesto que las cifras anteriores reflejan los datos de los contratos inicialmente registrados en cada caso, que no necesariamente resultan posteriormente acogibles.

CUADRO II-12
CONTRATOS INDEFINIDOS POR SEXO Y EDAD, 2001-2002
 (Totales anuales según modalidad)

Modalidades de contrato	2001				2002			
	< 30 años	30-44 años	45 y más años	Total edades	< 30 años	30-44 años	45 y más años	Total edades
Ambos sexos								
Ordinario	133.037	157.467	27.974	318.478	125.720	140.012	29.242	294.974
Ley 63/1997	149.656	30.246	73.676	253.578	91.554	42.000	67.464	201.018
Tiempo parcial*	98.422	48.787	23.559	170.768	89.016	52.197	24.130	165.343
Fijo discontinuo**	32.229	27.226	13.295	72.750	33.316	26.765	13.511	73.592
Otras	4.914	6.968	4.031	15.913	2.213	3.568	2.498	8.279
Total nuevos	418.258	270.694	142.535	831.487	341.819	264.542	136.845	743.206
Conversiones	281.926	166.800	23.874	472.600	317.988	189.321	32.445	539.754
Total contratos	700.184	437.494	166.409	1.304.087	659.807	453.863	169.290	1.282.960
Varones								
Ordinario	90.775	115.886	21.271	227.932	85.820	104.770	22.262	212.852
Ley 63/1997	59.593	5.446	53.243	118.282	23.835	9.427	48.346	81.608
Tiempo parcial*	37.205	15.935	7.527	60.667	34.076	17.547	8.434	60.057
Fijo discontinuo**	14.280	11.785	5.513	31.578	14.736	11.316	5.517	31.569
Otras	3.287	4.988	3.036	11.311	1.464	2.535	1.903	5.902
Total nuevos	205.140	154.040	90.590	449.770	159.931	145.595	86.462	391.988
Conversiones	162.529	103.633	14.813	280.975	183.305	118.786	20.095	322.186
Total contratos	367.669	257.673	105.403	730.745	343.236	264.381	106.557	714.174
Mujeres								
Ordinario	42.262	41.581	6.703	90.546	39.900	35.242	6.980	82.122
Ley 63/1997	90.063	24.800	20.433	135.296	67.719	32.573	19.118	119.410
Tiempo parcial*	61.217	32.852	16.032	110.101	54.940	34.650	15.696	105.286
Fijo discontinuo**	17.949	15.441	7.782	41.172	18.580	15.449	7.994	42.023
Otras	1.627	1.980	995	4.602	749	1.033	595	2.377
Total nuevos	213.118	116.654	51.945	381.717	181.888	118.947	50.383	351.218
Conversiones	119.397	63.167	9.061	191.625	134.683	70.535	12.350	217.568
Total contratos	332.515	179.821	61.006	573.342	316.571	189.482	62.733	568.786

* En la nueva estadística, indefinido ordinario e indefinido de fomento con jornada parcial.

** En la nueva estadística, indefinido ordinario, indefinido de fomento e indefinido a minusválidos fijos discontinuos.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

CUADRO II-13
CONTRATOS INDEFINIDOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE
LA CONTRATACIÓN SEGÚN COLECTIVO DE BONIFICACIÓN, 2001-2002
 (Totales anuales)

Colectivo de bonificación *	2001			2002		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Mujeres desempleadas 16-45 años	119.423	—	119.423	143.741	—	143.741
Mujeres desempleadas inscritas +6 meses en ocupaciones menor grado emp. femenino	3.649	—	3.649	655	—	655
Desempleados inscritos 6 o más meses	13.096	10.750	2.346	12.706	10.380	2.326
Desempleados mayores 45 y hasta 55 años	44.768	28.356	16.412	57.096	34.843	22.253
Desempleados mayores 55 y hasta 65 años	14.451	10.683	3.768	19.513	14.105	5.408
Desempleados perceptores subsidio resta 1 año o más de percepción	1.346	932	414	1.873	1.348	525
Desempleados percep. renta activa inserción	18	10	8	26	12	14
Mujeres inscritas 12+ meses desempleo contr. antes 24 meses alumbramiento	230	—	230	305	—	305
Desempleados perceptores subsidio especial agrario	151	53	98	208	134	74
Minusválidos	—	—	—	11.698	8.146	3.552
Trabajadores en riesgo exclusión social	—	—	—	3.839	1.081	2.758
Conversión a indefinidos acogida a bonificación	340.533	201.305	139.228	376.681	222.610	154.071
Otros colectivos	21.906	11.653	10.256	3.458	9	3.449
Total bonificados	559.574	263.742	295.832	631.799	292.668	339.131
<i>No bonificados</i>	<i>117.128</i>	<i>99.691</i>	<i>77.437</i>	<i>150.558</i>	<i>97.882</i>	<i>52.676</i>
Total	736.702	363.433	373.269	782.357	390.550	391.807

* Según Ley 12/2001.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

CUADRO II-14
CONTRATOS INDEFINIDOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE
LA CONTRATACIÓN SEGÚN COLECTIVO DE CONTRATACIÓN, 2001-2002
 (Totales anuales)

Colectivo de contratación *	2001			2002		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Mayores 45 años	59,597	37,097	22,500	75,096	46,914	28,182
Minusválidos	8,280	5,926	2,354	8,355	5,864	2,491
Jóvenes de 16 a 30 años	122,215	29,891	92,324	145,905	39,048	106,857
Mujeres desempleadas ocupaciones bajo grado empleo femenino	3,377	—	3,377	3,924	—	3,924
Desempleados 6 o más meses inscritos	9,912	4,763	5,149	12,065	6,536	5,529
Conversiones en indefinidos	262,030	155,595	106,435	421,238	251,223	170,015
<i>No acogidos</i>	<i>271,291</i>	<i>130,156</i>	<i>141,135</i>	<i>115,774</i>	<i>40,965</i>	<i>74,809</i>
Total	736,702	636,428	373,274	782,357	390,550	391,807

* Según Disposición Adicional Primera Ley 12/2001.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

ETT: continuó
la tendencia
a la baja

Finalmente, cabe destacar en 2002 una nueva reducción de la frecuencia de contratación a través de empresas de trabajo temporal, que viene a continuar la tendencia descendente iniciada en el año 2000, en términos de cesiones de trabajadores, y en el año 2001 si se atiende al número de contratos de puesta a disposición (cuadro II-15). En el año 2002, se celebraron 1,8 millones de contratos de puesta a disposición, un 4,3 por 100 menos que en 2001. La mayor reducción se dio en la modalidad eventual, de la que se recogieron 83.032 contratos menos que en el año anterior; también se redujo el número de contratos en el caso de la obra o servicio, mientras que aumentó significativamente en las dos figuras previstas para los contratos de puesta a disposición por interinidad: la reserva de puesto aumentó en más de 14.000 contratos, y el proceso de selección, en cerca de 4.200.

En conjunto, entre 1999 y 2002 se observa una disminución tanto en el número de empresas de trabajo temporal (20,2 por 100) como en los contratos de puesta a disposición y en las cesiones de trabajadores (9,1 y 8,6 por 100, respectivamente). Este cambio podría tener su origen, en parte, en la reforma normativa de 1999, que equiparó los derechos económicos de los trabajadores cedidos

CUADRO II-15
EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL, 1995-2002

(Número de empresas, cesiones de trabajadores y contratos de puesta a disposición por modalidad)

Año	Número de ETT	Cesiones de trabajadores	Contratos de puesta a disposición				
			Total	Obra o servicio	Circ. producción	Interinidad rva. puesto	Interinidad proc. selección
1995	316	3001.344	378.739	158.316	190.727	26.166	3.530
1996	399	622.709	809.139	298.415	443.571	60.695	6.458
1997	428	951.641	1.309.021	430.398	765.721	100.858	12.044
1998	435	1.265.056	1.803.547	581.678	1.084.386	118.819	18.664
1999	410	1.418.844	2.002.039	820.175	1.049.546	109.820	22.498
2000	364	1.362.208	2.005.132	874.906	1.027.873	81.971	20.382
2001	346	1.334.405	1.901.352	816.260	978.304	87.989	18.799
2002	341	1.297.473	1.819.281	798.928	895.272	102.120	22.961

Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

a los reconocidos en el convenio colectivo de las empresas usuarias¹⁰. Pero, sobre todo, cabría acudir para explicarlo a las actuales circunstancias económicas, ya que la desaceleración en la creación de empleo permite hablar de desaceleración en las necesidades de trabajo (para cubrir puntas de producción, acumulación de tareas, etc.) sobre las que descansa, al menos teóricamente, buena parte de la demanda de los servicios que proveen este tipo de empresas.

2.2.2. Evolución de los despidos

Los datos de las tres vías de salida de la ocupación por despido —a través de conciliaciones realizadas en los servicios administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC), en los juzgados de lo social, por sentencia, conciliación u otras formas de terminación del proceso, y a través de un expediente de regulación de empleo—, siguen presentando notables limitaciones. La más importante de ellas afecta a la estadística de asuntos judiciales sociales, de la que se extrae la información relativa a los despidos en los juzgados, por dos motivos. El primero radica en que los asuntos resueltos, que son el objeto de estudio, pueden aludir a un demandante o a varios, de forma que en ningún caso pueden equipararse con el número de trabajadores despedidos por esta vía. El segundo, aún más grave desde el punto de vista económico, consiste en que —según se recoge en la propia fuente— los datos sobre cantidades reconocidas no son representativos, al haber un elevado número de cuestionarios en los que no se cumplimenta esa información, circunstancia absurdamente agravada al consignar en la estadística como importe medio la suma de las cantidades que se conocen sobre el total de asuntos, que es lo mismo que suponer que en todos los asuntos donde no se dispone de información la cantidad reconocida es cero. Esta situación, que cada año se expone en la Memoria del CES, debería solventarse mediante una profunda reforma en el diseño y la gestión de las correspondientes fuentes estadísticas primarias.

*Problemas con
los datos*

¹⁰ A este respecto, la Exposición de Motivos de esa reforma justificó la equiparación en el riesgo señalado por el CES de segmentación de las condiciones laborales de la mano de obra.

Menos conciliaciones en los servicios administrativos

En todo caso, cabe destacar, en 2002, el descenso del número total de despidos (7.437 menos que en 2001, un 2 por 100 de reducción) en esas tres vías, y su claro origen, el menor número de conciliaciones (17.668 menos que en 2001, lo que supone una bajada del 6,2 por 100), que enjugó completamente los aumentos observados en los trabajadores despedidos a través de un expediente de regulación de empleo (2.197 más que en 2001, un 15 por 100 de crecimiento) (gráfico II-14) y por resoluciones de los juzgados de lo social (8.034 más que en 2001, un 5,8 por 100).

El origen de este descenso en la conciliación podría encontrarse, al menos en parte, en que dejó de ser preceptiva para la extinción de la relación laboral por despido desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad¹¹. A ello parece apuntar el menor número de conciliaciones en las que se alcanzó la avenencia: 28.179 menos que en 2001, mientras que aumentaron aquéllas en las que no se alcanzó (5.290 más que en el año anterior) y en las intentadas sin efecto (5.822 más que en 2001). No obstante, las conciliaciones siguen siendo, con mucho, la vía de despido más frecuente.

En el año 2002, por otro lado, creció el importe total de las cantidades acordadas por conciliaciones individuales en materia de despidos terminadas con avenencia, de manera que se elevó considerablemente la indemnización media en esta vía: de 13,5 a 18,1 miles de euros, casi un 34 por 100 de incremento. Parece así consolidarse la tradicional observación de que ésta es la vía más frecuente aun siendo la más cara, pero lo que antes se dijo sobre la cuantificación de las indemnizaciones fijadas en los juzgados de lo social hace albergar dudas sobre la validez de la comparación entre el coste de una u otra forma de despido.

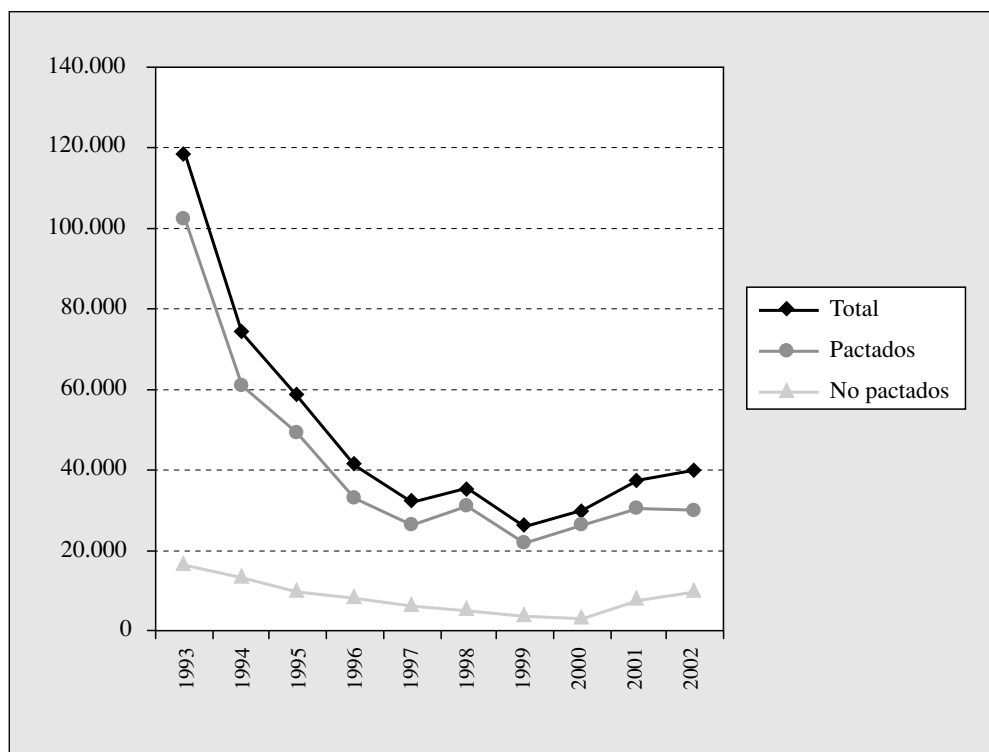
Ligero descenso en despidos a través de ERE pactados

Como ya se ha dicho, en 2002 crecieron los despidos mediante expedientes de regulación de empleo, aunque cabe subrayar que sólo en el caso de los no pactados, pues el número de los trabajadores afectados por expedientes de extinción pactados se redujo,

¹¹ Según se detalla en el apartado 4.1.3 de este mismo capítulo.

GRÁFICO II-14
**DESPIDOS POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO,
 1993-2002**

(Trabajadores afectados por medidas de extinción en ERE autorizados.
 Totales anuales)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

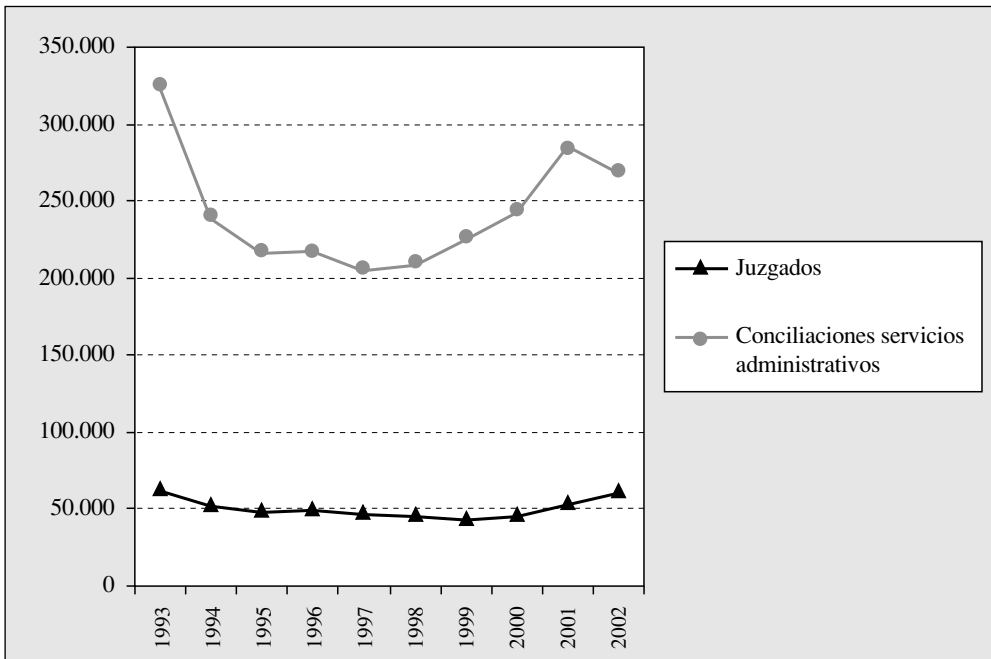
aunque sigue siendo, con mucha diferencia, mayoritario (gráfico II-15). Como en todos los años anteriores, la mayor parte (un 97,4 por 100) de los trabajadores despedidos en esta vía correspondió a la industria.

En contraposición a ese aumento en los despidos por expedientes de extinción, se redujo a menos de la mitad el número de personas afectadas por medidas distintas de la extinción total del contrato de trabajo, donde en 2002 se contabilizaron 31.668 personas, frente a 84.530 en el año anterior, en el que se había alcanzado la cifra más alta del periodo 1997-2001.

Juzgados:
muchos más
asuntos que
sentencias

En cuanto a los despidos resueltos ante los Juzgados de lo Social, hay que insistir en la prudencia para evaluar su nuevo aumento, porque no necesariamente se corresponde con igual número de personas despedidas. Desde la reforma del despido objetivo, nada menos que en 1994, es posible resolver en los juzgados despidos de una pluralidad de trabajadores en un único asunto, pero este último sigue siendo el objeto investigado en la estadística. Llama la atención de nuevo una circunstancia que ya se observó en la anterior edición de esta Memoria: el aumento en la cifra de asuntos no se tradujo en un incremento proporcional de las sentencias y las conciliaciones ante el magistrado. De hecho, el crecimiento del total (35,5 miles) se dividió en 18,1 miles de sentencias y conciliaciones más, por una parte, y 17,4 miles de desistimientos y «otras causas», mayoritariamente por el aumento del número de asuntos terminados por esta últimas (14,9 miles más que en 2001).

GRÁFICO II-15
**ASUNTOS RESUELTOS EN DESPIDOS: JUZGADOS DE LO SOCIAL
Y CONCILIACIONES ANTE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, 1993-2002**
(Totales anuales en cada vía)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

Finalmente, aunque ya se han expuesto las circunstancias que llevan a cuestionar la significación de los datos referidos a las indemnizaciones medias por despido en esta vía, puede indicarse que la indemnización media por despido (con sentencia favorable en todo o en parte o conciliado) ascendió en 2002 a casi 4.372 euros, un 13,4 por 100 superior a la media correspondiente al año anterior.

3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Los compromisos adoptados por los Estados miembros de la Unión Europea en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo marcan las pautas de las reformas adoptadas en el nivel nacional en materia de políticas de empleo. Por ello, el primer epígrafe de este apartado se dedica a describir los principales avances en la Estrategia de Lisboa acontecidos en el año 2002. Los compromisos adoptados durante la Presidencia española en el Consejo de Barcelona señalaron las reformas necesarias en materia de desempleo, competitividad, flexibilidad, igualdad de oportunidades y envejecimiento activo. Como refleja el *Informe Conjunto de Empleo 2002*, la situación comparada de España, pese a los esfuerzos realizados en materia de política de empleo, sigue destacando por los elevados niveles de desempleo y la baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad.

La formación y la protección por desempleo constituyen los dos principales instrumentos para hacer frente a esa situación. En el epígrafe 3.2 se analiza la situación comparada de España en el campo de la formación continua, así como las características de la última convocatoria de FORCEM. Queda pendiente la redefinición del modelo de gestión de la formación continua en España a raíz de las Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, en el epígrafe 3.3 se analiza la protección por desempleo desde el punto de vista del nivel de cobertura, evolución del gasto y características de los beneficiarios, lo que servirá de elemento de referencia para el posterior análisis de las modificaciones normativas que afectan a esta prestación que se llevará a cabo en el apartado cuarto.

3.1. UNIÓN EUROPEA Y EMPLEO

Complementariedad de las políticas económicas y de empleo

El pleno empleo junto a la reforma del mercado de trabajo y el fortalecimiento de los sistemas de protección social se han configurado, respectivamente, objetivo y elementos clave de las políticas económicas y sociales diseñadas en el ámbito de la Unión Europea. Las distintas reuniones preparatorias de la Cumbre de primavera de 2002, y en especial las referidas a Asuntos Económicos y Financieros, por un lado, y a Empleo y Política Social, por otro, coincidieron en señalar la necesidad de modernizar el mercado laboral, a fin de intensificar y consolidar el proceso de creación de empleo, así como garantizar la coherencia y complementariedad entre las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia Europea de Empleo (EEE)¹².

El Consejo Europeo de Barcelona

Entre las distintas reuniones del Consejo Europeo celebradas en el año 2002¹³, en materia de empleo y política social adquirió especial significado la desarrollada, en el mes de marzo, en Barcelona.

En el seno de la Presidencia española de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2002, el Consejo Europeo de Barcelona constituyó la segunda Cumbre de primavera que venía a desarrollar los compromisos de Lisboa, Feira, Niza, Estocolmo y Laeken, para alcanzar el objetivo estratégico de la Unión.

En este Consejo se afirmó la importancia de los progresos realizados en los dos primeros años de la Estrategia de Lisboa, si bien se consideró necesario su simplificación y consolidación a fin de lograr una ejecución más eficaz de las medidas que de ella se derivan. En materia de desempleo, competitividad, flexibilidad y envejecimiento activo se adoptaron los siguientes compromisos:

- Prestaciones de desempleo: régimen fiscal y prestaciones por desempleo deben adaptarse y favorecer una mayor rentabi-

¹² La coordinación de ambos programas políticos fue puesta de manifiesto, asimismo, en la reunión del Consejo de Empleo y Política Social de Luxemburgo, en octubre de 2002.

¹³ En el año 2002, el Consejo Europeo se reunió en las ciudades de Barcelona (15 y 16 de marzo), Sevilla (21 y 22 de junio), Bruselas (24 y 25 de octubre) y Copenhague (12 y 13 de diciembre).

lidad del trabajo. A este respecto, se recomienda a los Estados miembros revisar las condiciones de acceso, duración y gestión de esas prestaciones, la tasa de sustitución del salario o la utilización de créditos fiscales.

- Competitividad y mejora del empleo: instituciones laborales e interlocutores sociales, en el ámbito de la autonomía colectiva, han de tener en cuenta la estrecha relación existente entre los sistemas retributivos y las condiciones del mercado laboral. La evolución salarial debe estar en consonancia con la evolución de la productividad.
- Flexibilidad y seguridad: el establecimiento de un equilibrio adecuado entre flexibilidad y protección social requeriría revisar la legislación laboral y evaluar los costes de la contratación.
- Igualdad entre hombres y mujeres: los Estados miembros deben suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mujer en el mercado laboral. Para el año 2010 deberán ofrecerse servicios de acogida, al menos, a un 90 por 100 de los niños con edad comprendida entre tres años y la edad de escolarización obligatoria, y a un 33 por 100 de los menores de 3 años.
- Envejecimiento activo: como respuesta al reto del envejecimiento, para el año 2010 debería elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media de cese efectivo en la actividad. Ello exige no sólo reducir los incentivos a la jubilación anticipada, sino, además, establecer fórmulas de jubilación gradual y flexible, que estimulen la elevación voluntaria de la edad de jubilación.

Dentro del proceso de revisión anual de la EEE, el Consejo Europeo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores celebrado en Bruselas, en diciembre de 2002, revisó el Proyecto de *Informe Conjunto sobre el Empleo de 2002*¹⁴, de cara a su adop-

*Informe
Conjunto de
Empleo 2002*

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo [COM (2002) 621 final, de 13 de noviembre].

ción final en el periodo precedente al siguiente Consejo Europeo de primavera. En él se presenta una panorámica de la situación del empleo en la Unión Europea y se evalúan los progresos realizados en la ejecución de las orientaciones y recomendaciones en materia de empleo.

En general, se observa un esfuerzo global y continuo de las políticas de empleo, destacando los siguientes aspectos positivos:

- La mayoría de los Estados miembros ha reformado sus estructuras de mercado de trabajo, en especial sus servicios de empleo, con el fin de controlar el desempleo de larga duración e incentivar la búsqueda activa de empleo.
- Las políticas de empleo tienden a ser más equilibradas, prestando atención tanto a las condiciones que favorezcan la creación de nuevas empresas y nuevos empleos como a la igualdad de oportunidades.
- Se aprecia un firme progreso en la elaboración y aplicación de acciones de aprendizaje permanente.
- Cada día es mayor el compromiso de los interlocutores sociales y los poderes públicos en la búsqueda de fórmulas adecuadas de combinación entre flexibilidad y seguridad en el trabajo.

No obstante, aún se detectan graves deficiencias estructurales referidas, en particular, a los altos niveles de desempleo, especialmente el de larga duración, y a la baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad. Asimismo, se apuntan diversos desafíos para las políticas nacionales, como son: el establecimiento de medidas de envejecimiento activo, la evaluación de las acciones de reinserción laboral de los parados, la eliminación de las diferencias entre hombres y mujeres, el tratamiento global y coherente de las cuestiones referidas a la calidad del trabajo o la fijación de objetivos nacionales de empleo claros y medibles. Todo ello requeriría, a juicio de la Comisión, una mayor participación de los Parlamentos estatales en la elaboración y seguimiento de los planes nacionales de empleo.

Por lo que se refiere a España, el *Informe Conjunto de Empleo* considera clave para el mercado de trabajo: la disminución del paro, el incremento de la tasa de empleo, especialmente empleo estable y trabajo a tiempo parcial, y la reducción de las disparidades regionales. Pese a las mejoras experimentadas, las significativas diferencias con las medias comunitarias configuran dichos aspectos como «características preocupantes del mercado de trabajo español», haciendo imprescindible un nuevo impulso del diálogo social¹⁵.

*Política de
empleo española*

Los distintos Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE)¹⁶ han configurado el pleno empleo como su objetivo principal, pero se echa en falta el establecimiento de objetivos intermedios cuantificados para contribuir al objetivo general europeo. Desde 1997, la estrategia española de empleo se ha centrado en los Pilares I y II, desarrollando acciones dirigidas a promover la empleabilidad y la estabilidad en el empleo y a facilitar la creación de empresas. La calidad del empleo se ha abordado a través de diversas medidas, entre ellas: la aprobación de la Ley de Formación Profesional y el fomento del empleo estable. Asimismo, es destacable la mayor importancia concedida por el Gobierno y los interlocutores sociales a la igualdad de oportunidades (Pilar IV), reflejada en el PNAE de 2002, en el que se adoptan distintas medidas destinadas a favorecer la contratación de mujeres y personas en situación de exclusión social, así como a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

Tras cinco años de aplicación, la EEE, iniciada en 1997 y perfilada en sucesivas reuniones del Consejo Europeo, se encuentra en una fase crucial para su consolidación y desarrollo en los próximos años. La Agenda Social Europea, adoptada en el Consejo de Niza (diciembre de 2000), recogió la necesidad de efectuar en 2002 la

*Balance de
la aplicación de
la Estrategia
Europea de
Empleo*

¹⁵ En opinión de la Comisión, el diálogo social es un instrumento adecuado y valioso para tratar las cuestiones relacionadas con el empleo (calidad, aprendizaje permanente, información y consulta de los trabajadores, igualdad de oportunidades, integración de discapacitados, anticipación al cambio, etc.), integrándose en los principios de la responsabilidad social de las empresas —Comunicación de la Comisión sobre «la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible» [COM (2002) 347 final, de 2 de julio].

¹⁶ La no publicación, al cierre de esta Memoria, del PNAE 20003 ha impedido la evaluación y análisis del impacto de las medidas del PNAE 2002.

evaluación de la incidencia de la EEE para arrojar luz sobre su evolución futura. Llegado ese año, la Cumbre de Barcelona confirmó la necesidad de esta revisión, a fin de consolidar sus logros, simplificar las orientaciones, reforzar la responsabilidad de los interlocutores sociales e incorporar las metas y objetivos acordados en Lisboa, para 2010, y en Estocolmo, para el año 2005.

Conforme a este mandato, la Comisión elaboró una Comunicación¹⁷ sobre el balance de los cinco años de aplicación de esta estrategia, en la que evalúa los resultados del mercado de trabajo en la Unión Europea y las políticas puestas en práctica por los distintos Estados miembros.

Como punto de partida, se señalan las dificultades técnicas para realizar una evaluación minuciosa a partir de los distintos estudios nacionales de impacto. Por ello, es difícil determinar relaciones de causalidad entre las medidas específicas y los resultados, así como diferenciar la influencia de las reformas emprendidas frente a los efectos cíclicos de la economía.

Por lo demás, en términos generales, se considera positivo el impacto global de este proceso, su integración en otros enfoques, como la fiscalidad y la Seguridad Social, y el acuerdo político sobre «nuevos paradigmas comunes», especialmente en aprendizaje permanente y calidad del empleo¹⁸. No obstante, también se subraya la reticencia a fijar objetivos y la falta de visibilidad presupuestaria.

Por lo que se refiere a las políticas específicas, la empleabilidad ha pasado a considerarse un concepto integral (formación, desempleo, integración y permanencia en el mercado laboral, etc.) que abarca todo el ciclo vital. Asimismo, otros aspectos destacables son la mayor sensibilización hacia la igualdad de oportunidades, el envejecimiento activo y las políticas de aprendizaje permanente,

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2002) 416 final, de 17 de julio].

¹⁸ «Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente» [COM (2001), 678 final]. «Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad» [COM (2001) 313, de 20 de junio].

sin olvidar la mejora del espíritu empresarial, como factor clave de creación de empleo, y la consolidación del marco de cooperación activa entre los distintos agentes.

De cara al futuro, se identifican cuatro áreas de intervención en las que situar las próximas reformas estratégicas:

1. *Responder a los desafíos a medio plazo*: esto es, a los «puntos de congestión», tales como las tasas persistentes de desempleo, el envejecimiento de la mano de obra, la intensificación de la participación en la sociedad de la información, y la anticipación, adaptabilidad y promoción del cambio. Asimismo, se considera necesario planificar la inmigración económica y los retos que traerá consigo la ampliación de la Unión Europea y el consiguiente aumento (un 30 por 100) del tamaño del mercado de trabajo.
2. *Simplificar las directrices sin mermar su eficacia*: a fin de clarificar prioridades y la coherencia de los cuatro pilares de la EEE, se propone simplificar las directrices y atribuir mayor importancia a los resultados finales.
3. *Mejorar la gobernanza y la colaboración*: la cooperación con las organizaciones de interlocutores sociales y entre estas últimas se configura como un instrumento esencial para avanzar en aspectos cruciales de la EEE. Por otro lado, cabría desarrollar la cooperación en los diferentes niveles territoriales, en apoyo de la estrategia nacional y comunitaria en materia de empleo. Asimismo, deberá adquirir más relieve la cooperación interministerial de las Administraciones nacionales y comunitarias.
4. *Mejorar la coherencia y la complementariedad entre los procesos comunitarios*: se pretende con ello incidir en el refuerzo mutuo entre las orientaciones generales de política económica y el paquete sobre empleo¹⁹.

¹⁹ Al desarrollo de este aspecto se dedica la Comunicación específica de la Comisión COM (2002) 487 final, de 3 de septiembre de 2002.

3.2. EL PAPEL DE LA FORMACIÓN CONTINUA Y OCUPACIONAL

En la nueva sociedad del conocimiento, el papel de la formación profesional dentro de nuestro contexto comunitario sigue siendo clave, los avances realizados en el ámbito del aprendizaje permanente²⁰, y en el del reconocimiento y transparencia de las cualificaciones profesionales o en el denominado «proceso de Brujas», cuya finalidad es capacitar a los ciudadanos europeos para utilizar sus competencias y cualificaciones como «moneda de circulación común» en Europa e intensificar el estatus y reputación de la educación y formación profesional, para remover los obstáculos a la movilidad de los trabajadores²¹, son importantes. Además, se están desarrollando nuevos instrumentos, como: el Formato Europeo de Currículo Vitae, el Suplemento certificado para cualificaciones profesionales y el Europass²². A este respecto cabe recordar que el Dictamen del CES 8/2002²³, aunque valoró positivamente la trasposición de la directiva, menciona como graves inconvenientes en su eficacia tanto el retraso con el que dicha norma ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, el cual es más notorio si tenemos en cuenta el grado de desarrollo reciente a este respecto en la normativa comunitaria²⁴, como la lentitud y dificultad de armonización comunitaria, a la que se añade la falta de agilidad y retraso en la resolución de los procedimientos administrativos en nuestro país. Sin embargo, el CES aprecia que el reconocimiento y transparencia sea un principio contemplado ya por nuestro ordenamiento en la reciente Ley Orgáni-

²⁰ Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un área europea de aprendizaje permanente» [COM (2001) 678 final].

Quince indicadores sobre la implantación del aprendizaje permanente en Europa. Comisión Europea, 2002.

²¹ Barcelona: la Comisión establece para el año 2005 la tarjeta para promover la movilidad entre trabajadores de la Unión Europea.

²² Europass-Training for the promotion of European pathways in work-linked training, including apprenticeship.

²³ Dictamen del CES 8/2002, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre Transposición de la Directiva 1999/42/CE por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de Liberalización y de medidas transitorias (aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 24 de julio de 2002).

²⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales [COM (2002) 119 final, de 7 de marzo].

ca 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, y cuyo anteproyecto tuvo el CES la ocasión de dictaminar²⁵. Sin embargo, su todavía incipiente puesta en marcha y la complejidad de la tarea de elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones que asume el Instituto Nacional de Cualificaciones auguran que la efectividad de tal reconocimiento llevará todavía algún tiempo.

Por esta y otras muchas razones, los indicadores sobre inversión en el capital humano de las empresas son cada día más relevantes, tanto porque reflejan las condiciones económicas y sociales de la sociedad en su conjunto como por el papel central que tiene en las directrices políticas tanto europeas como nacionales. El desarrollo de las habilidades y destrezas a través de la formación continua es esencial en el aprendizaje permanente y refleja el papel jugado por las empresas y los trabajadores en la resolución de algunos problemas del mercado de trabajo. Por ello, la Comisión Europea ha realizado una investigación sobre la formación continua (FC) que es continuación de la realizada en 1994, y cuyos principales resultados²⁶ se exponen a continuación:

En todos los países de la Unión Europea el gasto total²⁷ en FC por empleado es generalmente más alto en las grandes empresas y mayor en la rama de actividad de intermediación financiera (NACE J) que en «manufactura» (NACE D) o «venta al por mayor y al por menor, reparación de vehículos y motocicletas y bienes personales y familiares» (NACE G), aunque en el Norte y Oeste de Europa y en Portugal y España el sector «manufactura» está por encima.

*Costes
y financiación
de la formación
continua*

En la mayoría de los países los costes laborales suponen al menos la mitad de los costes directos y en algunos países, como España y Bélgica, los exceden (1,6 y 1,4, respectivamente). Además éstos son mayores en las empresas grandes que en las pequeñas, y en algo más de la mitad de los países los niveles más altos se producen en el subsector de Intermediación Financiera.

²⁶ Con datos referentes a 1999.

²⁷ Suma de los costes directos, costes en tiempo de trabajo y balance de las contribuciones a los fondos de formación nacionales o regionales y financiación externa.

Respecto a los costes directos, los relacionados con los costes laborales de la plantilla interna encargada de planificar, organizar y proveer los cursos junto a otros costes (centros, equipamientos y materiales) son relativamente más altos en España, Irlanda y Luxemburgo, donde suponen aproximadamente el 40 por 100 del total; mientras que en la mayoría de los países los costes relacionados con los pagos y honorarios de los formadores externos suponen las proporciones más altas (entre el 60 y el 80 por 100). En general, hay que señalar que aunque todavía son importante los costes de los proveedores internos, hay una clara tendencia a la externalización de las actividades de FC, que se produce en mayor medida cuando el contenido de la formación es más generalista que cuando se trata de empresas altamente dotadas tecnológicamente o de productos altamente especializados.

Finalmente, respecto a la financiación la situación es muy variada, las empresas son requeridas para financiar la FC en grados muy diferentes, pero también reciben financiación externa²⁸ de forma muy diversa. En este sentido hay que señalar que España es el segundo país, después de Hungría, que más contribuye a la FC (35,9 por 100), pero también el primero que recibe fondos públicos (20,8 por 100). En términos de coste por empleado²⁹, lo recibido por los fondos de las organizaciones nacionales o regionales y las contribuciones realizadas a estas organizaciones tienen una importancia menor. En seis países la financiación externa excede a lo que se ha contribuido, y sólo en Portugal y España existe un apreciable exceso de la financiación sobre la contribución.

La formación continua en las empresas es mayor conforme aumenta el tamaño de las mismas

La proporción de empresas que proporcionan FC a sus trabajadores en Europa varía mucho, entre el 22 por 100 de Portugal, el 56 por 100 en España y el 96 por 100 en Dinamarca. En términos generales el porcentaje de empresas que proporcionan FC a sus trabajadores es mayor conforme aumenta el tamaño de las mismas, aunque las diferencias son solamente significativas entre las pequeñas y medianas empresas, excepto en España y Portugal, donde las empresas medianas proporcionan significativamente más FC

²⁸ La financiación externa se refiere tanto a la recibida de los organismos públicos como a la procedente de las propias actividades formativas a otros.

²⁹ Este indicador, junto a la participación en los costes laborales, son importantes guías sobre el grado de inversión de las empresas en formación continua.

que las grandes empresas. Además en cinco países (Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y España) las tasas de participación en las pequeñas empresas son menores que en las grandes, pero mayores que en las medianas.

La FC suele realizarse a través de cursos o de otras formas relacionadas con el trabajo³⁰. En siete países europeos³¹, entre los que se encuentra España, la proporción de empresas que utilizan los cursos es mayor que otras formas, cuando en el resto de países la situación es la contraria. También es mayor la utilización de cursos externos que de cursos internos, siendo esta diferencia más acusada en España (59 puntos porcentuales).

Las horas invertidas en cursos de FC como proporción del total de horas de trabajo es un importante indicador del esfuerzo que realizan las empresas respecto a la FC y reflejan el consentimiento empresarial para dedicar tiempo de trabajo a la formación de sus empleados y también de las oportunidades empresariales al hacerlo. Sin embargo, esta participación está influida por otros factores, como la media de horas de trabajo en cada país, la cantidad de horas extraordinarias trabajadas o la situación económica. Otro indicador es el número de horas por curso y participante, que muestra la intensidad de la FC. Ambos indicadores reflejan la importancia que los empleadores dan a la FC de sus empleados.

*Tiempo de
trabajo invertido
en FC en
Europa*

La proporción de horas de formación sobre el total de horas de trabajo varía mucho de unos países a otros. En los países escandinavos es en los que esta proporción alcanza los valores más altos (más del 10 por 1.000), alcanzando España una posición intermedia a este respecto (6 por 1.000). Con independencia de las variaciones entre los países, la norma general es que la proporción de horas de formación se incrementa conforme aumenta el tamaño de las empresas, especialmente entre las pequeñas y grandes empresas, diferencia que está especialmente marcada en países como Luxemburgo, España³² y Portugal.

³⁰ Conferencias, intercambios, rotaciones de puestos, círculos de calidad, autoaprendizaje, etc.

³¹ Dinamarca, Holanda, Austria, Finlandia, Suecia y Noruega.

³² En España esta proporción varía del 3 por 1.000 en las pequeñas empresas, al 10 por 1.000 en las grandes.

El análisis por ramas de actividad muestra claramente que el patrón observado en cada país se refleja en todos los sectores, a excepción de las ramas de «intermediación financiera», donde la mayor proporción sobre la media se muestra en todos los países, incluso en aquellos con un bajo nivel al respecto.

Intensidad de la formación

La media de horas por participante invertida en FC, que es perfectamente comparable en los diferentes países, se encuentra en un intervalo desde las 24 horas a 42 horas, siendo España el país donde la duración de la formación es mayor (42 horas por curso y participante). A diferencia del número de horas con relación al tiempo de trabajo, la media de horas por participante no se encuentra sistemáticamente afectada por el tamaño de la empresa, aunque en España, Finlandia, Bélgica e Irlanda la intensidad de la formación es mayor en las pequeñas empresas que en las grandes. Sin embargo, sí hay diferencias en la intensidad de la formación por ramas de actividad, siendo el sector servicios donde la intensidad de la formación está por encima de la media (10 horas), excepto en Suecia y Bélgica, pero ninguna en función del género.

Aunque, como hemos visto, la proporción de empresas que organizan cursos de FC varía bastante entre los países, las diferencias en términos de participación en la FC de los empleados de estas empresas son mucho menos marcadas. En 10 países, entre los que se encuentra España, esta participación ronda el 40 por 100; pero además en nuestro país, Portugal y Bélgica las tasas de participación de los empleados son mayores que la proporción de empresas que proporcionan cursos de FC, porque al menos en España y Portugal, en las empresas que organizan cursos, aproximadamente la mitad de los empleados participan en ellos.

Aumento de las empresas que no proporcionan formación continua

Finalmente, respecto a las empresas que no proporcionan FC a sus trabajadores hay que destacar que, mientras que en 1993 una de cada cuatro empresas que no habían proporcionado formación ese año sí lo habían hecho los dos años anteriores, en 1999 esta proporción es bastante menor. Además, en países como Luxemburgo, Noruega, España, Holanda, Portugal y Suecia estas empresas tampoco van a realizar cursos de FC en el año 2000/01. Sin embargo, otras formas de FC sí fueron planeadas en estas empresas, con porcentajes que varían desde el 92 por 100 en Luxemburgo al 45 por 100 en España.

La principal razón que aluden estas empresas para no proporcionar FC es que existe bastante relación entre las destrezas de las personas que tienen empleadas y sus necesidades empresariales. Otras razones mencionadas por la mayor parte de las empresas son la posibilidad de reclutar a los trabajadores con las habilidades requeridas en el mercado de trabajo o a través de la formación profesional.

Los principales proveedores de FC en la mayor parte de los países europeos son privados, seguidos de instituciones especializadas en formación. En todos los países el porcentaje de horas de los sindicatos y sus cuerpos formativos es insignificante. Otras organizaciones como las industriales tienen un importante peso en países como Alemania (21 por 100) o Austria (19 por 100), mientras que en España no alcanza el 5 por 100. El papel jugado por las universidades en la provisión de formación también es muy variable: entre el 19 por 100 de Bulgaria al 1 por 100 en Alemania, siendo su participación en España alrededor del 7 por 100.

*Proveedores
y contenidos
de la FC*

Respecto a los campos o contenidos de la FC, las diferencias entre países son importantes como resultado de los diferentes requerimientos de cualificación en cada país. Sin embargo, los campos de «ingeniería y manufactura» y «competencias informáticas» son el principal contenido de los cursos de FC en la mayoría de los países, aunque existen diferencias importantes, dependiendo del grado de desarrollo económico de cada país³³. Por último, hay que destacar la tendencia hacia una mayor importancia de los cursos de idiomas, sobre todo en España y los países candidatos, contabilizando sorprendentemente en la rama de manufactura cerca de la mitad de las horas de formación.

En todos los países, los hombres y mujeres tienen más oportunidades cuando están empleados en grandes empresas, independientemente de los países y de sus niveles de participación, siendo las diferencias observadas en las tasas de participación claramente más sensibles al criterio del tamaño que al del género.

*Disparidades
en el acceso
a la formación
continua*

³³ Dándose las variaciones mayores entre países en los cursos de «destrezas personales y laborales» y las menores en ofimática.

Por otro lado, en aquellos países con bajas tasas de participación los esfuerzos en formación varían más por sector de actividad que en aquellos con niveles de participación más altos, donde la distribución por sectores es más homogénea. Sin embargo, en términos generales, los trabajadores tienen un mayor acceso a la formación en las ramas de transporte, comunicaciones o intermediación financiera. Por tanto, todo parece indicar que el efecto específico del sector de actividad, más que el efecto de género, explican las diferencias en la participación.

*La formación
continua en
España*

Para analizar los indicadores de volumen y económicos debe recordarse que la demanda de formación continua se estructura en: Planes de Formación, que el III Acuerdo Nacional de Formación Continua estructura en dos tipos: de demanda (adaptada a las necesidades concretas de las empresas) y de oferta (formación transversal que beneficia al conjunto del sistema productivo); Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación Continua, consistente en acciones de prospección de necesidades de formación y medidas complementarias innovadoras de formación profesional, y, finalmente, Permisos Individuales de Formación, dirigidos a favorecer la obtención de una titulación en formación reglada por los trabajadores.

Otras importantes modificaciones que introduce el Acuerdo Tripartito son:

- la consideración específica de planes de formación para la economía social;
- los compromisos presupuestarios para dotar de formación a trabajadores que, como los autónomos o los encuadrados en el Régimen Especial Agrario, carecen de la obligación legal de cotizar por la contingencia de formación profesional, obligación que tampoco rige para las empresas en las que trabajan;
- la asignación de la parte de la cuota de formación profesional que se destinará anualmente a formación de desempleados y a la formación de ocupados, de acuerdo con las necesidades de cada grupo y la evolución del mercado de trabajo, y

- la adecuación de las ayudas a las prioridades de formación de trabajadores marcadas en la Estrategia Europea de Empleo y el Fondo Social Europeo.

En la convocatoria del 2001 se aprobaron 5.178 planes de formación, lo que supone un incremento respecto a la convocatoria anterior del 44 por 100. A su vez se han aprobado 40.999 acciones formativas, en las que participaron 1.598.336 personas, lo que ha supuesto un incremento de 22,3 y 7,3 por 100, respectivamente, respecto a la convocatoria del 2000. Las Comunidades Autónomas en las que se incrementó significativamente la participación por encima del crecimiento nacional son Andalucía y País Vasco, y donde menos, en Cataluña y Valencia.

Planes de formación: indicadores de volumen y económicos

En concordancia, la financiación de estos planes también ha experimentado un importante crecimiento (20 por 100). En 2001 se han aprobado ayudas por un importe de 640.374,18 miles de euros, de los cuales el 56 por 100 irá destinado a planes de formación de demanda y el 43 por 100 restante a planes de oferta.

Respecto a la tipología de planes de formación se observa el predominio del modelo de empresa y grupos de empresas (44,6 por 100) frente al agrupado (26 por 100), los planes de oferta (28 por 100) y los de reciente creación vinculados a las empresas de economía social (0,3 por 100). La mayoría de los planes siguen siendo de demanda (74,4 por 100), abarcando los planes de oferta a tan sólo a 10.504 trabajadores y 1.457 expedientes aprobados. Sin embargo, a este respecto hay diferencias regionales: en las Comunidades Autónomas de Extremadura, Galicia y La Rioja los participantes de los planes de oferta suponen entre el 50 y el 66 del total, mientras en Navarra sólo suponen un 23 por 100.

El contenido de la demanda de formación continua continúa centrado en acciones de formación de tipo transversal (inglés, informática y seguridad e higiene en el trabajo), en la que han sido certificados una tercera parte del total de participantes. Las siguientes acciones de formación más comunes, aunque supongan tan sólo un 11 por 100 del total, son: atención al cliente y calidad del servicio, conocimiento del sector y técnicas de venta o formación de vendedores.

Contenido, modalidad e intensidad de la FC

La evolución del tiempo medio de formación por participante permanece prácticamente constante (en torno a 38 horas de media). La modalidad presencial sigue siendo la mayoritaria (80 por 100) entre los participantes, aunque tanto la modalidad a distancia como la mixta ganan algo de peso respecto al año anterior (4 y 3,5 puntos porcentuales, respectivamente). Respecto a la organización de los cursos, la modalidad grupal aun siendo mayoritaria en esta convocatoria (80 por 100), ha perdido peso frente a la individual, que ha crecido 23,5 puntos porcentuales.

Por el momento se desconoce el nivel de participación de las empresas en el sistema de formación continua en el 2001; sin embargo, sí conocemos la participación de los trabajadores según el tamaño de la empresa en la que trabajan³⁴. La proporción de trabajadores que han accedido a la FC de pequeñas empresas ha disminuido, permaneciendo bastante estable la participación en la FC de los trabajadores de medianas y grandes empresas.

Finalmente, según datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, del total de Permisos Individuales de Formación aprobados para el curso 2001, el 82,6 por 100 se orientaron a la realización de estudios universitarios y de postgrado, que suelen ser el grupo que accede mayoritariamente a esta iniciativa de formación, proporción que se ha incrementado un 4 por 100 respecto al año anterior. Frente a esta mayoría, el 7,5 por 100 se orienta hacia la Escuela Oficial de Idiomas y el 5,5 por 100 para formación profesional, siendo el interés de los trabajadores por los estudios de formación profesional un 2,5 por 100 menor respecto al curso 2000.

*Perfil
sociodemográfico
de los
participantes*

Los participantes formados en el año 2001 se han incrementado en un 9,2 por 100 respecto al año anterior, destacando el crecimiento de la participación en los planes de formación de los colectivos considerados como prioritarios en las Directrices Europeas para el Empleo, con riesgo de expulsión del mercado de trabajo, como son las mujeres (incremento del 13,6 por 100), los mayores de 45 años (24 por 100) y los trabajadores no cualificados (29,3 por 100).

³⁴ A pesar de que un 35,5 por 100 de los participantes en la convocatoria están sin clasificar, por lo que los datos hay que analizarlos con cautela.

El perfil demográfico y sociolaboral de los participantes en la formación continua que se dibuja en España, según la Convocatoria 2001 de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo³⁵, es similar a la de otros años: trabajadores con categoría de trabajador cualificado (34,1 por 100) de género masculino (57,6 por 100), con edades comprendidas entre los 26 y 35 años (40,3 por 100), pertenecientes al Régimen General de la Seguridad Social (90,5 por 100) y que desarrollan su actividad profesional, de forma predominante, en áreas funcionales vinculadas con la producción (49,1 por 100) y el comercio (23,2 por 100).

La evolución de este perfil respecto a la convocatoria anterior muestra una disminución relativa de la participación de los más jóvenes (4,7 por 100), de los varones, (1,6 por 100), de todas las categorías profesionales, excepto de los trabajadores no cualificados y de los que desarrollan su actividad profesional en las áreas funcionales de administración y mantenimiento.

Respecto al régimen de afiliación al que pertenecen los trabajadores que participan en la FC hay que destacar la disminución relativa respecto a la anterior convocatoria de los trabajadores fijos discontinuos en el Régimen General de la Seguridad Social, y de los que pertenecen a los regímenes especiales agrario y de autónomos, mientras que la escasa representación de trabajadores pertenecientes a otros regímenes de afiliación permanece prácticamente invariable entre ambas convocatorias. Por otra parte, hay que señalar la introducción, aunque muy tímida, de nuevos trabajadores: los adscritos a la administración pública, los trabajadores con convenio especial de la Seguridad Social y los trabajadores con relaciones laborales de carácter especial.

Por lo que se refiere a los colectivos identificados como prioritarios en las directrices de empleo comunitarias, debe señalarse que entre ambas convocatorias, la tasa de participación de las mujeres en formación continua ha experimentado un incremento del 13,6 por 100, situándose en el 42,4 por 100 en 2001. Las mujeres siguen participando en la formación continua en menor número que los hombres, dada su menor presencia en el mercado de trabajo, aun-

Participación de los colectivos prioritarios

³⁵ Según los datos facilitados por dicho organismo correspondientes a la Convocatoria 2001.

que a lo largo de 2001 casi setecientas mil mujeres (690.777) participaron en acciones formativas. Sin embargo, las mujeres siguen avanzando: su tasa de participación en la FC en relación con su tasa de ocupación se encuentra en 2001 cinco puntos por encima; no obstante, los datos muestran que su participación se incrementa cuanto menores son tanto su nivel de cualificación profesional como su edad. En el caso de las mujeres entre 26 y 35 años su participación en la formación (47,3 por 100) se encuentra muy por encima de su peso en la población ocupada (29,5); lo mismo sucede, aunque en menor medida, con las mujeres de 36 a 45 años, cuya presencia en la formación es del 36,5 por 100 y en la ocupación del 27,6 por 100.

El perfil de las mujeres con una mayor participación relativa en la FC³⁶, como corresponde, por otro lado, con la estructura de la población femenina ocupada, está compuesto por mujeres en edades jóvenes, que participan en planes agrupados, con una baja categoría profesional, que desarrollan su actividad profesional en las áreas administrativas y comerciales y que pertenecen a los regímenes de afiliación de la administración pública, trabajadoras que acceden al desempleo durante la formación y las fijas discontinuas. Por otro lado, la comparación con la anterior convocatoria muestra un avance de la presencia femenina superior a la media de las mujeres más jóvenes, de las técnicas y mandos intermedios, de las que trabajan en las áreas de dirección y mantenimiento y de las que acceden al desempleo durante la formación.

Respecto a los trabajadores mayores de 45 años, aún siendo un colectivo prioritario, pertenecen al grupo con mayor distancia (11 puntos porcentuales) entre la población ocupada que representan y la tasa de participación en este tipo de formación que registran, pues son el 29,7 por 100 de la población ocupada y tienen una tasa de participación en formación continua del 18,7 por 100, a pesar del aumento (dos puntos porcentuales) en la participación de estos trabajadores registrada respecto al año anterior. Aunque no existen datos actualizados sobre su perfil sociodemográfico, según el balance de los II Acuerdos, este colectivo está compuesto por

³⁶ Es decir, las áreas o ámbitos en los que la proporción de mujeres sobre el total es superior significativamente a su tasa general de participación (42,4 por 100).

participantes de género masculino, con categoría profesional de mandos intermedios para los varones y de no cualificados para las mujeres; concentrándose ambos géneros principalmente en el ámbito de las empresas sin asalariados, probablemente por la incidencia de los planes agrupados específicos de formación para autónomos y REASS. Tampoco la participación de los más jóvenes es la deseable (15, 4 por 100), aún más visto el retroceso experimentado en este año respecto a la anterior convocatoria.

En el año 2002 el Tribunal Constitucional ha dictado dos Sentencias en las que se pronuncia sobre la distribución de competencias en materia de legislación laboral, educación y formación profesional, fondos de empleo y ordenación de la economía. En ellas, el centro de la controversia ha girado sobre la gestión de las acciones de formación derivadas del Acuerdo Nacional de Formación Continua, suscrito por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (CEOE y CEPYME por la parte empresarial, y CCOO y UGT por la sindical) el 16 de diciembre de 1992, y del Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito entre las mismas organizaciones y el Gobierno del Estado el 22 de diciembre de ese mismo año.

Distribución de competencias en la formación continua

La primera Sentencia³⁷ vino a resolver el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra, respectivamente, la Disposición Adicional 23.^a de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado, y el referido Acuerdo Tripartito. El segundo pronunciamiento³⁸ trae causa del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia frente a la Disposición Adicional 2.^a de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995. En dichas normas se preveía la puesta a disposición de la Fundación para la Formación Continua —FORCEM—, creada al amparo del citado Acuerdo Nacional, de una parte de las cotizaciones sociales a formación profesional para la financiación de acciones de formación continua de los trabajadores asalariados.

³⁷ STC 95/2002, de 25 de abril (BOE de 22 de mayo).

³⁸ STC 190/2002, de 17 de octubre (BOE de 12 de noviembre).

El Tribunal Constitucional ha venido a incardinar la formación profesional de esos trabajadores en el ámbito de la legislación laboral. Desde este punto de vista, corresponde al Estado la competencia normativa³⁹, siendo la Comunidad Autónoma la que adopte las medidas de ejecución de la legislación estatal, correspondiéndole, en este sentido, la gestión de los fondos destinados a formación continua.

Conforme a estos razonamientos, en el fallo de ambos procedimientos, a los que acompañan los votos particulares de varios Magistrados, se declara que es competencia de las Comunidades Autónomas recurrentes la ejecución de la materia formación continua, atribuida a las organizaciones firmantes del Acuerdo, y que es contraria al orden constitucional de competencias la transferencia por parte del Estado a la FORCEM de la parte de la cuota destinada a financiar las acciones previstas en el Acuerdo Nacional de Formación Continua, así como la gestión de la financiación contemplada en el mismo.

No obstante, el alcance de estos pronunciamientos no afecta a las normas impugnadas, en tanto que éstas ya agotaron su vigencia y, de lo contrario, se podría afectar a situaciones consolidadas. Su virtualidad reside, consecuentemente, en declarar la titularidad autonómica de la competencia controvertida, sin que ello suponga anular los preceptos objeto de impugnación. Por ello, estas sentencias adquieren un gran interés, en cuanto permiten perfilar las delicadas y complejas cuestiones de distribución de competencias que subyacen a la materia ejecución de la legislación laboral en relación con otros títulos competenciales aplicables a la cuestión debatida, aspectos que habrán de ser tenidos en cuenta en el futuro diseño de la formación continua.

De igual forma, cabe destacar la afirmación de la autonomía colectiva contenida en la STC 95/2002, en la que expresamente se indica que⁴⁰ «el pronunciamiento en nada obsta a que las organizaciones sindicales y empresariales, para cumplir los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les

³⁹ El TC concluye que ni la regulación de la formación continua ni el dispositivo financiero establecido en el Acuerdo Tripartito constituyen un fondo nacional o de empleo que permitiese reservar al Estado la totalidad de las competencias respecto de la misma.

⁴⁰ Fundamento Jurídico 21, segundo párrafo.

encomienda el artículo 7 CE puedan prever y regular, en el seno de la negociación colectiva, aquellas acciones o programas formativos que complementen o refuercen el sistema de formación continua de los trabajadores ocupados».

Por lo que se refiere a las actuaciones específicas de formación profesional ocupacional, durante el año 2002 se han seguido desarrollando en el marco del II Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP).

Mayor participación en la formación profesional ocupacional de los jóvenes

El 36,5 por 100 del total de alumnado que ha sido formado en 2002 tenía menos de 24 años, mientras que los mayores de 45 años sólo representan el 9,1 por 100 del total del alumnado. Respecto al nivel de estudios de los alumnos formados debe apuntarse que el 43,1 por 100 de los desempleados formados, tanto a través del INEM como de las Comunidades Autónomas a 31 de diciembre de 2002, tenía estudios inferiores al BUP, el 24,4 por 100 había cursado estudios de BUP, el 12,9 formación profesional y el 19,6 universitaria. Además, dentro de esa minoría cualificada (BUP o más), el 31,1 por 100 son jóvenes y el 7,2 por 100 mayores de 45 años.

Los Programas de Garantía Social, dirigidos a jóvenes entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria ni poseen titulación alguna de formación profesional, han visto incrementado su número de alumnos en un 17 por 100 más que en el curso anterior, habiéndose pasado de 35.939 alumnos en el curso 2000/2001 a 42.027 en el curso 2001/02, perteneciendo el 69,7 por 100 de estos últimos a centros públicos⁴¹. Se estima que el número de alumnos del curso 2002/2003 pueda llegar a 48.238⁴².

Aumenta el número de alumnos de Garantía Social

En relación con las Escuelas-Taller y Casas de Oficio, con datos del primer trimestre de 2002⁴³ había funcionando 715 centros y 26.141 alumnos-trabajadores, que recibían formación teórico-práctica en alguna de las 596 Escuelas-Taller (el 87,5 por 100 de los

Continúan los programas de formación-empleo

⁴¹ MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Datos Avance 2001-2002*.

⁴² MEC, *Datos y Cifras Curso Escolar 2002-2003*.

⁴³ INEM, *Perfil de Usuario*, 2002, 1^{er} trimestre. No se incluye datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con la gestión transferida desde 1998). Durante los seis primeros meses de formación no se requiere contratación de los alumnos.

alumnos) o en una de las 119 Casas de Oficio (el 12,5 por 100). En el año anterior este programa tenía 936 centros con 32.169 alumnos⁴⁴. El perfil del alumnado⁴⁵ es joven (67,9 por 100 es menor de 20 años), varón (63,4 por 100), con un nivel académico no superior a la EGB, bachiller elemental o graduado escolar (94,2 por 100) y que cursan estudios de las familias profesionales de construcción, madera y corcho y ornamentales y jardines (70,4 por 100).

Respecto al Programa de Talleres de Empleo, a marzo de 2002 había 393 talleres funcionando, con 9.677 participantes (el 46,7 por 100 desempleados mayores de 40 años, y el 64,6 por 100 mujeres). En el marco de ese programa, a lo largo del año 2001, se pusieron en marcha 598 talleres con 14.368 participantes. El perfil del alumnado⁴⁶ es una persona de mediana edad (51 por 100 tiene entre 35 y 49 años), mujer (64,6 por 100), con un nivel académico no superior a la EGB, bachiller elemental o graduado escolar (84,8 por 100) y que cursan estudios de las familias profesionales de medio ambiente, construcción, servicios a la comunidad y ornamentales y jardines (80,1 por 100), familias, que a excepción de la construcción, son mayoritariamente femeninas.

Incremento del número de alumnos formados en los cursos gestionados por las CCAA

Por último hay que referirse a la formación profesional ocupacional de desempleados, impartida a través del INEM y de las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión. A tal fin, lo primero que habría que señalar es que el número de alumnos formados a través de las acciones del INEM está experimentando una gradual disminución en los últimos años debido al traspaso de sus anteriores competencias de gestión en esta materia a las Comunidades Autónomas. En el año 2002 tan sólo 21.896 alumnos han sido formados por el INEM⁴⁷, mientras que en 2000 y 2001 formó a 22.867 y 31.598 alumnos, respectivamente. Ahora bien, teniendo en cuenta todo

⁴⁴ INEM, *Perfil del Usuario, 2002*, 1^{er} trimestre. No se incluyen datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con la gestión transferida desde 1998). Durante los seis primeros meses de formación no se requiere contratación de los alumnos.

⁴⁵ Datos de la Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

⁴⁶ Datos de la Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

⁴⁷ INEM, *Estadísticas de Formación Ocupacional*, diciembre 2001 y 2002.

el territorio nacional, en el año 2002 finalizaron en total 10.811 cursos de formación profesional ocupacional (9.112 fueron gestionados por las Comunidades Autónomas), y se formaron 138.551 alumnos, el 84 por 100 de los cuales se formaron a través de los cursos gestionados en las Comunidades Autónomas. El 63 por 100 del total de alumnos formados en el 2001 fueron mujeres. Por sectores, el 82,5 por 100 de los alumnos/as se formó en el sector servicios, seguido lejanamente por la industria (11,9 por 100) y la construcción (2,7 por 100) y el sector agrario (1,3 por 100).

En relación con el seguimiento de los alumnos formados en 2001 tanto en el territorio gestionado por el INEM como por las Comunidades Autónomas, encontraron empleo en el año 2002 aproximadamente el 65,2 por 100 de los mismos, por lo que cabe decir que es el tercer año que ha empeorado la inserción frente al año anterior, pues en 2001 la tasa de inserción fue del 67,4 por 100 y en el 2000 del 69,12 por 100⁴⁸. Nuevamente el porcentaje de colocación de los hombres (69,4 por 100) es superior al de las mujeres (62,7 por 100), a pesar de que el 63 por 100 de los alumnos eran mujeres. El grupo de alumnos mayoritario que recibió formación en el año 2001 fue nuevamente el comprendido entre los 18 y 24 años, seguido de los alumnos de 25 a 29 años, siendo ambos grupos etarios los que consiguieron una mayor inserción en el 2002 (71,4 y 72,2 por 100 respectivamente). Atendiendo al nivel académico, el 22,9 por 100 de los alumnos que siguieron alguno de los cursos de formación ocupacional poseían una titulación inferior al BUP, y consiguieron un empleo el 61,4 por 100. Sólo el 9,1 por 100 de los alumnos poseían una titulación igual o inferior al certificado de escolaridad, y se colocaron el 56,7 por 100. Por sectores, industria y construcción fueron los que presentaron mejores resultados, si bien el sector servicios fue dónde más alumnos se formaron (el 82,5 por 100 del total). Las familias profesionales de transportes y comunicaciones, automoción, industria pesada y construcciones metálicas, minería y primeras transformaciones y pesca y acuicultura obtuvieron todas tasas de inserción entre el 80 y 90 por 100 frente a las ramas de artesanía, industrias textiles, piel y cuero, e industria de la madera y corcho, en las que la inserción varía entre un 40 y 60 por 100. Sin embargo, hay más familias en las que ha aumentado la inserción respecto al año anterior: comercio, automoción, industrias gráficas, industrias textiles, piel y cuero, minería y primeras transformaciones, industrias manufactureras diversas y pesca y acuicultura (cuadros II-16 y II-17).

*Empeora
la inserción
de los alumnos
de FPO*

⁴⁸ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000 y 2001*.

CUADRO II-16
ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA
PROFESIONAL, 2001-2002

(Número de alumnos anual y porcentaje de los colocados en el año siguiente)

Sector/familia profesional	Inserción 2001			Inserción 2002		
	Formados en 2000	Colocados 2001	Tasa de inserción	Formados en 2001	Colocados 2002	Tasa de inserción
Sector servicios	242.705	160.450	66,3	231.091	148.641	64,3
Administración y oficinas	67.088	42.921	64,6	59.556	37.720	63,3
Comercio	14.648	10.420	71,7	11.613	8.529	73,4
Docencia e investigación	8.145	5.651	67,7	6.138	4.177	68,1
Información y manifestaciones artísticas	2.856	1.912	65,3	2.521	1.679	66,6
Sanidad	15.038	9.644	63,6	14.216	9.193	64,7
Seguros y finanzas	1.329	2.171	67,1	3.613	2.385	66,0
Servicios a la comunidad y personales	90.503	13.053	64,2	12.870	8.280	64,3
Servicios a las empresas	18.528	58.147	65,5	99.573	61.599	61,9
Transportes y comunicaciones	8.955	7.214	79,9	9.155	7.323	80,0
Turismo y hostelería	13.615	9.317	68,1	11.836	7.756	65,5
Industria	42.309	31.263	71,1	33.393	23.942	71,7
Artesanía	2.349	984	44,0	1.689	697	41,3
Automoción	6.685	5.877	78,5	3.389	2.742	80,9
Fabricación de equipos mecánicos	4.246	3.392	81,0	2.829	2.179	77,0
Industrias alimentarias	2.859	1.947	73,2	2.309	1.667	72,2
Industrias gráficas	1.869	1.166	62,2	1.342	864	64,4
Industria pesada y construcciones metálicas	5.898	5.048	86,1	6.267	5.283	84,3
Industrias químicas	1.443	1.095	69,9	1.427	1.001	70,2
Industria textiles, piel y cuero	3.369	2.053	54,4	2.552	1.466	57,5
Industrias de madera y corcho	2.677	1.646	59,8	2.273	1.208	53,2
Industrias manufactureras diversas	103	93	53,4	105	69	65,7
Minería y primeras transformaciones	324	291	86,4	57	55	96,5
Montajes e instalaciones	5.653	4.047	73,1	5.150	3.749	72,8
Mantenimiento y reparación	4.263	3.188	74,2	3.591	2.667	74,3
Producción, transformación y distribución de energía y agua	571	436	76,2	413	295	71,4
Construcción	9.224	6.957	74,4	7.513	5.552	73,9
Edificación y obras públicas	9.224	6.957	74,4	7.513	5.552	73,9
Agrario	4.951	2.834	60,8	3.693	2.215	60,0
Agraria	4.753	2.695	61,0	3.572	2.118	59,3
Pesca y acuicultura	198	139	58,2	121	97	80,2
Total	299.189	201.504	67,4	280.112	182.508	65,2

Fuente: Datos de la Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

CUADRO II-17
**ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS, POR SEXO,
 EDAD Y NIVEL ACADÉMICO, 2001-2002**

Características sociodemográficas	Inserción 2001			Inserción 2002		
	Formados en 2000	Colocados 2001	Tasa de inserción	Formados en 2001	Colocados 2002	Tasa de inserción
Sexo						
Hombres	114.249	81.924	71,7	104.234	72.311	69,4
Mujeres	184.927	119.580	64,7	175.878	110.197	62,7
Edad						
Menor 18 años	12.908	8.259	64,0	11.708	6.897	58,9
18 a 24 años	114.568	93.887	73,2	102.777	73.337	71,4
25 a 29 años	73.187	53.503	73,1	68.831	49.671	72,2
30 a 39 años	62.160	38.602	62,1	59.380	36.035	60,7
40 a 44 años	17.282	9.236	53,4	17.882	9.112	51,0
Mayores de 44 años	19.084	8.017	42,0	19.534	7.456	38,2
Nivel académico						
Sin estudios	3.607	2.223	61,6	669	161	24,1
Estudios primarios	4.627	2.564	55,4	1.827	810	44,3
Certificado de escolaridad	38.538	25.014	64,9	23.080	13.543	58,7
FP primer grado	15.882	11.258	70,9	8.127	5.405	66,5
Educación General Básica	108.573	75.136	69,2	91.155	59.353	65,1
FP segundo grado	17.829	12.857	72,1	30.936	22.549	72,9
BUP	79.382	52.627	66,3	64.234	39.483	61,5
FP grado medio	1.435	1.055	73,5			
Titulación grado medio	13.320	8.791	66,0	26.345	18.696	71,0
Titulación grado superior	15.996	9.979	62,4	33.739	22.508	66,7
Total	299.189	201.504	67,4	280.112	182.508	65,2

Fuente: Datos de Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

3.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL AL DESEMPLEO

Con carácter preliminar, debe destacarse que en el año 2002 se produjeron intensos debates en torno al sistema de protección por desempleo. La reforma normativa llevada a cabo por el RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, la Huelga General de 20 de junio, convocada contra dichas medidas, y otras formas posteriores de movilización sindical, junto al debate político producido en la fase de conversión en Ley del Real Decreto Ley (Ley 45/2002), serán objeto de análisis detenido en el apartado 4.1. de este capítulo.

Debe destacarse, no obstante que, pese a la existencia de hasta tres regulaciones de la misma materia en el año 2002 (la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción anterior a la reforma, la derivada del RDL 5/2002 y la de la Ley 45/2002), la información estadística analizada no permite extraer conclusiones claras sobre sus efectos a corto plazo, por lo que habrá que atender a la evolución en los próximos años de los diferentes niveles de protección —contributivo, asistencial y renta activa de inserción— para poder apreciar con más profundidad la incidencia del conjunto de la reforma.

Incremento en las prestaciones de desempleo

La protección por desempleo en el año 2002 abarcó una media de 1.195.400 perceptores, lo que significa un incremento del 8,7 por 100 respecto al año 2001. Con ello, se mantiene la tendencia alcista de los últimos años, recuperando cifras de prestaciones anteriores a 1998.

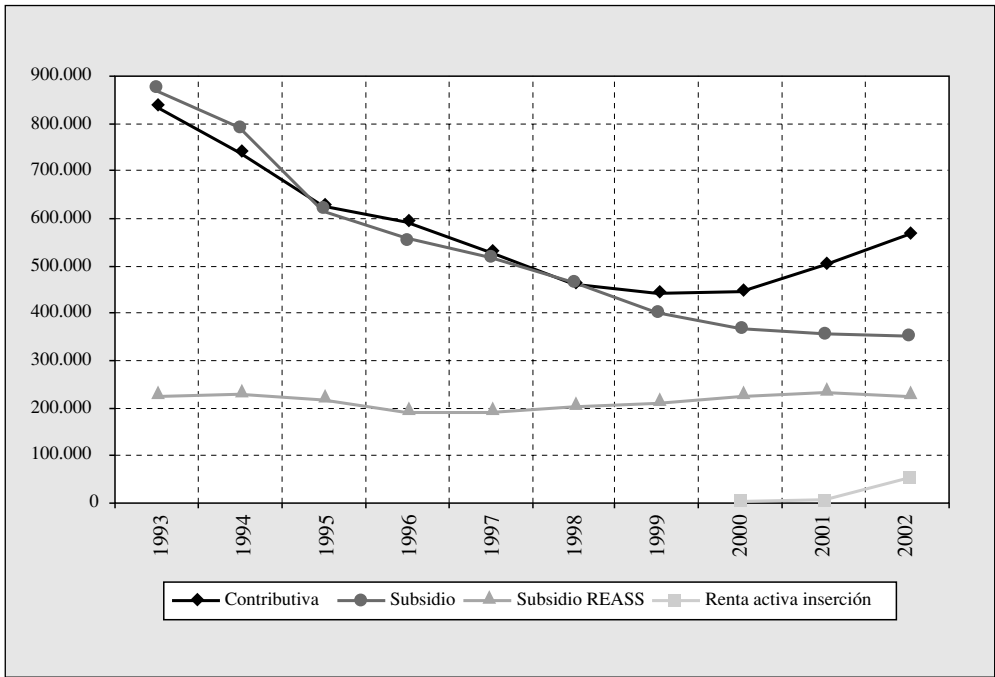
De esta protección, el nivel contributivo comprendió el 47,3 por 100 del total de los beneficiarios; un nivel asistencial, en el que se incluyeron los subsidios de desempleo (29,6 por 100), el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios (18,8 por 100) y la denominada renta activa de inserción⁴⁹, abonada a un 4,2 por 100 de dichos beneficiarios.

Tendencia negativa en el nivel asistencial

La evolución anual de las prestaciones por desempleo (gráfico II-16) muestra que el incremento señalado en el número de prestaciones se ha concentrado en el nivel contributivo y, especialmente, en la renta activa de inserción. Por lo que se refiere a las prestaciones contributivas, con una media anual de 565.900 perceptores, registraron un incremento del 12,9 por 100 sobre 2001. La renta activa de inserción, por su parte, presenta un notable ritmo de crecimiento anual, habiendo pasado de significar tan sólo un 0,7 por 100 de las prestaciones en 2001 a un 4,2 por 100 en 2002. Por el

⁴⁹ La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, habilitó al Gobierno (artículo 38) para regular en el año 2002, dentro de la acción protectora por desempleo, una «ayuda» dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral. La renta activa de inserción fue regulada, conforme a esta habilitación, en el RDL 5/2002, de 24 de mayo y en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre (DA primera).

GRÁFICO II-16
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO, 1993-2002
 (Según tipo de prestación)



* Beneficiarios «estadísticos», inclusive los de desempleo parcial en el nivel contributivo.
 Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

contrario, la tendencia en el nivel asistencial es negativa, con una nueva disminución en el subsidio de desempleo (-0,8 por 100) y una reducción de 8.900 beneficiarios en el subsidio agrario (-4 por 100), lo que supone una clara inversión del ritmo de crecimiento apreciado en el periodo 1998-2001.

Conforme a las estadísticas de movimiento laboral registrado, el número de desempleados inscritos se situó en una media anual de 1.621.500 trabajadores demandantes de empleo, con un incremento de un 6 por 100 respecto a 2001. La mayor parte de ellos (60 por 100) fueron mujeres, si bien el paro registrado entre los hombres experimentó un aumento superior: en torno a 55.000 nuevos desempleados, frente a algo más de 36.000 en el caso de las muje-

Mayor paro registrado

res. Por tramos de edad, el mayor número de inscripciones fue de desempleados con edad comprendida entre los 25 y 54 años (71 por 100), siendo, no obstante, superior la incidencia en las mujeres (75 por 100) que en los hombres (64,2 por 100), circunstancia que se invirtió en el siguiente tramo, referido a desempleados de 55 o más años (13 por 100), en el que la proporción de hombres (19 por 100) fue mayor que la de mujeres (9 por 100).

El mayor número de perceptores provenía del sector servicios

Por sectores de procedencia, el mayor número de perceptores provenía del sector servicios, tanto en el nivel contributivo (65,5 por 100), como en el asistencial (54,4 por 100). Respecto a este último, llama la atención el hecho de que mientras que el número de beneficiarios del subsidio de desempleo descendió tanto en la industria, como en la construcción o en la agricultura, en los servicios aumentaron un 7,5 por 100 respecto al 2001. Por lo que se refiere al resto de sectores, su peso fue similar en ambos niveles: en torno al 20 por 100 en la industria, al 12 por 100 en la construcción, y un 2 por 100 en el sector agrario.

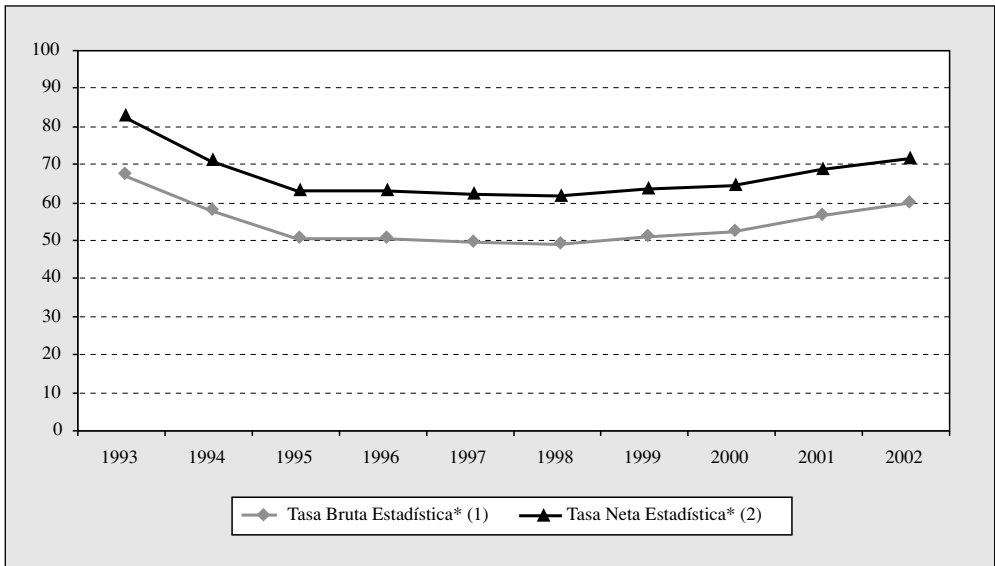
Elevación de las tasas de cobertura

En términos relativos, la cobertura de la acción protectora por desempleo⁵⁰ aumentó en 2002 (gráfico II-17). La tasa bruta, con un 59,9 por 100, refleja un crecimiento de 2 puntos respecto a 2001; la tasa neta, por su parte, experimentó un incremento de 3 puntos porcentuales, situándose en un 71,6 por 100 en 2002.

Desde un punto de vista territorial —sin incluir el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios, cuya cobertura se limita a Andalucía y Extremadura—, las Comunidades de Andalucía (19,2 por 100), Cataluña (16,2 por 100), Madrid (12,8 por 100) y Comunidad Valenciana (9,8 por 100) fueron las que registraron un mayor número de perceptores, incluyendo en su conjunto una media anual de 563.500 beneficiarios de prestaciones de desempleo.

⁵⁰ El análisis porcentual de la cobertura de las prestaciones de desempleo se realiza, en términos estadísticos, bajo los conceptos de tasa bruta y tasa neta. La primera es el resultado de multiplicar por 100 el número de beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial y los del subsidio de los trabajadores eventuales agrarios), dividido por paro registrado. La tasa neta excluye, asimismo, a los trabajadores agrícolas fijos y, respecto al paro tiene en consideración sólo el registrado en industria, construcción y servicios.

GRÁFICO II-17
TASAS DE COBERTURA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 1993-2002
 (Porcentaje media anual)



(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*.

En atención a la causa del derecho, la finalización de contrato, origen de un 52,3 por 100 de las prestaciones, se mantiene como la principal causa de acceso al nivel contributivo de desempleo, experimentando, además, un incremento de diez puntos con relación al año 2001. La segunda causa en importancia (38,7 por 100) es el cese en el trabajo por despido, dentro de la cual se comprenden tanto los reconocidos en acta de conciliación o sentencia, cuyas cifras son similares a las de 2001, como los debidos a «otras causas». En este epígrafe, en coherencia con la reforma de las prestaciones de desempleo de 2002 y el reconocimiento del carácter automático del despido como causa legal de desempleo —aspecto éste sobre el que se volverá en el apartado 4.1.3—, se observa un importante aumento, al entrar en él una media de 29.400 nuevos perceptores más que el año anterior.

La finalización del contrato fue la principal causa de acceso a las prestaciones contributivas

Por lo que se refiere al nivel asistencial, el desempleo de los mayores de 52 años (39,4 por 100) y el agotamiento de las prestaciones contributivas (27,6 por 100) se sostienen como motivos principales de acceso al subsidio de desempleo, aumentando ambas, incluso, en torno a tres puntos porcentuales respecto a 2001. Como tercera causa figura la cotización inferior al periodo mínimo para acceder a las prestaciones contributivas, que justificó un 24,2 por 100 de los subsidios abonados, si bien registró una disminución de una media de 6.900 subsidiados menos que en 2001. Asimismo, es destacable el retroceso de un 10 por 100 en las prestaciones asistenciales a los desempleados fijos discontinuos.

Prestaciones de desempleo conforme a la edad y sexo de los perceptores

En términos de estructura de las prestaciones de desempleo, conforme a la edad y sexo de los perceptores (cuadro II-18), la edad del mayor número de beneficiarios se situaba entre los 25 y los 54 años, siendo mayor el peso de éstos en el nivel contributivo (75 por 100) que en el asistencial (en torno al 63 por 100), relación que se invierte en el siguiente tramo, de 55 y más años, en el que la mayor incidencia se registra en el nivel asistencial (una media del 30 por 100), frente al nivel contributivo, en el que su peso disminuye hasta el 14 por 100. En cuanto al sexo, el número de hombres (54,8 por 100) fue superior al de mujeres (45,2 por 100) en el nivel contributivo, a diferencia de lo que ocurre en el nivel asistencial, en el que, por un lado, respecto al subsidio de desempleo, las cifras de hombres y mujeres son similares, y, por otro, respecto al subsidio de los trabajadores eventuales agrarios, la proporción se invierte a favor de las mujeres, con una media de 131.600 perceptoras de esta prestación frente a 93.100 beneficiarios.

14,9 meses de periodo medio reconocido en las prestaciones contributivas

Desde el punto de vista de la duración de las prestaciones, se observan cifras similares a las del año anterior. En 2002, el periodo medio reconocido en las prestaciones por desempleo contributivas se situó, para ambos sexos, en 14,9 meses (14,8 en 2001), siendo ligeramente superior en el caso de los hombres (15,3 meses) que en las mujeres (14,4 meses). Respecto a las cuantías medias reconocidas, ascendió a 21,57 euros brutos diarios, esto es, 0,6 euros más que en 2001. Por edades, esta cuantía fue superior en el tramo de los desempleados con 55 y más años, cuya prestación media se situó en 24,51 euros diarios; por sexo, los hombres percibieron, de media, 4,58 euros diarios más que las mujeres.

CUADRO II-18

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR SEXO, EDAD Y TIPO DE PRESTACIÓN, 2000-2002
(Miles de personas, promedio anual)

Beneficiarios	Total		Nivel contributivo			Nivel asistencial						Pro-memoria: Paro registrado*						
	2000	2001	2002	Total		Subsidio		Subsidio trabajadores eventuales agrarios		2000	2001	2002	2000	2001	2002			
				2000	2001	2002	2000	2001	2002							2000	2001	2002
Varones																		
Total	543,2	556,4	580,9	247,5	273,3	310,3	295,7	283,1	270,6	197,8	184,3	177,5	97,9	98,8	93,1	615,9	601,5	656,4
De 16 a 19 años	5	5,8	5,8	1,7	2,3	2,6	3,3	3,5	3,2	1,4	1,4	1,3	1,9	2,1	1,9	30,2	30,8	38,3
De 20 a 24 años	36,4	41	43,3	20,6	26,1	30,2	15,8	14,9	13,1	7,4	6,9	6,2	8,4	8,0	6,9	63,1	61,1	72,9
De 25 a 54 años	333,5	344,8	362,5	167,2	187,5	215,0	166,3	157,3	147,5	101,5	92,5	87,1	64,8	64,8	60,4	402,2	392,7	421,7
De 55 años y más	168,4	164,8	168,8	58	57,4	62,0	110,4	107,4	106,8	87,6	83,5	82,9	22,8	23,9	23,9	120,4	116,9	123,6
Mujeres																		
Total	495,5	535,4	563,8	199,2	228	255,6	296,3	307,4	308,2	170,0	172,7	176,6	126,3	134,7	131,6	941,6	928,4	965,1
De 16 a 19 años	4,8	5	4,6	1,2	1,4	1,5	3,6	3,6	3,1	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	1,5	42,4	37,5	36,4
De 20 a 24 años	40,4	43,6	43,9	18,5	21,8	23,6	21,9	21,8	20,3	13,2	12,7	11,9	8,7	9,1	8,4	132,6	125,3	115,2
De 25 a 54 años	370,1	400,2	423,3	163	187,2	211,4	207,1	213	211,9	122,7	123,2	124,6	84,4	89,8	87,3	700,3	649,1	727,4
De 55 años y más	80,2	86,7	91,9	16,4	17,6	19,1	63,8	69,1	72,8	32,4	35,1	38,5	31,4	34,0	34,3	66,2	71,5	86,2

* No incluye los trabajadores eventuales agrarios subsidiados.

Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

El periodo medio consumido: 6,8 meses en el nivel contributivo

Por lo que se refiere a los periodos consumidos, su análisis refleja un disfrute inferior al 50 por 100 respecto a la prestación reconocida; en 2002 el periodo medio consumido en el nivel contributivo fue de 6,8 meses (6,7 en 2001), sin que se aprecien diferencias significativas entre hombres (6,7 meses) y mujeres (6,9 meses).

En el asistencial, la mayoría de los subsidios no superó los 15 meses

En el nivel asistencial, el periodo consumido, para más de un 60 por 100 de los beneficiarios, no superó los 15 meses. Esta proporción se incrementa notablemente en el caso de las mujeres, ascendiendo a casi un 70 por 100 el número de beneficiarias cuyo subsidio fue inferior a ese periodo. Las diferencias se incrementan en los tramos altos del subsidio: en cifras absolutas, el número de beneficiarios que disfrutaron de prestaciones asistenciales superiores a 24 meses duplica el número de beneficiarias en estos tramos, lo que guardaría relación con las divergencias que aún se observan, en la comparación entre uno y otro sexo, en materia de carreras profesionales, derechos devengados o cargas familiares.

Gasto en protección por desempleo

Finalmente, en cuanto al gasto por desempleo, en el año 2002, en línea con el referido incremento de las tasas de cobertura y, sobre todo, en el número de beneficiarios en el nivel contributivo, ascendió a 11.196,6 millones de euros, con un aumento de un 28,6 por 100 respecto a 2001. De esta cifra, el 78,4 por 100 fue su dotación inicial, obedeciendo el 21,6 por 100 restante a una modificación posterior, consistente en la ampliación del presupuesto de gasto en los epígrafes de prestaciones contributivas (prestaciones y cuotas). En cambio, el gasto realizado en el programa de renta activa de inserción (RAI) fue de nuevo sensiblemente inferior a lo previsto, quedando su ejecución en un 69,4 por 100 de la previsión inicial.

Por niveles (cuadro II-19), el mayor gasto se situó en el nivel contributivo, tanto el referido a prestaciones como a cuotas, que justificó el 71,6 por 100 del gasto comprometido en prestaciones a los desempleados.

CUADRO II-19
GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2002
 (Liquidación Provisional del Presupuesto de Gastos del INEM.
 Prestaciones a los desempleados –Programa 312 A–. Miles de euros)

Clasif. gasto (2)	Presupuesto (1)			Gasto		Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Compromiso	% Ppto.	Ob. Rcdas.	% Ppto.
Prestaciones contributivas	4.088,7	1.530,0	5.618,7	5.504,5	98,0	5.504,5	98,0
Subsidio	1.416,2	215,0	1.631,2	1.611,7	98,8	1.611,7	98,8
Subsidio REASS	985,3		985,3	974,8	98,9	974,8	98,9
Cuotas beneficiarios contributivos	1.724,4	626,0	2.350,4	2.330,8	99,2	2.330,8	99,2
Cuotas beneficiarios subsidio	268,6	42,0	310,6	304,6	98,1	304,6	98,1
RAI	300,5		300,5	208,6	69,4	208,6	69,4
Total	8.783,6	2.413,0	11.196,6	10.935,2	97,7	10.935,2	97,7

Notas: (1) Se incluye el menor gasto del ejercicio 2001, aplicado al ejercicio 2002, que asciende a 417,7 millones de euros. (2) Las distintas partidas incluyen obligaciones de ejercicios anteriores.

Fuente: Subdirección General de Servicios Técnicos del INEM. Datos a 31 de diciembre de 2002.

4. RELACIONES LABORALES, DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El análisis de las relaciones laborales constituye un elemento de primer orden para conocer el comportamiento de los agentes sociales, en una parcela especialmente relevante del mercado de trabajo. Comportamiento que tiene diversas manifestaciones, tanto por su nivel de intensidad o efectos sobre el marco de regulación de la propia relación laboral, como por el ámbito geográfico en que se desarrolla.

En este apartado se da cuenta de las novedades del año en torno al diálogo social, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel español, así como de las iniciativas normativas que afectan a la legislación laboral. Por último, se aborda el análisis de la negociación colectiva como expresión genuina de la regulación autónoma de las relaciones laborales.

4.1. PANORAMA GENERAL DE LAS RELACIONES LABORALES Y EL DIÁLOGO SOCIAL

El año 2002, ha sido un año importante en la consolidación del diálogo social a escala europea, con resultados significativos, aunque no numerosos. Por otra parte la concertación social española se ha reavivado con la firma de importantes acuerdos de especial incidencia en materias como la negociación colectiva o la prevención de riesgos laborales.

Por último la actividad del Gobierno y del Parlamento aprobando una importante reforma, con efectos sobre la protección por desempleo y la legislación laboral, ha centrado un relevante debate sobre sus contenidos y consecuencias, aspectos que tienen su reflejo, consideración y análisis en un apartado específico.

4.1.1. El diálogo social en la Unión Europea

El debate teórico en torno al papel e influencia que ha de jugar el diálogo social europeo está alcanzando en los últimos años un enorme protagonismo, como se venía anunciando desde el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001), en los trabajos de la Convención sobre el futuro de la Unión y en el libro blanco sobre la Gobernanza Europea (julio 2001)⁵¹. Cada vez son más numerosas las políticas y los marcos de actuación comunitaria en los que se establece expresamente que el diálogo social ha de ser la herramienta principal de la construcción europea y de la próxima adhesión de los países candidatos, en la que está llamado a jugar un papel decisivo. También en el área específica de la política social y en el ámbito de las relaciones laborales en las empresas se afianza el protagonismo de los interlocutores sociales⁵².

⁵¹ Libro blanco sobre la Gobernanza Europea, véase CES, *Observatorio de Relaciones Industriales*, número 44, octubre 2001.

⁵² «Los interlocutores sociales son corresponsables de encontrar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el empleo y de hacer posible la adaptabilidad de la empresa. Muy especialmente deben jugar el papel principal para anticipar y gestionar el cambio y lograr el equilibrio que garantice el funcionamiento de las empresas y los intereses de los trabajadores». Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Barcelona, marzo 2002, Contribución a las deliberaciones, Empleo y Política Social, pág 46.

Los resultados prácticos del diálogo social europeo en 2002 han sido sin embargo escasos pues se limitan este año a la firma de dos acuerdos: el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo y un «Marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones». No obstante, se observan avances significativos en los Comités sectoriales de diálogo social y, como luego veremos, se ha aprobado en 2002, entre otras normas, una importante Directiva 2002/14/CE que establece el marco general de información y consulta a los trabajadores en la Comunidad Europea.

La consolidación del diálogo social en el plano teórico se manifiesta claramente en la Comunicación que presentó la Comisión el 26 de junio de 2002 sobre «Diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio»⁵³, que viene a reafirmar que el diálogo social europeo es un punto central y esencial del modelo europeo de sociedad y de desarrollo. El protagonismo de los interlocutores sociales «emana de su naturaleza original e insustituible: representan directamente los intereses y los problemas vinculados al mundo del trabajo, desde las condiciones de trabajo hasta la formación continua, pasando por la definición de las normas salariales, y tienen capacidad para comprometerse de manera autónoma en un diálogo que puede llevar a acuerdos colectivos sobre todas estas materias»⁵⁴.

*Comunicación
de la Comisión
sobre el Diálogo
social europeo*

En esta Comunicación, la Comisión expone su punto de vista sobre el futuro del diálogo social como clave para mejorar la Gobernanza de la Unión ampliada y como fuerza impulsora de reformas económicas y sociales, y recoge medidas concretas encaminadas a la consolidación de los diversos niveles y formas de diálogo social. En este sentido, la Comunicación invita a los interlocutores sociales a:

- Seguir desarrollando su diálogo autónomo.
- Presentar un informe anual sobre sus contribuciones.
- Consolidar la concertación entre los interlocutores y las Instituciones Comunitarias, y crear una nueva «Cumbre so-

⁵³ COM (2002) 341 final.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión sobre el diálogo social europeo, *op. cit.*, pág. 6.

cial tripartita para el crecimiento y el empleo» como foro para la contribución de los interlocutores en el marco de la Estrategia de Lisboa, que vendría a sustituir al Comité permanente de Empleo⁵⁵.

- Consolidar la participación de los interlocutores especialmente en los procesos abiertos de coordinación, incluida su consulta antes de que se elabore la propuesta de directrices de empleo, potenciando la asistencia técnica disponible.
- Organizar una «Conferencia Europea sobre el Diálogo Social» y mesas redondas nacionales.

La Comunicación de la Comisión, por último, subraya el papel esencial que ha de jugar el diálogo social para detectar las carencias en los países candidatos y para reforzar las estructuras de los interlocutores sociales en estos países. Es esencial, apunta la Comunicación, que los interlocutores sociales puedan participar en la preparación de los planes de desarrollo nacionales que definirán, en particular, los futuros ejes de intervención de los Fondos Estructurales, incluido el Fondo Social Europeo (FSE).

Nuevo programa de trabajo conjunto de los agentes sociales europeos (2003-2005)

Prueba también de la amplia consolidación del papel decisivo del diálogo social europeo ha sido la adopción, en 2002, de un Programa de Trabajo de los agentes sociales europeos —UNICE/UEAPME, CEEP y ETUC— de carácter trianual (2003-2005). La celebración de la Cumbre del Diálogo Social Europeo (Bruselas, 28 de noviembre de 2002) fue la ocasión para presentar este Programa conjunto, que se anunció en el Consejo de Laeken (diciembre 2001) y que responde al deseo de los interlocutores de avanzar en los procesos del diálogo social europeo con mayor autonomía y más allá de las consultas formales que proceden de la Comisión.

Se abre con este Programa de Trabajo una nueva fase en el desarrollo del diálogo social europeo que dará como resultado, segu-

⁵⁵ La propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la Cumbre Social Tripartita se encuentra anexa a la Comunicación de la Comisión sobre diálogo social europeo, *op. cit.*, págs. 30-3.

ramente, un mayor número de actuaciones y una más intensa investigación en diversas materias, así como la posibilidad de adoptar determinados acuerdos conjuntos.

El programa de Trabajo está dividido en tres secciones: Empleo, Ampliación y Movilidad. En el ámbito del Empleo, se propone la celebración de diversos encuentros y seminarios, procedimientos de seguimiento e informes sobre diversas materias: el aprendizaje, el estrés en el trabajo, el acoso, el envejecimiento de la población, la economía sumergida, la discapacidad, la igualdad de oportunidades, entre otras. En la sección dedicada a la Ampliación se recogen diversas iniciativas relativas al estudio de las relaciones laborales, el diálogo social, las reestructuraciones empresariales, la formación continua y el acervo comunitario. Se propone además que, a partir de 2004, se comenzará a identificar los aspectos más importantes de la política social europea en relación con la ampliación (diversidad, trabajo fronterizo, migraciones, etc.). Por último, en el área de la Movilidad, los interlocutores sociales estudiarán la posibilidad de actuaciones conjuntas de cara a reducir los obstáculos a la movilidad de trabajadores (principalmente mandos y personal directivo), incluyéndose materias relativas a las pensiones complementarias. Sobre esta última materia, la Comisión inició en junio 2002 una primera ronda de consultas con los interlocutores sociales europeos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 TCEE ⁵⁶, dirigida a valorar la necesidad de actuación comunitaria y, en su caso, si ésta ha de tener carácter sectorial o intersectorial y otras cuestiones relativas a la transferibilidad, adquisición de derechos, etc.

⁵⁶ Artículo 139 TCEE (antiguo artículo 118A): 1. «La Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado. 2. A tal efecto, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción comunitaria. 3. Si, tras dicha consulta, la Comisión estimase conveniente una acción comunitaria, consultará a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta contemplada. Los interlocutores sociales remitirán a la Comisión un dictamen o, en su caso, una recomendación. 4. Con ocasión de dicha consulta, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 139. La duración del procedimiento previsto en el presente artículo no podrá exceder de nueve meses, salvo si los interlocutores afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión».

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las relaciones laborales y el cambio en la Unión Europea

La elaboración de este Programa de Trabajo conjunto y su contenido responden en buena medida a las reflexiones y recomendaciones que se recogen en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Relaciones Laborales y el cambio en la Unión Europea*, presentado por la Comisión a principios de marzo de 2002⁵⁷. La Comisión anunció la creación de este Grupo de Alto Nivel, presidido por Maria Joao Rodríguez, en su Comunicación sobre la Agenda de Política Social, resultante del Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000). Su propuesta de creación responde a la necesidad de reflexionar sobre los futuros retos de las relaciones laborales a fin de mejorar su calidad y de cara a formular recomendaciones a los responsables políticos y a los interlocutores sociales europeos para modernizar las relaciones laborales y aumentar su contribución positiva al proceso de gestión del cambio.

El Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel consta de seis capítulos e identifica seis desafíos o retos principales en el futuro de las relaciones laborales: la globalización, la unión económica y monetaria, la ampliación de la Unión Europea, los cambios tecnológicos y la sociedad del conocimiento, las tendencias demográficas y los cambios en el mercado de trabajo. A partir de una descripción del panorama actual de las relaciones laborales en los niveles europeo, nacional, sectorial, regional y local (capítulo cuatro), se establecen tres puntos básicos que han de ser abordados para mejorar las relaciones laborales a escala europea (capítulo cinco):

- El intercambio o interacción entre el nivel europeo y los ámbitos nacionales y locales, de forma que los problemas nacionales o locales se tengan en cuenta en los debates europeos y, viceversa, que éstos contribuyan a identificar y encauzar las cuestiones básicas en los niveles nacionales y locales.
- La interacción entre los procesos bipartitos y tripartitos en el ámbito europeo.
- La interacción entre los niveles sectoriales e intersectoriales.

⁵⁷ La Comunicación de la Comisión sobre el diálogo social europeo de 26 de junio de 2002 antes comentada se inspira también en el Informe del Grupo de Alto Nivel.

Si bien, como hemos dicho, el diálogo social europeo alcanzó un protagonismo singular en sede teórica en el año 2002, los resultados en la práctica o palpables de dicho protagonismo se limitan este año a la firma de dos acuerdos europeos: Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo y un «Marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones».

El Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo se firmó el pasado 16 de julio de 2002 por los interlocutores sociales europeos, la CES (y el Comité de enlace EUROCADRES/CEC⁵⁸), la UNICE/UEAPME y la CEEP, que se habían acogido en septiembre 2001 a la propuesta de la Comisión relativa a la iniciación de negociaciones sobre la materia (art. 138 TCEE). Los interlocutores sociales consideran que el teletrabajo es tanto un medio para que las empresas y organizaciones de servicios públicos modernicen la organización del trabajo, como un medio para que los trabajadores concilien vida profesional y vida personal y gocen de una mayor autonomía en el cumplimiento de sus tareas. En el año 2001 se habían adoptado ya dos acuerdos sectoriales relativos al teletrabajo, en el sector de las telecomunicaciones (febrero 2001) y en el sector del comercio (abril 2001).

*Acuerdo Marco
sobre Teletrabajo*

Este nuevo acuerdo marco sobre teletrabajo tiene carácter voluntario y es el primer acuerdo de tipo interprofesional de aplicación por las organizaciones miembros de las partes firmantes. La aplicación del Acuerdo mediante procedimientos y prácticas convencionales de ámbito nacional (139. 2 del TCEE⁵⁹), en un plazo de tres años, dota a los interlocutores sociales de mayor protagonismo⁶⁰,

⁵⁸ The Council of European Professional and Managerial Staff (EUROCADRES) y la European Confederation of Executives and Managerial Staff (CEC).

⁵⁹ Artículo 139.2 TCEE (antiguo art. 118B): «La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel comunitario se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 137, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión».

⁶⁰ Según el artículo 12 del acuerdo, las organizaciones miembros informarán sobre la aplicación del mismo a un grupo *ad hoc* creado por las partes firmantes bajo responsabilidad del comité de diálogo social. Este grupo preparará un informe conjunto sobre las acciones emprendidas en los cuatro años siguientes a la firma del acuerdo. En caso de que surjan cuestiones sobre el contenido del acuerdo, las organizaciones miembros implicadas pueden acudir de forma conjunta o separada a las partes firmantes del acuerdo. Si así lo solicitan éstas, el acuerdo se revisará a los cinco años de su firma.

y sobre todo de mayor responsabilidad, a la hora de asegurar el cumplimiento de lo pactado⁶¹.

En cuanto al contenido del acuerdo marco, se respetan los principios generales ya previstos en los acuerdos sectoriales sobre teletrabajo firmados en 2001: naturaleza voluntaria del teletrabajo y del retorno al trabajo en la empresa; igualdad de tratamiento y de derechos de los teletrabajadores en relación con el resto de la plantilla, incluidos los de representación colectiva, seguridad y salud, formación y puesta a disposición de los equipos de trabajo necesarios.

Marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones

También en el año 2002, el 28 de febrero, se adoptó por los interlocutores sociales europeos un «Marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones⁶²», presentado en el Consejo de Barcelona (15-16 de marzo de 2002). En consonancia con otras iniciativas comunitarias⁶³, este «marco de trabajo» recoge numerosas indicaciones relativas a la responsabilidad que han de asumir los interlocutores sociales, en los niveles apropiados, para lograr una mayor coordinación en el desarrollo de los niveles de competencia y de capacidad de adaptación de mano de obra europea; todo ello con el fin de alcanzar los objetivos en materia de empleo fijados en Lisboa. En sentido similar, el Consejo invita a los Interlocutores a que progresen en la vía del diálogo y celebren acuerdos sobre formación permanente y cualificaciones que faciliten la adaptabilidad y la innovación de las empresas y sus trabajadores⁶⁴.

⁶¹ En España, la recepción de este acuerdo marco sobre teletrabajo se ha efectuado con la adopción del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003, firmado en la sede del CES el 30 de enero de 2003, por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME.

⁶² «Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications» puede verse en la página web: <http://eurofound.ie/2002/04/Feature/EU0204210F.html>

⁶³ Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad, 13 febrero 2002, COM (2002) 72. Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre las capacidades y la movilidad, DO C 162 de 6-7-2002, pág. 1. Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales, DO C13, de 18-1-2003, pág. 2.

⁶⁴ Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre las capacidades y la movilidad, DO C 162 de 6-7-2002, pág. 3.

En el marco del dialogo social sectorial de ámbito comunitario, que cuenta ya con 27 comités, se han producido avances significativos. Por ejemplo, en el sector comercio, los interlocutores sociales europeos del sector⁶⁵ aprobaron el 11 de marzo de 2002 un conjunto de recomendaciones o código de conducta para «la promoción de la diversidad de edad en el centro de trabajo», que contiene determinadas pautas de comportamiento en relación con la no discriminación por razón de edad, igualdad de acceso a la formación, y adaptación de horarios y jornadas (trabajo a tiempo parcial o flexible), que permitan la permanencia en el empleo hasta la edad de jubilación.

*Avances en el
diálogo social
europeo de
ámbito sectorial*

En el sector de la banca se firmó el pasado 3 de diciembre de 2002 por los agentes sociales del sector⁶⁶, un acuerdo conjunto sobre aprendizaje permanente (*lifelong learning*) que se centra en los siguientes aspectos: definición de cualificaciones y competencias, convalidación de las mismas e igualdad de oportunidades en la determinación de planes de formación y en el acceso a la misma.

También los interlocutores sociales del sector agrario⁶⁷ adoptaron un nuevo «Acuerdo europeo sobre formación ocupacional», el 5 de diciembre 2002, que tiene por finalidad elevar el nivel de cualificación y competencias en el sector, reorganizar la formación en el puesto de trabajo y promover la transferibilidad de cualificaciones y diplomas acreditativos más allá de las fronteras nacionales. Se prevé en este acuerdo la evaluación personalizada de la competencia y cualificación profesional de cada trabajador y, a tal efecto, se establece un documento o boletín de cualificación individualizado para el trabajador agrario. La aplicación de este acuerdo europeo se realizará, en un plazo de tres años, según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y

⁶⁵ Eurocommerce, del lado empresarial y UNI-Europa (Union Network International), del sindical.

⁶⁶ European Banking Federation (FBE), the European Savings Bank Group (ESGB) y European Association of Cooperative Banks (GEBC), del lado empresarial. Y UNI-Europa Finance (Banks) del sindical.

⁶⁷ El grupo empresarial del comité de organización agrícola de la UE GEOPA-COPA, por un lado, y la European Federation of Trade Unions in Food, Agriculture, Tourism y Allied branches (EFTA), del lado sindical.

de los Estados miembros (artículo 139.2 del TCEE), y contará para ello con el apoyo de una comisión de seguimiento, dependiente del existente Comité de diálogo social europeo del sector agrario.

Destaca asimismo la celebración de determinadas conferencias sectoriales. Por ejemplo, la de los interlocutores sociales europeos del sector sanitario (*hospitals sector*)⁶⁸ en febrero de 2002, que tuvo 3 grandes objetivos: futuro del sector hospitalario, promoción de diálogo social en el ámbito nacional y determinación de puntos de encuentro y/o áreas de interés común entre sindicatos y empresarios de cara al diálogo social europeo. Se reunieron también los interlocutores sociales europeos del sector eléctrico⁶⁹, en Budapest (19-20 de septiembre de 2002), con participación de representantes gubernamentales y debatieron con amplitud sobre temas relativos al diálogo social y a la liberalización del sector en la Unión Europea y en los países candidatos a la adhesión, concluyéndose que los procesos de diálogo social pueden contribuir a abordar numerosas materias relacionadas con este sector.

El grupo de trabajo formado por representantes de los interlocutores sociales europeos del sector de las telecomunicaciones⁷⁰ se reunió el 4 de noviembre de 2002 y estableció un nuevo programa de trabajo para 2003 que contiene interesantes propuestas relativas a los perfiles de edad de los trabajadores del sector, condiciones de trabajo, seguridad y salud, formación y cualificaciones y cuestiones relativas a los trabajadores de los *call centres*. Se reunieron también en las mismas fechas los representantes de los agentes sociales del sector banca, adoptando una comunicación conjunta sobre aprendizaje a lo largo de la vida en el sector. Por último, se ha instaurado un comité de diálogo social en el sector de la minería y se prevé el establecimiento de un nuevo comité en el sector deportes.

⁶⁸ European Federation of Public Service Union (EPSU), del lado sindical, y the European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interests (CEEP) y el Comité de las regiones y Municipios, del empresarial.

⁶⁹ Euroelectric, del lado empresarial, y European Mine, Chemicals and Energy Workers Federation (EMCEF) y European Federation of Public Service Union (EPSU) del lado sindical.

⁷⁰ La federación del sector telecomunicaciones de UNI-Europa, del lado sindical y la European Public Telecommunication Network Operators Association (ETNO) del empresarial.

En estrecha relación con el diálogo social europeo, debe señalarse que en 2002 se ha aprobado, finalmente, una importante Directiva 2002/14/CE, por la que se establece el marco general de información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea⁷¹. La aprobación de esta Directiva ha sido la culminación de un accidentado proceso de elaboración que ha durado más de siete años. Intensas controversias se entrecruzaron en varios niveles de discusión, no sólo entre los interlocutores sociales a nivel comunitario, sino entre los Estados miembros y entre las propias Instituciones comunitarias. Al margen del contenido concreto de la Directiva, en el origen estaba en cuestión la conveniencia o no de dotar de un marco común a los procedimientos nacionales de información y consulta⁷².

Nuevo marco general sobre información y consulta de los trabajadores en la Unión Europea

La Directiva consta de un preámbulo y catorce artículos. Los Estados miembros determinarán las modalidades prácticas del ejercicio del derecho de información y consulta al nivel que proceda, pudiendo confiar a los interlocutores sociales al nivel apropiado, incluido el de empresa o centro de trabajo, la tarea de definir libremente por medio de acuerdo las modalidades de información y consulta de los trabajadores (artículo 5). La Directiva establece los requisitos mínimos de contenido y forma que han de respetar dichas modalidades prácticas de información y consulta (artículo 4). En concreto, respecto al contenido, tanto la información como la consulta deberán abarcar tres aspectos relativos a la vida de la empresa:

- Evolución reciente y probable de las actividades de la empresa o centro de trabajo y de su situación económica.
- Situación, estructura y evolución probable del empleo en la empresa o centro de trabajo, así como las eventuales medidas preventivas, especialmente en caso de riesgo para el empleo.

⁷¹ DOCE, 23-3-2002, L80, págs. 29-33.

⁷² En el trasfondo de esta iniciativa estaba la constatación de la escasa vitalidad que había venido mostrando en la práctica la aplicación de la Directiva 95/45/CE sobre constitución de un Comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

- Decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo.

La información se facilitará en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores proceder a un examen adecuado y preparar, en su caso, la consulta (artículo 5). La consulta se efectuará al nivel pertinente de dirección y de representación, en función del tema tratado; de modo que se permita a los representantes de los trabajadores reunirse con el empresario y obtener una respuesta justificada a su eventual dictamen; y con el fin de llegar a un acuerdo sobre las decisiones que se encuentren dentro de las potestades del empresario mencionadas en el tercer punto anterior (decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo).

Interesa resaltar el tratamiento finalmente contemplado por la Directiva respecto a dos de las cuestiones que más discusiones suscitaron a lo largo de los debates que precedieron a la aprobación de la Directiva: su ámbito de aplicación, en especial, respecto al tamaño de las empresas afectadas por la Directiva⁷³, y el régimen de infracciones y sanciones al incumplimiento de la misma⁷⁴.

Por último, el calendario de trasposición de la Directiva, uno de los aspectos clave de su negociación, refleja las transacciones a las que se llegó para obtener la aprobación de los países miembros que no cuentan con un sistema legalmente establecido de representación de los trabajadores en las empresas (Reino Unido e Irlanda). Mientras que con carácter general la adaptación de la normativa na-

⁷³ El ámbito de aplicación se ciñe a las empresas que empleen en un Estado miembro al menos a 50 trabajadores o (a elección de los Estados miembros) a centros de trabajo que empleen en un Estado miembro al menos a 20 trabajadores, con previsión de un régimen específico para países sin sistema de representación legal.

⁷⁴ El régimen de infracciones ha variado sustancialmente en comparación con las propuestas anteriores, en las que se establecía la obligación de los Estados miembros de prever la no producción de efectos jurídicos en los contratos o relaciones de trabajo de los trabajadores afectados de aquellas decisiones del empleador que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y los contratos de trabajo, adoptadas en grave infracción de sus obligaciones de información y consulta.

cional al contenido de la Directiva deberá hacerse antes del 23 de marzo de 2005, en virtud del artículo 10, la trasposición en dichos países se hará conforme a un calendario de aplicación escalonada en función del tamaño de las empresas⁷⁵.

En 2002 se adoptaron también otras normas comunitarias de ámbito social. En primer lugar, la Directiva 2002/74/CE, de 23 de septiembre de 2002, sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia empresarial⁷⁶ que viene a modificar determinadas disposiciones de la Directiva 80/987/CE sobre la misma materia. En concreto, en la Directiva de 2002, que ha de incorporarse en los ordenamientos internos antes del 8 de octubre de 2005, se modifica sustancialmente el ámbito de aplicación de la misma, prohibiendo que los Estados miembros excluyan del campo de aplicación a los trabajadores a tiempo parcial y a los temporales⁷⁷; se introduce una nueva sección relativa a las situaciones transnacionales (empresa en estado de insolvencia con actividades en el territorio de al menos dos Estados miembros) determinando obligaciones de colaboración entre las administraciones competentes de los Estados miembros; se adaptan y actualizan determinadas disposiciones (principalmente los arts. 3 y 4 relativos a instituciones de garantía) en atención a las nuevas tendencias legislativas del derecho en materia de insolvencia, por ejemplo, la definición del estado de insolvencia abarca a procedimientos de insolvencia distintos de la liquidación.

Nueva Directiva sobre protección de los trabajadores ante la insolvencia empresarial

Se aprobó también la Directiva 2002/15/CE, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera⁷⁸.

Directiva sobre tiempo de trabajo en el transporte por carretera

⁷⁵ Durante los dos años siguientes a su entrada en vigor (es decir, hasta el 23 de marzo de 2007), la aplicación de la Directiva puede limitarse a las empresas con un mínimo de 150 trabajadores o a centros de trabajo con un mínimo de 100 empleados. Durante el siguiente periodo de un año (es decir hasta el 23 de marzo de 2008) se admite que la aplicación se restrinja a empresas de al menos 100 empleados (o centros de trabajo que cuenten al menos con 50 trabajadores). A partir del 23 de marzo de 2008, se exigirá la plena aplicación de la Directiva en los mismos términos que se exige a los demás países (empresas con un mínimo de 50 trabajadores o centros de trabajo con un mínimo de 20 empleados).

⁷⁶ DOCE, 8-10-2002, L270, págs. 10-13.

⁷⁷ Nuevos artículos 1.2 y 2.2. En cuanto a las definiciones de trabajadores a tiempo parcial y temporales, la norma se remite a las Directivas 97/81/CE, 99/70/CE y 91/383/CE respectivamente.

⁷⁸ DOCE, 23-3-2002, L80, págs. 35-39.

La nueva normativa contiene determinadas prescripciones mínimas en este ámbito (tiempo de trabajo, de pausa, de disponibilidad...) al objeto de mejorar la protección de la seguridad y salud de las personas, la seguridad vial y aproximar en mayor grado las condiciones de competencia en este sector. Los Estados miembros quedan obligados a incorporar el contenido de esta Directiva a sus ordenamientos internos antes del 23 de marzo de 2005, o a garantizar que los interlocutores sociales han establecido las medidas necesarias a tal efecto mediante acuerdo.

*Nueva Directiva
sobre igualdad
de trato*

En materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la nueva Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002⁷⁹, modifica la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de Igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesional y a las condiciones de trabajo. La Directiva introduce numerosas novedades que, en algunos casos, exigirán la adaptación de las legislaciones nacionales. Entre ellas, la incorporación de una serie de definiciones como la de «igualdad de trato» (artículo 1), «discriminación directa», «acoso», y «acoso sexual» que, en algunos casos, vienen a llenar un vacío importante en las legislaciones nacionales. La Directiva refuerza el papel del diálogo social y de la negociación colectiva como instrumentos adecuados para apoyar la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral.

Por último, en materia de seguridad y salud, se ha adoptado la Directiva 2002/44/CE, de 25 de junio de 2002, sobre los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones), que es la decimosexta norma de desarrollo de la Directiva marco 89/391/CE relativa a promover la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.

Quedan pendientes de aprobación, en primer lugar, la propuesta modificada de Directiva relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal⁸⁰ (pendiente en diciembre de 2002 de una segunda lectura). En segundo lugar, se está procediendo a revisar una propuesta de Directiva so-

⁷⁹ DOCE, 2-10-2002, L269, pags. 15-20.

⁸⁰ COM (2002) 701 final.

bre la implicación de los trabajadores en la Sociedad Cooperativa Europea, que acompañaría a un Reglamento sobre el Estatuto de dicho tipo de organización empresarial, que está recibiendo cierto impulso a partir de la aprobación en 2001 del Reglamento sobre la Sociedad Anónima Europea y la Directiva sobre la implicación de los trabajadores en la misma⁸¹.

4.1.2. El diálogo social en España

El diálogo social en España en el año 2002 viene marcado, en primer lugar, por la firma del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2002 (ANC-2002) a finales de 2001. Durante los meses de abril, mayo y junio de 2002 y con ocasión de la reforma de las prestaciones por desempleo, se produce un deterioro de la concertación social en nuestro país, que desemboca en una convocatoria de huelga general, el 20 de junio, por los sindicatos más representativos. Finaliza el año 2002 con la firma de un nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003 (ANC-2003) y con la adopción de determinadas «Propuestas de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales».

Con la firma de los ANC para 2002 y 2003 se aparca, de momento, la pretensión de reformar el sistema de negociación colectiva y las posibles modificaciones al Título Tercero del Estatuto de los Trabajadores que dicha reforma podría originar; materias éstas que fueron objeto de amplio debate a lo largo de 2001⁸². Queda pendiente, por otro lado, analizar las consecuencias de la finalización de la vigencia del Acuerdo sobre cobertura de vacíos (1997) que se produce el 31 de diciembre de 2002, con el fin de adoptar

⁸¹ Sobre el contenido del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y la implicación de los trabajadores en la misma, véase CES, *Observatorio de Relaciones Industriales*, número 46, diciembre 2001.

⁸² Como se señala en CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2001*, págs. 377 y ss, la concertación social del año 2001 vino marcada por las negociaciones que, a instancias del Gobierno, se sucedieron a lo largo del año para favorecer el desarrollo de la negociación colectiva. El Gobierno elaboró un Borrador de Anteproyecto de Ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de negociación colectiva que recogía modificaciones concretas en los artículos 83, 84, 85, 87, 89 y 91 del Estatuto.

las medidas que se estimen oportunas (fomento de la negociación o extensión)⁸³.

En los apartados que siguen se analizará, en primer lugar, el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva de 2002 (ANC-2002); en segundo lugar, el deterioro de la concertación social y convocatoria de huelga general el 20 de junio de 2002; en tercer lugar, las «propuestas de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales» y, por último, el balance del ANC-2002 y negociación del ANC-2003 en diciembre de 2002.

*Acuerdo
Interconfederal
para la
Negociación
Colectiva
de 2002*

La suscripción del ANC-2002⁸⁴ por parte de las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, y sindicales, UGT y CCOO, el 20 de diciembre de 2001 en la sede del CES, supuso una novedad respecto a los acuerdos suscritos en años anteriores. En el ANC-2002 se abordan los criterios y contenidos aplicables en los diferentes niveles de negociación colectiva. Negociado y firmado en un momento de incertidumbre económica, el reto planteado era utilizar el diálogo social para paliar los efectos que este cambio de ciclo podía tener sobre la economía española, particularmente sobre el mantenimiento y la generación de empleo.

El objetivo principal era orientar la dirección que debía prevalecer en la negociación de los convenios colectivos del año 2002, reconociendo la madurez alcanzada por las negociaciones en los ámbitos sectoriales y en las empresas, la complejidad a la que tiene que dar respuesta la negociación colectiva, y la necesidad de adaptación de empresas y trabajadores a un marco cambiante. Asimismo, la culminación de la Unión Monetaria, al provocar un cambio de marco para el desenvolvimiento económico, exigía también un nuevo método de trabajo, más continuo, duradero y estable, en las relaciones entre los interlocutores sociales que reforzara el papel de los mismos y expresara su voluntad de abordar de forma autónoma y preferente todas las cuestiones que les competen.

⁸³ En el ANC-2003 se establece que se encomienda a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo (integrada por tres representantes de cada una de las partes signatarias) «analizar las diferentes situaciones derivadas de la caducidad del Acuerdo Interconfederal con el objeto de tomar, en los supuestos de vacíos que todavía persistan, las medidas oportunas en orden a favorecer la negociación o acudir al procedimiento de extensión de convenios».

⁸⁴ El texto del Acuerdo fue publicado en el BOE del día 17 de enero de 2002.

El ANC-2002 responde en buena medida a la pretensión de los interlocutores sociales, de transmitir una señal de confianza que contribuya a prolongar el ciclo de crecimiento económico y mantener y mejorar el empleo. En este sentido, el ANC define un compromiso interconfederal consistente en llevar a cabo en el 2002 una política de moderado crecimiento de salarios, y su garantía mediante cláusulas de revisión, enviando un mensaje positivo a los agentes económicos y sociales cuando han empezado a vislumbrarse elementos de preocupación en relación con el empleo. Junto a los compromisos en materia salarial, se establecen otros relativos a la estabilidad en el empleo y la capacidad de adaptación de las empresas a través de los mecanismos de flexibilidad interna para evitar ajustes traumáticos, sobre mejora de las cualificaciones y la formación, igualdad de oportunidades y de trato y sobre seguridad y salud en el trabajo.

Política de moderado crecimiento de los salarios

El ANC es un Acuerdo con fuerza jurídica obligacional y no normativa, que vincula a las Confederaciones firmantes en los términos expresados por las partes durante el tiempo de su vigencia, establecida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2002. El ANC se estructura en dos capítulos, el primero de ellos, además de definir su naturaleza jurídica, ámbito funcional y temporal, crea una Comisión de Seguimiento, habitual en este tipo de acuerdos. El capítulo segundo del ANC, que contiene el grueso de lo pactado, realiza una serie de consideraciones sobre la competitividad y el empleo, a modo de diagnóstico compartido sobre la situación económica y del empleo y sus perspectivas para el año 2002, estableciéndose, a estos efectos, los criterios que los firmantes se comprometen a trasladar a la negociación colectiva en materia salarial, de empleo, de seguridad y salud en el trabajo y sobre el procedimiento negociador.

Los agentes sociales consideran que existen dos clases de condicionantes que afectan a la competitividad empresarial, a la capacidad de crecimiento y a la creación de empleo. Por un lado, los costes directos y la organización de los factores. Por otro, los referidos a la cualificación profesional, la formación, la inversión en nuevas tecnologías así como la mejora en la calidad de productos y servicios. La negociación colectiva cobra especial relevancia en orden a las previsiones económicas, su posible impacto sobre el empleo y la nueva situación generada con la moneda única para doce

Consideraciones sobre competitividad y empleo

Estados de la Unión Europea. Por ello, los agentes sociales recomiendan a los negociadores que a la hora de abordar el tratamiento salarial para el año 2002 conjuguen el empleo con el poder adquisitivo de los salarios en la medida en que lo permitan las ganancias de productividad, de forma tal que se consiga el mejor resultado en términos de creación de empleo. Aunque, como expresa el Acuerdo, las menores expectativas de crecimiento o la incertidumbre general no afectan por igual, ni se presentan con la misma intensidad, en todas las actividades productivas, y es la negociación colectiva en cada ámbito la que permite la adaptación a las diversas situaciones.

*Crterios en
materia salarial*

Los firmantes del Acuerdo recomiendan a los negociadores de los convenios colectivos durante el año 2002 que tomen como primera referencia la inflación prevista fijada por el Gobierno para este año y, en el caso de que se pactasen incrementos superiores a la inflación prevista, recomiendan que dichos incrementos estén dentro de los límites derivados del aumento de la productividad. Además, recomiendan que no se utilicen otras previsiones de inflación distintas de las oficiales, desaconsejando la identificación de otros parámetros, ya sea en un ámbito sectorial específico, ya sea en un ámbito territorial distinto. A este respecto señalan la conveniencia de que el crecimiento de los salarios en convenio tengan como referencia los costes laborales unitarios. También recuerdan que la inclusión de la cláusula de inaplicación del régimen salarial forma parte del contenido mínimo de los convenios colectivos de ámbito superior al de empresa.

*Objetivos
prioritarios
en materia
de empleo*

En materia de empleo se señalan como objetivos prioritarios: mantener el empleo, contribuyendo a evitar ajustes traumáticos, así como incrementarlo; fomentar la estabilidad en el empleo; impulsar la cualificación de los trabajadores y trabajadoras y promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Para fomentar la estabilidad en la contratación, además de establecer compromisos de conversión de contratos temporales en indefinidos, los convenios colectivos deben asumir un papel protagonista fomentando el uso adecuado de las distintas modalidades temporales, y completando, desarrollando o supliendo la normativa legal en los aspectos en los que la ley atribuye competencias a los convenios colectivos. Al recordar a los negociadores las facultades en materia de contratación que la ley atribuye a los convenios, se aconseja

ja el fomento del uso adecuado de la contratación a tiempo parcial, especialmente indefinida, debiendo asegurarse también el cumplimiento y desarrollo del principio de igualdad de trato de las personas contratadas a tiempo parcial o bajo alguna forma de contratación temporal, las cuales tendrán que disfrutar de los mismos derechos que las contratadas por tiempo indefinido.

Bajo los criterios aplicables al objetivo de la adaptabilidad (Pilar III de la denominada Estrategia Europea de Empleo), el ANC-2002 trata sobre la necesidad que tienen las empresas y trabajadores de responder a los cambios del entorno económico mediante mecanismos de flexibilidad interna que permitan asegurar mejor el empleo y evitar ajustes traumáticos de las plantillas (flexibilidad externa). Entre estos mecanismos se citan la movilidad funcional y las estructuras profesionales, la gestión del tiempo de trabajo y otros acuerdos alternativos a los ajustes de empleo. Al aludir a estos mecanismos, se destaca que la adopción de acuerdos alternativos (movilidad funcional, modificación de condiciones, cómputos anuales y flexibles de jornada, etc.), como medidas de carácter coyuntural, siempre que sean posibles, son preferibles a las puramente extintivas. En este sentido, el Acuerdo afirma que «ello implica compartir la información suficiente acerca de las causas que originan las medidas así como su posible evolución».

Mecanismos de flexibilidad interna

Tras recordar que la evolución de las relaciones laborales en los últimos años a través de la negociación colectiva ha permitido establecer cauces para la solución de los conflictos, el Acuerdo afirma que las empresas y los trabajadores deberían compartir niveles adecuados, estables y periódicos de información que permitan analizar la situación de las empresas y los trabajadores y anticiparse a los cambios. La adopción de medidas correctoras, cuando fueran inevitables requerirá, en su caso, la oportuna información y consulta a los representantes de los trabajadores⁸⁵.

Información a los trabajadores

⁸⁵ Información y consulta a los trabajadores en materias tales como: situación económica en el sector o ámbito negocial correspondiente; previsiones sobre volumen y tipo de empleo y evolución que se prevé sobre las mismas en el más inmediato futuro; modalidades de contratación; subcontratación; contratos de puesta a disposición y motivo de su utilización; procesos de reconversión y reestructuraciones de empleo; despidos objetivos y, en su caso, de las medidas alternativas en el ámbito correspondiente.

*Observatorios
sectoriales*

Por otro lado, en el Acuerdo se propone la creación de observatorios sectoriales de ámbito estatal, a los que se encomienda: «realizar análisis periódicos teniendo en cuenta la información existente relativa a las tendencias y perspectivas económicas de los sectores, así como sobre la situación y estructura del empleo, que permitan contribuir eficazmente a la mejora de la actividad productiva, de la competitividad de las empresas y del empleo y, en la medida de lo posible, predecir la evolución y cambios en los sectores».

Formación

En relación con la formación, se afirma cómo la identificación de las cualificaciones profesionales requeridas por el sistema productivo mejora la transparencia del mercado y facilita la determinación de las necesidades formativas, por lo que se destaca la importancia de que las organizaciones empresariales y sindicales participen en la configuración de un Sistema Nacional de Cualificaciones permanentemente actualizado.

*Favorecer la
igualdad de
oportunidades*

El ANC-2002 alude también a la negociación colectiva como «instrumento para favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el empleo y la contratación, mediante medidas que promuevan la diversidad profesional de las mujeres y su acceso a la formación, prácticas y contratación en ocupaciones y puestos tradicionalmente desempeñados por hombres». Además, se establece el compromiso, en relación con los salarios, de combatir las discriminaciones salariales directas o indirectas y de ayudar, a través de los convenios, a la promoción de la contratación femenina y a la conciliación de la vida familiar y laboral. Durante la vigencia del ANC-2002, los interlocutores sociales (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT) han realizado un estudio para analizar los posibles factores que dificultan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y han identificado los problemas principales que tienen las mujeres en el mercado de trabajo. Del trabajo realizado se han extraído determinadas observaciones y se ha alcanzado un consenso en relación con actuaciones que se denominan «buenas prácticas o ejemplos positivos» a efectos de igualdad de oportunidades. En este sentido, se ha alcanzado un Acuerdo, el 17 de febrero de 2003, en el seno de la comisión de seguimiento del ANC-2003, sobre «Cláusulas generales para el fomento de la igualdad y no discriminación».

Por otro lado, dice el ANC-2002, dadas las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 39/1999, los convenios deberían actualizar sus previsiones sobre permisos parentales y protección de la maternidad.

La preocupación por la situación de la siniestralidad laboral está también presente en el ANC con diversas medidas tendentes a reforzar la participación de los agentes sociales en la mejora de la seguridad y salud laboral, reforzando los mecanismos preventivos, la colaboración y la negociación en los respectivos ámbitos.

Mejorar la seguridad y salud en el trabajo

Por último, el ANC-2002 dedica un apartado a lo que denomina criterios generales del procedimiento negociador, en el que se alude al deber de negociación, que considera necesario impulsar; a la utilización de los diferentes procedimientos de autocomposición de conflictos, así como a una aplicación y administración de los convenios lo más fluida posible. En torno a estas cuestiones se formulan recomendaciones diversas, tales como iniciar de inmediato los procesos de negociación una vez producida la denuncia de los convenios; mantener la negociación abierta por ambas partes hasta el límite de lo razonable; formular propuestas y alternativas por escrito, en especial ante situaciones de dificultad, así como acudir a los sistemas de autocomposición de conflictos, de carácter estatal o de Comunidad Autónoma, tan pronto como se constaten diferencias sustanciales que conlleven el bloqueo de la negociación.

Criterios generales del procedimiento negociador

La suscripción del ANC-2002 en diciembre de 2001 como respuesta preventiva y comprometida de los agentes sociales ante los cambios económicos fue fruto del diálogo social libre y autónomo. Unos meses después, en abril 2002, Gobierno y agentes sociales comienzan a abordar un proceso de negociación en relación con la reforma de la protección por desempleo. El 17 de abril el Gobierno entregó a los interlocutores sociales (en reuniones separadas) un documento sobre «Medidas de reforma de la protección por desempleo y de la Ley Básica de Empleo». Los sindicatos UGT y CCOO valoraron conjuntamente el citado documento y exigieron la retirada inmediata del mismo al considerar que las medidas propuestas se limitaban a facilitar el despido (se eliminan los salarios de tramitación), dificultar el acceso y facilitar la expulsión del trabajador del sistema de protección social⁸⁶.

En abril 2002 se comienza a abordar la reforma de la protección por desempleo

⁸⁶ Según valoración sindical (de 22 de abril 2002), se dificulta el acceso al subsidio para mayores de 52 años al computar como renta la indemnización por despido; se elimina la protección por desempleo en los contratos de inserción y en los fijos-discontinuos cuya actividad se repita en fechas ciertas; y se penaliza a los trabajadores temporales ante el fraude empresarial de rescindir los contratos antes del disfrute de las vacaciones. Además, las medidas propuestas facilitarán la expulsión del sistema cuando un trabajador no acepte una oferta de empleo que arbitrariamente decidirán si es adecuada o no los servicios públicos de empleo.

El 29 de abril se celebró una reunión convocada por el Ministerio de Trabajo para tratar las medidas propuestas. De nuevo, los sindicatos exigieron la retirada del documento y solicitaron el inicio de negociaciones. En sentido similar se pronunciaron los sindicatos en carta remitida al Presidente del Gobierno el 7 de mayo de 2002. Unos días después, el 16 de mayo, los sindicatos convocaron una rueda de prensa y presentaron el documento titulado «Resumen de propuestas para la mejora del empleo y de la protección por desempleo».

Convocatoria de huelga general en un clima de claro deterioro de la concertación social

En un clima de claro deterioro de la concertación social, con acusaciones cruzadas y amplia repercusión en los medios de comunicación, los sindicatos presentan, el 23 de mayo, las conclusiones de los órganos de dirección de UGT y CCOO sobre la convocatoria de una huelga general contra el proyecto de reforma de las prestaciones por desempleo. El 24 de mayo el Gobierno aprueba el Real Decreto-Ley 5/2002 de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, convertido, tras su tramitación como proyecto de Ley, en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre. El contenido de la normativa y las modificaciones operadas en trámite parlamentario, respecto de la prestación por desempleo, se analizan en el apartado 3.4.3 de esta Memoria. Otras modificaciones normativas, se analizan en el apartado 4.1.3.

Para los sindicatos, la aprobación del Decreto alegando razones extraordinarias y de urgencia, significaba dar por cerrada la vía del diálogo y de la negociación y un cambio significativo en la naturaleza de la prestación por desempleo. El conflicto entre sindicatos y Gobierno tuvo de nuevo grandes repercusiones en el plano político. La celebración de una huelga general el 20 de junio de 2002⁸⁷, víspera de la Cumbre Europea en Sevilla, vino a afectar profundamente el clima de diálogo social en nuestro país. Las discrepancias se sucedieron también a la hora de valorar el alcance de la huelga general, o de la convocatoria de paro, como se denominaba desde posiciones empresariales.

⁸⁷ El 19 de junio ELA convocó huelga general en Euskadi y el 20 de junio CIG, Sindicato Nacional de CCOO en Galicia y UGT-Galicia, convocaron huelga general en Galicia.

Estos hechos no impidieron que los interlocutores sociales procedieran a valorar y evaluar la aplicación del ANC-2002, retomando así su talante negociador y recuperándose el clima de confianza y responsabilidad compartida de meses anteriores. Los propios signatarios del ANC-2002 realizan en este sentido un balance del mismo en el capítulo primero del ANC-2003. En general, afirman, una buena parte de la negociación colectiva de 2002 ha seguido los parámetros señalados en el ANC. Este análisis, señalan, debe ser matizado atendiendo a tres aspectos que, de alguna manera, han condicionado la aplicación efectiva del mismo: la naturaleza obligacional y no normativa del Acuerdo; la propia dinámica general de la negociación colectiva de 2002, en la que sólo una parte de los convenios se sometía a procesos completos de negociación; y el hecho de que el Acuerdo «requería para su plena aplicación un mayor período de maduración, pues cualquier reforma o cambio es de lenta recepción por parte de la negociación colectiva».

*Balance
ANC-2002*

Las valoraciones que se realizan del ANC-2002, recogidas en el capítulo primero del ANC-2003, en relación con la evolución del empleo⁸⁸, el crecimiento de los salarios, la mayor receptividad de la negociación colectiva hacia materias antes ajenas, así como el convencimiento de que la negociación colectiva «es un instrumento idóneo para regular los cambios de las relaciones laborales y para dar respuesta a la heterogeneidad de los sectores, a la diversidad productiva y de la organización del trabajo», justificaban, junto a la persistencia de la situación económica, la conveniencia de suscribir un ANC-2003.

*Renegociación
del ANC para
2003*

La firma del ANC-2003 por CEOE y CEPYME, en representación de las organizaciones empresariales, y CCOO y UGT en representación de los sindicatos, tuvo lugar en la sede del CES el 30 de enero de 2003. En el ANC-2003 se reitera como objetivo fundamental dar una señal de confianza que contribuya a alargar el ci-

⁸⁸ En cuanto a la evolución del empleo, dice expresamente el capítulo primero del ANC-2003, con el ANC se pretendía contribuir a su mantenimiento y creación. El menor crecimiento económico ha influido durante el año 2002 en la reducción del ritmo de creación de empleo, especialmente en el sector de la industria, así como en el incremento del paro. El ajuste del empleo está afectando sobre todo al empleo temporal y, en especial, a los jóvenes. No obstante, el año 2002 ha finalizado con una ligera creación de empleo a la que pueden haber contribuido los criterios y orientaciones establecidos en el ANC.

clo de crecimiento económico, mantener y crear empleo y promover la igualdad de oportunidades y de trato, así como la competitividad de las empresas, orientando a la negociación colectiva de 2003 con propuestas concretas en determinadas materias⁸⁹.

Propuestas de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales

Termina el año 2002 con la adopción, el 30 de diciembre, de un documento denominado «Propuestas de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales», que sería posteriormente refrendado por el Pleno de la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y en la Conferencia Sectorial de Trabajo. El alcance y contenido del citado documento se analiza en el apartado 5.3 de esta Memoria.

4.1.3. Modificaciones de la legislación laboral en 2002: la reforma del sistema de protección por desempleo

A diferencia de lo ocurrido en el periodo 1996-2000, en el que las modificaciones laborales obedecieron a acuerdos previos con los interlocutores sociales, la reforma de la protección por desempleo, a través del RDL 5/2002, de 24 de mayo (en adelante, el RDL), como ya ocurriese en año 2001 con la reforma del mercado de trabajo⁹⁰, fue aprobada sin que se hubiera alcanzado acuerdo al respecto. El debate político y social producido durante su tramitación parlamentaria contribuyó a que en la Ley 45/2002 (en adelante, la Ley), con la que se daba rango de Ley a la reforma, se produjesen importantes cambios, debidos, en unos casos, a meras mejoras técnicas y, en otros, a la rectificación o moderación de ciertas medidas claves.

En mayo de 2002, como ya se ha expuesto en el apartado anterior, el Gobierno dio por concluido el proceso de negociación abierto al respecto y procedió a promulgar el referido Real Decreto Ley, con el que se pretendía introducir mecanismos de ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo español y facilitar que los desempleados encuentren trabajo en el menor tiempo posible.

⁸⁹ Sobre el contenido del ANC-2003, puede verse CES, *Observatorio de Relaciones Industriales*, número 58, febrero 2002.

⁹⁰ RDL 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, convertido, tras su tramitación parlamentaria en la Ley 12/2001, de 9 de julio.

En su Exposición de Motivos se justificó el carácter extraordinario y urgente de las medidas adoptadas como una respuesta ante «la cambiante situación de la economía internacional y la necesidad de incidir en una situación de paro todavía elevada», por «la necesidad de no desaprovechar las nuevas oportunidades, más variadas que las que se presentaban en etapas anteriores», y «para evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos previstos en la norma». En último término, razones de justicia social aconsejaban, en opinión del Gobierno, «la urgencia de la adopción de las medidas, para permitir su inmediata efectividad». No obstante, las dudas suscitadas sobre la suficiencia de estas razones para acudir a una opción legislativa que, en virtud del artículo 86 de la Constitución Española, requiere extraordinaria y urgente necesidad, hizo que algunos cuestionasen la constitucionalidad de la norma.

Razones de la necesidad de la reforma

Con anterioridad a la aprobación del referido RDL, al hilo del documento del Gobierno, de 17 de abril de 2003, de Medidas para la Reforma de la Protección por Desempleo y de la Ley Básica de Empleo, las organizaciones empresariales consideraron que las medidas planteadas se enmarcaban en la estrategia de conjugar las políticas pasivas de empleo, de mera prestación económica, con las políticas activas que promueven la empleabilidad de los parados, todo ello en el contexto de las orientaciones de la Estrategia Europea de Empleo. No obstante lo anterior, entre otros aspectos, se planteó la necesidad de abordar la reforma de la estructura financiera de la protección por desempleo, con la consiguiente separación de fuentes de financiación⁹¹.

Posiciones de los agentes sociales

Aprobado el Real Decreto-Ley, las organizaciones sindicales se posicionaron abiertamente contra el alcance y el contenido de esta reforma⁹². La huelga general del 20 de junio de 2002, y otras for-

⁹¹ CEOE-CEPYME: *Consideraciones empresariales ante la propuesta de medidas de reforma de la protección por desempleo y de la Ley Básica de Empleo*, 17 de abril de 2002.

⁹² En opinión de CCOO y UGT, la reforma «cambia la naturaleza jurídica de la protección por desempleo, no reconociéndola ya como sistema de protección económica, excluyéndola del sistema de Seguridad Social y pasando a formar parte simplemente del conjunto de las políticas activas» (Carta de CCOO y UGT al Presidente del Gobierno).

mas de movilización posteriores, materializaron las críticas de todo tipo a sus principales novedades: cambio del modelo de protección, supresión de salarios de tramitación en los supuestos de despidos improcedentes sin readmisión, redefinición de la colocación adecuada, limitación de la protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos, variación del concepto de renta a efectos del subsidio de desempleo, progresiva desaparición de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo, etc.

*La reforma
del sistema*

Tanto el RDL 5/2002, como la Ley 45/2002 han configurado un nuevo modelo de protección por desempleo, concebida ahora como un conjunto integrado de políticas activas y pasivas, en el que la protección económica, a través de prestaciones o subsidios, se complementa con las medidas activas de inserción laboral. En este sentido, la Ley mantiene la filosofía implantada con el RDL, por la que el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo exige la concurrencia de los siguientes requisitos: situación legal de desempleo y disponibilidad para la búsqueda activa de empleo y para aceptar una colocación adecuada, factores que, en términos de la Ley, han de plasmarse en la suscripción de un compromiso de actividad. En su conjunto, todo ello supone un replanteamiento de la protección por desempleo, que incorpora elementos de adaptabilidad y empleabilidad al concepto de pérdida de empleo.

Desde ese punto de vista, la Ley pretendería ser una expresión del Convenio 168 de la OIT, de 1988, Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, en el que se requiere a los países a adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo, procurando que su sistema de prestaciones contribuya al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y que no tenga por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo. Asimismo, debe destacarse la previsión de que sus disposiciones «se aplicarán en consulta y colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de conformidad con la práctica nacional», confirmándose, así, claramente, la importancia y necesidad del diálogo social para una reforma como la emprendida en el año 2002.

En esta línea, llama la atención la alusión, en la Exposición de Motivos de la Ley, al importante papel a desarrollar por los Servicios

Públicos de Empleo, a los que se prevé «facilitar los recursos humanos y materiales suficientes», a fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y contribuir a la inserción laboral de las personas inactivas y los trabajadores desempleados. Con ello se reconocerían, de alguna manera, las críticas vertidas al Real Decreto Ley, relativas a la ausencia de un proyecto de ordenación y modernización de los servicios de empleo, que hiciera eficaces las medidas de mejora de la ocupabilidad planteadas en la reforma.

Tanto el RDL como la Ley han efectuado modificaciones de distinto grado en diversas instituciones relacionadas con las relaciones laborales, la acción protectora de la Seguridad Social o la política de empleo, afectando, entre otras normas, a la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) y la Ley de Procedimiento Laboral (LPL).

Las modificaciones operadas en la Ley General de la Seguridad Social estriban en distintos cambios, de mayor o menor calado, en materia de requisitos para el nacimiento del derecho a las prestaciones de desempleo, situación legal de desempleo, solicitud y nacimiento del derecho a las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a la prestación, beneficiarios del subsidio de desempleo, pago de prestaciones, obligaciones de los trabajadores y habilitaciones al Gobierno en materia de desempleo.

*Modificaciones
de la Ley
General de la
Seguridad
Social: hacia el
desempleo activo*

Por lo que se refiere a los requisitos de acceso (artículo 207 LGSS), como ya se ha dicho, el nacimiento del derecho a las prestaciones de desempleo exige ya no sólo acreditar encontrarse en situación legal de desempleo, sino que esa situación debe venir acompañada de la suscripción de un compromiso de actividad, en el que se plasme la voluntad del desempleado, dentro de un itinerario de inserción, de buscar activamente empleo⁹³ y aceptar una colocación adecuada, aspectos que, en suma, se configuran elementos definitorios de la contingencia protegida. De igual forma, el derecho al subsidio de desempleo requiere (artículo 219 LGSS),

⁹³ Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los cien primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

en todos los supuestos, la suscripción de un compromiso de actividad. Con ello, se viene a excluir del sistema a aquéllos que cabría calificar como «buscadores pasivos» de empleo.

Ahora bien, el derecho-deber del trabajador plasmado en el compromiso de actividad no puede ser ajeno a las obligaciones que la reforma atribuye a los servicios de empleo. El papel de estos servicios, mencionado, como ya se ha hecho referencia, en la Exposición de Motivos de la Ley 45/2002, genera una expectativa legítima para el desempleado de obtener el apoyo público suficiente para lograr su reinserción laboral.

*Automaticidad
del despido
como causa
legal de
desempleo*

Respecto a la situación legal de desempleo (artículo 208 LGSS), una de las principales novedades de la reforma es que, en el supuesto de despido o extinción de la relación laboral, la decisión empresarial se entenderá, por sí misma, y sin necesidad de impugnación, como causa de situación legal de desempleo.

Entre los cambios operados en la regulación de las situaciones legales de desempleo, debe destacarse por otra parte, la previsión que, sobre este particular, se realiza de los supuestos de inactividad de los trabajadores fijos discontinuos. El RDL 5/2002⁹⁴, trató de limitar la protección de desempleo de este tipo de trabajadores, reconociendo el derecho a la protección por desempleo de los fijos discontinuos del artículo 15.8 del Estatuto de los Trabajadores, esto es, los de fecha incierta, cuando carezcan de ocupación efectiva, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

La Ley 45/2002, por su parte, recupera la redacción anterior a la reforma, y alude sin distinciones a los trabajadores fijos discontinuos⁹⁵. De esa forma, parece que el texto de la Ley viene a recuperar, en contra de lo que disponían las circulares del INEM previas a

⁹⁴ En su Exposición de Motivos se justificaba este tratamiento en la necesidad de «corregir disfunciones observadas en la protección por desempleo», para lo que «se acomoda el concepto de trabajador fijo discontinuo, a efectos de protección, a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores».

⁹⁵ El Estatuto de los Trabajadores distingue dos tipos de trabajo fijo discontinuo: por un lado, el que se repite en fecha cierta, también denominado «fijo periódico», al que es de aplicación la regulación del contrato a tiempo parcial (artículo 12 ET); y, por otro, el de fecha incierta, esto es, que no se repite en una fecha determinada, dentro del volumen normal de actividad de la empresa (artículo 15.8 ET).

la reforma⁹⁶, la protección por desempleo para los trabajadores fijos discontinuos de fecha cierta en los periodos de inactividad productiva, conforme a «lo que se disponga en desarrollo de esta norma».

En tanto que dicho desarrollo se produzca, adquiriría pleno sentido, no obstante, lo dispuesto en el artículo 1.5 del RD 625/1985, de 2 de abril, en el que se prevé la situación legal de desempleo de los trabajadores fijos discontinuos «cuando dejen de prestar servicios por haber finalizado o haberse interrumpido la actividad intermitente o de temporada de la empresa», así como la forma de acreditar dicha situación.

Asimismo, la Disposición Adicional 4.^a de la Ley 45/2002 establece que esta protección será de aplicación tanto a los trabajadores con contrato de fijo discontinuo concertados antes del 4 de marzo de 2001, como a los trabajadores con este tipo de contrato concertado con posterioridad a esa fecha.

En cuanto a la solicitud y nacimiento de las prestaciones (artículo 209 LGSS), se introducen dos modificaciones, relativas a la incidencia en esta fase de las vacaciones no disfrutadas y de los salarios de tramitación. En el supuesto de que a la finalización del contrato —o de la actividad de temporada o campaña, en el caso de los trabajadores fijos discontinuos—, no se hubiesen disfrutado las vacaciones anuales retribuidas, la situación legal de desempleo y el nacimiento del derecho a las prestaciones se producirán una vez transcurrido este periodo, durante el cual el trabajador se encontrará en situación asimilada al alta, considerándose esos días cotizados a efectos de desempleo (artículo 210 LGSS). En el caso de que el trabajador tuviera derecho a salarios de tramitación⁹⁷, el derecho a las prestaciones de desempleo nace una vez transcurrido el

⁹⁶ La DA 7.^a2 de la LGSS, en su redacción dada por la Ley 12/2001, asimilaría, en cierto modo, los trabajadores fijos discontinuos periódicos a los trabajadores a tiempo parcial, a efectos de determinación de los periodos de cotización y cálculo de la base reguladora de las prestaciones de desempleo. Esta asimilación ha venido siendo entendida por el INEM como base para excluir a esos trabajadores fijos discontinuos de la protección por desempleo.

⁹⁷ A este respecto, las prestaciones cobradas por el trabajador, en el periodo en el que exista derecho a esos salarios, se considerarán indebidas por causa no imputable al trabajador, procediendo su reintegro a la Entidad Gestora, lo que, en términos del artículo 230 LGSS, genera la obligación correspondiente de los empresarios.

periodo que corresponda a dichos salarios, que se considerará como «ocupación cotizada» a todos los efectos.

En el apartado relativo a suspensión y extinción del derecho a la prestación (artículos 212 y 213 LGSS), el RDL establece, y la Ley convalida, la previsión de que en los supuestos de recurso frente a la sentencia en la que se declare la improcedencia del despido, y en la que el empresario hubiera optado por la readmisión, se mantendrá en suspenso el derecho a la percepción de la prestación de desempleo. Cabe destacar, asimismo, la introducción de un nuevo supuesto en la Ley, referido a la suspensión del derecho cuando el titular realice un trabajo por cuenta propia de duración inferior a veinticuatro meses; si este trabajo fuera igual o superior a esos meses se producirá la extinción de la prestación.

En la determinación de los beneficiarios del subsidio de desempleo (artículo 215 LGSS), el RDL y la Ley modifican la protección de los trabajadores emigrantes retornados. A partir de la reforma, se especifica que el retorno ha de ser de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, y, además, deben acreditar haber trabajado en aquellos países doce meses en los últimos seis años, desde su última salida de España (hasta ahora la LGSS requería, sin más, haber trabajado seis meses en el extranjero desde su última salida de España).

Carencia de rentas en el subsidio de desempleo

En esta materia, la novedad más destacable de la reforma es la clarificación del concepto de carencia de renta (artículo 215.3 LGSS), integrando la interpretación de la jurisprudencia, a fin de determinar las partidas que computan o no a efectos de carencia de rentas y acceso al subsidio por desempleo.

En este punto, no obstante, la Ley introduce un cambio significativo en relación con determinados aspectos incorporados por el RDL en el concepto de rentas o ingresos computables. Volviendo a la situación anterior a la reforma, se excluye como tal el importe que corresponda a la indemnización legal que proceda por la extinción del contrato de trabajo⁹⁸, con independencia de que el pago

⁹⁸ En este sentido, el RDL se apartaba de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que venía a excluir dichas indemnizaciones del cómputo de renta disponible a efectos del subsidio de desempleo.

de la misma se efectúe de una sola vez o de forma periódica, cuantía que, conforme al RDL, debía ser tenida en cuenta para determinar la carencia o no de rentas.

De este modo, a partir de la Ley 45/2002, se consideran rentas o ingresos computables los siguientes bienes, derechos, rendimientos, plusvalías o ganancias patrimoniales:

- Cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social.
- Las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Además, tanto el RDL como la Ley coinciden en exigir la carencia de rentas y, en su caso, responsabilidades familiares, ya no sólo en el momento del hecho causante, sino tanto en el momento de solicitud del subsidio, durante la percepción de todas las modalidades de subsidio, como en sus prórrogas o reanudaciones.

De igual forma, cabe destacar la novedosa previsión de la Ley, por la que se introduce la admisibilidad de obtención del subsidio a partir del día siguiente de su solicitud, sin reducción de su duración, si dentro del plazo de un año desde la fecha del hecho causante se acredita el cumplimiento de los requisitos oportunos. Con esta previsión se permitiría acreditar la carencia de rentas o la existencia de responsabilidades familiares en un momento posterior, flexibilizándose así la anterior redacción del artículo 213.3 LGSS, en la que dicha acreditación tan sólo cabía en el momento del hecho causante.

*Supuestos
de capitalización
de prestaciones*

Por lo que se refiere al pago de las prestaciones (artículo 228 LGSS), se prevé la posibilidad de capitalizaciones, totales o parciales, de las prestaciones de nivel contributivo que esté pendiente de percibir. Esta alternativa está ligada a lo que se establezca en los programas de fomento de empleo. Asimismo, y bajo determinadas circunstancias, se prevé la posible compatibilidad de la percepción de la prestación o el subsidio con el trabajo por cuenta ajena; entre esas circunstancias, cabe destacar la sustitución de trabajadores en formación por trabajadores desempleados. En este mismo orden de ideas, se prevé la posible capitalización de prestaciones para facilitar la movilidad geográfica ligada a determinados programas de fomento de empleo.

*Obligaciones de
los trabajadores:
el empleo
adecuado*

Aspecto fundamental de la reforma ha sido la formulación del concepto legal de empleo adecuado. A este respecto, el RDL, superando imprecisiones y ausencia de criterios de la regulación anterior, pretendería incorporar un concepto de empleo adecuado conjugando tres elementos básicos: profesión del trabajador, salario ofertado, y ubicación geográfica. A través de la concreción del concepto de empleo adecuado, cuya determinación no deja de ser conflictiva en otros Estados miembros de la Unión Europea⁹⁹, se procura la búsqueda del equilibrio entre la protección de los desempleados y los intereses generales de la sociedad. No obstante, las críticas vertidas contra la definición incorporada en el RDL provocaron que la Ley 45/2002 introdujese diversas modificaciones de interés.

Respecto al concepto de empleo adecuado, con carácter general cabe destacar que la Ley ha flexibilizado alguno de los aspectos que enmarcaban dicho concepto.

⁹⁹ Casi todos asumen los criterios de profesión del trabajador, salario ofertado y ubicación geográfica. No obstante, en Francia y en Austria no es adecuado un trabajo que suponga el desplazamiento del trabajador; en Suecia no se aplican criterios fijos, quedando la determinación del carácter adecuado o no del empleo en manos de los servicios públicos de empleo; en Dinamarca son adecuados los empleos incluidos en el plan individual establecido para el trabajador; y, en Alemania existe un baremo establecido en función de motivos generales y personales alegados por el trabajador. Respecto a los efectos del rechazo de un empleo adecuado, los sistemas son variados: en Francia, Italia y Portugal, se produce la extinción automática de la protección; en Bélgica y Dinamarca se suspende la prestación por un primer rechazo, siendo la reincidencia el factor que determina su extinción; por su parte, Alemania y Luxemburgo sancionan el rechazo con suspensiones temporales de las prestaciones (*Fuente*: Subdirección General de Prestaciones del INEM).

- En primer término, la Ley 45/2002 establece una serie de *cri-terios profesionales*, en cuya virtud se entenderá como colocación adecuada, de forma alternativa: la profesión demandada por el trabajador, la que se corresponda con su profesión habitual, cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas, y, en todo caso, la coincidente con la última actividad laboral desempeñada, siempre que la duración de esta última haya sido igual o superior a tres meses.

Como antes preveía el RDL 5/2002, la Ley 45/2002 señala que, transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, también podrán considerarse adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador. Lo expuesto no exime a dicho Servicio de Empleo de analizar la racionalidad de la oferta de empleo conforme a la aptitud profesional del trabajador desempleado.

- Los anteriores criterios profesionales deben observar, no obstante, ciertos «*requisitos geográficos o locativos*». Tanto el RDL como la Ley permiten que la colocación adecuada se localice fuera de la residencia habitual del trabajador. Tras la reforma, la Ley 45/2002 prevé la posibilidad de que exista un alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo. A falta de este alojamiento, con carácter general, la ubicación del puesto ofertado no debe exceder de un radio superior a 30 kilómetros de la localidad de la residencia habitual, requisito que, además, exige un doble condicionante:
 1. Que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, no supere el 25 por ciento de la duración de la jornada diaria de trabajo —el RDL fijaba este límite temporal en dos horas de duración diaria.
 2. Que el coste del desplazamiento no supere el 20 por ciento del salario mensual.
- Además de lo anterior, y como tercer elemento, la colocación se entenderá adecuada cuando cumpla determinados requisitos salariales: el empleo ofertado ha de implicar «un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se

ofrezca», lo que exigiría respetar los niveles salariales, legales y convencionales, aplicables al trabajo ofrecido, sin que en ningún caso, dicho salario, pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquél los gastos de desplazamiento.

En este apartado, probablemente, la novedad más notable de la Ley respecto al RDL es la eliminación del carácter discrecional de los Servicios Públicos de Empleo en la valoración de otras circunstancias. En este sentido, frente a la potestad recogida en el RDL («el Servicio Público de Empleo podrá modificar lo previsto y adaptar su aplicación a —otras— circunstancias»), ahora la Ley exige que estos Servicios tengan en consideración las circunstancias profesionales, personales del desempleado, así como la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento y las características de los mercados locales de empleo¹⁰⁰. Asimismo, en la valoración del empleo adecuado, la Ley exige también tener en consideración la duración del contrato (indefinido o temporal) y la jornada de trabajo (a tiempo completo o parcial), factores que conforme a la redacción del RDL se consideraban ajenos a efectos de considerar la colocación adecuada.

*Habilitación
indefinida para
la regulación de
la Renta Activa
de Inserción*

Finalmente, de la reforma de la LGSS, debe subrayarse, asimismo, la incorporación de una nueva habilitación al Gobierno en materia de protección por desempleo (Disposición Final 4.^a.4). Con ella se da carácter indefinido a la habilitación gubernamental para que, dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión de esta protección, regule el establecimiento de la Renta Activa de Inserción, de forma que, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, dicha habilitación no tendrá que ser renovada anualmente¹⁰¹.

¹⁰⁰ Esta previsión guardaría relación con el artículo 10 del Convenio 44 de la OIT, Convenio sobre el desempleo, 1934, en el que se considera justificado el rechazo a una oferta de empleo «habida cuenta de todas las circunstancias y de la situación personal del solicitante».

¹⁰¹ Sobre el significado y evolución de esta Renta, véase el apartado de protección por desempleo de esta Memoria, así como sus ediciones de los años 2000 y 2001.

Uno de los cambios operados en la Ley del Estatuto de los Trabajadores fue la alteración del régimen jurídico de los salarios de tramitación. Conforme al RDL 5/2002, la automaticidad en el acceso a las prestaciones de desempleo venía acompañada de la supresión de los salarios de tramitación, en los supuestos de despido improcedente en el que se optase por la indemnización y extinción del contrato laboral; tan sólo en los casos de readmisión en los despidos nulos o improcedentes el trabajador mantenía el derecho a los salarios dejados de percibir.

*Cambios en
los salarios
de tramitación*

Las críticas vertidas contra este aspecto de la norma, que se convirtió en uno de los puntos centrales de la oposición sindical al Real Decreto-Ley, venían a subrayar la innecesariedad de esta supresión, en cuanto que no era consecuencia necesaria ni condicionaba el modelo de protección por desempleo que se instauraba con la reforma y, a mayor abundamiento, la Exposición de Motivos de la norma no justificaba, de modo alguno, la medida establecida. Una reforma de este calado exigiría, en suma, una revisión global de la regulación del despido, revisión que debería asentarse sobre las bases del diálogo social.

Tras la tramitación parlamentaria del referido Real Decreto-Ley, éste ha sido, probablemente, el cambio más notable en dicha norma. En este sentido, la Ley 45/2002 recuperó, con carácter general, la figura de los salarios de tramitación, debiendo pagar la empresa los salarios dejados de percibir por el trabajador durante el transcurso del procedimiento, en los supuestos de despido nulo o improcedente, con independencia de la opción entre readmisión o indemnización. No obstante, dichos salarios no se devengarán cuando el empresario reconozca la improcedencia y deposite la indemnización, en el Juzgado de lo Social, en el plazo de 48 horas siguientes al despido.

Asimismo, cabe destacar que estos salarios pueden quedar limitados a los devengados desde la fecha del despido hasta la del depósito, a cuyo efecto, el reconocimiento de improcedencia puede ser realizado por el empresario en cualquier momento comprendido entre el despido y la conciliación. De este modo, la Ley 45/2002 ha venido a cambiar el sistema de limitación de los salarios de tra-

mitación anterior al RDL¹⁰², por otro más operativo: si antes dichos salarios podían limitarse reconociendo el empresario, en la conciliación previa, la improcedencia del despido, con el nuevo sistema cabría limitarlos desde el despido mismo, mediante el depósito de la indemnización legal¹⁰³.

Por otra parte, la Ley 45/2002 restablece el derecho de los empresarios a reclamar el abono por el Estado de los salarios de tramitación (artículo 57 ET), cuando la sentencia que declare la improcedencia del despido se dicte transcurridos más de sesenta días hábiles desde la presentación de la demanda. Correspondería al Estado, en este caso, sufragar el salario devengado en el tiempo que exceda de esos sesenta días.

En este mismo orden de ideas, se restaura la responsabilidad del Fondo de Garantía Salarial (artículo 33 ET) por los salarios de tramitación pendientes de pago, a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios.

Sanción por incumplimiento del compromiso de actividad

En cuanto a las modificaciones introducidas en la LISOS, se tipifica, como infracción del trabajador, el incumplimiento de las exigencias derivadas del compromiso de actividad, ligado a la protección por desempleo, y se establece una escala sancionadora¹⁰⁴, que, en el caso de las infracciones leves, comprende desde la pérdida de dichas prestaciones durante un mes, por una infracción, hasta su extinción, por la comisión de una cuarta infracción, y, en el supuesto de infracciones graves, de la pérdida de tres meses de prestaciones, por una infracción, a su extinción por una tercera infracción. En todo caso, además, se perderán los derechos recono-

¹⁰² El artículo 56 ET, en su redacción anterior al RDL 5/2002, preveía que los salarios de tramitación podían quedar limitados a «los salarios devengados desde la fecha del despido hasta la de la conciliación previa, si en dicho acto el empresario reconociera el carácter improcedente del despido y ofreciese la indemnización —legalmente prevista—, depositándola en el Juzgado de los Social a disposición del trabajador en el plazo de 48 horas siguientes a la celebración del acto de conciliación».

¹⁰³ No obstante, en el nuevo sistema subyace la duda de si tal depósito cabría hasta la conciliación judicial, al haber desaparecido de la norma la referencia a la conciliación previa, en vía administrativa.

¹⁰⁴ Dicha escala se aplica a partir de la primera infracción, y siempre que entre la comisión de una infracción y la anterior no hayan transcurrido más de 365 días hábiles.

cidos como demandantes de empleo, quedando sin efecto la inscripción como desempleados.

Por otra parte, debe destacarse que, en este capítulo, la Ley 45/2002, ha introducido otras modificaciones en la LISOS, como son la inclusión de los solicitantes de subvenciones públicas entre los posibles sujetos responsables de infracciones en el orden social, y la calificación, como muy grave, de la obtención o disfrute indebido de determinadas subvenciones o ayudas públicas.

Otro de los objetivos perseguidos con la reforma era favorecer una mayor estabilidad en el empleo y evitar el uso fraudulento de la contratación temporal. A estos objetivos obedecía la Disposición Adicional 3.^a del RDL 5/2002, relativa a las facultades de la Entidad Gestora de comunicar a la autoridad judicial sus dudas sobre la situación legal de desempleo de un trabajador, por entender que existe una reiteración abusiva o fraudulenta de la contratación temporal, que pudiera justificar la declaración del carácter indefinido de la relación laboral y la readmisión del trabajador, sin perjuicio del reconocimiento provisional de las prestaciones de desempleo.

*Responsabilidad
empresarial
en el abono
de prestaciones
de desempleo*

Los defectos técnicos que planteaba esa Disposición llevaron a que la Ley 45/2002, con mejor criterio técnico-legislativo, optara por introducir un nuevo procedimiento de Seguridad Social en la Ley de Procedimiento Laboral (artículo 145 bis LPL). En su virtud, el objeto del procedimiento no es ya reclamar el carácter indefinido de una relación laboral, sino demandar ante la jurisdicción social la responsabilidad empresarial por las prestaciones abonadas al trabajador que, en los últimos cuatro años, hubiera accedido a esta protección por la finalización de varios contratos temporales con una misma empresa, debiendo el empresario, en caso de condena, devolver a la Entidad Gestora esas prestaciones y las cotizaciones correspondientes.

Por otra parte, la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad no agota sus previsiones en la modificación de los referidos textos legales. En este sentido, no pueden dejar de mencionarse otras disposiciones significativas, como son las relativas a:

*Otras
previsiones*

- Fomento del empleo en economía social y empleo autónomo, a través de la capitalización de las prestaciones de desempleo.

- Compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena.
- Sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.
- Fomento de la movilidad geográfica.

*Régimen
transitorio*

En el año 2002 diversas materias contempladas en la Ley 45/2002, han estado sometidas a tres sucesivos regímenes: el previsto inicialmente en la LGSS, el «provisional», establecido en el RDL 5/2002, y, el «definitivo» resultante de la referida Ley.

El proceso de revisión al que fue sometido el RDL en su tramitación parlamentaria provoca que las Disposiciones Transitorias de la Ley 45/2002 adquieran pleno significado a la hora de determinar la norma aplicable.

A este respecto, podrían subrayarse dos aspectos: por un lado, que, en general, rige el principio *tempus regit factum*, esto es, sujeción al régimen, sustantivo y procesal, vigente en la fecha en que hubiera tenido lugar la extinción contractual (Transitoria Primera); y, por otro, desde el punto de vista técnico, que no deja de ser criticable que la regulación de otras materias, complementarias o adicionales, se incorporen al texto legal como régimen transitorio cuando en nada contienen previsiones intertemporales, esto es, ni contemplan la sucesión de normas, ni precisan efectos temporales, ni suponen disposiciones de vigencia temporal, como así sucede, por ejemplo, en las Disposiciones Transitorias Segunda, en la que se prevé el modo en que se ha de acreditar la situación legal de desempleo, Cuarta, que regula el programa de fomento de empleo en economía social y empleo autónomo, o Séptima, destinada al fomento de la movilidad geográfica.

*Protección de
los trabajadores
eventuales
agrarios*

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2002, se impide la entrada de nuevos perceptores al subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), salvo que se haya sido beneficiario de este subsidio en alguno de los tres años naturales anteriores a la solicitud del mismo. Con anterioridad a la reforma, el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, preveía un subsidio equivalente al 75 por

100 del SMI durante un periodo de seis meses por año, para los trabajadores eventuales agrarios residentes en Andalucía o Extremadura, siempre que acreditasen la realización de 35 peonadas durante el año anterior.

Paralelamente, el RDL regula una prestación por desempleo de nivel contributivo para todos los trabajadores por cuenta ajena eventuales del REASS, cuya duración varía en función de los periodos de ocupación cotizada en los seis años anteriores a la solicitud.

La Ley 45/2002 dejó pendiente la resolución del debate abierto en torno a la reforma de la protección por desempleo de esos trabajadores eventuales. Frente a esta propuesta, interlocutores sociales y trabajadores del campo de Andalucía y Extremadura anunciaron una huelga general en el sector, finalmente desconvocada por el anuncio de inicio de conversaciones con el Ministerio de Trabajo.

El Real Decreto 426/2003, de 11 de abril¹⁰⁵, ha venido a regular la renta agraria. Con esta renta, en la que se vinculan acciones de empleo, formación y protección, se dota de una prestación específica frente al desempleo a las personas que dependen de la actividad agrícola eventual, en las Comunidades de Andalucía y Extremadura, que no reúnan los requisitos para acceder al subsidio agrario, presenten especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, y adquieran un compromiso de inserción laboral.

La duración de la renta es de 180 días para los menores de 52 años y de 300 para los mayores de esa edad. Por lo que se refiere a su cuantía, se establece una escala progresiva, en la que el importe de la protección está en función de las jornadas trabajadas y cotizadas, abarcándose desde un 75 por 100 del SMI, para 35 jornadas, hasta el 100 por 100 del SMI para 180 y más jornadas cotizadas.

4.2. RESUMEN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL AÑO: PRINCIPALES DATOS, ESTRUCTURA Y CONTENIDOS

En este apartado se presentan, en primer lugar, las principales orientaciones para la negociación colectiva elaboradas por las or-

¹⁰⁵ BOE del 12 de abril de 2003.

ganizaciones empresariales y sindicales para el año 2002. En segundo lugar, se analizan los datos principales de la negociación colectiva del año, relativos, por un lado, al número de convenios registrados y al de trabajadores afectados y, por otro, a la estructura de la negociación colectiva del año 2002. Como viene siendo habitual, se abordan los ámbitos principales de los convenios (ámbitos funcional y distribución sectorial, temporal y territorial), así como el panorama general en torno a la articulación y la evolución en las unidades de negociación. Por último, con mayor grado de análisis se profundiza en los contenidos de mayor trascendencia: salario, tiempo de trabajo, contratación laboral y empleo, y clasificación profesional.

4.2.1. Planteamiento y curso de la negociación colectiva

Como ya se señaló en el apartado 4.1.2 de esta Memoria, el 20 de diciembre de 2001 se firmó en la sede del CES el Acuerdo para la Negociación Colectiva de 2002 (ANC-2002). Este Acuerdo rompe con las pautas tradicionales de fijación de criterios para negociación colectiva anual, en el sentido de que ya no son cada una de las organizaciones empresariales y sindicales las que ofrecen individualmente un elenco de recomendaciones sobre las distintas materias a tratar en los convenios colectivos, sino que por el contrario las organizaciones signatarias del Acuerdo (CEOE y CEPYME, por parte empresarial y CCOO y UGT por la sindical) partiendo de un diagnóstico compartido sobre la situación sociolaboral española, proceden a fijar criterios, orientaciones y recomendaciones dirigidas a los sujetos legitimados para negociar en los diferentes ámbitos. Interesa recordar que el Acuerdo tenía naturaleza jurídica obligacional y, por tanto, la efectiva consecución de los objetivos que pretende dependerá de cómo lo asuman los negociadores concretos de cada convenio colectivo.

*Criterios de
negociación
compartidos*

El análisis del contenido del ANC-2002 se recoge en el apartado 4.1.2 de esta Memoria. Ello no obstante se considera conveniente recordar ahora los principales criterios de negociación compartidos, establecidos en el ANC-2002, para un tratamiento adecuado de los resultados de la negociación colectiva en 2002. Como ya se dijo, el ANC-2002 trasladaba un mensaje a los agentes económicos y sociales, de carácter positivo ante un nuevo con-

texto económico y, cuando han empezado a vislumbrarse elementos de preocupación en relación con el empleo. A estos efectos, los firmantes del Acuerdo consideraron que la negociación colectiva cobra especial relevancia en orden a las previsiones económicas, su posible impacto sobre el empleo y la nueva situación generada con la moneda única para doce Estados de la Unión Europea. Por ello, los agentes sociales recomiendan a los negociadores que a la hora de abordar el tratamiento salarial para el año 2002 conjuguen el empleo con el poder adquisitivo de los salarios en la medida en que lo permitan las ganancias de productividad, de forma tal que se consiga el mejor resultado en términos de creación de empleo. Aunque, como expresa el Acuerdo, las menores expectativas de crecimiento o la incertidumbre general no afectan por igual, ni se presentan con la misma intensidad, en todas las actividades productivas, y es la negociación colectiva en cada ámbito la que permite la adaptación a las diversas situaciones.

Los firmantes del Acuerdo recomendaron a los negociadores de los convenios colectivos durante el año 2002 que tomaran como primera referencia la inflación prevista fijada por el Gobierno para este año y en el caso de que se pactasen incrementos superiores a la inflación prevista, recomendasen que dichos incrementos estuvieran dentro de los límites derivados del aumento de la productividad. Además, recomendaron que no se utilizasen otras previsiones de inflación distintas de las oficiales, desaconsejando la identificación de otros parámetros, ya sea en un ámbito sectorial específico, ya sea en un ámbito territorial distinto. El tercer eje de referencia de la negociación salarial lo determinó la incorporación de cláusulas de revisión salarial, sin que ello trunque el objetivo de moderación salarial. A este respecto señalaron la conveniencia de que el crecimiento de los salarios en convenio tengan como referencia los costes laborales unitarios. También recordaron que la inclusión de la cláusula de inaplicación del régimen salarial forma parte del contenido mínimo de los convenios colectivos de ámbito superior al de empresa.

*Incrementos
salariales
y empleo*

Por otra parte, el ANC-2002 subraya que la negociación colectiva constituye un instrumento adecuado para establecer la definición y criterios de una estructura salarial (conceptos fijos y variables) adecuada a la realidad sectorial y empresarial, teniendo en cuenta su directa relación con los nuevos sistemas de organiza-

ción del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados, entre otros.

En materia de empleo el ANC-2002 señalaba como objetivos prioritarios: mantener el empleo, contribuyendo a evitar ajustes traumáticos; fomentar la estabilidad en el empleo; impulsar la cualificación de los trabajadores y trabajadoras y promover la igualdad de oportunidades. Para fomentar la estabilidad en la contratación, además de establecer compromisos de conversión de contratos temporales en indefinidos, los convenios colectivos deben asumir un papel protagonista fomentando el uso adecuado de las distintas modalidades temporales, y completando, desarrollando o supliendo la normativa legal en los aspectos en los que la ley atribuye competencias a los convenios colectivos. Al recordar a los negociadores las facultades en materia de contratación que la ley atribuye a los convenios, se aconseja el fomento del uso adecuado de la contratación a tiempo parcial, especialmente indefinida, debiendo asegurarse también el cumplimiento y desarrollo del principio de igualdad de trato de las personas contratadas a tiempo parcial o bajo alguna forma de contratación temporal, las cuales habrán de disfrutar de los mismos derechos que las contratadas por tiempo indefinido.

En materia de jornada el ANC-2002 consideraba la gestión del tiempo de trabajo, la duración y redistribución de la jornada como elementos fundamentales para contribuir a una mejor evolución del empleo, aumentar la productividad de las empresas e incrementar en cuanto fuera posible, el grado de utilización del equipamiento productivo. Por ello, se preveía la posibilidad de utilización de fórmulas que consideraran el cómputo anual de la jornada y su distribución flexible y en paralelo limitar la realización de horas extraordinarias a las estrictamente necesarias.

Una materia en la que los firmantes del ANC-2002, hicieron especial hincapié es la de favorecer a través de la negociación colectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular se establece el compromiso, en relación con los salarios, de combatir las discriminaciones salariales directas o indirectas; de ayudar a través de los convenios a la promoción de la contratación femenina y a la conciliación de la vida familiar y laboral, en donde, dada la modificación legislativa introducida por la Ley 39/1999,

los convenios deberían actualizar sus previsiones sobre permisos parentales y protección de la maternidad.

La preocupación por la situación de la siniestralidad laboral estaba lógicamente presente en el ANC-2002 con diversas medidas tendentes a reforzar la participación de los agentes sociales en la mejora de la seguridad y salud laboral, reforzando los mecanismos preventivos, la colaboración y la negociación en los respectivos ámbitos.

Por último, el ANC-2002 dedica un apartado a lo que denomina criterios generales del procedimiento negociador, en el que se alude al deber de negociación, que considera necesario impulsar; a la utilización de los diferentes procedimientos de autocomposición de conflictos, así como a una aplicación y administración de los convenios lo más fluida posible. En torno a estas cuestiones se formulan recomendaciones diversas, tales como iniciar de inmediato los procesos de negociación una vez producida la denuncia de los convenios; mantener la negociación abierta por ambas partes hasta el límite de lo razonable; formular propuestas y alternativas por escrito, en especial ante situaciones de dificultad, así como acudir a los sistemas de autocomposición de conflictos, de carácter estatal o de Comunidad Autónoma, tan pronto como se constaten diferencias sustanciales que conlleven el bloqueo de la negociación¹⁰⁶.

4.2.2. Estructura, ámbito de aplicación de los convenios y composición de las mesas negociadoras

Para la elaboración de este apartado se utiliza la información estadística sobre convenios colectivos proporcionada por la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, confeccionada a partir de las hojas estadísticas —nuevo modelo en Orden de 10 de octubre de 1996— que han de ser cumplimentadas por las comisiones negociadoras, a la firma del convenio, y que se adjuntan como parte

¹⁰⁶ El AINC también contenía recomendaciones similares en relación de la obligación de negociar, a modo de código de buenas prácticas de negociación. Ni dicho acuerdo ni el presente han dado valor normativo a este código de buenas prácticas en el procedimiento negociador.

de la documentación laboral exigida para la inscripción y posterior registro de los convenios. Salvo precisiones posteriores, en el análisis se utiliza la relación de convenios colectivos con inicio de efectos económicos durante el año 2002 y que han sido registrados hasta el 31 de diciembre. Téngase presente que el registro de la totalidad de convenios firmados durante el año 2002 puede prolongarse varios meses, por ello la información obtenida de los convenios registrados durante el año 2002 es parcial y los resultados obtenidos un tanto provisionales.

Asimismo, conviene recordar que en la información estadística que se presenta sobre empresas y trabajadores afectados por la negociación colectiva puede existir un solapamiento de cifras, por un lado, porque existen multitud de unidades de negociación territoriales e incluso funcionales que se superponen, por otro, por la posibilidad de que una misma empresa pueda estar afectada por más de un convenio, al poder adoptarse éste para una determinada categoría o grupo profesional o para cada centro de trabajo.

*Número de
convenios
en 2002*

El número de convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2002 y registrados hasta el 31 de diciembre de ese año asciende a 4.217, afectando a 924.166 empresas y 7.808.123 trabajadores (cuadro II-20). Estas cifras representan un incremento moderado en las tres variables consideradas respecto a 2001. No obstante, las variaciones al alza o a la baja tanto del número de convenios registrados, como de empresas y trabajadores afectados en cada año depende de los flujos de renovación de convenios en relación a los ámbitos temporales de vigencias que se establezcan en cada momento.

Con datos cerrados a 28 de febrero de 2003, el número de convenios colectivos con efectos económicos en 2002 asciende a 4.729 y afectan a 8.707.324 trabajadores, apreciándose un crecimiento en el ritmo de negociación en relación al año 2001, en el que a 28 de febrero, se habían registrado 4.434 convenios, afectando a 8.196.300 trabajadores. Es conveniente esperar hasta la elaboración de los datos estadísticos de los meses siguientes para apreciar crecimientos o descensos fehacientes en el volumen y cobertura de la negociación colectiva.

CUADRO II-20
CONVENIOS COLECTIVOS, 1996-2002
 (Número, empresas y trabajadores)

Convenios registrados a 31 de diciembre de cada año con inicio de sus efectos económicos en el mismo año						
Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1996	3.550	-1,4	760,8	7,3	6.120,7	0,4
1997	3.763	6,0	847,5	11,4	7.226,8	18,1
1998	3.776	0,3	814,2	-3,3	6.972,2	-3,5
1999	3.874	2,6	894,8	9,9	7.782,8	11,6
2000	3.945	1,8	977,3	9,2	7.862,8	1,0
2001	4.021	1,9	895,1	-8,4	7.605,9	-3,3
2002	4.217	4,9	924,2	3,3	7.808,1	2,7
Total convenios según año de inicio de efectos económicos						
Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1995	4.827	5,1	975,1	2,6	7.605,1	1,4
1996	5.028	4,2	1.027,5	5,4	8.128,2	6,9
1997	5.040	0,2	1.018,3	-1,0	8.365,1	2,9
1998	5.091	1,0	1.077,6	5,8	8.750,6	4,6
1999	5.110	0,4	1.122,6	4,2	9.008,1	2,9
2000	5.252	2,8	1.198,3	6,7	9.230,4	2,5
2001*	5.357	2,0	1.187,4	-0,9	9.322,1	1,0
2002**	4.729	-	1.095,4	-	8.707,3	-

* Datos provisionales, por estar todavía abierto el registro de convenios.

** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Desde el punto de vista de la evolución temporal del número de convenios, empresas y trabajadores en el periodo 1986-2001 (cuadro II-21) se observa una tendencia expansiva en las tres magnitudes, con la excepción de los años 1993 y 1994, caracterizando dicha evolución por un comportamiento procíclico. En lo que afecta al número de trabajadores cubiertos por convenio colectivo se aprecia un fuerte crecimiento en los últimos años, así entre los años 1995 y 2001, más de un millón setecientos mil trabajadores se han incorporado al registro de trabajadores afectados por la negociación colectiva, en concordancia con el fuerte crecimiento del empleo asalariado en esos años.

A partir de 1996 el número de convenios se ha situado por encima de las cinco mil unidades, superando el millón el número de

CUADRO II-21
**NÚMERO DE CONVENIOS, DE EMPRESAS
 Y DE TRABAJADORES, 1986-2002**

Año	Convenios	Empresas	Trabajadores
1986	3.790	891.800	6.275.100
1987	4.112	996.800	6.867.700
1988	4.096	958.331	6.864.738
1989	4.302	982.651	6.993.751
1990	4.595	1.037.906	7.623.867
1991	4.848	1.006.167	7.821.850
1992	5.010	1.055.084	7.921.935
1993	4.749	1.048.193	7.737.138
1994	4.581	950.700	7.502.100
1995	4.827	975.100	7.605.100
1996	5.028	1.027.500	8.128.200
1997	5.040	1.018.300	8.365.100
1998	5.091	1.077.600	8.750.600
1999	5.110	1.122.600	9.008.100
2000	5.252	1.198.300	9.230.400
2001*	5.357	1.187.370	9.322.054
2002**	4.729	1.095.411	8.707.324

* Datos provisionales.

** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

empresas afectadas. Por otra parte, el volumen de trabajadores cubiertos supera los nueve millones desde el año 1999.

*Cobertura de la
negociación
colectiva
española*

Con estos datos cabe deducir que existe en nuestro país un alto grado de cobertura de la negociación colectiva, superando el 80 por 100 en el conjunto de economía, si bien con una dispersión sectorial considerable¹⁰⁷.

En este sentido se hace preciso realizar alguna puntualización. De una parte, la cifra de trabajadores afectados requiere una profunda depuración al advertirse en importantes ramas de actividad unos censos superiores a la ocupación total existente en la misma (pueden citarse a título de ejemplo: industria química, industria tex-

¹⁰⁷ Para un estudio en profundidad, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *Situación actual de la medición de la cobertura de la negociación colectiva en España*. Colección Estudios e Informes, MTAS.

til y de la confección; hostelería, fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y agricultura, ganadería, caza y silvicultura), 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, siendo característica común a estas ramas de actividad, el fuerte predominio de los convenios de sector provincial y/o nacional. De otra parte y con signo contrario, se han detectado problemas de infraestimación de trabajadores en la estadística de convenios colectivos en otro buen número de ramas de actividad (a título de ejemplo: actividades asociativas, recreativas y culturales, fabricación de máquinas de oficina, material informático y electrónico, comercio al por mayor) no siendo posible, en este caso, deducir el predominio de un concreto ámbito funcional en cada una de dichas ramas, que determine o explique la infraestimación de trabajadores afectados por la negociación colectiva.

En cuanto a las características de la negociación colectiva del año 2002 por sectores de actividad económica, los datos de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre (cuadro II-22) muestran que el sector agrario y la construcción suponen únicamente el 3,4 por 100 del total de convenios registrados hasta dicha fecha, mientras que el sector industrial alcanza el 38 por 100 y el sector servicios el 58,6 por 100. En este sentido interesa apuntar que tanto en el sector agrario como en la construcción los convenios de empresa son muy escasos, concentrando los convenios de ámbito supraempresarial más del 99 por 100 del colectivo laboral cubierto.

*Concentración
convencional
en la industria
y los servicios*

CUADRO II-22

CONVENIOS COLECTIVOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2002*

(Número de convenios, empresas, trabajadores y porcentajes sobre el total en cada caso)

Sectores	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agrario	86	2,0	81.208	8,8	589.007	7,5
Industria	1.605	38,1	188.925	20,4	2.538.094	32,5
Construcción	56	1,3	66.549	7,2	771.036	9,9
Servicios	2.470	58,6	587.484	63,6	3.909.986	50,1
Total	4.217	100,0	924.166	100,0	7.808.123	100,0

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Es significativo el crecimiento del porcentaje de trabajadores afectados por los convenios del sector servicios: en el año 1999, el 45,4 por 100 del total de trabajadores que tenían sus condiciones reguladas en convenio estaban afectados por convenios del sector mencionado, en el año 2002, ese porcentaje se eleva al 50 por 100. En líneas generales se observa una tendencia creciente del número de convenios, empresas y trabajadores en el sector servicios y un descenso del peso de la negociación colectiva en el sector industrial, respondiendo a la evolución de ambos sectores en la economía española.

En cuanto a los datos de empresas y trabajadores afectados según el ámbito funcional y geográfico de los diversos tipos de convenio en los cuatro sectores económicos, se observan claras diferencias.

Así, el porcentaje de empresas afectadas por la negociación colectiva empresarial, de grupo de empresas y local-comarcal es prácticamente irrelevante en los cuatro sectores. La negociación colectiva provincial acoge a la gran mayoría de las empresas en todos los sectores y especialmente en la agricultura y la construcción. La negociación colectiva a nivel estatal es significativamente relevante en el sector industrial, que representa casi el 40 por 100 de las empresas del sector, y en menor medida en el sector servicios que engloba a algo más del 20 por 100 de las empresas de dicho sector.

En relación con los trabajadores afectados los convenios de empresa tienen una cierta relevancia en el sector industrial y los servicios, al acumular, respectivamente, un 13,7 por 100 y un 11,6 por 100 del total de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva en dichos sectores, siendo, por el contrario, prácticamente irrelevante el porcentaje de trabajadores afectados por la negociación colectiva empresarial en el sector agrario y la construcción, un 0,4 por 100 y un 0,2 por 100, respectivamente.

Asimismo los convenios colectivos provinciales incorporan a casi la totalidad de los trabajadores registrados en la negociación colectiva en la agricultura y construcción, un 44 por 100 en la industria y un 44,5 por 100 en los servicios.

En lo que se refiere al grado de representación de los sindicatos en las mesas negociadoras (cuadro II-23) la información que ofrece el Boletín de Estadística de convenios colectivos se desglosa únicamente para los sindicatos más representativos a nivel estatal, CCOO y UGT. Bajo la denominación «otros sindicatos» se incluye fundamentalmente a los más representativos de Comunidades Autónomas (CIG, ELA-STV), a otros sindicatos de ámbito estatal (USO, CGT) y a sindicatos específicos de sector o de empresa, así como a los cuadros profesionales. Por último en la casilla «grupo de trabajadores» se encuentran los que han participado en la negociación sin representar a ningún sindicato.

*Representación
sindical en
las mesas
negociadoras*

En los datos que se presentan existen solapamientos al intervenir, por lo general, varias organizaciones sindicales u otros representantes en la negociación de cada uno de los convenios. Por tanto, el número de representantes de cada organización sindical, y el peso real de ésta en cada convenio, se tiene que interpretar en relación con el total de representantes en cada ámbito funcional considerado.

La característica básica de la representación sindical en la negociación colectiva de 2002 es, como en años anteriores, la presencia mayoritaria de los sindicatos más representativos a nivel estatal. CCOO ha participado en la negociación del 38,8 por 100 del total de convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 y, en términos muy similares, la participación de

CUADRO II-23
**COMPOSICIÓN DE LAS MESAS NEGOCIADORAS, POR CONVENIOS,
TRABAJADORES Y REPRESENTANTES, 2002***

Afiliación representantes	Total convenios				
	Convenios	Trabajadores		Representantes	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
CCOO	2.752	7.446.959	95,37	9.116	38,80
UGT	2.745	7.623.813	97,64	8.915	37,95
Otros sindicatos	1.323	2.594.573	33,23	3.664	15,60
Grupo de trabajadores	720	136.474	1,75	1.798	7,65

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos y Boletín de Estadísticas Laborales*.

UGT ha sido de un 37,95 por 100. El porcentaje de trabajadores afectados por convenios negociados por estos sindicatos, es notablemente más elevado, el 95,37 por 100 en el caso de CCOO y el 97,64 por 100 en el de UGT.

El grupo de «otros sindicatos» ha representado a sus organizaciones en el 15,60 por 100 del total de convenios registrados. Por último, los representantes del «grupo de trabajadores» han formado parte de las comisiones negociadoras en el 7,65 por 100 del total de convenios registrados en el periodo de referencia, concentrándose casi en su totalidad en la negociación colectiva empresarial.

El peso de las revisiones de convenios

En cuanto al ámbito de aplicación temporal de la negociación colectiva del año 2002, un 64 por 100 de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre, es decir, 2.696 convenios, que afectan a 5.528.428 trabajadores, son revisiones de convenios firmados en otros años con vigencia superior al año y que son de aplicación durante este periodo de efectos económicos (cuadro II-24). Los convenios firmados en 2002 fueron 1.521 afectando a 2.279.695

CUADRO II-24
**CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO DE APLICACIÓN
 TEMPORAL, 2002***

(Número de convenios y de trabajadores y porcentajes sobre el total en cada ámbito funcional)

Ámbito funcional y temporal	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total convenios	4.217		7.808.123	
Firmados por un año	464	11,0	654.777	8,4
Firmados con vigencia superior al año	1.057	25,1	1.624.918	20,8
Revisados	2.696	63,9	5.528.428	70,8
Convenios de empresa	3.137		804.426	
Firmados por un año	335	10,7	36.041	4,5
Firmados con vigencia superior al año	768	24,5	142.600	17,7
Revisados	2.034	64,8	625.785	77,8
Convenios de otro ámbito	1.080		7.003.697	
Firmados por un año	129	11,9	618.736	8,8
Firmados con vigencia superior al año	289	26,8	1.482.318	21,2
Revisados	662	61,3	4.902.643	70,0

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

trabajadores; de estos convenios tienen vigencia anual 464, el 11 por 100 del total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre, afectando únicamente al 8,38 de los trabajadores. Los convenios firmados en el año con vigencia plurianual alcanzaron al 25 por 100 del total de los convenios registrados y al 20,8 por 100 de los trabajadores.

Desde el punto de vista del ámbito funcional de los convenios, no existen grandes diferencias entre la revisión de convenios de empresa, un 64,8 por 100, y la revisión de convenios de ámbito distinto al de la empresa, un 61,3 por 100. Si comparamos los datos con los del año 2001, se aprecia un ligero aumento en las revisiones de los convenios de empresa: en el año 2001 se revisaron el 59,8 por 100 de los convenios de empresa registrados hasta el 31 de diciembre de ese año. En paralelo, el número de trabajadores afectados por dichas revisiones aumentó significativamente, al afectar a 419.731 trabajadores en el año 2001 y a 625.785 en el año 2002. Con respecto a los convenios de ámbitos funcionales distinto al empresarial, creció tanto el porcentaje de revisiones, el 61,3 por 100 en el 2002 frente al 60,4 por 100 en 2001, como el volumen de trabajadores afectados 4.902.643 en 2002 y 4.489.032 en 2001.

En consonancia con los datos anteriores, el porcentaje de convenios de empresa firmados en 2002, con vigencia para dicho año ha descendido al 10,7 por 100, frente al 13 por 100 en el año 2001, así como los convenios empresariales plurianuales, un 24,5 por 100 frente a un 27,1 por 100 en 2001.

*Crecen los
convenios
plurianuales*

Considerando un periodo temporal amplio (1993-2002) se observan (cuadro II-25) fluctuaciones en el número de convenios registrados cada año con vigencias plurianuales, que podrían responder a diversos factores con influencia en los negociadores de convenios, fundamentalmente en la determinación de los crecimientos salariales: variables macroeconómicas y grado de estabilidad de las mismas, impulso de acuerdos interconfederales... En todo caso si parece confirmarse una tendencia a dotar de mayor ámbito de aplicación temporal a los convenios colectivos, al menos en determinadas cláusulas de tenor más estructural, con independencia de que los salarios se establezcan con carácter anual o con vigencia superior mediante revisiones automáticas referenciadas a determinados parámetros previamente prefijados.

CUADRO II-25
CONVENIOS FIRMADOS CON VIGENCIA SUPERIOR A 1 AÑO

Años*	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1993	703	18,9	800.098	13,5
1994	577	18,1	1.119.753	21,6
1995	937	26,0	1.359.742	22,3
1996	1.006	28,3	2.042.217	33,4
1997	977	26,0	2.327.490	32,2
1998	1.038	27,5	1.356.825	19,5
1999	1.014	25,7	2.570.569	37,2
2000	1.167	29,5	2.472.500	31,4
2001	1.068	26,6	2.114.592	27,8
2002	1.057	25,0	1.624.918	20,8

* Los datos que se facilitan son de los convenios firmados a 31 de diciembre de cada año.
 Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Distribución territorial de la negociación colectiva

Si atendemos a la distribución territorial de la negociación colectiva, hay que señalar en primer lugar que la información estadística que proporciona el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no recoge los datos relativos a los convenios colectivos de ámbito superior al de Comunidad Autónoma, en su afeción en concreto a cada una de ellas.

Según los datos de convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 (cuadro II-26) la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios es Andalucía (593), seguida de Cataluña (561), Castilla y León (351), Comunidad Valenciana (325) y País Vasco (313), guardando prácticamente el mismo orden que en 2001, con la salvedad del intercambio entre Comunidad Valenciana y País Vasco. En cuanto al número de trabajadores afectados es Cataluña la que ocupa el primer lugar con el 15,4 por 100 del total de los trabajadores afectados por la negociación colectiva del año, seguida de Andalucía con el 13,6 por 100, Comunidad Valenciana con el 8,4 por 100 y Madrid con el 7 por 100. En número medio de trabajadores por convenio Baleares ocupa el primer puesto con 2.914 trabajadores por convenio, seguida de Cataluña (2.146 trabajadores por convenio), Comunidad Valenciana (2.018 trabajadores por convenio), y Madrid (1.840 trabajadores por convenio). En este sentido cabe destacar que en Baleares dos convenios sectoriales de hostelería prácticamente acumulan la mitad de

CUADRO II-26
**NÚMERO DE CONVENIOS Y TRABAJADORES POR COMUNIDADES
 AUTÓNOMAS, 2002***

Comunidad Autónoma	Convenios	Trabajadores	Convenios (%)	Trabajadores (%)	Número medio (trab./conv.)
Andalucía	593	1.064.072	14,1	13,6	1.794
Aragón	170	179.365	4,0	2,3	1.055
Asturias	121	123.245	2,9	1,6	1.019
Baleares	64	186.493	1,5	2,4	2.914
Canarias	162	214.682	3,8	2,7	1.325
Cantabria	106	34.653	2,5	0,4	327
Castilla-La Mancha	176	175.428	4,2	2,2	997
Castilla y León	351	216.522	8,3	2,8	617
Cataluña	561	1.203.792	13,3	15,4	2.146
Ceuta y Melilla	44	10.202	1,0	0,1	232
Comunidad Valenciana	325	655.697	7,7	8,4	2.018
Extremadura	70	36.665	1,7	0,5	524
Galicia	273	214.977	6,5	2,8	787
La Rioja	45	27.615	1,1	0,4	614
Madrid	299	550.109	7,1	7,0	1.840
Murcia	78	137.886	1,8	1,8	1.768
Navarra	112	93.064	2,7	1,2	831
País Vasco	313	253.127	7,4	3,2	809
Interautonómicos	354	2.430.529	8,4	31,1	6.866
Total	4.217	7.808.123	100,0	100,0	1.852

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva de esa Comunidad. Algo parecido ocurre en Cataluña, donde el peso de los convenios provinciales y autonómicos de sectores como «Otras actividades empresariales», «Comercio al por menor Reparaciones domésticas» y «Construcción de maquinaria y equipo mecánico» integran al 67 por 100 del colectivo laboral afectado por la negociación colectiva en dicha Comunidad.

En el caso de Madrid es significativo el importante peso de la negociación colectiva empresarial, que comprende al 20 por 100 de trabajadores cubiertos.

Madrid: la importancia de la negociación empresarial

Por otro lado si atendemos a la distribución territorial de los convenios en función de su ámbito de aplicación funcional (cuadro II-27) se dispone de datos relativos a convenios de empresa, por un lado, y convenios de ámbito distinto al de la empresa¹⁰⁸, por otro. En 2002 y en línea con lo comentado anteriormente, la Comunidad de Madrid es la que registra un mayor porcentaje de convenios de empresa, un 86,2 por 100 del total de los convenios registrados en dicha Comunidad a 31 de diciembre de 2002, un porcentaje muy semejante al del año 2001 (86,7 por 100). En segundo lugar Canarias (83,3 por 100), y a continuación, Cataluña (79,7 por 100), País Vasco (78,6 por 100) y Asturias (77,7 por 100).

CUADRO II-27

NÚMERO Y TIPO DE CONVENIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002*

Comunidad Autónoma	Convenios	Convenios de empresa	%	Convenios otros ámbitos	%
Andalucía	593	447	75,4	146	24,6
Aragón	170	124	72,9	46	27,1
Asturias	121	94	77,7	27	22,3
Baleares	64	48	75,0	16	25,0
Canarias	162	135	83,3	27	16,7
Cantabria	106	82	77,4	24	22,6
Castilla-La Mancha	176	117	66,5	59	33,5
Castilla y León	351	221	63,0	130	37,0
Cataluña	561	447	79,7	114	20,3
Ceuta y Melilla	44	32	72,7	12	27,3
Comunidad Valenciana	325	207	63,7	118	36,3
Extremadura	70	47	67,1	23	32,9
Galicia	273	210	76,9	63	23,1
La Rioja	45	29	64,4	16	35,6
Madrid	299	258	86,3	41	13,7
Murcia	78	42	53,8	36	46,2
Navarra	112	84	75,0	28	25,0
País Vasco	313	246	78,6	67	21,4
Interautonómicos	354	267	75,4	87	24,6
Total	4.217	3.137	74,4	1.080	25,6

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

¹⁰⁸ La información estadística sobre convenios colectivos que proporciona el MTAS recoge los datos sobre convenios de ámbito funcional distinto al de la empresa, encontrándose entre éstos los datos relativos a los convenios de ámbito sectorial —estatal, de Comunidades Autónomas, provinciales, locales, y comarcales— y los convenios de grupos de empresas.

Por último, la Comunidad Autónoma con mayor porcentaje de convenios de otros ámbitos funcionales distintos al de la empresa es Murcia, con un 46,2 por 100 sobre el total de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002 en esta Comunidad Autónoma. En segundo lugar se encuentra Castilla y León (37 por 100), y a continuación, Comunidad Valenciana (36,3 por 100) y La Rioja (35,6 por 100).

En cuanto al ámbito de aplicación funcional de los convenios colectivos, del total de unidades de negociación registradas a 31 de diciembre de 2002, el 74,4 por 100 son de empresa (cuadro II-28). El resto son convenios negociados en ámbitos distintos al empresarial, con predominio de los de sector provincial, que representan el 81,3 por 100 de este tipo de convenios y al 20,8 por 100 sobre el total de la negociación colectiva del año. En cuanto a trabajadores cubiertos, los convenios de empresa acogen al 10,3 por 100, consolidando una tendencia decreciente del porcentaje de efectivos afectados por este tipo de convenios. Por otra parte, son asimismo

Continúa el predominio de los convenios sectoriales provinciales

CUADRO II-28
**CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS
SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 2002***

	Convenios	%	Trabajadores	%
Ámbito funcional	4.217		7.808.123	
Total convenios de empresa y convenios de grupo de empresas	3.211	74,4	880.917	10,3
Convenios de empresa	3.137		804.426	
Provinciales	2.775		462.673	
Autonómicos	95		38.750	
Interautonómicos	267		303.003	
Convenios de grupo de empresas	74		76.491	
Provinciales	48		13.992	
Autonómicos	7		5.690	
Interautonómicos	19		56.809	
Total convenios sectoriales	1.006	25,6	6.927.206	89,7
Sector local-comarcal	16		10.500	
Sector provincial	878	81,3	4.145.599	53,0
Sector interprovincial	44		700.390	
Autonómicos	44		700.390	
Interautonómicos				
Sector nacional	68	1,6	2.070.717	26,5

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los convenios sectoriales provinciales los que agrupen a un mayor número de trabajadores, un 53 por 100 del total y un 69,8 si atendemos únicamente al conjunto de convenios supraempresariales. En cuanto al porcentaje de empresas afectadas, un 69,5 por 100 del total lo están por convenios de sector provincial.

Los convenios sectoriales de ámbito estatal representaron en 2002 un 1,6 por 100, vinculando, no obstante, al 26,5 por 100 de trabajadores y al 19 por 100 de las empresas (cuadro II-29).

Crecimiento de la negociación autónoma

Los convenios colectivos autonómicos supraempresariales continúan teniendo una escasa presencia en la negociación colectiva española: apenas supera el 1 por 100 del total y el 4 por 100 en el conjunto de la negociación colectiva de ámbito superior a la empresa. Estos convenios afectan al 9 por 100 del total de trabajadores amparados por la negociación colectiva del año y al 10 por 100 si la referencia se efectúa con los convenios colectivos supraempresariales. No obstante, cabe señalar el relevante crecimiento de este tipo de negociación a partir del año 2000, después del importante retroceso que se había producido en años anteriores. Este avance de los convenios supraempresariales autonómicos se pro-

CUADRO II-29
**CONVENIOS SECTORIALES DE ÁMBITO PROVINCIAL
Y NACIONAL, 1993-2002**

(Porcentajes sobre el total de convenios y sobre el total de trabajadores)

Años*	Convenios		Trabajadores	
	Ámbito provincial	Ámbito nacional	Ámbito provincial	Ámbito nacional
1993	25,2	1,3	55,1	21,6
1994	25,3	1,5	54,7	24,3
1995	24,0	1,6	55,3	27,1
1996	22,8	1,5	51,9	27,4
1997	23,3	1,6	51,9	30,7
1998	24,5	1,7	53,1	31,1
1999	23,9	1,5	51,2	30,8
2000	23,6	1,7	52,3	28,8
2001	22,6	1,6	55,7	24,7
2002	20,8	1,6	53,0	26,5

* Los datos son de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

duce, fundamentalmente, en detrimento de la negociación colectiva sectorial estatal. Por Comunidades Autónomas se concentran principalmente en Cataluña (45 convenios, afectando a 612.132 trabajadores), Comunidad Valenciana (24 convenios, afectando a 89.843 trabajadores) y con menos intensidad en Galicia (18 convenios afectando a 13.508 trabajadores) y País Vasco (9 convenios, afectando a 6.420 trabajadores). Por ramas de actividad, la mayor presencia se da en Fabricación de instrumentos médicos, de precisión y similares; Oficinas y despachos; Comercio al por mayor; Hostelería y Agricultura.

En lo que respecta a la negociación colectiva en los grupos de empresa sigue constatándose la tendencia ascendente de los últimos años (cuadro II-30). Así, según los datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002, se han firmado 74 convenios de grupo de empresa, 17 más que en 2001, afectando a 76.491 trabajadores, casi un 1 por 100 del total de trabajadores cubiertos.

...y también la de «grupo de empresa»

La plantilla media de trabajadores amparados por convenio de empresa fue, en 2002, de 256 trabajadores. Esta cifra coincide con la alcanzada en 2001 (256 trabajadores), pero analizando la tendencia de esta variable en los últimos años se aprecia un importante descenso: en 1983, la plantilla media de trabajadores afectados por convenios de empresa se situó en 452 trabajadores, descendiendo a 348 trabajadores en 1990, a 302 trabajadores en 1995 y a

CUADRO II-30

ÁMBITO FUNCIONAL, CONVENIOS COLECTIVOS DE GRUPO DE EMPRESAS, 1994-2002

Años*	Convenios	Empresas afectadas	Trabajadores afectados
1994	26	68	10.124
1995	46	145	19.370
1996	44	141	14.291
1997	45	146	23.675
1998	45	162	37.062
1999	52	183	35.986
2000	54	204	42.147
2001	57	195	42.573
2002	74	275	76.495

* Los datos que se facilitan son de convenios registrados a 31 de diciembre de cada año.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los citados 256 en 2002. Este dato hablaría de una progresiva disminución de las plantillas de grandes empresas con convenio, que son las que con mayor frecuencia pactan convenios propios, y de la aparición, por otra parte, de unidades de negociación empresarial de tamaño más reducido.

Aumenta el número de empresas afectadas por cada convenio supraempresarial

En los convenios de ámbito distinto al empresarial, el número de empresas por convenio, asciende, en 2002, a 853 empresas, apreciándose, en este caso, una evolución creciente en esta variable. Así, en 1983, el número de empresas por convenio supraempresarial era de 678 empresas, en 1990 se alcanzó la cifra de 771 empresas, 711, en 1995 y las citadas 853 en 2002. Asimismo, en estos convenios supraempresariales el número de trabajadores afectados por convenio ha experimentado un apreciable aumento: en 1983 eran 4.028 trabajadores el promedio de trabajadores amparados por cada convenio supraempresarial, en 1990 lo fueron 4.840 trabajadores, en 1995, 4.803 trabajadores y en 2002, 6.485 trabajadores. La plantilla media de las empresas sujeta a este tipo de convenios se situó en 6,5 trabajadores.

Distinguiendo el ámbito funcional dentro de los convenios supraempresariales y con datos de 2002 las ratios de empresas y trabajadores por convenio, es más elevado en los convenios estatales, 2.587 empresas y 30.452 trabajadores respectivamente, que en los autonómicos, 2.319 empresas y 15.918 trabajadores y en estos últimos que en los de sector provincial, 731 empresas y 4.722 trabajadores respectivamente. En cuanto al número de trabajadores por empresa, el nivel más bajo el 6,46 se produce en los convenios provinciales, siendo el 6,86 en los autonómicos y el 11,8 en los de sector estatal.

4.2.3. Articulación de la negociación colectiva y evolución de las unidades de negociación

A la vista de la información, hasta el momento ofrecida, sobre la estructura de la negociación colectiva española en 2002, no se aprecian signos claros de evolución en lo que respecta a su vertebración y articulación. En este sentido nuestra negociación colectiva sigue caracterizada por un alto grado de atomización y dispersión de unidades de negociación que además reflejan un modelo con-

vencional estático y con mínimos cambios en el panorama general de las propias unidades negociales. Las razones de tal situación tradicionalmente se han achacado a una deficiente o inadecuada regulación legal, de una parte, que ha favorecido una cierta rigidez e inamovilidad de la negociación colectiva, y de otra parte, la propia estructura de las organizaciones sindicales y empresariales, auténticas protagonistas de la negociación, que de alguna manera determinan la conformación de las unidades negociales en paralelo con el ejercicio del elemento más genuino de su acción sindical.

Esta valoración crítica que, desde múltiples puntos de vista, ha merecido la negociación colectiva española, ha sido objeto de intentos de corrección desde diversas instancias. Ya el ABI, suscrito en 1979 entre CEOE y UGT, expresó la «necesidad de tender, en el próximo futuro, a reducir el número de unidades de negociación». Los Acuerdos Interconfederales firmados en la década de los ochenta, igualmente reiteraron la voluntad de las cúpulas de los agentes sociales de propiciar una estructura negocial más adecuada, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada caso. La reforma estatutaria de 1994, con una intención flexibilizadora del marco de relaciones laborales incide, también, en la estructura de la negociación colectiva desde diversas perspectivas, con la finalidad de hacer más extensa su cobertura, más articulada su estructura y más rico su contenido. No es este el lugar para realizar una valoración crítica de los efectos de la mencionada reforma operada en 1994, pero sí cabe señalar que algunos de sus elementos centrales (fundamentalmente la modificación del artículo 84 TRLET) han podido crear alguna disfunción en la tarea de articular efectivamente la negociación colectiva en España¹⁰⁹.

Intentos de mejora de la estructura y articulados de la negociación colectiva

Por su parte el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (AINC) de 1997, declaraba como finalidad última «contribuir a la conformación de un nuevo sistema de negociación colectiva que supere el actual existente». En este sentido, el AINC sentaba las pautas para lograr un sistema de negociación colectiva articulado, eligiendo a la unidad sectorial de ámbito estatal como unidad dominante o principal, encargada de soportar la estructura

¹⁰⁹ Véase *in extenso* el libro publicado por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos *Experiencias de Negociación Colectiva Articulada*. Madrid, 2003. Dirigido por el Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

del nuevo sistema convencional. Para ello se procedía a un reparto o distribución de materias entre los diferentes niveles de negociación: sectorial estatal, sectorial de ámbito inferior y el de empresa. En todo caso, el AINC no configura un modelo cerrado o único para todos los sectores o ramas de actividad, sino que promueve una adecuada articulación entre los distintos ámbitos negociales, de manera que determinadas materias quedaran reservadas al convenio colectivo estatal sectorial, otras pudieran ser desarrolladas en ámbitos inferiores (territorial y de empresa) y finalmente otras puedan ser objeto de negociación en estos últimos ámbitos.

Un último hito a reseñar en este breve repaso cronológico de búsqueda de racionalización de la negociación colectiva española lo constituye el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC-2002). Pese a la finalización de la vigencia del AINC y a los intentos por parte del Gobierno de proceder a la reforma de los artículos 83 y 84 del TRLET, el ANC-2002 no contiene ninguna referencia a la problemática de la estructura de la negociación colectiva, centrándose, por el contrario, en la fijación de «criterios generales del procedimiento negociador», recomendando la utilización de los diferentes procedimientos de autocomposición de conflictos y manifestando su voluntad de favorecer una aplicación y administración de los convenios lo más fluida posible.

*Avances en
estructura
y articulación*

En todo caso, sí cabría apuntar de manera sintética los avances producidos en la estructura y articulación de la negociación colectiva española en los últimos años¹¹⁰:

- El proceso de derogación de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo ha dado lugar a una serie de Acuerdos sustitutivos que, en líneas generales, plantean la aplicación directa de los mismos en los casos en los que no se dé afección alguna por ningún convenio colectivo, así como en el caso de que el convenio colectivo de ámbito inferior no contemple algunas de las materias reguladas en dicho Acuerdo. Se trata pues, de Acuerdos de carácter subsidiario y finalidad supletoria, que juegan en buena medida el papel antes desempeñado por las propias Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo. En líneas generales estos

¹¹⁰ Véase nota anterior.

Acuerdos de sustitución de Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo no han tenido una incidencia directa en la conformación de un sistema de negociación colectiva articulada.

En el mismo plano habría que situar a los Laudos dictados en el proceso de sustitución de Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo, en las que habría que incluir el propio Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos (AICV) de 1997.

- Mayor incidencia en la estructuración y articulación de la negociación colectiva en determinados sectores o ramas de actividad, han tenido la aparición de Acuerdos Marco, fundamentalmente en seguimiento de las pretensiones del AINC, en los que más allá de la mera declaración de su carácter subsidiario, se intenta fijar los ámbitos de negociación por materias en distintos niveles, estableciendo, incluso, normas de concurrencia entre las diferentes unidades de negociación. Las propuestas que ofrecen estos Acuerdos Marco no son uniformes, existiendo diversos grados de intensidad en la influencia que los mismos han podido desempeñar en la estructura y articulación de la negociación colectiva de aplicación. Estos Acuerdos Marco, aunque escasos en su número, afectan a importantes sectores o ramas de actividad¹¹¹. En algunos de estos Acuerdos Marco, únicamente existe una incidencia territorial, careciendo, por el contrario, de una vertebración funcional del sector o rama de actividad. En otros Acuerdos sí se establece o al menos se alude a una articulación de la negociación colectiva en el sector, con indicaciones de la relación de los mismos con los convenios de ámbito inferior (complementariedad, supletoriedad, norma mínima). En todo caso, cabe señalar que las experiencias de negociación articulada, en los términos descritos, no son todo lo positivas que cabría esperar, y ello, especialmente derivado de los incumplimientos por parte de la negociación colectiva de ámbito inferior al sectorial estatal de las reglas de ordenación y articulación establecidas a nivel estatal y

¹¹¹ Metal; Construcción; Madera; Agencias de viajes; Artes gráficas; Banca; Cajas de Ahorro; Educación; Químicas; Perfumerías; Conservas, semiconservas y salazones de pescados y mariscos, entre otros.

también en parte, porque estos intentos de estructuración y articulación derivados de los Acuerdos Marco se han realizado ignorándolas previsiones contenidas en el artículo 84.2 del TRET.

En definitiva el alcanzar una estructura de la negociación colectiva articulada y vertebrada sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro sistema de relaciones laborales. No cabe duda de que una modificación de tan importante calado no será inmediata. La insistencia en las propuestas de articulación contenidas en el AINC, junto a una normativa que otorgue a los agentes sociales una real capacidad para ordenar la negociación colectiva, así como la reforma del procedimiento de extensión de convenios colectivos, serían las líneas a seguir para conformar un nuevo modelo de negociación colectiva que corrija las insuficiencias y deficiencias del actual modelo.

*Nuevas unidades
de negociación*

Descendiendo a la observación de la negociación colectiva de 2002, en relación con los esfuerzos de renovación del entramado convencional, en dicho año han aparecido nuevas unidades de negociación, en concreto y según información del MTAS¹¹² se han firmado 280 nuevos o primeros convenios colectivos que afectan a 103.045 trabajadores¹¹³.

De los nuevos convenios, dos son de ámbito sectorial estatal, seis son convenios autonómicos sectoriales y catorce convenios provinciales de sector. En el ámbito de empresa se han firmado 258 nuevos convenios, que afectan a 72.324 trabajadores (cuadro II-31).

Desde el análisis del ámbito funcional de estos nuevos convenios, merecen destacarse, los siguientes aspectos: entre los convenios de empresa, tienen un importante peso los que afectan a empresas del sector público (71 convenios que afectan a 40.475 trabajadores); aparecen nuevos convenios provinciales de sector, en actividades en las que la negociación colectiva estatal, es también

¹¹² Dirección General de Trabajo, Subdirección General de Relaciones Laborales.

¹¹³ Estas cifras, sobre el total de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002 y trabajadores afectados, suponen, respectivamente el 6,64 por 100 y el 1,3 por 100.

CUADRO II-31
**PRIMEROS CONVENIOS FIRMADOS EN EL AÑO 2002
 POR ÁMBITO FUNCIONAL**

Tipo de convenios	Convenios	Trabajadores	Jornada 1 ^{er} convenio
Total convenios	280	103.045	1.703,35
Convenios de empresa	258	72.324	1.678,26
Sector privado	187	31.849	1.719,5
Sector público	71	40.475	1.645,97
Convenios de sector	22	30.721	1.763,55
Provinciales	14	9.597	1.794,08
Autonómicos	6	10.580	1.726,95
Estatales	2	10.544	1.774,52

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Trabajo.

muy reciente (servicios de ayuda a domicilio); la estructura de la negociación colectiva se está adaptando a las nuevas relaciones entre empresas (grupos de empresas y/o empresas relacionadas en red) que originan nuevos ámbitos de negociación sobre aspectos comunes. Por otra parte han surgido nuevas iniciativas sobre sectores que deberían contar con un convenio estatal, como es el caso del Handling, Helicópteros, Intermediación inmobiliaria y ONG. O bien intentos de alcanzar convenio estatal, en actividades donde hasta el momento sólo hay convenios provinciales, como es el caso de transportes por carretera.

En cuanto a las actividades económicas en las que se ha centrado la negociación de nuevos o primeros convenios colectivos del año 2002 (cuadro II-32), destaca el sector servicios con 217 nuevos convenios, seguido de la industria con 58 convenios y a gran distancia la construcción y el sector agrario, con 3 y 2 convenios, respectivamente.

En relación con los convenios provinciales de sector, y en ratio de trabajadores afectados destaca el convenio de Madera, corcho y afines de Castellón con 45.000 trabajadores afectados, el de Gestión de servicios y equipamientos deportivos de Navarra, con 1.000 trabajadores afectados y el de Sanidad privada de Jaén, con 850 trabajadores afectados. En convenios autonómicos sectoriales, la presencia más masiva de trabajadores afectados la encontramos en el convenio de Ayuda a domicilio de Castilla-León (4.030 trabaja-

CUADRO II-32
**PRIMEROS CONVENIOS FIRMADOS EN EL AÑO 2002
 POR SECTORES DE PRODUCCIÓN**

Sector de producción	Convenios	Trabajadores	Jornada 1 ^{er} convenio
Total sectores	280	103.045	1.703,35
Agrario	2	97	1.691,75
Industrial	58	28.601	1.749,02
Construcción	3	605	1.801,00
Servicios	217	73.742	1.685,63

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Trabajo.

dores), seguido del convenio de Residencias de personas mayores de Cataluña (2.200 trabajadores) y del convenio de Transporte sanitario de esta última Comunidad Autónoma, con 1.600 trabajadores. Por su parte, los dos convenios colectivos de sector estatal, acumulan respectivamente, 8.160 trabajadores, el de Captación, elevación, conducción de aguas y 2.384, el de Industrias de aguas de bebidas envasadas.

En cuanto a la vigencia temporal de los nuevos convenios, es significativo el número de convenios con vigencia superior al año. Así, en los 22 convenios de sector, siete tienen una vigencia anual, cinco de dos años, ocho de tres años, dos de cuatro años y uno de cinco años.

Por último, y por lo que respecta a los expedientes de extensión de convenios sometidos a informe de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en el año 2002 se han presentado once expedientes. De ellos en uno todavía no se ha adoptado resolución, ocho se informaron favorablemente y dos desfavorablemente.

4.2.4. Contenidos de la negociación colectiva

El análisis de los contenidos de la negociación colectiva que se presenta en esta edición aborda las siguientes materias: salario, jornada, empleo, contratación laboral, clasificación profesional y cláusulas de aplicación del principio de igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de género. Para la elaboración de este apartado se han utilizado los datos estadísticos que proporcionan el

MTAS y el INE, así como información generada por diversas Comunidades Autónomas en balances de evolución de la negociación colectiva del año en su ámbito territorial, e información obtenida a partir de una selección de convenios o muestra. La elaboración de la señalada muestra de convenios se inició en el año 2000 con la finalidad de completar el estudio estático, mediante el análisis de cláusulas convencionales que permitan el análisis de concretas instituciones laborales no recogidas en las estadísticas elaboradas por el MTAS. No obstante, cabe advertir que por la propia dinámica de la negociación colectiva, con largos periodos de negociación e incluso de vigencia de lo pactado, las modificaciones que afectan a contenidos concretos de la negociación, son mínimas de un año a otro.

A. Salario

El incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 fue el 3,05 por 100, porcentaje inferior al de los convenios registrados en el año anterior en la misma fecha (3,48 por 100). Al incorporar las denominadas cláusulas de revisión salarial, el incremento salarial medio en los convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003, y con efectos en 2002, ha alcanzado el 3,84 por 100, ligeramente superior al alcanzado el año anterior para el mismo periodo de referencia (cuadro II-33).

El incremento salarial pactado resultante (3,84 por 100) es claramente superior a la previsión inicial de inflación fijada por el Gobierno para 2002 (el 2 por 100), y en menor medida, superior al IPC real (3,5 en media anual). A estos efectos y sobre el carácter y efectos de estas cláusulas, aproximadamente el 60 por 100 de ellas tienen como finalidad garantizar el poder adquisitivo de los salarios, es decir se calculan como la diferencia entre el crecimiento observado en los precios y la subida de tarifas, mientras que el 40 por 100 de estas cláusulas de revisión salarial aseguran la ganancia de poder adquisitivo pactada inicialmente, concretándose su efecto, por tanto, en la diferencia entre la inflación producida y la prevista. Por otra parte el criterio general utilizado en la aplicación de las cláusulas de revisión se referencia al dato de evolución de IPC registrado cada mes de diciembre.

*Incremento
salarial - IPC*

CUADRO II-33
AUMENTOS SALARIALES PACTADOS EN CONVENIO, 1986-2002

Años	Aumento salarial (1) (con cláusula de salvaguarda)	IPC real media anual (2)	IPC previsto diciembre	Ganancia poder adquisitivo (1-2)
1986	8,2	8,8	8,0	-0,6
1987	6,5	5,2	5,0	1,3
1988	6,4	4,8	3,0	1,6
1989	7,8	6,8	3,0	1,0
1990	8,3	6,7	5,7	1,6
1991	8,0	5,9	5,0	2,1
1992	7,3	5,9	5,0	1,4
1993	5,5	4,6	4,5	0,9
1994	3,6	4,7	3,5	-1,1
1995	3,9	4,7	3,5	-0,8
1996	3,8	3,6	3,5	0,2
1997	2,9	2,0	2,2	0,9
1998	2,6	1,8	2,1	0,8
1999	2,7	2,3	1,8	0,4
2000	3,7	3,4	2,0	0,3
2001*	3,7	3,6	2,8	0,1
2002**	3,8	3,5	2,0	0,3

* Datos provisionales.

** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En cuanto al carácter retroactivo o no de las cláusulas de revisión, el 60 por 100 de ellas tienen efecto retroactivo, generando, por consiguiente, el pago de atrasos. Las cláusulas retroactivas son más frecuentes en el nivel empresarial y en la negociación colectiva de sector estatal, en ambos casos, en un porcentaje superior al 80 por 100, descendiendo a algo más del 50 por 100 en los convenios sectoriales provinciales. Las fórmulas que se recogen en los convenios para asegurar la actualización de los salarios son diversas, en algunos convenios no aparece una cláusula de revisión propiamente dicha, pero sí se regula el incremento salarial. En otros convenios aparece la regulación conjunta del incremento salarial y la revisión. Son pocos los convenios que especifican el momento del abono de la revisión, que puede ser en una sola paga durante el primer trimestre o durante los meses siguientes a la publicación oficial del IPC. En algunos convenios se especifican los conceptos salariales a los que afectará la revisión salarial.

Conforme al modelo de negociación salarial acordado en el ANC-2002, que preveía la inclusión de cláusulas de revisión salarial ante las desviaciones que se produzcan respecto a las previsiones del IPC, en el año 2002 han seguido creciendo los porcentajes de convenios que acogían dicha cláusula, así como el porcentaje de trabajadores afectados por las mismas: un 75,16 por 100 de los trabajadores afectados por convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002, frente al 73,4 por 100 en el año 2001 y el 71,8 por 100 en el año 2000. En el año 2002 la existencia de cláusulas de revisión salarial afectan a 5.868.932 trabajadores y está presente en el 54,14 por 100 de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 (cuadro II-34). Como vienen siendo habitual, son los convenios sectoriales los que establecen mayoritariamente este tipo de cláusulas.

Cláusulas de revisión: en línea con las recomendaciones del ANC-2002

El efecto de las cláusulas de revisión salarial o de salvaguarda puede apreciarse mejor si se profundiza en la evaluación de los salarios a partir de los datos que proporciona el Índice de Costes Laborales (ICL), nueva herramienta estadística del INE que sustituye, a partir del primer trimestre de 2001, a la tradicional Encuesta de Salarios en la Industria y Servicios¹¹⁴. En el ICL se han enlaza-

CUADRO II-34
CONVENIOS CON CLÁUSULAS DE SALVAGUARDA
O REVISIÓN SALARIAL, 2002*

Convenios	N.º de convenios	% (1)	N.º de trabajadores	% (1)
Total convenios con cláusula	2.283	54,1	5.868.932	75,2
Convenios de empresa	1.563	49,8	521.401	64,8
Convenios de otros ámbitos	720	66,7	5.347.531	76,4
Total convenios registrados	4.217		7.808.123	

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Se recoge el porcentaje de convenios y de trabajadores afectados por esos convenios respecto del total en cada ámbito funcional señalado (convenios de empresa/convenios de otros ámbitos).

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

¹¹⁴ La sustitución por el nuevo «Índice de Costes Laborales» supone importantes modificaciones metodológicas y de cobertura respecto a los resultados obtenidos hasta el momento, por ejemplo, se amplían a 54 las ramas de actividad contempladas, introduciendo las secciones de Educación, Sanidad y otras actividades sociales y servicios personales. Además se mejora la medida del tiempo efectivo y se aumenta las medidas de coste salarial no ordinario respecto a las recogidas en la antigua Encuesta de Salarios.

do algunas de las series de la antigua Encuesta de Salarios, coexistiendo ambas metodologías durante un periodo de tiempo común, que permite obtener información comparativa con años anteriores relativa a las ganancias medias (ahora denominadas coste salarial) por trabajador y mes, por sectores de actividad y por Comunidades Autónomas.

Así, según datos del ICI la ganancia o coste salarial medio (pagos ordinarios) por trabajador y mes en 2002 (cuadro II-35), fue de 1246,61 euros, lo que supone un incremento del 3,9 por 100 respecto a 2001. Por sectores de actividad, como viene siendo habitual, es el sector de la industria el que registra la mayor ganancia por trabajador y mes, 1393,08 euros. El sector construcción, tradicionalmente con menores ganancias, registra sin embargo en 2002 los mayores aumentos respecto al año anterior, un 4,6 por 100, aumentos en línea con los experimentados en años anteriores, 4,6 por 100 en 2001 y 3,8 en 2000.

Si comparamos el incremento salarial (con cláusula de salvaguarda) pactado en los convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003 y con efectos económicos en 2002, que fue el 3,84 por 100 y la ganancia media (pagos ordinarios) en 2002, 3,9 por 100, se observa un deslizamiento salarial apenas apreciable, que posiblemente, incluso se reduzca con la incorporación en meses sucesivos de cláusulas de salvaguarda todavía pendientes de cómputo. En el año 2001 se produjo un deslizamiento salarial negativo reducido, dos décimas de punto, datos que muestran para ambos años

CUADRO II-35
**COSTE SALARIAL (PAGOS ORDINARIOS) POR TRABAJADOR
 Y MES, POR SECTORES DE ACTIVIDAD,
 MEDIA ANUAL, 2002**

Resultados nacionales	Euros	Tasa (1)
Total	1.246,61	3,9
Industria	1.393,08	4,6
Construcción	1.164,62	4,3
Servicios	1.212,84	3,7

(1) Porcentaje de variación respecto del año anterior.

Fuente: INE, *Índice de Costes Laborales*.

(2001 y 2002) un significativo ajuste entre el crecimiento salarial real y el pactado. No obstante, se ha de reiterar que los datos estadísticos han de analizarse con cautela, tanto los relativos a la negociación colectiva por infraestimación o sobreestimación del colectivo laboral cubierto según sectores o ramas de actividad, o incluso por deficiencias del propio Registro Estadístico de Convenios Colectivos, como los relativos al crecimiento real de los salarios y la propia representatividad de la muestra que no se corresponde con la totalidad de la población asalariada.

Igualmente, resulta interesante analizar la relación entre ganancias salariales (pagos ordinarios) por trabajador/mes en las Comunidades Autónomas y los incrementos salariales pactados en dicho ámbito territorial (cuadro II-36).

CUADRO II-36
**COSTE SALARIAL ORDINARIO POR TRABAJADOR Y MES, POR CCAA,
MEDIA ANUAL 2002 Y AUMENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO**

Comunidades Autónomas	Euros	Tasa (1)	Aumento salarial sector no agrario (2)
Andalucía	1.165,29	5,12	3,13
Aragón	1.203,57	3,59	3,06
Asturias	1.221,35	3,92	2,92
Baleares	1.144,50	3,52	3,63
Canarias	1.078,14	4,35	3,12
Cantabria	1.155,07	3,57	3,13
Castilla-La Mancha	1.045,36	2,35	2,96
Castilla y León	1.130,35	2,84	3,04
Cataluña	1.329,55	4,37	2,82
Comunidad Valenciana	1.109,03	1,54	2,99
Extremadura	995,73	2,45	3,16
Galicia	1.092,09	2,92	3,23
Madrid	1.468,90	4,12	2,84
Murcia	1.018,30	4,18	3,26
Navarra	1.373,00	4,72	3,17
País Vasco	1.443,02	3,24	3,25
La Rioja	1.117,25	2,10	2,88
Total	1.246,61	3,90	3,05

(1) Porcentaje de variación respecto del año anterior.

(2) Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: INE, *Índice de Costes Laborales*.

Salarios medios
 más altos:
 Madrid

Madrid es la Comunidad Autónoma con salarios medios más altos, 1.468,90 euros, seguida del País Vasco, 1.443,02 euros, Navarra, 1.373,00 euros y Cataluña, 1.329,55 euros. Este orden se viene manteniendo en los últimos años. Son significativos los datos de las Comunidades de Madrid y Navarra que ofrecen, además, unas tasas de incremento salarial real especialmente importante y muy superior al pactado en esas Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas con menores ganancias medias han sido como en el 2001, Extremadura, 995,73 euros y Murcia, 1.018,30 euros, registrando esta última Comunidad Autónoma una alta tasa de incremento salarial real sobre el año 2001.

La mayor variación en el año 2002 en relación con el año 2001 en cuanto a la ganancia salarial por trabajador y mes se ha producido en la Comunidad de Andalucía, un 5,12 por 100 respecto al año anterior, y la anteriormente mencionada Comunidad de Navarra con un 4,75 por 100. Destaca, asimismo, la baja tasa de variación de la Comunidad Valenciana, un 1,54 por 100, cuando en el año anterior había registrado el mayor crecimiento con un 5,16 por 100.

En cuanto al ámbito funcional de los convenios y los aumentos salariales pactados, puede apreciarse que los mayores incrementos salariales entre los convenios colectivos registrados a 31 de diciembre de 2002 (cuadro II-37), se pactaron en los convenios sectoriales de ámbito provincial, 3,15 por 100, y en los sectoriales estatales, 3,09 por 100. Los menores incrementos pactados, corresponden a los convenios de empresa, 2,61 por 100, y dentro de estos a los convenios de empresa autonómicos, con 2,29 por 100. Este comportamiento de los incrementos salariales pactados en los convenios según su ámbito funcional, viene a ser la pauta común en los últimos años donde los incrementos salariales negociados tienden a ser inferiores en un nivel más descentralizado (empresa) y en el más centralizado (sector-nacional), mientras que en un nivel intermedio de centralización como es el caso de los convenios provinciales de sector, es donde se observan, en general, los mayores incrementos salariales, extremo importante dado que este nivel de negociación acumula más del 50 por 100 del colectivo laboral afectado.

CUADRO II-37
**CONVENIOS, TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL
 PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y DE REGISTRO, 2002***

Ámbito funcional y de registro	Convenios	Trabajadores	Aumento salarial (%)
Total	4.217	7.808.123	3,05
Total convenios de empresa y convenios de grupo de empresas	3.211	880.917	
Convenios de empresa	3.137	804.426	2,61
Provincial	2.775	462.673	2,67
Autonómicos	95	38.750	2,29
Interautonómicos	267	303.003	2,55
Convenios de grupo de empresas	74	76.491	2,37
Provincial	48	13.992	2,77
Autonómicos	7	5.690	2,37
Interautonómicos	19	56.809	2,28
Total convenios sectoriales	1.006	6.927.206	
Sector local-comarcal	16	10.500	2,75
Sector provincial	878	4.145.599	3,15
Sector interprovincial	44	700.390	2,93
Autonómicos	44	700.390	2,93
Interautonómicos	–	–	–
Sector nacional	68	2.070.717	3,09
Ámbito de registro			
Direcciones Provinciales	49	51.267	3,09
Comunidades Autónomas	3.814	5.326.399	3,07
Dirección General de Trabajo	354	2.430.457	3,00

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Considerando los convenios de empresa, los mayores incrementos salariales (cuadro II-38) se producen en las empresas de menor plantilla (menos de 25 trabajadores), alcanzando, por el contrario, los menores incrementos salariales, los convenios de las grandes empresas (más de 500 trabajadores). Posiblemente, varias sean las causas que puedan explicar el efecto del tamaño de las empresas sobre los incrementos salariales: en las empresas pequeñas, el hecho de que normalmente exista un convenio sectorial en su ámbito de actuación, provoca incrementos al alza en la negociación de sus tarifas salariales. Por el contrario, en la negociación de las grandes empresas (normalmente con salarios de partida superiores) cabría deducir una mayor adecuación de la situación real de la empresa con el pacto alcanzado sobre el incremento salarial, además estas em-

*Los salarios
crecen menos
en las grandes
empresas*

CUADRO II-38
CONVENIOS, TRABAJADORES AFECTADOS, JORNADA, DISMINUCIÓN
MEDIA Y AUMENTO SALARIAL POR TRAMOS DE NÚMERO
DE TRABAJADORES, 2002*

Conceptos	Total	Tramos de número de trabajadores						
		Menos de 6	De 6 a 25	De 26 a 50	De 51 a 100	De 101 a 250	De 251 a 500	Más de 500
Convenios de empresas	3.137	30	637	604	616	694	307	249
Trabajadores	804.426	121	9.854	22.891	45.992	112.047	106.508	507.013
Jornada media (horas/año)	1.703,02	1.764,02	1.742,30	1.736,72	1.720,88	1.717,33	1.711,85	1.694,08
Disminución media horas/año	9,60	16,23	11,96	11,42	9,66	10,55	9,46	9,29
Aumento salarial en %	2,61	2,99	2,92	2,81	2,92	2,72	2,83	2,49

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

presas son menos permeables a la influencia que pudieran desplegar los incrementos salariales pactados en ámbitos superiores.

La construcción registra los mayores aumentos salariales

Si atendemos a los sectores de actividad (cuadro II-39), se observa que los mayores aumentos salariales se pactaron en la construcción (3,52 por 100)¹¹⁵, sector en el que la negociación provincial es especialmente relevante. En el sector agrario se pactó también un incremento alto, un 3,49 por 100 como viene siendo habitual en los últimos años, en parte explicable por las bajas remuneraciones

CUADRO II-39
CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO
SALARIAL PACTADO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2002*

Sectores de actividad	Convenios	Empresas	Trabajadores	Aumento salarial (%)
Total	4.217	924.166	7.808.123	3,05
Agrario	86	81.208	589.007	3,49
No agrario	4.131	842.958	7.219.116	3,01
Industria	1.605	188.925	2.538.094	2,84
Construcción	56	66.549	771.036	3,52
Servicios	2.470	587.484	3.909.986	3,03

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

¹¹⁵ El citado porcentaje incluye las revisiones salariales del año anterior (2,8 por 100: Acuerdo Nacional de la Construcción y 0,75 por 100 revisión año 2001).

del sector. Los incrementos salariales de menor cuantía se pactaron, al igual que en 2001, en el sector industrial, el 2,84 por 100 y en los servicios, el 3,03 por 100. Las diferencias son más acusadas si se desciende por ramas de actividad oscilando desde el máximo 4,70 por 100 para los convenios de «Otras actividades empresariales», al mínimo del 2,01 por 100 de los convenios de «Instituciones financieras y seguros».

En relación a los incrementos salariales pactados desde el punto de vista del ámbito de vigencia de los convenios (cuadro II-40), existe una apreciable diferencia entre los incrementos previstos en los convenios que se revisan en el año 2002 y en los que se firman en dicho año. En este sentido, el incremento salarial fue del 2,82 por 100 en los convenios revisados (el 64 por 100 del total de convenios registrados hasta 31 de diciembre de 2002) y el 3,62 por 100 en los firmados durante 2002 y con efectos económicos en ese año. Dentro de estos últimos el incremento salarial pactado en los convenios plurianuales es claramente superior (3,81 por 100) al pactado en los convenios con vigencia anual (3,14 por 100), lo que refleja una mayor respuesta de los convenios plurianuales a un entorno de creciente inflación.

*Importantes
diferencias entre
los convenios
revisados y
los firmados
en 2002*

De otra parte, el efecto de la existencia de cláusulas de revisión salarial produce, inicialmente, unos incrementos salariales inferiores. En todo caso, una vez conocida la evolución de la inflación,

CUADRO II-40
CONVENIOS, TRABAJADORES, AUMENTO SALARIAL Y VIGENCIA
DEL CONVENIO, 2002*

Ámbito temporal	Aumento salarial (%)	Convenios		Trabajadores	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total convenios	3,05	4.217		7.808.123	
Revisados	2,82	2.696	63,9	5.528.428	70,8
Firmados	3,62	1.521	36,1	2.279.695	29,2
Firmados por un año	3,14	464	11,0	654.777	8,4
Firmados con vigencia superior al año	3,81	1.057	25,1	1.624.918	20,8

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

cuando esta supera las previsiones, la existencia de cláusulas de revisión salarial, por lo general, produce incrementos salariales superiores.

Por Comunidades Autónomas (cuadro II-36), los mayores incrementos salariales se registran en Baleares (3,63 por 100), Murcia (3,47 por 100) y Andalucía y País Vasco, ambas Comunidades con unos crecimientos salariales del 3,25 por 100. En el extremo opuesto figuran con los menores incrementos salariales pactados, Cataluña (2,82 por 100) y Madrid (2,84 por 100).

Por tramos de aumento salarial pactado más del 80 por 100 de los trabajadores tienen firmados convenios colectivos con incrementos salariales superiores al 2 por 100. Además para el 6 por 100 de los trabajadores el incremento salarial pactado ha sido superior al 4 por 100.

Por otra parte, el establecimiento a través de la negociación colectiva de un salario mínimo de convenio para los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación ha experimentado, en el año 2002, un cierto estancamiento tras la tendencia al alza observada en el año anterior. En el año 2002 este tipo de cláusula afecta a 735 convenios (545 de empresa y 190 de sector), un 17 por 100 del total de convenios y a 2.118.055 trabajadores (193.481 de empresa y 1.924.574 de sector), un 27 por 100 del total de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del año. En 2001 un 18 por 100 de convenios que afectaban a un 28 por 100 de trabajadores, los que incluyeron en su clausulado el salario mínimo convenio. Como en años anteriores sigue siendo el sector industrial el que refleja una mayor implantación de esta cláusula.

En cuanto a la evolución de la estructura del salario en línea con las recomendaciones del ANC-2002 que aconsejaba la adaptación y racionalización de las vigentes estructuras salariales, y mayor claridad de los conceptos salariales, no se aprecia en la negociación colectiva de 2002 progresos significativos. La estructura salarial sigue estando fundamentalmente vinculada a los sistemas de clasificación profesional, con tablas salariales que relacionan los salarios con los grupos o categorías profesionales. Llama la atención la escasa evolución de las cláusulas sobre incentivos ligadas a la productividad, manteniéndose inalteradas a lo largo de los últimos años. Este tipo

de cláusulas ha tenido una tendencia estable en los convenios de empresa, descendiendo incluso en los últimos años, en los convenios sectoriales. Buscando una explicación a esta situación, quizás podría encontrarse en que estas partidas salariales no siempre se reflejan en los convenios colectivos, sino en pactos o acuerdos de empresa, e incluso en pactos individuales ajenos, por tanto, a la negociación colectiva. No obstante, si se encuentran en la negociación colectiva del año concreciones regulatorias que contemplan partidas salariales más flexibles o variables, en las que el referente lo constituye el resultado productivo más que la unidad de tiempo. El perfil de estos convenios responde al sector industrial, y ámbito estatal con una importante negociación también a nivel empresarial. Por otro lado y según la Encuesta de Coste Laboral del año 2000, la parte salarial vinculada a los resultados de la empresa representa el 2,9 por 100 del salario total. También se detecta un mayor interés de la negociación colectiva en la atención de partidas salariales que compensen a aquellos trabajadores sujetos a sistemas de ordenación flexible del tiempo de trabajo o susceptibles de aplicación de propuestas de movilidad geográfica o funcional.

Pero quizás lo más llamativo de la negociación colectiva de 2002, lo constituya la sustitución de los tradicionales premios de jubilación, por premios de vinculación a la empresa por la permanencia del trabajador durante una serie de años, tratando de evitar con ello, la externalización de aquellos premios de jubilación al tratarse de salario diferido.

En lo que respecta al complemento de antigüedad, no se han producido variaciones apreciables en la negociación colectiva del año 2002. Así un número significativo de convenios, fundamentalmente a nivel empresarial, siguen manteniendo este complemento, otros convenios lo mantienen exclusivamente para los trabajadores que ya lo percibían con anterioridad a la entrada en vigor del convenio y finalmente, otros convenios han procedido a la supresión del complemento, sustituyéndolo por otra partida compensatoria mediante una gran diversidad de formulaciones.

Según datos que proporciona el MTAS respecto al contenido de las cláusulas convencionales en materia salarial, se aprecia que de forma mayoritaria los convenios regulan la estructura del salario, siendo los de ámbito empresarial los que lo hacen con mayor in-

tensidad. Así, más del 77 por 100 de los convenios de empresa, que agrupan al 85 por 100 de los trabajadores afectados por este tipo de convenios, cuentan con una estructura salarial frente al 61 por 100 de los convenios de otro ámbito, y al 68 por 100 de trabajadores incluidos en este ámbito de negociación. En cuanto a los complementos salariales, los de mayor presencia según la estadística de convenios del MTAS, siguen siendo los relacionados o vinculados al puesto de trabajo, que tratan de regular compensaciones por peligrosidad, toxicidad, o penosidad, trabajo nocturno, trabajo a turnos y polivalencia funcional.

Complementos de productividad: mayor presencia en convenios de empresa

No se observan tampoco grandes cambios, como se ha comentado anteriormente, en la evolución de cláusulas relativas a incentivos ligados a la productividad (cuadro II-41). Según datos del MTAS respecto a los convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, en 1.155 convenios, que afectan al 19,8 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del año, se prevén complementos salariales vinculados a la productividad. En todo caso, la existencia de dichos complementos salariales sigue pactándose predominantemente en los convenios de empresa, afectando al 56,4 por 100 de trabajadores bajo el ámbito de aplicación de los mismos, y únicamente al 15,6 por 100 del total de trabajadores afectados por convenios de ámbito distinto al empresarial.

CUADRO II-41
CLÁUSULAS RELATIVAS A INCENTIVOS LIGADOS A PRODUCTIVIDAD,
1995-2002*

Años	Total convenios	Total trabajadores	% (1)	Convenios de empresa	Trabajadores	% (1)	Convenios de otro ámbito	Trabajadores	% (1)
1995	965	2.006.505	34,4	845	427.666	54,2	120	1.578.839	31,3
1996	975	1.752.468	29,9	850	422.160	57,4	125	1.330.308	25,9
1997	994	2.256.811	31,9	849	378.480	52,8	145	1.878.331	29,5
1998	1.054	1.794.460	25,7	900	373.097	55,0	154	1.421.363	22,6
1999	1.076	2.157.736	27,7	921	380.158	48,1	155	1.777.578	25,4
2000	1.112	2.016.505	25,7	958	463.521	53,9	154	1.552.984	22,2
2001	1.094	1.683.445	22,1	932	410.079	54,8	162	1.273.366	18,4
2002	1.155	1.549.471	19,8	1.016	453.637	56,4	139	1.095.834	15,6

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año.

(1) Porcentaje sobre el total de trabajadores.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Por último, en cuanto a las cláusulas de inaplicación del régimen salarial, también denominadas de «descuelgue» que posibilitan dicha inaplicación del régimen salarial fijado en convenio a aquellas empresas cuya estabilidad económica pudiera verse dañada como consecuencia de su aplicación (artículo 82.3 TRET), la regulación convencional se caracteriza por una cierta homogeneidad que recoge una serie de aspectos: determinación del supuesto de acogida, documentación acreditativa y deberes de información del empresario, plazos de presentación de la solicitud y proceso a seguir en el descuelgue. Los datos reflejados en la estadística de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002 y con efectos económicos en dicho año no ofrecen cambios significativos. El TRET exige que en los convenios de ámbito superior a la empresa se fijen condiciones y procedimientos específicos para la inaplicación del régimen salarial, y en este sentido se prevén en casi el 50 por 100 de los mismos, afectando al 70 por 100 de los trabajadores afectados por dicho ámbito convencional.

B. Tiempo de trabajo

La jornada media anual pactada en 2002, según los datos de convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2003 con efectos económicos en 2002, ha sido de 1.758,4 horas al año, equivalente a 38 horas y 30 minutos a la semana¹¹⁶. Como viene siendo habitual, la jornada media pactada en cómputo anual es inferior en los convenios de empresa (1.704,0 horas/año) respecto de los convenios de otro ámbito (1.764,4). Desde la década de los noventa (cuadro II-42) la variación de la jornada pactada ha sido de algo más de 11 horas/año, presentando una ligera tendencia a la baja entre 1990 y 1994 (pasó de 1.769,7 a 1.763,4 horas/año), una tendencia inversa desde 1994 a 1997, año en que quedó en 1.767,8 y nuevamente un descenso entre 1998 y 2002.

Si comparamos los datos de 2002 con los de 2001, se ha producido una disminución de 4,6 horas/año en los convenios de empresa, y únicamente 0,4 horas/año en los convenios de ámbito distinto a la empresa.

¹¹⁶ Se obtiene multiplicando la jornada anual por los días laborales de la semana (6) y dividiendo por los días laborables del año (274).

CUADRO II-42
JORNADA PACTADA EN CONVENIO COLECTIVO, 1990-2002

Años	Jornada anual	Variación n.º horas
1990	1.769,7	-2,5
1991	1.768,0	-1,7
1992	1.766,6	-1,4
1993	1.763,5	-3,1
1994	1.763,4	-0,1
1995	1.765,9	2,5
1996	1.767,5	1,6
1997	1.767,8	0,3
1998	1.766,6	-1,2
1999	1.765,0	-1,6
2000	1.761,3	-3,7
2001*	1.758,6	-2,7
2002**	1.758,4	-0,2

* Datos provisionales.

** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Los convenios plurianuales firmados en 2002 pactan una jornada más alta

En cuanto al ámbito de vigencia de los convenios y la jornada pactada (cuadro II-43) y con datos de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, se observa que los convenios firmados en dicho año y dentro de estos los que tienen vigencia superior al año, son los que han pactado jornadas más altas (1.771,05 horas/año), por encima de los firmados en 2002 y con vigencia anual (1.755,54 horas/año) y los revisados (1.752,73 horas/año). Introduciendo la variable de ámbito funcional de los convenios, junto a la de ámbito temporal, encontramos que los convenios con jornadas pactadas más elevadas son los de ámbito distinto al empresarial con vigencia superior al año (1.776,54 horas/año), mientras que los que contabilizan una menor jornada media pactada son los convenios revisados de ámbito empresarial (1.699,25 horas/año).

En relación con los datos de 2001, los convenios revisados en 2002 han reducido en 8,08 horas/año su jornada pactada, los firmados en 2002 con vigencia anual han visto incrementada su jornada en 33,33 horas/año y los firmados en 2002 con vigencia plurianual han sufrido un incremento de jornada de 6,07 horas/año. De todas formas estos datos hay que interpretarlos con cautela, en cuanto el número y la identidad de los convenios no es homogéneo de un año a otro, ni tampoco lo son el número de trabajadores afectados.

CUADRO II-43
CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO TEMPORAL, 2002*

Ámbito funcional y temporal	Jornada media pactada	Convenios		Trabajadores	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total convenios	1.756,78	4.217		7.808.123	
Firmados por un año	1.755,54	464	11,0	654.777	8,4
Firmados con vigencia superior al año	1.771,05	1.057	25,1	1.624.918	20,8
Revisados	1.752,73	2.696	63,9	5.528.428	70,8
Convenios de empresa	1.703,02	3.137		804.426	
Firmados por un año	1.725,21	335	10,7	36.041	4,5
Firmados con vigencia superior al año	1.713,98	768	24,5	142.600	17,7
Revisados	1.699,25	2.034	64,8	625.785	77,8
Convenios de otro ámbito	1.762,95	1.080		7.003.697	
Firmados por un año	1.757,31	129	11,9	618.736	8,8
Firmados con vigencia superior al año	1.776,54	289	26,8	1.482.318	21,2
Revisados	1.759,56	662	61,3	4.902.643	70,0

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

tados, y en todo caso se trata de datos provisionales, dado que aún permanece abierto el Registro de Convenios tanto respecto de los convenios con efectos económicos en 2001 como en 2002.

Por tramos de jornada (cuadro II-44), cerca del 70 por 100 de trabajadores tienen su jornada pactada por encima de la media, 1.756,78 horas/año según los datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002, dato prácticamente idéntico al registrado el año anterior. En el tramo de jornada máxima legal de 1.826 horas, se encuentran el 7,7 por la población laboral cubierta por la negociación colectiva de 2002. De otra parte un 37 por 100 de trabajadores han pactado reducciones de jornada, en una amplia franja que alcanza un máximo, en media anual de 224 horas en cuatro convenios de ámbito distinto a la empresa que afectan en su conjunto a 4.866 trabajadores.

En 2002 todos los sectores reducen la jornada media pactada respecto del año anterior, aunque en porcentajes poco significativos según los datos de convenios registrados hasta el 31 de di-

CUADRO II-44

CONVENIOS, EMPRESAS, TRABAJADORES AFECTADOS Y JORNADA SEGÚN TRAMOS DE JORNADA PACTADA, 2002*

Conceptos	Tramos de jornada pactada (horas/año)					
	Total	Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826 y más
Convenios	4.217	1.063	856	1.328	324	646
Empresas	924.166	29.633	125.231	527.622	113.518	128.162
Trabajadores	7.808.123	1.040.814	1.372.571	4.175.193	618.427	601.118
Jornada media (horas/año)	1.756,78	16.707,70	1.745,58	1.779,57	1.811,40	1.826,00
Aumento salarial en %	3,05	2,45	3,13	2,91	4,59	3,33

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

ciembre de 2002 y con efectos económicos en ese año (cuadro II-45), la jornada media pactada por trabajador en el sector agrario es de 1.775,90 horas/año (7,11 horas menos que en 2001 con datos de registro de convenios a 31 de diciembre de 2001). En el sector industrial la jornada media pactada, 1760,31 horas/año se ha reducido en 2,50 horas respecto de 2001; en el sector de la construcción (1.756,60 horas/año) se reducen en 9,09 horas, y en el sector servicios (1.751,64 horas/año) se reduce en 2,59 horas. En 2002 ha continuado la tendencia observada en años anteriores de disminución de la dispersión horaria entre sectores que, excluyendo el sector agrario, se sitúa en 8 horas y 40 minutos. Con la inclusión de la jornada media pactada en el sector agrario dicha dispersión aumenta en 2002 hasta las 24 horas con 16 minutos.

CUADRO II-45

TRABAJADORES AFECTADOS Y JORNADA MEDIA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD. TOTAL CONVENIOS, 2002

Sectores de actividad	Total trabajadores	Jornada media por trabajador (horas/año)
Total	7.808.123	1.756,78
Agrario	589.007	1.775,90
No agrario	7.219.116	1.755,22
Industria	2.538.094	1.760,31
Construcción	771.036	1.756,60
Servicios	3.909.986	1.751,64

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En un plano más cualitativo, interesa comprobar si las recomendaciones del ANC-2002 han encontrado acogida en la negociación colectiva del año. A estos efectos el ANC-2002 indicaba que la negociación colectiva debería hacer un esfuerzo más intenso con la finalidad de establecer una mejor gestión del tiempo de trabajo, duración y reorganización de la jornada para conseguir los objetivos de: conciliar las necesidades de los trabajadores y de las empresas; contribuir a una mejor evolución del empleo; aumentar la productividad de las empresas, e incrementar, en lo posible, el grado de utilización del equipamiento productivo. Y a su vez hacía dos recomendaciones, una dirigida a completar los pactos sobre jornada anual y su distribución irregular con las condiciones en las que debe realizarse la jornada y otra dirigida a limitar las horas extraordinarias que no sean estrictamente necesarias.

Gestión del tiempo de trabajo y ANC-2002

Sobre esta última cuestión, se observa que en un importante número de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002, contienen alguna cláusula relativa a las horas extraordinarias (cuadro II-46). El 40,6 por 100 de los convenios que afectan también al 40,6 por 100 de los trabajadores prevé que la realización de horas extraordinarias se compense con descanso, en lugar de abono dinerario, no obstante, siguen siendo mayoritarias las cláusulas que

CUADRO II-46
CLÁUSULAS SOBRE HORAS EXTRAORDINARIAS PACTADAS
EN CONVENIO, 2002*

Cláusulas especiales	Trabajadores	
	Número	Porcentaje
Total	7.808.123	100,00
Total con cláusula horas extraordinarias	5.827.516	74,60
Eliminación de horas extraordinarias	1.183.860	15,20
– respecto al año anterior	121.811	1,60
– respecto al tope máximo legal	339.629	4,30
– otras no contenidas en apartados anteriores	2.305.727	29,50
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	4.275.644	54,80
– con valor superior a la hora ordinaria	3.418.029	43,80
Compensación de horas extraordinarias con descanso	3.403.139	43,60
– con acumulación y disfrute en periodos superiores a los legales	1.242.465	15,90
Obligatoriedad realización horas extraordinarias	573.057	7,30

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

prevén la compensación económica en estos supuestos de cada 10 trabajadores que tienen compensación económica, 8 perciben una cuantía superior a la del valor de la hora ordinaria.

En cuanto a las cláusulas relativas a la supresión de horas extraordinarias siguiendo las recomendaciones del ANC-2002, se aprecia un cierto estancamiento respecto al año anterior, creciendo únicamente en 2 puntos porcentuales el porcentaje de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas. En todo caso, son muy pocos los convenios y trabajadores afectados por algún tipo de limitación a la realización de horas extraordinarias.

Las cláusulas de reducción de horas extraordinarias con respecto al año anterior prácticamente se mantienen, afectando a 109 convenios y 121.811 trabajadores, lo que supone en porcentaje un 4 por 100 sobre el total de convenios y un 5 por 100 en relación a los trabajadores afectados por la negociación colectiva anual.

Otro aspecto de especial interés lo constituye el análisis de la fijación convencional del cómputo de la jornada y relacionado con dicho aspecto, las previsiones sobre la distribución del tiempo de trabajo y el mayor o menor grado de flexibilidad que en esta materia se trate de regular.

Fijación de la jornada de trabajo: mayoritariamente en cómputo anual

En este sentido y como es sabido la regulación del tiempo de trabajo es uno de los contenidos teóricos de la negociación colectiva, al remitir la ley (artículo 34 TRET) a los convenios, o en su defecto a los contratos, la determinación de la jornada de trabajo. El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (AINC) de 1997, incidía en la necesidad de que la negociación colectiva ajuste el uso y la distribución del tiempo de trabajo, dentro de los límites legales. Por su parte el ANC-2002, como ya se ha señalado anteriormente, incidía en que la negociación colectiva debería hacer un esfuerzo más intenso con el fin de establecer una mejor gestión del tiempo de trabajo, duración y reorganización de la jornada, así como completar los pactos sobre distribución flexible de la jornada mediante el establecimiento de condiciones para su realización.

Un primer elemento a considerar es que el establecimiento de la jornada máxima a realizar está presente en la práctica totalidad

de los convenios independientemente del nivel en que se hayan negociado.

En segundo término constatar que la mayoría de los convenios fijan la jornada pactada en cómputo anual: la mayor parte en cómputo exclusivamente anual y otra en un doble cómputo anual y semanal.

En los convenios que establecen la jornada en cómputo anual, cabría distinguir varias categorías en función del mayor o menor grado de flexibilidad que introducen respecto de la distribución de la jornada:

- Convenios colectivos que recogiendo la fórmula del TRET, establecen que el número máximo de horas a realizar anualmente será el promedio resultante del número de horas realizadas semanalmente.
- Convenios colectivos que establecen la jornada en cómputo anual; según promedio resultante del número de horas realizadas mensual o trimestralmente.
- Convenios colectivos que fijan exclusivamente un número de horas anuales a realizar. Esta formulación es la más frecuente en los convenios colectivos sectoriales y la que permite una gestión más flexible del tiempo de trabajo.

En lo que afecta a la incorporación en la negociación colectiva de cláusulas de distribución irregular de la jornada, es un aspecto que se va consolidando en los últimos años. Según datos de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002 y con efectos económicos en ese año (cuadro II-47), el 46,14 por 100 de los trabajadores (3.602.948 trabajadores) tienen prevista en convenio la posibilidad de distribución irregular de la jornada. En términos comparativos, los datos son muy similares a los datos de la negociación colectiva de 2001, con un ligero incremento (alrededor de un punto porcentual) tanto en convenios que recogen esta cláusula, como en trabajadores que se ven afectados por la misma. Posiblemente la explicación al limitado avance en 2002 de este tipo de cláusulas sea debido a que en los convenios que había que negociar en dicho año partían con un importante colectivo laboral sin cláusula sobre distribución irregular.

*Se consolidan
las cláusulas de
distribución
irregular de
la jornada*

CUADRO II-47
CLÁUSULAS PACTADAS RELATIVAS A JORNADA, 2002*

Cláusulas especiales	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	4.217	100,00	7.808.123	100,00
Total con cláusulas relativas a jornada	3.513	83,31	6.317.950	80,92
Distribución irregular de la jornada a lo largo del año	1.129	26,77	3.602.948	46,14
Jornada ordinaria superior a 9 horas diarias	322	7,64	1.329.885	17,03
En jornada continuada de + 6 horas, el descanso legal se considera tiempo de trabajo	2.115	50,15	2.519.796	32,27
Acumulación del descanso diario en periodos de 14 días	565	13,40	2.519.796	32,27
Régimen de trabajo a turnos	404	9,58	648.781	8,31
Reducción jornada por trabajo nocturno, a turnos, peligroso, penoso o tóxico	150	3,56	535.107	6,85
Descanso diario inferior a doce horas en actividades con jornadas fraccionadas	110	2,61	283.770	3,63
Fijación de periodos concretos para las vacaciones anuales	2.218	52,60	2.856.512	36,58

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

La posibilidad de modificar el límite diario de nueve horas de trabajo ordinario a través de la negociación colectiva (artículo 34.3 TRET), no cabe duda de que constituye un elemento importante de apertura de distribuciones irregulares de jornadas ordinarias al no tener ya la consideración de hora extraordinaria las horas que excedan la novena hora diaria de trabajo. En este sentido el 7,64 por 100 de los convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, que afectan a un 17,03 por 100 de los trabajadores cubiertos, incluían cláusulas que permitían el establecimiento de jornadas ordinarias superiores a las nueve horas diarias. Otra estipulación convencional que también facilita una distribución irregular de la jornada ordinaria, es la relativa a la posibilidad de acumulación del descanso semanal en periodos de 14 días. Esta cláusula está recogida en el 15,40 por 100 de convenios y afectando al 15,60 por 100 de trabajadores amparados por la negociación colectiva del año. Considerando la forma en que se establece la posibilidad de distribución

irregular de la jornada, encontramos convenios colectivos que claramente delimitan los criterios que permitirían tal posibilidad, señalando el momento en que operaría la misma, las causas que la justifiquen y las funciones y competencias de la representación de los trabajadores, grupo de convenios que es el mayoritario en la negociación colectiva que acoge este tipo de cláusulas, la implantación menor, encontramos convenios que adolecen de falta de concreción en alguno de los aspectos antes señalados, fundamentalmente en lo que afecta a la causalización de la distribución irregular de la jornada. En este punto las causas que posibilitarían la distribución irregular de la jornada, responden a un amplio abanico de formulaciones, entre otras: sobrecarga de trabajo extraordinario; razones de carácter técnico, organizativo y/o productivo; necesidades no programadas; necesidades de producción; adecuación a las exigencias del mercado; acumulación de tareas; razones objetivas de producción.

La distribución irregular de la jornada puede afectar bien a toda la plantilla de la empresa o de forma diversa por secciones o departamentos o bien por periodos estacionales del año, contemplando una jornada más reducida en ciertos meses, normalmente en verano, o regulando el trabajo en sábados o festivos.

También es cada vez más frecuente el establecimiento por los convenios colectivos de límites cuantitativos a las posibilidades de distribución irregular de la jornada, mediante la configuración de «bolsas de horas», es decir la determinación de un número tasado de horas a distribuir irregularmente a lo largo del año, o bien refiriendo la limitación de número de horas a un determinado módulo temporal: semana, mes, trimestre o año.

En líneas generales, son los convenios de empresa los que regulan con mayor precisión la distribución irregular de la jornada, ampliando sus estipulaciones, además de las ya comentadas, a la intervención de la representación legal de los trabajadores, bien a título meramente informativo y en menor medida con carácter decisivo en algún aspecto más puntual, por ejemplo en materia de descansos, así como a las exigencias de un preaviso o al establecimiento de compensaciones por realización de horas de trabajo en régimen de distribución irregular, sin que ello suponga el conceptualizarlos como horas extraordinarias.

C. Empleo

La preocupación por el comportamiento del empleo, ha sido objeto de especial atención en la negociación colectiva desarrollada en los últimos años. Tras la reforma legislativa operada en 1994, que introdujo abundantes llamadas a la negociación colectiva para regular y concretar, en dicho ámbito normativo, determinadas materias con especial incidencia en el volumen de empleo y su calidad, el AINC firmado en 1997 insistía y reiteraba el compromiso de las Confederaciones Empresariales y Sindicales de mejorar el marco legal regulatorio del empleo y la contratación, concediendo, a estos efectos, un papel protagonista a la negociación colectiva para adaptar y concretar esa regulación. La modificación legal de 2001 apuntaba, nuevamente al objetivo de impulso del empleo y mejora de su calidad. En el marco del diálogo social, el ANC-2002 señalaba como objetivos prioritarios mantener e incrementar el empleo, fomentar su estabilidad y contribuir a evitar ajustes traumáticos.

A pesar de que el empleo es la resultante de múltiples variables, no hay duda de que una regulación convencional adecuada sobre esta materia, puede incidir positivamente en una mejora de los niveles de empleo y de su calidad, en los distintos ámbitos de negociación.

Conforme a los datos ofrecidos por la Estadística de Convenios del MTAS, referenciado a convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 (cuadro II-48), las cláusulas referidas a «creación neta de empleo» y a «mantenimiento de empleo», experimentan una leve variación al alza con respecto al año anterior, recogándose en 2002 en un 3,8 por 100 y un 7,8 por 100, respectivamente, de convenios registrados, afectando a un 7 por 100 y un 6,9 por 100 de trabajadores amparados por esas cláusulas. En 2001, un 3,8 por 100 y un 7,6 por 100 de convenios contemplaban ambas cláusulas, con afección a un 5,9 por 100 y un 6,1 por 100 de trabajadores. No obstante, cabría apuntar que por la propia naturaleza del contenido de estas cláusulas, en el nivel empresarial podrían estar produciéndose pactos o acuerdos que respondan a tal finalidad y que no estén reflejados en la estadística oficial de convenios.

Las cláusulas referidas a «creación de empleo por jubilación parcial (contratos de relevo)» si acreditan una tendencia más clara al

CUADRO II-48
CLÁUSULAS PACTADAS RELATIVAS AL EMPLEO, 2002*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	4.217	100,0	7.808.123	100,0
Cláusulas relativas a empleo	1.823	43,2	4.031.672	51,6
Creación neta de empleo	158	3,8	542.395	7,0
Creación de empleo por jubilación parcial (contrato de relevo)	522	12,4	1.727.031	22,1
Mantenimiento de empleo	328	7,8	536.482	6,9
Conversión empleo temporal en fijo	541	12,8	1.562.941	20,0
Otras cláusulas relativas a empleo	348	8,3	831.530	10,7
Número máximo de contratos temporales	132	3,1	582.948	7,5
Utilización de los servicios de empresas de trabajo temporal	414	9,8	1.541.157	19,7

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

alza, creciendo prácticamente un punto porcentual sobre los datos del año anterior, tanto en convenios que las incorporan, como en trabajadores afectados, más de 1.700.000 en el año 2002, cifra que contrasta significativamente con la eficacia práctica de esta cláusula toda vez que en el año 2002 únicamente se han suscrito 7.312 contratos de relevo.

Las cláusulas más frecuentes son aquéllas que afectan a la creación de empleo estable vía conversión de empleo temporal en fijo. Respecto a los convenios registrados a 31 de diciembre de 2002 este tipo de cláusulas afectan a más de 1.700.000 trabajadores, el 22,1 por 100 del total de trabajadores. Este porcentaje es levemente inferior al registrado respecto a los convenios de 2001 (el 22,5 por 100 y algo más de 1.700.000 trabajadores) y menos que el crecimiento del número de contratos temporales que efectivamente se acogieron a la conversión bonificada, que asciende en 2002 a 540.000 conversiones, con un crecimiento sobre el año anterior de un 14,2 por 100, en gran medida impulsado por los programas de fomento al empleo de dicho año. De otra parte y como ya se señalaba en la edición de esta Memoria correspondiente al año 2001, es posible que con independencia de los compromisos adquiridos en la negocia-

Fomento del empleo estable a través de la negociación colectiva

ción, el número de conversiones esté íntimamente relacionado con la existencia o no de bonificaciones a las mismas. Además y como ya se ha indicado en el epígrafe 2.2.1 de esta Memoria, se ha incrementado, también el porcentaje de conversiones en relación con el volumen total de contratos temporales, acreditando, con ello, una tendencia hacia una mayor estabilidad en el empleo y consiguientemente hacia un crecimiento de la contratación indefinida.

En líneas generales estas cláusulas de conversión de empleo temporal en fijo, lo que hacen es establecer fórmulas y estipulaciones en aras a evitar el encadenamiento de contratos temporales o abusos en la utilización de los mismos, mediante la adopción de compromisos de conversión de contratos temporales en fijos, en aquellos supuestos en que los trabajadores hayan permanecido al servicio de la empresa vinculados por uno o más contratos y desempeñando la misma o análoga función.

Las cláusulas convencionales que fijan un número máximo de contratos temporales han descendido en relación al año 2001 en lo que respecta al porcentaje de trabajadores que se ven afectados por esta cláusula. Así en el año 2001 el porcentaje de trabajadores cubiertos con convenios que limitaban el número máximo de contratos temporales era del 9,1 por 100, descendiendo al 7,5 por 100 en 2002.

La jubilación forzosa sigue teniendo una presencia apreciable en la negociación colectiva de 2002, ya que esta cláusula la recoge un 10,4 por 100 del total de convenios que afectan a un 23,3 por 100 de trabajadores. La derogación de la Disposición Adicional décima del TRET por la Ley 12/2001, no ha supuesto cambios significativos en la regulación convencional de esta materia. Al no incluir el legislador la jubilación forzosa como instrumento de política de empleo, cabría esperar de los convenios colectivos que acogen esta cláusula, estipulaciones más explícitas sobre compromisos de creación de empleo que contrarresten el efecto de la pérdida de empleo por jubilación forzosa del trabajador. Este extremo no está claro en la negociación colectiva de 2002 que se limita, en esta temática, a exigir para la operatividad de la cláusula que el trabajador haya cumplido los periodos de carencia necesarios para la adquisición del derecho a la pensión de jubilación y, en su caso, que la jubilación se contextualice por razones de reparto de trabajo, conforme a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional.

De otra parte, sí es significativa la caída de las cláusulas que prevén los premios de jubilación. En esta caída más que las orientaciones europeas, y las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 y las propias del Acuerdo de Pensiones de 2001, sobre la adopción de medidas tendentes a fomentar el alargamiento de la vida laboral, posiblemente hayan jugado un papel más importante las previsiones legales sobre la necesidad de externalizar este tipo de compromiso, lo que ha dado lugar, como ya se señaló en el comentario sobre cláusulas salariales, a la sustitución o reconversión de estas cláusulas en premios de vinculación a la empresa por el desarrollo de la actividad durante una serie de años.

*Descenso de los
premios de
jubilación*

En cuanto a las cláusulas relativas a las empresas de trabajo temporal, que están presentes en el 9,8 por 100 de convenios, afectando a más de millar y medio de trabajadores, los convenios siguen, por lo general, estableciendo limitaciones al acceso de contrataciones vía empresas de trabajo temporal, bien fijando límites máximos de horas a contratar, bien limitando los supuestos que permiten acceder a este tipo de contrataciones (procesos de selección o promoción, sustitución de trabajadores con derecho a reserva de puesto de trabajo, vacaciones, maternidad...). A estos efectos las modificaciones introducidas por la Ley 12/2001 no se han trasladado de forma clara a la negociación colectiva del año.

Con respecto a las cláusulas convencionales que tienen por objeto la limitación o el establecimiento de condicionantes a la subcontratación, tampoco se detectan novedades relevantes en la negociación colectiva de 2002, cláusulas que, por otra parte, se concentran mayoritariamente en la negociación colectiva supraempresarial. Las regulaciones convencionales inciden, fundamentalmente, en la fijación de compromisos de mantenimiento de la plantilla, fijación de deberes de información previa a la representación de los trabajadores, en línea con la modificación introducida en la Ley 12/2001, y en algún caso, establecimiento de deberes de consulta a favor de aquéllos. En todo caso, cabe remarcar la creciente importancia que se le está otorgando, también principalmente en la negociación sectorial, a la materia de seguridad y salud laboral, buscando la mejora de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores de las empresas contratistas garantizando su seguridad y salud cuando desempeñen su actividad en la empresa principal.

D. Contratación laboral

A impulsos de las últimas reformas legislativas, las cláusulas sobre contratación laboral y modalidades contractuales han confirmado su presencia en la negociación colectiva desarrollada en los últimos años, asumiendo el papel regulatorio que la ley otorga a los convenios colectivos en la concreción de aspectos fundamentales del régimen jurídico de la contratación laboral.

Preocupación de los convenios sectoriales en la regulación de la contratación

En todo caso, son los convenios colectivos sectoriales los que con mayor frecuencia recogen este tipo de cláusulas, haciendo uso de las habilitaciones que a estos efectos les concede la ley, habilitaciones que en mayor medida recaen sobre la negociación colectiva sectorial. En este sentido, el 62,7 por 100 de los convenios sectoriales contienen cláusulas relativas a la contratación, afectando a un 78,3 por 100 de trabajadores de dicho ámbito negocial, frente a un 29,3 por 100 de los convenios de empresa que afectan a un 53,2 por 100 de trabajadores. Sobre el total de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, más de un 75 por 100 de trabajadores afectados tienen este tipo de cláusulas (cuadro II-49), porcentaje similar al registrado en el año 2001.

El porcentaje de convenios que fijan la duración máxima del periodo de prueba, disponible para la negociación colectiva conforme al artículo 14 del TRET, se mantiene constante en los últimos años en torno al 14 por 100, afectando a casi el 40 por 100 de trabajadores. La presencia de estas cláusulas es más frecuente en la negociación colectiva sectorial (afectando a 2.810.851 trabajadores) que en los convenios de empresa (afectando a 185.385 trabajadores).

En cuanto al contrato para el fomento de la contratación indefinida, son escasas las referencias convencionales, limitándose a reconocer esta modalidad contractual, reproduciendo los contenidos de la ley, que por otra parte, no concede a la negociación colectiva un sustancial margen regulatorio.

Contratación eventual

En lo que se refiere al contrato eventual, el porcentaje de convenios colectivos sectoriales que acogen cláusulas sobre esta modalidad contractual —únicos habilitados para ello según el artículo 15.1.b) del TRET— se mantiene estabilizado en los últi-

CUADRO II-49
CLÁUSULAS RELATIVAS A CONTRATACIÓN, 2002*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	4.217	100,0	7.808.123	100,0
Total con cláusulas relativas a contratación	1.597	37,9	5.913.133	75,7
Duración máxima del periodo de prueba	617	14,6	2.996.236	38,4
Puestos de trabajo que pueden cubrirse con contratos obra o servicio	438	10,4	1.831.730	23,5
Duración máxima contratos eventuales	381	9,0	3.614.719	46,3
Cláusulas relativas al contrato de trabajo en prácticas	468	11,1	2.392.336	30,6
Cláusulas relativas al contrato para la formación	478	11,3	3.382.243	43,3
Cláusulas relativas al contrato de trabajo a tiempo parcial	300	7,1	1.818.206	23,3
– Número de horas mínimo de prestación de servicios	77	1,8	510.903	6,5

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

mos años (en torno al 10 por 100 de convenios sectoriales que afectan a algo menos del 50 por 100 de trabajadores amparados por este nivel de negociación). Por lo general los convenios colectivos que regulan esta materia optan por fijar su duración máxima y el periodo de referencia, siendo escasas las referencias al resto de aspectos, como las tareas que pueden ser cubiertas mediante esta modalidad contractual, las actividades en las que se puede contratar a trabajadores eventuales o el número de trabajadores contratados bajo esta modalidad en función de la plantilla total de la empresa.

Tampoco las estipulaciones sobre los contratos de obra o servicio determinado son frecuentes en la negociación colectiva del año 2002, por lo general cuando referencian esta materia, lo hacen indicando que «se estará a lo dispuesto en la legislación vigente». Los convenios que contienen alguna referencia a este tipo de contratos, pertenecen a sectores o actividades productivas que entran en relación directa con los servicios que prestan a terceros, y fundamentalmente se concentran en la negociación colectiva sectorial

Contratos de obra o servicio determinado

estatal, en los que de alguna manera la función atribuida por ley de identificar los trabajos y tareas con sustantividad propia que pueden cubrirse con contratos de esta naturaleza, se adapta a las necesidades y requerimientos de cada sector.

Según los datos del MTAS respecto de los convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, el 23,5 del total de trabajadores están afectados por convenios que contienen indicaciones sobre los puestos de trabajo que pueden cubrirse por contratos de obra o servicios determinado, casi 4 puntos porcentuales menos que en el año 2001. En algunos convenios se fija una duración máxima de los contratos o bien se especifican causas concretas de utilización de los mismos, respondiendo algunas de estas regulaciones a evitar la contratación vía empresas de trabajo temporal, subcontratación o externalización de actividades.

Las cláusulas sobre «indemnización al trabajador por no renovación del contrato», obligación está recogida en el TRET a partir de las modificaciones legislativas introducidas en 2001 que reconocen al trabajador el derecho a recibir una indemnización económica a la finalización de los contratos por obra o servicio determinado, eventual, de relevo y fomento de empleo de trabajadores minusválidos, se contemplan en el 7,5 por 100 de convenios, afectando a un 24,7 por 100 de trabajadores, porcentajes prácticamente idénticos a los registrados en 2001. Son principalmente los convenios de sector estatal los que prevén algún tipo de compensación económica por finalización del contrato, fijándola mayoritariamente en doce días del salario por año de servicio.

*Mayor
frecuencia
regulatoria de
los contratos
para la
formación*

Las cláusulas relativas a los contratos formativos se han ido consolidando en la negociación colectiva de los últimos años. En este sentido, estas cláusulas afectan al 43,3 por 100 de trabajadores respecto del contrato para la formación y al 30,6 por 100 de los trabajadores respecto al contrato en prácticas. Es la negociación colectiva sectorial la que más frecuentemente acoge este tipo de cláusulas al tener una habilitación legal más amplia que los convenios de empresa para regular determinadas materias.

En cuanto a los contratos para la formación, y en relación con la concreción para ser contratados para la formación (16-21

años)¹¹⁷, los convenios colectivos, en unos casos, limitan la edad de las posibles contrataciones entre dieciséis y dieciocho años, otros, por el contrario, amplían la duración del contrato hasta la máxima, superior de 3 años que permite la ley¹¹⁸. Otros delimitan, además de la edad, las categorías profesionales susceptibles de realizar este contrato o bien, aunque con menor frecuencia, determinar el número de contratos para la formación en función de la plantilla de la empresa, también se establece convencionalmente la retribución del aprendiz.

En la regulación convencional del contrato en prácticas, las materias con mayor presencia son las relativas a la fijación de la cuantía de las retribuciones, superando los porcentajes previstos en el TRET, la determinación de los puestos de trabajo, grupos, niveles o categorías laborales que pueden ser objeto de contratación en prácticas y en menor medida, cláusulas que limitan el recurso a este tipo de contratación, fijando límites en relación a la plantilla de la empresa.

Observando la regulación convencional del contrato a tiempo parcial, se aprecian las dificultades de adecuación de los convenios colectivos a las sucesivas reformas que ha sufrido esta modalidad de contratación. En este sentido, no es difícil encontrar regulaciones convencionales claramente obsoletas y discordantes con el actual régimen jurídico del contrato a tiempo parcial. Entre los aspectos atendidos por los convenios colectivos sobre esta materia, priman los referidos a establecer el derecho preferente del trabajador a tiempo parcial a ocupar puestos de trabajo vacantes a tiempo completo; equiparación de derechos de trabajadores a tiempo parcial y completo, y pautas sobre la realización, número y distribución de las horas complementarias.

Dificultades de adaptación a las reformas del contrato a tiempo parcial

¹¹⁷ Salvo para trabajadores extranjeros —durante los dos primeros años de vigencia de un permiso de trabajo, desempleados que lleven mas de tres años sin actividad laboral—, desempleados en situación de exclusión social o aquellos desempleados que se incorporen a los programas de escuela-taller, casas de oficios y talleres de empleo y desempleados minusválidos.

¹¹⁸ La duración máxima de los contratos para la formación se podrá ampliar a cuatro años cuando el contrato se concierte con una persona minusválida, teniendo en cuenta el tipo o grado de minusvalía y las características del proceso formativo a realizar.

Según los datos del MTAS respecto a los convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, el 30 por 100 de los trabajadores están afectados por convenios que acogen este tipo de cláusulas (el 11,1 por 100 del total de convenios), siendo mucho más frecuentes en la negociación colectiva sectorial (21,9 por 100 de convenios sectoriales incluyen estas cláusulas) que en la negociación colectiva empresarial (únicamente se suscriben estas cláusulas en un 7,4 por 100 de convenios).

Por último y en cuanto a cláusulas relativas al contrato indefinido de trabajadores fijos-discontinuos, que también fue objeto de modificación legislativa en el 2001, están presentes en aquellos sectores o actividades que tradicionalmente han utilizado esta modalidad contractual, tales como la agricultura e industrias derivadas, la hostelería y la alimentación. Los contenidos más habituales hacen referencia al régimen, requisitos y criterios de llamamiento en sucesivas campañas, establecimiento de preaviso antes de la finalización de la campaña, o derechos preferentes a ocupar puestos vacantes indefinidos a tiempo completo.

E. Clasificación profesional y movilidad funcional

La clasificación profesional es un elemento clave en la dinámica de las relaciones laborales, al constituir un instrumento central en la organización del trabajo de las empresas, estableciendo, inicialmente, un sistema de clasificación profesional basado en criterios objetivos del trabajo a realizar y en razón a ello, la asignación a cada trabajador en concreto de un determinado elenco de tareas, integrándolo en el propio sistema de clasificación profesional diseñado.

La reforma laboral de 1994 posteriormente el AINC y el AICV, suscritos en 1997 apostaron por un sistema de clasificación profesional fundamentado en el grupo profesional y a estos efectos la negociación colectiva sectorial estatal, debería avanzar en la sustitución de las categorías profesionales por grupos profesionales, y definir estos en función de diversos criterios, teniendo en cuenta que el convenio colectivo sectorial debería precisar el procedimiento a seguir para que en el nivel de empresa se pueda efectuar la adaptación de las tradicionales categorías laborales a los nuevos grupos profesionales.

Por su parte el ANC-2002 señalaba que «una estructura profesional basada en grupos profesionales favorece la mayor empleabilidad, formación y desarrollo profesional de los trabajadores y trabajadoras, así como la competitividad de las empresas», añadiendo que «contar con las adecuadas estructuras profesionales y con mecanismos ágiles de movilidad funcional puede constituir una alternativa real a los ajustes de plantilla».

Estos criterios, son los que han marcado la pauta en los últimos años aunque no con la intensidad que sería deseable de cara a la efectiva renovación de los sistemas de clasificación contenidos en nuestros convenios colectivos.

Según los datos del MTAS respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002 (cuadro II-50) el 22,1 por 100 de los convenios registrados a dicha fecha que afectan al 20,7 por 100 de los trabajadores tenían regulado su sistema de clasificación profesional en función de grupos profesionales, dos puntos porcentuales más en ambas variables con respecto al año 2001.

*El cambio
al grupo
profesional*

Sin embargo el aspecto más llamativo es que el 40 por 100 de los convenios, según los resultados del registro de convenios con-

CUADRO II-50
CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL, 2002*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	4.217	100,0	7.808.123	100,0
Total con cláusulas relativas a clasificación profesional	2.929	69,5	5.457.369	69,9
Se definen grupos, categorías y niveles	2.493	59,1	4.975.806	63,7
– categorías profesionales	1.678	39,8	2.534.804	32,5
– grupos profesionales	931	22,1	1.615.886	20,7
– niveles retributivos	620	14,7	749.376	9,6
Polivalencia funcional	932	22,1	2.128.739	27,3
Criterios o requisitos para promoción interna	1.663	39,4	2.520.245	32,3

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

feccionado a través de las hojas estadísticas que las partes deben cumplimentar y aportar a la Autoridad Laboral para su oportuno registro, carecen de pacto relativo en la estructura profesional.

Una segunda cuestión a destacar sería la constatación de que un importante número de convenios, casi el 40 por 100, siguen todavía utilizando el modelo de clasificación profesional derivado de las derogadas Reglamentaciones de Trabajo y Ordenanzas Laborales.

En tercer lugar, la paulatina aparición de unidades de negociación de carácter más innovador que acogen, con mayor o menor intensidad las pautas establecidas en el artículo 22 del TRET, y las recomendaciones de los Acuerdos Interconfederales suscritos en 1997 y 2002. En este grupo de convenios cabría distinguir entre aquellos que únicamente prevén un sistema de clasificación profesional basado en criterios de valoración de factores de encuadramiento, pero sin desarrollo concreto, a aquellos otros que sí establecen criterios de valoración y por fin, los más evolucionados que adecuan, diseñan un sistema de valoración de puestos de trabajo, y en algunos casos relacionan el sistema de clasificación con otras cuestiones, tales como la promoción de los trabajadores, la remuneración o la formación profesional.

A pesar de lo expuesto, el criterio mayoritario previsto en la negociación colectiva, se articula mediante la definición de grupos profesionales —en una gran variedad de formulaciones—, las categorías laborales y los niveles retributivos.

De otra parte, los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal son los que en mayor porcentaje han evolucionado en el modelo de clasificación profesional que preconizan los Acuerdos Interconfederales. En cuanto a la estructuración del «grupo profesional» como base de la clasificación profesional, algunos convenios realizan la división en grupos sobre la base de la organización de la propia actividad productiva: personal directivo; personal técnico; personal administrativo; personal de producción y personal subalterno. Otros, menos numerosos, por el contrario estructuran los grupos conforme a criterios de conocimiento o titulación o a niveles de responsabilidad. En ambos supuestos es frecuente encontrar un sistema de clasificación profesional que combina el grupo profesional con los niveles salariales.

Respecto de la movilidad funcional, cabe señalar su baja implantación en la negociación colectiva de 2002 (únicamente la contemplan un 14,3 por 100 de convenios que afectan a un 15,3 por 100 de trabajadores), en línea con los datos ofrecidos en los últimos años. Como en años anteriores, también es el ámbito empresarial el nivel preferente de negociación de este tipo de cláusulas. En su gran mayoría estas cláusulas se concretan en el establecimiento de límites funcionales de idoneidad profesional, límites temporales de aplicación, compensación económica y promoción interna derivada de la misma y exigencias de formación de los trabajadores afectados. Los convenios con regulaciones más complejas prevén los tres conceptos de movilidad funcional, la vertical: cuando los cambios de funciones y tareas superan los límites del grupo profesional o categoría equivalente; la horizontal: dentro del grupo profesional o categoría equivalente; y finalmente la ordinaria, es decir cuando no se altera su propio encuadramiento profesional.

*Movilidad
y polivalencia
funcional: una
materia
escasamente
atendida*

Por último, en cuanto a las cláusulas sobre «polivalencia funcional» parece confirmarse su tendencia a la baja iniciada en el año 2000 respecto a los trabajadores a los que afecta. Con datos de convenios registrados a 31 de diciembre de 2002, esta cláusula estaba presente en el 22,1 por 100 de convenios, afectando a 27,3 por 100 de la población laboral cubierta. La negociación es más frecuente en el nivel empresarial (en el 24,5 por 100 de los convenios de empresa, afectando al 33,8 por 100 de los trabajadores incluidos en dicho ámbito de negociación).

F. Cláusula relativa al principio de la igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de género en el empleo

El fomento y la remoción de obstáculos a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito del mercado de trabajo y de las relaciones laborales ha experimentado importantes avances en el plano normativo. El Derecho Comunitario ofrece el soporte fundamental de su consideración en los tratados y de las sucesivas Directivas de «igualdad de trato». También las más recientes orientaciones de la política de empleo, introducen la igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo de dicha política. La legislación española, por su parte, también ha ido asumiendo los avances producidos en el marco comunitario.

*El impulso del
ANC-2002*

En el ámbito del diálogo social español el ANC-2002 fue el primer acuerdo que recogía un compromiso formal para conseguir la igualdad entre hombres y mujeres. A estos efectos, el ANC-2002 señalaba como objetivos promocionar en los convenios colectivos actuaciones encaminadas a eliminar discriminaciones salariales, directas o indirectas, motivadas por razón de género, así como no incluir en los mismos medidas, estipulaciones o compromisos que pudieran implicar discriminaciones; establecer medidas que promuevan la diversidad profesional de las mujeres y su acceso a la formación, práctica y contratación en ocupaciones y puestos tradicionalmente desempeñados por los hombres; promover contratos de interinidad para cubrir ausencias por maternidad/paternidad, cuidados a familiares y riesgo durante el embarazo, y actualizar las previsiones de los convenios sobre permisos parentales y protección de la maternidad. Valorar los efectos del ANC-2002 sobre la negociación colectiva requiere un periodo de maduración más amplio, dadas las inercias del propio proceso negociador, en el que los cambios no tienen un efecto inmediato de un año a otro. Sí interesa recalcar que fruto del ANC-2002, los interlocutores sociales han realizado un estudio sobre los posibles factores que dificultan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y han alcanzado un consenso en relación con las actuaciones que denominan «consideraciones generales y buenas prácticas sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva» que debe servir de referencia para la negociación colectiva futura.

Hasta fechas relativamente recientes, la negociación colectiva ha estado ajena a la regulación de aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo, y en el desarrollo de la relación laboral. Tradicionalmente, ello ha sido debido a las inercias negociadoras, principalmente basadas en los contenidos habituales recogidos en las derogadas Ordenanzas laborales y Reglamentaciones de trabajo que no acogían cláusulas sobre esta materia. También por las dificultades de introducir una materia nueva en los procesos de negociación, sin respaldo de una cultura consolidada que amparara el tratamiento de esta temática.

En este marco general, el primer aspecto a destacar es que el esfuerzo normativo, tanto a nivel comunitario como nacional, no ha encontrado un reflejo acorde en la negociación colectiva sectorial

o empresarial desarrollada en los últimos años, si bien hay que tener en cuenta que el punto de partida reflejaba una casi inexistencia de regulación convencional de la materia.

El registro de convenios del MTAS, no permite una aproximación valorativa al tratamiento de esta materia en los convenios colectivos. La estadística de convenios, únicamente recoge tres cláusulas que de alguna manera ofrecen información sobre el tema: complemento a la maternidad; reconocimiento médico anual a cargo de la empresa con inclusión de revisión ginecológica, y una de carácter más genérico relativa a la no discriminación o promoción de igualdad entre sexos. Por ello, las cuestiones de mayor relevancia en el tratamiento convencional de la igualdad: clasificación profesional, salario, jornada, promoción..., no son identificables a través de la información estadística oficial.

Dificultades de valoración

En todo caso y conforme a la estadística de convenios del MTAS, un 17 por 100 de convenios que afectan a casi un 40 por 100 de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del año 2002, contemplaban en su articulado la cláusula de «no discriminación o promoción de igualdad entre sexos» (cuadro II-51). El complemento de maternidad está recogido en el 11, 9 por 100 de convenios, afectando al 9,2 por 100 de trabajadores y la cláusula de reconocimiento médico anual a cargo de la empresa con inclusión de revisión ginecológica, en un 12,7 por 100 de convenios, afectando a un 11,2 por 100 de trabajadores.

En un plano más analítico, cabría distinguir tres grupos de convenios:

Tres grandes tendencias

- Son mayoría los convenios que omiten cualquier referencia a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Un segundo grupo de convenios se limitan o bien a realizar una declaración genérica sobre la igualdad y no discriminación por razón de género, o bien a trasladar al convenio parcialmente contenidos de la Ley 39/99 de Conciliación de la vida laboral y familiar. Estos convenios son fundamentalmente sectoriales de ámbito estatal, más influidos por los criterios generales de negociación planteados cada año por las cúpulas sindicales, en las que desde hace años se incorpora

CUADRO II-51
**CLÁUSULAS RELATIVAS AL FOMENTO DE LA IGUALDAD DE
 OPORTUNIDADES Y ELIMINACIÓN DE DISCRIMINACIÓN
 POR RAZÓN DE GÉNERO, 2002***

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Total	4.217	100,00	7.808.123	100,00
Complemento a la maternidad	502	11,90	716.702	9,18
No discriminación o promoción de la igualdad entre sexos	713	16,91	3.112.431	39,86
Reconocimiento medio anual a cargo de la empresa con inclusión de revisión ginecológica	536	12,71	654.971	8,39

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2002.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

un capítulo específico sobre fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

- Finalmente, un tercer grupo de convenios, aunque minoritario, que sí contemplan regulaciones novedosas y efectivas sobre la materia, tales como la incorporación de cláusulas declarativas antidiscriminatorias relacionadas con una determinada condición de trabajo (ingreso al trabajo, promoción profesional o salario), la mejora de la legislación de referencia (Ley 39/99), en relación a permisos retribuidos, suspensión del contrato por maternidad o reducción de jornada y excedencia por motivos familiares, las relacionadas con la salud laboral (complementos por suspensión del contrato de trabajo por riesgo de embarazo, con el 100 por 100 de la base reguladora, identificación de puestos de trabajo con especial riesgo en situaciones de embarazo o lactancia), consideración de circunstancias familiares en la regulación de la jornada laboral, descanso semanal, vacaciones y movilidad geográfica y por último aquellas relativas al acoso sexual, definiendo el mismo, estableciendo un procedimiento de actuación ante la denuncia, e incorporando el supuesto en el régimen sancionador.

5. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La prevención de riesgos laborales se ha convertido en un componente importante del concepto de calidad en el empleo acuñado a partir de la Estrategia de Lisboa, concitando cada vez mayor número de iniciativas por parte de instituciones e interlocutores sociales. La política comunitaria en materia de prevención de riesgos laborales ha cobrado un impulso nuevo en 2002, por lo que se aborda en la parte inicial de este apartado. La evolución de los principales indicadores de la siniestralidad en 2002, que por primera vez en muchos años parecen confirmar una cierta contención de su crecimiento, se analiza en el epígrafe siguiente. Por último, en el epígrafe final se expondrán las iniciativas normativas y de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales acontecidas en 2002, entre las que cabe destacar la adopción de las Propuestas de la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales.

5.1. LA NUEVA POLÍTICA COMUNITARIA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

La seguridad y la salud en el trabajo ha sido identificada por la Comisión europea¹¹⁹ como una de las diez dimensiones que componen la calidad del empleo, un concepto surgido en el ámbito de la estrategia de empleo impulsada por la Unión Europea a partir del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 y que subyace al lema: «crear más y mejores puestos de trabajo». La intención es consolidar la construcción de un sistema de indicadores que faciliten el seguimiento de los objetivos de calidad relacionados con el empleo, indicadores que para la seguridad y salud en el trabajo vienen dados por la incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales en los distintos países (gráfico II-18).

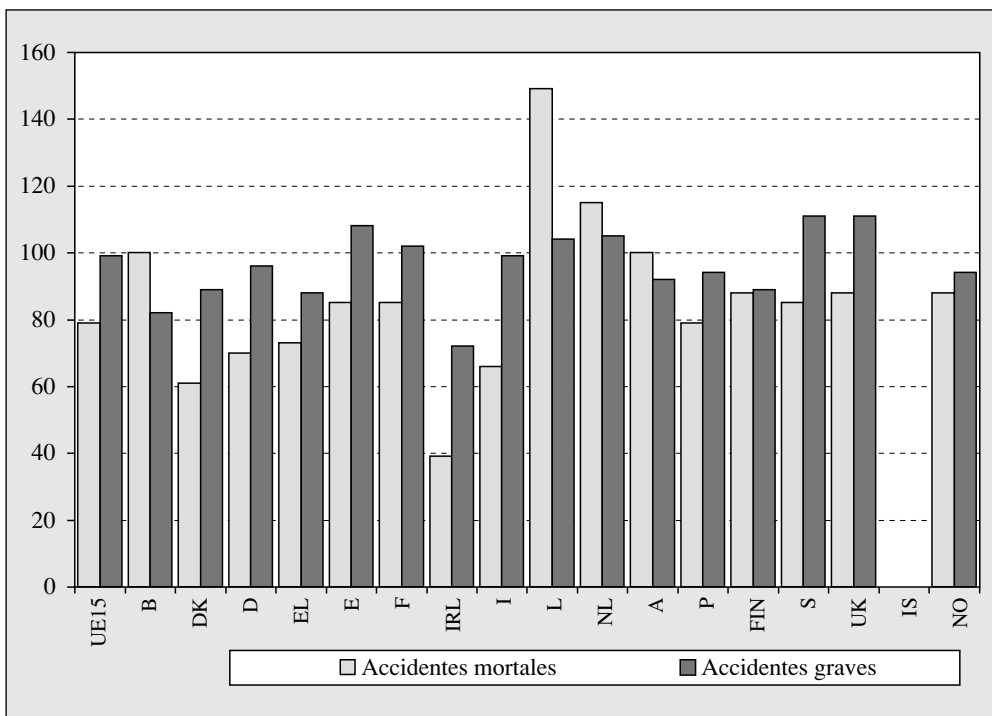
A la interacción entre el objetivo de mejorar la calidad en el empleo y la seguridad y salud en el trabajo responde la Estrategia eu-

*Cambios en la
sociedad y en el
mundo del
trabajo*

¹¹⁹ Comisión Europea, 2001, *Empleo y política social: un marco para invertir en calidad*, Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, COM (2001) 313 dinal, 20.06.2001.

ropea sobre seguridad y salud en el trabajo 2002-2006¹²⁰ que lleva por título *Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo*, aprobada en el mes de abril de 2002. Las líneas directrices de esta iniciativa parten de la necesidad de adaptación a los cambios en el mundo del trabajo: una sociedad con un

GRÁFICO II-18
**INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES
 Y MORTALES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000**
 (Accidentes/100.000 ocupados. Sistema de indicadores
 de la calidad en el empleo en la Unión Europea)



Fuente: Eurostat-ESAW (European Statistics on Accidents on Work)

Nota: «Accidentes graves»: accidentes que impliquen más de 3 días de ausencia del trabajo (con o sin baja). En NO, más de 1 día. El dato de UE 15 es una estimación provisional y la tasa de accidentes mortales en Luxemburgo es poco significativa debido al escaso número de accidentes y al tamaño de la población.

¹²⁰ Comunicación de la Comisión *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*.

componente femenino cada vez más fuerte, una población activa en proceso de envejecimiento, cambios en las formas de trabajo y en la naturaleza de los riesgos.

Entre los principales ejes de esta estrategia merece la pena destacar la promoción de un enfoque global del bienestar en el trabajo que engarza con el objetivo de lograr una mayor calidad en el trabajo integrante de la política de empleo diseñada a partir de la Cumbre de Lisboa. Junto a ello, se pretende reforzar la cultura de la prevención mediante instrumentos no normativos (educación, sensibilización y anticipación de los riesgos nuevos y emergentes) y una mejor aplicación de la normativa vigente (elaboración de guías, sensibilización de las partes interesadas como servicios de prevención, inspección de trabajo especialmente en el ámbito de la protección de los jóvenes y en la aplicación de las normas sobre prevención en el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios en la Unión Europea). Se hace necesario, asimismo, adaptar el marco jurídico e institucional y promover los acuerdos voluntarios concluidos por los interlocutores sociales, dando especial importancia al intercambio de información y de ejemplos de buenas prácticas entre los agentes sociales. Por último, asegurar una transferencia eficaz de experiencia y conocimientos en el horizonte de la ampliación se perfila como uno de los principales retos del futuro.

Algunos de los planteamientos de la estrategia se han abierto paso ya durante el año 2002. Se ha producido ya la fusión de los dos Comités consultivos existentes¹²¹ en un único Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo, cuya creación ha sido objeto de una Propuesta de Decisión del Consejo¹²². La intención es crear un único foro tripartito de concertación general a escala de la Unión Europea, cuyo campo de aplicación sea la totalidad de los sectores de actividad privados

Modificación en los órganos consultivos de participación comunitaria

¹²¹ El Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo (CCSHS) y el órgano permanente de seguridad y salubridad en las minas de hulla y otras industrias extractivas (OP). Además existen dos comités técnico-científicos: el Comité de altos responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) y el Comité científico para los límites de exposición profesional a agentes químicos (SCOEL).

¹²² COM (2002) 486 final, Bruselas 4-9-2002

o públicos, con competencias ampliadas a la evaluación de todas las iniciativas relacionadas con los aspectos de la seguridad, higiene y protección de la salud en el trabajo y con una composición y sistema de toma de decisiones modificados para garantizar el buen funcionamiento de la entidad consultiva, con vistas sobre todo a garantizar su eficacia una vez se produzca la ampliación de la Unión Europea.

Asimismo, el Acuerdo Marco sobre teletrabajo suscrito por los interlocutores sociales de ámbito comunitario —asumido en España por el ANC-2003— contempla por primera vez una serie de orientaciones para la regulación de esta forma de empleo, entre las que se encuentran distintas medidas encaminadas a garantizar la prevención de riesgos laborales de los trabajadores acogidos a esta modalidad de trabajo.

*Cambios
normativos:
vibraciones,
ruido y amianto*

En el plano normativo, durante el año 2002 se ha aprobado la Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones).

Asimismo, se ha avanzado en dos iniciativas dirigidas a modificar la protección de los trabajadores frente a dos tipos de riesgos: la exposición al ruido y al amianto.

En noviembre, el Comité de Conciliación del Parlamento Europeo aprobó la propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo que supone la modificación de Directiva 86/188/CEE del Consejo, de 12 de mayo de 1986, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo. Entre los cambios más destacables de esta iniciativa, cabe mencionar la disminución del nivel máximo tolerable de exposición al ruido que pasa de 90 a 87 decibelios, aproximándose así la normativa comunitaria a la española que era ya más exigente en este aspecto. Se modifican o se establecen una serie de obligaciones para el empresario en materia de evaluación de riesgos, protección individual y formación de los trabajadores, entre otros aspectos, y se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva, incluyendo en el mismo a los trabajadores del transporte marítimo y aéreo.

Se encuentra también muy avanzada¹²³ la modificación de la Directiva 83/477/CEE del Consejo sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo. Con respecto a la propuesta inicial, se han establecido modificaciones para regular las pausas en los trabajos realizados con equipos de protección individual. Con la nueva directiva, que será de obligado cumplimiento dentro de tres años, quedará prohibida toda actividad que exponga a los trabajadores a las fibras de amianto en las tareas de extracción o en la fabricación y transformación de productos que contienen amianto, quedando exceptuadas las tareas de reparación, mantenimiento y demolición.

Asimismo, la Comisión presentó una Propuesta¹²⁴ de Recomendación del Consejo, relativa a la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo a los trabajadores autónomos.

5.2. EVOLUCIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES

Los resultados provisionales publicados en el Avance de la Estadística de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MTAS) correspondientes al año 2002 apuntan hacia una contención general del crecimiento de accidentes de trabajo tanto en valores absolutos como en términos de incidencia (cuadro II-52 y gráfico II-18). Se confirmaría así la ruptura de la tendencia ascendente de la siniestralidad en el trabajo que se ha venido manteniendo prácticamente sin oscilaciones a lo largo de la última década y que ha conseguido consolidarse como uno de los peores indicadores del mercado de trabajo español.

Aunque es obligada la prudencia en la valoración de este cambio de tendencia, en especial cuando coincide con una ralentización

¹²³ En enero de 2003 se aprobó ya el Dictamen de la Comisión sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo sobre la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 83/477/CEE, por el que se modifica la propuesta de la Comisión, con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE.

¹²⁴ COM (2002) 166 final, Bruselas, 3-4-2002. La propuesta ha sido finalmente adoptada ya entrado el año 2003, mediante la Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos, COM (2002) 166.

CUADRO II-52
ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES
CON BAJA, 1998-2002

(Volumen anual de accidentes y enfermedades profesionales)

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja	Número					Incremento %	
	1998	1999	2000	2001	2002	2001/2000	2002/2001
Accidentes con baja	804.843	930.151	1.004.454	1.032.278	1.024.402	2,8	-0,8
En jornada de trabajo	752.882	867.772	935.274	958.493	948.896	2,5	-1,0
— Leves	741.162	854.923	922.785	945.480	936.071	2,5	-1,0
— Graves	10.649	11.739	11.359	11.992	11.721	5,6	-2,3
— Mortales	1.071	1.110	1.130	1.021	1.104	-9,6	8,1
In itinere	51.961	62.379	69.180	73.785	75.506	6,7	2,3
— Leves	49.055	59.339	66.059	70.713	72.477	7,0	2,5
— Graves	2.486	2.578	2.676	2.625	2.576	-1,9	-1,9
— Mortales	420	462	445	447	453	0,4	1,3
Enfermedades profesionales con baja	10.428	14.119	17.261	20.281	22.292	17,5	9,9
— Leves	10.241	13.928	17.090	20.103	22.129	17,6	10,1
— Graves	185	190	169	177	161	4,7	-9,0
— Mortales	2	1	2	1	2	-50,0	100,0

Fuente: MTAS, Estadística de accidentes de trabajo, 2001 y Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2002 (Avance).

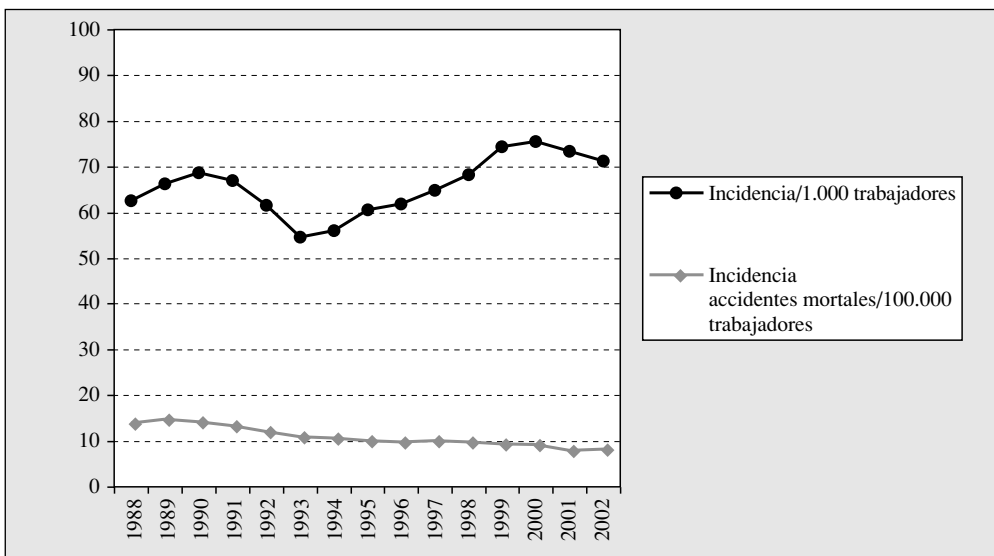
de la actividad económica y de empleo como la actual, es posible que estemos asistiendo a los primeros resultados del despegue de la denominada cultura de la prevención que se quiso instaurar a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 y que diversas iniciativas —tanto de naturaleza normativa como de puesta en práctica de programas específicos por la Administración general y autonómica, así como de consenso entre los agentes sociales— se han encargado de intentar impulsar en los últimos años.

En 2002 se registraron 1.024.402 accidentes en jornada de trabajo con baja. Por primera vez desde 1993 esa cifra refleja un leve descenso en términos absolutos respecto al año anterior (-0,8 por 100). Atendiendo a la calificación de los accidentes, se observa que dicho descenso responde sobre todo a la disminución de accidentes leves, que representan el 98,6 por 100 del total de accidentes en jornada de trabajo con baja y, en menor medida, a la reducción también experimentada por el volumen de accidentes graves registrados. Sin embargo, la mortalidad en el trabajo ha vuelto a aumentar, habiéndose registrado 1.104 accidentes mortales, lo que supone un incremento del 8,1 por 100 con respecto a 2001.

En cambio, los accidentes *in itinere* siguieron creciendo, revisitando sus consecuencias una mayor gravedad que la del conjunto. Si aproximadamente por cada mil accidentes en jornada de trabajo se produce uno mortal, la relación en el caso de los accidentes *in itinere* es de seis accidentes letales por cada mil accidentes.

Como se ha mencionado al inicio de este apartado, en términos relativos se ha producido también una sensible reducción de la incidencia total de accidentes en jornada de trabajo con baja por cada 1.000 trabajadores expuestos. Sin que quepa hablar de una mejora espectacular, en especial considerando la situación comparada con la media de la Unión Europea (gráfico II-18) la incidencia total se ha situado prácticamente a los niveles de 1990. Sigue siendo una tasa todavía bastante por encima de la registrada en España en el momento más bajo de la curva, en el año 1993. Con todo, el contrapunto de esta positiva evolución vendría dado por el repunte de la incidencia de accidentes mortales que se ha experimentado en el año 2002 (gráfico II-19).

GRÁFICO II-19
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, 1988-2002
(Por 100.000 trabajadores)



Fuente: MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo, 2001* y *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2002 (Avance)*.

Atendiendo a la distribución de los accidentes de trabajo por sectores, se observa que todos ellos han experimentado una reducción de la siniestralidad en términos absolutos, a excepción del de servicios, que ha vivido un aumento del 5,2 por 100 de los accidentes. Más llamativo aún es el incremento de accidentes mortales registrados tanto en este sector como en el de la construcción, en este último caso, contrastando con su positiva evolución general en los últimos años (cuadro II-53).

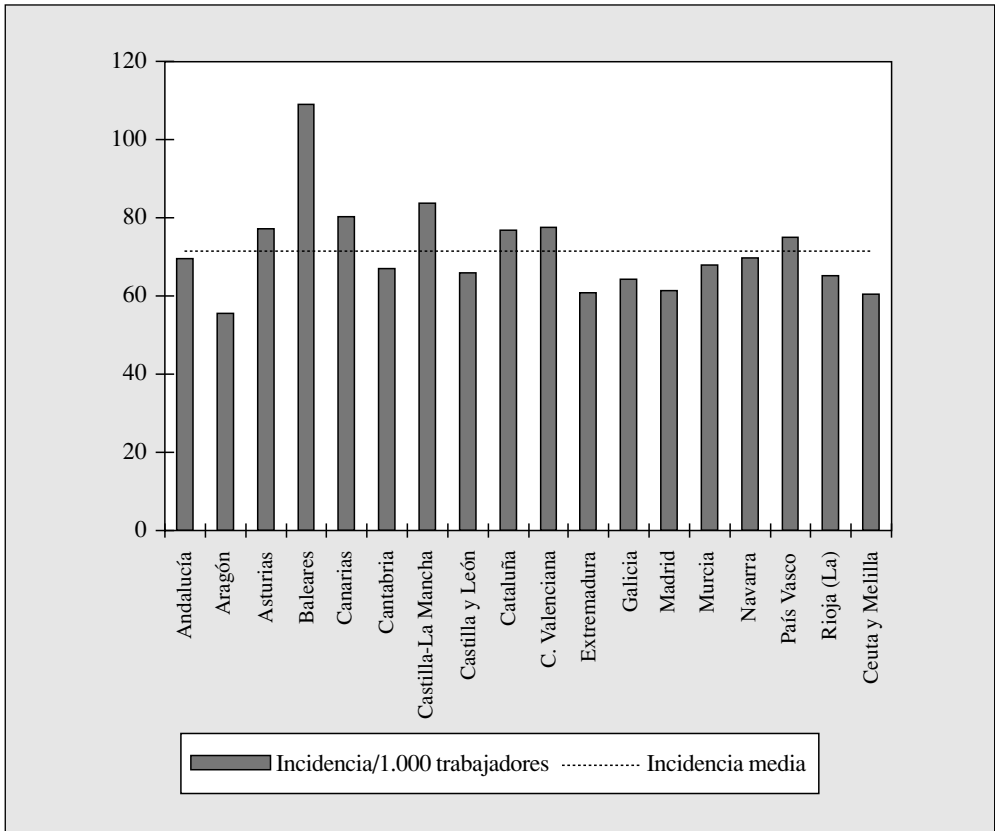
Por Comunidades Autónomas, los índices de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja más elevados se registran en Baleares, Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Valenciana, Asturias, Cataluña y País Vasco. Mientras que las islas y las Comunidades situadas en la franja oriental de la península seguían registrando, como en años anteriores, las tasas más altas, Asturias continuó reduciendo sus tasas de siniestralidad acercándose más a la media que en años anteriores. Por otro lado, las tasas de incidencia más bajas se dieron en Aragón, Extremadura, Madrid y Cantabria. Por primera vez en más de diez años, Navarra y Murcia se situarían por debajo de la media nacional, mientras Aragón se situaba a la cabeza de las Comunidades Autónomas con menores tasas de incidencia (gráfico II-20). El análisis del origen de estas variaciones territoriales de la incidencia requeriría un estudio pormenorizado que tuviera en cuenta las diferencias en el tejido productivo y en los mercados laborales regionales y su evolución, junto con los efectos de los Planes contra la siniestralidad de ámbito autonómico que, desde la aprobación del conocido Plan de Aragón, se están implantando desde hace varios años en prácticamente todas las Comunidades Autónomas.

CUADRO II-53
ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR GRAVEDAD
Y SECTORES, 2001-2002

Sectores	Año 2001				Año 2002				Incremento % 2002/2001			
	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales
Agrario	39.096	37.893	1.093	110	38.769	37.613	1.062	94	-0,8	-0,7	-2,8	-14,5
No agrario	907.504	895.591	10.993	920	910.127	898.458	10.659	1.010	0,3	0,3	-3,0	9,8
Industria	265.818	262.549	3.053	216	253.204	250.280	2.716	208	-4,7	-4,7	-11,0	-3,7
Construcción	250.277	246.618	3.390	269	245.176	241.457	3.414	305	-2,0	-2,1	0,7	13,4
Servicios	391.409	386.424	4.550	435	411.747	406.721	4.529	497	5,2	5,3	-0,5	14,3

Fuente: MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo, 2001 y Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2002 (Avance)*.

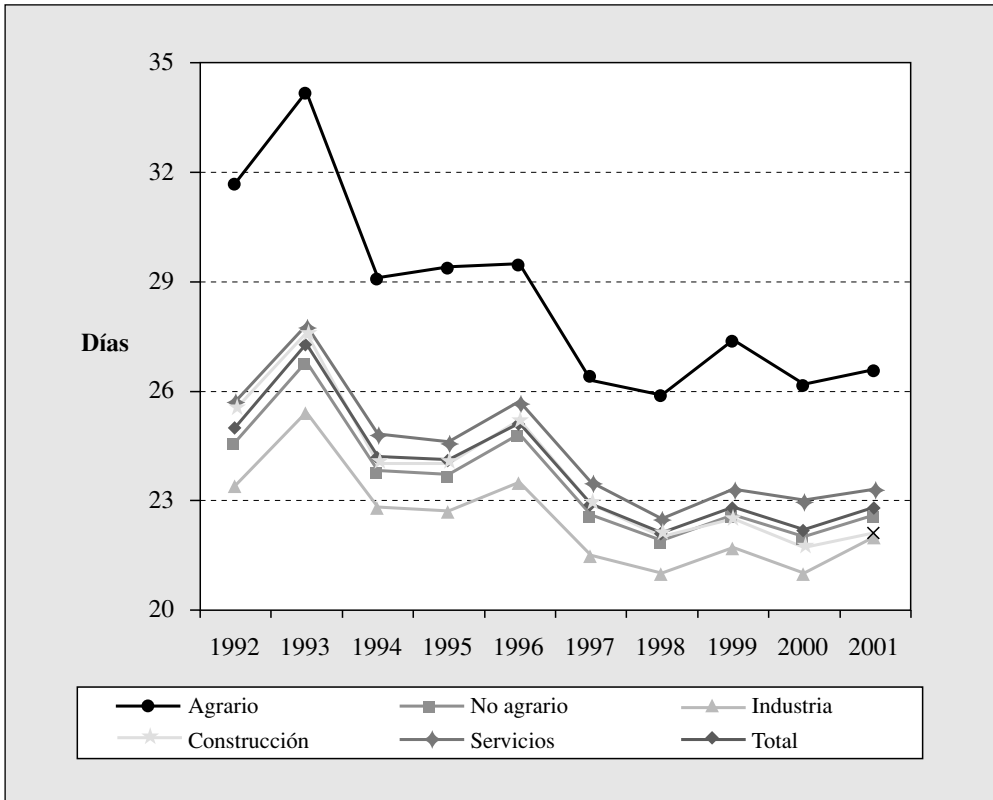
GRÁFICO II-20
**INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO
 CON BAJA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002**
 (Accidentes por mil trabajadores)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2002 (Avance)* y Secretaría de Estado de la Seguridad Social: *Situación de afiliados en alta por regímenes y autonomías, a diciembre de 2002*.

La duración media de las bajas por accidente de trabajo se situaba en el 2001 en 22,8 días de baja, algo por encima del año anterior (gráfico II-21). Sin que sean comparables, debido sobre todo a la mayor amplitud y variedad de patologías cubiertas por la IT contingencias comunes, se trata de una media inferior a la de la duración media del conjunto de las bajas por incapacidad temporal que, por poner un ejemplo, en el ámbito del Insalud se situaba en 39,6 días en el mismo año.

GRÁFICO II-21

EVOLUCIÓN DE LA DURACIÓN MEDIA DE LAS BAJAS POR ACCIDENTE DE TRABAJO CON BAJA, 1992-2001


Fuente: MTAS, Estadística de accidentes de trabajo, 2001.

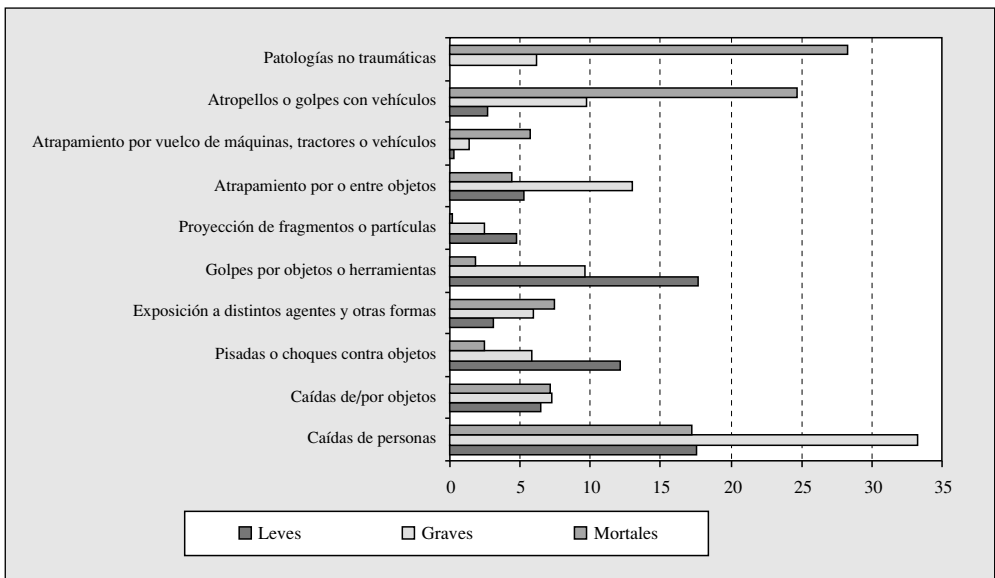
La consideración de la forma en que se producen los accidentes es relevante a efectos de aplicar medidas de prevención pertinentes. Respecto a esta variable, cabría establecer una clasificación en función de la gravedad de los accidentes. En el caso de los accidentes mortales existe una importante concentración de casos en torno a tres formas de producción de accidentes: las patologías no traumáticas, los atropellos o golpes con vehículos y las caídas de personas a distinto nivel, que entre las tres son responsables de casi el 70 por 100 de las muertes en el trabajo. Los accidentes graves reflejan una mayor dispersión, si bien algo más del 60 por 100 se ocasionan por caídas de personas a distinto o al mismo nivel, el atrapamiento por

vuelco de máquinas, tractores o vehículos, así como los atropellos y golpes de circulación, los golpes por objetos o herramientas y las patologías no traumáticas. La principal forma de producción de los accidentes leves (prácticamente el 30 por 100) son los sobreesfuerzos, seguida de los golpes por objetos o herramientas y las caídas de personas al mismo o a distinto nivel (gráfico II-22).

Atendiendo al lugar donde se producen los accidentes en jornada de trabajo, es destacable el hecho de que aproximadamente una cuarta parte de los accidentes mortales se producen con motivo de desplazamientos durante la jornada laboral, mientras que casi una quinta parte tienen lugar en otro centro o lugar de trabajo distinto del habitual.

Los accidentes tienden a ocurrir con mayor frecuencia en las primeras horas del día (en especial en la segunda hora, en la que se registran el 21 por 100 de los accidentes) y en los primeros días

GRÁFICO II-22
**ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN GRAVEDAD
 POR FORMA EN QUE SE PRODUJERON, 2001**
 (Distribución porcentual)



Fuente: MTAS, Estadística de accidentes de trabajo, 2001.

de la semana. En concreto, el 22,5 por 100 de los accidentes tiene lugar en lunes. La siniestralidad va descendiendo a medida que avanza la jornada y la semana: la menor proporción de accidentes (el 5,2 por 100) se produce en la octava hora y pasada la misma (2,8 por 100), mientras que el 2,6 por 100 de los accidentes tiene lugar en domingo. Durante el fin de semana se concentra un diez por 100 de los accidentes mortales.

De lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones de cara al enfoque de las medidas de prevención de los riesgos en el trabajo. Por una parte, la utilización de vehículos automóviles se sigue revelando como uno de los principales factores de siniestralidad en España, no sólo respecto a los accidentes al ir o venir del trabajo sino durante la propia jornada de trabajo. En la medida en que esta circunstancia se asocia a una cada vez mayor movilidad de las personas en el marco de procesos de alejamiento de los domicilios y centros de trabajo, por una parte, y de procesos de descentralización productiva, por otra, la prevención de este tipo de riesgos se hace cada vez más difícil y de alguna manera escapa a las posibilidades de la política de prevención de riesgos en el lugar de trabajo. Por otro lado, la persistencia de algunas de las causas más «tradicionales» y a veces fácilmente evitables con el recurso a equipos de protección individual u otro tipo de soluciones técnicas, como las caídas a distinto nivel y distintos tipos de choques evidencia la necesidad de seguir reforzando la cultura de la prevención en la empresa. Por su parte, la actual importancia de causas inespecíficas o de difusa conexión con la actividad desarrollada, como los sobreesfuerzos y las patologías no traumáticas, puede aumentar en el escenario que se avecina a medio plazo de una población laboral cada vez más envejecida, en línea con lo advertido por la nueva estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo.

5.3. AVANCES NORMATIVOS E INICIATIVAS DE ACCIÓN

La filosofía de implantar planes de actuación selectiva en las empresas con mayor siniestralidad se ha ido abriendo paso en los últimos años, propiciada en un principio desde el ámbito autonómico a raíz de la iniciativa de Aragón y asumida finalmente por Administraciones y agentes implicados. Este mismo principio, junto con la necesidad de alcanzar el ámbito de las pequeñas y me-

dianas empresas es el que presidió la aprobación del Plan General de Actividades Preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el año 2001. Las acciones previstas en el Plan se han continuado desarrollando durante el año 2002 como consecuencia de no haber sido alcanzados los distintos objetivos previstos en el mismo. En ese año, se destinaron 133.679,58 miles de euros (22.242 millones de ptas.), más 88.271,21 miles de euros (14.687 millones de ptas.), previstos en el ejercicio anterior para reconocimientos médicos, en total 221.950,7 miles de euros (36.929 millones de ptas.).

El Plan se dirigía, en primer término, a todas las empresas de 1 a 49 trabajadores, asociadas a Mutuas que, o bien pertenecieran a las ramas de la actividad económica con un índice medio de siniestralidad superior a 60 por cada mil trabajadores o cuyo índice de incidencia superara en un 30 por 100 al índice medio obtenido en su rama de actividad, en total el 47,95 por 100 del total de empresas asociadas a las Mutuas. Como segundo objetivo, el Plan se dirigía al resto de las empresas de pequeño y mediano tamaño, así como a las de hasta 250 trabajadores con especial siniestralidad conforme a los indicadores señalados (en total, el 48,84 por cien del total asociado a las Mutuas).

*Prevención en
las Pymes: Plan
General de
Actividades
Preventivas de
las Mutuas*

Las variaciones introducidas en el año 2002 respecto al 2001 se han referido a la inclusión de las Pymes pertenecientes a la rama «Comercio al por menor. Reparaciones domésticas» en el ámbito de primer grado de preferencia en los programas de visitas y de capacitación; la obligación de analizar las causas y factores que han influido en la siniestralidad de la empresa dejando constancia del informe por escrito; incorporación de las observaciones de los delegados de prevención a las fichas sobre situación de la empresa; homogeneización de las fichas a suministrar por las empresas; el fin de la práctica de reconocimientos médicos generales, que finalizarían como tarde el 31 de diciembre de 2002 y, por último, puesta en marcha de una campaña de publicidad, información y publicaciones.

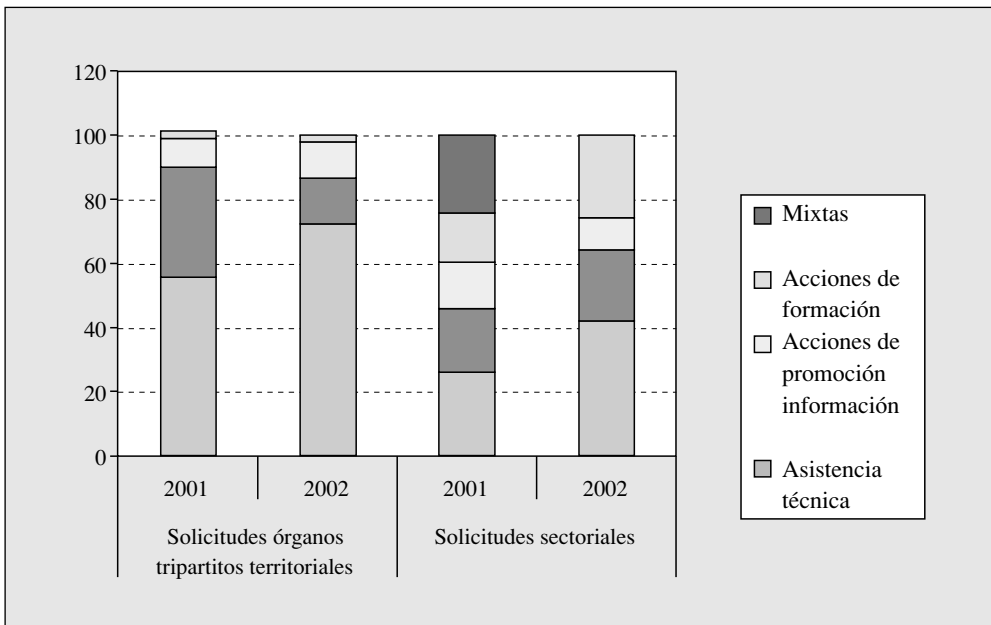
En la convocatoria 2002, la tercera desde la puesta en funcionamiento de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, se registraron 178 solicitudes de financiación de acciones por un importe global de 18.963.089,87 euros, lo que refleja una disminución con respecto al año anterior, en el que se registraron 236 so-

*Actividades de la
Fundación para
la Prevención de
Riesgos
Laborales*

licitudes por un importe global de 28.824.433 euros. Aproximadamente la mitad de las solicitudes (50,5 por 100) procedía de Órganos tripartitos territoriales; el 27,52 por 100 de Organizaciones empresariales; el 9,55 por 100 de Organizaciones sindicales; el 10,67 por 100 de acciones pactadas el 1,1 por 100 de Fundaciones sectoriales y el 0,5 por 100 de acciones excluidas.

La Fundación aprobó 115 acciones, distribuidas entre las acciones solicitadas por los órganos tripartitos territoriales, acciones sectoriales y acciones directas (gráfico II-23). Con respecto al año anterior, ello supone un descenso del 6,4 por 100 en el conjunto de acciones aprobadas, pero un mayor ajuste entre las solicitudes recibidas y las aprobadas: la proporción de acciones aprobadas o confirmadas con respecto a las solicitudes recibidas se elevó del 29,8 por 100 en 2001 al 65,73 por 100 en 2002. Atendiendo a los órga-

GRÁFICO II-23
**DISTRIBUCIÓN DE LAS SOLICITUDES TERRITORIALES Y SECTORIALES
 PRESENTADAS A LA FPRL, POR TIPO DE ACCIÓN, 2001-2002**
 (En porcentaje)



Fuente: Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Borrador Informe de Gestión, 2002.

nos solicitantes, se aprobaron el 100 por 100 de las solicitudes de tipo territorial y directas y el 23,45 por 100 de las de tipo sectorial. Respecto al tipo de acciones cuya financiación se solicita, en el año 2002 destacó el incremento de las acciones de asistencia técnica, especialmente entre las solicitudes recibidas desde los órganos tripartitos territoriales, mientras que en el caso de las sectoriales, también reflejan un aumento de ese tipo de acciones, junto al mantenimiento de un importante peso de las acciones formativas. La no presentación dentro de las acciones sectoriales de acción de tipo mixto en el año 2002 dificulta apreciar el alcance de esas variaciones.

El importe global de las acciones aprobadas en 2002 fue de 12.779.650,57 euros, consecuente con la disminución del presupuesto en 1.422.282'88 euros con respecto al año anterior, y quedando pendiente de comprometer la asignación prevista para la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El diálogo social sobre la prevención de riesgos laborales se ha vigorizado durante el año 2002, con el reinicio de los trabajos de la Mesa de Diálogo Social específica en esta materia a partir del mes de octubre de 2002. El trabajo en común de los interlocutores sociales y las Administraciones públicas dio como resultado el Preacuerdo alcanzado el 30 de diciembre, que sería posteriormente refrendado por el Pleno de la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y en la Conferencia Sectorial de Trabajo. El acuerdo contempla el compromiso del Gobierno de abordar o estudiar determinadas modificaciones normativas, así como la puesta en marcha de nuevas iniciativas que afectan a diversos aspectos de Seguridad Social, a la actuación de la Inspección de Trabajo y al sistema de información vigente. Las modificaciones normativas —dirigidas a reforzar la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa y a mejorar el control del cumplimiento de la normativa— afectarán a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y al Reglamento de los Servicios de Prevención.

*Resultados del
diálogo social en
materia de
prevención de
riesgos laborales*

En materia de Seguridad Social, durante 2003 se implantará una nueva tarifa por accidentes de trabajo y un sistema bonus/malus para incentivar la reducción de la siniestralidad. Se revisará el esquema de actuación de las Mutuas, con el fin de adaptar sus estructuras a sus nuevas funciones; se creará un Consejo Tripartito

formado por representantes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de las principales organizaciones empresariales y sindicales con la misión de formular propuestas de cara al Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social que desarrollan las Mutuas y se implantará por estas últimas, en colaboración con los agentes sociales, un programa específico para la formación de trabajadores y empresarios en prevención de riesgos. Asimismo, se prevé un nuevo sistema de información de accidentes de trabajo, denominado «Plan Delta», que implantará la transmisión electrónica de los partes. Esta última posibilidad, junto con diversos cambios en el modelo de parte de accidentes de trabajo, se ha materializado con la aprobación de la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre.

Asimismo, el Acuerdo prevé reforzar la vigilancia y el control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incrementando su plantilla de inspectores y técnicos y poniendo en marcha Planes de acción preferente en las empresas de alta siniestralidad, impulsando la continuidad y el reforzamiento de los planes de choque que se pusieron en marcha en las Comunidades Autónomas. Respecto a la actuación de la inspección, cabe destacar la aprobación del Real Decreto 707/2002, regulador de la actuación de la Inspección de Trabajo en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, admitiendo, aunque con numerosas excepciones, la posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento a las Administraciones Públicas.

En el Acuerdo se establece también la puesta en marcha y continuidad de procesos de diálogo relacionados con la coordinación de las actividades empresariales.

Por su parte, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003, firmado en enero de 2003 asume el compromiso de promoción de los principios generales y criterios de aplicación práctica elaborados de común acuerdo para la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales. El Acuerdo abunda en el objetivo de fomentar la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas, facilitando su aplicación especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas. Proporciona, asimismo, una serie de criterios sobre seguridad y salud en el trabajo tanto en materia de vigilancia de la salud, formación en prevención

de riesgos laborales, así como otras materias relacionadas fundamentalmente con la actividad de los Delegados de prevención y los procedimientos de consulta con la representación de los trabajadores en el ámbito de la empresa.

En el ámbito de la negociación colectiva se van apreciando, aunque con lentitud, incipientes avances en la difusión del nuevo modelo de cultura de la prevención. Según el avance mensual de la Estadística de Convenios colectivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el año 2002, para el total de convenios ha seguido aumentando la presencia de cláusulas sobre salud laboral en prácticamente todas sus modalidades (cuadro II-54). Respecto a la cláusula más habitual de este grupo, la inclusión del reconocimiento médico general anual a cargo de la empresa, cabe recordar que el año 2002 fue el último en que las Mutuas desarrollan esta clase de prestaciones con cargo a cuotas¹²⁵, limitándose su actuación a favor de aquellas empresas que tuvieran reconocido este beneficio en Convenio colectivo o acuerdo de empresa vigente en el año 2001 con eficacia para el año 2002 y que hubieran percibido el mismo en el año precedente. En este sentido, el ANC-2003 subraya la necesidad de avanzar en la paulatina sustitución de los reconocimientos médicos generales por exámenes de salud específicos, dirigidos a un cumplimiento adecuado de la normativa vigente.

*Avances en el
ámbito de la
negociación
colectiva*

Por último, hay que señalar que a finales del 2002 se ha dado cumplimiento a una de las recomendaciones contenidas en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de protección social, suscrito en abril de 2001 entre el Gobierno, CEOE y CEPY-ME, que guarda estrecha relación con la prevención de riesgos laborales. En efecto, en aplicación de los principios de la Recomendación 4.^a del Pacto de Toledo, sobre convergencia de regímenes especiales, el Acuerdo contempló la futura inclusión de la cobertura de los riesgos profesionales en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos. La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (artículo 40.4) incorporó una nueva Disposición adicional trigésimo cuarta al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social por la que se establece para este colectivo la cobertura de riesgos

¹²⁵ En aplicación de la Orden Ministerial TAS 192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización para el año 2002.

CUADRO II-54
CLÁUSULAS SOBRE SALUD LABORAL. CONVENIOS Y TRABAJADORES
AFECTADOS. TOTAL CONVENIOS, 2001-2002

Cláusulas sobre salud laboral	Año 2001				Año 2002			
	Convenios		Trabajadores		Convenios		Trabajadores	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Total	3.202	79,63	4.889.147	64,28	3.396	80,53	5.081.290	65,08
Existencia de Comité de Seguridad y Salud	2.246	55,86	288.661	37,95	2.423	57,46	3.059.507	39,18
Programas de prevención de riesgos	1.645	40,91	1.713.698	22,53	1.808	42,87	1.919.557	24,58
Cursillos en materia de seguridad y salud	1.459	36,28	1.755.344	23,08	1.628	38,61	1.836.778	23,52
Reconocimiento médico anual a cargo de la empresa	2.698	67,1	3.422.749	45	2.839	67,32	3.233.624	42,57
Con inclusión de revisión ginecológica	511	12,71	650.584	8,55	536	12,71	654.971	8,39
Designación de Delegados de Prevención distintos a los legales	374	9,3	770.600	10,13	333	7,9	876.439	11,22
Crédito horario mensual para los Delegados de Prevención	443	11,02	736.924	9,69	515	12,21	672.225	8,61
Tiempo disponible para la formación de los Delegados de Prevención	206	5,12	706.750	9,29	210	4,98	614.054	7,86
Organo paritario de salud laboral competente en todos los centros de trabajo	526	13,08	1.597.364	21	571	13,54	166.229	21,29
Excepción al carácter voluntario de la vigilancia médica	177	4,4	204.073	2,68	197	4,67	368.259	4,72
Supuestos de obligación de constitución de servicios de prevención propios	116	2,88	114.561	1,51	125	2,96	112.368	1,44

Fuente: Estadística de convenios colectivos de trabajo, Avance mensual. Convenios que inician sus efectos económicos en 2002 (registrados hasta 31 de diciembre de 2002).

profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional) como mejora voluntaria para aquellos trabajadores que previamente hayan optado por acogerse a la cobertura de incapacidad temporal. En el año 2000, dos millones y medio de trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos estaban protegidos contra la contingencia de incapacidad temporal (el 97,5 por 100 del total de afiliados en alta a este régimen) lo que da una idea aproximada de la entidad del colectivo que podría beneficiarse de esta ampliación de la acción protectora. Se trata de una iniciativa que podrá contribuir a mejorar el sistema de información estadística sobre accidentes de trabajo en España, una de cuyas principales carencias hasta la fecha ha sido precisamente la falta de indicadores sobre la situación de los trabajadores autónomos desde la perspectiva de los riesgos a que están expuestos en materia de seguridad y salud en el trabajo.

6. CONFLICTIVIDAD LABORAL

En este apartado se analiza la conflictividad laboral registrada en el año 2002 en cualquiera de sus formas de expresión. El primer epígrafe se ocupa de las huelgas, cierres patronales o conflictos colectivos seguidos ante los organismos administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC) o la jurisdicción social. El epígrafe siguiente se adentra en los principales resultados de los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales considerando como punto de referencia obligado el impulso de este tipo de solución de conflictos que supuso la inclusión de las recomendaciones del ANC-2002 referidas a este punto. En un desarrollo de este epígrafe, el 6.2.1, se aborda el Balance del Acuerdo Interconfederal de Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC II) a partir de la información del SIMA, como organismo gestor del mismo. El apartado se completa con un seguimiento de la experiencia de solución de conflictos en el marco de Comunidades Autónomas.

6.1. HUELGAS, CIERRES PATRONALES Y CONFLICTOS COLECTIVOS

Se analiza en este apartado la conflictividad laboral desarrollada en el año 2002 y materializada bien en huelgas o cierres patronales, bien en conflictos laborales seguidos ante los organismos administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC) o la jurisdicción social.

Con carácter preliminar debe destacarse que la conflictividad laboral se situó en uno de los niveles más altos de los últimos años, tan sólo superada en los años 1992 y 1994, si bien en estos últimos el número de huelgas, con 1.296 y 890 paros, respectivamente, fue superior al computado en el año 2002. Como se verá al analizar la motivación de las huelgas, la explicación de ese nivel se encuentra en la respuesta social dada a la reforma de la protección por desempleo llevada a cabo por el Gobierno en el año 2002, que originó la convocatoria y desarrollo de la huelga general del pasado 20 de junio, pues la incidencia de los conflictos debidos a causas estrictamente laborales, por el contrario, fue notablemente menor que en el año 2001.

*Mayor
conflictividad
ante la política
económico-
social, menor
conflictividad
estrictamente
laboral*

Huelgas
y cierres
patronales

A lo largo del año 2002 se registraron en España 688 conflictos laborales, con un total de 4,5 millones de trabajadores participantes y 4,9 millones de jornadas no trabajadas (cuadros II-55 y II-56). Del total de conflictos, 684, un 99,4 por 100, fueron motivados por huelga, obedeciendo tan sólo 4 conflictos, un 0,6 por 100, a cierres patronales. Dicha proporción se reproduce en la incidencia de los conflictos: el 99 por 100 de trabajadores afectados y de las jornadas no trabajadas se registraron en las huelgas.

CUADRO II-55
PRINCIPALES INDICADORES DE HUELGA, 1993-2002

Años	Número de huelgas	Participantes		Jornadas no trabajadas		
		Total (miles)	Media por huelga	Total (miles)	Media por huelga	Media participante
1993	1.131	997	882	2.013	1.780	2,0
1994	890	5.428	6.099	6.255	7.028	1,2
1995	866	570	658	1.443	1.666	2,5
1996	807	1.078	1.336	1.553	1.924	1,4
1997	709	631	890	1.790	2.525	2,8
1998	618	672	1.087	1.264	2.044	1,8
1999	739	1.125	1.522	1.477	1.999	1,3
2000	727	2.061	2.835	3.577	4.921	1,7
2001	729	1.242	1.704	1.917	2.630	1,5
2002	684	4.528	6.620	4.938	7.220	1,1

Fuente: MTAS, Subdirección General de Estadísticas.

CUADRO II-56
CIERRES PATRONALES, 1993-2002

Año	Número de cierres	Trabajadores	Jornadas no trabajadas
1993	78	79.554	128.694
1994	18	9.734	21.991
1995	17	3.554	14.155
1996	23	9.765	26.786
1997	35	19.644	46.674
1998	14	8.631	17.342
1999	10	7.599	27.085
2000	16	5.511	38.897
2001	8	2.176	6.771
2002	4	6.064	6.556

Fuente: MTAS. Subdirección General de Estadísticas. Abril 2003.

Conforme a las estadísticas de conflictividad laboral, en el año 2002 participaron 6.620 trabajadores por cada huelga y se dejaron de trabajar una media de 7.220 jornadas, lo que significaría 1,1 jornadas no trabajadas por cada participante. Por lo que se refiere a cierres patronales, afectaron a una media de 1.516 trabajadores y 1.639 jornadas no trabajadas por cada cierre.

En cifras absolutas, la reducción en el año 2002 del número de conflictos laborales desarrollados por estas dos vías es notable en comparación a 2001. En este sentido, se observa una disminución de un 6,6 por 100, en el caso de las huelgas, y de un 50 por 100 en el caso de los cierres patronales.

Reducción del número de conflictos...

Sin embargo, en términos de incidencia, la conclusión es absolutamente diferente: en el caso de las huelgas, a consecuencia de las 7 huelgas generales registradas en el año 2002¹²⁶, entre ellas la mencionada huelga contra la reforma de la protección por desempleo, el notable aumento del número de centros de trabajo y plantillas llamados a secundar estos paros¹²⁷ explicó que tanto el número de trabajadores participantes como de jornadas perdidas experimentasen un incremento superior al 60 por 100 respecto a 2001, incremento que, como se verá, se registró exclusivamente en el terreno de las huelgas desarrolladas por motivos no estrictamente laborales; de igual modo, el menor número de cierres patronales triplicó, sin embargo, el número de trabajadores afectados por esos conflictos en 2001.

... pero notable incremento de su incidencia

Desde un punto de vista sectorial, en el año 2002 prácticamente la mitad de las huelgas se originaron en el sector servicios, seguidas de las que se desarrollaron en el sector industrial (40 por 100), invirtiendo así lo ocurrido en 2001, año en el que el mayor

Un 50 por 100 de las huelgas se desarrolló en el sector servicios

¹²⁶ A efectos estadísticos se entiende por huelga general aquella de cualquier ámbito territorial (municipal, comarcal, provincial, autonómico o nacional) cuya incidencia afecta a varias agrupaciones de actividad económica.

¹²⁷ En el año 2002 fueron algo más de 2 millones los centros de trabajo y de 16,2 millones de trabajadores las plantillas convocadas a una huelga general, que significaron 4,2 millones de trabajadores participantes y 4,2 millones de jornadas no trabajadas. En el año 2001, la totalidad de las huelgas —generales, sectoriales y de empresa— convocaron a 570 mil centros y 5,8 millones de trabajadores, participando 1,2 millones de trabajadores y dejándose de trabajar 1,9 millones de jornadas.

número de los conflictos se originaron en la industria. Los sectores de construcción y agricultura registraron, respectivamente, un 1,6 y un 2,2 por 100 de las huelgas; cabe destacar, respecto a éstas últimas, la notable reducción de la conflictividad en la construcción (tan sólo 11 huelgas frente a las 30 de 2001), por un lado, y, por otro, que el número de conflictos en la agricultura se triplicó, registrándose 15 huelgas en 2002.

Los cierres patronales, por su parte, se produjeron, en igual número, en la industria (2) y en los servicios (2), registrándose en éste último 3 cierres menos que en el año 2001. Llama la atención, no obstante, la especial incidencia del cierre registrado en la rama de fabricación de automóviles y remolques, en el que se concentró el 90 por 100 de los trabajadores afectados y el 82,6 por 100 de las jornadas no trabajadas por este tipo de conflictos.

Predominan los conflictos provinciales y municipales, de ámbito empresarial y del sector privado

En cuanto a los ámbitos territoriales, materiales e institucionales de las huelgas y cierres patronales desarrollados en 2002, se pueden extraer las siguientes consideraciones:

1. El mayor número de conflictos (87,5 por 100) tuvo un ámbito territorial inferior a la Comunidad Autónoma, afectando, en cifras similares, a los ámbitos provinciales y municipales.
2. El 93 por 100 de los conflictos se desarrolló en el ámbito de una empresa y el 5,9 por 100 en el de un sector, tratándose el 1,1 por 100 restante de huelgas de carácter general.
3. Un 79,4 por 100 de los conflictos se produjo en el sector privado, frente al 18,9 por 100 desarrollado en el sector público, y el 1,7 por 100 que implicó, conjuntamente, a ambos sectores.

Centrando el análisis en las huelgas, su repercusión fue mayor en las Comunidades Autónomas de País Vasco (28,3 por 100), Andalucía (16,1 por 100), Madrid (15,9 por 100) y Cataluña (15,6 por 100). No obstante, su incidencia relativa se invierte, habiendo sido los conflictos registrados en Andalucía los que obtuvieron mayores cifras de participación y jornadas no trabajadas, seguidos de los desarrollados en Cataluña, País Vasco y en Madrid.

En cuanto a sus motivaciones se observa una distribución similar a la de años anteriores: el mayor número de paros, un 61,6 por 100, se debió a causas ajenas al proceso de negociación colectiva, entre ellas las discrepancias en la organización del trabajo o el incumplimiento de acuerdos o normas. Le siguen a continuación los desacuerdos surgidos en el proceso de negociación colectiva, que motivaron un 33,4 por 100 de las huelgas, desarrolladas, principalmente, para presionar durante la negociación del convenio colectivo.

*Motivaciones
ajenas a la
negociación
colectiva en la
mayoría de las
huelgas*

Los motivos no estrictamente laborales justificaron el 5 por 100 restante. Entre ellos debe destacarse, por su especial repercusión, el significativo incremento en el número de aquéllas que se ocasionaron como reacción al anuncio o aplicación de medidas de política económica y social (28 en el año 2002, frente a 14 en 2001).

Especial interés tiene en este apartado atender a la repercusión de estas huelgas, pues mientras que las debidas a motivos estrictamente laborales obtuvieron una participación en torno a 256.000 trabajadores, y en ellas se dejaron de trabajar algo más de 590.000 jornadas, con una disminución, respectivamente de un 80 y un 69 por 100 respectivamente, con relación a 2001, las que se ocasionaron por motivos no estrictamente laborales concentraron más del 90 por 100 de los trabajadores participantes y de las jornadas no trabajadas en el total de las huelgas de 2002, cuando en 2001 significaron tan sólo el 1 por 100 de dichos trabajadores y jornadas.

Por lo que se refiere a la finalización de las huelgas, un 96,3 por 100 terminó en su período de referencia. La distribución de las formas de terminación es similar a la de años anteriores: en su mayor parte (56,5 por 100) por la finalización del tiempo fijado en la convocatoria, seguidos de un 29,6 por 100 que finalizó por decisión de los trabajadores y de un 12,3 por 100 por negociación entre las partes o por mediación de terceros.

*Finalización
dentro del
tiempo fijado en
la convocatoria*

Respecto a sus resultados, en el 2002 se apreció un ligero incremento de las huelgas que concluyeron con acuerdo (42,8 por 100), así como un descenso de aquellas que derivaron en cierre patronal (0,6 por 100). No obstante, el desacuerdo continúa informando la mayoría de estos conflictos (56,6 por 100), siendo éstos, además, los que presentan una mayor incidencia en términos de trabajadores participantes y jornadas no trabajadas.

Conflictos
colectivos ante
órganos
administrativos
de MAC

La conflictividad laboral de carácter colectivo tramitada por la Dirección General de Trabajo y por los organismos administrativos competentes de las Comunidades Autónomas, en materia de Mediación, Arbitraje y Conciliación, se tradujo, en el año 2002, en 815 asuntos (cuadro II-57), con una disminución de un 2,9 por 100 respecto a las conciliaciones resueltas en 2001.

Esta tendencia negativa, no obstante, encontraría explicación en el incremento del número de expedientes tramitados ante los órganos de solución extrajudicial de conflictos, bien porque han asumido las competencias de los organismos administrativos en esta materia, bien porque los intentos de mediación o conciliación ante esos órganos autónomos sustituyen el requisito de conciliación previa a la tramitación del proceso ante los Juzgados de lo Social.

En términos de incidencia, estos asuntos afectaron a 1,06 millones de trabajadores y a 2.457 empresas. Por Comunidades Autónomas, Cataluña y Madrid fueron las Comunidades en las que se registraron un mayor número de conciliaciones colectivas terminadas, con 244 y 175 asuntos respectivamente, si bien el número de empresas afectadas en Madrid (959) superó en 215 el número de afectadas en Cataluña.

Incremento
de las
conciliaciones
interautonómicas

Debe reseñarse, asimismo, el importante número de conciliaciones interautonómicas, resueltas por la Dirección General de Trabajo, que en el año 2002 supusieron 150 asuntos, con un incremento de un 6,4 por 100 con relación a las conciliaciones del mismo tipo registradas el año 2001. Estas conciliaciones destacaron, asimismo, por ser las que tuvieron una mayor incidencia en térmi-

CUADRO II-57
**CONCILIACIONES COLECTIVAS TERMINADAS POR TIPO
DE SOLUCIÓN, 1998-2002**

Tipo de solución	1998	1999	2000	2001	2002
Total conciliaciones	1.596	1.306	1.070	839	815
Con avenencia	155	149	122	75	61
Sin avenencia	1.042	859	669	554	517
Sin efecto	245	193	172	132	165
Otras (1)	154	105	107	78	72

(1) Tenidas por no presentadas, desistidas y otros motivos.

Fuente: MTAS. Subdirección General de Estadísticas.

nos de trabajadores afectados (757.217), concentrando así un 70 por de 100 de los trabajadores afectados en el total de conciliaciones colectivas terminadas.

Conforme a los resultados obtenidos, un 10,6 por 100 de las conciliaciones que tuvieron una tramitación efectiva concluyeron con la avenencia de las partes, lo que supone un descenso de 1,3 puntos respecto a los acuerdos obtenidos en 2001. Es destacable, por otra parte, el incremento observado en el número de asuntos intentados sin efectos, esto es, aquéllos en los que no compareció la parte o partes demandadas, que experimentaron un aumento de un 25 por 100 respecto a las conciliaciones no efectivas de 2001.

Finalmente, en sede judicial se tramitaron 282.475 asuntos, lo que representa no sólo un incremento de un 14 por 100 respecto a 2001, sino retornar a un volumen desconocido desde 1993, año en el que dicha cifra se situó en torno a 286 mil asuntos.

*Importante
aumento de los
asuntos
judiciales
sociales*

La mayor parte de dichas acciones se debió a conflictos individuales (70,4 por 100), seguidos de un 28,9 por 100 que se originaron por controversias con la Seguridad Social. Respecto al número de conflictos colectivos, si bien su cifra es poco significativa en relación con las anteriores (1.657 asuntos), debe destacarse su crecimiento en un 21,8 por 100 respecto al año 2001.

Según la clase de resolución, un 58,3 por 100 de las acciones judiciales concluyó con sentencia, en su mayor parte (algo más de 105.000 asuntos) favorable, total o parcialmente, al trabajador. Entre el resto de causas de terminación destacan, asimismo, el 17 por 100 finalizado por desistimiento y el 11,3 por 100 de casos en los que se obtuvo la conciliación de las partes.

En cuanto a su distribución territorial, la mitad de estos asuntos se resolvieron en 4 Comunidades Autónomas: Andalucía (16,7 por 100), Cataluña (15,4 por 100), Madrid (14 por 100) y Comunidad Valenciana (8,6 por 100). Si bien el aumento del número de asuntos se observa en la totalidad de las Comunidades, destacan los casos de Aragón, Andalucía y Madrid, por ser los territorios en los que se registró el mayor incremento de conflictividad tramitada en sede judicial, al apreciarse, respectivamente, 7.071, 5.695 y 5.591 asuntos más que en 2001.

6.2. PROCEDIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES: PRINCIPALES RESULTADOS

Impulso de la solución autónoma de conflictos en el ANC-2002

Las Confederaciones Empresariales y Sindicales firmantes del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002 (ANC-2002), a la vez que manifestaron su voluntad de favorecer una fluida aplicación y administración de los convenios, convinieron (capítulo II, punto 5) impulsar la utilización de los diferentes procedimientos de autocomposición de conflictos, tanto de carácter estatal como de Comunidad Autónoma.

Este compromiso, enmarcable en el principio de buena fe, venía acompañado de una serie de recomendaciones:

- Acudir a estos sistemas autónomos en cuanto existan diferencias sustanciales que conlleven el bloqueo de la negociación.
- Impulsar mecanismos que permitan un funcionamiento eficaz de las Comisiones Paritarias o Mixtas de los convenios colectivos.
- Fomentar la adhesión de sectores y empresas a los diferentes sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales.

En último término, tras esta declaración reside la voluntad de los agentes sociales de dotar de una mayor eficacia y utilización de los procedimientos de mediación y arbitraje, así como la intención de reforzar la autonomía colectiva.

6.2.1. Balance del Acuerdo Interconfederal de Solución Extrajudicial de Conflictos

Notable incremento del número de conflictos tramitados por el SIMA

En el año 2002, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje —SIMA—, órgano gestor del ASEC II, conoció un total de 153 conflictos, que afectaron a algo más de 11 millones de trabajadores. Se aprecia con ello no sólo un constante aumento de las actuaciones tramitadas ante este Servicio, desde que comenzó su actividad en 1998, sino, además, un notable incremento de los conflictos tramitados en 2002, superior a 22 puntos con relación al año 2001.

Predominan los conflictos de empresa sobre los de sector

Respecto a su ámbito (cuadro II-58), se mantiene el predominio de los conflictos de empresas, con un 86 por 100, frente a los de sector, un 14 por 100. No obstante, probablemente por su mayor censo laboral, el grado de incidencia de los conflictos de sector

(10,9 millones de trabajadores afectados) es notablemente superior que la incidencia de los de ámbito empresarial, que afectaron en torno a 160.000 trabajadores.

La distribución de los conflictos por sectores más representativos, refleja los ámbitos de las empresas eléctricas, los grandes almacenes, la química-petroquímica y el metal como aquellos en los que se han registrado un mayor número de actuaciones del SIMA.

Por lo que se refiere al tipo de conflicto, se mantiene, igualmente, el predominio de los de interpretación y aplicación (77 por 100), y la proporción, en torno a una cuarta parte de los procedimientos, de los conflictos relacionados con la convocatoria de una huelga. Respecto a los primeros, la fuerte presencia de este tipo de actuaciones se justificaría por la previsión del ASEC II del intento de mediación con carácter preceptivo y previo al ejercicio de acciones judiciales; asimismo, respecto a los segundos, dichos porcentajes obedecerían a que la convocatoria de huelga, en los

CUADRO II-58
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR EL SIMA

N.º conflictos	1998		1999		2000		2001		2002	
	49		97		121		125		153	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Ámbito										
Empresa	41	84	91	94	106	88	111	89	131	86
Sector	8	16	6	6	15	12	14	11	22	14
Tipo conflicto										
Interpretación/Aplicación	39	80	77	79	85	70	94	75	118	77
Bloqueo Negociación	2	4	2	2	3	2	0	0	1	1
Huelga	8	16	18	19	33	27	30	24	33	21
Consultas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Controvers. CP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Procedimiento										
Mediación	47	96	94	97	115	95	125	100	149	97
Arbitraje	2	4	3	3	6	5	0	0	4	3
Resultado										
Acuerdo	12	26	34	36	30	26	31	25	35	23
Sin Acuerdo	25	53	43	46	68	59	81	65	95	64
Otros (1)	10	21	17	18	17	15	13	10	19	13

(1) Intentado sin efecto, Archivo de expediente y Pendientes.

Fuente: Fundación SIMA.

ámbitos cubiertos por este Acuerdo, debe precederse del intento de mediación ante el SIMA¹²⁸.

Mayor relevancia de los conflictos de interpretación y aplicación

Por otra parte, es llamativa la escasa o nula actuación en procedimientos relativos a periodos de consulta de regulación de empleo (1), bloqueos de la negociación colectiva (1) o controversias en el seno de las Comisiones Paritarias (0), sobre todo cuando estos últimos fueron objeto de modificación o nueva regulación en el ASEC II. Sólo la conversión de estos conflictos en posteriores convocatorias de huelgas explicaría esas cifras. No obstante, cabe destacar que los firmantes del ANC-2003 han recomendado, especialmente, acudir sin dilación a los sistemas de autocomposición de conflictos laborales cuando existan situaciones de bloqueo de la negociación, así como fomentar la utilización de estos servicios para la solución de las discrepancias surgidas en los períodos de consultas regulados en los artículos 40, 41, 47 y 51 del ET.

Salario, tiempo de trabajo y modalidades, causas del mayor número de discrepancias

En atención a la distribución de estos conflictos por materias, las dos terceras partes de los conflictos interpretativos se debieron a tres materias tradicionalmente contempladas en la negociación colectiva: salarios (39 asuntos), tiempo de trabajo (20) y modalidades de contratación (10), obedeciendo así los conflictos a discrepancias en la interpretación y aplicación de los convenios colectivos. Por el lado contrario, la incidencia del ASEC II fue escasa o nula en temas especialmente sensibles desde el punto de vista laboral y social, como son los relativos a discriminación, prevención de riesgos laborales, despidos colectivos, cambios en la empresa y efectos en el empleo, organización del trabajo y sucesión de empresas.

Respecto a los conflictos que dan lugar a la convocatoria de una huelga, se debieron, fundamentalmente, bien a situaciones de presión durante la negociación del convenio (10), bien a otras causas no relacionadas con la negociación colectiva, como las relativas a procesos de regulación de empleo (7) o acciones relacionadas con la aplicación de medidas de política económico-social (5).

¹²⁸ En este sentido, el intento de mediación ante el SIMA en la huelga general del 20 de junio, provocó que la incidencia de unos y otros tipos de conflictos se invirtiera: el número de trabajadores afectados en las actuaciones por huelgas (10,2 millones) fue muy superior al de los afectados en los procedimientos de interpretación (865.000 trabajadores).

Con relación a los tipos de procedimientos, la mayoría de los procedimientos fueron tramitados como mediaciones, acudiéndose al arbitraje tan sólo en 4 actuaciones. Con ello se mantiene claramente el predominio de las mediaciones desde que el SIMA dio comienzo a sus actuaciones, si bien, al menos, se ha superado la situación del año 2001 respecto a los arbitrajes, año en el que no se registró actuación alguna de este tipo.

*Cuatro arbitrajes
en 2002*

En cuanto a la modalidad de mediación, en función del número de mediadores, en la mayoría de las actuaciones (65 por 100) se designaron dos mediadores, seguido, a mayor distancia, por un 16 por 100 de los casos, en los que se optó por 1 mediador, y por el 10 por 100 de las actuaciones, que fueron llevadas por 3 mediadores. Ello demuestra una evolución en la que la opción por un solo mediador muestra una tendencia descendente, mientras que la designación de dos mediadores se consolida como la actuación típica, si bien la presencia de tres mediadores tiende a subir (10 por 100 en 2002, frente a un 6 por 100 en 2001).

En todo caso, cabe destacar también el constante incremento de los mediadores designados por las partes (85 por 100 en 2002, 82 por 100 en 2001), frente a la progresiva disminución de los elegidos por el SIMA (18 por 100 en 2001, 15 por 100 en 2002).

*Eficacia de las
mediaciones*

En atención a los resultados de las mediaciones, el acuerdo se obtuvo en un 23,5 por 100 de las actuaciones, manteniendo una dinámica de resultado positivo en casi una cuarta parte de estos procedimientos, lo que supone, además, una afirmación de la eficacia de estos procedimientos frente a las conciliaciones en los órganos administrativos de MAC. No obstante, llama la atención el incremento en 2002 de las actuaciones en las que no se ha podido efectuar la mediación, fundamentalmente por la incomparecencia de las partes, casos estos que habían descendido el año anterior (13 por 100 en 2002, 10 por 100 en 2001), situaciones que se han visto reflejadas en el leve descenso de las mediaciones con acuerdo en el año 2002.

La relación de estos resultados con el tipo de conflicto permite apreciar que el acuerdo fue mayor en los conflictos de interpretación (un 26,3 por 100 de estos asuntos concluyó de esta manera) que en los derivados de una huelga (24,2 por 100), si bien, también

sobresale el dato de que las mediaciones no efectivas tuvieron lugar especialmente en aquellos conflictos interpretativos.

*Nuevo impulso
al proceso de
adhesiones:
consolidación
del ASEC*

Por último, es interesante observar el proceso de *adhesiones*, de empresas y sectores, al sistema de solución de conflictos configurado por el ASEC II (cuadro II-59), en cuanto indicador de su consolidación, si bien su apreciación última depende de factores tan diversos como los relativos a la cobertura de la negociación colectiva sectorial nacional, en cuyo caso es notable el grado de cobertura del Acuerdo, o la cobertura general de la negociación colectiva o el ámbito de la negociación de empresa, en los que es menor la incidencia del ASEC II.

A este respecto, el total de trabajadores incluidos en el ASEC II asciende a cerca de 5,7 millones de trabajadores —ver Tabla en Anexo I—, incorporados bien a través de distintas fórmulas de negociación sectorial (5,5 millones de trabajadores), bien mediante acuerdos de empresa (unos 175.000 trabajadores). De este total, en torno a 75.000 trabajadores responden a la incorporación de los sectores y empresas adheridos a este Acuerdo en el año 2002 (cuadro II-58).

CUADRO II-59
SECTORES Y EMPRESAS ADHERIDOS AL ASEC II EN EL AÑO 2002

Ámbito	Denominación	Fecha adhesión/ ratificación ¹
Sectores	Admón. Loterías y sus empleados	5 de junio de 2002
	Contratas ferroviarias	3 de diciembre de 2002
	Escuelas de Turismo	24 de septiembre de 2002
Empresas	Altadis, S.A.	13 de agosto de 2002
	Altadis, S.A. y Logista, S.A.	13 de agosto de 2002
	Avenir España, S.A.	20 de julio de 2002
	Comercial Cointra, S.A.	22 de mayo de 2002
	Consum, S. Coop. Ltda.	5 de marzo de 2002
	Eads-Casa y Airbus España, S.A.	18 de junio de 2002
	Getronics Grupo CP, S.L.	7 de mayo de 2002
	Grupo Unión FENOSA	13 de junio de 2002
	Made Tecnologías Renovables, S.A.	18 de abril de 2002
	Puntocash, S.A.	24 de junio de 2002
	Saint-Gobain Vicasa, S.A.	13 de agosto de 2002
Uralita Grupo	29 de enero de 2002	

(1) Fecha de publicación en BOE.

Fuente: Fundación SIMA.

6.2.2. Balance de los Acuerdos Autonómicos

Conforme a la información estadística proporcionada por los Órganos gestores de los diferentes Sistemas autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales¹²⁹, en el año 2002 se constata un incremento sostenido de su actividad, así como de la relevancia de la afectación personal y empresarial de los conflictos colectivos tramitados.

Incremento sostenido de la actividad

Los datos acumulados reflejan la intervención de estos Sistemas en un total de 3.070 conflictos (cuadro II-60), lo que significa un aumento en torno a dos puntos respecto al número de expedientes presentados en el año 2001. En cuanto a su incidencia, pese a no disponer de una información completa a este respecto, fue notable,

CUADRO II-60
ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002

Comunidad Autónoma	Número conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas
Andalucía (SERCLA)	585	583	2	141.165	14.279
Aragón (SAMA)	74	74	0	n.d.	n.d.
Baleares (TAMIB)	75	75	0	n.d.	n.d.
Canarias (TLC)	138	138	0	68.285	n.d.
Cantabria (ORECLA)	131	126	5	32.927	405
Castilla y León (SERLA)	189	187	2	81.076	4.336
C.-La Mancha (J.ARBITRAL)	137	136	1	48.397	3.511
Cataluña (TLC)	525	490	35	93.657	2.272
Extremadura (SERMAE)	42	42	0	12.104	145
Galicia (CRL-AGA)	27	19	8	14.555	5.894
Madrid (Instituto Laboral)	429	427	2	237.993	24.086
Murcia (ORCL)	16	16	0	10.334	784
Navarra (TLN)	26	26	0	n.d.	n.d.
P. Vasco (CRL-PRECO)	333	310	23	107.050	n.d.
La Rioja (TLR)	20	20	0	4.802	21
C. Valenciana (TAL)	323	314	9	109.873	10.879
Total	3.070	2.983	87	962.218	66.612

n.d.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

¹²⁹ Con la incorporación de Murcia, 16 fueron las Comunidades que en el año 2002 dispusieron de órganos gestores de estos Sistemas.

ya que, con toda probabilidad, dicho número de procedimientos colectivos habría afectado a más de 1 millón de trabajadores y de 100.000 empresas.

Predominan las conciliaciones, pero también aumentan los arbitrajes

En atención al tipo de procedimiento, es claro el predominio de las conciliaciones-mediaciones sobre los arbitrajes, representando las primeras el 97 por 100 de los expedientes presentados. Ahora bien, hay que destacar el importante crecimiento, de un 38 por 100 con relación a 2001, registrado en el número de arbitrajes desarrollados en el año 2002. En este sentido, cabe destacar las Comunidades de Cataluña y País Vasco, representativas de las dos terceras partes de los laudos emitidos, así como los arbitrajes desarrollados en Cantabria y Castilla y León, comunidades en las que este procedimiento estuvo ausente de la totalidad de los expedientes tramitados en 2001.

Progresiva reducción de los expedientes no efectivos

Del total de asuntos sometidos a estos Sistemas en el año 2002, en torno a un 80 por 100 tuvieron una tramitación completa y efectiva por la asistencia y participación de las partes interesadas en el desarrollo del procedimiento. Por el contrario, un 20 por 100 de los expedientes tuvieron una tramitación no efectiva, estarían archivados o se encontrarían pendientes de conclusión. Ello significaría una progresiva reducción del número de expedientes que, una vez registrados, no llegan a tener un desarrollo completo y efectivo.

En materia de tipos de conflictos, si bien no se dispone de una información homogénea, sí cabría apuntar que una gran parte de los procedimientos entablados ante estos organismos obedecieron a conflictos colectivos surgidos por discrepancias en la interpretación y aplicación de normas, convenios, acuerdos y decisiones o prácticas de empresa, seguidos de aquellos motivados por la convocatoria de una huelga.

Obtención de acuerdo en la mitad de los asuntos tramitados

En cuanto a los resultados de las conciliaciones-mediaciones desarrolladas (cuadro II-61), se constata una tendencia de obtención de acuerdos en prácticamente la mitad de los procedimientos que tienen una tramitación completa. Así, la efectividad en la resolución del conflicto se manifestó en un 47,8 por 100 de los expedientes, lo que sumado a los laudos arbitrales emitidos, permite considerar la importante significación de estos procedimientos en la solución extrajudicial de los conflictos laborales.

CUADRO II-61
**RESULTADOS DE LAS CONCILIACIONES-MEDIACIONES COLECTIVAS
 ANTE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL
 DE CONFLICTOS, 2002**

Comunidad Autónoma	Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras (1)
	Número	Porcentaje (2)		
Andalucía (SERCLA)	233	53,9	199	151
Aragón (SAMA)	31	44,3	39	4
Baleares (TAMIB)	20	30,3	46	9
Canarias (TLC)	31	27,2	83	24
Cantabria (ORECLA)	39	38,2	64	23
Castilla y León (SERLA)	65	41,4	92	30
C.-La Mancha (J. ARBITRAL)	64	57,1	48	24
Cataluña (TLC)	253	58,3	181	56
Extremadura (SERMAE)	21	70,0	9	12
Galicia (CRL-AGA)	11	84,6	2	6
Madrid (Instituto Laboral)	153	43,6	198	76
Murcia (ORCL)	6	50,0	6	4
Navarra (TLN)	5	29,4	12	9
P. Vasco (CRL-PRECO)	90	50,0	90	130
La Rioja (TLR)	6	33,3	12	2
C. Valenciana (TAL)	87	38,7	138	89
Total	1.115	47,8	1.219	649

(1) Se incluyen: pendientes, desistidas, archivadas y sin efecto.

(2) Porcentaje obtenido sobre los expedientes que han tenido tramitación completa y efectiva.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

En definitiva, tanto el conjunto de la actividad como los resultados en el año 2002 de los Sistemas de solución autónoma de conflictos, vienen a demostrar la consolidación de la confianza de los agentes económicos y sociales en estos organismos, para la negociación y resolución de sus conflictos colectivos y, en algunas Comunidades (como es el caso de Aragón, Cantabria o Navarra, entre otras), incluso para la solución de conflictos individuales.

ANEXO II-1
SECTORES ADHERIDOS AL ASEC-II

Sectores	Trabajadores
Administración de Loterías y sus empleados	12.000
Agencias de Viajes	30.000
Alimentos compuestos para animales	12.000
Aparcamiento de vehículos (Empresas concesionarias y privadas)	8.400
Arroz: Industrias elaboradoras	1.875
Artes Gráficas, manipulados de papel y cartón, editoriales e industrias auxiliares	119.700
Artistas y Técnicos en Salas de fiestas, baile y discotecas	31.854
Autoescuelas	25.000
Autotaxis	s.d.
Balonmano profesional	200
Cadenas de Tiendas de Conveniencia	2.000
Calzado (Industrias)	50.000
Calzado, ortopedia y a medida, reparación calzado usado, y duplicado de llaves	50.000
Cemento	s.d.
Centros de Asistencia y educación infantil	48.328
Centros de Asistencia, Atención, Diagnóstico y Rehabilitación de Minusválidos	25.000
Centros de Educación Universitaria e Investigación	2.263
Centros de Enseñanzas de Peluquería, Musicales y de artes aplicadas y oficios artísticos	4.500
Comercio	600.000
Comercio al por mayor e importadores p. químicos industriales, droguería y perfumería	5.800
Comercio de combustibles sólidos (Carbón)	s.d.
Comercio de Distribuidores de Especialidades y productos farmacéuticos (Mayoristas)	s.d.
Comercio de Flores y Plantas	10.000
Comercio de Papel y Artes gráficas	22.800
Conservas vegetales	32.302
Construcción	850.000
Corcho	5.000
Curtidos, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería (Industrias)	7.688
Derivados del cemento	35.000
Desinfección, desinsectación y desratización	4.000
Elaboradores de Productos Cocinados para su venta a domicilio	5.200

ANEXO II-1 (Continuación)
SECTORES ADHERIDOS AL ASEC-II

Sectores	Trabajadores
Empresas concesionarias de cable de fibra óptica	2.396
Empresas Consultoras de planificación, organización de empresas y contable .	30.000
Empresas de Ingeniería y oficinas de Estudios Técnicos	16.000
Empresas de publicidad	25.000
Empresas de Trabajo Temporal	250.000
Empresas minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías (Detalle)	15.000
Empresas organizadoras del juego del bingo	18.500
Enseñanza privada de régimen general o no concertada o subvencionada	36.812
Enseñanza y formación no reglada	17.000
Entrega domiciliaria	7.000
Establecimientos Financieros de Crédito	3.000
Estaciones de Servicio	27.512
Ferralla	8.500
Grandes Almacenes	200.000
Granjas Avícolas y otros animales	7.560
Harinas Panificables y Sémolas	3.000
Hostelería	400.000
Industria Eléctrica	70.000
Industria Fotográfica	7.000
Industria Metalgráfica y fabricación de envases metálicos	5.088
Industria Química	182.514
Industria Salinera	500
Industria del Textil y de la Confección	270.525
Industrias Cárnicas	38.612
Industrias de extractivas de vidrio cerámica para las de comercio exclusivista .	58.881
Industrias del Frío Industrial	7.278
Industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho	800
Jardinería	4.500
Limpieza Pública, Riegos, Recogida, Tratamiento y Eliminación de Residuos .	22.000
Madera	230.000
Manipulado y envasado para el comercio y exportación de agrios	s.d.
Mantenimiento y conservación de instalaciones acuáticas	1.000
Marroquinería, cueros repujados y similares	1.300
Mataderos de Aves y Conejos	12.425
Metal	956.500

ANEXO II-1 (Continuación)
SECTORES ADHERIDOS AL ASEC-II

Sectores	Trabajadores
Pastas, Papel y Cartón (Industrias)	15.500
Peluquerías, Institutos de Belleza, Gimnasios y similares	52.814
Perfumería y afines	18.000
Prensa Diaria	500
Producción Audiovisual (Técnicos)	3.000
Puertos del Estado y autoridades portuarias	4.098
Regulación del establecimiento limitado de vehículos en la vía pública	2.000
Residencias privadas de personas mayores y del servicio de ayuda a domicilio	70.000
Sastrería, modistería, camisería y demás actividades afines a la medida	50.000
Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo	59.123
Tejas, ladrillos y piezas especiales de arcilla cocida	13.000
Teléfonos: Mantenimiento de cabinas, soporte y teléfonos de uso público	814
Telemarketing	13.787
Transporte Aéreo	4.231
Transporte de enfermos y accidentados en ambulancias	10.000
Transporte de Mercancías por carretera	300.000
Turrónes y mazapanes	5.100
Universidades Privadas, Centros Universitarios Privados y Centros de Postgraduados	2.950
Yesos, Escayolas, Cales y sus prefabricados	1.847

Fuente: Fundación SIMA. Enero de 2003.

EPÍGRAFES DE LA MEMORIA 2002

Conflictividad laboral: acuerdo interconfederal de solución extrajudicial
Conflictividad laboral: acuerdos autonómicos de solución extrajudicial
Conflictividad laboral: huelgas, cierres patronales y conflictos colectivos en 2002
Consumo: endeudamiento de las familias
Consumo: indicadores básicos en 2002
Consumo: seguridad alimentaria
Cuentas públicas en 2002: Administraciones Públicas
Cuentas públicas en 2002: Estado
Cuentas públicas en 2002: panorama general
Cuentas públicas en 2002: Seguridad Social
Cuentas públicas para 2003: Consolidado de los Presupuestos Generales del Estado
Cuentas públicas para 2003: panorama general
Cuentas públicas para 2003: Presupuesto de la Seguridad Social
Cuentas públicas para 2003: Presupuesto del Estado
Cuentas públicas para 2003: Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas
Cultura y Ocio: gasto público
Cultura y Ocio: hábitos y prácticas
Cultura y Ocio: propiedad intelectual
Desarrollo sostenible: Cumbre de Johannesburgo
Desarrollo sostenible: medio ambiente en España en 2002
Desarrollo sostenible: Prestige
Diálogo social: diálogo social en España
Diálogo social: diálogo social en la Unión Europea
Economía Española: actividad industrial
Economía Española: construcción
Economía Española: consumo
Economía Española: déficit comercial
Economía Española: demanda interna
Economía Española: flujos de inversiones exteriores
Economía Española: inversión
Economía Española: regiones
Economía Española: rentas, transferencias y balanza de capital
Economía Española: sector exterior
Economía Española: sector primario
Economía Española: sector servicios
Economía Española: sector turístico
Economía Española: sectores productivos
Economía Española: situación en 2002
Economía internacional: comercio mundial
Economía internacional: situación en 2002
Educación: educación y mercado laboral
Educación: evaluación y calidad
Educación: reformas normativas
Educación: panorama general en 2002
Financiación local: modificaciones de los tributos locales
Financiación local: modificaciones del sistema de participación en los tributos del Estado
Impuestos: novedades en el Impuesto sobre el Patrimonio
Impuestos: novedades en el Impuesto sobre el Valor Añadido

Impuestos: novedades en el Impuesto sobre Sociedades
Impuestos: reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
Inflación: diferencial de inflación con la Eurozona
Inflación: Índice de Precios Industriales (IPRI)
Inflación: IPC por Comunidades Autónomas
Inflación: IPC por sectores, grupos y rúbricas
Inflación: situación en 2002
Legislación laboral: la reforma del sistema de protección por desempleo
Mercado de trabajo: contratación registrada en el INEM
Mercado de trabajo: despidos
Mercado de trabajo: empleo asalariado
Mercado de trabajo: empleo por sectores
Mercado de trabajo: empleo y paro por sexo y edad
Mercado de trabajo: objetivos para 2010
Mercado de trabajo: panorama territorial en el empleo y en el paro
Mercado de trabajo: temporalidad
Mercados financieros y monetarios primer año de circulación física del euro
Mercados financieros y monetarios: evolución
Mercados financieros y monetarios: medidas de reforma
Mercados financieros y monetarios: nueva Ley Financiera
Negociación colectiva: articulación
Negociación colectiva: contenidos
Negociación colectiva: estructura, ámbito y composición
Negociación colectiva: planteamiento y curso de la negociación en 2002
Política monetaria: Política monetaria única en 2002
Políticas de empleo: formación continua y ocupacional
Políticas de empleo: protección social al desempleo
Políticas de empleo: Unión Europea y empleo
Prevención de riesgos laborales: avances normativos e iniciativas de acción
Prevención de riesgos laborales: evolución de la siniestralidad
Prevención de riesgos laborales: nueva política comunitaria
Protección social: cambios sociodemográficos y futuro de la protección social
Protección social: cifras en España y en la Unión Europea
Protección social: pensiones contributivas
Protección social: prestaciones económicas de la Seguridad Social
Protección social: prestaciones no contributivas
Protección social: previsión social complementaria
Protección social: servicios sociales
Sanidad: descentralización del sistema
Sanidad: medicamentos
Sanidad: recursos y gestión
Sociedad del conocimiento: cualificación profesional
Sociedad del conocimiento: políticas de I+D+i
Sociedad del conocimiento: situación actual
Unión Europea: Ampliación
Unión Europea: Convención sobre el Futuro de Europa
Unión Europea: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
Unión Europea: panorama general en 2002
Unión Europea: Política de empleo, políticas sociales y diálogo social europeo
Unión Europea: Presidencia danesa

Unión Europea: Presidencia española
Unión Europea: reforma de la Política Agraria Comunitaria
Unión Europea: reforma de la Política Pesquera Común
Unión Europea: Saldo financiero de España
Unión Europea: situación económica en la Unión Económica y Monetaria
Vivienda: alquiler
Vivienda: panorama general en 2002
Vivienda: políticas de apoyo

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo III de la Memoria del CES mantiene su tradicional división en dos grandes apartados, denominados calidad de vida y protección social. El primero de ellos recoge seis ámbitos escogidos como exponentes del bienestar de los ciudadanos: educación, salud, vivienda, desarrollo sostenible, consumo y cultura y ocio. Se añade un séptimo ámbito, sobre sociedad del conocimiento, en el que se evalúan los avances en esa importante esfera de las sociedades desarrolladas, y que excede el campo de la calidad de vida, aunque con evidentes repercusiones sobre ella.

Para cada uno de estos siete ámbitos, el estudio se inicia con un panorama de datos y acontecimientos básicos del año seguido de una referencia a las políticas públicas en dicho ámbito. Siempre que ha sido posible, se han ensayado las pertinentes comparaciones (centradas en el año 2002, pero no exclusivamente referidas a éste) con el entorno internacional, básicamente con los países de la Unión Europea, como medio eficaz de contrastar los avances (o los retrocesos, llegado el caso) de España con respecto a lo que se considera el referente lógico no sólo por nuestra pertenencia a la Unión, sino también por constituir el grupo de países que gozan de los mayores niveles de bienestar y cohesión social en el panorama mundial. Tanto es así que se adjuntan tablas detalladas al final de cada epígrafe sobre calidad de vida, a modo de panorama actualizado de indicadores por países en las distintas materias escogidas.

*Ámbitos de la
calidad de vida
de los españoles*

En este ensayo de evaluación de la calidad de vida de los españoles en términos de su convergencia con las sociedades europeas más avanzadas, se ha intentado también ofrecer, en cada caso, la distinta traducción territorial, dentro de España, de los hechos y datos más destacados, desde el convencimiento explícito de que esa convergencia real pasa necesariamente por una mayor cohesión, en los mismos parámetros, entre las distintas regiones españolas.

Otras materias relevantes en el ámbito de la calidad de vida se incorporan de manera transversal en diferentes apartados: por ejemplo, la educación ofrece datos sobre la población inmigrante, y el apartado sobre salud se detiene en los problemas asociados a la edad. Por otra parte, se ha tratado de acomodar los ámbitos temáticos a las principales líneas de la acción pública, tercer elemento central, después de a quiénes y cuánto, en este enfoque, pues valorar la eficacia de esa acción es una de las razones, quizá la principal, para la elaboración de la Memoria del Consejo Económico y Social.

De todo ello, y como síntesis apretada que no exime de la lectura completa del capítulo III en lo que a calidad de vida se refiere, cabe señalar algunos contenidos:

*Educación:
segundo año
de la reforma*

Los principales datos sobre el sistema educativo español reflejan el efecto de la demografía en el estancamiento de la matrícula del alumnado autóctono, que sólo aumentó en los niveles de educación infantil y formación profesional, así como un importante crecimiento del alumnado extranjero, que se concentra en los niveles de educación obligatoria y disminuye conforme aumenta el nivel educativo. Por otro lado, las tasas de escolaridad en todos los niveles de enseñanza no obligatoria volvieron a crecer, y se mantuvo —aunque con apreciables diferencias territoriales— el peso mayoritario de la red pública, todavía más alto en el caso de los alumnos extranjeros. Finalmente, cabe señalar que, pese al incremento de los últimos años, el gasto público español en educación no alcanza todavía el nivel medio de los países de la Unión Europea.

La evaluación de la calidad del sistema educativo español en su nivel no universitario arroja además, ya en las primeras etapas de la carrera escolar, ciertas deficiencias en la función cualificadora de ese sistema, que se agudizan en la educación secundaria obligato-

ria. Los altos índices de abandono temprano y de fracaso, y el menor rendimiento académico en materias básicas, puestos en evidencia por recientes estudios internacionales, son los principales síntomas de esa situación.

En respuesta a ella, 2002 ha sido especialmente intenso en la actividad normativa sobre la educación, como ya lo fue 2001. De toda esa actividad, la protagonista indiscutible del año fue la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, aprobada a finales de diciembre. La nueva ley plantea un importante cambio sobre el modelo educativo, y su tramitación ha venido acompañada de una fuerte polémica, centrada en varios elementos: la eliminación de la llamada promoción automática, la instauración de itinerarios formativos al finalizar el segundo curso de secundaria, y el establecimiento de una prueba general de bachillerato de carácter externo a los centros.

El año 2002 ha sido el de la conclusión de las transferencias de la gestión sanitaria a las diez Comunidades Autónomas que componían el antiguo Insalud. Ello ha dado lugar a numerosos cambios organizativos —como la creación del nuevo Instituto de Gestión Sanitaria, la redefinición de las competencias del Ministerio de Sanidad y Consumo o la propia ordenación de los nuevos Servicios de Salud—, que han concurrido con la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de la sanidad, uno de cuyos elementos, el nuevo Fondo de Cohesión Sanitaria, ha sido aprobado en este año.

*Sanidad: un año
de plena
descentralización*

En este escenario, el Sistema Nacional de Salud, que sigue gozando de un elevado nivel de consideración por los ciudadanos, continúa enfrentándose a sus retos permanentes: concluir la reforma de la Atención Primaria, otorgando a este nivel un mayor protagonismo; mejorar ciertos aspectos de la accesibilidad en el nivel de la Atención Especializada, que se traducen en la persistencia del problema de las listas de espera; incrementar la coordinación a la hora de abordar, desde el enfoque preventivo, los cada vez mayores desafíos desde el punto de vista de la salud pública; responder a las demandas que genera para el sistema sanitario el envejecimiento de la población y los cuidados de larga duración a falta de un modelo definido de atención socio-sanitaria.

La absorción, impulso y evaluación de los avances científicos en un momento en que el desciframiento del genoma humano ha abierto horizontes desconocidos para la sanidad en este campo obliga a un esfuerzo de optimización de los recursos y las redes existentes.

Hacer frente a todas estas demandas requiere una racionalización de la partida de gasto farmacéutico, que absorbe aproximadamente una quinta parte del total del gasto sanitario. Ello se está abordando desde hace algunos años con una serie de medidas, entre las que destaca la política de genéricos, que han seguido mostrando una lenta aunque creciente evolución y un elevado grado de aceptación por los ciudadanos. La Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que se ha estado gestando durante 2002 deberá ser el marco en que se desarrollen las respuestas a todos los interrogantes que plantea el Sistema. La elaboración de un sistema de información sanitaria homogéneo debería ser una prioridad de primer orden en este campo de actuación.

*Vivienda: nueva
subida*

Los precios de la vivienda durante 2002 continuaron la trayectoria fuertemente alcista de los últimos cinco años, lo que hace pensar que la demanda continúa presionando los precios al alza, a pesar del crecimiento acumulado —el más alto de la Unión Europea— en dichos precios, y a pesar de la expansión de la oferta inmobiliaria. Algunos factores que han podido contribuir al mantenimiento de esta demanda radican en la doble naturaleza de la vivienda en propiedad, que es tanto un bien de uso como uno de inversión. En este segundo caso, el descenso de las rentabilidades de los fondos de inversión y el perfil negativo de la bolsa explican, entonces, el mantenimiento de esa presión de la demanda de vivienda.

En el primero, que ha de relacionarse desde el punto de vista de la calidad de vida con la accesibilidad a la vivienda, hay que señalar que los indicadores habituales para medir ésta empeoraron en 2002, porque el alza de precios contrarrestó la bajada de tipos, tanto que aumentaron el esfuerzo financiero y el endeudamiento familiar. La ralentización en el crecimiento del número de hipotecas en el año pueden ser síntomas de esta menor demanda de uso, aunque desde luego no tan acusada como para frenar la demanda de inversión.

Los resultados de la política de vivienda no se están desarrollando con la intensidad y el ritmo necesarios, como muestra el peso

decreciente de la vivienda social en los últimos años. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido durante los cuatro ejercicios de vigencia del anterior Plan de Vivienda, en 2002 se cumplieron en su integridad las actuaciones correspondientes al programa anual del nuevo Plan, a excepción de la cofinanciación de VPO de promoción pública para alquiler. A lo largo del año, además, las distintas Comunidades Autónomas han venido aprobando la normativa pertinente para desarrollar, e incluso complementar, la aplicación del Plan estatal a sus respectivos ámbitos territoriales. Asimismo, se han suscrito los correspondientes convenios, para la aplicación de los efectos de la declaración de municipios singulares, novedad en el nuevo periodo de planificación.

En relación con el problema del suelo, cuya escasez y carestía habitualmente se señalan como uno de los principales factores explicativos del encarecimiento de la vivienda, cabe destacar que a finales de 2002, en el seno de la Conferencia Sectorial del Suelo se obtuvo un acuerdo de «mínimos», dirigido a establecer cotas de mayor colaboración y actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia urbanística y residencial, y en el que se desarrollan una serie de previsiones relativas a legislación básica estatal, normativa estatal de vivienda, suelo patrimonial de las administraciones públicas, agilización de los procesos de transformación del suelo, y otras iniciativas.

La situación de la vivienda en alquiler ha merecido un tratamiento específico en este año. El análisis se ha centrado en la relevancia de un mercado de alquiler amplio y estructurado que ayude a contener las fuertes alzas en el precio de las viviendas en propiedad, favorezca la movilidad laboral y el empleo, además de ampliar las opciones de consumo y de permitir el acceso temporal a una vivienda a un segmento de la población que de otra manera no podría disfrutar de ella.

La preferencia de los españoles por la propiedad, junto a una política de apoyo que la ha favorecido extraordinariamente, han reducido el alquiler en España al 11,5 por 100 de las viviendas familiares de uso principal, de acuerdo con los datos del Censo de 2001. Así, la oferta de alquiler privado y la exigua oferta de alquiler social conforman un mercado estrecho, poco vertebrado y poco accesible, resultado este último de los altos precios vigentes. Sin

embargo, existe una amplia demanda potencial de viviendas en alquiler, compuesta, entre otros, por hogares jóvenes en proceso de formación, hogares con movilidad residencial alta, nuevos hogares de población inmigrante, y, cómo no, por quienes aún pudiendo acceder a una vivienda en propiedad prefieren esta opción. El informe 2/2002 del CES sobre emancipación de los jóvenes y vivienda ya había subrayado la necesidad de desarrollar políticas de vivienda más equilibradas entre el alquiler y la compra.

*Desarrollo
sostenible*

En materia de desarrollo sostenible, se dedica un apartado especial a la Cumbre de la Tierra que se celebró en Johannesburgo entre los días 26 de agosto y 4 de septiembre. Esta Cumbre es la continuación de la celebrada en Río de Janeiro en 1992. Se hace una mención especial a las Resoluciones allí aprobadas, entre las que se encuentran una Declaración política y un Plan de Acción para la aplicación de las disposiciones adoptadas. En la Declaración quedan enmarcados los problemas a afrontar en los próximos años y el Plan de Acción contiene una serie de medidas, entre las que destacan, las relativas a la erradicación de la pobreza en el mundo, la protección y gestión de los recursos naturales, y el desarrollo sostenible de los países menos desarrollados.

En lo que respecta al ámbito nacional se informa de la actividad legislativa (se aprobaron 5 leyes estatales y 19 autonómicas en materia de medio ambiente) y se presenta un balance de algunos recursos medioambientales: el año registró un incremento de incendios forestales del 6,5 por 100 en la superficie total afectada respecto al año anterior, superando las cifra de las 86.000 hectáreas; se constata la tendencia al incremento gradual de la participación de las energías renovables, en particular la eólica, en la producción de energía total, y se llama la atención sobre la falta de planes específicos para la implantación de la energía solar debido a su escaso desarrollo actual; en lo que respecta a los recursos hídricos, en el año 2002 se pusieron en marcha el 42 por 100 de las actuaciones previstas en el Plan Hidrológico Nacional; en materia de residuos urbanos, se presentan los datos sobre tasas de reciclado y se comparan con los objetivos previstos en el Plan Nacional de Residuos Urbanos aprobado para el periodo 2000-2006. Finalmente, se hace una breve referencia al balance de la presidencia española de la Unión Europea en lo que respecta a la política medioambiental.

El último apartado de este epígrafe se dedica al accidente del buque *Prestige*, ocurrido a mediados de noviembre frente a las costas gallegas y que provocó un auténtico desastre ecológico. Se indican los datos provisionales disponibles relativos a las operaciones de limpieza de fuel en el litoral afectado, que no se circunscribe a la costa de Galicia, sino que afecta también a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y País Vasco. Los costes de limpieza se estiman en unos 1.000 millones de euros, sin incluir los que puedan originar los correspondientes a las actuaciones sobre el casco del buque que todavía permanece hundido en el fondo marino. También se describen las medidas adoptadas en relación a la prohibición de las actividades pesqueras y marisqueras, así como las ayudas recibidas por los directamente afectados, principalmente pescadores, mariscadores y armadores. Los datos definitivos del accidente y sus efectos en los ámbitos económico, social y medioambiental no se conocen todavía, por lo que habrá que esperar un tiempo para hacer evaluaciones más precisas sobre lo ocurrido.

El año 2002 se ha caracterizado por un notable descenso del ritmo de crecimiento del consumo de las familias de acuerdo con la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares del INE. La tasa de variación sobre el año anterior fue del 1,2 por 100, muy por debajo de la que se registrara en el ejercicio precedente. Este comportamiento ha estado además acompañado por unas actitudes pesimistas, que se manifestaron en una declarada incapacidad para ahorrar y para realizar compras importantes, así como por una extendida sensación de dificultad para llegar a fin de mes.

Bajo aumento del consumo: reflejo de la incertidumbre económica

La seguridad alimentaria, convertida en los últimos años en uno de los principales focos de atención en el ámbito del consumo, continuó siendo objeto de regulación tanto en el marco de la Unión Europea como en España. El desarrollo de la epidemia de la Encefalopatía Espongiforme Bovina, uno de los motivos centrales del protagonismo de la seguridad alimentaria en el terreno de la regulación, mostró perfiles descendentes —en términos cuantitativos— en países como Reino Unido y Portugal, pero en España siguió un camino de ascenso, llegando a contabilizarse 127 casos en 2002, lo que supuso un incremento del 50 por 100 sobre el año anterior.

En este contexto, entre las medidas orientadas a garantizar la seguridad de los alimentos destacaron los avances realizados en la

normativa sobre trazabilidad y etiquetado, así como la puesta en marcha de la Agencia de Seguridad Alimentaria, cuyo estatuto de funcionamiento se aprobó mediante Real Decreto en julio de 2002. Sin embargo, éste fue objeto de polémica entre otras razones por la falta de garantías de independencia y transparencia con que se hizo efectivo el arranque del organismo.

Finalmente, el endeudamiento de los hogares constituyó otro importante polo de atención. El ritmo de incremento de la proporción de deuda sobre la renta disponible de los hogares españoles en los últimos seis años, hasta alcanzar el 80 por 100 en 2002, viene siendo motivo de preocupación tanto para los poderes públicos como para los sectores bancario y de consumidores, que han prestado atención especial al crédito para la compra de viviendas que, como se sabe, constituye la causa principal de endeudamiento de las familias.

*Cultura: a
vueltas con
las nuevas
tecnologías y la
propiedad
intelectual*

El ocio y la cultura se presentan en la actualidad como importantes elementos de desarrollo económico, además de constituir factores clave de la calidad de vida de los ciudadanos. El tratamiento de esta esfera se ha centrado en un par de aspectos: el de los consumos y el de los hábitos culturales. Pues bien, en cuanto a la primera cuestión los españoles han ido incrementado la proporción de gasto que dedican al consumo cultural (6 por 100 del total en el año 2000), aunque hay aún cierta distancia con respecto a la Unión Europea. No obstante, debe decirse que en los últimos años ha experimentado un notable aumento, con un especial protagonismo de los bienes y servicios que se utilizan dentro del propio hogar. Así, la Memoria del año 2002 ha destacado, por ejemplo, el incremento del gasto familiar en cuotas y suscripciones a televisiones transmitidas por cable y por satélite.

En el segundo orden, referido a los hábitos, se ha podido constatar también la creciente importancia del espacio privado en el disfrute del tiempo de ocio, siendo paradigmático el uso de Internet. Se ha puesto de relieve, así, el aumento de las conexiones de los hogares que, según el Estudio General de Medios de la AIMC han pasado de tener conexiones en un 3 por 100 de los casos en 1997 a un 22,5 por 100 en 2002.

Por otra parte, el conjunto de actividades ilegales relacionadas con la explotación de los derechos de autor, que se conocen con el

nombre de piratería, ha sido en los últimos años un foco de preocupación y una interesante materia de debate, cuyos polos están constituidos, por un lado, por los perjuicios ocasionados a autores y productores, y por otro, por el interés en la accesibilidad de los bienes culturales para el conjunto de la sociedad. El importante aumento de las operaciones policiales en ese sector en España, así como de las valoraciones económicas del fraude desde 1998 se encontraron entre las principales conclusiones extraídas de la información cuantitativa disponible. La provisión de un marco legal adecuado para velar por los intereses de los sectores implicados fue también motivo de controversia, en tanto que el Anteproyecto de Ley de Propiedad Intelectual, aún pendiente de tramitación, es considerado por algunas Entidades de Gestión de Derechos de Autor, reductor de los límites de esos derechos, primándose los intereses empresariales frente a los de los creadores.

Es evidente la creciente importancia del nuevo paradigma que constituye la sociedad del conocimiento, así como su implicación en todos los ámbitos económicos y sociales. España sigue experimentando un lento avance debido, junto a factores coyunturales que afectan a la economía internacional desde 2001, a factores como la necesidad de mejora y dotación de infraestructuras, la resolución de los problemas relativos al tratamiento de datos personales, la solución a los conflictos de competencia o las garantías de un uso eficiente y no perjudicial del dominio público radioeléctrico.

Sociedad del conocimiento: resultados por debajo de lo esperable

Consciente de la divergencia en los ritmos de implantación de las tecnologías de información y comunicación (TIC), el Gobierno ha solicitado recientemente un estudio sobre el desarrollo de la sociedad de la información, en el que se deja constancia de la existencia de numerosas barreras que lo ralentizan, destacando el limitado rigor en la concepción y ejecución de los planes, concretamente del Plan Info XXI, el desconocimiento de los posibles usos TIC y la escasa capacitación profesional, o la ausencia de una masa crítica que dinamice el avance.

La realidad es que el mercado TIC en España está por debajo de lo que corresponde a los indicadores económicos nacionales. Según el informe realizado por el INE y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, frente a una tasa de penetración de la telefonía fija del 90,2 por 100, de la móvil en casi el 60 por 100, o de la

televisión en un 99,5 por 100 de los hogares españoles, la dotación de ordenadores alcanza al 36,1 por 100, presentando disponibilidad de acceso a Internet únicamente el 17,4 por 100 de las viviendas, muy por debajo de la media europea. Sin embargo, los datos referidos a penetración en escuelas o grandes empresas superan esta media, según los datos ofrecidos por la Comisión Europea. La misma fuente también señala a España como uno de los países con más disponibilidad de servicios públicos en red (58,4 por 100), o con mayor peso en cuanto a graduados en ciencia y tecnología.

En lo que respecta a la situación de la I+D en España, y pese a los resultados esperanzadores en términos de esfuerzo y crecimiento reflejados en los últimos Informes de la Comisión Europea sobre evaluación comparativa de indicadores de investigación, desarrollo e innovación, la posición relativa española se aleja sustancialmente de la media en Europa, siendo evidente la necesidad de mantener e incluso aumentar el impulso para mejorar numerosos aspectos en I+D, especialmente lo que se refiere a gasto privado, solicitud de patentes, empleo en servicios de alta tecnología, Pymes innovadoras, o inversión en capital riesgo.

*Cambios
sociodemográficos
y futuro de
la protección
social*

La segunda parte de este capítulo se dedica, como es habitual, al repaso de lo más destacable del año en lo que hace a la protección social. En esta ocasión, además, se repasan en un primer epígrafe los aspectos básicos que centran el debate actual sobre el futuro de ésta en un contexto de fuertes cambios sociodemográficos. De la extensión de este debate en 2002 dan cuenta tanto la profusión de encuentros nacionales e internacionales celebrados, entre los que resulta obligado citar la II Asamblea mundial de Naciones Unidas sobre el envejecimiento, que tuvo lugar en Madrid en el mes de abril, como el amplio número de informes y documentos publicados sobre la materia.

Algunos diagnósticos de esos estudios relativos a España tendrán que revisarse a la luz de la importante diferencia entre las cifras de población que arrojaban las proyecciones basadas en el Censo de 1991 y las que finalmente han resultado tras conocerse los primeros avances de datos del Censo de 2001. Pese a ello, las líneas básicas del pronóstico tienen plena vigencia: en el supuesto de que hubiera un aumento considerable de la fertilidad a medio plazo y de que se mantuviera un flujo elevado de inmigración se

podría frenar el coeficiente de dependencia de las personas mayores en términos puramente demográficos, pero el peso de la denominada generación del *baby boom* permite anticipar con certeza que su llegada a la edad de jubilación, entre 2020 y 2050, serán un momento crítico para el sistema de protección social. Por ello, las posibilidades de intervención estriban en reducir el nivel de dependencia económica, centrándose los esfuerzos en la creación de empleo, en la mejora de la productividad y en conseguir atraer o mantener en el mercado de trabajo al mayor número de personas posibles, en especial de los dos grupos que presentan niveles más bajos: los mayores de 55 años y las mujeres. Si no se articulan esfuerzos en esta dirección, tampoco se podrá proveer la creciente demanda de atención a dependientes fuera del ámbito familiar, máxime si es necesario para la viabilidad futura del sistema elevar sustancialmente las tasas de empleo de las mujeres, que era sobre quienes recaía tradicionalmente su cuidado.

De momento, el sistema español de protección social goza de una fase saludable desde el punto de vista financiero, gracias a la entrada en la edad de jubilación de generaciones menos pobladas (los nacidos en los años de la Guerra Civil y la postguerra), y gracias a la mejora de los indicadores de empleo y al incremento de la inmigración, que se han traducido en un importante aumento de los ingresos por cotizaciones. Sin embargo, es necesario anticiparse a los cambios que dibuja ese pronóstico. La política de jubilación flexible y prolongación de la vida laboral, a la que responden los cambios normativos que se han comenzado a aplicar en el año 2002, obedecen precisamente a esa necesidad de adaptación, y siguen la línea de los objetivos aceptados a nivel comunitario en un marco abierto de coordinación.

El cambio sociodemográfico plantea otro gran desafío a la sociedad española: el surgimiento de la dependencia como riesgo cuya cobertura ya no se podrá prestar, como se ha venido haciendo hasta ahora, en el seno de las familias y por parte de las mujeres. Así, la provisión de servicios públicos de atención a la dependencia, de infraestructuras y medidas de cuidados en la primera infancia, la política de conciliación de la vida laboral y familiar, la materialización de una política de apoyo a la familia, o la integración de la inmigración en el conjunto del sistema, son interrogantes por resolver que se encuentran en el centro de todos los debates.

*Las cifras de la
protección social
en España y
en Europa*

En el periodo 1995-2000, el gasto español por habitante acumula un crecimiento cercano a 10 puntos porcentuales, un punto más que el correspondiente al conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, ese mayor aumento relativo no fue suficiente para mejorar la posición de España en este indicador comparado. En paridades de poder de compra (unidades homogéneas calculadas para eliminar el efecto de los distintos niveles de precios en los importes expresados en cualquier moneda), el gasto de protección social por habitante fue, en 2000, 3,71 miles de unidades, un 60,3 por 100 del gasto medio en la Unión Europea. La distancia en el gasto fue menor en las funciones de vejez, supervivencia y enfermedad, y mucho mayor en las de familia e hijos, vivienda, y exclusión social. En la protección por desempleo, en cambio, el gasto por habitante en estos términos fue más alto en España que en la media de la Unión Europea.

Del lado de los ingresos, sigue siendo apreciable la diferente estructura de financiación de la protección social en España, que incluso se habría acentuado con los resultados del año 2000. Las cotizaciones sociales de los empleadores aportaron casi un 53 por 100 del total, frente al 38 por 100 en la Unión Europea; a cambio, las aportaciones públicas y las cotizaciones de las personas protegidas supusieron, en el total español de ingresos, 10 y 6 puntos menos, respectivamente, que en el total europeo.

La adecuada valoración de esas diferencias entre países tiene que hacerse teniendo en cuenta la limitación que comporta el retraso temporal en la disponibilidad de cifras comparadas de protección social, así como los matices que se derivan de la variada configuración de los sistemas nacionales y de sus variadas estructuras demográficas. Con todo, cabe destacar algunos datos comparados homogéneos, procedentes del denominado sistema europeo de estadísticas de protección social, y que sirven como indicadores de evaluación de la convergencia real en lo que atañe a la protección social.

*Acción
protectora de
la Seguridad
Social:
prestaciones
económicas*

Entrando ya en el examen del alcance y la intensidad de la acción protectora en España en 2002, cabe destacar en primer lugar algunas cifras presupuestarias que muestran claramente, pese a esa distancia aún presente con respecto a Europa, el importante volumen de recursos económicos que se destinan a la protección social en España. El total presupuestado en prestaciones económicas de la Seguridad Social ascendió a cerca de 63.000 millones de euros, en asistencia

sanitaria a más de 11.200 millones, y en los servicios sociales y prestaciones de la LISMI a 650 millones; a ello cabe agregar el importe destinado a la protección por desempleo, que tras la ampliación del presupuesto inicial se elevó a casi 11.200 millones de euros.

El capítulo más importante en estas prestaciones, las pensiones contributivas, se cifró en 2002 en 7,7 millones de pensiones en vigor en el promedio del año, con un importe medio mensual de 516 euros, un 4,3 por 100 más que en 2001, tanto por la compensación por la desviación del IPC en el año anterior como, sobre todo, por el efecto combinado de los mayores importes medios de las nuevas pensiones y los menores en las que causaron baja definitiva en el sistema. Por otro lado, el importe de la pensión mínima se incrementó un 3,9 por 100, un punto más que en 2001, hasta 454 euros al mes en la jubilación y en 385 en invalidez sin cónyuge a cargo y en viudedad, aunque el complemento económico para alcanzarla se aplicó a menos pensiones, un 30,8 por 100 del total en 2002 frente a un 31,2 por 100 en 2001, sin duda por ese efecto de altas y bajas con mayor y menor cuantía que se denomina «efecto de sustitución».

La mayor parte de las pensiones fueron de jubilación, cerca de 4,6 millones, con un importe medio mensual de 588 euros. En términos de extensión, ese número de pensiones supone, de acuerdo con los datos de la Subdirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, un 67,2 por 100 de la población de 65 y más años de edad, con notables diferencias regionales de ese alcance que no hacen sino traducir las que hubo en la historia económica reciente desde una perspectiva territorial, pero que mueven a subrayar un factor a veces olvidado en la evaluación de la convergencia de la renta entre las regiones españolas, porque las pensiones contributivas suponen nada menos que un 8 por 100 del PIB.

También hay amplias diferencias en la intensidad de la cobertura por sexo, de sobra conocidas, y que en 2002 se reflejaron en que las mujeres constituyeron un 93 por 100 de los titulares en las pensiones de viudedad, frente a un 33 por 100 en las de jubilación y un 30 por 100 en las de incapacidad permanente. Estas diferencias explican, aunque sólo en parte, una más baja intensidad de la acción protectora en el género femenino, porque la viudedad tiene por definición importes más bajos. La otra parte reside en que, en la misma clase, también es menor el importe medio de las pensiones femeninas. Claro que ello

se debe, en primera instancia, a las menores bases por la que cotizaron como activas, que no es sino resultado de la tantas veces señalada segregación ocupacional de las mujeres, y que hay indicios de convergencia, como muestra la comparación por edades de los importes de la incapacidad permanente en cada sexo. Pero esa convergencia futura no puede obviar la distancia actual. Y el ritmo y la plenitud con que se alcance, más a medio y largo plazo que en pocos años, dependerán fuertemente de cuánto se avance en la incorporación de mujeres a ocupaciones laborales con mayor cualificación, de que se logre una mayor estabilidad en el empleo femenino, y de que prosperen las fórmulas de conciliación de la vida laboral y familiar, imprescindibles para garantizar una mayor permanencia de las mujeres en el empleo a lo largo del tiempo preciso para completar sus carreras de cotización en bases más altas que sus predecesoras.

Finalmente, en lo que hace a las prestaciones no contributivas, cabe recordar que en 2002 el número medio de beneficiarios ascendió a casi 625.000 personas, algo menos que en el año anterior, tanto por la progresiva reducción de beneficiarios en regímenes a extinguir como por el bajo aumento en el número de pensiones no contributivas, en sus dos grandes modalidades de vejez e invalidez. Como era de esperar, la mayoría de los beneficiarios de estas pensiones son mujeres: en 2002 éstas fueron un 84 por 100 en el caso de la jubilación y un 60 por 100 en el de la invalidez, porcentajes muy parejos a los de años anteriores, que reflejan sobre todo la mayor frecuencia con la que las mujeres, que llegan a edades más avanzadas que los varones, incurrir en situaciones de pobreza relativa, y también la diferencia entre esperanza de vida y esperanza de vida libre de discapacidad.

*Servicios
sociales*

Los servicios sociales, que en la actualidad constituyen una de las áreas fundamentales de la acción protectora del Estado de Bienestar, están sujetos a cambios importantes, tanto por el empuje de la transformación del panorama sociodemográfico, como, en el terreno de la aplicación, por la continuidad del desarrollo de su descentralización, lo que finalmente se refleja en expansión de los centros y servicios, pero de un modo en cierta forma desordenado. No se dispone de datos sobre 2002 para ilustrar esa expansión, pero atendiendo al periodo 1997 y 2000, los datos oficiales indican que el número de centros y servicios aumentó en más de 3.000, siendo especialmente significativo el incremento de servicios para mayores (14 por 100) y para personas con discapacidad (20 por 100).

Por otra parte, ha sido también notable la expansión del sector no lucrativo en este ámbito en los últimos años, siendo un síntoma de ello la superioridad de los recursos destinados por las Administraciones Públicas en forma de subvenciones, por encima de los que se dirigieron al desarrollo del Plan Concertado. Este, no obstante, continuó desarrollándose, logrando su implantación en todos los municipios de un buen número de Comunidades Autónomas, con una cobertura total del 97 por 100 de la población.

En lo que respecta a las novedades referidas a la previsión social complementaria en 2002, cabe señalar tres aspectos. En primer lugar, la ampliación del plazo de exteriorización de los compromisos por pensiones, que finalizaba el 16 de noviembre de 2002, y se proroga hasta el 31 de diciembre de 2004 para los planes establecidos en convenio colectivo que, bajo la denominación de «premios de jubilación», consistan en una prestación pagadera por una sola vez en el momento del cese por jubilación. En segundo lugar, se señalan las modificaciones fiscales introducidas en el IRPF por la Ley 46/2002 que afectan a la previsión social complementaria, y en concreto a las reducciones aplicables a los contratos de seguro, planes de previsión asegurados, deducciones de las primas en los seguros de enfermedad, y reducciones en la base imponible por aportaciones a los planes. Finalmente, se exponen las líneas principales de la propuesta de Directiva Europea de Planes y Fondos de Pensiones Ocupacionales, cuyo objetivo fundamental es crear un marco legal común a nivel europeo para las instituciones de previsión para la jubilación.

*Previsión social
complementaria*

2. CALIDAD DE VIDA

2.1. EDUCACIÓN

En el año 2002 se han producido dos relevantes iniciativas normativas, con la aprobación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación¹ y de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional²; ambas iniciativas completan el ciclo de reforma del sistema educativo que en su nivel universitario se había

¹ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

² Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

iniciado el año pasado con la Ley Orgánica de Universidades³. La necesidad de conseguir un mayor poder cualificador del sistema educativo ha sido uno de los principales objetivos de estas reformas. Las importantes modificaciones de esta reforma no han estado exentas de un intenso debate social, siendo los elementos más polémicos la eliminación de la llamada promoción automática, la instauración de itinerarios formativos al finalizar el segundo curso de secundaria, y el establecimiento de una prueba general de bachillerato de carácter externo a los centros.

En el ámbito universitario, además de la habitual evaluación del sistema, hay que destacar algunas novedades que se refieren a la aplicación y desarrollo reglamentario de la LOU y al inicio del proceso de la integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior, inicio que se ha plasmado con la elaboración de un primer documento-marco al respecto.

Finalmente, en el apartado de educación y empleo, se presta una singular atención al proceso de transición de la educación al mercado laboral en el ámbito europeo comparado.

2.1.1. Panorama general

*Disminución del
alumnado
autóctono y
crecimiento
del alumnado
extranjero*

En este curso, el número de alumnos matriculados en enseñanza no universitaria siguió disminuyendo (cuadro III-1), pero a un ritmo menor que en años precedentes. Este menor ritmo de disminución es debido a la presencia de cohortes ya cada año menos decrecientes en tamaño. Además, hay que destacar el continuo crecimiento del alumnado extranjero en los últimos años.

En los últimos cinco cursos, mientras el descenso de alumnos autóctonos ha sido aproximadamente del 6,3 por 100, el aumento del alumnado extranjero ha sido para el mismo periodo del 178 por 100, aunque en este caso se partía de unos efectivos totales muy bajos. Así, el alumnado extranjero matriculado ha pasado a ser el 2,9 por 100, frente al 0,5 por 100 en 1992. Además, como estas generaciones jóvenes proceden directa o indirectamente de la inmigración, las proporciones más altas de alumnos extranjeros, en el

³ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

curso 2000-2001, se dan en la Comunidad de Madrid y las Islas Baleares, con más de 4 por 100 cada una, en Melilla y Canarias, con un 3,1 por 100, y en Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra, con algo más del 2,2 por 100.

El número de alumnos en educación infantil volvió a registrar un importante aumento (4,3 por 100) en el curso 2001/02. El ligero aumento de los nacimientos a partir de 1999, la incipiente escolarización durante el primer ciclo de este nivel, el aumento de la tasa de escolaridad en niños de tres a cinco años y el aumento del alumnado extranjero en este nivel (que en los últimos cinco años se multiplicó 3 veces), podrían explicar el incremento del alumnado matriculado en este nivel. Sin embargo, tanto en la educación primaria como en la ESO se ha registrado de nuevo un descenso del alumnado (0,6 por 100 y 2 por 100, respectivamente). En el bachillerato también se produce un descenso del alumnado, aunque el calendario de aplicación de la LOGSE tuvo el efecto de la práctica extinción del alumnado de BUP y COU, con el consiguiente aumento del alumnado que cursa el denominado bachillerato LOGSE.

Aumento del alumnado en educación infantil y formación profesional

Por primera vez este año, se produce un ligero aumento del alumnado (1,6 por 100), de los centros y del profesorado de FP. El efecto numérico de la generalización de la formación profesional específica de grado superior en este curso se refleja en la presencia casi testimonial de alumnos en FP II, y en el aumento del alumnado que cursa los ciclos formativos de grado medio y superior, respectivamente. A pesar de los avances presentados en este nivel, el sistema de FP español no alcanza el peso relativo que tiene en otros sistemas europeos; de todos los países de la Unión Europea, sólo Grecia e Irlanda tenían, en el curso 1998-99, una tasa menor que la española (29 por 100) de alumnado que se gradúa en Enseñanza secundaria post-obligatoria pre-profesional y profesional, además de producirse importantes variaciones interregionales. Además, como ya viene siendo una característica casi estructural de la formación profesional en España, se sigue produciendo según los últimos datos disponibles⁴, una clara concentración de los alumnos en determinadas familias profesionales.

⁴ MECD, *Las cifras de la Educación Española. Estadísticas e indicadores*. Edición 2002. Datos referidos al curso 1999-2000

CUADRO III-1
ALUMNADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA Y TITULARIDAD DEL CENTRO,
1997-2002

(Número y porcentaje de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	1997-98		1998-99		1999-2000		2000-01 (1)		2001-02 (2)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Preescolar/infantil	1.122.740	67,6	1.128.861	67,7	1.132.976	67,1	1.164.904	66,3	1.211.826	65,9
EGB/primaria	2.615.467	66,3	2.562.785	66,6	2.522.855	66,8	2.489.165	66,7	2.475.027	66,6
EEMM/Educación secundaria (general)	2.838.238	72,5	2.817.946	70,7	2.764.859	69,2	2.705.497	68,9	2.618.552	68,4
BUP y COU*	880.268	66,7	531.032	65,2	283.259	64,4	152.735	67,9	19.301	95,3
Bachillerato experimental	12.344	55,5	693	100,0						
Educación secundaria obligatoria	1.686.652	73,0	1.890.004	69,4	1.997.895	66,5	1.940.216	65,8	1.901.238	65,6
Bachillerato LOGSE*	258.974	89,7	396.217	84,7	483.705	83,4	612.546	78,7	698.013	75,2
EEMM/educación secundaria (profesional)	635.116	70,4	524.695	71,5	454.171	73,6	449.008	73,3	456.316	73,3
FP I	169.340	53,6	69.540	50,6						
FP II	310.110	73,4	225.083	72,9	149.191	73,5	71.252	72,6	29.380	70,8
Módulos profesionales II	75.766	84,6	119.556	75,6	157.566	71,4	192.011	72,2	213.541	72,1
Módulos profesionales III	79.900	81,2	110.516	77,3	147.414	76,0	185.745	74,6	213.395	74,8
Educación especial	28.437	48,8	27.711	48,9	25.876	48,9	26.867	48,8	27.241	48,6
Programas de garantía social	24.273	70,6	29.019	72,0	33.551	64,8	35.939	70,1	42.027	69,7
Total	7.264.271	69,2	7.091.017	68,7	6.934.288	68,2	6.871.380	67,9	6.830.989	67,5

(1) Datos provisionales.

(2) Datos avance.

Fuente: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España, 2001-2002*. Datos avance.

Importante presencia del alumnado extranjero en los niveles de educación obligatoria

La distribución del alumnado extranjero por nivel educativo indica una importante presencia en los niveles de educación obligatoria (3,6 por 100 en primaria y 2,9 por 100 en ESO), que es algo menor en las diferentes modalidades de la educación secundaria no obligatoria (1,3 por 100 en los diversos bachilleratos y un 1,1 por 100 en FP). El incremento de la escolarización infantil de este alumnado y su relativo mayor fracaso en la etapa secundaria, se reflejan en la mayor importancia relativa que el alumnado adscrito a Programas de Garantía Social va adquiriendo frente al bachillerato y la FP.

El alumnado universitario disminuyó⁵ por segundo año consecutivo, y también continuó la progresiva reducción de alumnos matriculados en titulaciones de ciclo largo que se inició en el curso 1997/98. La presencia femenina permanece en los últimos tres cursos en un 53 por 100. Respecto a la distribución del alumnado universitario por tipo de enseñanzas, se mantienen en casi la mitad (48,8 por 100) los estudiantes matriculados en ciencias sociales y jurídicas, sigue descendiendo la proporción de alumnos en humanidades y ciencias experimentales, y empieza a disminuir también el porcentaje de los que estudian ciencias de la salud; sólo se incrementa muy ligeramente el alumnado de carreras técnicas.

Disminución del alumnado universitario, de las titulaciones y escasa presencia de los extranjeros

Según datos del Informe Global del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PNECU), en los últimos ocho cursos académicos se ha incrementado el número de titulaciones en un 50 por 100 (59 por 100 de ciclo corto y 41 por 100 de ciclo largo). Sin embargo, el número de plazas ofertadas relativamente ha crecido poco (8 por 100), aumentando las de ciclo corto (21 por 100) y disminuyendo las de ciclo largo (2 por 100). Según los datos de este informe, y para estos mismos años, únicamente las enseñanzas pertenecientes a la rama de ciencias de la salud y a las enseñanzas técnicas de ciclo largo tienen una demanda superior a la oferta. Esta diversificación de la oferta de titulaciones, junto a la caída demográfica, ha posibilitado una incipiente competencia entre las instituciones y ha permitido el descenso de las notas de corte para el acceso a todas las titulaciones.

Respecto al porcentaje de extranjeros en las universidades españolas, a pesar de haberse incrementado un 57 por 100 en los últimos cinco años, en el curso 2000-01 tan sólo suponían un 1 por 100 del total de universitarios. Del total del alumnado extranjero matriculado (14.400) en el curso 2000/01, una gran mayoría está matriculada en la UNED (2.300), seguidos de la Complutense de Madrid (1.700), la de Sevilla (1.200) y la de Granada (950). Las carreras con mayor número de extranjeros son Derecho (1.409), Dirección y Administración de Empresas (962), Farmacia (848) y Medicina (789). Sin embargo, en los cursos de postgrado, su presencia se eleva casi hasta un 15 por

⁵ MECD, Consejo de Universidades, *Estadística Universitaria en España del curso 2001/2002*.

CUADRO III-2
**ALUMNOS UNIVERSITARIOS POR ÁREA DE ENSEÑANZA
 Y CICLO, 1997-2002**

Área de enseñanza	1997-1998		1998-1999		1999-2000		2000-2001		2001-2002	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Humanidades	156.204	9,9	161.188	10,2	168.261	10,6	158.016	10,2	151.365	9,9
CC. Jurídicas y Sociales	809.316	51,4	802.077	50,7	777.593	49,2	750.930	48,5	746.064	48,8
Ciencias Experimentales	135.648	8,6	134.734	8,5	140.758	8,9	127.244	8,2	121.032	7,9
Ciencias de la Salud	111.384	7,1	113.529	7,2	116.457	7,4	118.627	7,7	116.302	7,6
Técnicas	363.093	23,0	371.267	23,5	378.346	23,9	392.514	25,4	394.594	25,8
Total	1.575.645	100,0	1.582.795	100,0	1.581.415	100,0	1.547.331	100,0	1.529.357	100,0
Ciclo corto	550.705	35,0	564.998	35,7	592.374	37,5	584.360	37,8	580.149	37,9
Ciclo largo	1.024.940	65,0	1.017.797	64,3	989.041	62,5	962.971	62,2	949.208	62,1
Tercer ciclo	61.097		62.625		61.483		59.835		61.310	
Titulaciones propias	11.804		8.224							

Fuente: Consejo de Universidades, *Estadística Universitaria del curso 2001-2002*.

100, aunque su distribución por universidades no es ni mucho menos uniforme. Esta cifra se supera ampliamente en la Universidad Carlos III de Madrid, con un 41 por 100 de alumnos matriculados en tercer ciclo, a la que le siguen la Autónoma de Barcelona (20 por 100) y la de Extremadura (22 por 100).

Aumento de las tasas de escolaridad en los niveles de enseñanza no obligatoria

Las tasas de escolaridad en el tramo de edad de 0 a 3 años continúan siendo muy pequeñas (1,5 por 100 a los 0 años, 6,8 por 100 al año y de 15,9 por 100 a los dos años) y han crecido poco respecto al año pasado, permaneciendo las importantes diferencias territoriales a este respecto. Sin embargo, el aumento de casi seis puntos en la escolarización en educación infantil respecto al curso anterior ha hecho que en este año se alcance prácticamente la escolarización total de los niños de 3 a 5 años, con una tasa de un 98 por 100⁶. Además, en este curso el número de Comunidades Autónomas que alcanzan la escolarización total se sigue ampliando respecto al año anterior, y sólo en la Región de Murcia dicha tasa fue más baja que en el año anterior.

Las tasas brutas de escolaridad durante el bachillerato y la FP (16-17 años) también se han incrementado respecto al año anterior⁷.

⁶ MECD, *Las cifras de la Educación Española. Estadísticas e indicadores*. Edición 2002. Datos referidos al curso 1999-2000.

⁷ MECD, *Estadísticas de la Educación en España, 2000-2001 y 2003-2002*. Datos avance.

Las únicas Comunidades Autónomas que no alcanzan la escolarización total en este nivel son actualmente: Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia, Navarra y Ceuta.

La tasa bruta⁸ de escolarización universitaria sigue su ritmo ascendente. En el curso 2001/02, el 42,5 por 100 de los jóvenes de 18 a 23 años seguía estudios universitarios.

El total de alumnos matriculados se elevó a 6.830.989, de los que un 67,8 por 100 asistieron a centros públicos y un 32,2 por 100 a centros privados. Los centros privados se encuentran a su vez divididos entre concertados, en los que la enseñanza se sostiene con fondos públicos, y no concertados, escolarizando éstos últimos sólo a un pequeño porcentaje de los alumnos que acuden a centros privados. Respecto al anterior año lectivo, la distribución del alumnado por tipo de centro, nivel educativo y Comunidad Autónoma no muestra apenas diferencias, a excepción del bachillerato LOGSE en el que se produce un ligero incremento de los centros privados. Sin embargo, hay que destacar nuevamente el mayor peso de la enseñanza privada en la atención a la primera infancia, llegando a ser la única oferta en Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla. Por otro lado, aunque se produce un continuado aumento del alumnado universitario de las privadas desde 1996/97, su presencia en el sistema es aún minoritaria (7,9 por 100).

*Mayor
concentración
del alumnado
extranjero en
la red pública*

Atendiendo a la titularidad de los centros, un 81 por 100 de los alumnos extranjeros cursan estudios en centros públicos. La opción por la escuela pública es muy alta (aproximadamente el 90 por 100) en Andalucía, Murcia y Castilla-La Mancha, que también presentan una concentración del alumnado autóctono mayor que la media. Un caso excepcional es Madrid, que con una concentración del alumnado autóctono por debajo de la media nacional (55,4 por 100), sin embargo concentra en centros públicos al 73 por 100 del alumnado inmigrante.

Puestos en relación con los alumnos matriculados en ambas redes de centros en el curso 2000-2001, se observa que la proporción

⁸ Esta tasa se calcula como porcentaje del total de alumnos universitarios matriculados sobre la población de 18 a 23 años. La tasa neta, calculada como porcentaje del alumnado de 18 a 23 años sobre la población en esas mismas edades arroja un resultado mucho más bajo, 23,4 por 100; la razón es que en el curso 2001/02 más de 540.000 estudiantes universitarios tenía 24 o más años de edad.

de alumnos extranjeros es mayor en los centros públicos que en los privados en el conjunto de las etapas educativas analizadas, 2,2 por 100 frente a 1,3 por 100 respectivamente. Estas diferencias se dan en el mismo sentido en cada una de las etapas educativas por separado, siendo mayores en las tres primeras: en educación primaria, un 2,8 por 100 de los alumnos de los centros públicos son extranjeros frente a 1,5 por 100 en los centros privados; en educación secundaria obligatoria, un 2,4 por 100 frente a 1,1 por 100, y en educación infantil, un 2,3 por 100 frente a 1,2 por 100. En el conjunto de la educación secundaria post-obligatoria la diferencia se reduce a un punto por mil entre ambos tipos de centros.

El gasto público en educación universitaria y no universitaria inferior a los países de nuestro entorno

El gasto público en educación no universitaria en España no alcanza todavía la media de los países de su entorno en porcentaje sobre el PIB⁹. Así, el gasto español en 2000 era del 4,5 por 100, mientras que en la Europa de los 15 alcanzaba el 5 por 100 en 1999. El gasto medio por estudiante (en términos absolutos y precios constantes) en los niveles educativos no universitarios se ha incrementado entre 1995 y 1999 por encima del 20 por 100 y ha crecido más rápido que el PIB per cápita, debido, entre otras causas, al descenso experimentado en el alumnado matriculado. Sin embargo, España no alcanza aún la media de los países de la OCDE en el gasto por estudiante en educación primaria y secundaria.

El gasto en educación superior en España en 1999 era en términos de porcentaje sobre el PIB del 1,1 por 100, todavía inferior al promedio de los países de la OCDE y el gasto anual medio por estudiante en 1999 era el tercero más bajo, después de Portugal y Grecia, de los países de la Unión Europea (5.707 \$ en paridad de poder adquisitivo). Existen también disparidades importantes entre unas universidades y otras, como destaca el Informe Global de Universidades (1996-2000) del Consejo de Coordinación Universitaria.

Considerable variación de las becas y ayudas al estudio por nivel educativo

Una de las partidas más importantes del gasto en educación son las becas y ayudas al estudio. La cuantía destinada a becas y ayudas en el curso 2000-2001 aumenta en todos los niveles y supone un crecimiento global de un 11,2 por 100 respecto al año anterior¹⁰. El nú-

⁹ OCDE, *Education at a Glance* 2002.

¹⁰ Los resultados de *Estadística de Becas* del MECD, que se ha iniciado con los datos del curso 1999-2000, muestran por primera vez información acerca de

mero de becarios por cada 1.000 alumnos y el importe medio por becario, varía considerablemente de unos niveles educativos a otros. Como es lógico, los Programas de Garantía Social y la educación especial son los que presentan una mayor ratio de becarios por alumno (349 y 888 respectivamente), sin embargo, no son los niveles que alcanzan un mayor importe medio por becario, que corresponden a FPII (739 euros) y a los ciclos formativos de FP (786 euros). En los niveles obligatorios, el número de becarios es relativamente escaso en educación infantil/ preescolar (41 por mil), aunque la cuantía media es de 397 euros, siendo el grueso de becarios el correspondiente a EGB/primaria (el 48 por 100 del total), aunque la cuantía media no es muy elevada (131 euros), y destaca el escaso ratio y cuantía media en la ESO (102 becarios por mil alumnos y 93 euros). El tipo de beca predominante es la ayuda para la adquisición de libros de texto y material didáctico (72 por 100 del total), seguida de la de comedor (10 por 100). Sin embargo, la distribución del importe destinado se reparte en su mayor parte en estas dos tipologías, pero también en las becas compensatorias¹¹ (22,9 por 100), aunque éstas sólo suponen el 4,4 por 100 del total de becas y un importe medio de 1.114 euros. Finalmente, los becarios que en términos generales y para todos los niveles educativos que reciben una cuantía superior a la media nacional son los que estudian en las Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla-León y Galicia, y los que menos los de Madrid y la Comunidad Valenciana.

Las ayudas a los estudiantes universitarios en España representan un 0,08 por 100 del PIB frente al 0,23 de la OCDE. Además es un sistema básicamente financiado por la Administración central¹², en el que el MECD aportó el 87 por 100 del monto total de ayudas concedidas. El importe global de las ayudas en el año 2000-01 ascendió a 444.770,34 miles de euros; aproximadamente el 28 por 100 son ayudas de compensación de las tasas académicas, que no reducen los cos-

*Dispersión en
la cobertura
y cuantía
de las becas
universitarias*

las becas otorgadas con cargo a sus propios presupuestos por las distintas Consejerías y Departamentos de Educación además de las incluidas en el ámbito de la Convocatoria General de Becas que corresponde al MECD y al Gobierno Vasco.

¹¹ Son las destinadas para compensar a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del estudiante al mercado de trabajo.

¹² Aunque las responsabilidades en materias de becas y ayudas para los estudios son compartidas por el Estado, Comunidades Autónomas y las propias universidades.

tes indirectos y de oportunidad; sin embargo, las ayudas compensatorias y la especial de movilidad destinadas a los estudiantes con menos recursos, sólo suponen el 6,2 por 100 de las becas. A este respecto, hay que señalar que España tiene un modelo de financiación directa a la universidad, en el que las tasas cubren sólo un pequeño porcentaje de los costes, no existiendo una cobertura generalizada de becas, mientras que otros países han optado por otros sistemas.

La dispersión tanto en los niveles de cobertura como en la cuantía media recibida por becario es más que notable. En universidades como las de Huelva, Jaén, Cádiz o Alcalá prácticamente la mitad de los estudiantes obtienen algún tipo de beca, mientras en otras como Girona, Politécnica de Cataluña, Las Palmas, Rey Juan Carlos, UNED y Politécnica de Madrid, sólo la consiguen uno de cada cuatro. La menor cuantía de las mismas corresponde, además de a las tres últimas mencionadas, a las universidades Pompeu Fabra, País Vasco, Islas Baleares, y a la Autónoma, Complutense y Carlos III de Madrid, que reciben por alumno la mitad del importe que los alumnos de Santiago de Compostela o Extremadura.

2.1.2. Prosiguió la reforma normativa

El año 2002 ha estado marcado por la aprobación de la Ley Orgánica, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. Esta reforma modifica las tres leyes orgánicas vigentes hasta su aprobación en materia no universitaria, la LODE¹³, la LOGSE¹⁴ y la LOPEG¹⁵, e incluso aspectos aún vigentes de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y de financiamiento de la Reforma Educativa, incrementándose con ello el grado de complejidad interpretativa de las normas legislativas en educación.

La extensión y universalización de la educación básica alcanzada ha supuesto un importante avance hacia la efectiva igualdad de oportunidades y ha facilitado un incremento en los niveles de cualificación de la población, pero también ha aumentado la complejidad

¹³ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

¹⁴ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

¹⁵ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

dad del sistema educativo. Un sistema educativo que en su nivel no universitario muestra una serie de deficiencias y nuevos retos que todos deben afrontar. Los problemas más relevantes se manifiestan en el nivel de la educación secundaria, dónde las elevadas tasas de abandono¹⁶ de la educación obligatoria son en efecto muy preocupantes dada su importancia para la empleabilidad, y también, como se ha podido ver anteriormente, el nivel medio en rendimiento de los alumnos es muy mejorable¹⁷. Por otro lado, la atención a la primera infancia, la ampliación de la atención educativa a la población adulta, las nuevas necesidades de homologación y flexibilidad del sistema educativo derivadas de la integración europea, la adopción de una perspectiva de la educación y la formación a lo largo de toda la vida, y el rápido incremento de la población escolar procedente de la inmigración, son algunos de los nuevos retos a los que se enfrenta la escuela y a los que pretende responder esta modificación de la ordenación del sistema educativo en sus niveles no universitarios.

En definitiva, el problema de fondo que se plantea es cómo enfocar la complejidad creciente de las escuelas, en las que la diversidad, la universalidad y la calidad deberían estar presentes, porque tanto el diagnóstico, como la necesidad de una reforma del sistema educativo hasta ahora vigente, son cuestiones compartidas por la mayoría de la comunidad escolar.

A continuación se realiza una breve descripción de las novedades que se introducen en la estructura del sistema educativo¹⁸ (cuadro III-3). Empezando por la configuración del hasta ahora primer ciclo de educación infantil, como enseñanzas con carácter educativo-asistencial, con la denominación de educación preescolar, dirigida a los niños hasta los tres años de edad, que tiene un carácter voluntario y para la que se establece, por primera vez, la necesidad de que las administraciones educativas deban proporcionar puestos escolares gratuitos suficientes para atender a las necesidades que concurren en las familias.

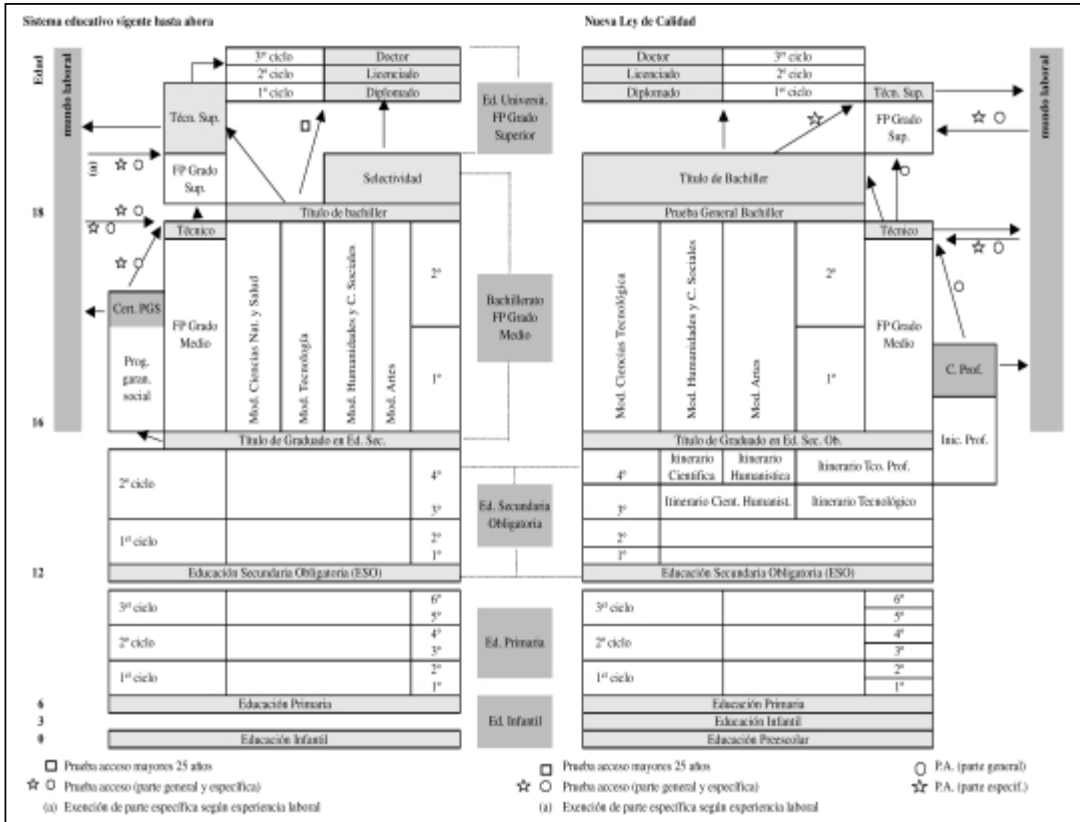
*Novedades en
la estructura
del sistema
educativo*

¹⁶ Una cuarta parte del alumnado no obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, y abandona el sistema sin titulación ni cualificación.

¹⁷ El rendimiento de los alumnos españoles se sitúa por debajo de la media de la de Unión Europea en materias instrumentales como las matemáticas y las ciencias.

¹⁸ Que se establecen en el Título I de la actual regulación y que anteriormente estaban contenidas en el Título I y II de la LOGSE.

CUADRO III-3
LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN: ESTRUCTURA
DEL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: MECD.

Por lo que respecta a la educación infantil, ésta se extendía antes hasta los seis años y se organizaba en dos ciclos; ahora abarca de los tres a los seis años, conserva su carácter voluntario pero gratuito, y se adelanta en el currículo el desarrollo de las habilidades básicas de razonamiento numérico, lectura y escritura, mientras que hasta ahora el inicio de estas materias se abordaba en el primer curso de primaria.

Superadas las fases de preescolar e infantil, los alumnos pasarán a la etapa de educación primaria, que comprende de los seis a los doce años y que presta atención preferentemente a la lectura, la escritura y el cálculo. Esta fase permanece dividida en tres ciclos, integrados por dos cursos cada uno. En esta etapa, así como en la educación secundaria obligatoria, se realizará una prueba general

de evaluación al final de cada ciclo, cuya única finalidad es facilitar a la comunidad educativa información precisa sobre el grado de consecución de los objetivos relacionados con las competencias básicas del correspondiente nivel educativo, pero si el alumno no alcanza dichos objetivos podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo, aunque una sola vez a lo largo de toda la primaria.

El nivel de educación secundaria obligatoria, al igual que la antigua ESO, está integrado por cuatro cursos (de los doce a los dieciséis años), aunque sin ciclos. Durante los dos primeros cursos, los alumnos estudiarán las mismas asignaturas y en los dos posteriores se organizarán en asignaturas comunes y específicas o itinerarios formativos, entre los que se prevé movilidad. La evaluación en esta etapa se realizará por asignaturas al final de cada curso. Los alumnos que no superen alguna asignatura podrán realizar una prueba extraordinaria para recuperarla. Una vez realizada esta prueba, cuando el número de asignaturas no aprobadas sea tres o más, el alumno deberá repetir, aunque cada curso podrá repetirse una sola vez. Por tanto, todos los alumnos, independientemente del itinerario que elijan, para obtener el mismo título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que permitirá acceder al bachillerato y a la FP de grado medio, deberán aprobar todas las asignaturas. No obstante, el Gobierno establecerá las condiciones para que se obtenga este título excepcionalmente sin haber superado todas las asignaturas de la etapa (artículo 31.2). En caso contrario, recibirán un Certificado de Escolaridad, en el que constarán los años cursados. Con este sistema, se elimina la denominada promoción automática en este nivel (es decir, las restricciones para la repetición de los cursos) y la obtención del Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por la simple consecución de los objetivos globales de la etapa que establecía la LOGSE.

En este nivel se introduce la posibilidad de que los alumnos mayores de 16 años y excepcionalmente de quince años, que no quieran cursar los itinerarios de la secundaria puedan cursar programas de Iniciación Profesional, que sustituyen a los actuales programas de Garantía Social, pero cuya superación sí da derecho a la obtención del título de esta etapa, algo que no sucedía con la anterior legislación. En estos programas, que durarán dos años, los alumnos recibirán formación de los contenidos curriculares esenciales de la educación secundaria y también módulos profesionales. Si el alumno supera total o parcialmente los módulos profesionales tendrá derecho a una certificación, que estará homologada por el Catálogo

Nacional de Cualificaciones; además, quienes superen la totalidad de módulos profesionales podrán acceder a la FP de grado medio, a diferencia de lo que sucedía en Garantía Social.

El Informe del Proyecto para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) recomienda para mejorar la equidad evitar la discriminación en los sistemas de selección del alumnado, incrementar los recursos en las escuelas que escolaricen alumnos con mayores dificultades y reducir la segregación de alumnos en términos de variables socioeconómicas o capacidades en distintos centros o itinerarios. Esta segregación refuerza la distancia social, y no favorece un mayor rendimiento educativo. El Informe señala que los países «con las diferencias más grandes entre escuelas tienden a ser aquellos que diversifican a sus estudiantes en diferentes tipos de escuela secundaria». El debate en España se ha centrado en determinar si el establecimiento de itinerarios a partir de los 14 años, impartidos en los mismos centros y que dan lugar a una misma titulación, suponen o no una separación temprana en los términos a los que se refiere la OCDE.

El siguiente nivel continuará siendo el bachillerato, en el que se reducen de cuatro a tres las modalidades a impartir: bachillerato de las artes; bachillerato de ciencia y tecnología, y de humanidades y ciencias sociales. Cada uno de ellos se organizará en materias comunes, materias de modalidad y materias optativas. Las asignaturas comunes serán: sociedad, cultura y religión, educación física, filosofía, historia de España, historia de la filosofía, lengua castellana y literatura, y lengua extranjera. Para obtener el Título de Bachiller será necesario haber aprobado todas las asignaturas y la superación de una Prueba General de Bachillerato (PGB). La prueba comprenderá una parte común y una parte específica de cada modalidad. Cada alumno dispondrá de cuatro convocatorias para superar la prueba, según se desarrollará reglamentariamente. Una vez agotadas, podrá presentarse por el procedimiento que se establezca para que las personas mayores de 21 años adquieran el Título de Bachiller. La nota del Título de Bachiller será la media del expediente del bachillerato y de la calificación obtenida en la PGB. Este título será necesario para acceder a los estudios universitarios. Para los alumnos que hayan aprobado todas las asignaturas de una de las modalidades del bachillerato pero que no hayan aprobado la PGB, se les emitirá un Certificado con efectos laborales, que les permitirá también acceder, mediante una prueba de conocimientos específicos, a la formación profesional de grado superior.

Con la denominación de necesidades educativas específicas, en esta Ley se aborda la regulación del proceso educativo de los alumnos extranjeros, los alumnos superdotados intelectualmente y a los alumnos con necesidades educativas especiales, introduciendo para los primeros programas específicos de aprendizaje de la lengua y cultura españolas, con la finalidad de facilitar su integración en el sistema educativo.

*Nueva
regulación
de otras
enseñanzas:
necesidades
educativas,
idiomas y
enseñanza
de adultos*

Respecto a las enseñanzas especializadas de idiomas, reguladas en el Título II, éstas se organizan en tres niveles: básico, intermedio y avanzado. Asimismo, la Ley prevé que las Escuelas Oficiales de Idiomas puedan impartir la enseñanza de español como lengua extranjera y también ofrezcan a las personas adultas, y especialmente a los profesores, enseñanzas de actualización de conocimientos de idiomas. Además, se establecen pruebas homologadas en los IES para obtener las correspondientes certificaciones oficiales a los alumnos que estén cursando enseñanzas de bachillerato o de formación profesional.

También la Ley aborda, en su Título III, las enseñanzas destinadas a la formación permanente de las personas adultas. Estará orientada, fundamentalmente, a cubrir la enseñanza básica y la enseñanza de carácter no obligatorio, ya sea a través de la modalidad presencial o a distancia.

Otra de las importantes novedades de la nueva regulación hacen referencia a la función docente. Respecto a la formación inicial, cabe destacar la creación para el acceso a los Cuerpos docentes del Título Profesional de Especialización Didáctica, necesario para impartir las enseñanzas de la educación secundaria, con la novedad de que la fase de prácticas podrá realizarse una vez superado el procedimiento de acceso al Cuerpo Docente correspondiente. Respecto a la formación permanente, el MECD, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá periódicamente Planes Generales de formación permanente del profesorado, en todos los niveles y modalidades de enseñanza. También se recogen la existencia de planes de valoración del profesorado, así como procesos de evaluación voluntaria de los docentes, que tendrán efectos en la carrera profesional de los interesados, y otras medidas de apoyo al profesorado, como el reconocimiento de la especial complejidad de la función tutorial en todos los niveles educativos mediante los

*Novedades
en el acceso
y promoción
docente*

oportunos incentivos profesionales o económicos, la sustitución de jornada lectiva por actividades de otra naturaleza, sin disminución de retribuciones de los profesores mayores de 55 años, protección y asistencia jurídica, el desarrollo de licencias retribuidas, con el fin de estimular la realización de actividades de formación y de investigación e innovación educativas. Por otra parte, se articula y vertebra el desarrollo de la carrera profesional docente con tramos sucesivos, estableciéndose tres referencias, vinculadas a la pertenencia a los tres cuerpos docentes básicos, Maestros, Profesores de Enseñanza Secundaria y de Catedráticos. Desde cualquiera se podrá acceder al cuerpo de Inspectores de educación.

*Nueva
organización
de los centros
públicos*

Respecto a la organización y dirección de los centros docentes, lo más destacable es que se establece una nueva organización de los centros docentes públicos, anteriormente prevista en el Título II de la LOPEG. Se distingue entre los órganos de gobierno de los centros, es decir, el Director y el equipo directivo del centro (Jefe de estudios, Secretario y cuantos otros determinen las administraciones educativas) y órganos de participación en el control y gestión de los centros (Consejo Escolar y Claustro de profesores). Estos últimos evaluarán el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos del centro y analizarán los resultados de las pruebas externas del mismo que se realicen. El Consejo Escolar deja de ser un órgano de gobierno de los centros y pasa a ser un órgano de participación en la gestión y control del centro. En el aspecto competencial, la elección del director del centro deja de estar atribuida al Consejo Escolar, así como el régimen disciplinario del alumnado, que pasa a ser ejercido por el Director, el cual será seleccionado mediante un proceso de concurso de méritos, por una Comisión donde estarán presentes representantes de la administración y del profesorado del centro, derogándose el régimen de habilitaciones para el ejercicio de la función directiva y el régimen jurídico de elección del Director previsto en la LOPEG (Capítulos I y II del Título II). Otro de los aspectos destacados en el ámbito de la autonomía pedagógica de los centros es la eliminación de los proyectos curriculares de centro, quedando en vigor únicamente las programaciones didácticas de los departamentos como vía de planificación y desarrollo curricular. Es también destacable en este aspecto organizativo la creación de la figura de los centros docentes con especialización curricular en determinados aspectos.

Por último se aborda la normativa referente a la inspección del sistema educativo, donde se incluye como novedad destacada la Alta Inspección del Estado, cuya normativa específica se encontraba hasta el momento regulada en normas con carácter reglamentario. Por lo que respecta a la organización de la inspección educativa cabe destacar el establecimiento de especialidades, a las cuales serán adscritos los funcionarios que prestan servicios como inspectores.

Pero además de esta reforma, este año, según el calendario de aplicación de la reforma de las enseñanzas mínimas en ESO¹⁹, se produjo el incremento del horario lectivo en el primer ciclo de 35 horas anuales más en el área de matemáticas y en el de lengua castellana y literatura, reduciéndose los horarios de música y artes plásticas en la misma proporción. Además, se añade un total de 170 horas, en el segundo curso del segundo ciclo, para dos áreas a elegir entre las cuatro siguientes: ciencias de la naturaleza, educación plástica y visual, música y tecnología.

*Primer año
de aplicación
de una reforma
de enseñanzas
mínimas en ESO*

Por otro lado, la formación profesional reglada se encuentra en una fase de transición entre la anterior ordenación y la instaurada por la LOGSE, y en el inicio del establecimiento de un nuevo sistema de FP, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional, cuyo anteproyecto tuvo el CES la ocasión de dictaminar²⁰, que intercomunica los tres subsistemas de formación que venían desarrollándose paralelamente y sin ninguna conexión, para mejorar su incidencia en el empleo.

*FP: entre la
LOGSE y la
nueva Ley*

Respecto al acceso a la universidad, las actuaciones más relevantes son la modificación de las normas que regulan la prueba de acceso a los estudios universitarios²¹, para adaptar estas pruebas a los nuevos contenidos y distribución de las materias a lo largo de

*Nuevos cambios
legislativos en
el acceso a la
Universidad*

¹⁹ RD 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el RD 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO.

²⁰ Dictamen 2/2001 sobre el anteproyecto de Ley de la Formación Profesional y de las Cualificaciones, sesión del pleno de 27 de junio.

²¹ Real Decreto 1025/2002, de 4 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, modificado y completado por el Real Decreto 990/2000, de 2 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

los dos cursos del bachillerato²², aunque su aplicación no se realizará hasta el curso 2002/03. Por otro lado, aunque es a partir del curso 2003/04 cuando deberían estar abiertas el 100 por 100 de las plazas ofertadas en distrito abierto²³, según datos del MECD, la cifra ha alcanzado el 75 por 100 (un total de 202.619 sobre las 270.078 previstas en total), y siete Comunidades Autónomas²⁴ lo han implantado ya al 100 por 100. La reducción de la demanda universitaria tiene sin duda que ver en ello.

*Puesta en
marcha de
los primeros
desarrollos
reglamentarios
de la LOU*

Finalmente, durante este año se han puesto en marcha los principales desarrollos reglamentarios de la LOU. Se ha constituido el nuevo Consejo de Coordinación Universitaria, máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario español, y se ha creado la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)²⁵ y en virtud de sus funciones y tal como exigía la LOU en sus artículos 51 y 52, se ha procedido a regular²⁶ el procedimiento para la obtención de la evaluación o informe que corresponde emitir a la ANECA, para poder ser contratado por una universidad pública, en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado para las que la mencionada Ley exige dicha evaluación, o bien a los efectos de poder ser contratado como profesor por una universidad privada (artículo 72). También la ANECA ha publicado²⁷ los criterios generales de evaluación para dicha contratación, y el procedimiento de presentación de solitu-

²² Real Decreto 3474/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifican el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato, y el Real Decreto 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del bachillerato.

²³ La legislación establecía que para este curso un mínimo del 50 por 100 de las plazas debían ser ofertadas en distrito abierto.

²⁴ Aragón, Canarias, Castilla y León, Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja.

²⁵ Orden ECD/2368/2002, de 9 de septiembre, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones la denominada «Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación» de Madrid.

²⁶ Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

²⁷ Resolución de 17 de octubre de 2002, de la Dirección General de Universidades, por la que se publican los criterios generales de evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación para la contratación de personal docente e investigador y se determina el procedimiento de presentación de solicitudes de evaluación o informe.

des de evaluación o informe. También se han regulado los aspectos básicos del procedimiento del sistema de habilitación para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso respectivos²⁸, que también preveía la LOU. Además, dentro del desarrollo reglamentario de la LOU, se ha aprobado la creación del Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas²⁹, y se han celebrado elecciones a rector con el nuevo sistema previsto en un total de 15 universidades.

Además, se ha avanzado sustancialmente en el proceso de convergencia europea en la enseñanza superior con la aprobación de un documento marco al respecto por el Ministerio de Educación. Entre las propuestas de dicho documento figuran la adopción del sistema de créditos europeos, la adaptación de nuestras enseñanzas y títulos oficiales universitarios al esquema diseñado en la Declaración de Bolonia, la incorporación del suplemento europeo al título, y la búsqueda de criterios comunes de certificación y acreditación de la calidad.

2.1.3. Evaluación y calidad del sistema educativo español

La evaluación del sistema educativo en su nivel no universitario se sitúa en el ámbito de las competencias estatales y está atribuido al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que se crea en la LOCE, y que asume las funciones hasta ahora atribuidas en la LOGSE al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Las evaluaciones más recientes realizadas por este organismo, se circunscriben a los niveles obligatorios³⁰, y ya fueron estudiadas en la Memoria del año 2000. A continuación se hará referencia a los indicadores de resultados más habituales en estas dos etapas, y después se resumirán las principales conclusiones del ya citado Informe PISA, que proporciona información válida y fiable sobre los resultados educativos de los alumnos al final de la educación obligatoria (alumnos

²⁸ Real Decreto 774/2002, de 26 de julio, por el que se regula el sistema de habilitación nacional para el acceso a Cuerpos de Funcionarios Docentes Universitarios y el régimen de los concursos de acceso respectivos.

²⁹ Real Decreto 1282/2002, de 5 de diciembre, por el que se regula el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas.

³⁰ La educación primaria en 1999 y 4.º de la ESO en el año 2000. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000*.

de 15 años) en los países miembros de la OCDE³¹ en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

El 12 por 100 de los alumnos no termina a su edad la enseñanza primaria

El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo³² de educación primaria apenas ha variado respecto al curso anterior, y aumenta conforme se avanza de curso, pasando del 2,3 en el segundo curso a 5,1 en el sexto curso; en todos ellos la proporción de alumnado de centros públicos y de niños repetidores es siempre superior a la de los centros privados y a la de sus coetáneas femeninas. El porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco respecto al curso anterior, situándose en 1999/2000 en el 87,5 por 100.

Abandono escolar temprano y bajo rendimiento en educación secundaria obligatoria

En la educación secundaria obligatoria, diferentes indicadores muestran que el abandono escolar temprano y bajo rendimiento académico en esta etapa se agudiza. Así, según datos de Eurostat³³, España es el segundo país de Europa con mayor proporción (el 29 por 100) de población entre 18 y 24 años que ha alcanzado como máximo educación secundaria inferior y no recibe ningún tipo de educación ni formación; a pesar de la importante disminución (8,7 puntos) desde el año 1993, se encuentra 10 puntos por encima de la media europea. Por otro lado, el porcentaje de alumnado que promocionó curso en 1999-2000³⁴, en el 2.º, 3.º y 4.º curso de la ESO, fue 84,6; 73,6 y 73,2 por 100 respectivamente. Sólo el 76 por 100 alcanza 3.º de ESO con 14 años y el 63,9 alcanza 4.º de ESO con 15 años. A este respecto hay que destacar que la propia Comisión de las Comunidades Europeas, en un documento³⁵ que aborda la cuestión de la inversión en educación y formación, manifiesta que un índice elevado de fracaso y abandono escolares puede deberse al hecho de que se obligue a los estudiantes, o a sus padres, a elegir de forma prematura entre distintas opciones, y a este respecto reseña los costes indirectos que entraña el hecho de percibir la formación profesional como una opción de segunda, tanto en secundaria como en la educación superior. Sin embargo, una mejor

³¹ Con la ventaja de que los resultados obtenidos son comparables independientemente de los diferentes contextos culturales en que se obtienen.

³² MECD, *Las cifras de la Educación Española. Estadísticas e indicadores*. Edición 2002. Datos referidos al curso 1999-2000.

³³ Eurostat, *Structural Indicators*, 2002.

³⁴ MECD, *Las cifras de la Educación en España*, 2002.

³⁵ Comunicación de la Comisión: «Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa». COM (2002) 779 final.

orientación y niveles superiores de estudios permitirían ahorrar los gastos sociales que entrañaría el abandono escolar temprano.

Además, un 36 por 100 acumula retrasos antes de 4.º de la ESO, siendo el porcentaje de éstos que ya acumuló retrasos en primaria del 14,5. Por ello, algunos creen que el esfuerzo se debería realizar en esta etapa, con apoyos a la lectura, a las matemáticas y a las estrategias de aprendizaje, pues el mejor predictor de los resultados en la secundaria son los obtenidos al finalizar la primaria. Otra cuestión que llama la atención a este respecto es que ante la mala situación de la secundaria, la proporción de alumnado matriculado en Programas de Diversificación Curricular tan sólo sea del 3,2 en el tercer curso y de 5,6 en cuarto curso.

Como ya se pudo observar en la Memoria del año pasado (anexo III-2), la puntuación media de cada país en la escala de habilidad lectora³⁶, muestra algunas diferencias entre países en cuanto al rendimiento medio de los estudiantes, diferencias que en el caso de los países que integran la Unión Europea son de 76 puntos en el área de lectura, de 79 en ciencias y de 89 en matemáticas.

Las tres escalas combinadas para cada área se idearon de modo que, para el conjunto de los países miembros de la OCDE, la puntuación media sea de 500 puntos y que aproximadamente dos tercios de los alumnos tengan una puntuación entre 400 y 600 puntos. Dada esta referencia, en los países que componen la Unión Europea los rendimientos medios en las tres áreas son bastante más altos en Finlandia y Reino Unido, y sólo algo más altos en Austria, Francia, Noruega y Suecia. Sin embargo, por debajo de esa media y nuevamente en las tres áreas evaluadas, se sitúan todos los países del sur de Europa y Alemania. Sólo presentan una situación diferente para cada área, Bélgica, que está por encima en matemáticas y lectura y por debajo en ciencias, y Suiza y Dinamarca, que tan sólo están por encima de la media en matemáticas.

Pero si la diferencia en el rendimiento medio entre algunos países es grande, la variación en el rendimiento de los estudiantes dentro de cada país³⁷ es mucho mayor. En todos los países, el rango de rendimiento de los estudiantes en la mitad central exce-

El alumnado español de 15 años por debajo de las puntuaciones medias en habilidad lectora, en matemáticas y en ciencias

³⁶ Con un grado de confianza del 95 por 100.

³⁷ Esta diferencia se puede observar al considerar el rango de puntuaciones obtenidas por la mitad central de la población: es decir, la amplitud entre los estudiantes situados en el puesto 25 y 75 de cada grupo de 100, ordenados según el

de la amplitud de un nivel de rendimiento (73 puntos) y en algunos casos³⁸ supera en dos veces dicha magnitud, mientras que el promedio de esta diferencia en los países miembros de la OCDE es de 1,86; esta diferencia levemente superior en el caso de España (1,97).

Rendimiento de los estudiantes en habilidad lectora por niveles

Se evaluó la habilidad de los alumnos para recuperar una información específica, su capacidad para interpretar lo que habían leído, y hasta qué punto eran capaces de reflexionar sobre un texto y valorar el mismo, basándose en sus conocimientos previos. Se calificó a los alumnos con una puntuación en cada uno de estos tres aspectos de la habilidad lectora basándose en el nivel de dificultad de las tareas que eran capaces de realizar. Sobre la base de estas puntuaciones, se asignó a cada estudiante a un nivel de lectura, siendo el más alto el nivel quinto³⁹ y el más bajo el primero⁴⁰.

En general, y España no es una excepción, dentro de cada país un porcentaje similar de estudiantes se sitúa en cada nivel en los diferentes aspectos de la habilidad lectora (cuadro III-4). España se encuentra al nivel del promedio de los países de la OCDE, es decir, aproximadamente el 12 por 100 de los alumnos de 15 años mostraron un rendimiento correspondiente al primer nivel, pero no a otro superior. Además, un 6 por 100 de los estudiantes no pudo realizar estas tareas sencillas, proporción que en España es algo inferior (4,1 por 100). La importancia de estas proporciones deriva de que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para incrementar y ampliar sus conocimientos en otras áreas.

rendimiento, por lo que cuanto más amplia sea la amplitud, más desiguales serán los resultados dentro de un mismo país.

³⁸ Bélgica, Alemania y Nueva Zelanda.

³⁹ Los estudiantes situados en el nivel quinto de la escala combinada de lectura son capaces de llevar a cabo tareas lectoras sofisticadas, tales como: manejar información difícil de encontrar en textos con los que no están familiarizados; mostrar una comprensión detallada de tales textos e inferir qué información del texto es relevante para la tarea; valorar críticamente y elaborar hipótesis, basándose en conocimientos especializados, así como incluir conceptos que pueden ser contrarios a las expectativas.

⁴⁰ Los estudiantes situados en el primer nivel sólo son capaces de realizar correctamente las tareas lectoras menos complejas, tales como localizar un único elemento de información, identificar el tema principal de un texto o hacer una conexión sencilla con los conocimientos cotidianos.

En total, en España el 16,3 por 100 de los estudiantes no progresa más allá de las tareas de primer nivel. Sin embargo, este porcentaje varía considerablemente entre países, desde menos del 10 por 100⁴¹ a más del 25 por 100⁴² de los estudiantes leen en ese nivel o por debajo.

Casi las tres cuartas partes de los alumnos de 15 años (72,7 por 100), como promedio de los países miembros de la OCDE, se sitúan en los niveles segundo⁴³, tercero⁴⁴ y cuarto⁴⁵, aunque en algunos países esta proporción desciende hasta algo más de la mitad y en otros, como España o Japón se incrementa hasta ocho de cada diez estudiantes, lo que proporciona una indicación sobre el grado de equidad con el que se distribuye el rendimiento en cada país. En el mismo sentido, alrededor del 60 por 100 de los alumnos de 15 años son capaces de realizar tareas del tercer nivel o superiores tanto en España como en el conjunto de los países de la OCDE, aunque esta cifra varía mucho entre países, desde más de tres cuartos de los alumnos⁴⁶ hasta por debajo de la mitad de los alumnos⁴⁷.

*Mayor equidad
que la media en
el rendimiento
de los
estudiantes en
habilidad lectora*

Finalmente, como promedio en los países de la OCDE, aproximadamente el 10 por 100 de los alumnos de 15 años rindieron en el quinto nivel. Aunque dicho porcentaje varía desde por encima del 15 por 100 en Australia, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, hasta por debajo del 5 por 100 en Brasil, Letonia, Luxemburgo, México, Portugal, España y Rusia.

⁴¹ Canadá, Finlandia, Japón y Corea.

⁴² Luxemburgo, México y Portugal.

⁴³ Los estudiantes que se sitúan en el nivel segundo son capaces de solucionar tareas lectoras básicas, tales como localizar información presentada directamente, llevar a cabo diversos tipos de inferencias de bajo nivel, deducir el significado de una parte bien definida del texto y utilizar algunos conocimientos externos al texto para comprenderlo.

⁴⁴ Los estudiantes que se sitúan en el nivel tercero son capaces de resolver tareas lectoras de complejidad moderada, tales como localizar múltiples elementos de información, establecer conexiones entre las diferentes partes de un texto y relacionar el texto con los conocimientos cotidianos habituales.

⁴⁵ Los estudiantes que se sitúan en el nivel cuarto son capaces de solucionar tareas lectoras complejas, tales como localizar información entremetida en el texto, reconstruir el significado a partir de los matices del lenguaje y valorar críticamente un texto.

⁴⁶ Finlandia y Corea.

⁴⁷ Brasil, Letonia, Luxemburgo, México, Portugal y Rusia.

CUADRO III-4
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL
DE HABILIDAD LECTORA, 2000

España y media OCDE	Menos de Nivel 1 (Menos de 335 pts.)		Nivel 1 (De 335 a 407)		Nivel 2 (De 408 a 480)		Nivel 3 (De 481 a 552)		Nivel 4 (De 553 a 625)		Nivel 5 (Más de 625 pts.)	
	%	SE	%	SE	%	SE	%	SE	%	SE	%	SE
Recuperación de la información												
España	6,4	0,6	13,9	1,0	25,6	0,8	30,5	1,0	19,0	0,9	4,8	0,4
Media OCDE	8,1	0,2	12,3	0,2	20,7	0,2	26,1	0,2	21,2	0,2	11,6	0,2
Interpretación de la información												
España	3,8	0,5	12,6	0,9	26,5	0,8	32,8	1,1	20,1	0,8	4,1	0,4
Media OCDE	5,5	0,1	12,2	0,2	22,3	0,2	28,4	0,3	21,7	0,2	9,9	0,1
Reflexión y valoración de la información												
España	3,9	0,4	11,0	0,7	22,1	1,1	31,1	1,2	23,6	0,9	8,4	0,6
Media OCDE	6,8	0,1	11,4	0,2	20,7	0,2	27,6	0,2	22,5	0,2	10,9	0,2
Escala combinada de lectura												
España	4,1	0,5	12,2	0,9	25,7	0,7	32,8	1,0	21,1	0,9	4,2	0,5
Media OCDE	6,0	0,1	11,9	0,2	21,7	0,2	28,7	0,2	22,3	0,2	9,5	0,1

Fuente: OCDE, *Knowledge and skills for life*. First Results from PISA 2000.

Sin embargo, a este respecto hay que recordar que la calidad no es sólo rendimiento académico; la evaluación del contexto y de los procesos escolares son factores muy relevantes en esos resultados. Según el Informe PISA, el rendimiento de los alumnos está influido claramente por factores como la motivación y las estrategias de aprendizaje, los años de escolarización de los padres, el gasto por alumno, el tiempo de enseñanza, el entorno familiar y el origen y composición sociocultural de las escuelas.

*El aprendizaje
de los
estudiantes y su
efecto en el
rendimiento*

Los principales resultados respecto a la motivación e implicación en el aprendizaje son: que una minoría significativa (más de una cuarta parte de los jóvenes de 15 años) muestran actitudes negativas hacia el aprendizaje, así como una falta de implicación con la escuela; que el interés de los estudiantes por la lectura y las matemáticas varía también ampliamente y está estrechamente asociado con el rendimiento. Al considerar diversos aspectos de cómo aprenden los estudiantes, el Informe PISA encuentra que el aspecto más próximamente relacionado con el rendimiento es «el control del proceso de aprendizaje», que la memorización por sí misma puede no ser la estrategia más efec-

tiva para la asimilación de nuevos conocimientos y que tanto las estrategias de aprendizaje cooperativas como las competitivas tienen un papel en el aprendizaje efectivo.

Por otro lado, es un hecho bien conocido que los estudiantes que provienen de entornos familiares más favorables (en factores tales como la educación y la ocupación laboral de los padres, así como los recursos en el hogar), obtienen mejores resultados escolares. En el Informe PISA se analiza internacionalmente tanto la intensidad de esta relación como su importancia a la hora de explicar las diferencias generales en el rendimiento de los estudiantes.

*La importancia
del entorno
familiar y
escolar en el
rendimiento*

Los principales resultados a este respecto muestran que, aunque no todos los estudiantes que provienen de entornos familiares desfavorables obtienen bajos rendimientos, el nivel de educación de los padres y un mayor nivel de comunicación social y cultural entre padres e hijos están asociados con un mejor rendimiento de los estudiantes. Los estudiantes que provienen de familias con más recursos económicos tienden a obtener mejor rendimiento, aunque es más fuerte aún la relación con las posesiones relacionadas con la cultura en sentido clásico, tales como libros y obras de arte.

Sin embargo, la composición social de la población de estudiantes de una escuela es un mejor predictor del rendimiento de los alumnos que el entorno social individual, aunque este fenómeno tiene causas complejas; el propio Informe subraya el enlace potencial entre la segregación social de los estudiantes en escuelas diferentes y la polarización de los estudiantes en cuanto a rendimiento. Por otro lado, las escuelas que tienen un clima más favorable y que poseen mejores recursos tienden, en diverso grado, a tener estudiantes más aventajados.

Teniendo en cuenta las tres áreas evaluadas, la influencia combinada de este conjunto de variables escolares explica un 31 por 100 de la variación en lectura entre escuelas dentro de los países, y del 21 por 100 de la variación entre países. Pero éstas, junto con las características del entorno familiar, explican el 72 por 100 de la variación entre escuelas dentro de los países y el 43 por 100 de la variación entre países.

El papel de las escuelas en la mejora del rendimiento

Otras conclusiones relevantes a las que llega el Informe PISA se refieren al papel que pueden jugar las escuelas en el rendimiento. La utilización de los recursos de las escuelas por parte de los estudiantes está más estrechamente asociada con el rendimiento de los alumnos que la infraestructura física de las escuelas; el profesorado cualificado es uno de los recursos más valiosos de las escuelas; la relación del número de estudiantes con el número de profesores es importante cuando esta proporción es relativamente alta (más de 25 alumnos). Pero también algunos aspectos de la gestión y la práctica educativa de las escuelas tienden a estar asociados con un mejor rendimiento de los estudiantes. Tres de estos factores tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo⁴⁸: los factores relacionados con el profesorado, que afectan al clima escolar⁴⁹; la moral y compromiso del profesorado; la autonomía escolar. Otros aspectos relacionados con las prácticas en la clase están asociados con un mejor rendimiento de los estudiantes: las relaciones entre el profesor y los alumnos; el clima de disciplina en las clases; y el grado en que los profesores enfatizan la importancia del rendimiento académico y exigen a los alumnos un alto rendimiento.

Sociedad de la información y comunicación en los centros educativos a la altura de la media europea

El papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la escuela como vía de acceso a la sociedad del conocimiento y como elemento de calidad del sistema educativo es hoy indiscutible. El equipamiento de ordenadores en los centros⁵⁰ escolares españoles está hoy día muy próximo a la media europea (7,2 por cada 100 alumnos, frente a 8,6 en la Unión Europea). En el total nacional⁵¹, la dotación de equipamientos es mayor en los centros privados que en los públicos, y dentro de estos últimos en los institutos de enseñanza secundaria que en los colegios de educación primaria. Sin embargo, la distribución es la inversa al considerar los ordenadores personales destinados al uso del profesorado. Respecto a las conexiones a Internet la situación es muy dispar, pues aunque casi todos los centros cuentan con conexión a Internet, existe una muy escasa implantación de líneas

⁴⁸ Como promedio en los países miembros de la OCDE.

⁴⁹ Tales como las expectativas del profesorado con respecto al rendimiento de los estudiantes.

⁵⁰ Comisión Europea, *Benchmarking Indicators dic. 2001* (Eurobarómetro 94/101 y 95/102).

⁵¹ MECD, *Encuesta piloto. Sociedad de la información y comunicación en los centros educativos*. Curso 2000-01.

rápidas (8 por 100), sólo hay 2,6 ordenadores conectados por cada 100 alumnos, un número similar a la Unión Europea; pero, sin embargo, en secundaria la media europea (6,5) casi dobla a la española (3,6). Por otro lado, la plataforma tecnológica es condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de las TIC en el sistema educativo. El grado de conocimiento y la forma de utilización de las TIC por parte del profesorado a este respecto es fundamental. El 20 por 100 de los profesores españoles (frente al 36 por 100 en la Unión Europea) utilizan semanalmente Internet en la docencia de materias diferentes a la informática. Dos de cada tres tienen conocimientos en TIC a nivel de usuario o superior, y se dispone de un ordenador para cada seis docentes, si bien la situación es algo mejor en ambas variables (conocimientos y recursos) en los centros privados que en los públicos, en los que, por otro lado, el mayor conocimiento de los docentes de secundaria respecto a los de primaria se enfrenta a una menor disponibilidad de ordenadores personales. Finalmente, indistintamente de la titularidad del centro, sólo tres de cada diez profesores utilizan las TIC con los alumnos; sin embargo, casi la mitad sí las utiliza en actividades propias, siendo mayor este uso entre los docentes de secundaria que en los de primaria. Otro elemento al que se le ha venido prestando menor atención, pero que resulta relevante, es la existencia o no de apoyo de personal técnico y de administración de los equipos informáticos.

Con la publicación del *Informe Global 1996-2000* se cierra el PNECU, y se establecen las bases del II Plan de la Calidad de las Universidades (PCU)⁵². Los principales resultados respecto a la calidad del sistema universitario muestran una mala valoración del diseño de los planes de estudios.

Continúan los procesos de evaluación de la calidad de las universidades

La falta de definición de los objetivos de las titulaciones es una de las carencias más generalizadas detectada por las universidades (83

⁵² Orden 1881/2002, de 5 de julio, por la que se establecen las bases para la concurrencia y seguimiento del II Plan de la Calidad de las Universidades.

Orden ECD/2047/2002, de 29 de julio, por la que se corrigen errores en la orden ECD/181/2002, de 5 de julio, por la que se establecían las bases de concurrencia y seguimiento del II Plan de la Calidad de las Universidades.

Orden ECD/2964/2002, de 13 de noviembre, por la que se resuelve la Orden ECD/1881/2002, de 5 de julio, por la que se establecen las bases para la concurrencia y seguimiento del II Plan de la Calidad de las Universidades.

Para más información se pueden consultar los documentos «Concepto y Métodos» y «II Plan de Calidad Universitaria» en: <http://www.mec.es/consejou/calidad/index.html>.

por 100 de las titulaciones), aunque sí se consideran definidos los perfiles de formación de las titulaciones (86 por 100). Por otro lado, destaca la mala valoración del diseño de los planes de estudios (78 por 100), proponiéndose su revisión en el 74 por 100 de las titulaciones. Los puntos más críticos a este respecto hacen referencia a la insuficiencia de su duración, el solapamiento e inadecuada secuenciación de contenidos por la falta de coordinación entre departamentos y profesores, la excesiva extensión de los programas, la distribución de los créditos, el excesivo número de asignaturas por curso, la escasa oferta de asignaturas optativas, la falta de análisis sobre el contexto socioeconómico en el que se desarrollan las titulaciones y la escasez de mecanismos para garantizar la actualización científica.

*Escasa
evaluación,
aunque buena
valoración, de
los docentes e
insuficiencia de
recursos
informáticos*

La adecuación del perfil de formación del profesorado a las necesidades de la titulación es considerada satisfactoria por un porcentaje importante de las titulaciones evaluadas, y la motivación del profesorado registra también valoraciones altas, no siendo igual de bien valoradas ni la adecuación de la estructura de la plantilla (73 por 100) ni la formación que ésta recibe, que es considerada deficiente para la mitad de las titulaciones evaluadas. Entre las debilidades señaladas resaltan la ausencia de mecanismos de evaluación del profesorado, las deficiencias en los procedimientos de evaluación existentes y la escasa valoración que se realiza de la evaluación docente. Respecto a los recursos materiales, las carencias más señaladas son la falta de aulas de informática y la necesidad de aumentar los recursos informáticos y didáctico-audiovisuales.

*Sobrecarga de
trabajo y escasa
asistencia del
alumnado*

La mejora de los servicios de información, orientación, atención y ayuda a los alumnos se plantea como una necesidad por la mayor parte de las titulaciones, y un amplio número de titulaciones (43 por 100) reconoce la existencia de una sobrecarga de trabajo para el alumno, que puede intervenir en el escaso nivel de asistencia señalado en el 21 por 100 de las titulaciones.

*Mejorable
eficiencia de
la enseñanza en
su desarrollo
interno y en
su relación con
el entorno*

Por otro lado, según este Informe, la mitad de las titulaciones evaluadas dice mantener buenas relaciones con el entorno empresarial, así como con universidades españolas y extranjeras; sin embargo, este tipo de relaciones no parece que ofrezca una mayor convergencia entre la responsabilidad formadora de la universidad y los perfiles demandados por los sectores sociales productivos a los que presta sus servicios, pese al altísimo interés que suponen

estas relaciones para la mejor eficiencia del sistema universitario. Respecto a las relaciones entre las universidades, aunque el incremento de intercambios ha sido enorme⁵³, éste no ha ido acompañado de una planificación en cuanto a infraestructura de gestión por parte de las universidades.

Respecto a los resultados de las enseñanzas de los alumnos de nuevo ingreso entre 1991 y 1997, se estima que el 26 por 100 de los alumnos graduados lo hace en los años previstos en el plan de estudios. Los resultados negativos de este indicador (tasa de éxito) se explican tanto por una alta tasa de abandono de los estudios como por el elevado número de años necesario para finalizarlos. Al observar este indicador es preciso tener en cuenta la gran variedad de tipologías de titulaciones, siendo el perfil más preocupante en las ramas de enseñanzas técnicas, con una tasa del 4 por 100, y de ciencias experimentales, con una tasa del 17 por 100. Los alumnos que más se aplican son los de ciencias de la salud, ya que la mitad acaba según el plan de estudios, seguidos de los de ciencias sociales y jurídicas (31 por 100) y los de humanidades (28 por 100). Siendo más favorable el perfil de los ciclos cortos de todas las ramas (33 por 100), a excepción de enseñanzas técnicas, que en los ciclos largos (21 por 100). No obstante, el tiempo efectivo de graduación ha experimentado una evolución positiva en la última década, reduciéndose en seis meses el tiempo medio que tardan los alumnos en titularse, produciéndose la mayor mejoría en las enseñanzas técnicas de ciclo largo⁵⁴.

*Bajo rendimiento
académico y alto
abandono*

Estos datos, aunque preocupantes, se encuentran en la línea de la mayoría de las universidades de la Unión Europea, e incluso la proporción de jóvenes españoles que terminan a la edad adecuada sus estudios es superior a la media de la OCDE⁵⁵.

El abandono de los estudios se sitúa en general en un 28 por 100, en un 23 por 100 en las titulaciones de ciclo corto y en un 31 por 100 en las de ciclo largo. Los datos más favorables se encuentran en las titulaciones de ciencias de la salud (19 por 100) y especialmente las de ciclo corto (10 por 100). Los más preocupantes se dan en las de cien-

⁵³ Por ejemplo, en los programas Sócrates y Erasmus.

⁵⁴ En el curso 1993-94 el tiempo medio que tardaba un alumno en acabarlas era de 9,6 años, mientras que en el curso 1999-2000 era de 7,8 años.

⁵⁵ Capítulo C.4, OCDE, *Education at a Glance*, 2001.

cias experimentales de ciclo largo (40 por 100) y en las de enseñanzas técnicas, tanto de ciclo corto (35 por 100) como de ciclo largo (33 por 100).

2.1.4. La educación y el mercado laboral

Para el análisis de la transición entre la educación y el mercado laboral español se han utilizado los datos obtenidos del cuestionario adicional de la *Labour Force Survey* que a nivel europeo Eurostat lanzó en el año 2000 y cuyos principales resultados han sido publicados recientemente⁵⁶.

La edad media a la que se abandona la educación varía entre los 18 y 24 años

La edad a la que se abandona la educación⁵⁷ es un importante indicador del punto donde comienza la transición de la escuela al trabajo. Dada la enorme diversidad de la estructura de los sistemas educativos europeos, la edad media de abandono de diferentes etapas educativas⁵⁸ inevitablemente varía entre los países. Las diferencias entre países respecto a la edad media de abandono de los estudios son particularmente marcadas en los niveles más bajos de educación (ISCED 1-2). En Grecia, Italia y España la gente joven tiende a abandonar la educación primaria y secundaria más temprano que en otros países (alrededor de los 15 años). Hay menos variación entre países en los niveles educativos ISCED 3 e ISCED 4. En los países nórdicos el abandono de la educación formal es particularmente tardío. El resto de los países tienen una posición intermedia, con una edad de abandono de la educación entre los 19 y 21 años.

La educación alcanzada por los jóvenes varía considerablemente entre los países europeos

España, Italia, Rumanía, Dinamarca y Portugal muestran los porcentajes más altos de jóvenes que abandonan el sistema educativo habiendo alcanzado tan sólo el nivel primario o secundario general

⁵⁶ *Statistics in Focus*. Population and Social Conditions. Theme 3-4/2003 (Indicadores generales en la transición de la escuela al trabajo), Theme 3-5/2003 (Abandono de la escuela en Europa y los efectos en el mercado de trabajo de los desajustes laborales), Theme 3- 6/2003 (Origen social de los jóvenes, nivel educativo alcanzado y resultados laborales en Europa).

⁵⁷ El que deja los estudios es definido como alguien de 15 a 35 años, que abandonó la educación inicial dentro de los pasados cinco (Finlandia, Holanda y Suecia) o los diez años (en el resto de los países).

⁵⁸ Niveles Educativos: ISCED 1-2: educación primaria y secundaria. ISCED 3-4: educación secundaria superior y post-secundaria no universitaria. ISCED 5-6: educación superior.

(ISCED 1-2). En la mayoría de los países aproximadamente la mitad de los jóvenes abandonan el sistema educativo una vez alcanzado su nivel educativo de secundaria superior o post-secundaria superior no universitaria (ISCED 3-4), excepto en España, que cuenta con una proporción inferior (22 por 100) de jóvenes que abandonan el nivel educativo en estos niveles.

Los porcentajes más altos de graduados universitarios se encuentran en Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda y España. Con excepción de Holanda, estos países tienen también los porcentajes más altos de jóvenes (entre 14 y 23 por 100) que han cursado estudios universitarios de ciclo corto y orientados técnicamente (ISCED 5b).

La tasa de actividad de los jóvenes que han salido por primera vez de la educación es aproximadamente del 90 por 100, proporción que se mantiene estable independientemente del tiempo que haya transcurrido desde que abandonaran el sistema educativo. En algunos países⁵⁹, entre los que se encuentra España, la gente joven tiene una tasa de actividad más alta que la media europea, aunque el patrón prevalente en la mayoría de los países es un crecimiento de la tasa de actividad, pero tiempo después de abandonar la educación y después de una estabilización de la misma.

Patrones de actividad y empleo de los que acaban de abandonar los estudios

En todos los países, quienes acaban de abandonar el sistema educativo son los que tienen mayores dificultades para encontrar un empleo justo después de entrar en el mercado de trabajo, pero su situación en el empleo mejora con el paso del tiempo.

El patrón general en Europa es que las tasas de paro son menores entre quienes han finalizado estudios superiores que entre quienes sólo alcanzaron los estudios secundarios superiores y post-secundarios; a su vez, éstos exhiben menores tasas de paro que quienes sólo alcanzaron un nivel de secundaria o primaria.

¿Es la educación un seguro contra las dificultades para encontrar empleo?

En España el patrón es similar al de Bélgica, donde el desempleo entre los jóvenes con estudios secundarios superiores o post-secundarios, alcanzan el 25 por 100, mientras que los grupos con un nivel educativo inferior tienen unas tasas de desempleo del 45

⁵⁹ Francia, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Irlanda.

por 100 justamente después de abandonar el sistema educativo, es decir, en el comienzo de su vida laboral. La estabilización en las tendencias del desempleo se produce mucho más tarde en las carreras laborales de los que comenzaban su vida laboral, pero las tasas de desempleo de quienes tienen un nivel educativo más bajo nunca descienden por debajo del 20 por 100. La única diferencia en España a este respecto es que no existe una distancia muy pronunciada entre quienes tienen un nivel educativo más bajo y los que tenían estudios secundarios cuando abandonaron el sistema educativo.

*Inestabilidad
laboral entre
los nuevos
trabajadores*

La tendencia que muestra la media europea es que inmediatamente después de abandonar el sistema educativo alrededor del 5 por 100 de los estudiantes se autoemplean, mientras que con el paso del tiempo la proporción de autoempleo se incrementa, para alcanzar el 12 por 100 entre quienes tienen ocho años de experiencia. En Europa, con el paso del tiempo, en el mercado laboral la proporción de gente joven con empleos temporales y a tiempo parcial que preferiría tener empleos permanentes o a tiempo completo, respectivamente, decrece en todos los países, a excepción de Austria. En España, los contratos formativos (contrato para la formación y contrato en prácticas) son un instrumento al servicio de la inserción profesional para aquellos que salen del sistema educativo, que ha sido reafirmado en los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva; no obstante, su carácter temporal implica una mayor temporalidad no deseada en los primeros años de carrera laboral.

*Estatus
ocupacional
de quienes han
abandonado
los estudios*

Los que acaban de terminar sus estudios tienden a concentrarse en el sector servicios, especialmente en el oeste y norte de Europa, y algo menos en Austria, los países candidatos y del sur de Europa. En España no se observan diferencias significativas respecto a su localización en el empleo entre los jóvenes con un nivel educativo por encima del secundario.

En todos los países la educación superior conduce a ocupaciones con un estatus significativamente más alto para los recién licenciados, mientras que el estatus ocupacional alcanzado es bastante más bajo entre quienes no tienen educación superior. Sin embargo, hay algunas diferencias entre los países respecto al impacto de la educación no superior en las oportunidades de obtener trabajo más prestigioso.

Los datos muestran en Europa grados diferentes en la incidencia de los desajustes laborales⁶⁰. Así, mientras el porcentaje de estudiantes que trabajan en un trabajo que no se corresponde con su campo educativo es más alta en Italia (47 por 100) y Grecia (40 por 100), y la más baja en Holanda (29 por 100), ocupando España una posición intermedia a este respecto (aproximadamente un 35 por 100). A este respecto hay que señalar que aquí se está hablando de desajustes laborales en relación al campo educativo y no de desajustes respecto al nivel educativo, cuya dirección⁶¹ es de sobrecualificación, siendo además ésta mayor entre los trabajadores afectados por la flexibilidad.

Incidencia de los desajustes laborales

En la mayoría de los países europeos, las mujeres tienen más probabilidades de ser empleadas en un trabajo que no se corresponde con su nivel educativo, a excepción de Bélgica, España, Francia y Holanda, donde es más frecuente que los hombres trabajen en un empleo que no esté directamente relacionado con el campo de educación alcanzado. Pero mientras en España y Francia las diferencias son modestas, en Bélgica y Holanda la probabilidad de un desajuste laboral es un 8 por 100 más alta entre los hombres que entre las mujeres.

Además, el nivel de educación alcanzado por quienes acaban de abandonar el sistema educativo está relacionado con la probabilidad de que se produzca un desajuste laboral. Entre los que abandonan la educación con un nivel secundario superior, alrededor del 40 por 100 sufre desajustes laborales, aunque existen importantes variaciones entre países. Con el más alto nivel educativo, el 30 por 100 de los licenciados todavía sufren desajustes laborales; sin embargo, las variaciones entre países son menores.

La incidencia de los desajustes laborales varía también entre los diferentes sectores de estudio. Así, los que estudiaron arte y hu-

⁶⁰ El desajuste laboral es medido como la discrepancia entre la ocupación actual en la que están trabajando los que abandonaron la educación y el campo de educación alcanzado en la educación inicial. Los individuos que trabajan fuera de su campo educativo son tratados como aquellos que tienen desajustes laborales. Como la educación secundaria inferior es considerada de naturaleza general, no tiene sentido hablar de desajuste laboral para aquellos que abandonaron el sistema educativo con un nivel ISCED 1-2, por lo que éstos son excluidos del análisis. Por la misma razón, los que abandonaron la escuela con educación secundaria superior o terciaria con un programa general tampoco son analizados.

⁶¹ Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2001*, pág. 523.

manidades, agricultura o ciencias tienen más probabilidad de ser empleados fuera de sus dominios ocupacionales. Por ejemplo, cerca de las dos terceras partes de quienes cursaron este tipo de estudios tienen un trabajo que no se ajusta a su campo educativo. Entre los sectores de educación de salud y bienestar hay una mayor relación entre el campo de estudios cursado y la ocupación encontrada.

Efectos en el mercado de trabajo de los desajustes laborales

Muchas investigaciones recientes analizan el efecto de los desajustes laborales sobre los salarios, mostrando resultados empíricos que sugieren que los individuos en trabajos desajustados ganan menos que los que tienen un empleo adecuado. Como en esta encuesta no se analizan los salarios, una forma de aproximarse a estos desajustes laborales es la relación entre el campo educativo y el nivel ocupacional.

Las diferencias más fuertes a este respecto se encuentran en España, donde para quienes no tienen un puesto ajustado la media en su estatus ocupacional⁶² es 11 puntos más baja que para quienes sí tienen un empleo adecuado o ajustado. También para aquellos que tienen un empleo que no se ajusta a su sector de estudios la temporalidad es más frecuente que entre los que tienen un empleo adecuado.

Respecto al empleo a tiempo parcial se observa una pauta similar. La probabilidad de ser empleados a tiempo parcial entre quienes tenían un desajuste laboral es mayor que entre quienes tienen un empleo adecuado; sin embargo, hay una variación en algunos países respecto a la fortaleza de dicha asociación. En el caso de España, la asociación entre empleo a tiempo parcial y desajuste laboral es fuerte.

⁶² El estatus ocupacional es medido por el índice internacional socioeconómico de estatus ocupacional (ISEI), que se refiere a la posición jerárquica de una ocupación. Se considera la ocupación como las actividades que intervienen en la articulación de educación e ingresos. Utilizado los códigos ocupacionales a tres dígitos, a cada persona se le asigna una marca en el ISEI, con una escala entre 16 y 90.

TABLA III-1
INDICADORES DE EDUCACIÓN: RECURSOS HUMANOS

Nivel educativo de la población 25-64 años, 2001 (distribución porcentual)	Alema.	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
ISCED 0/1	2,0	x	20,0	—	x	18,0	39,0	13,0	25,0	22,0	28,0	68,0	x	9,0	35,0
ISCED 2	16,0	24,0	22,0	20,0	26,0	18,0	10,0	22,0	18,0	33,0	20,0	12,0	17,0	10,0	25,0
ISCED 3 ABC	55,0	55,0	30,0	52,0	42,0	41,0	28,0	37,0	22,0	33,0	32,0	11,0	57,0	49,0	17,0
ISCED 4	5,0	7,0	1,0	2,0	x	—	5,0	4,0	x	2,0	3,0	x	x	x	x
ISCED 5 AB	23,0	14,0	27,0	27,0	32,0	23,0	17,0	24,0	36,0	10,0	18,0	9,0	26,0	32,0	24,0
Al menos hasta ed. secundaria superior (ISCED 3 A, B)	78,0	69,0	58,0	79,0	76,0	61,0	49,0	61,0	60,0	43,0	47,0	21,0	57,0	82,0	40,0
Mujeres	87,0	82,0	59,0	82,0	72,0	67,0	54,0	63,0	55,0	44,0	58,0	19,0	69,0	79,0	42,0
Hombres	18,0	11,0	28,0	29,0	36,0	24,0	16,0	21,0	36,0	10,0	15,0	11,0	25,0	34,0	23,0
Al menos hasta ed. terciaria tipo A (ISCED 5A)	28,0	17,0	27,0	24,0	29,0	22,0	20,0	26,0	35,0	10,0	21,0	7,0	27,0	30,0	24,0
Tasa de escolaridad a determinadas edades, 2000 (porcentaje sobre el total de individuos de esa edad)															
De 3 a 4 años	68	61	119	81	38	118	29	50	27	98	66	64	81	71	98
De 5 a 14 años	99	98	99	99	92	100	100	99	101	100	95	105	99	98	104
De 15 a 19 años	88	76	91	80	85	86	87	87	80	66	74	80	73	86	80
Alumnos universitarios graduados por área (educación terciaria tipo A), 2000 (porcentaje sobre el total de graduados universitarios)															
Educación	8,1	10,7	7,3	1,0	8,2	8,3	—	16,8	9,0	4,3	—	18,7	10,0	18,8	13,6
Humanidades y artes	15,0	9,6	15,5	23,6	12,4	19,0	—	7,3	20,2	14,2	—	8,5	15,7	5,7	9,3
Ciencias sociales, negocios y leyes	25,9	39,1	36,3	44,7	23,5	36,6	—	34,8	30,8	37,3	—	38,6	28,8	21,6	36,0
Servicios	1,6	2,2	1,6	0,3	2,6	2,8	—	2,6	1,4	0,3	—	3,7	—	1,0	3,2
Ingeniería, manufactura y construcción	19,0	17,3	12,5	8,9	24,0	11,2	—	10,4	9,3	16,0	—	12,4	9,9	20,5	12,9
Agricultura	1,9	2,9	3,5	3,2	2,3	0,8	—	2,3	1,7	2,1	—	1,7	1,1	1,0	3,0
Salud y bienestar	15,0	8,1	13,3	5,5	19,3	2,9	—	20,9	7,8	17,3	—	10,6	8,3	22,8	11,9
Ciencias de la vida	3,0	3,2	6,3	4,2	1,9	6,7	—	1,1	6,9	3,0	—	0,9	6,0	2,3	2,5
Ciencias físicas	5,8	3,1	2,0	4,3	2,7	5,8	—	1,9	3,3	1,8	—	1,0	5,0	2,4	3,3
Matemáticas y estadística	1,9	0,8	0,6	1,0	1,0	2,8	—	0,3	1,1	2,8	—	0,7	1,3	0,6	1,4
Informática	2,8	2,8	1,0	1,8	2,2	2,7	—	1,5	8,4	0,9	—	3,0	4,2	3,1	2,9

Nota: ISCED: International Standard Classification of Education. ISCED 0/1: Educación preescolar y enseñanza primaria; ISCED 2: Educación secundaria obligatoria; ISCED 3: Educación secundaria superior (3A: programas designados para dar acceso a ISCED 5A —general—, 3B: facilitan acceso a ISCED 5B —técnicos—, 3C: facilitan acceso a ISCED 5C —profesional—); ISCED 4: Educación post-secundaria no terciaria (4B: facilitan acceso directo a ISCED 5A, 4C: prepara para la inserción directa en el mercado de trabajo); ISCED 5: Educación universitaria (5A: programas teóricos que orientan hacia la investigación y cualificación profesional, 5B: orientan hacia ocupaciones más prácticas, preparación técnica); ISCED 56: orientan hacia la investigación avanzada.

— : no disponible. x: dato incluido en otra categoría. Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2002.

TABLA III-1 (Continuación)
INDICADORES DE EDUCACIÓN: GASTO

Gasto en educación (excepto terciaria), 1999	Alema.	Austria*	Bélgica*	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia*	Holanda**	Irlanda	Italia*	Luxem.	Portugal	R. Unido*	Suecia	España
(% sobre el PIB a pias. corrientes)															
Gasto público	4,3	6,0	5,3	6,4	5,7	5,8	3,6	4,3	4,1	4,4	—	5,6	4,4	6,5	4,4
Gasto privado	1,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	—	0,1	0,7	0,2	0,9
Gasto por alumno, 1999															
Instituciones públicas y privadas (dólares USA convertidos utilizando PPP)															
Educación infantil	4.937	5.080	3.035	4.208	3.665	3.901	x	3.848	3.386	5.133	—	2.165	6.233	3.396	2.789
Educación primaria	3.818	6.568	3.952	6.721	4.641	4.139	2.176	4.162	3.018	5.354	—	3.478	3.627	5.736	3.635
Educación secundaria	6.603	8.504	6.444	7.626	5.111	7.152	2.904	5.670	4.383	6.518	—	5.181	5.608	5.911	4.864
Educación post-secundaria	11.679	9.131	x	—	—	5.839	5.415	—	4.108	x	—	—	x	6.675	x
Educación terciaria	10.393	12.070	9.724	10.657	7.327	7.867	4.260	12.285	9.673	7.552	—	4.802	9.554	14.222	5.707

* 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.

Fuentes: OCDE, *Education at a glance*, 2002.

2.2. SANIDAD

Según el Barómetro sanitario del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), las actitudes de la población ante el sistema sanitario público en 2002 han seguido reflejando una alta valoración del mismo, contando como una de las áreas de intervención pública que más interesa a los ciudadanos, tras la educación y la seguridad ciudadana. Los aspectos más valorados son los relacionados con la cercanía del centro, el equipamiento tecnológico, el número de especialidades a que se tiene acceso y el trato recibido por el personal médico y de enfermería. La gestión de las listas de espera, la política de uso racional del medicamento, la información sanitaria y las trabas burocráticas para acceder a los servicios son los aspectos peor valorados. Llama la atención la elevada percepción de inequidad, teniendo en cuenta que el 40 por 100 de los ciudadanos considera que existen diferencias en las prestaciones vinculadas al lugar de residencia, tanto en función de la Comunidad Autónoma como del tipo de hábitat, rural o urbano. El 53 por 100 de los encuestados dice conocer que se ha llevado a cabo un proceso descentralizador en sanidad, y un 38 por 100 de ellos espera mejoras en la asistencia vinculadas a dicho proceso.

El sistema sigue siendo, entonces, bien considerado por los ciudadanos, pero éstos subrayan nítidamente los retos pendientes: concluir la reforma de la atención primaria, que dura ya 18 años y que no ha aumentado la proporción de gasto destinada a este nivel (un 16 por 100 en 2002) pese al aumento de infraestructuras y recursos que ha supuesto; mejorar algunos aspectos de la atención especializada, sobre todo por lo que hace a las listas de espera, aunque algunos indicadores hablan de mejoras de la eficiencia en este nivel, como es el caso de la disminución en casi dos días de la estancia media en los hospitales del Insalud; proseguir la contención del excesivo peso del gasto farmacéutico en la factura sanitaria pública española, que en 2002 ha crecido casi un 7 por 100 pese a las medidas abordadas en años precedentes para un uso racional del medicamento.

Sobre todo este panorama, presidido por la descentralización del sistema, deberá actuar la futura Ley de Cohesión y Calidad que ha estado elaborándose a lo largo del año 2002. En este ámbito, la elaboración de un sistema de información sobre la sanidad es un asunto prioritario, como reflejan las numerosas ocasiones en las que a

lo largo de este apartado habrá que recordar la dificultad que para este estudio supone la carencia de datos completos actuales, detallados y homogéneos para todo el sistema.

2.2.1. Un año de plena descentralización

El año 2002 ha sido el primero de existencia de un Sistema Nacional de Salud (SNS) plenamente descentralizado. Este nuevo escenario requería cambios organizativos fundamentales, comenzando por la propia reestructuración del Ministerio de Sanidad y Consumo, en coherencia con la redefinición de sus funciones, que se llevó a cabo en el mes de agosto. Ello supuso la desaparición del antiguo Insalud y la consiguiente creación del Instituto de Gestión Sanitaria (Ingesa), además de un nuevo diseño de todo el organigrama, encaminado a reforzar el desempeño de algunos cometidos, como la coordinación del sistema, la Alta Inspección o la protección de los consumidores y usuarios que, aunque ya correspondían con anterioridad al Ministerio, están llamadas a cobrar mayor protagonismo al convertirse en las únicas que corresponden a este organismo, una vez asumidas las competencias de gestión de los servicios sanitarios por las diez Comunidades Autónomas que antes formaban parte del territorio Insalud⁶³.

No se ha consultado sobre este cambio de estructura al Consejo General y la Comisión Ejecutiva, órganos en los que están representados los interlocutores sociales y que —si bien no se convocan desde enero de 2002— seguirán vigentes en su composición y funciones hasta que se establezcan los órganos de participación en el control y vigilancia del Ingesa.

Algunas Comunidades Autónomas habían aprobado sus Leyes de ordenación sanitaria incluso antes de que se produjeran las transferencias, como Extremadura, Madrid y Castilla-La Mancha, mientras otras lo han hecho durante el año 2002, como Aragón, La Rioja y Baleares⁶⁴. Por otro lado, durante los primeros seis meses del año

⁶³ Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

⁶⁴ Ley 8/2000, de 30-11-2000, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha; Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura; Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid; Decreto 122/2002, de 4 de octubre, por el que se modifica el decreto 122/1987, de 30 de diciembre, de

el Ministerio siguió ejerciendo la tutela en la gestión de los servicios de varias Comunidades Autónomas.

Durante el año 2002 se ha materializado la creación del Fondo de Cohesión Sanitaria, uno de los dos fondos específicos (junto con el Fondo Programa de ahorro en incapacidad temporal) previstos por el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado a finales de 2001⁶⁵ que, unidos a la Garantía de mínimos, complementan el Fondo General de financiación de las competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social asignado a cada Comunidad Autónoma. En su Dictamen 11/2002, el CES se pronunció sobre las características del nuevo Fondo que finalmente se aprobó como Real Decreto 1247/2002, de 3 de diciembre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria. La regulación del Fondo responde fundamentalmente a la fijación de los criterios y procedimientos para la distribución del mismo, cuya gestión corre a cargo del Ministerio de Sanidad y Consumo. Pese a lo que su denominación pudiera dar a entender, como puso de relieve el CES en su Dictamen, el Fondo de Cohesión Sanitaria viene a cumplir un papel limitado para garantizar la equidad en el acceso a los servicios sanitarios. Su contenido básico consiste en regular la compensación a las Comunidades Autónomas por la asistencia sanitaria prestada a dos tipos de pacientes:

*Creación
del Fondo
de Cohesión
Sanitaria*

- Los residentes en España que sean atendidos en una Comunidad Autónoma distinta a la de su residencia habitual, para una serie de tratamientos o procedimientos que requieran desplazamiento a otra Comunidad Autónoma para poder ser realizados.
- Los extranjeros en estancia temporal en España, que procedan de los Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados con los que España tenga suscritos convenios bilaterales en materia de Seguridad Social que incluyan la asistencia sanitaria recíproca.

Ordenación Sanitaria territorial de las Illes Balears; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria; Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón.

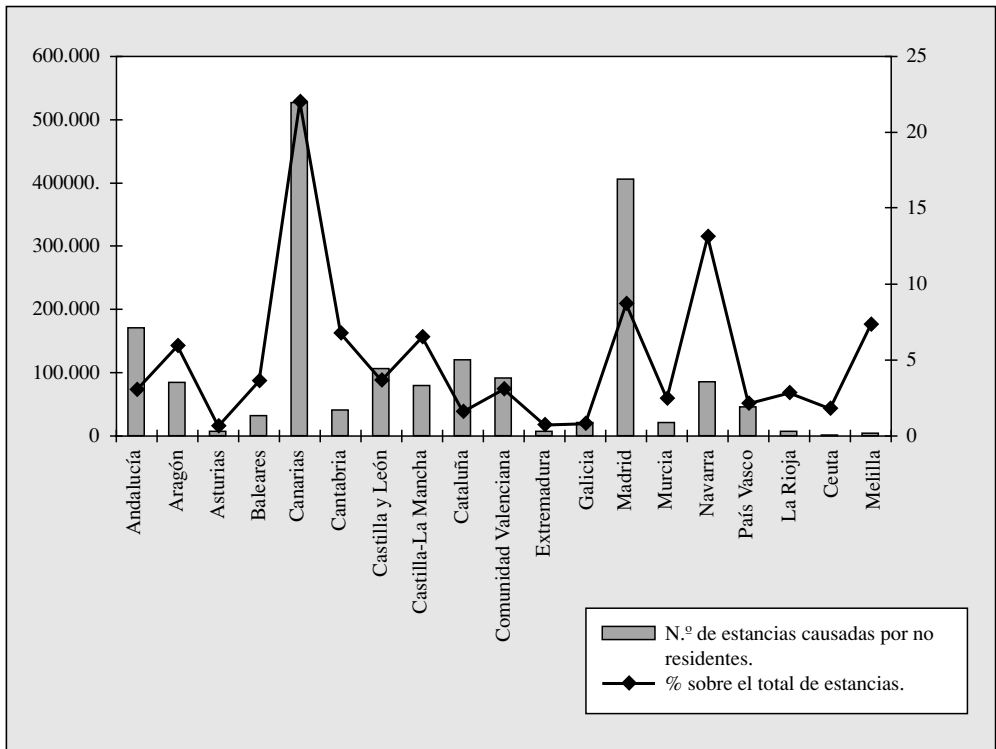
⁶⁵ Aprobado mediante la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (artículo 4.C).

La distribución geográfica de la morbilidad atendida en los hospitales, tanto públicos como privados, se conoce a través de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria del INE (gráfico III-1). Según esta fuente, las Comunidades Autónomas que más pacientes desplazados reciben son aquellas en las que existe un elevado volumen de población flotante y/o una importante red hospitalaria destacando como principales receptoras Canarias, Madrid, Andalucía y Cataluña. En términos relativos hay diferencias importantes y casos llamativos. Vuelve a destacar Canarias, para la que la atención a desplazados —que en su gran mayoría tienen su residencia en el extranjero— representa más de una quinta parte del total de estancias causadas. Casos especiales son también los de Navarra y Ceuta y Melilla. Navarra, con una importante presencia de la iniciativa sanitaria privada, parece ser un polo de atracción hospitalaria. En Ceuta y Melilla llama la atención el peso relativo de los desplazados en el conjunto de su actividad hospitalaria, algo que también ocurre, aunque en menor medida, en otras Comunidades Autónomas, como Aragón, Castilla-La Mancha y Cantabria. Podrían contribuir a explicar las razones de estos flujos un análisis más pormenorizado del tipo de patologías que dan origen a estos desplazamientos, junto a otros motivos, como la localización de los centros de especialización o las peculiaridades impuestas por la situación geográfica (como en el caso de Ceuta y Melilla, que cubren la atención sanitaria de un volumen importante de trabajadores desplazados desde Marruecos y sus familias). Lo que se trasluce, en cualquier caso, es una dependencia interautonómica importante, sobre todo entre las antiguas Comunidades Autónomas que conformaban el Insalud, lo que subraya la necesidad de reforzar tanto el sistema de información como las redes de coordinación y cooperación entre los distintos Servicios de Salud.

Por su parte, el principal instrumento para garantizar la equidad y la cohesión social en el Sistema ya plenamente descentralizado y a la vez una de las iniciativas más esperadas con vistas a la ordenación del nuevo escenario, el Proyecto de Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, fue presentado al Congreso a finales de año para iniciar su tramitación parlamentaria. El Proyecto contempla el alcance de las funciones de coordinación del Ministerio, la actuación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), la potenciación de la Alta Inspección y el seguimiento por la Administración del Estado de la afectación

GRÁFICO III-1
**ESTANCIAS HOSPITALARIAS DE DESPLAZADOS
 EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000**

(Número de estancias causadas por pacientes residentes fuera de la Comunidad Autónoma y porcentaje que representan sobre el total de estancias causadas en los hospitales de cada Comunidad Autónoma)



Nota: Estancia causada = Ingreso de una persona enferma en un centro hospitalario para ser atendida, diagnosticada u observada en régimen de internado. No incluye recién nacidos sanos, ni los acompañantes del enfermo.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria, 2000*.

del gasto en asistencia sanitaria que efectúen las Comunidades Autónomas. La creación de un Observatorio del Sistema Nacional de Salud, así como de una Agencia de Calidad, son otras de las novedades que contiene el Proyecto.

Cabe recordar que la preocupación por la seguridad y calidad del sistema sanitario llevó al Congreso a solicitar al Gobierno en septiembre de 2001 la creación de una Comisión para la Mejora de la Seguridad y la Calidad del SNS en el seno del CISNS para ana-

lizar la situación y proponer medidas de mejora en materia de seguridad en el SNS. El Informe sobre la mejora de la seguridad y la calidad en el SNS, resultante de los trabajos de dicha Comisión, ha sido presentado en el año 2002. Su contenido sustancial lo componen una serie de medidas dirigidas a reforzar los tres sistemas de alerta existentes: farmacovigilancia⁶⁶, productos sanitarios y enfermedades de declaración obligatoria.

Derechos de los pacientes: autonomía, información y documentación clínica

Por otro lado, la evolución del marco protector de los derechos de los pacientes, tanto en el ámbito interno —en especial con la aprobación de la normativa de protección de datos— como en el plano internacional —donde se han adoptado diversos instrumentos vinculantes para España— aconsejaban la adaptación y un mayor desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley General de Sanidad relativas a los derechos de los pacientes en el marco de las relaciones clínico-asistenciales. El CES ha llamado la atención sobre esta necesidad en varias ocasiones⁶⁷. En el año 2002 se aprobó la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, Básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, una norma que afecta a cuestiones básicas como las condiciones que deberá reunir el consentimiento informado, los derechos de los familiares de los enfermos y el uso de la historia clínica. La Ley introduce además importantes novedades en el ordenamiento español, como la regulación a efectos sanitarios de las voluntades anticipadas (el llamado «testamento vital»), incluyendo la creación del Registro Nacional de instrucciones previas; la figura del médico responsable de la información o la fijación de los dieciséis años como mayoría de edad sanitaria, salvo para determinados procedimientos.

Cambios en la ordenación de las profesiones sanitarias

En el marco de las profesiones sanitarias, durante 2002 ha continuado el proceso de consolidación de empleo en las instituciones sanitarias públicas iniciado con la Ley 21/2000, mediante la realización de las correspondientes pruebas de acceso, a las que solamente en las diez Comunidades Autónomas del antiguo territorio Insalud se han presentado 283.000 solicitudes para optar a un total de 37.078 pla-

⁶⁶ En 2002 se ha aprobado el Real Decreto 711/2002, que regula la farmacovigilancia de medicamentos de uso humano.

⁶⁷ CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1998*, págs. 464 y 465, e Informe 1/2000, *Los Derechos del consumidor y la transparencia del mercado*.

zas convocadas (7.149 plazas para facultativos especialistas de área, 13.755 plazas para sanitarios no facultativos, 11.089 plazas para personal no sanitario y 5.085 plazas en atención primaria).

Se han creado nuevos títulos de especialistas para químicos, biólogos y bioquímicos, en cumplimiento de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 2000.

En materia de acreditación de cursos de formación continua de las profesiones sanitarias se han suscrito convenios de colaboración con cinco colegios profesionales.

Por otro lado, en las transferencias del personal del antiguo Insalud a los nuevos Servicios de Salud se ha puesto plenamente de manifiesto la complejidad de la organización de los recursos humanos en el SNS, siendo exponente de ello la revisión de las condiciones de trabajo de los profesionales de la salud, en particular del esquema retributivo. Las negociaciones desarrolladas durante el año 2002 para la equiparación de los salarios del personal procedente del Insalud con los de los trabajadores que dependían ya funcionalmente de la Comunidad Autónoma se han plasmado en una serie de Acuerdos en las Mesas Sectoriales de Sanidad que, de media, han supuesto subidas retributivas por encima de los 3.000 euros/año, sin tener en cuenta los complementos variables, que se irán realizando progresivamente⁶⁸. También las Comunidades Autónomas que ya tenían competencias de gestión han revisado las retribuciones de sus profesionales, de modo que, por ejemplo, Navarra y Cataluña adoptaron diversos cambios en sus sistemas retributivos y de promoción profesional, mientras Baleares y Castilla y León iniciaron la nego-

⁶⁸ Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de Aragón sobre condiciones laborales de los trabajadores y mejora de la calidad de la asistencia sanitaria (abril 2002) y Acuerdo de la Mesa Sectorial de Castilla-La Mancha (abril 2002). Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad sobre condiciones laborales de Baleares y el Acuerdo retributivo de la Mesa Sectorial de Sanidad de Castilla y León (mayo 2002). Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de Murcia (junio 2002), Acuerdo sobre política de personal sanitario del Servicio de Salud del Principado de Asturias (julio 2002), Acuerdo sobre retribuciones de la Mesa Sectorial de Sanidad de Extremadura (julio de 2002), Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal sanitario del Servicio Riojano de Salud (noviembre de 2002). Cantabria alcanzó un principio de acuerdo en julio, y la Mesa Sectorial de Sanidad de Madrid asumió en septiembre la equiparación retributiva prevista en el Plan de Calidad [<http://www.diariomedico.com>].

ciación del Estatuto del personal a su cargo. Con este telón de fondo en las Comunidades Autónomas, durante el año 2002 se ha seguido intentando elaborar desde el Ministerio el Anteproyecto de Estatuto Marco del Sistema Nacional de Salud y el de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, cuya aprobación parece que está prevista para el año 2003.

2.2.2. Evolución de los recursos y la gestión del sistema

El análisis de lo ocurrido en el año 2002 cuenta con la dificultad de la falta de información, ya existente con anterioridad pero agravada con las características de este año, que cabría calificar «de transición» hacia el nuevo sistema. Pese a la ya plena descentralización del SNS, sigue sin articularse un sistema de información que facilite el acceso a datos homogéneos sobre actividad y recursos de todo el sistema, lo que dificulta la visión de conjunto y obliga a aproximaciones parciales, en su mayoría referidas a años anteriores a 2002. La disolución del Insalud implica también la desaparición de una fuente de información que al menos compilaba y divulgaba homogéneamente los indicadores de las Comunidades Autónomas cuyos servicios sanitarios gestionaba. Estas carencias, junto al citado carácter de transición del año 2002, aconsejan hacer una recapitulación de lo que ha sido la evolución de los principales indicadores en atención primaria y en atención especializada hasta la asunción de las transferencias por las Comunidades Autónomas que lo integraban y que agrupaban al 37 por 100 de la población.

*Atención
primaria*

Conviene detenerse en lo que ha sido la evolución de los principales indicadores de recursos (equipos de atención primaria y equipos de apoyo, ratio personal médico, pediátrico y enfermería) y actividad (frecuentación y presión asistencial) durante los dieciocho años que lleva en marcha la reforma de este nivel la atención sanitaria. Valga recordar que dicha reforma no ha implicado un aumento de la importancia de la atención primaria a nivel presupuestario, considerando que la proporción del gasto sanitario público destinado a este nivel ha permanecido prácticamente invariable, en torno al 16 por 100, y ello pese al incremento o transformación de infraestructuras y recursos que ha supuesto.

CUADRO III-5
INDICADORES DE ACTIVIDAD EN ATENCIÓN PRIMARIA, INSALUD-2001

Comunidad Autónoma	Medicina de familia			Pediatría			Enfermería		
	Ratio poblacional*	Frecuencia**	Presión asistencial***	Ratio poblacional*	Frecuencia**	Presión asistencial	Ratio poblacional*	Frecuencia**	Presión asistencial***
Aragón	1.142	8,12	35,92	1.011	6,89	25,74	1.406	4,78	25,42
Asturias	1.582	5,90	37,15	824	6,39	19,37	1.614	3,38	21,56
Baleares	1.762	5,24	36,06	1.127	5,51	22,48	2.035	4,23	33,30
Cantabria	1.551	5,09	31,52	986	5,81	20,91	1.749	3,62	25,11
Castilla-La Mancha	1.218	8,53	42,70	1.603	6,42	29,71	1.445	5,00	28,52
Castilla y León	927	7,49	28,39	1.217	5,88	20,97	1.260	4,83	23,62
Extremadura	1.167	9,25	44,89	1.343	6,54	25,92	1.272	6,10	30,10
La Rioja	1.333	7,93	42,07	1.180	6,34	29,53	1.470	4,55	26,99
Madrid	1.664	5,73	38,72	918	6,76	27,12	1.791	3,10	22,29
Murcia	1.708	7,48	51,26	1.261	6,97	33,82	1.910	4,19	32,15
Ceuta	1.782	4,91	33,75	1.533	5,78	22,77	1.722	2,85	22,17
Melilla	1.408	5,36	32,22	1.293	9,87	32,17	1.647	4,24	29,49
Insalud	1.345	6,90	37,28	1.092	6,51	25,97	1.567	4,13	25,48

* Ratio poblacional: población/profesional.

** Frecuentación: visitas/habitante/año.

*** Presión asistencial: visitas atendidas/profesional/día.

Fuente: Insalud, Subdirección General Coordinación Administrativa, Área de Estudios, Documentación y Coordinación Normativa.

A finales del año 2001, las diez Comunidades Autónomas que formaban parte del territorio Insalud contaban con 1.199 equipos de atención primaria. Las unidades de apoyo de estos equipos de atención primaria estaban conformadas por 315 unidades de fisioterapia, 285 unidades de salud bucodental y 89 del antiguo sistema de odontología de cupo, 708 unidades de psicoprofilaxis obstétrica, 16 equipos de soporte de atención domiciliaria. Como dispositivos compartidos entre asistencia primaria y especializada se contaban 51 unidades de atención a la mujer y 136 unidades de salud mental. La dotación de médicos de familia, pediatras y personal de enfermería se caracteriza por grandes oscilaciones con respecto a la media (cuadro III-5). Lo mismo ocurre con la oferta de matronas, cuya ratio media se sitúa en las 7.516 mujeres de entre 14-65 años, con divergencias máximas entre Asturias (10.946) y Melilla (4.194). En salud bucodental infantil, la ratio es de 4.731 niños por odontólogo de área, destacando como casos extremos Asturias (2.584) y Baleares (9.682).

El incremento medio anual de la frecuentación en medicina de familia entre 1995 y 2001 fue del 1,1 por 100, aunque algunos territorios lo superan con creces, como Ceuta y Melilla (4,13 por 100 y 4,47 por 100, respectivamente), Aragón (2,74 por 100) y Castilla-La Mancha (2,07). En general, las consultas crecen a un ritmo aproximado del 4 por 100, muy por encima del crecimiento de la población protegida, que en el área del Insalud lo hace a un ritmo del 0,9 por 100. Además, la variabilidad en la frecuentación por Comunidades Autónomas es bastante llamativa, especialmente en las visitas al médico de familia y enfermería. La frecuentación en pediatría es algo más homogénea, con la excepción de Melilla, que destaca muy por encima de la media, siendo lo más destacable en este tipo de atención el descenso experimentado entre 1995 y 2001 en la frecuentación de pediatría en seis Comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja y Murcia), descenso que, más que con las pautas de consumo de servicios, parece guardar relación con la notable disminución de la población protegida menor de 14 años por efecto del descenso de la natalidad (cuadro III-5).

Los diferentes análisis de correlación⁶⁹ realizados para explicar la evolución tanto de la frecuentación como de la presión

⁶⁹ MSC, Insalud, Subdirección General de Atención Primaria, *Atención primaria en el Insalud: diecisiete años de experiencia*, 2002.

asistencial en relación a variables como la evolución de la ratio población/médico (la mayor disponibilidad de recursos propiciaría un mayor consumo) y del incremento de la población mayor de 65 años (el envejecimiento de la población produciría un aumento de las consultas) no consiguen alcanzar una conclusión válida debido a la confluencia de multitud de otras variables explicativas (sexo, edad, hábitat rural o urbano, nivel socioeconómico y educacional, etc.) que influyen en el consumo de servicios sanitarios. Otro factor que puede estar interviniendo en el aumento de la actividad es la propia organización del funcionamiento de los centros, una variable en la que, a diferencia de las de carácter sociodemográfico, sí es posible influir mediante las oportunas iniciativas. Sobre la naturaleza de dichos cambios existe ya un cierto nivel de consenso⁷⁰ y recaerá en los nuevos Servicios de Salud Autonómicos la responsabilidad de su implantación.

La asistencia especializada absorbe aproximadamente un 54 por 100 del gasto sanitario público, un porcentaje bastante elevado comparado con la mayoría de los países de la Unión Europea (tabla III-2). Aproximadamente el 70 por 100 del gasto corriente hospitalario público corresponde a personal. La evolución de los principales indicadores de recursos en los últimos diez años de que se dispone de información muestra un mantenimiento del volumen de camas instaladas por 1.000 habitantes, indicador que arroja la misma cifra el primer año y el último de la serie: 2,58 camas por 1.000 habitantes. Este estancamiento del número relativo de camas instaladas contrasta con el incremento de la actividad registrada en el área de hospitalización, como reflejan los principales indicadores de funcionamiento: en el decenio de referencia los ingresos totales por 1.000 habitantes se han incrementado en un 23 por 100; las consultas totales por 1.000 habitantes lo han hecho en un 16 por 100; y las intervenciones quirúrgicas totales han aumentado un 43,2 por 100 (cuadro III-6).

*Atención
especializada*

⁷⁰ Véase MSC, *Insalud, Los equipos de Atención Primaria. Propuestas de Mejora. Documento de consenso*, 2001, y CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, 2001, págs. 535-539.

CUADRO III-6
ASISTENCIA ESPECIALIZADA. EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE ACTIVIDAD EN EL ANTIGUO
TERRITORIO INSALUD, 1991-2001
(Población protegida: 14.054.660 personas)

Indicadores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Oferta/demanda											
Camas instaladas/1.000 hab.	258	258	256	256	261	266	265	266	265	259	258
Ingresos totales/1.000 hab.	7046	7275	7577	7647	7651	8200	8209	8260	8421	8588	8685
Consultas totales/1.000 hab.	1.366,08	1.392,95	1.419,87	1.439,29	1.405,06	1.480,75	1.486,40	1.508,06	1.532,81	1.559,25	1.587,60
Urgencias totales/1.000 hab.	267,48	270,28	284,66	298,03	318,59	332,20	344,74	357,30	369,29	382,06	399,39
Interv. quirúrgicas totales/1.000 hab.	40,03	43,58	49,59	52,74	47,54	53,17	54,21	55,86	54,76	55,80	57,33
Hospitalización											
Esencia media	9,55	9,19	8,91	8,79	9,14	8,55	8,28	8,12	7,95	7,81	7,68
Índice de ocupación	78,20	78,48	79,95	80,10	82,44	81,88	80,69	79,92	80,30	80,75	80,69
Índice de rotación	29,88	31,26	32,76	33,27	32,92	35,04	35,56	35,91	36,86	37,83	38,37
% ingresos programados	35,28	34,87	35,57	36,34	33,17	35,62	35,10	33,49	31,94	30,82	30,16
Índice de mortalidad	3,56	3,47	3,55	3,51	3,81	3,75	3,67	3,84	3,99	3,89	3,84
Índice de necropsias	5,62	5,12	4,70	4,26	3,79	3,85	3,15	3,22	3,02	2,89	2,59
Urgencias											
Presión de urgencias	64,72	65,13	64,43	63,66	66,83	64,38	64,90	66,51	68,06	69,18	69,84
% de urgencias ingresadas	17,05	17,53	17,15	16,34	15,19	14,95	15,45	14,40	14,55	14,51	14,00
Urgencias/día	10.239,41	10.318,36	10.896,94	11.408,77	12.195,91	12.081,90	13.274,55	13.758,04	14.219,89	14.671,42	15.378,93
Interv. quir. urgentes con ingreso/día	330,19	331,80	325,60	334,58	339,53	344,70	343,33	343,33	355,40	367,12	374,06
Actividad quirúrgica											
Interv. quir. prog. con ingreso/día hábil	1.162,09	1.221,50	1.276,12	1.310,00	1.175,02	1.381,07	1.394,93	1.384,50	1.351,79	1.337,91	1.360,12
Interv. quir. prog. quirófanos inst./día hábil	2,31	2,54	3,01	3,18	2,68	3,02	3,04	3,16	3,03	3,08	3,14
Partos totales/día	323,57	320,86	306,97	292,35	282,61	277,65	278,98	271,52	286,55	297,58	307,55
% cesáreas/partos	14,08	14,94	15,75	16,70	16,86	17,46	17,76	18,88	19,26	20,02	20,31
Trasplantes totales	1.210,00	1.558,00	1.646,00	1.938,00	1.892,00	2.043,00	2.348,00	2.201,00	2.312,00	2.317,00	2.290,00
Actividad ambulatoria											
Consultas totales/día hábil	78.226,87	79.765,91	81.307,17	82.419,25	80.459,41	84.793,41	85.617,98	86.865,69	88.291,40	89.814,28	91.447,64
Relación sucesivas/primeras	2,31	2,33	2,27	2,20	2,05	1,94	1,99	1,97	1,96	2,00	2,01
Ecografías totales/día hábil (hosp. + CEP)	4.203,59	4.930,60	5.563,18	6.158,45	5.837,67	7.423,70	4.592,03	5.040,82	5.318,69	5.439,84	5.659,42
Mamografías totales/día hábil (hosp. + CEP)	508,71	622,74	801,32	942,59	1.049,56	1.237,08	1.345,11	1.573,15	1.625,92	1.574,00	1.712,02
TAC totales/día hábil (hosp. + CEP)	878,02	1.114,21	1.306,44	1.430,64	1.541,90	1.830,89	2.015,66	2.317,46	2.498,36	2.637,58	2.821,57
RNM totales/día hábil (hosp. + CEP)	22,15	39,17	70,65	101,81	110,00	120,58	174,60	279,08	366,20	391,42	479,92
Litotricias totales/día hábil (hosp. + CEP)	6,16	14,52	19,86	22,25	20,66	24,19	19,56	19,41	20,94	24,60	24,89

No se considera la actividad realizada en Centros Concertados para el cálculo de indicadores.
Fuente: Insalud.

Junto a este incremento de la demanda de servicios de atención especializada, en el mismo periodo de referencia, la estancia media en los hospitales del Insalud ha mantenido una evolución decreciente y constante, habiéndose reducido casi en dos días, hasta situarse en 2001 en 7,7 días. Ello es consecuente con el considerable aumento de la rotación anual de enfermos por cama, que ha pasado de 30 a 38 en la década de referencia. Ambos indicadores expresarían una mejora en la eficiencia del sistema hospitalario, coherente con las tendencias internacionales, que refleja el incremento de las intervenciones ambulatorias, la incorporación de nuevas tecnologías y técnicas menos invasivas en los procesos quirúrgicos y de iniciativas como el hospital de día o la atención a domicilio, que disminuyen la necesidad de ingreso hospitalario. El índice de ocupación de las camas instaladas se mantiene en torno al 80 por 100.

Merece la pena detenerse de forma algo más pormenorizada en la evolución de las urgencias. Entre 1991 y 2001 el indicador de urgencias totales por 1.000 habitantes ha aumentado casi un 50 por 100 (49,3 por 100), mientras la presión de urgencias ha pasado de representar el 65 por 100 en 1991 al 70 por 100 del total de ingresos en el año 2001. Las intervenciones quirúrgicas urgentes con ingreso en el mismo día han aumentado un 13 por 100, si bien se ha producido un notorio y constante descenso en la proporción de urgencias que terminan en ingreso hospitalario, que han pasado de representar el 17 por 100 en 1991 al 14 por 100 en 2001.

La evolución de las urgencias en el sistema sanitario público está relacionada con la persistencia de demoras para acceder a determinados servicios de atención especializada y hospitalaria, uno de los principales problemas que aquejan a esta vertiente fundamental de la protección social que cuestiona el nivel de accesibilidad del sistema.

En efecto, la existencia de listas de espera ha sido tradicionalmente uno de los puntos débiles del sistema sanitario público. Aunque ha sido un problema estudiado en profundidad en el seno del CISNS, durante 2002 no se han producido avances reseñables en este ámbito, en especial respecto a una de las medidas previstas hace tiempo para hacer frente a este problema, contemplada en el Documento aprobado por el CISNS en el año 2001, como era la elaboración de una norma de criterios para la ordenación de la demora, pese a que desde el Ministerio se ha anunciado su próxima aprobación en el año 2003. Mientras tan-

*Demoras
excesivas: un
punto débil del
sistema sanitario
público*

to, las leyes de salud o de ordenación sanitaria de algunas Comunidades Autónomas han abordado el problema estableciendo distintos límites de demora máxima. A este respecto, en el año 2002 se publicó un amplio Informe sobre listas de espera, elaborado por el Defensor del Pueblo, que permite por primera vez una comparación aproximada, con todas las cautelas que impone la carencia de un sistema de información sanitario con indicadores homogéneos, sobre la situación en todo el SNS. Precisamente una de las principales críticas que hace esta institución se dirige hacia la opacidad de los distintos Servicios de Salud, salvo excepciones, a la hora de proporcionar información sobre demoras que, en algunos casos, son superiores al año (cuadro III-7).

CUADRO III-7
LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA EN LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS, 2002

Comunidades Autónomas	Total pacientes	Tramos de espera (días)				Demora media (días)	Espera media (días)
		0-90	91-180	181-365	> 365		
Aragón	14.973	14.668	14.668	305	0	70	93
Asturias (1)	11.470	9.179	2.028	253	10	62	87 (2)
Baleares	7.671	5.646	2.025	0	0	65	75
Canarias (3)	21.869	5.235	2.815	13.639	13.639	217	—
Cantabria	6.776	5.101	1.675	0	0	64	102
Castilla-La Mancha	18.990	—	—	—	—	—	—
Castilla y León	29.620	22.772	6.848	0	0	63	95
Ceuta	437	367	70	0	0	48	118
Cataluña (4)	34.691	—	—	—	—	90	—
C. Valenciana (5)	2.599	1.451	686	258	204	—	—
Extremadura	12.962	9.865	3.030	67	—	63	89
Galicia	28.982	17.853	9.522	1.607	—	85	—
Madrid (6)	53.552	40.743	11.794	1.015	—	61	78
Melilla	231	223	8	0	0	42	62
Murcia (7)	10.426	8.665	1.761	—	—	57	88
Navarra	5.221	4.353	775	93	0	57	52
P. Vasco (1)	13.538	11.451	2.087	0	0	54	79 (2)
Rioja La (1)	3.421	2.948	473	0	0	54	92
Número de pacientes por tramos (días)							
		0-60	61-120	121-180	> 180		
Andalucía (8)	51.767	19.145	21.659	10.781	182	78	—

(1) Espera estructural.

(2) Incluidos procesos no atribuibles a la organización de los servicios.

(3) Sin incluir Hospital Universitario de Canarias.

(4) 14 procedimientos. Tiempo medio de resolución, sin computar la demora técnica (tres meses).

(5) Sólo Hospital La Fe, de Valencia.

(6) Sin incluir Hospitales El Escorial y Carlos III.

(7) Sin incluir Hospitales General Universitario y Los Arcos.

(8) Sin incluir 1.369 pacientes, en suspensión temporal por razones clínicas.

Fuente: Comunidad Autónoma e Insalud en Ceuta y Melilla. Datos a 31-12-2001, excepto en las CCAA de Andalucía (octubre 2002), Aragón (abril 2002), Castilla-La Mancha (mayo 2002), Cataluña, Galicia y Madrid (junio 2002) y C. Valenciana (septiembre 2002).

La bondad de los indicadores básicos de salud como la esperanza de vida y la baja mortalidad infantil contrastan con la incidencia y prevalencia en España de enfermedades cardiovasculares, cáncer, accidentes, algunas enfermedades transmisibles, como el sida y la tuberculosis. Respecto al sida, según Eurostat, España registra la tasa de incidencia más alta de la Unión Europea, después de Portugal, con 58 casos diagnosticados al año por cada millón de habitantes en 2001, frente a una media de 21,8 en la Unión Europea, mientras que en el caso de la tuberculosis ocupa el segundo lugar en incidencia. Ello pone de manifiesto la importancia de profundizar en el enfoque preventivo y de promoción de hábitos saludables de vida, característicos de la política de salud pública, junto con la coordinación y cooperación entre las administraciones responsables de garantizar el control de factores ambientales o la exposición a agentes externos (contaminantes, etc.) que incidan en la salud.

Durante el año 2002 se ha aprobado el Programa Europeo de Acción Comunitario en el ámbito de la Salud Pública 2003-2008, y en el marco de la Comisión de Salud Pública del CISNS, se ha estado trabajando en la elaboración de un Plan de Cooperación y Armonización en el ámbito de la salud pública en España.

El Plan Nacional sobre Drogas y el Observatorio vinculado al mismo asumen ese enfoque preventivo. Según sus datos, la prevalencia del consumo de distintas drogas en España es elevada y se acrecienta entre los jóvenes: entre 1994 y 2000 se habría reducido el consumo habitual de alcohol y «éxtasis» entre los estudiantes de secundaria (14-18 años), mientras se incrementó la continuidad del uso del tabaco y del *cannabis*. En el año 2000, la prevalencia del consumo de alcohol entre ese grupo era del 58 por 100, mientras el 19,4 por 100 fumaba *cannabis*. En el año 2001, el Gobierno elaboró un Anteproyecto de Ley de prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas, que elevó al CES para la emisión del correspondiente Dictamen⁷¹. Sin que se haya avanzado en la tramitación de dicho Anteproyecto, varias Comunidades Autónomas, entre ellas la de Madrid, han sacado adelante sus propias normas, regulando esta realidad en su ámbito territorial.

⁷¹ Dictamen 6/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas.

En el mismo contexto, en el año 2002 se abordó la elaboración del Plan Nacional para la prevención y control del tabaquismo 2003-2007, y la trasposición por Real Decreto de la Directiva 37/2001/CE, sobre contenido de los cigarrillos, publicidad de los paquetes, etc. Según la última Encuesta Nacional de Salud, de 2001, la proporción de fumadores en España es de 34,4 por 100 (16,8 por 100 ex fumadores y 48,6 por 100 no fumadores), habiéndose observado un ligero descenso respecto a la Encuesta de 1987, que arrojaba una media del 38,4 por 100, descenso que cabe situar en los varones (del 55,1 al 42,1 por 100), puesto que entre las mujeres ha aumentado el consumo de tabaco (del 22,9 al 27,2 por 100). En 1998, en torno al 16 por 100 de los fallecimientos entre personas de más de 35 años de edad estaban estrechamente vinculados con el tabaco.

*Atención
sociosanitaria*

La atención a las situaciones de dependencia, agravadas por el envejecimiento de la población y el cambio en las estructuras familiares, apuntan a la atención sociosanitaria como uno de los desafíos más importantes no sólo de los sistemas sanitarios públicos, puesto que la vertiente de cuidados sanitarios no es la única ni quizá la más importante de esta cuestión, sino de los sistemas de protección social de todos los países desarrollados. En el año 2002, en el marco del CISNS se ha seguido trabajando en la elaboración de un documento base sobre atención sociosanitaria, sobre el que no se ha conseguido alcanzar pleno consenso. Y, sin embargo, el Proyecto de Ley de Cohesión y Calidad la contempla como una prestación del sistema. En cualquier caso, la cobertura de la atención sociosanitaria y los cuidados de larga duración están estrechamente relacionados con el modelo de atención a la dependencia por el que se opte finalmente, una de las cuestiones más importantes de cara al futuro de la protección social sobre la que se está trabajando en la Comisión de seguimiento del Acuerdo para la Mejora y desarrollo del sistema de protección social de abril de 2001.

*Investigación
y desarrollo
en sanidad*

Como ya se refirió en la Memoria del pasado año, en 2001 se adoptaron importantes decisiones para el futuro de la investigación sanitaria, algunas de ellas contempladas en el marco de los acuerdos sobre sostenibilidad del gasto farmacéutico suscritos con la industria. En cuanto a las ayudas a la investigación sanitaria financiada a través del Fondo de Investigación Sanitaria (FIS), si en aquel año la disponibilidad de recursos fue de unos 32 millones de euros (5.295 millones de pesetas), la previsión para el periodo 2002-2005 ha sido de unos

540 millones de euros (889.605 millones de pesetas), partida que incluye los fondos provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Como nuevas actividades, se ha priorizado la investigación en enfermedades raras y poco frecuentes y en atención primaria y enfermería, y se ha incluido la prevención de riesgos laborales como objeto de investigación susceptible de acceder a las ayudas.

Asimismo, se ha pretendido instaurar un sistema de redes de cooperación en investigación biomédica entre organismos públicos, centros universitarios de investigación, los Centros del SNS, así como las empresas privadas del sector (Proyecto de Redes Temáticas de Investigación Cooperativa), y desarrollar una estrategia que potencie el acercamiento entre la investigación básica y la clínica, situando el hospital como centro de la investigación. La plena descentralización del sistema sanitario se ha traducido en la vertebración del sistema de investigación a través de dichas redes temáticas, así como en la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Instituto Carlos III, que ha suscritos convenios de cooperación con varios servicios de salud autonómicos. El Proyecto de Ley de Calidad contempla la creación de una Comisión de Investigación en Salud para potenciar la cooperación entre los sectores público y privado.

En el año 2002 el Instituto de Salud Carlos III ha publicado el Mapa de la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud, un objetivo del Plan Nacional de I+D+i 2000-2003 que proporciona datos de interés sobre producción científica española en esta área (entre otros, disciplinas objeto de investigación, Comunidades Autónomas de origen del centro investigador, sectores institucionales).

2.2.3. Política de uso racional del medicamento

Según la comparación internacional de la OCDE, España destina a la atención farmacéutica algo más de la quinta parte del total del gasto sanitario público, lo que representa una proporción muy superior a la de los demás países de la Unión Europea, sólo superada por Portugal (tabla III-2). Ha transcurrido ya el primer año de vigencia del Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento sustentado en los acuerdos alcanzados con los distintos sectores en 2001. Corresponde analizar la evolución en

el año 2002 desde la óptica de la efectividad de dicho Plan y del conjunto de medidas que se vienen adoptando desde años anteriores. Atendiendo a los datos provisionales, el gasto farmacéutico público habría sufrido una desviación de 3,9 décimas por encima del límite establecido en el marco de dichos acuerdos (cuadro III-8). El número de recetas se ha incrementado el 6,4 por 100, mientras que el gasto medio por receta lo ha hecho en el 3,3 por 100.

Más del 77 por 100 del gasto farmacéutico público proviene de recetas de pensionistas del sistema de Seguridad Social, lo que da una idea de la importancia de la política de uso racional del medicamento en un contexto de envejecimiento creciente de la población española.

El sistema de precios de referencia ha sido actualizado en dos ocasiones durante 2002 con la entrada en vigor de sendas Órdenes

CUADRO III-8
GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO POR SERVICIOS DE SALUD
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1997-2002

Comunidades Autónomas	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Miles ptas.	Var. %	Miles ptas.	Var. %	Miles ptas.	Var. %	Miles ptas.	Var. %	Miles ptas.	Var. %	Euros	Var. %
Aragón									230.652,2		256.194,0	11,07
Asturias									207.982,7		228.872,0	10,04
Baleares									121.328,2		135.553,6	11,72
Cantabria									90.565,2		99.368,7	9,72
Castilla-La Mancha									333.268,7		369.863,9	10,98
Castilla-León									424.495,9		468.375,5	10,34
Extremadura									202.020,0		223.385,2	10,58
Madrid									714.262,2		801.164,5	12,17
Murcia									214.323,6		239.991,9	11,98
La Rioja									47.881,3		52.677,3	10,02
Ceuta									7.974,4		8.921,0	11,87
Melilla									5.800,6		6.639,3	14,46
INSALUD	304.222	4,6	336.513	10,6	370.219	10,0	396.573	7,12	432.938	9,2	—	—
Andalucía	158.848	4,2	173.034	8,9	184.888	6,8	198.318	7,26	212.042	6,9	1.381.701,0	8,42
Canarias	31.910	7,5	35.580	11,5	39.757	11,7	43.271	8,84	47.724	10,3	318.151,4	10,92
Cataluña	145.750	6,8	160.770	10,3	176.778	9,9	190.019	7,49	200.728	5,6	1.321.095,2	9,51
Galicia	61.425	8,3	69.203	12,7	77.604	12,1	83.348	7,40	90.904	9,0	595.433,2	8,99
Navarra	10.932	4,8	12.207	11,7	13.607	11,5	14.588	7,21	15.730	7,8	106.601,9	12,76
Valencia	102.199	5,2	112.959	10,5	126.167	11,7	135.935	7,74	147.537	8,5	974.496,6	9,90
País Vasco	41.504	6,4	46.536	12,1	52.014	11,8	56.652	8,92	59.938	5,5	383.839,6	6,85
Total Nacional	856.790	5,4	946.804	10,5	1.041.035	10,0	1.118.707	7,46	1.207.374	7,9	7.972.325,9	9,89

Fuente: Insalud, *Indicadores de la prestación farmacéutica*, varios años. Para 2002, avance de datos de la Dirección General de Farmacia y Productos sanitarios del MSC, datos acumulados a diciembre de 2002.

ministeriales aprobadas en enero y en diciembre, respectivamente, y sobre las que el CES emitió el correspondiente Dictamen. En total existe ya un total de 181 conjuntos homogéneos que agrupan a unas 1.600 especialidades farmacéuticas. Durante el año 2002 la Agencia Española del Medicamento ha aprobado 667 especialidades farmacéuticas, de las que 309 son genéricas.

Desde 1998, la cuota de mercado de los genéricos ha ido aumentando hasta suponer en junio de 2002 cerca del 5 por 100 del total de la facturación y el 6,6 por 100 del total de envases vendidos a través de recetas del SNS. Atendiendo a estos porcentajes, España mantiene todavía una distancia considerable con países en los que estas especialidades llevan largo tiempo implantadas en el mercado y en los hábitos de consumo y prescripción, como Francia (21 por 100), Alemania (40 por 100), Dinamarca o Reino Unido (50 por 100 en ambos casos). Esta situación contrasta con el elevado grado de aceptación de los genéricos por los ciudadanos que se desprende del último Barómetro sanitario del CIS de 2002: el 69 por 100 conocía su existencia y el 81 por 100 los aceptaría de buen grado si se lo prescribiera el médico. El 56 por 100 califica la implantación de genéricos como una medida «bastante eficaz» para controlar el gasto farmacéutico.

*Genéricos:
aumentan en
cuota y en
aceptación*

El hecho de que los conjuntos homogéneos de especialidades farmacéuticas para los que se marca un precio máximo de referencia estén integrados por especialidades de marca junto con al menos una especialidad genérica, hace que por debajo del umbral financiado por el sistema público coexistan especialidades de marca —plenamente arraigadas en los hábitos de consumo y prescripción— y genéricos. Además, algunas especialidades farmacéuticas han rebajado sus precios para poder entrar en el ámbito de la financiación pública, dándose la paradoja de que en ocasiones son más baratas que algunos genéricos.

Con la evolución descrita como telón de fondo, el año no terminó sin la adopción de nuevas medidas relacionadas con la política de uso racional del medicamento. Así, en noviembre se presentó en el CISNS el Plan integral de política farmacéutica, que comprende la puesta en marcha de un Plan piloto para la dispensación de antibióticos en dosis personalizadas y un sistema de receta electrónica, que se aplicará en el año 2003 en varias Comunidades Autónomas, así como medidas relativas a la regulación de las visitas médicas y a la regulación y promoción de los medicamentos.

TABLA III-2
INDICADORES DE SANIDAD. CONTRASTE INTERNACIONAL

	Alema.	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Indicadores generales, 1999-2000															
Esperanza de vida al nacer (años). Hombres, 1999	74,7	75,4	74,4	74,2	73,8	75,0	—	75,5	73,9	—	74,7	72,0	75,0	77,4	74,9
Esperanza de vida al nacer (años). Mujeres, 1999	80,7	81,2	80,8	79,0	81,0	82,5	—	80,6	79,1	—	81,2	79,1	79,8	82,0	82,4
Esperanza de vida a los 65 años (años). Hombres, 1999	15,5	16,2	15,4	14,9	15,1	16,5	—	15,0	14,2	—	15,3	14,3	15,3	16,7	16,4
Esperanza de vida a los 65 años (años). Mujeres, 1999	19,2	19,6	19,4	18,1	19,2	21,0	—	18,8	17,7	—	19,5	17,8	18,5	20,1	20,5
Población > 65 (% población), 2000	16,4	15,5	17,0	15,0	14,9	16,0	17,6	13,7	11,3	18,1	14,4	15,6	15,8	17,4	17,0
Mortalidad infantil/1.000 nacidos vivos, 2000	4,4	4,8	5,2	5,3	3,8	4,5	6,1	5,1	5,9	5,1	5,1	5,5	5,6	3,4	4,6
Fecundidad (n.º hijos/mujer), 2000	1,3	1,3	1,7	1,8	1,7	1,9	1,3	1,7	1,9	1,3	1,8	1,5	1,6	1,5	1,2
Cobertura asistencia sanitaria pública (% población), 2000	92,2	99,0	99,0	100,0	100,0	99,8	100,0	75,6	100,0	100,0	100*	100,0	100,0	100,0	99,8
Recursos sanitarios 1998-2000															
Personal sanitario/1.000 habitantes	—	—	—	—	46,4	—	15,0	—	22,0	19,3	13,0	13,1	29,9	35,2	16,4
Camas hospitalarias/1.000 habitantes	9,1	8,6	—	4,5	7,5	8,2	4,9	10,8	3,7**	4,9	8,0	4,0	4,1	3,6	4,1
Gasto sanitario 2000															
Gasto sanitario (% PIB)	10,3	8,1	8,7	8,5	6,9	9,4	8,7	8,2	6,8	7,8	6,0	8,4	7,3	7,9	7,7
Gasto sanitario por habitante (\$ convertidos PPA)	2.451,0	2.162,0	2.269,0	2.420,0	1.664,0	2.349,0	1.399,0	2.246,0	1.933,0	2.032,0	2.613,0	1.441,0	1.763,0	1.746,0	1.556,0
Gasto sanitario público (% PIB)	7,8	5,6	6,2	6,8	5,0	7,2	4,6	5,5	5,1	5,9	5,6	5,8	5,9	6,6	5,4
Gasto sanitario público por habitante (\$ convertidos PPA)	2.451,0	2.162,0	2.269,0	1.784,0	1.664,0	2.349,0	1.399,0	2.246,0	1.933,0	2.032,0	2.613,0	1.441,0	1.763,0	1.748,0	1.556,0
Atención médica															
Gasto atención ambulatoria (% gasto sanitario público)	24,3	26,8	41,9	23,6	28,6	19,8	—	11,8	—	26,5	47,0	—	—	—	15,6
Gasto atención hospitalaria (% gasto sanitario público)	38,8	50,0	35,8	61,3	48,8	51,3	—	58,2	—	53,0	31,3	—	—	—	54,3
Gasto prevención y salud pública (% gasto sanitario público)	4,5	0,8	—	—	2,2	2,1	—	2,4	4,3	0,5	—	—	—	—	1,0
Gasto público farmacéutico (% gasto sanitario público)*	11,6	—	11,5	5,2	10,4	17,2	20,4	11,1	10,6	13,6	10,2	24,0	12,8	10,9	21,7
Utilización, 2000															
Duración media hospitalización (días)	8,6	9,3*	—	6,9	10,3	10,6	8,3	33,4	7**	8,1**	8,0	9,0	—	6,4	—
Admisión hospitalaria (V_{100} habitantes)	235,1	304,0	—	199,0	267,0	230,0	154,0	101,8	147,6	180,4	—	120,0	150,9	—	—

Nota: Las cifras en cursiva se refieren a 2000.

Fuente: OCDE, *Health Data*, 2002.

2.3. VIVIENDA

En el año 2002 volvió a aumentar el número de viviendas iniciadas en España, pese a la clara tendencia a un crecimiento más moderado. Y los precios continuaron su trayectoria fuertemente alcista, con un aumento medio cercano al 17 por 100. La ralentización del ritmo de creación de empleo, la contención en los salarios reales y un entorno de ralentización de la actividad económica, parecen ser poco sostenibles con los ritmos de crecimiento de los precios inmobiliarios observados en 2002 (16,7 por 100). Estas altas tasas de crecimiento de los precios de la vivienda, que en los últimos cinco años han aumentado un 70 por 100, indican que, a pesar de la carestía de la oferta existente en el mercado, la demanda continúa presionando los precios al alza. Factores relevantes para explicar esta situación siguen siendo el descenso de las rentabilidades de los fondos de inversión y el perfil negativo de la Bolsa, que están atrayendo hacia el sector inmobiliario unos flujos de ahorro que buscan inversiones alternativas; sin embargo, otros factores que han podido contribuir hasta entonces al mantenimiento de la demanda, como la mejora de la accesibilidad, empiezan a deteriorarse.

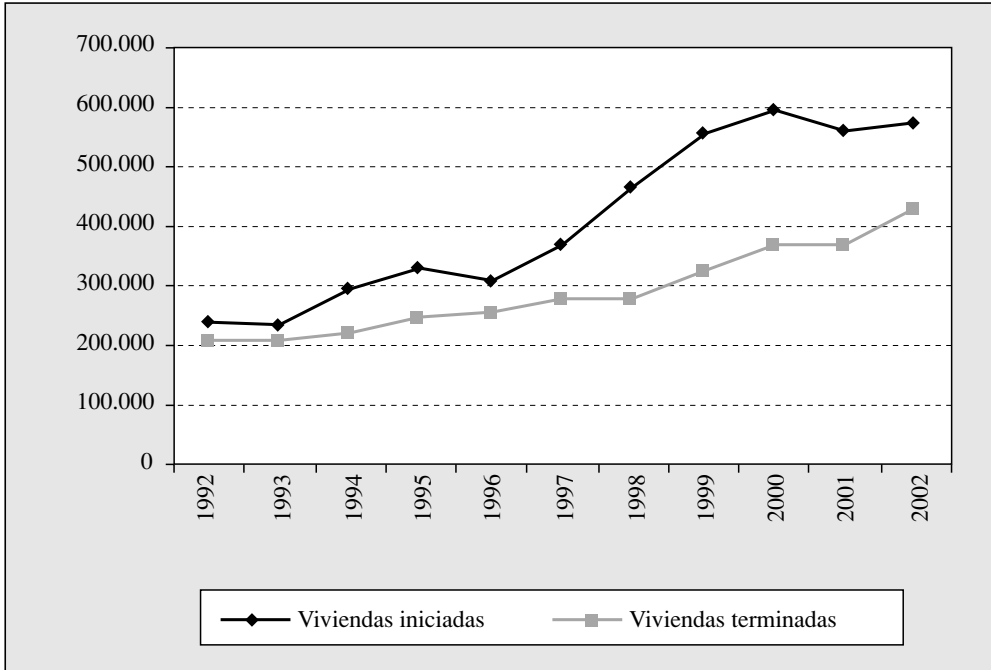
En este panorama cabe destacar que las actuaciones correspondientes al Programa 2002 del Plan de Vivienda se cumplieron según lo previsto, a excepción de la cofinanciación de VPO de promoción pública para alquiler. Hubo además a lo largo del año numerosa producción legislativa de las Comunidades Autónomas como desarrollo complementario del Plan Estatal. Todo ello, además, se completó con un Acuerdo, finalmente alcanzado en los primeros días de 2003, dirigido a obtener mayor colaboración y coordinación de las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia urbanística y residencial, conocido como Pacto de Estado sobre Suelo. En todo caso, sigue pendiente recobrar un mercado de alquiler mas amplio y vertebrado.

2.3.1. Panorama general

La renovación del parque de viviendas en España durante la última década ha sido muy importante. El *stock* ha pasado de 17.160.175 viviendas en 1991 a 20.823.369 en 2001 lo que arroja un crecimiento del 21 por 100. Aunque en los dos últimos años se habían mostrado síntomas de desaceleración en el ritmo de edificación, en el año 2002 se produce un ligero repunte en el número de viviendas iniciadas (575.546),

Mayor ritmo de edificación que el año pasado

GRÁFICO III-2
VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS, 1992-2002



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

es decir, un 2,6 por 100 superior al año anterior. El nivel de terminación de viviendas, un 16,7 por 100 superior al observado en 2001, es producto del reajuste de los elevados volúmenes de producción de periodos anteriores; sin embargo, este ritmo de edificación no se distribuye de manera homogénea en el territorio nacional. El mayor ritmo de crecimiento⁷² en el número de viviendas terminadas se produce en el País Vasco (77 por 100), Canarias (51 por 100) y Cantabria (88,2 por 100); sin embargo, decrece en Cataluña (5,1 por 100) y Extremadura (14,9 por 100).

Censo 2001: importante aumento del parque inmobiliario, sobre todo de viviendas principales

Según el avance de resultados del Censo 2001 (cuadro III-9), la intensa actividad de la construcción en el último decenio no sólo ha provocado un aumento del número total de viviendas en España, sino que también han crecido un 21,6 por 100 las viviendas que corresponden a hogares que las utilizan como residencia habitual o vivienda principal, situándose actualmente el *stock* de viviendas principales en 14.270.656,

⁷² Con diferencias significativas por encima de la media.

es decir, un 68,5 por 100 del total del parque. Un 16 por 100 se destinan a vivienda secundaria o segunda residencia y un 13,9 por 100 están desocupadas o vacías. Ambos usos de la viviendas se han incrementado un 13,7 y un 16,9 por 100 en los últimos diez años, alcanzándose actualmente un parque de viviendas secundarias de 3.323.127 unidades, y de casi tres millones de viviendas vacías (2.894.154). Esta cifra, que duplica el número de viviendas en alquiler, y supone un incremento de casi 420 mil casas vacías más que en 1991⁷³.

Por Comunidades Autónomas, destacan significativamente por encima del promedio nacional, una mayor proporción de viviendas principales y una escasa proporción⁷⁴ de viviendas secundarias en el País Vasco, Ceuta y Melilla, y lo contrario en la Comunidad Valenciana, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Respecto a las viviendas vacías, éstas son significativamente más numerosas en las Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia, y menos que la media en Madrid y el País Vasco.

El mayor crecimiento de las viviendas principales, puede estar motivado por el crecimiento de los nuevos hogares creados entre 1991 y 2001 (21,6 por 100)⁷⁵, por la multiplicación por cinco de la población extranjera y por el impulso de la demanda de vivienda, provocada por una conjunción de factores que van desde el efecto demográfico del *baby-boom*, al ciclo de bonanza económica, el crecimiento del empleo y la mejora de las condiciones de financiación.

Como ya se ha visto, aunque la estructura del parque de viviendas según su uso no ha variado mucho en el último periodo intercensal, sí lo ha hecho si se tiene en cuenta una serie temporal más amplia. La presencia de las viviendas principales ha disminuido notablemente, pasando de representar el 94,6 por 100 del parque en 1950 al 68,5 por 100 en 2001, por el incremento del peso en el parque residencial de las viviendas desocupadas (13 puntos porcentuales) y de las viviendas secundarias (11 puntos porcentuales).

⁷³ Sin embargo, estas cifras de viviendas vacías ocultan un sesgo importante en el Censo, ya que muchas de las que se contabilizan como vacías son segundas residencias que en el momento de la recopilación de datos estaban desocupadas.

⁷⁴ También significativamente por debajo del promedio nacional.

⁷⁵ Aunque no así de la población, que tan sólo aumentó un 5 por 100.

CUADRO III-9
**DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS SEGÚN SU USO
 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001**

Comunidades Autónomas	Total viviendas	Viviendas según su uso			
		Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas vacías	Otro tipo de viviendas
Total nacional	20.823.369	68,5	16,0	13,9	1,6
Andalucía	3.482.229	69,8	14,0	14,5	1,8
Aragón	650.011	68,5	17,7	12,5	1,3
Asturias	518.735	75,5	10,2	12,9	1,4
Baleares	495.079	62,3	19,1	16,1	2,5
Canarias	827.787	67,5	13,5	14,2	4,9
Cantabria	281.792	65,2	17,9	12,2	4,7
Castilla y León	1.469.463	60,8	23,8	14,0	1,4
Castilla-La Mancha	975.911	62,9	22,8	13,3	1,0
Cataluña	3.289.076	70,9	15,4	12,6	1,1
Comunidad Valenciana	2.525.659	59,4	22,1	16,5	2,1
Extremadura	586.689	62,7	18,2	17,7	1,3
Galicia	1.297.708	69,7	12,7	16,5	1,0
Madrid	2.497.300	75,5	11,6	11,7	1,1
Murcia	571.604	66,4	17,2	14,8	1,5
Navarra	257.565	73,6	11,6	13,0	1,8
País Vasco	886.733	84,0	5,4	9,7	0,9
La Rioja	165.659	61,5	22,3	15,2	1,0
Ceuta y Melilla	44.369	85,5	1,8	12,3	0,4

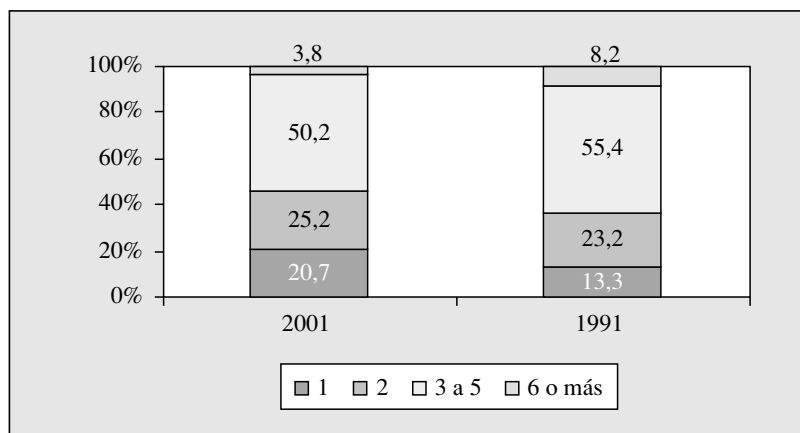
Fuente: Avance de resultados de los Censos de Población y Viviendas 2001. Población que reside en viviendas familiares. Características generales por Comunidades Autónomas y provincias.

Reducción del tamaño medio del hogar y evolución de la composición de los hogares

El tamaño medio de los hogares españoles se ha reducido, en los últimos diez años, pasando de 3,3 miembros en 1991 a 2,9 en 2001. Esta disminución se debe tanto al importante aumento⁷⁶ de los hogares unipersonales (2.954.026), que casi duplican a los existentes en 1991 (1.581.307), lo que supone que casi una de cada cinco personas vive sola, como al descenso de la natalidad en la década de los noventa que ha reducido en casi 10 puntos el peso de los hogares con tres o más miembros. Las Comunidades Autónomas con un mayor porcentaje de viviendas unipersonales son Baleares (24,9 por 100) y Castilla y León (23,4 por 100); y las que menos, Murcia (16,6 por 100) y Andalucía (18,8 por 100). La modalidad más extendida es el hogar formado por dos personas, situándose a continuación los de cuatro integrantes (21,4 por 100) y los de tres (21,1 por 100) (gráfico III-3).

⁷⁶ Incremento de 7,4 puntos porcentuales.

GRÁFICO III-3
**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR NÚMERO
 DE MIEMBROS, 1991 Y 2001**



Fuente: Censo de Población de 1991. Características de la población que vive en hogares y Avance de resultados de los Censos de Población y Viviendas 2001. Características de las viviendas y los hogares por Comunidades Autónomas y provincias.

Este incremento de los hogares unipersonales, se encuentra motivado fundamentalmente por el aumento de la población separada y divorciada, que ha crecido un 50 por 100 en el periodo intercensal; más que por el crecimiento de los hogares unipersonales integrados por personas mayores de 65 años, que aunque incrementa su peso respecto al total de los hogares integrados por personas mayores, decrece su peso sobre el total de hogares unipersonales. Además, esta reducción del tamaño medio de los hogares se produce a pesar de que la emancipación de los jóvenes se retrasa cada vez más. Actualmente el 73 por 100 de las personas con 25 años de edad son solteras y viven con alguien de una generación anterior, porcentaje que no baja del 50 por 100 hasta los 28 años y del 35 por 100 a los 30 años⁷⁷.

En cuanto al tamaño de las viviendas, la superficie media en la que residen los españoles son 89,7 m² y el número medio de habi-

*La calidad
 del parque
 inmobiliario*

⁷⁷ Véase al respecto el Informe 3/2002 del CES sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

taciones⁷⁸ es de 5, cifras que si se comparan con el tamaño medio del hogar indican que, en términos medios, cada persona dispone de 30,9 m² o 1,03 personas por habitación.

La distribución del parque por el número de habitaciones⁷⁹ muestra que la vivienda tipo cuenta con cinco estancias (38,2 por 100), disponiendo el 78 por 100 de los hogares de viviendas que cuentan entre cuatro y seis espacios. A este respecto habría que destacar que un 3,5 por 100 de los hogares viven en viviendas de menos de 45 m².

Respecto a la antigüedad del parque, el 39,4 por 100 de las familias entró en su vivienda actual durante la última década, un 36,6 por 100 entre 1971 y 1990 y el 23,9 por 100 restante lo hicieron antes. Madrid, Baleares y Ceuta y Melilla cuentan con más hogares residiendo en viviendas de reciente construcción (última década), y Galicia y Extremadura más población lleva residiendo en su vivienda más de sesenta años.

Por otro lado, los problemas más frecuentes que padecen los españoles son la falta de zonas verdes (35,9 por 100), la poca limpieza en las calles (31,8 por 100), demasiados ruidos exteriores (30 por 100), delincuencia o vandalismo en la zona (21,5 por 100), contaminación o malos olores provocados por la industria o el tráfico (18,8 por 100) y malas comunicaciones.

El encarecimiento de la vivienda en España, el más alto de la Unión Europea

Desde el inicio del último ciclo de expansión inmobiliaria, en 1998, el crecimiento acumulado del precio medio de la vivienda en propiedad en España ha sido del 70 por 100. En las Islas Baleares y en el País Vasco las tasas de crecimiento de tales precios en el periodo superan significativamente el promedio nacional, mientras que son más bajas en Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Estas diferencias territoriales significan que, por ejemplo, el precio del m² de una vivienda en la Comunidad de Madrid sea 3,5 veces superior al de Extremadura.

⁷⁸ Incluye, además de dormitorios, todas las habitaciones que tengan 4 m² o más, incluso la cocina. No incluye cuartos de baño o aseo, vestíbulos, pasillos y terrazas abiertas.

⁷⁹ Incluye, además de dormitorios, todas las habitaciones que tengan 4 m² o más, incluso la cocina. No incluye cuartos de baño o aseo, vestíbulos, pasillos y terrazas abiertas.

Según datos del Banco Central Europeo (BCE), la tasa de crecimiento de los precios reales de la vivienda en el periodo 1987-2001 en España ha sido de un 4,2 por 100 acumulativo anual y se ha situado en el primer puesto en relación a los países de la Unión Europea. En opinión de esta entidad, «estas cifras no suponen en sí mismas la existencia de una burbuja inmobiliaria, pero el periodo alcista es muy largo y puede que no esté basado en fundamentos económicos, sino en inversiones de tipo especulativo».

Una de las consecuencias de estas revalorizaciones patrimoniales es el denominado efecto riqueza, que se traduce en un incentivo del consumo. Pero actualmente este efecto riqueza se está volviendo negativo, pues el encarecimiento de los precios está contrarrestando la bajada de tipos, aumentando con ello el esfuerzo financiero. Situación que podría, según el BCE, deprimir el consumo, amenazar la posición financiera de los propietarios y repercutir en la actividad económica. Este endeudamiento de los hogares no está exento de riesgos de liquidez y morosidad en el caso de que se recorten los ingresos ordinarios de las familias, por una recesión económica o por una evolución negativa del empleo, que suban los tipos de interés o simplemente que persista el alto endeudamiento junto a una caída de los precios de la vivienda.

*El efecto
riqueza y el
endeudamiento
de los hogares
españoles*

En 2002, el precio por m² más elevado de las viviendas corresponde a Madrid, y Extremadura es la que presenta el precio más bajo (cuadro III-10). Las Comunidades Autónomas que registran precios significativamente por encima del precio medio nacional son: Islas Baleares, Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco. En el resto de las regiones los precios son más bajos e incluso en algunas, como Extremadura y Castilla-La Mancha, son un 46 y 56 por 100 inferiores al precio medio nacional. Hay que destacar el importante incremento de los precios de la vivienda de forma prácticamente generalizada en todas las Comunidades Autónomas durante este año, y de forma más acusada, con tasas de crecimiento significativamente por encima de la media nacional (16,7 por 100), en Andalucía, Murcia y Madrid, y por debajo en Canarias, Extremadura y Galicia.

*Grandes
divergencias en
los precios según
su localización*

El análisis de los precios según el tamaño de los municipios muestra que Madrid vuelve a tener los precios más elevados

CUADRO III-10
EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR METRO CUADRADO DE VIVIENDA,
1998-2002

(euros/m² construido)

Comunidades Autónomas	1998	1999	2000	2001	2002	Var. interanual 02-01
Andalucía	541,8	588,2	663,2	770,8	915,0	18,7
Aragón	583,5	657,6	769,6	878,3	1.013,6	15,4
Asturias	656,8	721,9	795,8	877,4	985,9	12,4
Baleares	741,1	934,6	1.152,8	1.358,5	1.526,0	12,3
Canarias	715,1	824,6	962,8	1.093,0	1.218,0	11,4
Cantabria	709,6	770,0	876,0	1.013,6	1.183,2	16,7
Castilla y León	677,9	729,2	819,1	906,0	1.012,6	11,8
Castilla-La Mancha	455,1	478,6	519,9	576,6	681,0	18,1
Cataluña	881,3	1.012,2	1.170,9	1.353,6	1.554,0	14,8
C. Valenciana	525,6	582,9	659,4	748,2	877,3	17,2
Extremadura	404,8	427,2	458,3	505,1	557,3	10,3
Galicia	595,5	613,7	661,4	717,9	800,1	11,4
Murcia	448,8	480,0	537,9	626,7	747,4	19,3
Madrid	1.092,3	1.175,3	1.346,3	1.604,8	1.973,8	23,0
Navarra	756,6	831,7	969,5	1.135,1	1.290,2	13,7
País Vasco	1.002,2	1.170,1	1.416,6	1.650,6	1.900,4	15,1
La Rioja	597,3	674,5	790,8	926,3	1.061,4	14,6
Áreas geográficas						
Madrid	1.256,7	1.353,9	1.557,9	1.854,7	2.269,1	22,3
Madrid y área de influencia	1.105,7	1.190,5	1.364,9	1.628,3	2.001,6	22,9
Barcelona	1.202,1	1.401,7	1.634,1	1.918,0	2.208,3	15,1
Barcelona y área de influencia	1.019,6	1.180,3	1.376,4	1.604,8	1.838,9	14,6
Municipios de 100 a 500 mil hab.	777,9	875,2	1.010,3	1.162,8	1.337,0	15,0
Municipios de menos del 100 mil hab.	572,7	627,1	709,9	807,0	935,1	15,9
Municipios de 999.999 a 500.000 habitantes						
Valencia	636,2	698,6	779,3	874,2	1.030,0	17,8
Sevilla	684,3	743,9	843,4	1.028,4	1.258,6	22,4
Zaragoza	695,7	795,9	949,2	1.101,5	1.280,8	16,3
Málaga	597,5	671,6	792,3	964,9	1.187,0	23,0
Media nacional	713,0	787,6	901,3	1.040,0	1.213,1	16,7

Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

(2.269 euros/m²) porque los aumentos registrados en el último año han sido mucho más elevados en Madrid (22,3 por 100) que en Barcelona (15 por 100), con un precio medio de 2.208 euros/m². Si se considera todo el ciclo alcista de los precios (1998-2002), los incrementos han sido muy similares en Madrid y Barcelona y sus res-

pectivas áreas de influencia. El efecto de arrastre de las capitales sobre sus áreas de influencia no sólo sitúa a estas áreas a unos niveles de precios cada vez más próximos, sino que además el incremento de los mismos es similar. En el último año, los crecimientos registrados han sido del 22,3 y del 22,9 por 100 en Madrid y Madrid y su área de influencia; y del 15,1 y 14,6 por 100 en Barcelona y Barcelona y su área.

Por otro lado, si se comparan los precios correspondientes de las ciudades de más de medio millón de habitantes con la media nacional, Sevilla y Zaragoza se encuentran por encima de ésta. Además, en el último año, el comportamiento de los precios de la vivienda en las cuatro ciudades de más de 500.000 habitantes ha sido muy dispar: en las ciudades andaluzas los crecimientos registrados han sido aproximadamente del 23 por 100, mientras que en Valencia y Zaragoza han sido del 18 y 16 por 100, respectivamente. Entre el resto de municipios de España, los niveles más altos de precios, por encima de la media nacional, se registran en aquellos con una población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes, con unos precios medios por m² de 1.337 euros.

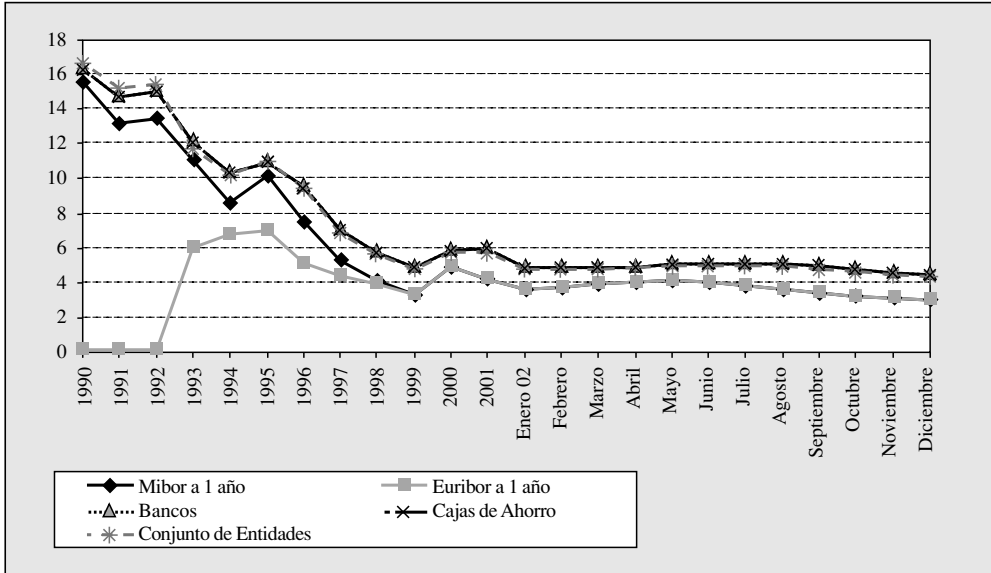
Además, desde el año 1999 las viviendas usadas han mantenido tasas de crecimiento de precios muy similares a las observadas en las viviendas de nueva construcción. La vivienda nueva es en 2002, como promedio, aproximadamente un 14 por 100 más cara que la usada, manteniéndose casi constante esta relación en el último quinquenio.

En el contexto actual de empeoramiento claro de la relación entre los precios inmobiliarios y los ingresos familiares (gráfico III-4) y de aumento del nivel de deuda, las condiciones de financiación adquieren cada vez más importancia en el mercado inmobiliario.

Descenso de los tipos de interés

Desde enero hasta diciembre de 2002, los tipos de interés descendieron en torno a 0,6 puntos porcentuales, situándose en el mes de diciembre el Euribor a un año en un 2,87 por 100. El tipo de interés medio efectivo anual aplicado por la banca, de acuerdo al Índice de Referencia de los Préstamos Hipotecarios que elabora el Banco de España, se situó a finales de año en el 4,25 por 100, y el de las cajas de ahorros en 4,49 por 100.

GRÁFICO III-4
TIPOS DE INTERÉS HIPOTECARIOS, 1990-2002



Fuente: Banco de España. *Boletín Estadístico*.

Sin embargo, parece que la bajada de los tipos ha sido en parte absorbida por el aumento de precios de la vivienda, amortiguando con ello la bajada en las amortizaciones de las hipotecas al aumentar el importe medio de las mismas, es decir, el nivel de deuda. Por ello, esa demanda de crédito hipotecario, y por tanto inmobiliaria, que se ha podido ver favorecida por una reducción del coste de financiación de las hipotecas al permitir que el grado de esfuerzo efectivo sea inferior que el que se deriva de considerar exclusivamente el precio de las viviendas, puede que empiece a dar síntomas de agotamiento.

La ralentización en el crecimiento del número de hipotecas en el año 2002 (1,1 por 100), aunque no así de la cantidad hipotecada (22 por 100), muestran este cierto agotamiento. El número de nuevas hipotecas sobre vivienda construida que se han realizado durante el año 2002 es de 501.193, un 2,7 por 100 superior al año anterior (cuadro III-11). El importe medio de las hipotecas, tanto sobre la vivienda construida como sobre la proyectada, aumenta un 26,3 y un 23 por 100, respectivamente.

CUADRO III-11
HIPOTECAS INMOBILIARIAS, 1998-2002

(Número de inmuebles hipotecados, importe en millones de euros e importe medio en miles de euros)

Fincas urbanas	1998	1999	2000	2001	2002
Vivienda construida					
Número	467.058	506.775	524.420	487.973	501.193
Importe	25.920	31.120	35.805	33.884	42.793
Importe medio	55,5	61,4	68,3	69,4	85,4
Vivienda proyectada					
Número	62.507	79.007	88.432	81.405	74.592
Importe	3.676	5.098	6.521	6.073	6.887
Importe medio	58,8	64,5	73,7	74,6	92,3
Solares					
Número	16.844	17.907	20.107	21.230	20.311
Importe	3.209	4.205	5.933	6.245	6.978,56
Importe medio	190,5	234,8	295,1	294,2	343,6
Otros					
Número	63.219	73.034	85.301	78.729	80.589
Importe	4.601	5.652	7.208	7.280	8.606
Importe medio	72,8	77,4	84,5	92,5	106,8
Total					
Número	609.628	676.723	718.260	669.337	676.685
Importe	37.406	46.075	55.467	53.482	65.265
Importe medio	61,4	68,1	77,2	79,9	96,4

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

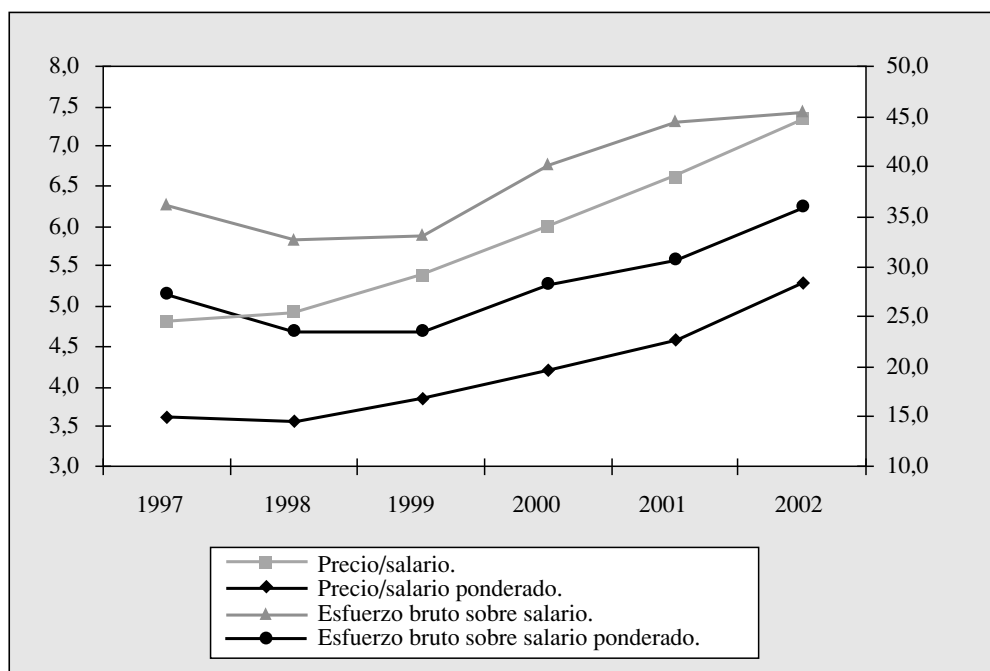
A pesar del descenso de los tipos de interés, las continuas revalorizaciones inmobiliarias por encima de los incrementos salariales en los últimos cuatro años han deteriorado la relación entre los precios de las viviendas y los ingresos familiares. Así, mientras que en 1998 una vivienda media tenía un precio equivalente a cinco veces el salario bruto medio de aquel año, en 2002 dicha relación ha aumentado hasta siete veces y media.

El esfuerzo para acceder a la vivienda vuelve a crecer

El alza de los precios inmobiliarios muy por encima de los salarios conduce a que el empeoramiento en la accesibilidad que se

GRÁFICO III-5
**RATIOS DE SOLVENCIA Y ESFUERZO BRUTO PARA LA COMPRA
 DE VIVIENDA LIBRE, 1997-2002**

(Ratio simple y ponderada en veces, escala izquierda; esfuerzo bruto en porcentaje, escala derecha)



Ratio simple de solvencia: cociente entre el precio medio de una vivienda tipo (superficie media en obra nueva en edificios de viviendas en bloque) y el coste salarial total por trabajador y año.

Ratio ponderada de solvencia: cociente entre el precio medio de una vivienda tipo y el coste salarial total por trabajador y año ponderado por número medio de ocupados por hogar.

Esfuerzo bruto: pago anual correspondiente a las cuotas de una hipoteca por el 80 por 100 del precio medio de una vivienda tipo, al interés medio vigente (IRPH conjunto de entidades), en porcentaje sobre el coste salarial total por trabajador y año

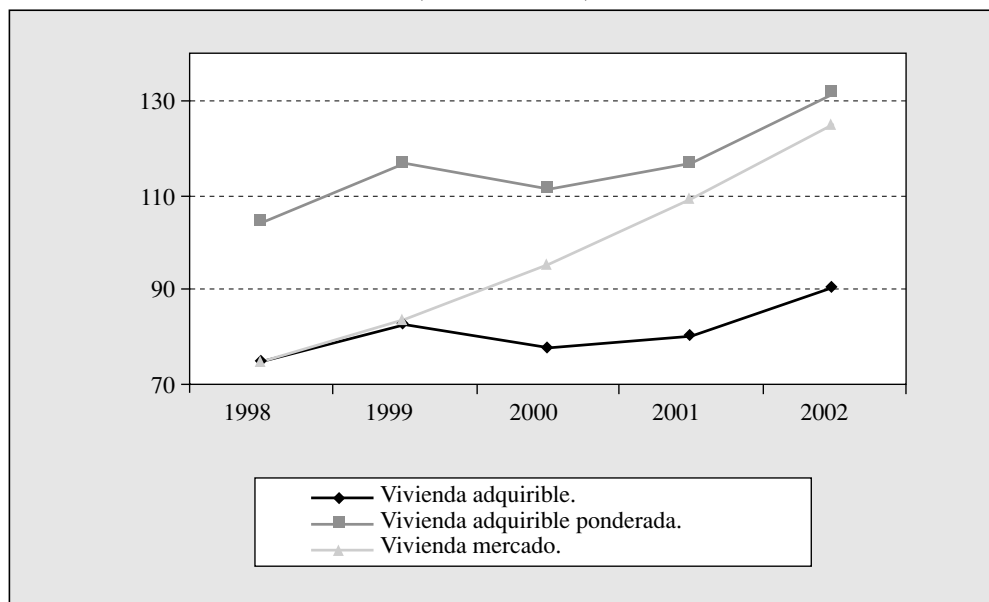
Esfuerzo bruto ponderado: el mismo pago anual, en porcentaje sobre el coste salarial total por trabajador y año ponderado por número medio de ocupados por hogar.

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE, *Índice de Costes Laborales* (serie enlazada); Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*; BBVA, *Situación Inmobiliaria*, julio 2002.

producía en 2001 se agudice en el año 2002. En este año una familia debe destinar el 47 por 100 de su renta bruta anual para adquirir una vivienda de tipo medio, mientras que en 2001 el grado de esfuerzo era de un 44 por 100 (gráfico III-5).

GRÁFICO III-6
**VIVIENDA ADQUIRIBLE, VIVIENDA ADQUIRIBLE PONDERADA Y VIVIENDA
 A PRECIO DE MERCADO, 1998-2002**

(Miles de euros)



Vivienda adquirible para una familia con un salario medio y un máximo esfuerzo bruto sobre salario de 33 por 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Series enlazadas de Índice de Costes Laborales* con la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios del INE y Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

Si se incorpora, en un indicador de accesibilidad ponderado, el número medio de personas que trabajan en una familia, lo cual acerca más a la realidad de los hogares españoles, donde en un 43 por 100 de los casos ambos miembros de la pareja trabajan⁸⁰, los resultados muestran unas *ratios* de accesibilidad lógicamente más favorables que cuando se estiman con un único salario por hogar. Esta situación ha podido favorecer la demanda residencial, sobre todo de los hogares más jóvenes, en los que el aumento del empleo femenino ha sido más elevado.

La capacidad de endeudamiento (reflejada en el precio que debería tener una vivienda para que fuera adquirible por una familia con un salario medio y que no supusiera un esfuerzo superior al 33 por 100 de sus ingresos brutos anuales) o, lo que es lo mismo, la capaci-

⁸⁰ Eurostat, «Women and Men reconciling work and family life». *Statistics in Focus*, theme 3-9/2002.

dad de financiación, ha aumentado ligeramente. Los descensos de los tipos de interés y las mejoras salariales han permitido esta mejora; sin embargo, esto no ha evitado que se haya mantenido e incluso acrecentado el diferencial existente entre la capacidad de compra de una familia media y los precios medios existentes en el mercado. Así, si en 2001 una familia media podía acceder a una vivienda de 81 mil euros mediante un crédito hipotecario, hoy día podría acceder a una vivienda de 88 mil euros, mientras que una vivienda de tipo y tamaño medio a precio de mercado cuesta 125 mil euros, 16 mil euros más que el año anterior. Sin embargo, si consideramos la vivienda adquirible ponderada, el valor de ésta es muy similar a la de mercado, reduciéndose bastante en los últimos años las diferencias entre ambas.

*Importantes
diferencias
territoriales en
la accesibilidad
a la vivienda*

En los últimos cinco años, las viviendas se han revalorizado un 70 por 100 en el conjunto nacional, mientras que los salarios sólo han aumentado un 9,2 por 100. Estos años de intenso crecimiento en los precios de las viviendas ha ampliado la brecha existente entre la mayoría de las Comunidades Autónomas; así, mientras en 1998 el precio más alto de la vivienda (Madrid) multiplicaba por

CUADRO III-12
PRECIOS DE LA VIVIENDA Y SALARIOS MEDIOS, 2002
(Media nacional = 100)

Comunidades Autónomas	Precio por metro cuadrado de vivienda	Coste salarial total trabajador/mes
Andalucía	75,4	91,5
Aragón	83,6	98,5
Asturias	81,3	97,7
Baleares	125,8	83,8
Canarias	100,4	91,3
Cantabria	97,5	92,9
Castilla y León	83,5	92,9
Castilla-La Mancha	56,1	84,1
Cataluña	128,1	106,7
C. Valenciana	72,3	88,6
Extremadura	45,9	81,2
Galicia	66,0	87,1
Murcia	61,6	80,5
Madrid	162,7	119,5
Navarra	106,4	110,2
País Vasco	156,7	116,5
La Rioja	87,5	91,0

Fuentes: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*; INE, *Índice de Costes Laborales*.

2,5 el precio más bajo (Extremadura), en el año 2002 el precio de una casa en Madrid es 3,5 veces superior que en Extremadura. Tampoco la evolución salarial en estos años ha sido homogénea espacialmente, aunque las diferencias interterritoriales en términos de salario son menores que en términos de precios (cuadro III-12). Esta situación ha llevado a que se produzca una polarización mayor en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas.

El precio más elevado, que corresponde a la Comunidad de Madrid, se situó este año 63 puntos por encima de la media nacional, y el más bajo, que se dio en Extremadura, 54 puntos por debajo. En cambio, el salario más alto, también en Madrid, se situó 20 puntos por encima de la media, y los más bajos, correspondientes a Murcia y Extremadura, aproximadamente 18 puntos por debajo.

Las Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles salariales (Madrid, Cataluña, Navarra y País Vasco) parecen reflejar a su vez, mayores precios de las viviendas, a excepción de las insulares, y sobre todo Baleares, en las que en los últimos años, por la incidencia de la demanda de segunda residencia, los precios residenciales altos contrastan con un nivel salarial por debajo de la media nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el número de años necesarios de trabajo para poder realizar la compra de una vivienda sin necesidad de financiación externa, y el acceso a una vivienda de tipo medio en términos de esfuerzo sobre el salario bruto, también presentan relevantes diferencias regionales. Así, a pesar de mantener los niveles de salarios más elevados, en el País Vasco, Madrid y Cataluña los mayores aumentos de precios han llevado a que el esfuerzo para acceder a una vivienda sea muy superior a la media y suponga entre el 64 y el 67 por 100 del salario medio bruto en dichas Comunidades Autónomas y entre 9 y 10 años de trabajo. Las regiones donde la accesibilidad ha empeorado más con respecto al año anterior son Madrid, Cantabria y Aragón.

Igualmente, el diferencial existente entre la capacidad de compra y los precios existentes en el mercado en el año 2002 presenta diferencias territoriales. Las diferencias mayores entre el precio de una vivienda de tipo medio adquirible por una familia y lo que cuesta una vivienda tipo medio en el mercado, se produce en el País Vasco, Baleares, Cataluña y Madrid. Sin embargo, en todas las

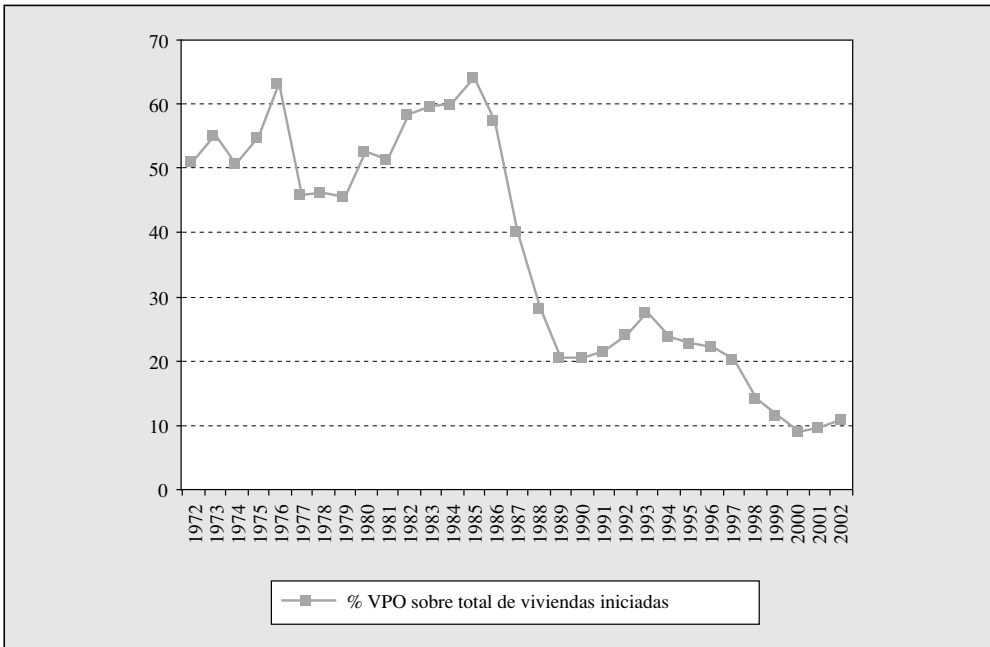
Comunidades Autónomas la capacidad de financiación (vivienda adquirible) ha aumentado respecto al año anterior, siendo este aumento más notorio en el País Vasco, Murcia y Cataluña.

Repunte en la vivienda protegida

Por otro lado, los resultados de la política de vivienda social no se está desarrollando con la intensidad necesaria para afrontar la demanda de un mercado protegido, que resulta insuficiente. El acusado y continuo descenso de la vivienda de protección oficial, en proporción al total de viviendas iniciadas, desde la segunda mitad de los años setenta, es espectacular. Pero parece que los datos de los dos últimos años apuntan a cierta recuperación. En 2001 se iniciaron 48,7 miles de viviendas protegidas, un 6 por 100 más que en 2000; en 2002 la cifra fue de 55,2 miles de viviendas, un 13,4 por 100 más que en 2001. Estos datos arrojan para 2000, 2001 y 2002 un apreciable aumento —aún en niveles muy bajos— del porcentaje sobre el total de viviendas iniciadas, desde el 8,6 por 100 en 2000 hasta el 10,5 por 100 en 2002.

GRÁFICO III-7

EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS, 1972-2002



Fuente: INE, Boletín mensual de estadística, y Ministerio de Fomento, Subdirección de Política de Vivienda, abril 2002.

2.3.2. Políticas de apoyo a la vivienda

El gasto público en vivienda durante el último decenio permanece bastante estable en la mayoría de los países de la Unión Europea, salvo en Finlandia, Suecia o España, donde se han producido importantes caídas, lo que demuestra según el BCE que los países están reconsiderando sus políticas y evolucionando hacia un gasto más selectivo.

*Gasto público
en vivienda*

Las actuaciones correspondientes al programa 2002 del Plan de Vivienda actualmente en vigor (cuadro III-13) se cumplieron en su integridad, a excepción de la cofinanciación de VPO de promoción pública para alquiler.

CUADRO III-13
**ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005.
PROGRAMA 2002**

(Actuaciones previstas, realizadas y grado de cumplimiento sobre objetivos iniciales)

Actuaciones protegidas	Objetivos iniciales (n.º de viviendas)	Actuaciones financiadas	Grado de realización (%)
	(1) A	B	(1) B/A
Viviendas protegidas de nueva construcción	39.977	55.213	138,1
Para venta*	35.692	48.377	135,5
Para alquiler	4.285	6.836	159,5
Cofinanciación de VPO de promoción pública para alquiler	150	113	75,3
Adquisición de viviendas existentes	5.645	7.739	137,1
Rehabilitación	30.960	37.370	120,7
Áreas rehabilitación	8.655	9.063	104,7
Edificios (en n.º de viviendas)			
y viviendas	22.305	28.307	126,9
Suelo	15.074	19.282	127,9
Total	91.806	119.717	130,4

* Incluye 6.090 viviendas de Régimen Especial.

(1) El número total de actuaciones puede ser más elevado que el reflejado en el cuadro, al poderse financiar más actuaciones de las inicialmente previstas (hasta un 25 por 100 de las inicialmente previstas para cada año), con cargo a reservas de recursos no territorializados inicialmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.2 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, y en la «cláusula cuarta. Reserva de eficacia» de los convenios suscritos entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

Fuente: Ministerio de Fomento, Subdirección de Política de Vivienda, abril de 2002.

Respecto al total de objetivos previstos a financiar, incluyendo las actuaciones sobre el suelo, en el ámbito del Plan Estatal de Vivienda 2002-2005, sólo el 4,8 por 100 corresponde a actuaciones protegidas de alquiler, en las modalidades de «viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler» y «cofinanciación de viviendas de protección oficial (VPO) de promoción pública para alquiler», y para el Programa 2002, respecto a los objetivos previstos en ambas modalidades, el grado de ejecución alcanzó el 156,7 por 100. Este último dato ha sido posible en aplicación de recursos asignados al Plan inicialmente no territorializados.

*Legislación
autonómica
complementaria*

A excepción de Navarra y País Vasco, que no participan en el Plan Estatal de Vivienda, al disponer de normativa propia en materia de vivienda protegida, a lo largo del año 2002 las distintas Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han venido aprobando los correspondientes Decretos dirigidos a trasladar, desarrollar e incluso complementar la aplicación del referido Plan en el periodo 2002-2005, a sus respectivos ámbitos territoriales (cuadro III-14).

Con ello, el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, por el que se regulan las medidas de financiación de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002/2005⁸¹, ha visto adaptadas sus previsiones al ámbito de cada Comunidad Autónoma, donde se han desarrollado diferentes medidas dirigidas a la financiación cualificada de la adquisición, adjudicación y promoción de viviendas, en propiedad o en alquiler, así como de la rehabilitación y de la adquisición y/o urbanización de suelo residencial.

*Municipios
singulares*

Asimismo, en el año 2002 se han suscrito los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la aplicación de los efectos de la declaración de municipios singulares (cuadro III-15). En éstos, el precio máximo de la vivienda protegida, conforme al Plan Estatal 2002-2005⁸² y los máximos establecidos por cada Comunidad Autónoma, puede verse incrementado hasta un 40 por 100 (Grupo A), un 20 por 100 (Grupo B), o un 10 por 100 (Grupo C), por altos precios medios comparativos y por especiales dificultades de acceso a la vivienda.

⁸¹ Este Plan fue objeto de estudio en la Memoria del CES del año 2001, págs. 576 a 584.

⁸² El precio básico a nivel nacional para el año 2002 se fijó en 623,77 euros/m² de superficie útil, incrementable por las Comunidades Autónomas 1,56 veces en caso de venta, y 1,25 veces en caso de arrendamiento.

CUADRO III-14
**DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL PLAN ESTATAL
 DE VIVIENDA Y SUELO, 2002-2005**

Comunidades Autónomas	Decreto
Andalucía	Decreto 127/2002, de 17 de abril (BOJA de 20 de abril de 2002)
Aragón	Decreto 180/2002, de 28 de mayo (BOA de 7 de junio de 2002)
Asturias	Decreto 80/2002, de 13 de junio (BOPA de 2 de julio de 2002)
Baleares	Decreto 91/2002, de 5 de julio (BOCAIB de 11 de julio de 2002)
Canarias	Decreto 70/2002, de 20 de mayo (BOC de 8 de julio de 2002)
Cantabria	Decreto 66/2002, de 6 de junio (BOC de 14 de junio de 2002)
Castilla y León	Decreto 52/2002, de 27 de marzo (BOCL de 1 de abril de 2002)
Castilla-La Mancha	Decreto 113/2002, de 27 de agosto (BOCM de 30 de agosto de 2002)
Cataluña	Decreto 157/2002, de 11 de junio (DOGC de 17 de junio de 2002)
Extremadura	Decreto 76/2002, de 11 de junio (DOE de 22 de junio de 2002)
Galicia	Decreto 199/2002, de 6 de junio (DOG de 13 de junio de 2002)
Madrid	Orden de 21 de junio de 2002 (BOCM de 1 de julio de 2002)
Murcia	Decreto 103/2002, de 14 de junio (BORM de 18 de junio de 2002)
La Rioja	Decreto 23/2002, de 19 de abril (BOR de 20 de abril de 2002)
Comunidad Valenciana	Decreto 92/2002, de 30 de mayo (DOGV de 4 de junio de 2002)
Melilla	Decreto de 28 de enero de 2002 (BOME de 22 de febrero de 2002)

Fuentes: Ministerio de Fomento; Boletines y Diarios Oficiales autonómicos citados en la tabla.

CUADRO III-15

MUNICIPIOS SINGULARES A EFECTOS DEL PLAN DE VIVIENDA, 2002-2005

Grupo A	<p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Baleares:</p> <p>Alaior, Alaró, Alcudia, Algaida, Andratx, Artá, Bunyola, Calviá, Campanet, Campos, Capdepera, Ciutadella, Es Mercadal, Es Migjorn, Esporles, Formentera, Fornalutx, Lluc Major, Manacor, Marratxi, Palma, Pollença, Puigpunyent, Sant Lluís, Santa Eulalia, Santa María, Santanyí, Sencelles, Ses Salines, Sineu, Sóller, Son Servera, Valldemossa.</p> <p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Cataluña:</p> <p>Barcelona, Badalona, Esplugues de Llobregat, Hospitalet de Llobregat, Montcada i Rexac, Sant Adriá de Besós, Sant Cugat del Vallés, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sta. Coloma Gramenet.</p> <p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Madrid:</p> <p style="text-align: center;">Madrid</p>
Grupo B	<p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Baleares:</p> <p>Consell, Costitx, Eivissa, Lloseta, Maó, Montuïri, Muro, Sant Antoni, Sant Joan, Sant Josep, Sant Llorenç, Sta. Margalida, Selva.</p> <p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Cataluña:</p> <p>Alella, Badía del Vallés, Barberá del Vallés, Cabrera de Mar, Cabriels, Castelldefels, Cerdanyola del Vallés, Cornellá de Llobregat, Gavá, Granollers, El Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallés, Montgat, Pallejá, El Papiol, El Prat de Llobregat, Premiá de Dalt, Premiá de Mar, Ripollet, Rubí, Sabadell, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Quirze del Vallés, Sant Vicenç del Horts, Santa Coloma de Cervelló, Sitges, Teiá, Terrasa, Tiana, Viladecans, Vilassar de Dalt, Vilassar de Mar.</p> <p style="text-align: center;">Comunidad Autónoma de Madrid:</p> <p>Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Algete, Arganda del Rey, Boadilla del Monte, Brunete, Colmenar Viejo, Coslada, Fuenlabrada, Fuente el Saz de Jarama, Galapagar, Getafe, Las Rozas de Madrid, Leganés, Majadahonda, Mejorada del Campo, Móstoles, Paracuellos del Jarama, Parla, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Lorenzo de El Escorial, S.S. Reyes, Torrejón de Ardoz, Torreldones, Tres Cantos, Velilla de San Antonio, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo, Villaviciosa de Odón.</p>

CUADRO III-15 (Continuación)

MUNICIPIOS SINGULARES A EFECTOS DEL PLAN DE VIVIENDA, 2002-2005

Grupo C	Comunidad Autónoma de Andalucía
	Alcalá de Guadaira, Algeciras, Almería, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Córdoba, Dos Hermanas, El Ejido, El Puerto de Sta. María, Fuengirola, Granada, Huelva, Jaén, Jérez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Linares, Málaga, Marbella, Motril, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Sevilla, Vélez-Málaga.
	Comunidad Autónoma de Asturias:
	Gijón, Oviedo.
	Comunidad Autónoma de Baleares:
	Binissalem, Búger, Es Castell, Felanitx, Ferreries, Inca, Mancor, Petra, Sta. Eugènia.
	Comunidad Autónoma de Cantabria:
	Santander.
	Comunidad Autónoma de Castilla y León:
	Burgos, Salamanca y Valladolid.
Comunidad Autónoma de Cataluña:	
Girona, Igualada, Lleida, Manresa, Tarragona, Vic, Vilafranca Penedés, Vilanova i La Geltrú.	
Comunidad Autónoma de Galicia:	
La Coruña, Santiago de Compostela, Vigo.	
Comunidad Autónoma de Madrid:	
Ajalvir, Arroyomolinos, Cobeña, Collado Villalba, Colmenarejo, Humanes de Madrid, Moraleja de Enmedio, Navalcarnero, San Martín de la Vega, Valdemoro.	
Comunidad Autónoma de La Rioja:	
Logroño.	
Ciudades Autónomas:	
Ceuta.	

Fuente: Orden FOM/738/2002, de 27 de marzo (BOE de 6 de abril).

*Emancipación
de los jóvenes
y situación de
la vivienda*

Fruto de dos intensos años de trabajo de una Comisión específica, en el mes de octubre de 2002 el CES aprobó un Informe en el que analiza los factores que inciden en el proceso de emancipación de los jóvenes⁸³.

Las transformaciones de la sociedad española en las últimas décadas han conformado, en opinión del CES, una realidad compleja, en la que se observa la influencia en el retraso en la emancipación de los jóvenes de tres factores: el alargamiento de la formación inicial, el comportamiento del mercado de trabajo juvenil y, especialmente, la disponibilidad de la primera vivienda. De forma concreta, el incremento del tiempo dedicado a la formación, la incorporación más tardía al mercado de trabajo, el desempleo, la temporalidad laboral y el retraso en la formación de parejas han conllevado un notable incremento de la edad media de emancipación de los jóvenes.

Pero es la dificultad de acceso a la vivienda la circunstancia más señalada por los jóvenes cuando se expresan acerca del retraso de la emancipación. En este sentido, el CES consideró la existencia de una escasa y cara oferta en el mercado de alquiler, prácticamente olvidado por las políticas públicas de vivienda, como una de las causas fundamentales de ese obstáculo. Asimismo, la incapacidad de las políticas de las diferentes Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios) para cumplir sus previsiones, perjudica seriamente las expectativas de los jóvenes de obtener una vivienda protegida, en alquiler o en compra.

Por todo ello, el CES defendió una respuesta política y social eficaz dirigida a resolver los problemas de accesibilidad de los jóvenes a este mercado, mediante el diseño de políticas de vivienda en las que, por un lado, se incrementa el esfuerzo público y, por otro, se combinen adecuadamente acciones dirigidas a la promoción de suelo, en especial el destinado a la construcción de vivienda protegida; arrendamiento o adquisición de viviendas; rehabilitación de áreas urbanas; y mejora de su tratamiento fiscal.

Para ello, desde el punto de vista legislativo, debería revisarse la normativa de vivienda protegida en cuanto a su tipología y ta-

⁸³ Informe 3/2002, de 23 de octubre, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

maño, permitiendo la adaptación del sector inmobiliario a la evolución de la sociedad, y, desde el punto de vista práctico, emprender actuaciones en las que se observen, entre otras, las siguientes consideraciones:

- Incremento del número de actuaciones dirigidas a la promoción de viviendas protegidas para su cesión en arrendamiento a precios asequibles.
- Destino prioritario de las actuaciones de vivienda protegida al primer acceso a la vivienda, reservando un porcentaje mínimo a vivienda en alquiler.
- Construcción en parcelas de equipamiento comunitario de apartamentos, de tamaño reducido y con servicios comunes, destinados a la residencia transitoria de jóvenes con determinadas condiciones socioeconómicas.
- Creación de ayudas directas al alquiler y difusión y fomento de las «bolsas» de vivienda joven en alquiler.
- El acceso a la vivienda no debería superar determinados niveles de esfuerzo económico para no comprometer el desarrollo por los jóvenes de proyectos de vida independiente y la cobertura de otras necesidades materiales.
- Mejora de la transparencia en el precio final de las viviendas protegidas, impidiendo que éste supere el precio legalmente establecido, bien a través de la especialización de la inspección, bien mediante la difusión de códigos de «buenas prácticas» en la promoción de viviendas protegidas.
- Establecimiento de mecanismos de garantía financiera, con participación pública, para las operaciones de compra o adquisición de vivienda por jóvenes con menor nivel de renta.

Por lo que se refiere al mercado del suelo, el CES estimó necesaria la consecución de un elevado grado de coordinación entre las Corporaciones Locales, las Comunidades Autónomas y el Estado,

que favorecería la simplificación de la tramitación urbanística, la generación de suficiente suelo edificable para la promoción de viviendas protegidas, y, en último término, la reducción del coste de este factor.

*Pacto de Estado
sobre suelo*

En relación con los problemas de suelo y vivienda, en el seno de la Conferencia Sectorial del Suelo celebrada el día 23 de enero de 2003, se obtuvo un Acuerdo⁸⁴, calificado de «mínimos» por el Gobierno, dirigido a establecer cotas de mayor colaboración y actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia urbanística y residencial.

En él se desarrollan una serie de previsiones relativas a legislación básica estatal sobre suelo, normativa estatal de vivienda, suelo patrimonial de las Administraciones Públicas, agilización de los procesos de transformación del suelo, y otras iniciativas.

Por lo que se refiere a legislación básica, el Pacto propone modificar el contenido del Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, pendiente de tramitación como proyecto de Ley⁸⁵. Con ello se modificarían los artículos 9, 16, 27 y 28 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, afectando a diversos aspectos referidos a clasificación del suelo, métodos de valoración y régimen transitorio.

En cuanto a la normativa estatal de vivienda, se pretende modificar el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, por el que se establece el Plan 2002/2005, a fin de introducir una nueva modalidad de municipios singulares en los del Grupo A, en los que el precio máximo de adquisición de las viviendas existentes podría incrementarse por encima del 40 por 100 del precio máximo establecido con carácter general.

⁸⁴ Este pacto no fue aprobado por la totalidad de las Comunidades Autónomas, al votar en contra País Vasco, Andalucía, Extremadura, Baleares, Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha.

⁸⁵ La tramitación parlamentaria de este Proyecto de Ley se inició el 29 de junio de 2000 —fecha de presentación del proyecto—, encontrándose, desde el día 3 de octubre de dicho año, pendiente de Informe de la Comisión de Infraestructuras.

Respecto a los suelos patrimoniales de las Administraciones Públicas, se pretende fomentar la suscripción de convenios entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, en los que se concretaría el destino futuro de dichos suelos, estableciendo cesiones para usos públicos y procedimientos de enajenación de los suelos sobrantes. A falta de convenio, se acuerda utilizar, con carácter general, el procedimiento de concurso público para la enajenación de estos suelos, priorizando las ofertas que supongan un mayor porcentaje de viviendas protegidas, especialmente las dirigidas al arrendamiento, y que prevean un menor precio de venta de las viviendas libres; no obstante, también se prevé que para suelos de carácter singular o inadecuados para la vivienda protegida, cabría recurrir a su enajenación a través de subasta.

En materia de agilización de los procesos de transformación del suelo, se desarrollan diversas previsiones relacionadas con la simplificación y flexibilización de los instrumentos de ordenación y gestión urbanística, el ejercicio del derecho de consulta para la transformación del suelo urbanizable, así como con el establecimiento de plazos máximos para la aprobación del planeamiento y aplicación del principio de silencio positivo.

Por último, el Acuerdo recoge otras iniciativas dirigidas a estudiar la forma de incrementar la seguridad jurídica de los arrendamientos de vivienda, mejorar la transparencia de los aranceles de notarios y registradores de la propiedad, y establecer medidas fiscales y arancelarias que redunden en la mejora financiera de los préstamos hipotecarios.

2.3.3. La vivienda en alquiler

La propiedad de la vivienda habitual es hoy día absolutamente predominante en España, siendo el país que se sitúa a la cabeza de la Unión Europea⁸⁶ (82 por 100). Además, el mercado de alquiler español se reduce cada vez más, a pesar de los negativos efectos que un mercado estrecho de alquiler tiene sobre el de la vivienda. Según el censo de 2001 hay 1.615.911 viviendas en régimen de al-

Un parque de alquiler insuficiente, estrecho y con dificultades de acceso

⁸⁶ Banco Central Europeo, *Structural factors in the UE housing markets*. 2003.

quiler, es decir un 11,5 por 100 del parque de viviendas, lo que supone una disminución de 3,5 puntos porcentuales respecto a 1991, es decir, 141.558 viviendas en alquiler menos.

Las Comunidades Autónomas que presentan un parque de viviendas en alquiler por encima de la media nacional son Cataluña, Ceuta y Melilla, Baleares y Canarias.

*Peor calidad
del parque
de viviendas
en alquiler*

Respecto al tamaño, las viviendas en alquiler tienen una superficie media menor (75 m²) que en propiedad (91,6 m²). En cuanto a la distribución, aproximadamente la mitad (51,7 por 100) de las viviendas en alquiler tienen menos de 75 m² y una de cada diez menos de 45 m², sin embargo, sólo tres de cada diez viviendas en propiedad tienen menos de 75 m², situándose el grueso (46,5 por 100) de las mismas entre los 76 y 105 m².

La tipología de los edificios también varía según el régimen de tenencia de la vivienda, así mientras el 85 por 100 de las viviendas en alquiler se sitúan en edificios con más de una vivienda, en el caso de los propietarios sólo un 58 por 100 reside en esta tipología y el resto lo hace en viviendas independientes o adosadas⁸⁷.

Los problemas que padecen los hogares que residen en viviendas en alquiler son mayores, así mientras un 44 por 100 de los hogares que residen en propiedad manifiestan no tener ningún problema, esta proporción se reduce al 33 por 100 en el caso de los inquilinos. Además, una mayor proporción relativa de las viviendas en alquiler presentan problemas de falta de espacio (22,4 por 100), ruidos procedentes tanto de los vecinos (18,1 por 100) como del exterior (30,8 por 100), luz natural insuficiente (22,8 por 100), delincuencia y vandalismo (20 por 100). Sin embargo, no existen grandes diferencias por régimen de tenencia respecto a determinadas instalaciones o servicios que éstas poseen, excepto una relativa mayor proporción de viviendas que no poseen cocina independiente (2,3 por 100) y agua caliente (3,1 por 100).

Por otro lado, el tiempo de residencia en una vivienda en alquiler es mucho menor que en una vivienda en propiedad. Así,

⁸⁷ INE, *Panel de Hogares de la Unión Europea*, 1999.

CUADRO III-16
**VIVIENDAS PRINCIPALES SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA
 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001**

(Número y porcentaje de cada régimen sobre el total)

Comunidades Autónomas	Total	Propiedad	Alquiler	Otra forma
Total nacional	14.270.656	82,0	11,5	6,5
Andalucía	2.431.805	82,5	9,3	8,2
Aragón	445.255	84,5	10,2	5,3
Asturias	391.645	81,1	12,6	6,3
Baleares	308.625	74,0	20,2	5,8
Canarias	558.362	69,5	17,0	13,5
Cantabria	183.699	84,7	8,4	6,9
Castilla y León	892.912	84,8	8,8	6,4
Castilla-La Mancha	613.566	86,3	7,0	6,8
Cataluña	2.332.751	78,9	16,7	4,4
Comunidad Valenciana	1.499.711	86,4	8,4	5,2
Extremadura	368.072	81,8	8,8	9,4
Galicia	904.086	77,4	10,6	12,0
Madrid	1.885.817	81,9	13,8	4,4
Murcia	379.778	84,8	9,4	5,9
Navarra	189.632	87,4	7,9	4,7
País Vasco	745.144	89,0	7,3	3,8
La Rioja	101.877	86,3	8,5	5,2
Ceuta y Melilla	37.919	61,7	24,2	14,0

Fuente: Avance de resultados de los Censos de Población y Viviendas 2001. Características de las viviendas y los hogares por Comunidades Autónomas y Provincias.

mientras el 62 por 100 de los hogares que residen en una vivienda en alquiler lleva menos de diez años en ella, y el 51 menos de cinco años; sólo el 36 por 100 de los propietarios llevan menos de diez años residiendo en la misma vivienda y sin embargo un 39 por 100 lleva más de treinta años.

Respecto a los precios medios del alquiler, aunque no se dispone de información actualizada, los últimos datos que señalaba el Informe del CES sobre la emancipación de los jóvenes y la situa-

ción de la vivienda en España, ya mostraban su carestía. Pero lo que sí se puede asegurar es que el precio de la vivienda en alquiler ha tenido entre 1997 y 2001⁸⁸ un crecimiento mayor que el IPC y además es de los más altos de la Unión Europea.

Efectos de las regulaciones normativas sobre el parque de alquiler

Esta situación no siempre ha sido así; en 1950, el peso de la vivienda en alquiler superaba al de la vivienda en propiedad. Desde entonces el alquiler ha ido perdiendo importancia como régimen de tenencia, consecuencia de una regulación normativa de los arrendamientos urbanos que congelaba los alquileres. La liberalización posterior, creó un mercado dual de alquiler, que tampoco incentivó el desarrollo de una oferta amplia y estructurada. Finalmente, la última reforma, de 1994⁸⁹, aunque estableció las condiciones para un desarrollo más equilibrado de este mercado, ha coincidido en el tiempo con una serie de factores, como la generosa desgravación fiscal para la compra, el favorable desarrollo de la financiación hipotecaria, la carestía de los alquileres en la mayor parte de los mercados, su escasa oferta o las elevadas tasas de aumento del precio⁹⁰ que han profundizado en la tendencia a la vivienda en propiedad.

Por el lado de la oferta, como ya se vio, el parque de alquiler privado es insuficiente; además, es un mercado muy atomizado, compuesto por pequeños inversores para quienes el alquiler se ha convertido en una inversión de escasa rentabilidad y con ciertos riesgos derivados de lo largos y costosos que resultan los procedimientos de impago, por lo que muchos mantienen sus inmuebles sin ocupar.

En este sentido, organismos como el FMI, la OCDE o el Banco Central Europeo⁹¹, muestran que tradicionalmente todos los países de la Unión Europea se han inclinado por favorecer la adquisición de vivienda en lugar del alquiler con ayudas directas⁹² e indirectas⁹³, siendo éste uno de los factores que han influido en que la opción mayoritaria de acceso a la vivienda sea en propie-

⁸⁸ Banco Central Europeo, *Structural Factors in the UE housing markets*. 2003.

⁸⁹ Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos.

⁹⁰ IPC de la vivienda en alquiler.

⁹¹ BCE, *Structural Factors in the UE housing markets*. 2003.

⁹² En forma de subsidios y subvenciones.

⁹³ A través de exenciones y deducciones fiscales o con la aplicación de tipos de interés hipotecarios más reducidos a determinados colectivos.

dad. En esta situación los fuertes encarecimientos de la vivienda son muy preocupantes, por lo que se propone a los gobiernos, y especialmente a aquellos que tiene un sector de viviendas en alquiler mas exiguo, como España, reconsiderar sus políticas de vivienda e impulsar la demanda de vivienda en alquiler, dada su relevancia a la hora de contener los precios y los efectos beneficiosos en pos de una mayor movilidad laboral.

A este respecto la única novedad normativa en España es la introducida en la reforma de IRPF de 2002 ⁹⁴, que introduce en los rendimientos del capital inmobiliario derivados de viviendas en alquiler un incentivo adicional para incrementar la oferta de las viviendas arrendadas y minorar el precio de los alquileres.

Según un estudio del Parlamento Europeo ⁹⁵, los actuales usuarios de los parques de alquiler privado son principalmente: hogares de edad avanzada, con ingresos bajos y condiciones muy desfavorables en las vivienda; jóvenes solteros que conviven con otros, con ingresos bajos o en paro y en viviendas de peor calidad; hogares pobres, que no podrán llegar a ser propietarios, pero que tampoco reúnen los requisitos para optar a la vivienda social; finalmente, jóvenes con trabajo que alquilan transitoriamente la vivienda antes de acceder a ella en propiedad.

Perfil de los hogares que viven en régimen de alquiler

El perfil del usuario de la vivienda en alquiler en España se asemeja mucho al descrito. Según los últimos datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, la proporción de hogares que viven en alquiler decrece conforme aumenta la edad de la persona de referencia, excepto en el caso de las personas de mayor edad (posiblemente inquilinos de renta antigua). La proporción de hogares jóvenes, de 26 a 29 años, que viven en alquiler (21,9 por 100) es el triple que la de los hogares en los que la persona de referencia tiene entre 45 y 65 años. También el alquiler es más frecuente entre las mujeres (15,3 por 100) que entre los varones (9, 8 por 100), fruto posiblemente de la mayor proporción relativa de mujeres que encabezan los hogares

⁹⁴ Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

⁹⁵ Duncan Mac Lennan y otros: *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*. Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 2002.

unipersonales y monoparentales que optan por este régimen, frente a la escasa representación del resto de hogares.

La estructura de los hogares con respecto a la actividad es muy similar entre aquellos que están alquilados y los que tienen en propiedad su vivienda, aunque el alquiler parece que es algo más frecuente cuando la persona de referencia es asalariada o inactiva, pero no jubilada, y algo menos frecuente entre los empresarios o trabajadores independientes. Por otro lado, parece que los inquilinos de las viviendas en alquiler se reparten por todo el abanico de rentas. Una proporción del 12,2 por 100 se compone hogares con ingresos medios-altos (más de 2.380 euros) y posiblemente con gran movilidad. El resto se reparte más o menos homogéneamente, aunque de forma que en los tramos de ingresos más bajos (menos de 1.090 euros) las proporciones de hogares sobre el total del parque en alquiler son mayores que el promedio nacional. Por ello, el grado de dificultad que manifiestan para llegar a fin de mes⁹⁶, es algo superior entre aquellos hogares que viven en alquiler que entre los que residen en una vivienda en propiedad.

Los potenciales demandantes de una vivienda en alquiler, por tanto, se componen fundamentalmente de hogares jóvenes en proceso de formación, por los hogares en los que la movilidad residencial es alta, por los que aún pudiendo acceder a una vivienda en propiedad prefieren la opción del alquiler, y por la demanda «social» de aquellas familias de rentas bajas, atendidas o no por la oferta de vivienda pública, y por personas mayores que residen en parques privados en fase de actualización de rentas. Finalmente, otros importantes demandantes de vivienda en alquiler son los inmigrantes, aunque sus pretensiones residenciales dependen mucho de sus estrategias migratorias.

Vivienda e inmigración

La accesibilidad a la vivienda libre de la población inmigrante es muy restringida, dada su carestía y la dificultad de acceso a la vivienda de protección pública en propiedad por la falta de recursos y de información, en el caso de los legales, y por su imposibilidad en el caso de los ilegales. Pero, tampoco el acceso de los inmigrantes a una vivienda en alquiler es fácil o se da en las condiciones adecuadas de precio y calidad, porque su demanda se suele situar en aquellas viviendas de coste más bajo, cuya escasez es aún mayor y cuya oferta generalmente se dirige a otros sectores de la población.

⁹⁶ INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*. Resultados anuales 2000.

Pero hay que señalar que los problemas residenciales a los que se enfrentan los inmigrantes varían según se trate de zonas rurales o urbanas. En las zonas rurales, la temporalidad de los trabajos agrícolas redonda inevitablemente en una importante falta de estabilidad residencial, a la que se une un parque de alquiler especialmente reducido y una insuficiencia, mala calidad y localización muy aislada de los alojamientos ofrecidos. En las zonas urbanas, los problemas residenciales de segregación espacial, falta de habitabilidad, infravivienda y hacinamiento derivados de su necesidad de abaratar los costes de su alojamiento, se traducen en una mayor precariedad residencial que les lleva a optar entre el chabolismo periférico o su concentración en los barrios más degradados de las zonas centrales de las grandes ciudades.

En definitiva, los diversos factores que se han ido repasando explican la estrechez del mercado de alquiler de vivienda en España. A este respecto es preciso recordar el exiguuo tamaño del parque de alquiler social en España⁹⁷, que en los primeros años noventa suponía el 2 por 100 del total del parque inmobiliario. Por otro lado, respecto al total de objetivos previstos a financiar, incluyendo las actuaciones de suelo, en el ámbito del Plan Estatal de Vivienda 2002-2005, sólo el 4,8 por 100 corresponde a actuaciones protegidas de alquiler, en las modalidades de «viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler» y «cofinanciación de viviendas de protección oficial (VPO) de promoción pública para alquiler», y para el Programa 2002, respecto a los objetivos previstos en ambas modalidades, el grado de ejecución alcanzó el 156,7 por 100.

El alquiler social desde una perspectiva europea comparada

En conclusión, la oferta de alquiler privado no cubre de forma adecuada las necesidades existentes y constituye un mercado estrecho con déficit de oferta y dificultades de acceso como resultado de los altos precios vigentes. Sin embargo, su expansión y consolidación, conllevaría importantes beneficios: pues favorecería la movilidad laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo; ampliaría las opciones de consumo de viviendas para las familias y permitiría al menos, el acceso temporal a una vivienda a un segmento de la población que de otra manera no podría disfrutar de ella; generaría nuevas alternativas de inversión para los agentes económicos.

⁹⁷ Informe 3/2002 del CES. *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España.*

TABLA III-3
INDICADORES DE VIVIENDA. CONTRASTE INTERNACIONAL

Régimen de tenencia	Alema.	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Stock de viviendas (millones), 00-01	29,7	—	4,0	2,5	2,5	—	5,5	6,9	1,3	26,5	0,2	—	25,4	4,3	19,0
Viviendas (por 1.000 habitantes), 00-01	445,0	399,0	397,4	469,1	483,5	490,0	503,5	431,8	336,8	458,6	389,5	482,0	—	483,4	461,7
Viviendas nuevas terminadas (por 1.000 habitantes), 00	5,1	6,8	3,8	2,9	6,3	5,3	8,2	4,5	13,2	2,5	3,8	10,8	3,0	1,5	9,1
Propiedad ocupada (% sobre stock total), 1999	43,0	56,0	74,0	51,0	58,0	54,0	73,9	53,0	78,0	75,0	70,0	64,0	69,0	53,0	83,0
Alquiler privado residencial y comercial (%), 1999	57,0	41,0	23,0	45,0	31,0	38,0	20,5	47,0	16,0	8,0	26,0	28,0	31,0	16,0	11,0
Número medio personas por vivienda, 00-01	2,1	2,4	—	2,1	2,2	2,4	2,8	2,4	3,0	2,1	2,6	—	2,3	2,1	3,2
Gasto público en vivienda, 2001															
(% sobre gasto total)	—	20,5	26,1	28,0	25,5	24,3	17,0	26,8	12,7	19,6	27,6	23,0	18,7	28,5	28,3
Préstamos hipotecarios, 2001															
(% PIB)	54,0	5,0	27,0	70,0	29,0	19,0	12,0	66,0	33,0	10,0	18,0	47,0	59,0	50,0	32,0
Construcción de viviendas, 1999															
Viviendas iniciadas (miles)	—	46,0	—	15,7	35,0	309,7	—	83,4	—	—	—	—	179,7	15,0	505,5
Viviendas terminadas (miles)	472,8	53,0	—	15,5	27,8	—	—	78,6	—	—	—	—	170,8	14,0	321,0
Precio real de la vivienda, 2000 (Índice 1985=100)															
Viviendas usadas	—	—	188,0	103,0	124,0	155,0	—	249,0	—	—	—	—	169,0	142,0	167,0
Viviendas nuevas terminadas	—	148,0	106,0	112,0	—	106,0	91,0	117,0	—	—	—	—	172,0	165,0	148,0
Tipo de interés hipotecario, 2001															
(Tasa flotante de interés)	6,5	—	5,7	4,0	5,3	6,3	6,7	4,7	4,8	—	4,9	6,4	—	5,6	5,6

— : no consta.

Fuentes: *Housing Statistics in the European Union, 2002*. Banco Mundial. *Housing finance systems in emerging markets, 2003*.

2.4. DESARROLLO SOSTENIBLE

La Cumbre de la Tierra sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, ha sido el acontecimiento más destacable del año en el plano internacional. El principal objetivo era evaluar la aplicación de la Agenda 21 aprobada en la Conferencia de Río en 1992 y definir un nuevo programa de acción para los próximos años.

En el plano nacional, lo más destacable del año ha sido el accidente del buque *Prestige* ocurrido en noviembre frente a las costas gallegas, que ocasionó un vertido de fuel cuyos efectos catastróficos engloban a todos los sectores de la zona que viven del mar. El desastre afectó de una manera directa a la pesca y al marisqueo, así como a otras actividades conexas. Además, en este apartado se abordan otros aspectos generales del año 2002 en el ámbito del medio ambiente.

2.4.1. Cumbre de Johannesburgo

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que constituye la continuación de la de Río de Janeiro celebrada hace diez años, reunió a más de 22.000 participantes, entre los que se incluyen Jefes de Estado y de Gobierno, delegados nacionales y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y otros grupos principales, con el objetivo de centrar la atención del mundo en el desarrollo sostenible y la acción directa en la resolución de complicados retos, tales como la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la conservación de los recursos naturales.

El cambio climático fue uno de los temas clave de Río, que posteriormente dio lugar a una serie de cumbres durante la década de los noventa, fruto de las cuales es el Protocolo de Kioto de 1997, que todavía no ha entrado en vigor por el retraso de algunos países en su ratificación. Lo mismo se puede decir con respecto a otros convenios que quedaron comprometidos en dicha Cumbre como el de Biodiversidad (que sólo tiene aprobado el Protocolo de Cartagena), el de Lucha contra la Desertificación (que se aprobó en 1996), el de Recursos Genéticos de Plantas para la Alimentación y la Agricultura, o el relativo a los Contaminantes Orgánicos Persistentes.

En Johannesburgo se retomaron los temas que quedaron pendientes en Río y se pretendía avanzar en la ratificación de los acuerdos internacionales que habían quedado establecidos en 1992. A ello se añadió el tema de la lucha contra la pobreza, que debe ser conjugada con la defensa del medio ambiente.

Los numerosos documentos de trabajo manejados en la Cumbre contienen los datos principales que sirvieron de base para formular los objetivos a alcanzar en los próximos años y las medidas adecuadas para ello. Algunos de estos datos son los siguientes:

- La población mundial supera los 6.200 millones de habitantes, y las proyecciones muestran que llegará a los 8.000 millones de personas en el año 2025.
- La mitad de la población mundial, más de 3.200 millones de personas, viven con menos de 2 dólares diarios, y 800 millones con menos de 1 dólar.
- La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha disminuido en los últimos años (de 58.300 millones de dólares en 1992 a 53.100 en el año 2000).
- Cada año se pierden 14,6 millones de hectáreas de bosques y miles de especies.
- La capa de ozono no se recuperará hasta mediados del siglo XXI, y anualmente se añaden a la atmósfera 23.000 millones de toneladas de dióxido de carbono.
- El consumo mundial de energía supera los 9.000 millones de toneladas equivalentes de petróleo.

Entre las Resoluciones adoptadas se encuentran una declaración política y un plan de aplicación de las decisiones adoptadas en la Cumbre.

2.4.1.1. *Declaración Política sobre el Desarrollo Sostenible*

Esta Declaración enmarca los problemas a los que hay que dar respuesta: la pobreza; las pautas insostenibles de producción y consumo; el agotamiento de los recursos naturales; la pérdida de biodiversidad; el cambio climático; los desastres naturales; y la contaminación del aire, el agua y los mares.

Se añade, además, que la globalización ha agregado una nueva dimensión a estos problemas: la rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo han creado nuevos problemas, aunque también nuevas oportunidades para la consecución del desarrollo sostenible. Pero los beneficios y costos de la globalización no se distribuyen de forma pareja y a los países en desarrollo les resulta especialmente difícil responder a este reto.

Por ello, en la Declaración se señala que se debe adquirir el compromiso con el desarrollo sostenible, así como el de velar para que la diversidad, fuente de la riqueza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible.

Finalmente, reconociendo la importancia de promover la solidaridad humana, hace un llamamiento para que se fomenten el diálogo y la cooperación mutua entre las civilizaciones y los pueblos del mundo, independientemente de consideraciones de raza, religión, idioma, cultura o tradición.

2.4.1.2. *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*

El objetivo general de este Plan de Aplicación es complementar los logros conseguidos desde la Conferencia de Río y promover la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible (el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente), pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente. La erradicación de la pobreza y la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, así como la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son también objetivos generales y requisitos esenciales del desarrollo sostenible.

El Plan consta de once capítulos, en el primero de los cuales se establecen los objetivos generales que se han indicado, y los siguientes se dedican a establecer medidas en distintos aspectos: Erradicación de la pobreza; modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción; protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social; el desarrollo sostenible en un mundo en vías de globalización; la salud y el desarrollo sostenible; desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo; desarrollo

sostenible para África; otras iniciativas regionales; medios de ejecución; y marco institucional para el desarrollo sostenible.

*Erradicación
de la pobreza*

Teniendo en cuenta que la erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y un requisito indispensable del desarrollo sostenible, se plantean, entre otras, una serie de medidas para reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que padecen hambre y de las que carecen de acceso al agua potable; disminuir el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento; establecer un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza; y aumentar el acceso a servicios energéticos fiables y de costo razonable, para el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que el acceso a la energía facilita la erradicación de la pobreza.

*Modificación de
las modalidades
insostenibles de
consumo y
producción*

Para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial es indispensable introducir cambios fundamentales en las formas de producción y consumo de las sociedades. Ello entrañaría la adopción de medidas orientadas a acelerar el cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles, con objeto de promover el desarrollo económico y social dentro de los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas. También se prevé la elaboración de programas para sensibilizar al público acerca de la importancia de las modalidades sostenibles de producción y consumo en todos los países, especialmente en los desarrollados, mediante, entre otras cosas, la educación y la información pública.

*Protección y
gestión de la
base de recursos
naturales del
desarrollo
económico
y social*

Teniendo en cuenta que la gestión de recursos naturales de modo sostenible e integrado es esencial para el desarrollo sostenible, es necesario aplicar estrategias que incluyan objetivos aprobados a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional para proteger los ecosistemas y asegurar la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, al tiempo que fortalecer la capacidad local, nacional y regional. Esto entrañará movilizar recursos financieros, transferir tecnología, apoyar el fortalecimiento de la capacidad para la creación de infraestructuras y servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, y asegurarse de que esas infraestructuras y servicios permitan atender las necesidades de los pobres y tengan en cuenta las cuestiones de género.

*El desarrollo
sostenible en un
mundo en vías
de globalización*

La globalización, que ofrece oportunidades y plantea desafíos para el desarrollo sostenible, debe ser totalmente inclusiva y equitativa. Es esencial introducir políticas y medidas en los planos nacional e internacional, que se formulen y apliquen con la participación plena y efi-

caz de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Para ayudar a esos países a responder eficazmente a los desafíos y las oportunidades será preciso tomar medidas urgentes a todos los niveles para promover sistemas comerciales y financieros multilaterales abiertos, equitativos, basados en normas, previsibles y no discriminatorios, que beneficien a todos los países en la búsqueda del desarrollo sostenible. Es también necesario aumentar la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades del comercio y prestar apoyo a la Organización Internacional del Trabajo y alentar la labor que está realizando en relación con la dimensión social de la globalización.

En la Declaración de Río se afirma que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza, de forma que entre los objetivos del desarrollo sostenible se deben incorporar la mejora de la salud de la población. En tal sentido, deberían tomarse medidas para integrar los problemas de salud en las estrategias, políticas y programas de desarrollo sostenible, así como promover el acceso equitativo y mejorado a servicios de atención de la salud y a medicamentos esenciales y fiables a precios asequibles. Otras medidas deben consistir en prestar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para aplicar la Estrategia Mundial de la Salud para Todos con la participación de los organismos de las Naciones Unidas.

*La salud
y el desarrollo
sostenible*

Los pequeños Estados insulares en desarrollo constituyen un caso especial en cuanto al medio ambiente y en cuanto al desarrollo. Aunque siguen avanzando en el camino hacia el desarrollo sostenible, el Plan de Aplicación considera que hay que adoptar medidas para ayudarles a delimitar y ordenar en forma sostenible sus zonas costeras, sus zonas económicas exclusivas y la plataforma continental, así como iniciativas de ordenación regional adecuadas en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para los mares regionales.

*Desarrollo
sostenible de
los pequeños
Estados
insulares en
desarrollo*

En este capítulo se comienza por reconocer que los esfuerzos del continente por lograr el desarrollo sostenible se han visto entorpecidos por los conflictos, un nivel insuficiente de inversiones, limitadas oportunidades de acceso al mercado y restricciones de la oferta, así

*Desarrollo
sostenible para
África*

como por la carga insostenible de la deuda y por una disminución de los niveles de ayuda oficial para el desarrollo. Por ello, se hace un llamamiento a que en la Cumbre se reafirme el compromiso de la comunidad internacional de afrontar esos problemas especiales y de poner en práctica un nuevo proyecto basado en medidas concretas para la aplicación del Programa 21 en África. El objetivo es encaminar a los países, tanto individual como colectivamente, hacia el crecimiento económico sostenido y al desarrollo sostenible, participando activamente en la economía y la política mundiales.

Otras iniciativas regionales

Para promover el desarrollo sostenible en otras regiones de las Naciones Unidas y en foros regionales, subregionales y transregionales, se plantea la adopción de medidas en todos los planos para su desarrollo ulterior. En América Latina y el Caribe se deben intensificar las iniciativas de desarrollo sostenible en diferentes ámbitos como la diversidad biológica, los recursos hídricos, y los aspectos sociales y económicos. En Asia y el Pacífico se deben potenciar las iniciativas de la Plataforma Regional dirigidas a la creación de capacidad para el desarrollo sostenible; la reducción de la pobreza, la producción menos contaminante y la energía sostenible; la ordenación de la tierra y la conservación de la diversidad biológica; la protección y la ordenación de los recursos hídricos, así como el acceso a esos recursos; y los océanos y los recursos costeros. En la región de Asia occidental se deben realizar esfuerzos orientados a la mitigación de la pobreza, el alivio de la carga de la deuda y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluyendo la ordenación integrada de los recursos hídricos, la ejecución de programas de lucha contra la desertificación, y la ordenación integrada de las zonas costeras y la lucha contra la contaminación de la tierra y el agua. Finalmente, en la región de la Comisión Económica para Europa existen distintos grados de desarrollo económico de sus países, lo que exige la aplicación de distintos enfoques y mecanismos para ejecutar el Programa 21.

Medios de ejecución

En este capítulo se señala claramente que los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente exigirán importantes incrementos de las corrientes de recursos financieros y para que se obtengan los progresos esperados será necesario que la comunidad internacional aplique los acuerdos internacionales y los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas, tales como los programas de acción aprobados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados y la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo

Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, y los acuerdos internacionales pertinentes concertados a partir de 1992, en particular los de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, incluso utilizándolos como punto de partida en un proceso encaminado a lograr el desarrollo sostenible.

Para la ejecución del Programa 21 y el seguimiento de las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y para la solución de los nuevos problemas relacionados con el desarrollo sostenible es esencial que exista un marco institucional efectivo para el desarrollo sostenible a todos los niveles. Las medidas encaminadas a fortalecer ese marco deben basarse en las disposiciones del Programa 21 y en el Plan para la ejecución ulterior del Programa 21 de 1997, así como en los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; las medidas deberían además fomentar la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos en el plano internacional. El marco deberá responder a las necesidades de todos los países, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo. Deberá promover el fortalecimiento de los órganos y las organizaciones internacionales que se ocupan del desarrollo sostenible.

*Marco
institucional
para el
desarrollo
sostenible*

Deberían tomarse medidas para fortalecer el compromiso de lograr el desarrollo sostenible; integrar de forma equilibrada los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo; y fortalecer la ejecución del Programa 21, entre otras cosas, mediante la movilización de recursos financieros y tecnológicos.

De ese conjunto de medidas aprobadas en el marco del Plan de Acción, que comprenden los tres ámbitos del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental), las relativas al medioambiental comprenden acuerdos sobre los cinco grandes apartados siguientes:

1. *Agua:* se establece el objetivo de reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que carecen de sistemas de saneamiento y que no tienen acceso al agua potable (actualmente existen 2.200 millones de personas en esa situación).
2. *Energía:* aunque se adoptó el compromiso de facilitar el acceso de los países más pobres a las energías renovables, no se estableció el calendario ni los mecanismos prácticos para potenciar el uso de esas fuentes de energía.

3. *Cambio climático:* Rusia anunció que ratificaría el Protocolo de Kioto para la reducción de las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero. Con estas ratificaciones, dicho Protocolo podrá entrar en vigor aunque Estados Unidos no lo ratifique.
4. *Recursos naturales y biodiversidad:* reducción significativa de la tasa actual de pérdida de biodiversidad para el año 2010. En materia de pesca se adoptó el compromiso de recuperar para el año 2015 las reservas pesqueras de los caladeros más deteriorados hasta alcanzar su nivel sostenible, y el compromiso de crear una red de áreas marinas protegidas para el año 2012.
5. *Sustancias tóxicas:* minimización de la producción y uso de sustancias tóxicas, incluidos los residuos peligrosos, para el año 2020, y llamamiento a la entrada en vigor para el año 2004 del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Finalmente, la aplicación del Programa 21 y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, debe hacerse sobre la base del reconocimiento de que cada país tiene que asumir la responsabilidad principal de su propio desarrollo.

También se debe hacer hincapié en la importantísima función que tienen las estrategias de desarrollo y las políticas nacionales, que deben estar basadas en los principios de Río, incluido, en particular, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que establece que «Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen».

Los trabajos preparatorios de la Cumbre de Johannesburgo en el ámbito comunitario, como se ha dicho antes, se realizaron bajo presidencia española, y en el Consejo de Medio Ambiente de marzo se aprobaron las conclusiones con miras a la preparación de la Cumbre.

Por su parte, en el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en junio de 2002, se aprobaron las posiciones generales que la Unión Europea debía defender en la Cumbre y que, básicamente consisten en aumentar la asistencia oficial para el desarrollo y garantizar el reaprovisionamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

En ámbitos más concretos, las iniciativas de la Unión a presentar en la Cumbre consistían en lograr acuerdos sobre acceso al agua potable y saneamiento y una gestión sostenible de las aguas, basada en el principio de la gestión integrada de cuencas hidrográficas; energía destinada a erradicar la pobreza con especial atención al acceso a fuentes de energía sostenibles, eficiencia energética mejorada, tecnologías limpias y energía renovable; y ratificación de varios instrumentos internacionales.

Además, entre las conclusiones aprobadas en el Consejo estaba la decisión de adoptar en Johannesburgo compromisos políticos claros y concretos con un calendario preciso, cuya realización debía apoyarse en una colaboración efectiva. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados.

Aunque se llegó a un consenso sobre gran parte del Plan de acción que se aprobó en la Cumbre de Johannesburgo, en varias cuestiones importantes no se lograron compromisos concretos. En primer lugar, no se consiguió el acuerdo que había propuesto la Unión Europea relativo a que en el 2010 un 15 por 100 de la energía debía proceder de fuentes renovables, ya el Plan no fija metas específicas en esta materia, y sólo contempla el aumento de este tipo de fuentes pero de manera voluntaria, sin especificar porcentajes ni fechas. En segundo lugar, el Plan de acción de Johannesburgo no desarrolla los compromisos adoptados en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de noviembre de 2001 en Doha donde se previó negociar en los próximos tres años (2002-2004) la reducción progresiva de las subvenciones. En tercer lugar, tampoco se concretaron los medios de aplicación, ni los calendarios precisos de aplicación del Plan, ni los programas de trabajo para la aplicación de los objetivos.

*Balance
de la Cumbre*

En el lado positivo deben destacarse dos aspectos. Por una parte está el relativo al cambio climático, para el que Rusia anunció la próxima ratificación del Protocolo de Kioto que, como es sabido, solo puede entrar en vigor si lo ratifica Rusia o Estados Unidos.

Por otra parte, puede considerarse como una victoria de la Cumbre el compromiso de reducir a la mitad el número de personas que no tienen una correcta distribución y canalización de agua potable, y que alcanza la cifra de 2.400 millones de personas.

2.4.2. Medio ambiente

*Actividad
legislativa*

En 2002, en materia de medio ambiente se han publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 20 Reglamentos, 22 Directivas y 32 Decisiones. La gran mayoría de estas normas consisten en adaptaciones, modificaciones y desarrollo de disposiciones vigentes. Entre los Reglamentos adoptados caben señalar los de creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, y del Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques, y uno relativo a las estadísticas sobre residuos. En cuanto a las Directivas, se aprobó una relativa al ozono, y otra sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

En el ámbito estatal, se modificó la Ley de Patentes para incorporar al ordenamiento interno la Directiva de protección jurídica de invenciones biotecnológicas y se aprobó la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que también incorpora una Directiva al Derecho español. En julio se publicó la Ley de declaración de Parque Nacional de las Islas Atlánticas y en noviembre la de Sanidad Vegetal. Finalmente, la Ley «de acompañamiento» a los Presupuestos del Estado, introduce modificaciones parciales en las leyes de Costas y de Espacios Naturales.

Con rango de Real Decreto se incorporaron varias Directivas de la Unión Europea. En primer lugar, la Directiva 1999/94/CE cuyo objeto es garantizar que se proporcione a los consumidores información relativa al consumo de combustible y de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos. En segundo lugar, las Directivas 96/62/CE, 99/30/CE y 2000/69/CE relativas a la calidad del aire. En tercer lugar, la Directiva 98/8/CE sobre registro, autorización y comercialización de biocidas. En cuarto lugar, la Directiva 2000/59/CE sobre recepción de desechos de buques y residuos de carga en las instalaciones portuarias. En quinto lugar, la Directiva 2000/14/CE sobre niveles acústicos aceptables de las máquinas de uso al aire libre.

En lo que respecta a la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, se han adoptado las leyes autonómicas que se indican en el cuadro III-17.

CUADRO III-17

NORMATIVA ADOPTADA EN 2002 EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Unión Europea
Reglamento (CE) n.º 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (DOCE número L208, de 5 de agosto de 2002).
Reglamento (CE) n.º 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de contaminación por los buques (DOCE número L324, de 29 de noviembre de 2002).
Reglamento (CE) n.º 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, relativo a las estadísticas sobre residuos (DOCE número L332, de 9 de diciembre de 2002).
Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente (DOCE número L67, de 9 de marzo de 2002).
Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (DOCE número L189, de 18 de julio de 2002).
Estatal
Ley 10/2002, de 29 de abril, por la que se modifica la Ley 11/1986, de 29 de marzo, para la incorporación al Derecho español de la Directiva 98/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 6 de julio, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas (BOE número 103, de 30 de abril de 2002).
Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (BOE número 157, de 2 de julio de 2002).
Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia (BOE número 153, de 2 de julio de 2002).
Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal (BOE número 279, de 21 de noviembre de 2002).
Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE número 313, de 31 de diciembre de 2002).
Real Decreto 837/2002, de 2 de agosto, por el que se regula la información relativa al consumo de combustible y a las emisiones de CO ₂ de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento financiero en territorio español (BOE número 185, de 3 de agosto de 2002)
Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono (BOE número 260, de 30 de octubre de 2002)
Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas (BOE número 247, de 15 de octubre 2002)
Real Decreto 1381/2002, de 20 de diciembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga (BOE número 305, de 21 de diciembre de 2002).
Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre (BOE número 52, de 1 de marzo 2002).

CUADRO III-17 (Continuación)

NORMATIVA ADOPTADA EN 2002 EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Leyes Autonómicas
<p>Andalucía: Ley de ordenación, fomento y control de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura marina (BOJA número 45 de 18 de abril de 2002).</p> <p>Aragón: Ley de caza (BOA número 45 de 17 de abril de 2002).</p> <p>Asturias: Leyes de Régimen de suelo y ordenación urbanística (BOPA número 102 de 4 de mayo de 2002); de Vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (BOPA número 1137 de 14 de junio de 2002); de Protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en aguas continentales (BOPA número 151 de 1 de julio de 2002) y de Tenencia, protección y derechos de los animales (BOPA número 301 de 31 de diciembre de 2002).</p> <p>Cantabria: Leyes de saneamiento y depuración de las aguas residuales (BOCT número 89 de 7 de mayo de 2002) y de Medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios (BOCT número 147 de 1 de agosto de 2002).</p> <p>Castilla y León: Ley para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (BOCL número 134 de 12 de julio de 2002).</p> <p>Castilla-La Mancha: Ley reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma (BOCM número 83 de 8 de julio de 2002).</p> <p>Cataluña: Leyes de urbanismo (BOGC número 3600 de 21 de marzo de 2002), de Protección contra la contaminación acústica (BOGC número 3675 de 11 de julio de 2002), y de Seguridad alimentaria (BOGC número 3679 de 17 de julio de 2002).</p> <p>Extremadura. Ley de Protección de la calidad del suministro eléctrico (DOE número 55 de 14 de mayo de 2002).</p> <p>Galicia: Ley de Protección del ambiente atmosférico de Galicia (DOG número 252 de 31 de diciembre de 2002).</p> <p>Madrid: Leyes de Creación del cuerpo de agentes forestales (BOCM número 79 de 4 de abril de 2002) y de Evaluación ambiental (BOCM número 154 de 1 de julio de 2002).</p> <p>Murcia: Ley de Tarifa del canon de saneamiento (BOM número 128 de 4 de junio de 2002).</p> <p>Navarra: Ley Foral de ordenación de las estaciones base de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas no guiadas en la Comunidad foral de Navarra (BON número 58 de 13 de mayo de 2002).</p> <p>La Rioja: Ley de Protección del medio ambiente (BOR número 124 de 12 de octubre de 2002)</p>

*Incendios
y política
forestal*

En los once primeros meses de 2002, se han producido 21.026 siniestros, de los que 13.939 (66 por 100) se han catalogado como conatos y 7.087 (34 por 100) han correspondido a incendios que han afectado a una superficie igual o superior a una hectárea. El total de superficie quemada es de 86.431 hectáreas, de las cuales 22.561 corresponden a superficie arbolada, 56.332 a matorral y monte bajo y 7.538 a pastos y dehesas.

Los datos anteriores muestran, en comparación con el año anterior, un incremento del 6,5 por 100 en cuanto a la superficie total

afectada (81.167 hectáreas en 2001), del 24,4 por 100 en superficie arbolada (18.130 hectáreas en 2001) y del 19,8 por 100 en matorral y monte bajo (47.000 hectáreas en 2001). Sin embargo, la superficie de pastos y dehesas afectada por incendios ha disminuido en un 53 por 100 (16.037 hectáreas en 2001). Por otra parte, el número de grandes incendios, es decir, los que afectan a más de 500 hectáreas, se ha reducido a la mitad, registrándose 7 incendios en 2002, frente a los 14 del año anterior.

En el marco de la Estrategia Forestal Española, aprobada en marzo de 1999, se presta una especial atención a la política contra incendios forestales, al tiempo que se plantea la necesidad de acometer ciertas reformas estructurales, entre las que cabe destacar la realizada en enero de 2002 consistente en la creación del Consejo Nacional de Bosques (que se había creado en febrero de 2000), órgano consultivo con participación de los sectores interesados en el tema forestal. Dicha Estrategia contiene el núcleo esencial del modelo de la nueva política forestal que se pretende llevar a cabo y que gira en torno a los principios de sostenibilidad y multifuncionalidad social, económica y ecológica de los sistemas forestales. Todavía no se han realizado todas las acciones previstas en aquella, estando pendientes algunas tan importantes como la elaboración de una nueva Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales.

Por otra parte, el Plan Forestal Español, aprobado por el Consejo de Ministros el día 5 de julio de 2002, se proyecta para los próximos 30 años (2002-2032) y propone hasta un total de 150 medidas que se irán realizando gradualmente.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, tienen transferidas las competencias en materia de gestión forestal, por lo que deben desarrollar sus políticas forestales diseñando sus propias estrategias y articulando planes, en coordinación con la Estrategia Nacional, que permitan una adecuada ordenación y gestión de los montes existentes en su ámbito de competencias.

La producción de energía procedente de fuentes renovables en España no llega al 6 por 100 de la producción total de energía eléctrica. En los diez primeros meses del año 2002 se produjeron 165.111 GWh de energía eléctrica, correspondiendo 9.319 GWh a

*Energías
renovables*

la procedente de fuentes renovables, lo que representa un porcentaje del 5,6 por 100. En el mismo periodo del año anterior dicho porcentaje fue del 4,5 por 100.

Estos datos ponen de manifiesto la tendencia gradual al incremento de la participación de la energía procedente de fuentes renovables en la producción energética total que, por otra parte, está contemplada en el Plan de Fomento de las Energías Renovables en España de 1999, cuyas previsiones para el año 2010 sitúan ese porcentaje en el 12 por 100.

La mayor producción energética corresponde a la energía eólica, con una potencia instalada actualmente de casi 3.400 MWh, cifra que en términos medioambientales supone evitar el consumo de 760.000 toneladas equivalentes de petróleo (Tep) y evitar la emisión de 6 millones de toneladas de CO₂. Por su parte, la energía solar no se está desarrollando debido, entre otras causas, a la falta de planes específicos que permitan una mayor implantación de este tipo de energía.

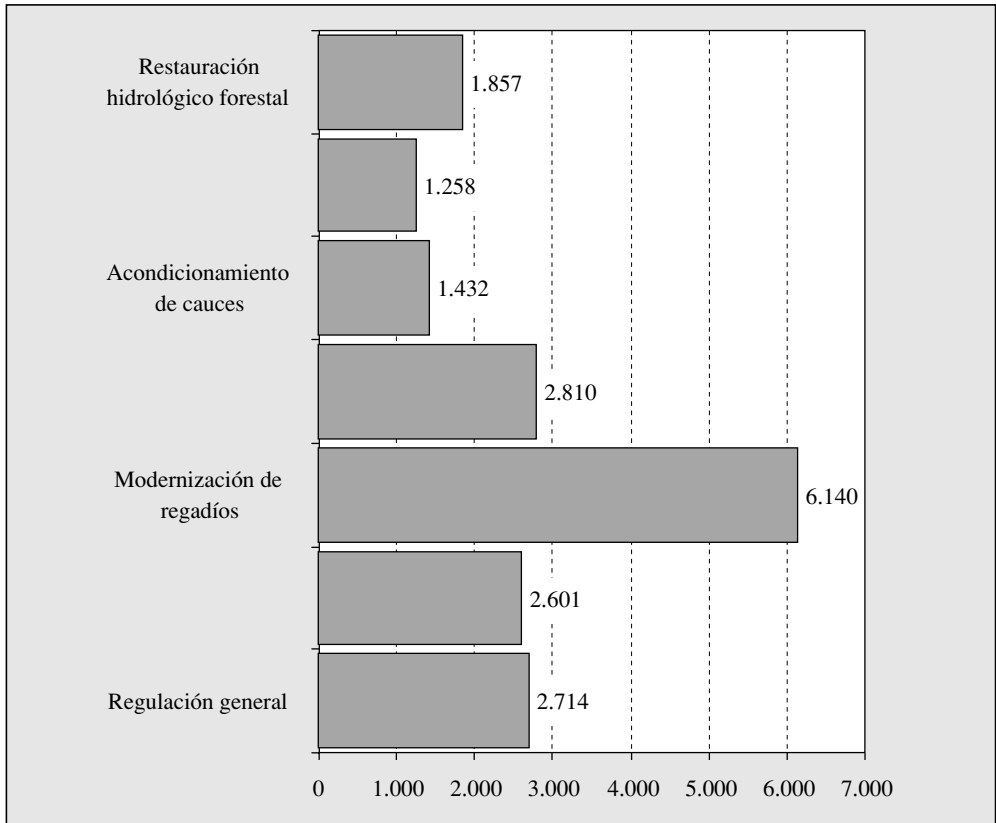
*Plan Hidrológico
Nacional*

De las medidas previstas en el Plan Hidrológico Nacional (PHN), en el 2002 se han puesto en marcha el 42 por 100 de las actuaciones de regulación, modernización de regadíos, mejora de los abastecimientos a las ciudades y municipios, saneamiento y depuración, mejora de la calidad de las aguas, y lucha contra las avenidas y las inundaciones (gráfico III-8).

Se puede destacar el informe publicado en marzo de 2002 sobre *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional*, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente. El documento constituye una declaración sobre las implicaciones ambientales del Plan Hidrológico Nacional considerando los objetivos nacionales y comunitarios en materia de aguas y medio ambiente, así como las aportaciones obtenidas de la participación pública. Asimismo se definen las iniciativas de seguimiento y supervisión necesarias para una adecuada integración ambiental del citado Plan.

Superada pues la fase de aprobación del PHN se ha iniciado la de su ejecución que está también, como la anterior, presidida por el enfrentamiento entre defensores y detractores, en particular el aspecto relativo al trasvase del Ebro (1.050 hectómetros cúbicos). Este debate se mantiene también en el seno de las instituciones de la

GRÁFICO III-8
PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. INVERSIONES PREVISTAS 2000-2008
 (Millones de euros)



Fuente: Plan Hidrológico Nacional.

Unión Europea, ya que parte de su financiación, 6.000 millones de euros, debe proceder de fondos comunitarios. Hay que señalar que éste es un proceso largo, ya que la financiación se decide proyecto por proyecto y la Comisión Europea debe realizar previamente una evaluación global del PHN.

No obstante, a principios de año ya se han presentado las solicitudes de cofinanciación de dos proyectos incluidos en el PHN. El primero es el relativo a la ampliación del «mini trasvase» del Ebro desde Tarragona hasta Barcelona y el segundo es el trasvase desde el Júcar al Vinalopó.

En lo que respecta al principal proyecto del PHN, el trasvase del Ebro, la solicitud de fondos comunitarios se formalizará a principios del segundo semestre de este año, aunque previamente se deben haber realizado y aprobado, tras la preceptiva fase de información pública, los estudios de impacto ambiental exigidos por las instituciones comunitarias para cada una de las obras previstas en los respectivos proyectos.

Residuos

El Plan Nacional de Residuos Urbanos (PNRU) aprobado para el periodo 2000-2006 establece, entre otros, una serie de objetivos relativos a la consecución de unas determinadas tasas de reciclado de los residuos de envases para los años 2001 y 2006 (cuadro III-18).

En el año 2001, la tasa de reciclado para papel y cartón, referida al total de papeles gráficos y envases, supera en 5,6 puntos el objetivo previsto en el PNRU; en ese mismo año, la recuperación de envases de papel y cartón fue del 61,6 por 100, con 1.630.000 toneladas de residuos de envases recuperados frente a 2.647.000 toneladas de envases consumidos, pero el reciclado sería aún mayor si se suma a lo recuperado la fracción de residuos de envases de estos materiales que se importaron para reciclar en España.

Frente a esta buena situación, en los otros materiales que contempla el PNRU los niveles de reciclado están por debajo de los objetivos marcados, lo que lleva a deducir que hará falta realizar esfuerzos adicionales a los previstos para poder alcanzar las tasas objetivo establecidas.

CUADRO III-18
RECICLADO DE LOS RESIDUOS DE ENVASES
 (Porcentajes)

Residuos de envases	Objetivos en el PNRU (A)		Tasa reciclado en 2001 (B)
	2001	2006	
Papel y cartón*	60	75	65,6
Vidrio	50	75	33,0
Plástico	25	40	19,0
Acero	50	90	45,6
Aluminio	35	90	24,2

* Tasa global de reciclado de papel-cartón (papeles gráficos y envases).

Fuentes: (A): Plan Nacional de Residuos Urbanos.

(B): Ministerio de Medio Ambiente, *El Medio Ambiente en España 2001*.

En lo que respecta a la recogida selectiva, en el año 2001 se recogieron, con datos del Ministerio de Medio Ambiente, 4.196.900 toneladas de papel y cartón que, frente a las 3.874.900 toneladas del año 2000, lo que supone un incremento del 5,3 por 100. El vidrio recogido supuso un incremento del 5,2 por 100 (481.000 y 506.000 toneladas recogidas en 2000 y 2001, respectivamente). En el caso de los residuos plásticos, se generaron 1.231.000 toneladas procedentes de envases en 2001 (1.193.000 toneladas en 2000) y 1.793.000 toneladas de no envases (1.905.000 toneladas en 2000). Finalmente, en cuanto a los metales, a lo largo de 2001 se recuperaron 120.586 toneladas de envases de acero, 32.350 más que en el año anterior.

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente celebrado el 4 de marzo, adoptó la Decisión relativa a la aprobación del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, asumiendo el cumplimiento conjunto de los compromisos que se reflejan en él y que se traduce en la obligación de los Estados Miembros de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

*Balance de la
Presidencia
española*

Otra de las decisiones adoptadas por la Unión Europea durante la Presidencia española es la relativa a la aprobación del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, que establece una serie de mecanismos destinados a proteger la biodiversidad frente a los riesgos derivados de los movimientos transfronterizos de los organismos vivos genéticamente modificados.

En esta misma línea y con vistas en la Cumbre de Johannesburgo, se aprobaron las Conclusiones del Consejo de Ministros de Medio Ambiente sobre la Dimensión Global de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y se definió la posición política de la Unión Europea en este tema para participar en la Cumbre.

Junto a ello, se aprobaron las Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia de Desarrollo Sostenible en su dimensión interna, unas conclusiones aprobadas en el Consejo de Europa de Barcelona en las que se consagra el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible. En el documento aprobado se indica que la Unión Europea deberá conceder la misma importancia a las consideraciones medioambientales que a las sociales y económicas en el establecimiento de ámbitos de actuación y en la toma de decisiones y se pone de manifiesto la importancia del proceso de integración de los aspectos ambientales en las diferentes políticas de la Unión.

Por otra parte, se aprobaron dos documentos de Conclusiones relacionados con la lucha para detener la pérdida de biodiversidad. En el primero se definía la posición de negociación de la Unión Europea en la Sexta Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica celebrada en abril en la ciudad de La Haya. En el segundo se recogían los resultados de esta Conferencia y la aportación de la Unión Europea a la Cumbre de Desarrollo sostenible en este tema. Se daba así el respaldo a la Declaración Ministerial de La Haya de cara a la Cumbre de Johannesburgo.

Esas conclusiones incluyeron, además, los resultados del seminario «Buenas prácticas de gestión en la Red Natura 2000» celebrado en el mes de mayo en Tenerife y en el que se analizó la situación de los espacios naturales protegidos incluidos en la Red tras diez años de aplicación de la Directiva de Hábitats.

Por otra parte, en el Comité de Conciliación del Parlamento y del Consejo, se lograron tres importantes acuerdos. El primero es el relativo a la Propuesta de Directiva sobre Evaluación y gestión del ruido ambiental. El segundo es el VI Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente, que marcará los objetivos y la legislación europea sobre medio ambiente durante los próximos diez años. Concretamente se han identificado en él cuatro áreas prioritarias: cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud; recursos naturales y residuos. En este programa se definen siete estrategias temáticas a desarrollar en los próximos años relativas a los suelos, el medio ambiente marino, la contaminación atmosférica, el medio ambiente urbano, los plaguicidas y la eficiencia ecológica de las materias primas y del reciclado de residuos. Finalmente, el tercer acuerdo es el relativo a la modificación de las características de los vehículos a motor de dos y tres ruedas.

2.4.3. El accidente del buque *Prestige*

El día 13 de noviembre de 2002 el buque *Prestige*⁹⁸, cargado con 77.000 toneladas de fuel-oil, sufrió un accidente a 28 millas al oeste del cabo Finisterre, en las costas de Galicia. Seis días des-

⁹⁸ El buque *Prestige*, con bandera de conveniencia de Bahamas, pertenecía a la compañía liberiana Mare Shipping Inc. y era administrado por la compañía Universe Maritime, con sede en Atenas. La carga pertenecía a la empresa de capital ruso Crown, registrada en Gibraltar. Era un buque monocasco, dedicado al transporte de derivados

pués, y tras haber sido alejado de la costa, el barco se partió en dos y se hundió a 3.600 metros de profundidad en el océano Atlántico, arrastrando un volumen estimado de unas 55.000 toneladas de fuel, dando paso a un auténtico desastre ecológico y arrojando al océano parte del combustible que transportaba.

Desde el primer momento hubo que hacer frente a la catástrofe utilizando gran cantidad de medios materiales y humanos, de entre los que cabe señalar a los numerosos voluntarios que han estado durante meses colaborando en la retirada del fuel de las costas afectadas. También hay que destacar que las cofradías de pescadores realizaron desde el primer momento una intensa labor de lucha contra el vertido, demostrando un alto grado de solidaridad, labor que ha sido ampliamente reconocida desde todos los sectores de la sociedad. El buque hundido tenía 20 grietas por las que perdía 125 toneladas diarias de fuel que tan solo tardaban 24 horas en llegar a la superficie del mar lo que, unido a unas condiciones climatológicas adversas, hizo que se produjeran varias mareas negras en las siguientes semanas afectando a un mayor número de playas y zonas costeras.

El Ministro de Medio Ambiente tuvo una primera comparecencia en el Congreso de los Diputados el 12 de diciembre para informar sobre el vertido⁹⁹. Los datos a esa fecha, un mes después de la catástrofe, eran bastante alarmantes: el número de playas totalmente afectadas por la marea negra era de 18 en Galicia, y el de las parcialmente afectadas era de 200 en Galicia, todas las asturianas y 47 en Cantabria, mientras que en el País Vasco se habían constatado manchas en 8 playas. El vertido, además de afectar al Parque Nacional de las Islas Atlánticas, había contaminado hasta ese momento 16 lugares de la Red Natura 2000. Esos datos corresponden a la primera evaluación realizada y han ido cambiando durante las siguientes semanas y meses, de tal forma que a primeros de marzo se puede hablar de un total de playas afectadas de 645 con una distribución territorial que se muestra en el cuadro III-19.

del petróleo. Fue sancionado en dos ocasiones en 1999, en Nueva York y en Rotterdam, por infracciones de seguridad.

⁹⁹ Con anterioridad, el día 5 de diciembre, el Vicepresidente del Gobierno tuvo una comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en donde explicó que se habían celebrado varias reuniones con las Cofradías de pescadores afectados e informó que hasta el día 1 de diciembre se habían presentado 4.215 solicitudes de ayudas (2.573 correspondían a tripulantes, 636 a mariscadores y 1.006 a armadores embarcados).

CUADRO III-19
ESTADO DE LAS PLAYAS

		A Coruña	Lugo	Pontevedra	P. Nac. Is. Atlánticas	Asturias	Cantabria	País Vasco
		Número de playas						
Total playas	1.064	390	63	249	21	231	64	46
Total playas nunca afectadas	321	48	6	165	0	98	2	2
Playas que en algún momento han estado afectadas	743	342	57	84	21	133	62	44
Total playas afectadas a 03/03/03	645	300	36	49	21	133	62	44

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

En el plano de las consecuencias, el vertido de hidrocarburos tiene un primer impacto ecológico, afectando a la flora y fauna acuáticas del mar y de las costas, produciendo considerables pérdidas de biodiversidad. A estos efectos medioambientales, hay que añadir los económicos y sociales ya que, en general, las zonas costeras suelen ser altamente dependientes de la pesca y del turismo¹⁰⁰. De modo que una marea negra, al imposibilitar el ejercicio de la actividad pesquera, entre otras, pone en peligro la economía de muchas familias.

Según datos del Ministerio de Hacienda, el coste de las operaciones de limpieza se cifra en 1.000 millones de euros, sin incluir el de las operaciones a realizar en el pecio y otros gastos imprevistos en los que se vaya incurriendo. El impacto económico y social sobre las zonas afectadas todavía está sin evaluar, aunque los datos provisionales indican que la catástrofe afecta a unas 150.000 personas que dependen directa e indirectamente de la pesca y del marisqueo. Se estima que los afectados directos son unas 25.000 personas. Esos datos, expresados en términos absolutos, dicen bastante sobre la dimensión socioeconómica de la catástrofe; pero si se relativizan, ilustran mejor el problema: el 12 por 100 del empleo en Galicia depende, directa o indirectamente, de la pesca, siendo esa Comunidad, la región de la Unión Europea que mayor dependencia tiene del sector pesquero. En algunas zonas, el porcentaje de personas que se dedican a la pesca y al marisqueo supera el 40 por 100; es decir, casi la mitad del empleo es pesquero. Por otra parte, la producción pesque-

¹⁰⁰ Los datos y medidas correspondientes al sector pesquero se señalan en el capítulo I.

ra gallega supera la cifra de 2.200 millones de euros, lo que representa el 10 por 100 del PIB de Galicia. Finalmente, en el subsector del marisco, el denominado «marisqueo de a pie» (que recoge moluscos bivalvos como la ostra plana y la almeja fina, entre otros) emplea a 12.000 personas, de las que el 95 por 100 son mujeres.

En lo que respecta al aspecto científico, a primeros de diciembre se presentó un Programa en el que colaboran distintos Organismos Públicos de Investigación y Universidades y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Dicho Programa está orientado a poner a disposición de los responsables operativos la visión y el enfoque científico del problema, tanto en su situación actual como en las consecuencias futuras, siendo su objetivo general el de evaluar, predecir y mitigar los efectos del vertido del buque *Prestige* sobre el medio ambiente marino y el litoral. Las acciones se estructuran en cinco grandes programas de trabajo:

1. Comportamiento del fuel en el fondo marino en la zona de hundimiento.
2. Seguimiento y modelización de las trayectorias que puedan seguir los vertidos de fuel en la zona del hundimiento.
3. Determinación de la concentración de hidrocarburos en el medio marino.
4. Determinación de la concentración de hidrocarburos en los organismos a distintas profundidades en la zona del hundimiento y el litoral, incluyendo el análisis de su potencial toxicidad.
5. Coordinación general y tareas horizontales.

En este marco de cinco programas de trabajo se articulan las distintas tareas y acciones de investigación específicas para las que se establecen 3 marcos temporales, de 1 mes, 6 meses y 3 años, que corresponden a tres fases de actuación. La primera está orientada a evaluar el impacto mecánico y químico del vertido; la segunda analiza el impacto ecológico y ecotóxico, y en la tercera se llevará a cabo un seguimiento de todos aquellos parámetros que se consideren pertinentes para la recuperación del ecosistema costero. Hasta mediados de marzo, se han elaborado 14 informes (cuadro III-20).

Desde el primer momento, y durante varios meses, se tuvieron que adoptar medidas encaminadas a la paralización y prohibición de las ac-

CUADRO III-20
**INFORMES ELABORADOS POR LA COMISIÓN CIENTÍFICA DEL
 ACCIDENTE DEL BUQUE *PRESTIGE* HASTA MARZO DE 2003**

N.º Informe	Título
01	Caracterización del vertido y evolución preliminar en el medio.
02	Presencia de metales pesados en la zona del hundimiento del petrolero <i>Prestige</i> y composición de metales y complejantes del fuel emulsionado de la costa.
03	Datos de oxígeno e hidrográficos en las proximidades del <i>Prestige</i> .
04	Informe sobre la sismicidad en la zona SW de Galicia.
05	Escenario oceanográfico en la zona del hundimiento del <i>Prestige</i> .
06	Búsqueda bibliográfica sobre vertidos de petróleo en la base de datos SCI.
07	Seguimiento de boyas a la deriva en la zona del vertido del buque <i>Prestige</i> .
08	Acumulación de fuel en el frente costero de las Rías Baixas.
09	«Bioremediación»: aproximaciones biológicas para acelerar la regeneración de las zonas contaminadas por el derrame del crudo del <i>Prestige</i> en las costas de Galicia.
10	Contenido de componentes volátiles en el fuel del vertido del <i>Prestige</i> .
11	Comentarios sobre la toxicidad de los residuos de petróleo del <i>Prestige</i> .
12	Investigación en oceanografía operacional en el CSIC: predicción de las trayectorias de las manchas de crudo del buque <i>Prestige</i> .
13	Caracterización de la fracción soluble en agua del fuel-oil vertido por el <i>Prestige</i> .
14	Red de vigilancia de manchas de fuel en el litoral.

Fuente: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

tividades pesqueras y marisqueras; prohibiciones que parcialmente se han ido levantando a partir de primeros de marzo de 2003. Otras medidas se dirigen a paliar el impacto negativo en la economía de los trabajadores afectados y consisten en ayudas económicas. En el cuadro III-21 se presenta la relación de Reales Decretos adoptados en el ámbito estatal hasta el mes de marzo de 2003, a los que hay que añadir 7 Resoluciones y 13 Órdenes ministeriales. Las Comunidades Autónomas afectadas han adoptado, por su parte, numerosas disposiciones por las que se establecen medidas para hacer frente a las consecuencias del accidente en relación a sus respectivos territorios¹⁰¹. Finalmente, en el ám-

¹⁰¹ Hasta el mes de marzo de 2003, Galicia ha adoptado un Decreto, 4 Resoluciones y 11 Órdenes de Consellerías; Asturias, 11 Resoluciones; Cantabria, una Ley, una Resolución y 9 Órdenes de Consejerías; y País Vasco, 4 Órdenes del Departamento de Agricultura y Pesca.

bito de la Unión Europea se han aprobado un Reglamento y una Resolución del Parlamento Europeo¹⁰².

A la vista de lo dicho, habrá que esperar todavía un tiempo para conocer con exactitud los datos definitivos del accidente y sus efectos en los ámbitos económico, social y medioambiental, así como las responsabilidades que, en su caso, se diriman y los costes finales de esta catástrofe.

CUADRO III-21
**MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON EL ACCIDENTE DEL BUQUE
PRESTIGE EN EL ÁMBITO ESTATAL**

- Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre, sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque *Prestige*.
- Real Decreto-Ley 8/2002, de 13 de diciembre, por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque *Prestige* a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, y se modifica el Real Decreto-ley 7/2002, de 22 de noviembre.
- Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes.
- Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque *Prestige*.
- Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre, por el que se determina la composición y funciones de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo.
- Real Decreto 1422/2002, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1032/1999, de 18 de junio, por el que se determinan las normas de seguridad a cumplir por los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros.
- Real Decreto 1422/2002, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles.
- Real Decreto 1/2003, de 3 de enero, por el que se crea el Comisionado para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque *Prestige*.
- Real Decreto 4/2003, de 3 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque *Prestige*.
- Real Decreto 102/2003, de 24 de enero, por el que se dictan disposiciones complementarias para el funcionamiento de la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque *Prestige*.
- Real Decreto 101/2003, de 24 de enero, por el que se crean los Comisionados de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente y el Coordinador del Ministerio de Defensa para las actuaciones de los respectivos Departamentos derivadas de la catástrofe del buque *Prestige*.

¹⁰² Resolución del Parlamento Europeo de 21 de noviembre sobre el desastre del buque *Prestige* y Reglamento (CE) n.º 2372/2002, de 20 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero *Prestige*.

TABLA III-4
INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE. CONTRASTE INTERNACIONAL

	Alema.	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Territorio, 2001															
Superficie total (1.000 Km ²)	357	84	31	43	338	549	132	42	70	301	3	92	245	450	506
Agua y humedales (%)	3,0	1,0	1,0	5,0	26,0	2,0	2,0	11,0	—	3,0	1,0	2,0	—	20,0	1,0
Bosques (%)	33,0	44,0	22,2	14,0	61,0	30,0	26,0	10,0	—	29,0	34,4	34,0	—	61,0	24,0
Pastos permanentes (%)	21,0	21,0	30,0	12,0	1,0	22,0	10,0	7,0	—	10,0	a	4,0	—	4,0	12,0
Suelo agrícola (%)	34,0	17,0	29,0	57,0	7,0	33,0	28,0	54,0	—	37,0	a	32,0	—	6,0	35,0
Superficie construida (%)	7,0	3,0	10,0	8,0	2,0	6,0	4,0	14,0	—	7,0	a	4,0	—	2,0	4,0
Contaminación atmosférica, 2000															
Variación emisiones de gases efecto invernadero 1990-2010															
(% cambio). Previsión con la aplicación de «medidas»															
CO ₂	-32,0	17,0	18,0	-13,0	22,0	15,0	29,0	20,0	63,0	2,0	-26,0	71,0	-7,0	3,9	36,0
CH ₄	-59,0	-25,0	-26,0	-16,0	-43,0	-26,0	0,0	-48,0	-5,0	-20,0	9,0	15,0	-45,0	-31,0	0,0
N ₂ O	-49,0	0,0	18,0	-21,0	-1,0	-13,0	0,0	-12,0	7,0	-12,0	12,0	35,0	-36,0	3,0	0,0
Ruido, 1998															
Población expuesta a ≥ 65 dB(A) (millón hab.) (1)	9,5	—	1,2	0,5	0,2	9,4	2,0	0,6	—	—	—	3,0	5,7	—	8,9
Calidad de aguas															
Recursos hídricos (m ³ /capita), 1993	2.232,0	10.412,0	1.617,0	1.165,0	21.662,0	3.265,0	6.866,0	5.873,0	14.568,0	3.040,0	3.831,0	7.382,0	1.307,0	20.303,0	2.825,0
Extracción de agua (m ³ /capita), 1999	532,0	441,0	729,0	142,0	296,0	514,0	826,0	302,0	327,0	975,0	142,0	735,0	257,0	307,0	1.037,0
Población conectada a tto. aguas residuales (%), 1998	89,0	81,0	27,1	90,0	80,0	77,0	57,0	98,0	58,0	61,0	88,0	45,0	84,0	93,0	49,0
Generación y Tto. de residuos sólidos, 1997															
Residuos municipales (kg/habitante)	460,0	510,0	480,0	560,0	410,0	590,0	370,0	560,0	560,0	460,0	590,0	440,0	480,0	360,0	390,0
Reciclado papel y cartón (% consumo aparente)*	70,0	69,0	16,0	50,0	57,0	41,0	29,0	62,0	12,0	31,0	—	40,0	40,0	62,0	42,0
Reciclado de vidrio (% consumo aparente)*	79,0	88,0	75,0	70,0	62,0	52,0	26,0	82,0	38,0	34,0	—	44,0	26,0	76,0	37,0
Fiscalidad Ambiental, 1999															
Ingresos por impuestos ambientales (% PIB)	2,3	2,3	2,7	5,1	3,5	2,4	2,6	3,9	3,0	3,5	3,0	3,6	3,2	3,0	2,3
Gasto público en protección medio ambiente, 1999*															
% PIB	1,0	2,1	0,8	—	1,0	1,6	0,9	1,9	0,7	—	—	1,1	0,9	1,3	—
MM euros	11.220,0	2.916,0	1.251,0	856,0	650,0	255,7	730,0	4.845,0	412,0	—	113,0	839,0	—	—	4.469,0
Gasto privado, 1999															
% PIB	0,6	0,6	0,5	—	0,4	—	0,3	0,4	0,2	0,1	—	0,4	0,4	0,4	0,2
MM euros	9.126,0	1.142,0	1.165,0	—	490,0	—	281,0	1.662,0	166,0	1.392,0	—	340,0	6.030,0	1.073,0	1.000,0
Energía, 2001															
Producción primaria total (Mtep)	119,3	6,4	11,8	24,9	8,1	113,2	9,1	57,4	1,2	22,7	0,0	1,3	255,5	24,9	27,9
Consumo (Mtep)	329,4	26,8	57,7	18,6	25,7	247,0	27,7	76,1	13,5	169,0	3,7	22,7	228,7	42,0	122,3
Agricultura*															
Superficie en regadío (Km ²), 1997	4.750	40	350	4.760	640	16.700	13.850	5.650	—	26.980	—	6.320	1.080	1.150	36.030
Uso fertilizantes nitrogenados (Tm/km ² tierra cultivable)	15,8	8,7	18,4	11,0	7,2	13,3	7,6	35,6	47,4	7,7	a	4,4	20,1	6,4	5,5
Uso pesticidas (Tm/km ² tierra cultivable)	0,29	0,25	0,92	0,15	—	0,59	0,29	1,06	0,25	0,78	a	0,43	0,58	0,06	0,18
Cultivos orgánicos (% sobre sup. total agraria), 2000	3,2	8,1	1,5	6,1	6,8	1,3	0,7	1,6	0,7	8,1	0,8	1,1	3,5	6,7	1,5

— : no disponible.

* Datos referentes a último año disponible; (a) incluido en Bélgica; (1) Datos referidos a ruido de tráfico rodado; (2) Datos referidos a las categorías F-IV IJUNC.

Fuente: OCED *Environmental Data, Compendium* (últimos datos disponibles); Comisión Europea, *Informe de seguimiento de las emisiones de gases con efecto invernadero* [COM(2002) 702 final]; Eurostat, *Statistics in focus* (8-6/2001, 8-14/2001, 2-29/2002, 5-8/2002, 8-2/2002, 8-14/2002, 8-19/2002).

2.5. CONSUMO

En consonancia con la situación económica general que se ha descrito con detalle en el capítulo I de esta Memoria, el consumo en los hogares españoles en 2002 prosiguió reduciendo su ritmo de crecimiento, al tiempo que los indicadores referidos a las percepciones sobre la situación económica familiar mostraban una tendencia de pesimismo creciente.

Además de ello, a lo largo de 2002 dos temas aparecieron como prioritarios en la esfera del consumo en España: la seguridad alimentaria y el endeudamiento de los hogares. La percepción del primero, sin duda, se vió impulsada por la detección de 127 casos de reses enfermas de encefalopatía espongiforme bovina (EEB). En respuesta a este problema se produjeron importantes desarrollos normativos, entre los que cabe destacar la puesta efectiva en funcionamiento de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, mediante el Real Decreto 709/2002 que aprobó su Estatuto.

2.5.1. Evolución de los indicadores básicos

A lo largo del año 2002 los hogares españoles dedicaron 282.975 millones de euros al consumo, lo que implicó un gasto medio trimestral, según los datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, de 70.013 millones. El 20,8 por 100 de la cantidad total correspondió a la partida de alimentación y bebidas consumidas dentro del hogar y un 79,2 por 100 al resto de las funciones de gasto (cuadro III-22).

El significado de estos datos, revelado a través de la tasa de variación con respecto al ejercicio anterior, dista de ser positivo. Con una variación sobre 2001 del 1,2 por 100, el crecimiento registrado en el año 2002 fue notablemente inferior al correspondiente al periodo anterior, y aún mucho menos expansivo que el logrado en el año 2000 (5,8 por 100). Puede por tanto hablarse de un importante freno en el consumo familiar, que como a continuación se muestra, tiene su inicio en la primera mitad del año 2001, siguiéndose desde entonces una continua trayectoria descendente.

CUADRO III-22
GASTO DE CONSUMO DE LOS HOGARES, 2002
 (Miles de euros)

Conceptos	1 ^{er} trimestre	2. ^º trimestre	3 ^{er} trimestre	4. ^º trimestre	Total
Gastos totales					
Total	70.586.847	69.086.168	70.367.228	72.934.788	282.975.031
Alimentos	14.153.614	14.381.152	14.614.769	15.759.054	58.908.589
Resto	56.433.233	54.705.016	55.752.459	57.175.734	224.066.442
Gastos medios por hogar					
Total	5.253	5.147	5.201	5.325	20.926
Alimentos	1.053	1.071	1.080	1.150	4.355
Resto	4.200	4.076	4.121	4.174	16.570

Fuente: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

Descenso del ritmo de crecimiento del consumo de los hogares

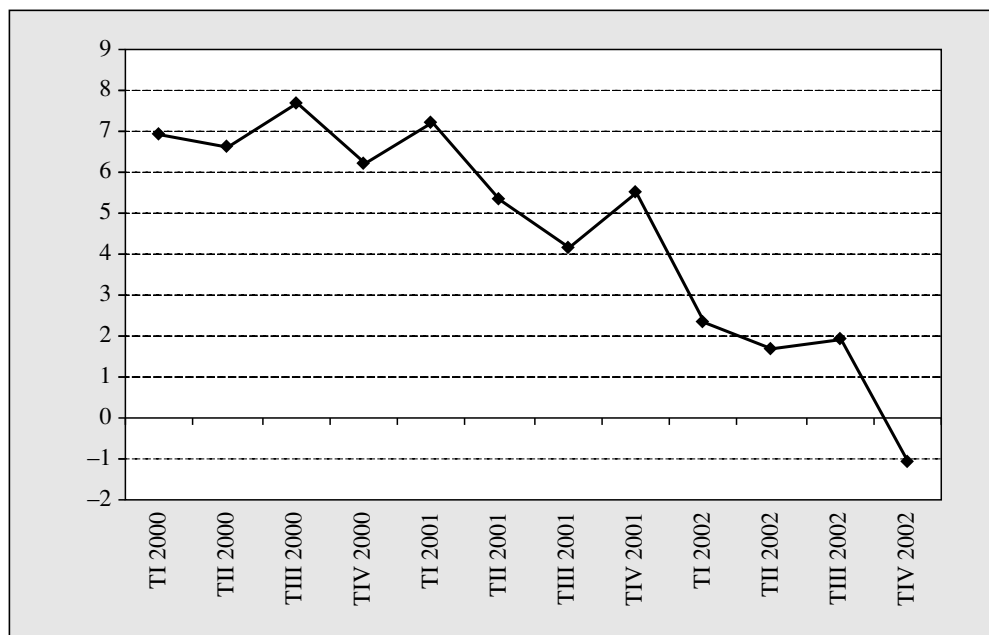
La evolución trimestral muestra, entonces, un panorama de descenso del crecimiento continuado desde el año anterior (gráfico III-9). Así, la tasa de variación del primer trimestre de 2002 con respecto al primero de 2001 no superó el 2,3 por 100, lejos del 7,2 registrado en el mismo periodo de 2001 sobre el año anterior. De la misma forma, el segundo trimestre mostró una notable caída en el ritmo de crecimiento, con una tasa de variación de sólo un 1,7 con respecto al segundo trimestre de 2001, mientras que en este último se situó por encima del 5 por 100 sobre el mismo periodo de 2000.

Los datos del tercer trimestre presentan aún síntomas de deterioro del indicador. Con una tasa de variación del 2 por 100 se mostró más de dos puntos por debajo de la correspondiente al tercer trimestre de 2001 sobre 2000, mientras el último trimestre confirmó la tendencia de todo el resto del ejercicio. En definitiva, la información suministrada por el INE pone de manifiesto el reflejo de la crisis en el ámbito del consumo privado en España.

GRÁFICO III-9

EVOLUCIÓN DEL GASTO FAMILIAR TOTAL EN CONSUMO, 2000-2002

(Porcentajes de variación sobre el mismo trimestre del año anterior)



Fuente: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

La atención al consumo unitario, esto es, el consumo medio por hogar (gráfico III-10), presenta a lo largo del año rasgos semejantes a los del consumo agregado (el realizado por la totalidad de los hogares). La percepción de la crisis se manifestó con claridad desde el comienzo del año, de tal modo que el crecimiento fue negativo. Con una tasa de variación de $-0,9$ con respecto al mismo periodo del año anterior, durante el primer trimestre se recogieron valores significativamente inferiores a los arrojados por el mismo indicador un año antes ($4,3$ por 100). El segundo trimestre mostró todavía valores negativos situándose en $-0,3$, pero empeoró aún entre octubre y diciembre decreciendo en un $3,5$ por 100 .

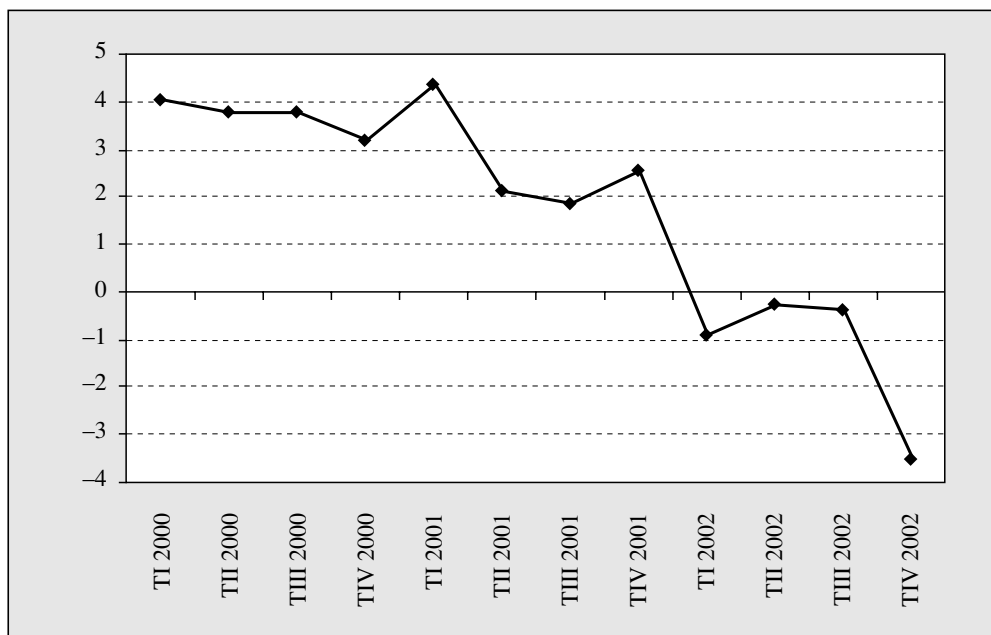
El análisis de otros indicadores, de carácter actitudinal, completa el estudio de la evolución del consumo familiar a lo largo del año. Los datos facilitados por el INE en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares aportan trimestralmente información acer-

*Percepciones
sobre la
situación
económica*

GRÁFICO III-10

EVOLUCIÓN DEL GASTO UNITARIO EN CONSUMO, 2000-2002

(Porcentajes de variación sobre el mismo trimestre del año anterior)



Fuente: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

ca de las opiniones sobre la situación económica, así como sobre las percepciones sobre el futuro de la economía. La primera cuestión es abordada utilizando dos indicadores: el grado de dificultad para llegar a fin de mes y la capacidad para dedicar algún dinero al ahorro de acuerdo con los ingresos mensuales percibidos por el hogar. La segunda, a través de uno: las opiniones sobre la idoneidad del momento en que se realizó la encuesta para efectuar compras importantes, a excepción de las viviendas.

El primer indicador referido a las percepciones sobre la situación económica presente muestra una tendencia de pesimismo creciente, ya que si en el primer trimestre del año el 51,7 por 100 de los hogares manifestaba dificultades económicas familiares, durante el segundo la proporción creció en algunas décimas, situándose en el tercero casi en el 53 por 100, y alcanzando un 55 por 100 en los últimos meses del año.

CUADRO III-23
PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA
 (Porcentaje de hogares)

Conceptos	1 ^{er} trimestre	2. ^º trimestre	3 ^{er} trimestre	4. ^º trimestre	Media anual
Grado de dificultad para llegar a fin de mes					
Con dificultad	51,7	52,1	52,8	55	52,9
Con facilidad	48,3	47,9	47,2	45,1	47,1
Evolución*	-1,2	-0,3	-1,2	-3,4	-1,5
Porcentaje hogares que pueden ahorrar					
Puede	37,2	37,4	36,7	35,4	36,7
No puede	62,8	62,6	63,3	64,6	63,3
Evolución*	-1,0	-0,5	-1,9	-2,9	-1,6

* Sobre el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*.

Parecida suerte corrió el indicador sobre ahorro. El comienzo del ejercicio registró posiciones negativas, reconociendo el 62,8 por 100 de los hogares incapacidad para guardar dinero para el futuro. En lugar de disminuir, la proporción fue superada en algunas décimas en el penúltimo trimestre del año y en el último alcanzaba casi al 65 por 100. En resumidas cuentas, la mayoría de los hogares familiares mostraron actitudes poco optimistas (el 53 por 100 afirmó durante el año llegar a fin de mes con dificultad, al tiempo que un 63 por 100 fue incapaz de ahorrar).

Si el ahorro y la situación económica familiar se presentaban como síntomas de una percepción de tendencia negativa sobre la situación económica actual, la percepción sobre el futuro no mostraba mejores perspectivas. Antes al contrario, la mayoría consideró —y de manera creciente a lo largo del año— que el momento no era propicio para la ejecución de compras importantes. Entre enero y marzo el 47 por 100 lo encontró definitivamente inadecuado, y a medida que avanzaba el año esta actitud tendió a consolidarse alcanzando un 54 por 100 el porcentaje de quienes se mostraban reacios a realizar grandes compras, lo que refleja un claro sentimiento de incapacidad para hacer frente al compromiso de nuevos pagos aplazados.

CUADRO III-24

PERCEPCIÓN DEL FUTURO ECONÓMICO

(Opiniones sobre la idoneidad del momento actual para realizar compras importantes, en porcentajes)

Opiniones	1 ^{er} trimestre	2. ^º trimestre	3 ^{er} trimestre	4. ^º trimestre	Media anual
Adecuado	13,5	13,0	12,2	11,1	12,5
Regular	38,9	37,1	36,1	34,8	36,7
Inadecuado	47,5	49,9	51,8	54,1	50,8
Evolución*	-1,2	-2,1	-5,3	-6,1	-3,7

* Sobre el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*.

2.5.2. El problema de la seguridad alimentaria

La seguridad de los ciudadanos en el consumo de alimentos es en la actualidad un asunto prioritario, reclamado por los propios consumidores a través de las organizaciones que los representan e ineludiblemente abordado por los legisladores, tratando de ofrecer garantías de consumo seguro en el complejo escenario del comercio mundializado.

Las últimas ediciones de esta Memoria han ofrecido sucinta información sobre el devenir de ese importante factor del consumo alimentario —la seguridad— que pareció entrar en profunda crisis con la aparición de casos de EEB más allá de las fronteras del Reino Unido. La aprobación de medidas urgentes en la Unión Europea para hacer frente a uno de los más importantes conflictos que en el terreno del consumo de alimentos ha vivido Europa en los últimos tiempos inauguró una nueva etapa en la protección de los consumidores.

Parece que la creciente tendencia al cuidado de la alimentación como elemento clave en el mantenimiento de la propia salud ha tomado cuerpo vigorosamente entre los consumidores una vez superado el paroxismo de los primeros meses de la crisis de las «vacas locas», y parece también que la preocupación de los consumidores debe reflejarse en la consolidación de un cuerpo legal que garantice la evitación, en lo posible, de los riesgos alimentarios. La forma de abordar la exigencia de garantías de los primeros y de

enfrentar su responsabilidad por parte de las instituciones se relaciona también con la responsabilización de productores y distribuidores. Así, la trazabilidad, como mecanismo de seguimiento de los productos alimentarios a lo largo de toda la cadena de producción, se presenta como un útil recurso para la consecución de ese objetivo, sobre el que la Unión Europea ha realizado algunos avances normativos¹⁰³ que han tenido su correlato en la legislación española durante el año 2002.

Otro paso aparentemente irrelevante, pero de significativa importancia real ha sido la dotación de un concepto jurídico común para designar a los alimentos¹⁰⁴. La disparidad de las definiciones existentes hasta el momento en los países miembros de la Unión habría dificultado la aplicación de las normas relativas a la seguridad alimentaria, cuestión hoy fundamental para el logro del correcto funcionamiento del mercado interior. Así pues, desde febrero de 2002 la Unión Europea cuenta con un concepto armonizado de alimento o producto alimentario que incluye «cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no». La definición incluye a las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Pero excluye los piensos, los animales vivos, las plantas antes de su cosecha, los medicamentos, los cosméticos, el tabaco, los estupefacientes y los residuos.

Sobre la base de este concepto habrá de construirse el entramado legal sobre la alimentación y la seguridad alimentaria. La definición recogida en el Código Alimentario Español, que separaba producto alimenticio de producto alimentario, queda además unificada, excluyendo, al contrario de lo que venía haciéndose, a todas las materias no nocivas, sin valor nutritivo que puedan ser utilizadas en la alimentación, tanto humana como animal.

¹⁰³ Véase la edición de esa Memoria correspondiente a 2001.

¹⁰⁴ Reglamento CE n.º 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Si bien es cierto que el concepto de alimento seguro no se trata de manera específica en el texto del Reglamento, su contenido quedaría reflejado por oposición en las referencias a los alimentos considerados como no seguros, esto es, aquellos que sean nocivos para la salud o que no sean aptos para el consumo humano, como se recoge en el apartado sobre los requisitos generales de la legislación alimentaria.

*La EEB en
Europa*

Desde que en 1986 se tuviera constancia de la existencia de la enfermedad de las «vacas locas» se han documentado 186.477 casos en el ganado, y la mayoría de ellos han sido encontrados en el Reino Unido (casi 183.000), de modo que, hasta este momento ese país ha tenido un innegable protagonismo en el problema. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la alarma producida por el descubrimiento de casos de la variante humana aceleró la puesta en marcha de mecanismos de control tendentes a localizar animales enfermos para ser apartados de la cadena alimentaria, lo que supuso un adelanto en la localización de casos de EEB. Por ese motivo el Reino Unido se ha convertido en referencia ineludible en el análisis de la evolución de la EEB.

Tal como se desprende de los datos suministrados por la Dirección General de Sanidad y Consumo de la Comisión Europea al Ministerio de Sanidad y Consumo (cuadro III-25), el año 1992 supuso un punto de inflexión en la evolución de la enfermedad en el Reino Unido, llegando a registrarse sólo en ese año más de 37.000 casos en el ganado. A partir de entonces, merced a la aplicación en años precedentes de mecanismos de prevención internos, el número ha ido disminuyendo hasta alcanzar únicamente 912 durante el año 2002.

La evolución experimentada por otros países ha sido hasta el momento distinta, fundamentalmente en lo que concierne al número de casos localizados. España, tal como había pronosticado la Unión Europea, se encuentra en el inicio de la evolución de la enfermedad, y será necesario que transcurran algunos años para que sea posible emitir conclusiones relevantes sobre los datos estadísticos.

*España detectó
127 casos de
reses enfermas
en 2002*

Como ya se dijera en la Memoria del año 2000, hubo que esperar a ese año para que se encontraran en España los primeros casos. A partir de entonces el registro no ha cesado de aumentar, llegando a detectarse 127 casos de reses enfermas en 2002

—lo que supone un aumento de en torno al 50 por 100 sobre el año anterior—, número aún muy alejado del Reino Unido, aunque no por ello sugerente de despreocupación¹⁰⁵. La dificultad de emitir pronósticos más o menos ajustados deriva de la falta de información precisa sobre el grado de cumplimiento de las normas aprobadas en la Unión Europea durante los años noventa. En 1994 se prohibió la alimentación de rumiantes con harinas elaboradas con carne y hueso de rumiante, dos años más tarde se prohíbe en España la entrada de materiales específicos de riesgo (MER) y en 2000 se prohibió el uso de harinas cárnicas para cualquier animal destinado al consumo alimentario humano. Estas medidas, unidas a la aplicación del principio de precaución preconizado en la reciente normativa europea¹⁰⁶, deberían, no obstante, contribuir a una pronta llegada al punto de inflexión en la evolución del número de casos, si bien las previsiones realizadas por los expertos sitúan ese punto para España en torno al año 2005.

CUADRO III-25
EVOLUCIÓN DE LOS CASOS DE EEB EN LA UNIÓN EUROPEA, 1987-1994

	1987 y antes	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Francia	0	0	0	0	5	0	1	4	10
Reino Unido	446	2.514	7.228	14.407	25.359	37.280	35.090	24.436	146.760
Irlanda	0	0	15	14	17	18	16	19	99
Italia	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Portugal	0	0	0	1	1	1	3	12	18
Alemania	0	0	0	0	0	1	0	3	4
España	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Holanda	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Grecia	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bélgica	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luxemburgo	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	446	2.514	7.243	14.422	25.382	37.302	35.110	24.476	146.895

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

¹⁰⁵ El número total de casos registrados hasta este momento en España asciende a 255.

¹⁰⁶ Reducción de la edad de los animales analizados por debajo de la establecida como periodo de riesgo de incubación, entre otras.

CUADRO III-25 (Continuación)
EVOLUCIÓN DE LOS CASOS DE EEB EN LA UNIÓN EUROPEA, 1995-2003

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	Total
Francia	3	12	6	18	31	162	277	239	38	786
Reino Unido	14.562	8.149	4.393	3.235	2.301	1.441	1.196	912	—	36.189
Irlanda	16	74	80	83	95	149	242	329	64	1.132
Italia	0	0	0	0	0	0	50	25	—	75
Portugal	15	31	30	127	159	150	113	63	11	722
Alemania	0	0	2	0	0	7	125	106	5	245
España	0	0	0	0	0	2	82	127	44	255
Holanda	0	0	2	2	2	2	20	24	3	55
Dinamarca	0	0	0	0	0	1	6	2	—	9
Grecia	0	0	0	0	0	0	1	0	—	1
Bélgica	0	0	1	6	3	9	46	38	6	109
Luxemburgo	0	0	1	0	0	0	0	1	—	2
Finlandia	0	0	0	0	0	0	1	0	—	1
Austria	0	0	0	0	0	0	1	0	—	1
Total	14.596	8.266	4.515	3.471	2.591	1.923	2.160	1.866	171	39.582

* Datos a 31 de enero de 2003.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

*Medidas de
protección
de la seguridad
en los alimentos*

El año 2002 ha acogido la creación de algunas normas importantes vinculadas con la protección de los consumidores en el ámbito de la alimentación. Así, tal como se ha apuntado al comienzo de este apartado, la deseada trazabilidad ha sido objeto de regulación tanto en la Unión Europea como en España, de modo que a partir de ahora deberá facilitarse el seguimiento de los productos destinados a la alimentación a lo largo de toda la cadena de producción, con la obligación de todos los agentes implicados en dicha cadena de dejar constancia de los términos de su intervención.

El Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria (2000) propuso como objetivo prioritario la garantía de la seguridad en los alimentos así como la pronta recuperación de la confianza de los consumidores, dañada especialmente durante la crisis de las «vacas locas». En ese sentido, introdujo de manera explícita el concepto de rastreabilidad o trazabilidad de los alimentos («de la granja a la mesa»), que debía aplicarse a la estrategia que hiciera posible la identificación de un alimento y sus componentes desde su origen hasta su llegada al consumidor final¹⁰⁷. Como parte del desarrollo

¹⁰⁷ Se trata de consolidar como práctica común una estrategia ya seguida por los productores de alimentos con denominación de origen y otros distintivos de ca-

de ese objetivo, el Reglamento 178/2002, que establece el concepto de Explotador de empresa alimentaria, otorgándole el deber de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control, introduce también el concepto legal de trazabilidad como «posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos, o con probabilidad de serlo». No obstante, la norma no entrará en vigor hasta el uno de enero de 2005.

Por otro lado, un instrumento estrechamente relacionado con la trazabilidad es el etiquetado de los productos de alimentación, toda vez que la etiqueta constituye el «documento» de identificación a través del recorrido productivo y de la distribución. Pues bien, en 2001 la Comisión Europea aprobó una Directiva¹⁰⁸ cuyo objetivo fundamental es garantizar a los consumidores la presencia de información en los productos alimentarios tecnológicos, y especialmente los que incluyen organismos modificados genéticamente, de modo que se posibilite la libre elección de los consumidores sobre la base de un conocimiento adecuado de la oferta en el mercado.

El Real Decreto 1324/2002¹⁰⁹ incorporó a la legislación española la norma europea sobre etiquetado, presentación y publicidad de alimentos, estableciendo que deberá figurar en el etiquetado la lista completa de ingredientes designados por su nombre específico, aunque en algunos casos podrá citarse el nombre de la categoría en sustitución del ingrediente específico.

Una de las medidas más esperadas en el ámbito del consumo ha sido la creación y la efectiva puesta en funcionamiento de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. La urgencia de su necesidad se puso de manifiesto durante los meses de crisis alimentaria abierta por la epidemia de la EEB que, como ya se ha dicho antes, inauguró una

lidad. En definitiva, el etiquetado que antes proporcionaba al producto una señal de calidad tiende a convertirse en señal de seguridad.

¹⁰⁸ Directiva 2001/101/CE.

¹⁰⁹ Real Decreto 1324/2002, de 13 de diciembre, por el que se modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio.

nueva fase en la protección de los consumidores, que tanto a través de sus exigencias de calidad y seguridad mediante cauces formales, como de sus conductas en tanto que consumidores, han llamado la atención de los poderes públicos reclamando medidas de seguridad. Finalmente, en julio de 2001 se creó la Agencia¹¹⁰, que debía poner fin a la dispersión de competencias coordinando y favoreciendo la colaboración entre las distintas administraciones competentes. Un año más tarde se aprobaba el estatuto¹¹¹ que regirá su funcionamiento, dictando además las disposiciones necesarias para su efectiva constitución, puesta en marcha y organización.

Sin embargo, la actividad desarrollada desde su creación hasta este momento no ha sido la esperada.

2.5.3. El endeudamiento de las familias

La preferencia de los consumidores por las diversas formas de pago aplazado, que se consolida irreversiblemente y que parece sustituir a la práctica del ahorro como método para hacer frente a compras importantes, supone un notable cambio en la pauta del consumo familiar. Desde el punto de vista del mercado, la posibilidad de comprar con cargo a recursos futuros amplía el horizonte del consumo, lo que parece un paso casi ineludible en su desarrollo. Desde el punto de vista de los ciudadanos, el perfil del acto del consumo se vuelve elástico en términos temporales, haciendo posible afrontar en el presente gastos cuyo volumen harían necesaria de manera natural la acumulación de recursos en el tiempo. Sin embargo, el potencial del endeudamiento en términos de bienestar puede convertirse en riesgo.

Las características de la evolución reciente del endeudamiento familiar en España han llevado a una cierta preocupación por la posibilidad de que en algunos casos se torne en sobreendeudamiento (incapacidad sostenida para hacer frente a las obligaciones periódicas de pago de deudas)¹¹², colapsando las economías domésticas.

¹¹⁰ Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

¹¹¹ Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

¹¹² En este sentido, el Banco de España viene reiterando su preocupación por la situación de vulnerabilidad de las familias ante posibles cambios de renta, ri-

Según los datos obtenidos en una reciente encuesta ¹¹³ de alcance nacional, el 56 por 100 de los españoles hace frente en la actualidad a algún crédito. Esta proporción, sin duda superior a la de hace solo unas décadas, responde, como se ha dicho en muchas ocasiones, a la mejora de las condiciones económicas (aumento de la renta de los hogares), pero también a la reducción de los tipos de interés como consecuencia de la estabilidad macroeconómica, derivada de la integración monetaria ¹¹⁴. Esta situación habría favorecido el crecimiento de la demanda de crédito que, por otro lado, refleja hábitos de consumo consolidados. Sin embargo, en la búsqueda de los factores que intervienen en el aumento de la deuda no puede olvidarse el incremento de los precios de la vivienda, cuyo coste hace ineludible el endeudamiento durante decenios ¹¹⁵.

Si bien es cierto que el nivel de endeudamiento de las familias españolas es aún inferior al registrado en otros países, como Alemania, Reino Unido y Holanda, la celeridad de su incremento en los últimos años hacía previsible una pronta equiparación con el conjunto de la Unión Europea, al menos en lo concerniente a la relación entre las rentas familiares y el volumen de su deuda (cuadro III-26). Pues bien, 2002 ha sido finalmente el año de la convergencia en el endeudamiento. Con una ratio del 80 por 100 de la renta bruta disponible, la deuda de los hogares españoles se sitúa en la media europea, habiendo aumentado alrededor de cinco puntos en el último año.

El nivel de endeudamiento de los hogares españoles crece hasta situarse en la media europea

A partir de 1997 el crecimiento de la deuda ha sido notablemente superior al de las rentas familiares, siendo especialmente acusado el incremento de la parte destinada a la vivienda. Así, en 1993 una proporción escasamente superior al 20 por 100 de la deuda se dedicaba a ese fin, mientras que en 2001 superaba ya sobradamente el 60 por 100. En cambio, la participación de los créditos al consumo ha permanecido, si no constante, con un peso semejante a lo largo del decenio, con proporciones cercanas al 10 por 100. El resto experimentó una evolución de tendencia decreciente, permaneciendo por debajo del 20 por 100.

queza o una subida de los tipos de interés, cuyos valores actuales han propiciado el aumento de los pasivos.

¹¹³ CEACCU, *Los españoles y el sobreendeudamiento*, 2003.

¹¹⁴ Banco de España, *El endeudamiento de los hogares españoles*, 2002.

¹¹⁵ La Memoria del CES incluye tradicionalmente un epígrafe dedicado de forma expresa a tratar la evolución del coste de la vivienda en España, por lo que, para profundizar en esta cuestión, se remite al lector a su contenido.

CUADRO III-26
**ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES EN LA UNIÓN
 EUROPEA, 1991-2001**

(Total préstamos en porcentaje sobre la renta bruta disponible)

	1991	1995	1998	2001
Francia	55,5	55,6	56,1	58,6
Alemania	83,9	99,6	109,9	111,5
Bélgica		58,8	65,2	62,2
Holanda	96,5	124,9	153,1	189,8
Austria		58,9	59,3	66,8
Finlandia	81,3	63,8	58,5	70,4
Italia	24,8	25,6	28,5	33,7
España	44,3	45,7	58	76,7
Portugal		40,9	69,2	96,6
Irlanda			60,3	74,5
UEM	60,1	66,9	74,1	80,3
Reino Unido	102,2	96,6	99,5	111,9
Estados Unidos	83,9	89,3	93,1	103,9

Fuente: Banco de España.

Esta estructura muestra rasgos de semejanza con la Unión Europea, toda vez que, atendiendo a la distribución del crédito, un 64 por 100 de éste se destina como promedio a la vivienda y otro 15 por 100 al consumo. No obstante existen algunas disparidades. Las familias italianas, con un 39 por 100 y las austriacas, con un 46 por 100, son las que menos se endeudan en términos relativos para adquirir viviendas, mientras que Holanda, Irlanda y Portugal mantienen los mayores niveles relativos.

Por otra parte, los créditos al consumo presentan un mayor peso en el conjunto de las deudas de los hogares en Austria y en Francia, cuando Italia y Holanda se sitúan en el otro extremo. En una posición intermedia las familias españolas aportan el 17 por 100 de su deuda al consumo.

Los resultados de una encuesta realizada por la Confederación Española de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU) en 2002 ofrecen información complementaria a la del Banco de España, aportando datos sobre las actitudes de los españoles ante el endeudamiento (cuadros III-27 y III-28, y gráficos III-11 a III-13). En primer lugar, según esa encuesta, un importante sector, compuesto por el 44

CUADRO III-27
ESTRUCTURA DE LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS DE LOS HOGARES

	Préstamos bancarios (% RBD)	% Préstamos bancarios sobre total préstamos	Destinos		
			Consumo	Vivienda	Otros
Francia	52,9	90,4	23,3	63	13,7
Alemania	102,4	91,8	16,5	63,5	20
Bélgica	51,2	82,4	10,8	65,4	23,9
Holanda	137,4	72,4	5,4	86,4	8,3
Austria	45,7	68,3	38,4	46,5	15,1
Finlandia	62,4	86,4	11,6	66,6	21,8
Italia	30,1	91,9	8,7	39	52,3
España	72,3	95,6	17,4	63,5	19,1
Portugal	92,6	95,8	11,5	75,4	13,1
Irlanda	74,5		24	76	0
UEM	71,4		16,2	63,7	20

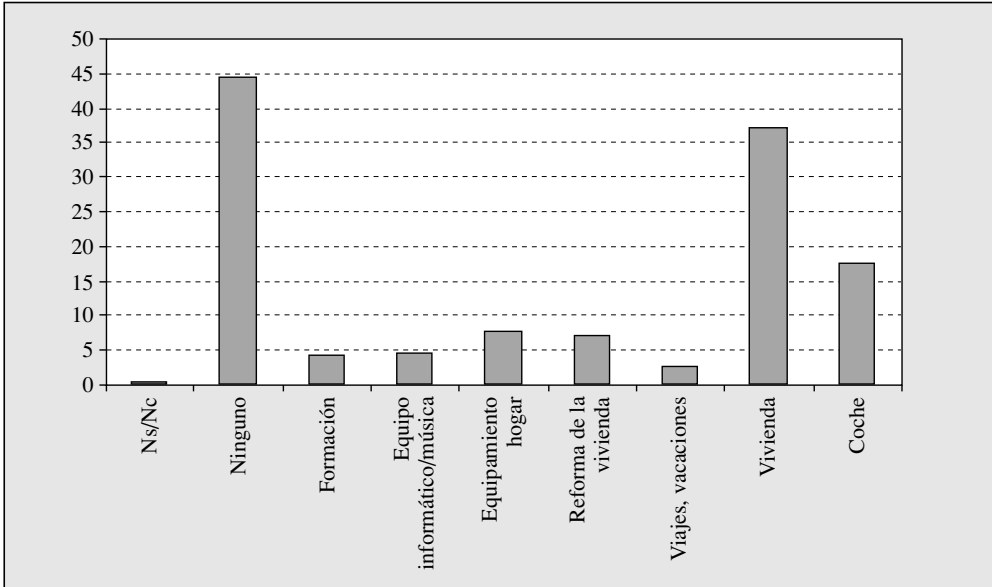
Fuente: Banco de España.

CUADRO III-28
PLAZOS DE AMORTIZACIÓN DE LAS DEUDAS

	Hasta un año	1 a 5 años	Más de 5 años
Francia	5,1	18,1	76,9
Alemania	8,1	8	83,9
Bélgica	8,2	12,3	79,5
Holanda	7,5	4,2	88,3
Austria	12,3	9,6	78,1
Finlandia	4,8	8,1	87,1
Italia	20,1	24,6	55,3
España	7,5	13,2	79,4
Portugal	9,7	11,1	79,2
Irlanda	19,8	12,3	67,8
UEM	8,7	11,4	79,9

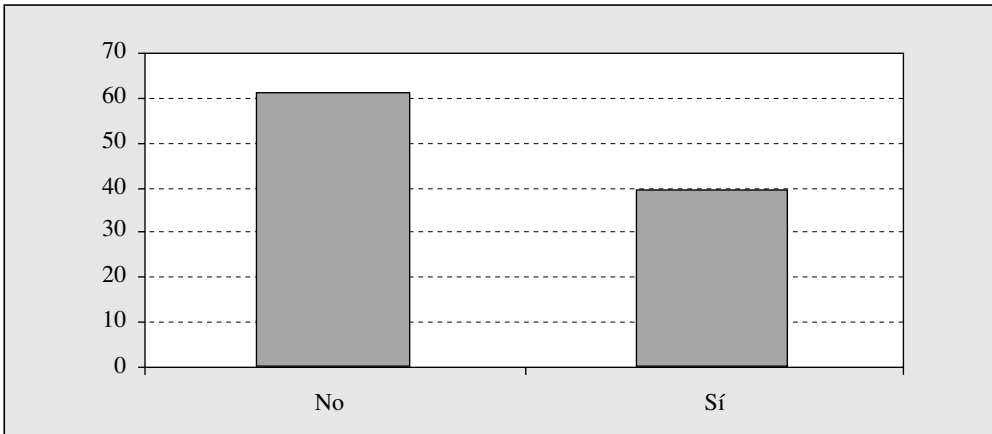
Fuente: Banco de España.

GRÁFICO III-11
ORIGEN DE LOS PRÉSTAMOS VIVOS
 (Porcentajes)



Fuente: CEACCU, *Los españoles y el sobreendeudamiento*.

GRÁFICO III-12
PERCEPCIÓN DE LA IMPOSIBILIDAD DE PAGAR LAS DEUDAS CONTRAÍDAS
 (Porcentaje de encuestados que declaran haber tenido la impresión de no poder pagar las deudas))

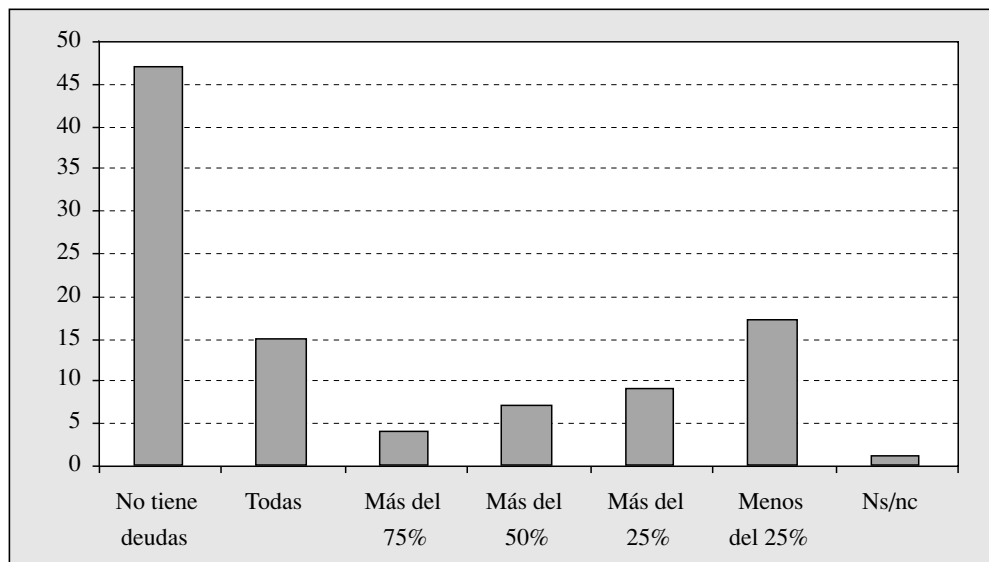


Fuente: CEACCU, *Los españoles y el sobreendeudamiento*.

GRÁFICO III-13

POSIBILIDAD DE CANCELAR LAS DEUDAS CON LOS PROPIOS AHORROS

(Parte de la deuda que los encuestados creen poder cancelar, en porcentajes sobre la población endeudada)



Fuente: CEACCU, *Los españoles y el sobreendeudamiento*.

por 100 de la muestra, estaría libre de deudas. Del 56 por 100 restante un 66 por 100 (es decir, un 37 por 100 del conjunto) afrontaría en la actualidad el pago de una hipoteca, que se sitúa en el primer lugar. Además casi el 32 por 100 posee créditos para la compra de coches. El resto estaría encabezado por aquellos que cuentan con créditos para reformas y equipamiento de las viviendas.

La mayoría de quienes hacen frente en la actualidad al pago de deudas (61 por 100) consideran que tienen capacidad para abordar dicho pago; sin embargo, una proporción nada despreciable encaran su situación de deudores con sensación de incapacidad, aunque, según declaran, en la mayoría de los casos logran saldar sus deudas. Por otro lado, sólo la cuarta parte de los endeudados creen que podrían liquidar la totalidad de sus deudas recurriendo a ahorros y un tercio sería incapaz de saldar el 25 por 100 de su deuda.

TABLA III-5
INDICADORES DE CONSUMO. CONTRASTE INTERNACIONAL

Consumo	Eur. 15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Gasto privado final en consumo (% PIB), 1998	67	58	55	61	49	46	58	73	60	50	63	56	62	64	49	58
Gasto per cápita (miles \$ USA a precios 1991 y en PPP), 1998	3,2	3,6	3,3	2,7	5,4	3,6	3,7	1,4	2,5	2,2	3,0	3,5	2,0	3,4	4,4	2,3
Tasas brutas de ahorro en hogares e instituciones sin ánimo de lucro (con corrección para bienes de consumo duradero), 2000 (en % sobre el ingreso total disponible) Índice armonizado de precios al consumo (1996=100), 2001	—	25,0	22,5	23,3	13,9	17,6	23,6	16,5	27,0	—	24,1	—	20,7	16,3	16,0	18,9
Gasto en consumo privado de hogares impersonales sin niños dependientes y cabeza de familia entre 30-64 años, por sexo, 1999 (% sobre total)	108,9	107,4	106,9	108,9	110,7	109,8	106,3	120,1	113,8	116,0	110,9	109,9	114,2	106,9	107,6	112,8
Vestido	—	3,1	3,1	2,4	3,1	1,8	2,9	6,4	2,8	2,2	5,5	2,8	4,8	2,4	2,6	4,9
Hombre	—	4,5	4,8	4,2	4,9	4,4	5,6	6,4	4,8	6,5	6,7	4,8	5,8	4,5	4,5	6,6
Mujer	—	0,7	0,8	0,5	0,9	0,5	0,7	1,4	0,5	0,8	1,5	0,5	1,2	0,7	0,9	1,2
Calzado	—	1,0	1,4	0,7	0,8	0,4	1,1	2,3	0,9	0,8	1,5	0,8	1,5	0,7	1,1	1,5
Mujer	—	3,5	3,2	3,3	4,9	3,3	2,7	1,9	2,3	2,8	1,9	2,3	0,8	4,6	5,3	1,9
Servicios recreativos y culturales	—	3,3	3,0	3,5	3,1	2,7	1,9	1,1	2,0	2,6	1,3	1,8	0,3	2,7	3,2	1,1
Hombre	—	7,4	9,5	8,4	6,1	6,7	10,5	16,7	8,6	6,6	7,7	12,7	18,9	9,4	7,0	13,0
Hoteles, cafés y restaurantes	—	5,7	4,5	4,7	3,4	4,2	5,7	8,6	6,3	5,0	4,0	7,4	9,3	4,7	3,6	4,7
Mujer	—	76,9	54,0	40,2	59,3	51,9	—	56,0	67,9	—	46,3	61,1	31,2	60,9	61,8	37,3
Vacaciones turísticas (%), 2000(a)	1,410,7	329,4	26,8	57,7	18,6	25,7	247,0	27,7	76,1	13,5	169,0	3,7	22,7	228,7	42,0	121,3
Energía primaria (% sobre el total), 2001	152	24,6	11,9	13,9	23,1	15,6	4,7	33,2	12,4	21,5	8,0	5,4	14,5	17,9	6,0	16,6
Total (Ktep o miles Tm equ. petróleo)	42,1	39,5	48,1	41,8	50,5	40,5	37,0	59,2	38,1	50,4	51,1	64,9	70,0	33,6	34,5	54,7
Carbon	24,6	22,2	26,5	22,7	24,2	14,4	16,0	6,1	45,9	27,4	34,5	21,6	10,1	37,9	1,9	13,5
Petróleo	15,5	12,5	—	19,8	—	22,2	42,0	—	1,3	—	—	—	—	9,8	42,9	12,7,0
Gas natural	2,7	1,1	13,1	1,9	1,6	7,8	0,3	1,4	2,4	0,7	6,4	10,8	5,7	0,8	14,8	3,3
Nuclear	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Otras	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

(a) Porcentaje población >14 años que disfruta al menos un viaje de 4 noches o más al año lejos de su residencia habitual.

Fuentes: Eurostat Statistics in Focus (varios números) y OCDE, Towards a more sustainable household consumption patterns. Indicators to measure progress 1999.

2.6. CULTURA Y OCIO

Las políticas públicas en los ámbitos de la cultura y el ocio son, sin duda, elementos que contribuyen a mejorar la calidad de vida y a fomentar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Son, además, motor de un amplio elenco de actividades económicas con un importante potencial de creación de empleo, y contribuyen a la articulación social. De ahí el interés de retomar, en esta Memoria, el estudio de hechos y cifras recientes, aunque no ceñidos al año 2002, sobre las prácticas y preferencias de los españoles en todo lo relacionado con la cultura, en sentido amplio, y con el uso de su tiempo libre.

En este panorama destaca el creciente impacto de los delitos contra la propiedad intelectual, asociado en gran medida al desarrollo de los medios técnicos para la reproducción y distribución de obras impresas, y por tanto al avance de las nuevas tecnologías de la comunicación. Esta situación es, en la actualidad, una intensa fuente de preocupación; y la lucha contra ella, uno de los retos más acuciantes a que se enfrentan autores, productores, distribuidores y autoridades en el terreno de la cultura. Prueba de ello es la proliferación de organizaciones creadas con la finalidad de velar por los derechos de autor¹¹⁶, así como la celeridad de la producción legal para prevenir el avance del fenómeno en los ámbitos nacional e internacional.

2.6.1. Hábitos y prácticas

Durante el año 2000, último sobre el que se dispone de datos pormenorizados acerca del gasto en consumo de bienes y servicios relacionados con la cultura los españoles emplearon 6.766 millones de euros en dicha función, lo que supuso un incremento nada despreciable sobre los dos años anteriores. De ellos, 4.862 millones fueron destinados a la compra de bienes para el desarrollo de las actividades de ocio y cultura (cuadro III-29), mien-

*Aumenta el
gasto en bienes
y servicios
culturales*

¹¹⁶ En septiembre de 2001 se creó la Mesa Antipiratería con el objeto de sensibilizar y concienciar a la opinión pública y a las Administraciones del Estado de que la práctica de la piratería organizada de productos culturales genera graves pérdidas económicas a la comunidad creativa poniendo en peligro la aparición de nuevos productos. Recientemente, la Mesa se ha constituido en asociación con el fin de dar continuidad y solidez a la iniciativa que ya reuniera en 2001 a un importante número de organizaciones vinculadas con los sectores afectados.

CUADRO III-29

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN BIENES CULTURALES, 1998-2000

(Millones de euros corrientes y porcentajes)

Bienes	Millones de euros			Porcentajes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Libros no de texto	624,7	592,6	734,6	11,2	10,7	10,9
Prensa	1.431,7	1.298,0	1.617,6	25,7	23,4	23,9
Diarios	1.098,2	974,1	1.174,0	19,7	17,6	17,4
Otras publicaciones periódicas	333,5	323,9	443,6	6,0	5,8	6,6
Equipos para la recepción, grabación y reproducción de sonido e imagen	740,3	777,1	817,6	13,3	14,0	12,1
Equipos para la recepción, grabación y reproducción de sonido	227,3	225,4	231,2	4,1	4,1	3,4
Televisores	397,9	416,3	443,6	7,2	7,5	6,6
Vídeos	115,1	135,4	142,8	2,1	2,4	2,1
Equipo fotográfico, cinematográfico e instrumentos ópticos	93,6	135,6	141,2	1,7	2,4	2,1
Equipo fotográfico	40,4	51,7	49,7	0,7	0,9	0,7
Equipo cinematográfico	50,1	80,3	87,6	0,9	1,4	1,3
Instrumentos ópticos	3,1	3,6	3,8	0,1	0,1	0,1
Material de tratamiento de la información e Internet	726,1	731,3	858,4	13,1	13,2	12,7
Material de tratamiento de la información	711,8	712,1	830,1	12,8	12,9	12,3
Internet	14,3	19,2	28,3	0,3	0,3	0,4
Soporte para el registro de imágenes y sonido	460,7	463,0	574,0	8,3	8,4	8,5
Reparaciones accesorios audiovisuales	119,1	108,8	118,8	2,1	2,0	1,8
Total	4.196,3	4.106,5	4.862,2	100,0	100,0	100,0

 Fuente: MECD, *Las cifras de la cultura en España, 2002*.

tras que una cantidad significativamente inferior (1.903 millones de euros) se dedicó al pago de servicios (cuadro III-30), como la asistencia a espectáculos. El cómputo total de los recursos empleados por los españoles para el consumo cultural da cuenta de la importancia del sector, tanto en términos económicos como sociales. Nada menos que un 6 por 100 del total de los gastos en consumo se dedican a la función «Ocio, espectáculos y cultura». Si bien esta proporción da muestras de un acercamiento progresivo a las pautas europeas en el terreno del consumo cultural, queda aún por debajo de la media y sitúa a España en el penúltimo lugar de la Unión Europea ¹¹⁷.

¹¹⁷ OCDE, *Main Economic Indicators 2000*.

CUADRO III-30

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS CULTURALES, 1998-2000

(Millones de euros corrientes y porcentajes)

Servicios	Millones de euros			Porcentajes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Cines	534,7	507,0	628,5	9,6	9,2	9,3
Teatros	105,4	78,1	128,1	1,9	1,4	1,9
Espectáculos musicales	101,2	83,1	124,5	1,8	1,5	1,8
Otros espectáculos	65,5	41,5	97,2	1,2	0,7	1,4
Museos y bibliotecas	23,4	25,4	25,2	0,4	0,5	0,4
Parques y similares	11,8	35,2	15,4	0,2	0,6	0,2
Cuotas por lic. Radio, TV, suscripción a cable y satélite	266,5	342,8	485,6	4,8	6,2	7,2
Alquiler de TV y vídeo	29,2	32,2	39,0	0,5	0,6	0,6
Otros servicios	230,1	287,1	360,2	4,1	5,2	5,3
Total	1.367,8	1.432,4	1.903,6	24,6	25,9	28,1

Fuente: MECD, *Las cifras de la cultura en España*, 2002.

Siendo la prensa la partida más voluminosa entre los bienes u objetos culturales —en el año 2000 ocupó el 24 por 100 del gasto de los hogares en cultura— los materiales de tratamiento de información, entre los que se incluyen ordenadores y conexiones a Internet registró valores notables (12 por 100 del total de bienes y servicios culturales). Por su parte, los materiales para la recepción, grabación y reproducción de sonido e imagen fueron responsables de otro 12 por 100.

La lectura de libros, paradigma de las actividades culturales e importante medida del avance hacia modelos sociales desarrollados, mostró un valor alto en cuanto a la adquisición, suponiendo un 11 por 100.

Los servicios culturales, que implican a un 28 por 100 del gasto en cultura y que han experimentado un avance nada despreciable desde 1998, encuentran en la asistencia a espectáculos de diversa índole la partida más nutrida. Casi un 15 por 100 del total de los gastos culturales se dedicó en el año 2000 a esta actividad, aunque fue el cine el que representó la mayor parte de su volumen.

Debe, por otro lado, destacarse la creciente importancia del pago de cuotas por suscripciones a televisiones de transmisión por cable y satélite, que en sólo dos años incrementó su participación en la distribución del consumo cultural en casi tres puntos porcentuales, alcanzando el 7 por 100.

CUADRO III-31
EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR Y PERSONA EN BIENES CULTURALES, 1998-2000
 (Euros corrientes al año)

Bienes	Gasto medio por hogar (euros)			Gasto medio por persona (euros)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Libros no de texto	51,7	47,9	58,0	16,0	15,1	18,6
Prensa	118,5	104,8	127,7	36,6	33,1	40,9
Diarios	90,9	78,7	92,7	28,1	24,9	29,7
Otras publicaciones periódicas	27,6	26,2	35,0	8,5	8,3	11,2
Equipos para la recepción, grabación y reproducción de sonido e imagen	61,3	62,8	64,5	18,9	19,8	20,7
Equipos para la recepción, grabación y reproducción de sonido	18,8	18,2	18,2	5,8	5,8	5,8
Televisores	32,9	33,6	35,0	10,2	10,6	11,2
Vídeos	9,5	10,9	11,3	2,9	3,5	3,6
Equipo fotográfico, cinematográfico e instrumentos ópticos	7,7	11,0	11,1	2,4	3,5	3,6
Equipo fotográfico	3,3	4,2	3,9	1,0	1,3	1,3
Equipo cinematográfico	4,1	6,5	6,9	1,3	2,0	2,2
Instrumentos ópticos	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Material de tratamiento de la información e Internet	60,1	59,1	67,8	18,6	18,7	21,7
Material de tratamiento de la información	58,9	57,5	65,5	18,2	18,2	21,0
Internet	1,2	1,6	2,2	0,4	0,5	0,7
Soporte para el registro de imágenes y sonido	38,1	37,4	45,3	11,8	11,8	14,5
Reparaciones accesorios audiovisuales	9,9	8,8	9,4	3,0	2,8	3,0
Total	347,2	331,7	383,8	107,3	104,9	123,0

Fuente: MECD, *Las cifras de la cultura en España, 2002*.

El gasto en consumo cultural desde la perspectiva de los hogares

La posibilidad de establecer el volumen del gasto en consumo cultural dentro de cada hogar (cuadro III-32) permite afinar el análisis, para lograr una aprehensión más ajustada de la realidad. Como término medio, en 2000 cada español gastó 171 euros en bienes y servicios relacionados con la cultura, lo que significa que cada hogar utilizó 534 euros. De ellos 383 fueron destinados por cada unidad familiar a la compra de bienes (como libros o equipos de sonido) y 150 a los servicios culturales.

Las partidas de mayor gasto experimentaron los aumentos más notables, de modo que si en 1998 cada familia empleaba 118,5 euros en prensa y especialmente en diarios, en 2000 ese gasto familiar se incrementó en 9 euros. De la misma manera, el gasto en materiales de tratamiento de información, esto es, ordenadores y conexiones a Internet

experimentó un importante aumento, llegando cada hogar a gastar casi 68 euros en el año 2000.

El incremento del gasto medio por hogar en servicios de ocio y cultura supuso que cada unidad convivencial pasara de dedicar 113 euros a utilizar 150. Este aumento de 37 euros no fue debido a un reparto proporcionado en los distintos servicios. Más bien, y en consonancia con el auge de los valores que tienden a priorizar la intimidad del espacio doméstico en el disfrute del tiempo de libre disposición, creció de forma especial la cantidad de dinero dedicada por cada hogar a los servicios utilizables dentro de las viviendas. Así, en sólo dos años el dinero destinado al pago de cuotas por suscripciones a televisión transmitida por cable y por satélite se incrementó en 16 euros (de 22 a 38). Según la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el número de clientes de televisión por cable ascendía en 2002 a 666.622, habiendo experimentado un espectacular incremento desde 1998, año en el que el total no superaba los 42.399 (en 2000 el número superaba ya los 340.000). El reflejo de esta evolución en las cifras sobre las economías domésticas ha sido como se ha dicho, en términos de consumo cultural, un aumento importante del gasto medio por hogar en cuotas de televisión, muy superior a otros.

CUADRO III-32

EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR Y POR PERSONA EN SERVICIOS CULTURALES, 1998-2000

(Euros corrientes al año)

Servicios	Gasto medio por hogar (euros)			Gasto medio por persona (euros)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Cines	44,2	41,0	49,6	13,7	13,0	15,9
Teatros	8,7	6,3	10,1	2,7	2,0	3,2
Espectáculos musicales	8,4	6,7	9,8	2,6	2,1	3,1
Otros espectáculos	5,4	3,3	7,7	1,7	1,1	2,5
Museos y bibliotecas	1,9	2,1	2,0	0,6	0,6	0,6
Parques y similares	1,0	2,8	1,2	0,3	0,9	0,4
Cuotas por lic. Radio, TV, suscripción a cable y satélite	22,1	27,7	38,3	6,8	8,8	12,3
Alquiler de TV y vídeo	2,4	2,6	3,1	0,7	0,8	1,0
Otros servicios	19,0	23,2	28,4	5,9	7,3	9,1
Total	113,2	115,7	150,3	35,0	36,6	48,1

Fuente: MECD, *Las cifras de la cultura en España*, 2002.

*Evolución de
la audiencia
de medios*

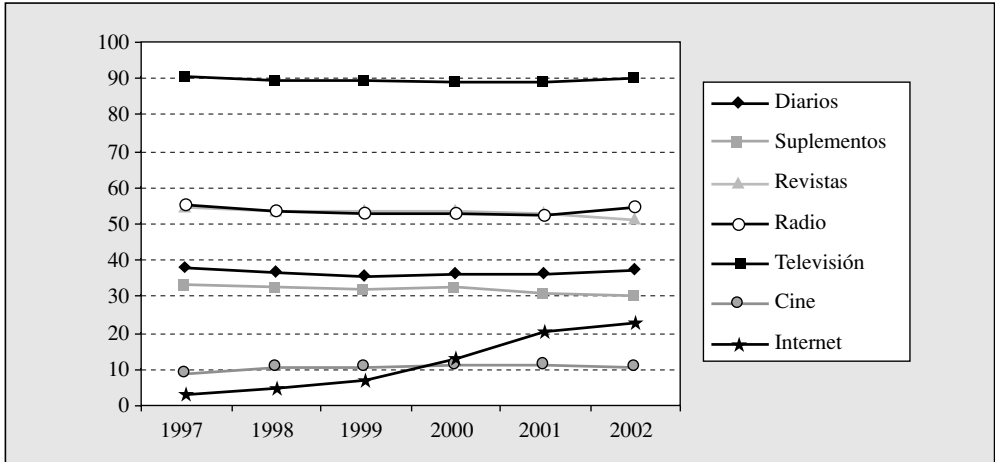
Otro indicador de la evolución de las prácticas relacionadas con el disfrute del tiempo libre y la cultura es el referido a la frecuencia de utilización de los distintos medios de comunicación. La lectura de periódicos, la audiencia de programas radiofónicos y de televisión y la asistencia a proyecciones de cine, entre otros, constituyen el entramado de prácticas habituales que ponen en relación a los ciudadanos con los contenidos simbólicos transmitidos para el gran consumo y que reflejan no sólo la permeabilidad a dichos contenidos y su correlato en el plano de la economía (producción y consumo), sino también, de modo más genérico, los posibles cambios en los estilos de vida.

Como es de sobra sabido, una de las características más notables de los modos de vida propios de las sociedades industriales avanzadas es el continuo aumento del tiempo libre, vinculado, entre otros factores, al incremento de la productividad. Las encuestas sobre usos del tiempo, cuya realización viene consolidándose en los últimos años, ponen de manifiesto el incremento del tiempo de libre disposición. Según los datos de la *Encuesta sobre Usos del Tiempo* realizada por el Instituto de la Mujer, entre 1993 y 2001 el tiempo medio diario destinado al ocio ha aumentado en una hora (de 8 horas y 37 minutos ha pasado, en ese lapso, a 9 horas y 37 minutos)¹¹⁸.

Tal como se ha dicho, una de las formas preferentes de uso de ese tiempo es la atención a los contenidos «culturales» transmitidos por los medios de comunicación, cada vez más presentes en la vida cotidiana. Según los últimos datos del Estudio General de Medios (gráfico III-14), la televisión constituye el soporte de transmisión más frecuentado, mostrando su audiencia unos rasgos de gran estabilidad en torno al 90 por 100 de la población mayor de 14 años. En cambio la práctica de la lectura de publicaciones periódicas experimenta una evolución desigual, en tanto que las revistas y suplementos semanales son menos consultadas que hace cinco años, mientras que la lectura de diarios prácticamente se mantiene en los mismos niveles. Así,

¹¹⁸ El Instituto Nacional de Estadística ha realizado una encuesta sobre la misma cuestión durante el año 2002. Los primeros resultados estarán disponibles a partir de junio de 2003, por lo que no ha sido posible emplearlos en el presente texto.

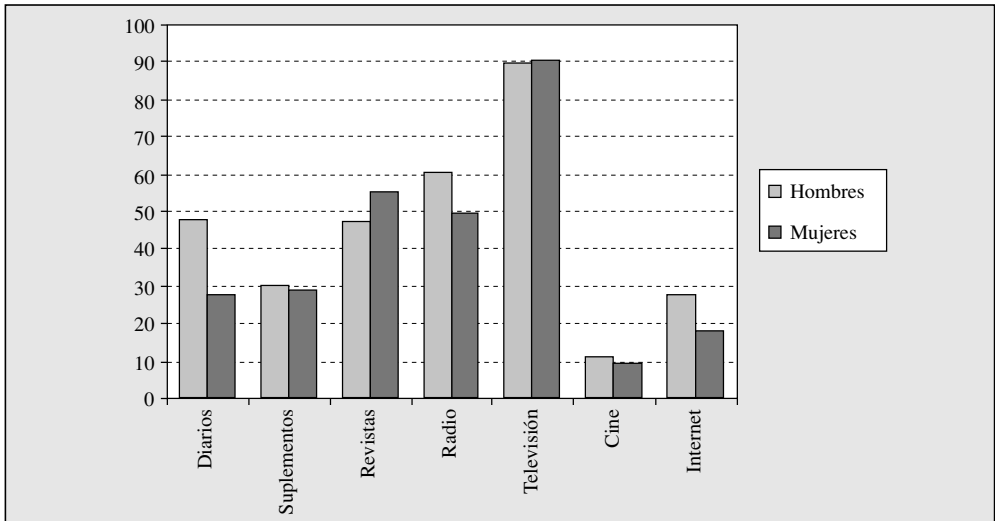
GRÁFICO III-14
PENETRACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, 1997-2002
 (Porcentaje de población que ha consultado cada medio*)



* Diarios: lectores/día, Suplementos: lectores/semana, Revistas: lectores/periodo publicación, Radio: oyentes/día, Televisión: espectadores/día, Cine: espectadores/semana, Internet: usuarios/mes.

Fuente: AIMC, *Estudio General de Medios*.

GRÁFICO III-15
UTILIZACIÓN DE DISTINTOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SEGÚN EL SEXO, 2002
 (Porcentaje de población que ha consultado cada medio*)



* Diarios: lectores/día, Suplementos: lectores/semana, Revistas: lectores/periodo publicación, Radio: oyentes/día, Televisión: espectadores/día, Cine: espectadores/semana, Internet: usuarios/mes.

Fuente: AIMC, *Estudio General de Medios*.

algo más del 37 por 100 de los españoles mayores de 14 años leen la prensa, siendo la de información general la más consultada, seguida de la que recoge información deportiva. La atención al sexo de los entrevistados (gráfico III-15) pone de relieve la mayor presencia del hábito lector de periódicos en la población masculina (48 por 100 frente al 28 por 100 de las mujeres), al tiempo que la edad refleja una mayor penetración del hábito en las cohortes centrales (gráfico III-16).

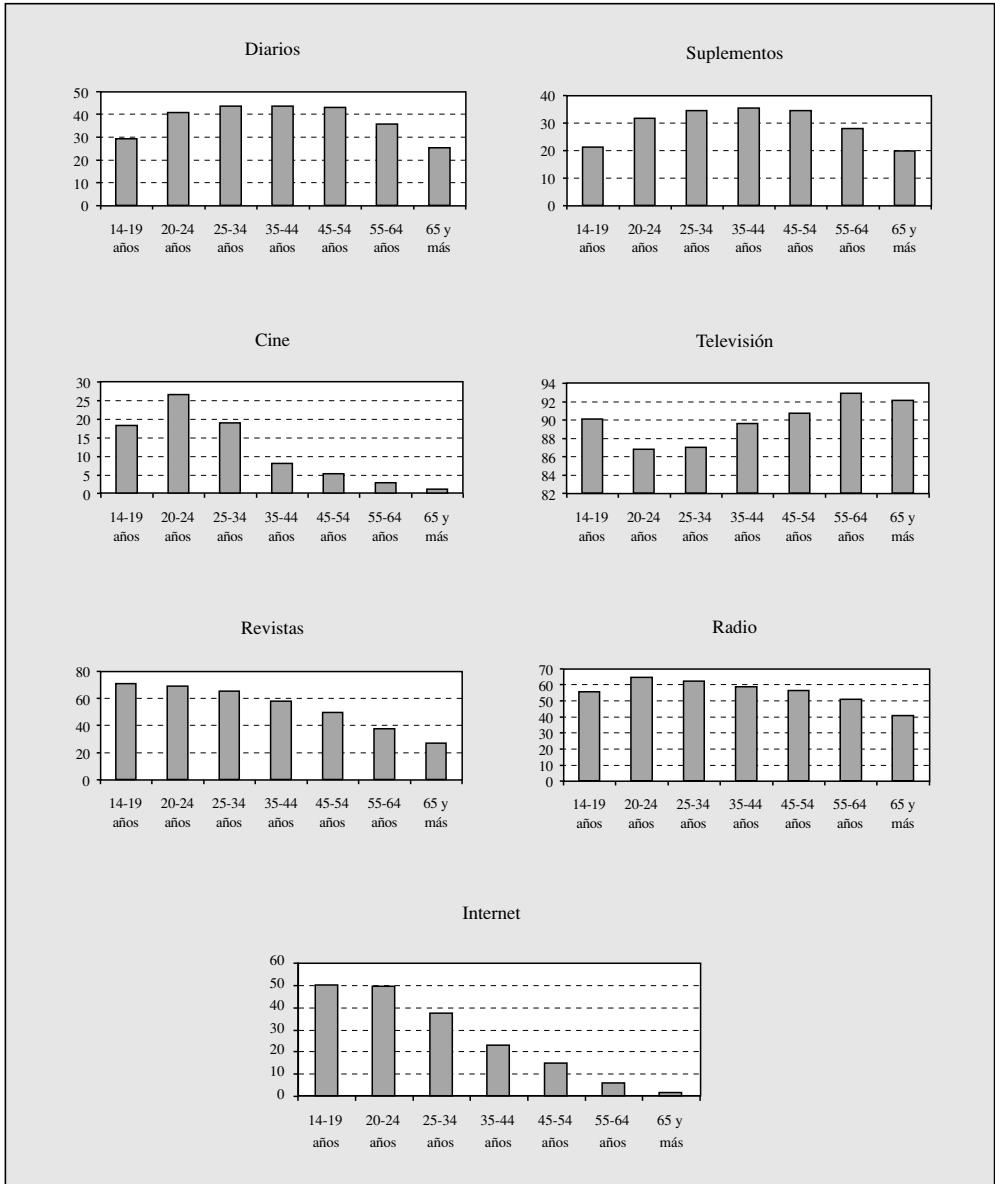
La lectura de revistas se encuentra fuertemente asociada a la edad, de modo que es muy frecuente entre los más jóvenes (siete de cada diez las han consultado durante el último año) y disminuye a medida que se avanza hacia tramos superiores (solamente el 27 por 100 de los mayores de 65 años reconocen leer publicaciones de esa clase). La variable sexo, aportando información relevante sobre las pautas de conducta relacionadas con este medio —son las mujeres quienes más lo frecuentan—, no es tan discriminante como en el caso de los periódicos.

Si hay un medio capaz de despertar el interés de los estudiosos de audiencias y de generar los análisis más prolijos sobre evolución y prospectiva, es sin duda Internet. Su rápida penetración tanto en el ámbito productivo como en el doméstico ha provocado su consideración entre las categorías de análisis más relevantes como medio de transmisión y consulta de información que trasciende el tradicional mecanismo unidireccional de los medios masivos de comunicación. En la actualidad, no sólo se integra como categoría de análisis entre el resto de los medios, sino que es la base de gran cantidad de estudios monográficos realizados en los más diversos contextos¹¹⁹. Tal como se desprende de los últimos datos ofrecidos en el Estudio General de Medios, entre 1997 y 2002, es decir, en sólo cinco años, la penetración en los hogares españoles ha avanzado de forma espectacular. Así, en 1997 menos de un 3 por 100 de los españoles habían realizado alguna conexión a lo largo del mes de consulta, pero la proporción aumentó sin parar hasta situarse en el 22,5 por 100 registrado en 2002. El mayor incremento en el número de usuarios se situó, por otra parte, entre 2000 y 2001, periodo en el que aumentó en 8 puntos porcentuales.

¹¹⁹ La Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC) realiza desde hace algún tiempo un seguimiento específico de su evolución que se materializa en volúmenes monográficos.

GRÁFICO III-16
**UTILIZACIÓN DE DISTINTOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN
 SEGÚN LA EDAD, 2002**

(Porcentaje de población que ha consultado cada medio*)



* Diarios: lectores/día, Suplementos: lectores/semana, Revistas: lectores/periodo publicación, Radio: oyentes/día, Televisión: espectadores/día, Cine: espectadores/semana, Internet: usuarios/mes.

Fuente: AIMC, Estudio General de Medios.

Ahora bien, este desarrollo a lo largo de los últimos años no ha significado en absoluto una distribución del uso de Internet homogénea en la población, sino que, muy al contrario, dicho medio muestra los mayores niveles de segregación de acuerdo con las dimensiones sociodemográficas básicas. En primer lugar, su uso es en la actualidad más frecuente entre los hombres que entre las mujeres, con una diferencia de diez puntos porcentuales y es inversamente proporcional a la edad —la mitad de los jóvenes de entre 14 y 24 años consultaron Internet durante el último mes, mientras que únicamente el 4 por 100 de los mayores de 55 años lo contó entre sus actividades—. Por otra parte, la utilización de Internet, cualquiera que sea el fin perseguido (en el espectro del trabajo y el ocio) constituye un nítido indicador de las diferencias aún existentes en algunos aspectos relativos a los estilos de vida de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos. El uso de Internet se encuentra claramente asociado a las posiciones altas en el registro socioeconómico. Seis de cada diez entrevistados incluidos en la categoría «clase alta» frecuentaron Internet en el mes de consulta. La proporción disminuye con los ingresos y el nivel formativo hasta situarse en un exiguo 4,5 en el sector menos desahogado.

Si bien es cierto que durante los primeros años el uso de Internet se asociaba fuertemente al trabajo, a partir de los primeros meses de 2000 la evolución de los contextos de utilización cambió de curso, cobrando más peso el ámbito doméstico. Por tanto, presumiblemente, ha aumentado el uso con ánimo lúdico. Y ello aún considerando que en parte es empleado desde los hogares con fines laborales. Entre 1996 y 2002 creció intensamente la proporción de personas que reconocen haber realizado conexiones a Internet desde sus casas (31 por 100 en 1996 y 60,5 por 100 en 2002).

2.6.2. Evolución del gasto público en cultura y ocio

Asumidas las competencias en materia de cultura por las Comunidades Autónomas, las cifras sobre el gasto público en el área presentan un panorama de cambio a lo largo de la última década (cuadros III-33 y III-34). La Administración General del Estado ha aumentado su gasto en un 18 por 100; sin embargo, en términos de relación con el PIB la tendencia ha sido descendente, pasando

de representar un 0,13 por 100 en 1991 a un 0,12 en el año 2000¹²⁰. Entre los años 1994 y 1997 se produjo un importante aumento en la partida presupuestaria, que llegó a suponer un 0,16 por 100 del PIB a causa de la compra de la Colección Thyssen. Los ejercicios siguientes registraron, tras este hecho puntual, un retroceso en la asignación presupuestaria, aunque en 2000 se recogió un nuevo aumento que, no obstante, sitúa el gasto en una posición relativamente inferior a la del comienzo de la década de los noventa.

De cualquier modo, con el fin de poner en relación la evolución experimentada por los flujos presupuestarios de todos los niveles administrativos implicados, cabe repasar los gastos medios por habitante en la Administración General, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Pues bien, salvando la circunstancia del gasto extraordinario motivado por la compra de la Colección Thyssen, el gasto a cargo de los presupuestos del Estado ha experimentado el aumento más moderado. Las Comunidades Autónomas, tendieron a incrementar sus aportaciones por encima de la primera, llegando a dedicar, en el año 2000, 17 euros como promedio para cada habitante (la Administración central dedicó 12,9). Las Corporaciones Locales se mantienen en una posición intermedia.

En cuanto a la distribución del gasto cultural en partidas concretas, debe destacarse la diferencia en las prioridades presupuestarias en las administraciones Central y autonómica (gráficos III-17 y III-18). Así, es notable la mayor implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión y mantenimiento del patrimonio histórico artístico. De los más de 945 millones de euros dedicados por éstas al área de la cultura, el 32 por 100 se destinó en el año 2000 a ese subapartado, en tanto que la Administración Central utilizó un 18 por 100 de los 716 millones de euros presupuestados. Lo que significa que la superioridad de la asignación autonómica fue tanto relativa como absoluta. La aportación fue también mayor en la partida de promoción y difusión de la cultura, si bien la distancia no se muestra tan acusada, al menos en términos relativos. Sólo en el apartado de los museos y exposiciones mantiene el estado su preeminencia presupuestaria.

¹²⁰ Estos datos se han extraído del informe *Las cifras de la cultura en España*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, editado en 2002. Las cifras recogidas se refieren a los presupuestos iniciales.

**EVOLUCIÓN DEL GASTO CULTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.
PRESUPUESTO INICIAL**
(Miles de euros)

Programas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	25.970	20.909	45.142	46.614	50.836	47.452	45.328	50.029	53.709	63.731
Dirección y servicios generales de la cultura	28.819	28.548	28.542	27.598	30.411	25.717	23.433	20.954	19.578	19.563
Archivos	13.913	14.040	16.155	16.348	17.831	15.490	16.432	21.528	30.813	41.356
Bibliotecas	38.537	44.247	38.639	35.766	39.337	30.754	31.649	45.531	49.672	53.346
Museos	66.075	67.842	74.207	151.118	147.837	137.728	128.863	85.163	98.756	168.668
Exposiciones	3.053	3.047	2.915	2.284	3.041	1.460	1.827	1.905	3.118	3.636
Promoción y cooperación cultural	13.613	13.324	13.847	168.061	169.217	166.072	73.035	73.426	74.155	82.813
Promoción del libro y publicaciones culturales	16.462	19.425	17.862	13.781	15.157	11.810	10.169	9.580	9.204	9.436
Música y danza	58.599	67.884	62.421	75.800	81.960	56.681	65.552	81.389	68.390	76.533
Teatro	17.892	15.536	17.207	16.594	18.445	16.342	17.069	21.035	24.073	25.357
Cinematografía	36.235	34.835	31.613	29.101	34.601	32.913	28.891	34.163	42.124	44.006
Protección y administración del Patrimonio Histórico Nacional	64.891	63.876	60.522	58.490	63.394	61.580	60.600	63.946	75.353	92.412
Conservación y restauración de bienes culturales	22.147	17.045	29.600	25.783	33.106	31.782	32.298	33.743	34.443	35.117
V Centenario Descubrimiento de América	15.831	7.410	0	0	0	0	0	0	0	0
Exposición Universal Sevilla 1992	3.474	3.510	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperación económica local del Estado	10.385	10.464	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	435.896	431.941	438.673	667.340	705.174	635.780	535.147	542.395	583.389	715.974

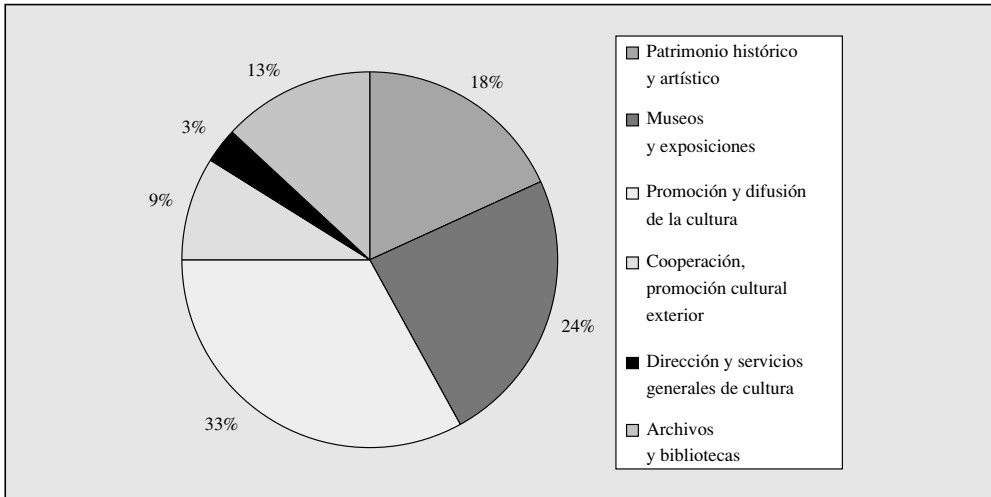
Fuente: MECD. Subdirección General de Análisis Económico y Control de la Gestión. Estadística del Gasto Público en Cultura.

CUADRO III-34
EVOLUCIÓN DEL GASTO CULTURAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PRESUPUESTO INICIAL
(Miles de euros)

Programas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Patrimonio histórico y artístico	124.061	140.054	143.420	158.295	185.807	201.880	210.455	247.445	253.393	298.547
Museos, archivos y bibliotecas	114.415	137.409	147.068	144.093	123.332	131.718	156.839	159.364	176.725	175.255
Museos y exposiciones	47.714	63.160	70.475	64.308	46.392	42.684	52.199	41.162	53.193	37.858
Archivos y bibliotecas	66.700	74.249	76.593	79.784	76.940	89.034	104.640	118.202	123.532	137.397
Promoción y difusión de la cultura	202.138	238.728	212.422	193.225	231.616	222.476	243.563	275.782	317.413	343.677
Música	29.426	35.490	20.561	17.688	25.133	27.371	28.181	27.656	30.096	35.832
Teatro	37.353	42.215	33.927	35.382	7.801	8.518	20.314	18.455	17.799	27.346
Cine	5.668	6.653	6.936	5.571	1.172	1.112	1.454	1.244	2.200	7.789
Otros servicios culturales	129.692	154.370	150.998	134.585	197.510	185.475	193.613	228.428	267.318	272.709
Dirección y servicios generales de cultura	150.091	185.052	176.529	186.314	127.647	114.661	131.427	119.435	117.429	127.958
Total	590.705	701.243	679.438	681.926	668.403	670.735	742.283	802.027	864.958	945.437

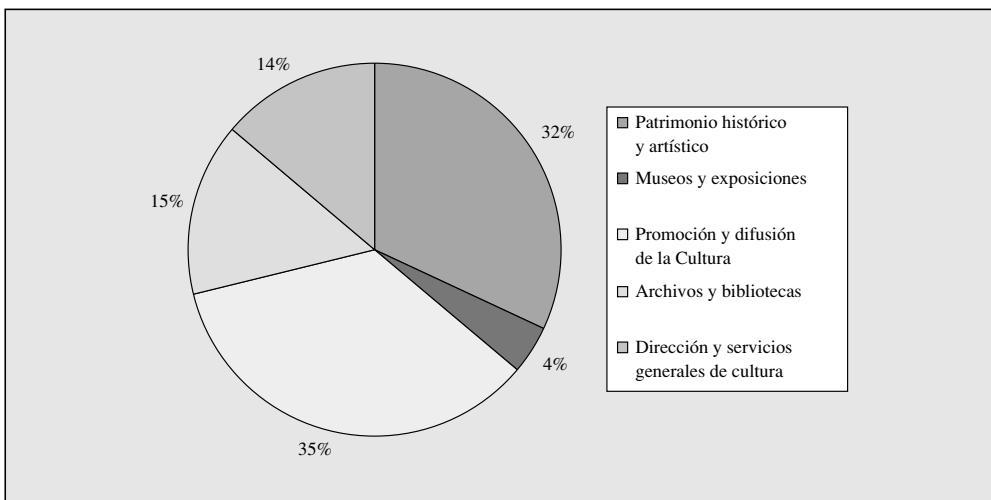
Fuente: MECD. Subdirección General de Análisis Económico y Control de la Gestión. Estadística del Gasto Público en Cultura.

GRÁFICO III-17
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO CULTURAL
DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO POR PROGRAMAS, 2000



Fuente: MECD. Subdirección General de Análisis Económico y Control de la Gestión. Estadística del Gasto Público en Cultura.

GRÁFICO III-18
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO CULTURAL
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR PROGRAMAS, 2000



Fuente: MECD. Subdirección General de Análisis Económico y Control de la Gestión. Estadística del Gasto Público en Cultura.

2.6.3. La propiedad intelectual

La piratería ¹²¹, nombre con el que se conoce al conjunto de actividades ilegales relacionadas con la explotación de los derechos de autor ha aumentado incesantemente a lo largo de los últimos años a través de estructuras reticulares, con nódulos más o menos estables, si bien en enclaves cambiantes.

En este sentido, el reciente protagonismo adquirido por España en lo concerniente a la ubicación de organizaciones dedicadas al fraude, así como por la notoriedad de las operaciones policiales orientadas a su desmantelación, ha activado el interés por su conocimiento, plasmado en la producción de información sobre esta materia. Así, debe destacarse el esfuerzo realizado por algunas organizaciones, incluidas entidades de derechos de propiedad intelectual, asociaciones de defensa de la marca y entidades privadas en el acopio, organización y publicación de datos referidos al fenómeno de la piratería desde los sectores que particularmente les conciernen (audiovisual, fonográfico, informático, entre otros).

Además, los datos incorporados a los archivos policiales vienen siendo utilizados por la recientemente creada Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual e industrial para estudiar las dimensiones del fenómeno y sus consecuencias socioeconómicas. Así pues, existen en la actualidad fuentes de información institucionales y privadas que permiten abordar el análisis de la situación de la piratería en España tomando en consideración los puntos de vista de los sectores implicados.

La producción de datos, que permiten conocer el fenómeno y actuar sobre él, se une a la denuncia de las graves consecuencias que acarrear los delitos contra la propiedad intelectual. El declive de la innovación y la competitividad empresarial, la pérdida de vigor en el desarrollo del sector cultural, el descenso del volumen de empleo,

¹²¹ El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte utiliza la siguiente definición: «Se entiende por piratería la comercialización ilícita de obras y prestaciones protegidas por la legislación de propiedad intelectual. También se utiliza el término cuando la actividad comercial se realiza sin el consentimiento del titular de los derechos de propiedad intelectual, vulnerando, en consecuencia, la legislación aplicable».

las pérdidas fiscales y, por supuesto, los daños morales, son los efectos más visibles de la persistencia de la piratería, tal como ponen de manifiesto asociaciones y Administraciones Públicas.

La reducción del volumen de negocio y la pérdida de ventas directas se suma en el sector empresarial a otros costes, como los derivados de la protección, las investigaciones, los peritajes y los litigios vinculados directamente con los delitos de piratería. Basten como ejemplo los datos de la Comisión Europea, según los cuales las mercancías pirateadas representan el 10 por 100 de las ventas de discos compactos y casetes y alrededor del 16 por 100 de las ventas de películas en los dos soportes (vídeo y DVD), habiendo aumentado de forma notable en años recientes.

La amenaza sobre el patrimonio y la diversidad cultural en Europa es otra de las grandes preocupaciones, toda vez que las pérdidas en el sector inhiben las inversiones en nuevos proyectos de contenido cultural, perjudicando la innovación. Se calcula que en Europa el alcance de las pérdidas en el sector cultural supera los 4.500 millones de euros cada año.

El daño empresarial repercute también en el volumen de empleo ofrecido, de tal modo que la disminución del beneficio empresarial acaba teniendo consecuencias sociales no desdeñables. Según el *Global Anti-Counterfeiting Group* (GACG) cada año se pierden alrededor de 17.000 puestos de trabajo en la Unión Europea a causa de la piratería.

Finalmente, entre las consecuencias negativas de las actividades fraudulentas relacionadas con la propiedad intelectual, se incluye también la reducción de los ingresos del Estado originados por el fraude en los derechos de aduana y el IVA.

Sin embargo, no debe olvidarse la posición de quienes argumentan, en medio del debate en torno a la legitimidad de ciertas prácticas de piratería, que el coste económico para el acceso de todos a la cultura es excesivamente alto para el logro de su democratización. En este sentido, no es ocioso volver a insistir en la importancia del vínculo entre el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y el acceso a contenidos cuyo disfrute iría apartándose del pago de sumas poco abordables para algunos sectores de la sociedad.

En la actualidad es posible acceder y registrar obras audiovisuales desde los hogares con una simple conexión a Internet. Indudablemente este cambio induce a la creación de un escenario en el que productores y autores enfrentan el reto de una nueva era en la difusión de las creaciones culturales. El avance de la tecnología debe beneficiar al conjunto de la sociedad, esto es, debe hacer accesible a todos los ciudadanos los instrumentos del bienestar en todos los campos, incluido el de la cultura. Sin embargo, aún contemplando el supuesto de la universalización del disfrute de la cultura gracias al desarrollo de la comunicación, cabe aún cuestionar el alcance de esa universalización en un contexto en el que la proporción de ciudadanos que poseen conexiones privadas a Internet, ordenadores e instrumentos de copia audiovisual dista de ser mayoritaria. Por tanto, es preciso reflexionar acerca del beneficio real actual, en términos de permeabilidad cultural, de los avances tecnológicos.

En cualquier caso, la falta de información cuantitativa sobre la incidencia de las prácticas domésticas de copiado hace imposible su examen. En cambio, la abundancia de datos sobre prácticas comerciales ilícitas posibilita la presentación al menos de esa cara del fenómeno.

Según los datos aportados a la Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual e industrial por los Cuerpos de Seguridad del Estado, así como por las entidades de gestión y otras entidades privadas, el año 2001 fue testigo de un importante incremento del volumen de fraude, que estuvo acompañado por un notable aumento de las operaciones contra aquél. Tal como se recoge en la Memoria de 2001 de la Comisión, tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional realizaron avances en la lucha contra la piratería, consolidando líneas de acción y colaboración e incorporando nuevas estrategias.

*El fraude contra
la propiedad
intelectual
en España*

La desactivación de las redes de delincuencia organizada constituye el principal eje de acción en un contexto caracterizado por la relativa facilidad para la comisión de delitos que supone la existencia de Internet. La posibilidad de transmitir de forma ilícita bienes de consumo cultural a través de medios electrónicos ha constituido un resorte definitivo en el despegue de organizaciones fraudulentas, que se han encontrado con la posibilidad, no sólo de reproducir con

gran calidad productos legalmente protegidos, sino de comercializarlos ilícitamente sorteando los mecanismos de protección, que hasta ahora se han mostrado enormemente precarios.

Más intervenciones policiales en el ámbito de la propiedad intelectual que en el de la propiedad industrial

A lo largo del año 2001 se llevaron a cabo 2.450 intervenciones en el ámbito de la lucha contra el fraude de la propiedad intelectual e industrial. De éstas, 1.302 se relacionaron directamente con el sector objeto de estudio en el presente epígrafe, lo que supuso un 53 por 100 del total (cuadro III-35). Sin embargo, la trascendencia de las operaciones es probablemente más visible si se cuantifica el alcance económico del fraude. Dicha cuantificación tiene valor de estimación y normalmente se realiza poniendo en relación el número de bienes incautados con su precio en el mercado legal. Pues bien, tal como se recoge en la Memoria de la Comisión Interministerial, en 2001 la valoración del fraude alcanzó los 50.600.230 euros, de los que un 68 por 100 correspondieron a bienes de contenido cultural o relacionados con la propiedad intelectual y el restante 32 por 100 afectó a la propiedad industrial. Lo que significa que el mayor empeño en la lucha contra el fraude intelectual no tiene una relación inmediata con su alcance económico en términos relativos, si bien es presumible que su evolución en los últimos años haya sido notablemente ascendente.

Si los datos anteriores presentan un panorama general del fraude en el sector de la propiedad intelectual, es necesario mostrar algunos matices, habida cuenta de las grandes diferencias entre unos y otros subsectores (cuadro III-36). Así, destaca el importante peso del subsector fonográfico tanto en el entramado de actividades como por la cuantificación del fraude asociado. El sector audiovi-

CUADRO III-35
**INTERVENCIONES DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD
 DEL ESTADO, 2001**

	Número	Porcentaje
Propiedad industrial	1.148	47
Propiedad intelectual	1.302	53
Total	2.450	100

Fuente: MECD, Memoria de la Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual e industrial, 2001.

CUADRO III-36
VALORACIÓN DEL FRAUDE SEGÚN LOS SECTORES, 2001

	Valoración	Porcentaje
Comunicaciones públicas	6.010	0,04
Equipo de reproducción (no reprográfico)		
Material audiovisual	2.760.925	16,99
Material fonográfico	11.428.556	70,32
Material informático	1.276.303	7,85
Material reprográfico	54.374	0,33
Otros	726.737	4,47
Total	16.252.905	100

Fuente: MECD, *Memoria de la Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual e industrial*, 2001.

sual se sitúa en segundo lugar, con una perspectiva de aumento importante gracias a la continua mejora de los instrumentos de copia, que ofrecen ya reproducciones de alta calidad. El material informático queda aún a cierta distancia de los anteriores, al menos en términos de valoración del fraude.

La toma de conciencia de la trascendencia social y económica que han adquirido las actividades ilícitas contra la propiedad intelectual e industrial ha promovido varias iniciativas legales tanto en el ámbito nacional como en el comunitario.

La aprobación de la Directiva europea sobre derechos de autor y afines en la sociedad de la información ¹²², cuyo objetivo es adecuar la protección de esos derechos al entorno digital, principalmente en Internet, así como salvaguardar el libre acceso de los ciudadanos a la información, trata de responder a las demandas

Iniciativas en el ámbito de la lucha contra el fraude en la propiedad intelectual

¹²² Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2001, relativa a la Armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la Sociedad de la Información.

de los sectores implicados, tomando en consideración cuestiones como la necesidad de promover la competitividad en el ámbito de la creación y la innovación en un contexto de fuerte desarrollo tecnológico.

Sin embargo, la adaptación española a dicha norma, sin haber concluido, está siendo objeto de polémica. Así, el Anteproyecto de Ley de Propiedad Intelectual, aún pendiente de tramitación parlamentaria es considerado por algunas entidades de gestión de derechos de autor, reductor de los límites de esos derechos, por cuanto que el texto parece primar los intereses empresariales frente a los de los creadores.

Por otra parte, la necesidad de creación de un marco estable de coordinación de las diversas políticas públicas llevó a la creación de la Comisión Interministerial para la actuación contra las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual e industrial¹²³, que adscrita a la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tiene como función explícita es el estudio y la coordinación de las medidas precisas para asegurar la mejor reacción de la Administración General del Estado frente a esa clase de actividades. Asimismo, la Comisión tiene como objetivo la propuesta de directrices para actuar contra los delitos y otras actividades vulneradoras, el seguimiento y control de la aplicación de dichas directrices y la realización de actividades de difusión y promoción.

¹²³ Real Decreto 114/2000 de 28 de enero, por el que se crea y se regula la Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual e industrial.

TABLA III-6

INDICADORES DE CULTURA. CONTRASTE INTERNACIONAL

	Eur. 15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Radiodifusión																
Receptores (N./1.000 habitantes), 1997	918,0	948,0	751,0	797,0	1.145,0	1.498,0	946,0	475,0	980,0	697,0	880,0	683,0	306,0	1.443,0	932,0	331,0
Estaciones de programación de servicios radio con origen nacional (n.º), 1999-2000	—	240,0	—	—	—	94,0	—	266,0	363,0	—	1.837,0	24,0	343,0	291,0	114,0	1.193,0
Estaciones de radio web (n.º), 2002	—	174,0	74,0	102,0	33,0	32,0	83,0	53,0	60,0	32,0	86,0	4,0	34,0	139,0	34,0	33,0
Audición media de radio en adultos (minutos/día), 1999-2000	—	209,0	—	—	192,0	201,0	161,0	—	176,0	—	170,0	—	192,0	150,0	174,0	95,0
Cine																
Admisiones (n.º/habitante), 2000	2,3	1,9	2,0	2,3	2,0	1,4	2,8	1,3	1,4	3,3	1,9	3,0	1,9	2,4	1,9	3,4
Precio medio por entrada (euros), 2000	5,2	5,4	5,7	5,4	7,0	6,6	5,4	5,2	5,9	4,4	3,8	5,6	3,2	6,6	8,0	4,0
Salas (n.º/100.000 habitantes), 2000	2,8	2,1	2,9	1,3	3,1	4,4	3,7	3,1	1,1	1,7	3,9	1,8	3,7	1,2	9,2	3,3
Pantallas (n.º/sala), 2000	2,4	2,8	2,1	3,4	2,1	1,5	2,3	1,2	3,1	4,2	2,0	2,6	1,5	4,3	1,4	2,7
Estrenos (n.º nuevas películas), 1999-2000	307,0	373,0	242,0	396,0	192,0	170,0	540,0	191,0	272,0	—	428,0	289,0	241,0	364,0	223,0	523,0
Penetración vídeo y DVD																
Vídeo (% hogares), 2000	72,4	68,6	73,0	74,2	83,0	70,7	73,7	38,2	76,6	69,0	64,0	72,2	59,2	85,9	76,7	70,1
DVD (% hogares), 2000	3,2	2,9	0,5	4,2	2,9	1,9	4,9	0,4	3,1	0,6	1,4	—	0,4	5,1	2,6	2,8
Televisión																
Televisión (% hogares), 2000	95,8	99,7	94,0	95,0	96,5	95,5	93,0	99,0	98,7	95,0	95,6	100,0	91,1	94,9	93,0	93,3
Terrestre (%), 2001	51,0	7,0	20,0	1,0	32,0	58,0	67,0	97,0	1,0	36,0	88,0	2,0	67,0	61,0	30,0	79,0
Cable (%), 2001	31,0	57,0	35,0	94,0	45,0	32,0	13,0	—	94,0	54,0	—	78,0	24,0	16,0	44,0	4,0
Satélite (%), 2001	19,0	36,0	45,0	5,0	23,0	10,0	20,0	3,0	5,0	10,0	12,0	19,0	9,0	23,0	26,0	18,0
Audiencia (minutos/día), 2000	—	203,0	144,0	193,0	151,0	171,0	196,0	236,0	156,0	181,0	239,0	124,0	202,0	221,0	150,0	210,0

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus* (4-3/2002, 4-4/2002, 4-21/2002).

2.7. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Pese a la creciente importancia del nuevo paradigma que constituye la sociedad del conocimiento y su implicación real en todos los ámbitos económicos y sociales, España sigue experimentando un lento e insuficiente avance. Junto a variables coyunturales que afectan de forma generalizada a la economía internacional desde 2001, esta situación es debida, también a otros factores, entre los que destacan la necesidad de mejora y aumento en la dotación de infraestructuras, la conveniencia de resolver problemas relativos al tratamiento de datos personales, la evitación de conflictos de competencias o las garantías para un uso eficiente y no perjudicial del dominio público radioeléctrico.

2.7.1. Situación actual y normativa

La transposición del nuevo marco europeo regulador de las telecomunicaciones ha protagonizado los cambios normativos del año. El nuevo marco se basa en los principios de mínima intervención (habilita directamente a las operadoras para la prestación de servicios y estimula la inversión en infraestructuras e innovación), refuerzo del papel de las Autoridades Nacionales de Reglamentación para la supervisión y regulación de los mercados, garantía de cumplimiento de obligaciones relativas al servicio universal, impulso de la cohesión territorial, defensa del interés de los usuarios, neutralidad tecnológica¹²⁴, y contribución al desarrollo de un mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea.

Este marco regulador de las comunicaciones electrónicas (cuadro III-37) está integrado por una Directiva Marco que regula las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y cuatro Directivas específicas relativas a la autorización de redes y servicios, al acceso a las mismas y recursos asociados y su interconexión, al servicio universal de redes y de comunicaciones electrónicas, a precio asequible y sin distorsión de la competencia, y al tratamiento de los datos personales y la protección de la intimidad.

¹²⁴ Es decir, consideración en igualdad de condiciones de las distintas tecnologías con capacidades adecuadas de transmisión.

CUADRO III-37

MARCO REGULADOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

NORMATIVAS MARCO Y ESPECÍFICAS	
Directiva Marco	Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
Directiva Autorización	Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
Directiva Acceso	Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al acceso a redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión.
Directiva Servicio Universal	Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
Directiva sobre privacidad y comunicaciones electrónicas	Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.
OTRAS NORMATIVAS RELACIONADAS	
Regulación de competencia	Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
Decisión espectro radioeléctrico	Decisión n.º 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea
Directiva comercio electrónico	Directiva 2000/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico.
Regulación Internet y comunicaciones 3G	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Internet de nueva generación – actuaciones prioritarias en la migración al nuevo Protocolo Internet Ipv6 (COM(2002) 96 final). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, <i>Hacia el pleno despliegue de las comunicaciones móviles de tercera generación</i> (COM(2002) 301 final, de 11 de junio de 2002).

Fuente: Elaboración propia.

Además, la Directiva 2002/77/CE regula la competencia de estos mercados, poniendo fin a los derechos exclusivos y especiales de suministro de las redes de comunicaciones electrónicas. Por otra parte, al objeto de armonizar la política comunitaria relativa al espectro radioeléctrico y como garantía de aplicación de las decisiones adoptadas por la Conferencia Europea de Administraciones

Postales (CEPT), Consejo y Parlamento europeos han establecido un marco que permite el funcionamiento del mercado interior en cuanto a comunicaciones electrónicas, transportes e I+D.

La aplicación de la nueva legislación redundaría en el fomento del uso de servicios desde la mejora de las infraestructuras, y contribuiría a reducir la distancia digital a través de la ampliación de las prestaciones del servicio universal.

Para la regulación de los servicios prestados por vía telemática, el 12 de octubre de 2002 entró en vigor la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, que incorpora al ordenamiento jurídico español la correspondiente norma europea:

Por último, ante la evidente necesidad de evolucionar hacia una nueva versión de Internet, no limitada en sus aplicaciones o número de potenciales usuarios y capaz de ofrecer mayores prestaciones en la convergencia prevista entre este sector y el de servicios inalámbricos, la Comisión Europea instaba en febrero de 2002 a la aceleración de la implantación de una nueva versión de Internet (Ipv6), lo que se reafirmaba en la Comunicación *Hacia el pleno despliegue de las comunicaciones móviles de tercera generación*. La aplicación del dominio de primer nivel «.eu» trabaja también en el sentido de optimizar los recursos de la red, en este caso mejorando la interoperabilidad de las redes transeuropeas ¹²⁵.

*Situación del
Plan de Acción
Info XXI*

El primer Plan de Acción para la puesta en marcha de la sociedad de la información en España en el periodo 2001-2003, o Plan Info XXI, se ha desarrollado a través de 306 acciones de las que 21 se consideran «emblemáticas». Estas últimas han registrado en general cierta evolución desde su inicio, aunque no puede hablarse de un desarrollo completo del Programa ya que no todas se encuentran operativas. Su situación actual se resume en la tabla III-9, que desglosada en dos grupos, acciones en marcha y en fase de elaboración, ofrece entre otros datos una breve descripción de los objetivos y seguimiento de cada acción. De su lectura, pueden extraerse algunas conclusiones.

¹²⁵ Reglamento (CE) n.º 733/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de abril, relativo a la aplicación del dominio de primer nivel «.eu».

- El moderado avance del Plan Info XXI en 2002 se deja sentir en los casos donde la acción se encuentra operativa, a través del aumento y mejora de las posibilidades de interacción, la oferta de contenidos, la actualización de la información disponible, y la estructuración y acceso diferencial en la página web de referencia según los intereses del usuario.
- Sin embargo, llaman la atención otros aspectos, como la desigual ejecución presupuestaria entre las acciones en marcha, sobre todo si se tiene en cuenta que el plazo finaliza en 2003. Algunas, como «El español en Red», «Red Iris2» o «Formación de profesionales TIC» no alcanzan aún el 50 por 100 de dicha ejecución, lo que hace pensar en un probable retraso sobre el periodo inicialmente previsto para su finalización; y otras, como «Accesibilidad y alfabetización digital» han excedido de forma evidente el presupuesto asignado (178 por 100), lo que se corresponde poco con el balance de resultados obtenido hasta el momento.
- Tampoco parece comprensible cómo algunas de las acciones que deberían constituir un pilar en este Plan de Acción no han alcanzado el 10 por 100 de ejecución presupuestaria, como es el caso del «Centro de Información y Red de Creación Empresas (CIRCE)» para dinamizar la creación de empresas, o «Internet en la escuela», que ha ejecutado hasta el momento únicamente el 4,1 por 100 del presupuesto previsto. Otras acciones de relativa importancia, como «Puntos de acceso público a Internet» se mantienen pendientes de financiación.

Consciente de esta divergencia en los ritmos de implantación TIC, el Gobierno ha encomendado a una Comisión de Expertos¹²⁶, integrada por personas de reconocido prestigio en el ámbito profesional, tecnológico y académico de las TIC, la realización de un estudio analítico para evaluar esta problemática desde la doble perspectiva de sus efectos sobre las Pymes y sobre la sociedad en general, y que recoge medidas propuestas por la Administración Central, las

¹²⁶ Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CDSI), creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2002.

Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. El Informe, publicado el 1 de abril de 2003, denuncia la existencia de numerosas barreras que ralentizan el desarrollo de la sociedad de la información en España, entre las que destacan el «limitado rigor en la concepción y ejecución de los planes», concretamente del Plan Info XXI, el «desconocimiento de los posibles usos TIC» y la «escasa capacitación» profesional, o la «ausencia de una masa crítica que dinamice el avance».

Sus recomendaciones inciden en la necesidad de elaborar un plan más realista (dotado de liderazgo político, con medios suficientes para su gestión y una mayor difusión); la de potenciar algunas iniciativas, como la relativa a la formación, particularmente dentro del sistema educativo; mantener la «Administración electrónica» como punta de lanza; acelerar la incorporación ciudadana a la sociedad de la información; incrementar el esfuerzo empresarial para rentabilizar la inversión en TIC y utilizar estas herramientas como vehículo de integración y cohesión social. Conclusiones que se elevarán al Consejo de Ministros para la puesta en marcha de medidas concretas.

*Contraste de
indicadores TIC:
dispersión de
resultados para
España*

El denominado *benchmarking*, proceso continuo y sistemático de comparación de determinados parámetros para su intercambio y mutuo aprendizaje —en este caso indicadores de tecnologías de información y comunicación—, establecido entre distintas fuentes —en este caso países—, permite analizar en términos relativos la situación de España en el entorno europeo y realizar una valoración de sus puntos fuertes y débiles en relación a mejores o peores posiciones.

Para ello, la tabla III-7 recoge una serie de indicadores que se analizan a continuación:

- En el apartado de «infraestructura», entre 1999 y los últimos datos disponibles se ha producido cierta evolución positiva, que sin embargo no siempre parece suficiente. Por ejemplo, respecto a dotación de ordenadores personales, penetración de Internet en los hogares o proporción de servidores seguros, los datos españoles ocupan posiciones más bien bajas; por el contrario, los porcentajes de escuelas y grandes empresas conectadas a Internet superan la media europea.

Además, la proporción de servicios públicos disponibles en la Red (58,4 por 100) es actualmente superior a la media europea. Otra cifra positiva para España es la penetración de banda ancha, al haber experimentado un aumento de conexiones (ADSL) desde el 4 al 14 por 100 durante el primer semestre de 2002 ¹²⁷.

- Entre los indicadores recogidos en el apartado de «usuarios», las cifras que reflejan el uso de ordenador en el trabajo, el número de usuarios de Internet o el de teletrabajadores no superan en ningún caso la media europea.
- En cuanto a «desarrollo de mercado», aunque el gasto en TIC per capita experimentó un ligero incremento entre 2000 y 2001, no ha ocurrido lo mismo con el mercado TIC (respecto al PIB), que ha descendido una décima para España (de 4,5 en 2000 a 4,4 en 2001), mientras sigue aumentando en Europa (de 6,9 a 7,0). Además, las tarifas de acceso a Internet siguen siendo elevadas y los valores registrados para los indicadores de uso del comercio electrónico son todavía muy bajos respecto a los alcanzados en el entorno europeo.
- En el ámbito de la «educación y formación», tanto la proporción de ordenadores por cada 100 alumnos (7,2) como la de ordenadores conectados a Internet (3,3 por 100) eran todavía bajas en 2001. En lo que respecta a graduados en Ciencia y Tecnología, en 1998 los españoles (52.771) suponían el 10 por 100 del total en Europa, siendo la cifra de doctorados en 2000 inferior a la media europea, pese al crecimiento experimentado entre 1999 y 2000 ¹²⁸.
- El nuevo apartado de «salud» recoge tanto la proporción de médicos conectados a Internet (inferior al 50 por 100), como la práctica de transferencia de datos entre estos profesionales, aún muy baja respecto a la media en Europa.

¹²⁷ Comisión Europea, *Internet and the public at large* (Gallup Europa, Flash Eurobarometer 125, June 2002).

¹²⁸ La fuente en ambos casos es Comisión Europea, *Science, Technology and Innovation Key Figures 2002*.

Estos resultados están claramente relacionados con el Plan Info XXI, como es el caso de algunas acciones pendientes de implementación, entre las que se encuentran «Salud en Red», «Formación de profesionales TIC», o «Internet en la escuela», cuya situación potencialmente mejorable se deja sentir en el contraste internacional. En lo que respecta al apartado de utilización, la puesta en marcha de la acción «Creatividad en Red» podría facilitar el acceso a contenidos e impulsar su difusión, repercutiendo así en el estímulo necesario para aumentar el uso de Internet. Otras acciones ya operativas, como el «Proyecto CERES», responsable de fomentar la confianza en el uso de la Red, necesitarán de algún tiempo para que esa nueva garantía se deje sentir, por ejemplo, en el incremento de operaciones de comercio electrónico.

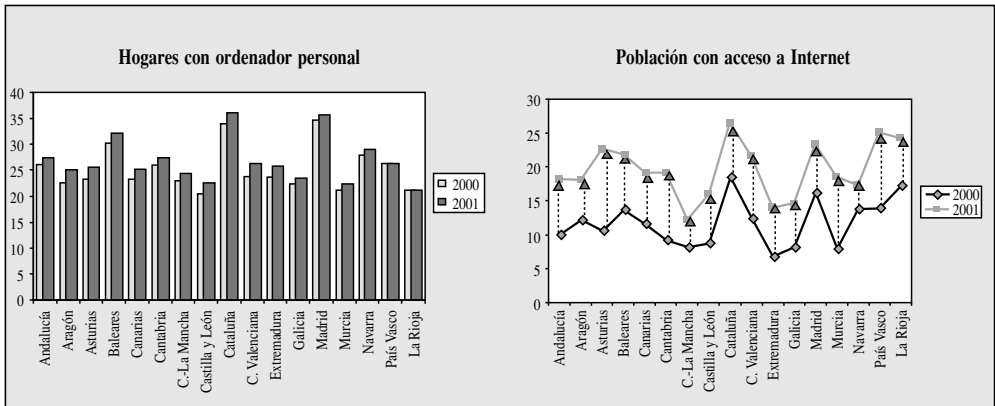
*Desigual
contribución
autonómica*

Hay que señalar que la situación española en este ámbito no se encuentra ni mucho menos homogéneamente repartida, mostrando una dispersión entre las distintas autonomías marcadamente a favor de Cataluña y Madrid, aunque empiezan a despuntar otras como el País Vasco, Asturias, La Rioja o Baleares. Además, se está constatando progresivamente el esfuerzo que a partir de 2000 vienen realizando algunas Comunidades Autónomas tradicionalmente desfavorecidas, como Castilla-La Mancha, Murcia, Galicia o Extremadura, en especial en lo que respecta a población con acceso a Internet, reduciéndose poco a poco la distancia tecnológica entre unas y otras (gráfico III-19), según se extrae de los datos aportados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Esta tendencia convergente, sin embargo, no parece manifestarse en un reciente análisis realizado en convenio de colaboración entre la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el INE¹²⁹, donde se realiza una valoración preliminar de los servicios de telecomunicaciones, audiovisual e Internet. Centrando el interés en este último aspecto, las tasas de penetración de Internet correspondientes a 2002 que desvela este Informe se alejan sustancialmente de las cifras ofrecidas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología o por la Comisión Europea: estos resultados reflejan un 36,1 por 100 de viviendas con ordenador (frente al 28,9 por 100 recogido entre los indicadores TIC del Ministerio), o un 17,37 por 100 de hogares españoles con acceso a

¹²⁹ CMT-INE, *Encuesta a Hogares españoles sobre tecnologías de la Información y la Comunicación*. Informe Preliminar (diciembre 2002).

GRÁFICO III-19
INDICADORES SI EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2001



Fuente: MCyT, *Indicadores de Ciencia y Tecnología*.

Internet (frente al 29,5 por 100 recogido en el Eurobarómetro); por su parte la tasa de penetración, o población con acceso a Internet sobre el total de población, alcanza en este Informe el 18,7 por 100 para el total en España, oscilando entre un máximo del 29,1 por 100 para la Comunidad de Madrid y un mínimo del 10,8 por 100 para Extremadura (frente al máximo del 26,6 por 100 alcanzado por Cataluña, y un mínimo también para Extremadura, pero del 14,0 por 100, según las cifras facilitadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología).

Este desfase en función de las fuentes estadísticas añade cierto grado de dificultad sobre la tendencia a la rápida variación de estos parámetros en cortos plazos de tiempo, a la hora de establecer alguna conclusión, siendo en todo caso necesario manejar los datos con cautela en tanto se disponga de series más largas (las series estadísticas TIC para España se retrotraen hasta 1997) y sistemáticamente actualizadas.

El primer Plan de Acción *e-Europe*, inscrito en el marco de la Estrategia de Lisboa, ha finalizado en 2002. Su seguimiento se ha establecido a través de una serie de comunicaciones, como por ejemplo los Informes *Benchmarking*¹³⁰, y el Informe de progreso publi-

e-Europe: conclusiones 2002 y relevo 2005

¹³⁰ Se trata de ejercicios estadísticos de progreso, que utiliza una serie de 23 indicadores, analizados mediante la aplicación de una metodología única que re-

cado en febrero de 2002 ¹³¹ señala que, aunque la evolución de estos parámetros no es siempre medible a corto plazo, de su seguimiento pueden extraerse varias conclusiones, incidiendo en que: «las conexiones son aún demasiado lentas y se requiere ancho de banda para estimular nuevos servicios y acelerar el crecimiento del comercio electrónico; las escuelas están conectadas pero Internet no es aún parte del proceso pedagógico; y los servicios del Gobierno *on-line* están lejos de ofrecer todas las transacciones electrónicas posibles».

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa, se ha presentado el nuevo Plan de Acción e-Europe 2005: una sociedad de la información para todos ¹³², sucesor de *e-Europe 2002*, que por un lado impulsa los servicios, aplicaciones y contenidos ofrecidos en Internet, y por otro aborda la infraestructura de banda ancha así como cuestiones relativas a la seguridad en la red, presentando medidas de avance en materia de empleo y cohesión social para 2010 (cuadro III-38).

CUADRO III-38
PLAN DE ACCIÓN e-EUROPE 2005

MEDIDAS POLÍTICAS		
Servicios Públicos en línea		
Objetivos	Situación de partida	Acciones propuestas
Administración en línea: desarrollo de acceso seguro y completo a servicios de administración electrónica.	Pese al avance muchos servicios tienen aún interactividad limitada.	Conexión banda ancha, interoperabilidad, SP interactivos, contratación pública, PIAPs, promoción cultura y turismo.
Aprendizaje en línea: conseguir 15 alumnos/ordenador en 2003.	Los centros escolares están conectados; se trabaja para proporcionar acceso adecuado a Internet y recursos multimedia.	Conexión banda ancha, Programa e-Learning, Campus virtuales en todas las universidades, Sistema cooperativo para universidad e investigación, Capacitación para sociedad del conocimiento.

quiere la utilización de datos actualizados procedentes de fuentes oficiales de los quince Estados miembros.

¹³¹ *e-Europe Benchmarking Report 2002* [COM (2002) 62 final], 5-2-2002.

¹³² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al comité de las Regiones [COM (2002) 263 final]. Texto aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado el 21-22 de junio de 2002.

CUADRO III-38 (Continuación)
PLAN DE ACCIÓN e-EUROPE 2005

MEDIDAS POLÍTICAS		
Servicios Públicos en línea		
Objetivos	Situación de partida	Acciones propuestas
Salud en línea: impulsar servicios sanitarios a distancia eficaces y el desarrollo de contenidos de calidad, a disposición de todos. Mejora aplicaciones telemáticas en sistema comunitario regulación farmacéutica.	Se está aplicando I+D para el desarrollo de redes regionales integradas de información sanitaria, historias electrónicas y servicios de telemedicina fiables y eficaces.	Tarjetas sanitarias electrónicas, Redes de información sanitaria, Servicios sanitarios en línea.
Marco dinámico para negocios electrónicos		
Promover el despegue de los negocios electrónicos para aumentar competitividad y productividad de las empresas europeas.	Se están adoptando políticas para establecimiento de mercado interior de servicios SI, fomento «ciberconfianza», resolución conflictos en línea, iniciativa «Go Digital» para Pymes, simplificación marco fiscal comercio electrónico.	Revisión legislación, refuerzo y coordinación acciones apoyo a Pyme, Capacitación digital, Interoperabilidad (para transacciones, seguridad, firmas, compras y pagos), Confiabilidad, «empresa.eu» o funcionalidades vinculadas al nombre de dominio.
Infraestructura de información segura		
Proseguir trabajos sobre creación tarjeta inteligente europea segura y actividad investigación sobre seguridad.	En marcha estrategia global sobre seguridad de redes y ciberdelincuencia.	Grupo operativo sobre ciberseguridad, Cultura de seguridad, Comunicaciones seguras entre servicios públicos.
Banda ancha		
Impulso de inversión y fomento innovación donde la competencia no sea efectiva, financiación plataformas acceso y transición a IPv6 ¹³³ .	Nuevo marco regulador, uso de redes en el proyecto Espacio Europeo Investigación.	Política espectro radioeléctrico, Acceso regiones desfavorecidas, Supresión obstáculos legislativos, Contenidos multiplataforma, Transición a TV digital.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento *e-Europe 2005: una sociedad de la información para todos* (Bruselas, 28-05-2002).

¹³³ Se refiere a despliegue de fibra óptica, servicios móviles inalámbricos de banda ancha, o sistemas de acceso por satélite. Recuérdese que IPv6 son las siglas del Protocolo Internet de nueva generación.

2.7.2. Cualificación profesional. Retos y tendencias

La denominada «nueva economía», que a finales de los años noventa ofrecía infinidad de oportunidades para los negocios *on-line*, ha sufrido un rápido cambio de perspectivas a partir de la crisis provocada por la desaparición de numerosas empresas «punto.com» y la desaceleración de las industrias dedicadas a tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, es evidente que la implementación de estas nuevas tecnologías ha modificado la estructura y organización del trabajo a través de la descentralización productiva, la aparición de nuevas condiciones de trabajo (como es el caso del teletrabajo), o la necesidad de recualificación de los trabajadores, que deben adaptarse a los nuevos entornos tecnológicos. La adopción de nuevas tecnologías en los procesos productivos, deriva frecuentemente en el fomento del *outsourcing* como vía rápida y segura de resolver la carencia de cualificaciones técnicas en las empresas. Por otra parte, la posibilidad que ofrecen las TIC de establecer una comunicación ágil y eficaz con cualquier punto del mundo ha contribuido en gran medida al proceso de globalización de los mercados, desde el diseño de un nuevo modelo donde el conocimiento es un elemento clave.

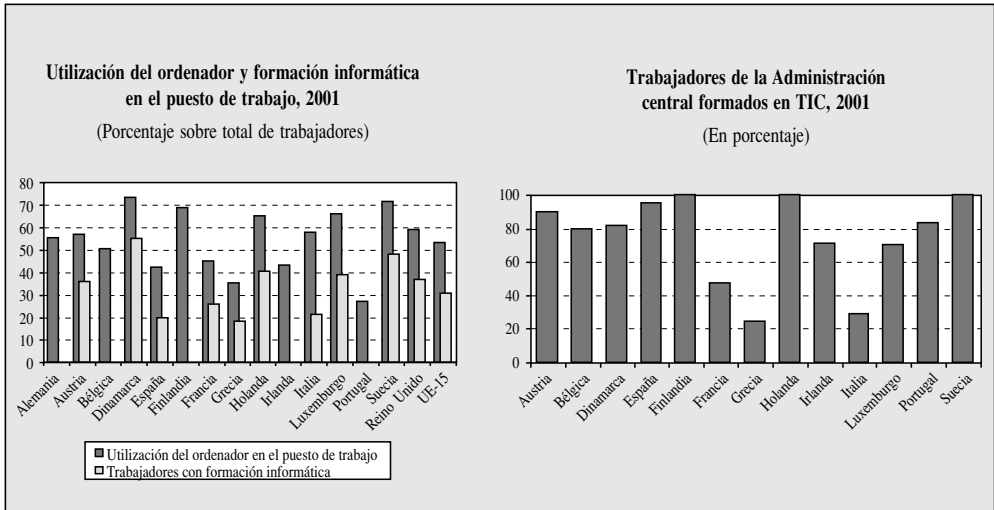
Los siguientes aspectos sirven para aproximar un análisis de la situación actual en el desarrollo de la actividad profesional:

- Utilización del ordenador y formación en el puesto de trabajo.

La mitad de la población activa europea utiliza el ordenador en su puesto de trabajo, y más del 30 por 100 recibe una formación específica para el correcto uso de esta tecnología, dentro de los programas de formación continua de la empresa.

El aprendizaje permanente, entendido como aquél realizado a lo largo de toda la vida para mejorar conocimientos, competencias y aptitudes personales, es una estrategia imprescindible en el ámbito profesional ante la necesidad de adaptación a esta nueva realidad y como instrumento para fomentar la integración social, competitividad y empleabilidad. Pese al impulso de políticas para abordar este aspecto por parte

GRÁFICO III-20
INDICADORES SI EN EL EMPLEO, 2001



Fuente: Commission Staff Working Paper *Information Society jobs-quality for change* [SEC(2002) 372].

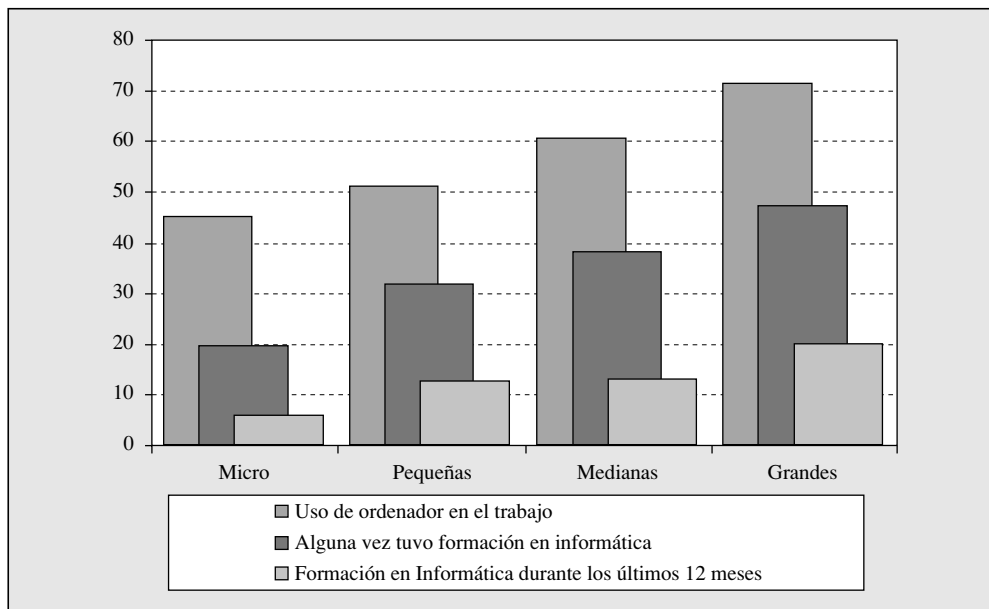
de organismos internacionales como la OCDE¹³⁴ o la Unión Europea¹³⁵, aún no hay una respuesta que aborde la cuestión en toda su dimensión. Mientras la Administración española alcanzaba en 2001 un nivel elevado respecto a la formación TIC de sus trabajadores (95 por 100), sólo el 20 por 100 del total de trabajadores españoles ha tenido alguna vez formación informática en el puesto de trabajo (gráfico III-20). El problema de fondo reside en las pequeñas empresas, sobre todo en las micro, cuya limitación de recursos se traslada a la incorporación de nuevas tecnologías, y evidentemente, a la formación orientada a la adaptación al cambio (como se aprecia en el gráfico III-21, el uso del ordenador en el trabajo supera al 70 por 100 en las grandes empresas y no llega al 50 por 100 en las micros; y en lo que respecta a los empleados que reciben formación informática con frecuencia, mientras en las microempresas apenas se supera el 6 por 100, para las grandes esa proporción es casi del 20 por 100).

¹³⁴ OCDE, *Human resources in the new economy: challenges and opportunities for education and training* (22 november 2000).

¹³⁵ Comunicación de la Comisión *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente* [COM (2001) 678 final, 21-11-2001].

GRÁFICO III-21
**USO DE ORDENADORES Y FORMACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA
 EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001**

(Porcentaje de trabajadores)



Fuente: Commission Staff Working Paper *Information Society jobs-quality for change* [SEC(2002) 372].

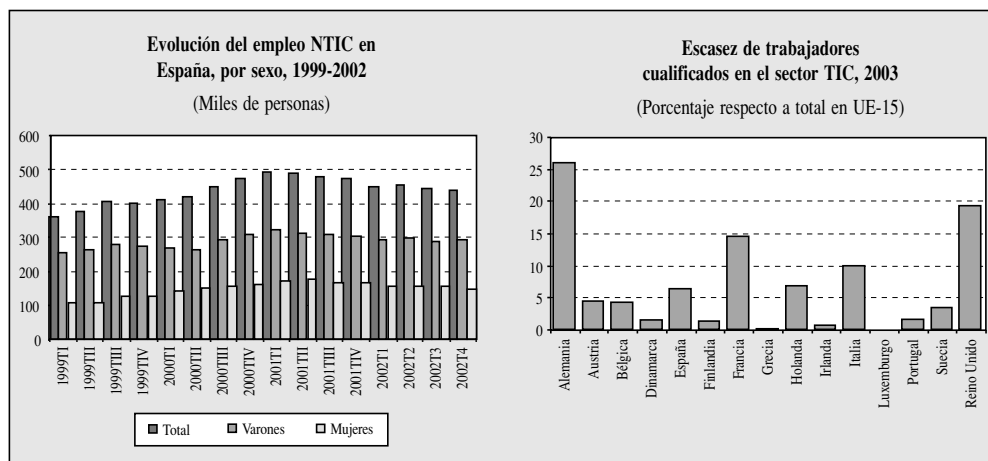
— Carencia de expertos y trabajadores cualificados del sector TIC

De acuerdo con las cifras recogidas en la Encuesta de Población Activa elaborada por el INE para el tercer trimestre de 2002, del conjunto de ocupados en España, un 3,1 por 100 lo están en sectores relacionados con las nuevas tecnologías¹³⁶ (476.600 trabajadores, de los que el 33,8 por 100 son mujeres). Los ocupados en nuevas tecnologías representan además el 37,4 por 100 de los que trabajan en las ramas consideradas de alta tecnología¹³⁷, las cuales emplean

¹³⁶ Las ramas de la CNAE-93 consideradas de NTIC se han delimitado siguiendo las recomendaciones de la OCDE y son las siguientes, dentro de las manufacturas: 1) Fabricación de máquinas de oficina y equipos informáticos (rama 30 de la CNAE-93); 2) Fabricación de material electrónico, fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones (rama 32); 3) Fabricación de equipo médico-quirúrgico, de precisión, óptica y relojería (rama 33). Dentro de los servicios: 1) Correos y telecomunicaciones (rama 64); 2) Actividades informáticas (rama 72); c) Investigación y desarrollo (rama 73).

¹³⁷ Siguiendo la clasificación del INE.

GRÁFICO III-22
INDICADORES DE EMPLEO EN EL SECTOR TIC



Fuente: INE

Fuente: Comisión Europea.

en España a cerca de un millón doscientas setenta mil personas (donde las mujeres representan algo más de la cuarta parte).

Del empleo español en NTIC, el 83,5 por 100 se concentra en el sector servicios mientras que el resto está ocupado en la industria. No obstante, las cifras recogidas para el año 2002, manifiestan las dificultades que está experimentando el sector de las telecomunicaciones en España, que ha pasado de un aumento de creación de empleo del 20,3 por 100 en 1999 a un descenso del 7,5 por 100 en 2002.

Pese a todo, la escasez de trabajadores cualificados en el sector es aún significativa¹³⁸ (gráfico III-22): las previsiones para 2003 hablan de una carencia de más de 75.000 trabajadores sólo en España (lo que representa el 6,3 por 100 sobre el total en la Unión Europea), que previsiblemente evolucionarán hasta los más de

¹³⁸ Según el documento *Despite Weak Economy, Skilled ICT Staff still needed in Europe*, publicado por IDC en 2002 (proveedor líder de datos, previsiones y análisis del mercado ICT) y esponsorizado por COMPTIA (Computing Technology Industry Association, organización sin ánimo de lucro que representa a 10.000 empresas internacionales de informática y comunicaciones) y VUE (Centro Autorizado para la obtención de certificaciones ICT, de NCS Pearson). Este documento es a su vez mencionado en el Informe de Síntesis *e-Business and ICT skills in Europe* (Borrador Final de *e-Europe Go Digital*, elaborado por el Grupo de Análisis de cualificaciones ICT de la Comisión Europea y publicado en mayo 2002).

110.000 en 2005. Estas cifras se refieren fundamentalmente a ingenieros o consultores especialistas en redes, personal de apoyo y analistas de sistemas y, en especial, a consultores con una profunda comprensión de cómo utilizar las nuevas tecnologías para alcanzar los objetivos empresariales, cuya necesidad irá en aumento debido a la cada vez mayor relación entre crecimiento de los negocios y uso de las TIC.

— Nuevas formas organizativas: redefinición del trabajo

Las nuevas tecnologías y las cada vez mejores aptitudes que precisan los trabajadores se orientan hacia un aumento de la competitividad, que requiere además unas adecuadas estructuras organizativas. La tradicional organización del trabajo está dejando paso a la gestión de empresas en red, donde las tareas se diversifican, la toma de decisiones se descentraliza, se desdibujan las jerarquías y aumenta la autonomía de los trabajadores, que deberán ser más creativos e innovadores, capaces de adaptarse a continuos cambios y de asumir nuevas responsabilidades.

Algunos factores plantean problemas a la hora de establecer un reajuste organizativo, como el tiempo y coste necesarios para la preparación de los trabajadores en los ámbitos precisos, o la velocidad de cambio de las aptitudes requeridas, lo que repercute en mayor medida sobre las pequeñas y medianas empresas. Uno de los instrumentos sobre los que se apoya esta nueva filosofía laboral es el teletrabajo, cuya definición actual es más amplia, e incluye el uso de oficinas remotas (*call centers*), y trabajadores multipuesto (en lugar de la anterior referencia al trabajador desde el hogar), así como la búsqueda de expertos técnicos a través de mecanismos de subcontrata (*outsourcing*). El uso de ordenadores personales y dispositivos móviles ampliará los beneficios potenciales del teletrabajo, en términos de productividad y conciliación entre la vida laboral y la privada.

2.7.3. Políticas de I+D+i

Inscrita entre los objetivos definidos por el Consejo Europeo de Lisboa, la política de I+D se considera un elemento fundamental de toda sociedad basada en el conocimiento.

El Sexto Programa Marco I+D+i¹³⁹ (VI PM), persigue como objetivo fundamental fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, desarrollándose para tal fin en tres ejes: concentración e integración de la investigación comunitaria; estructuración del Espacio Europeo de Investigación (European Research Area, ERA); fortalecimiento de las bases del Espacio Europeo de Investigación, priorizando las acciones desarrolladas en torno a: ciencias de la vida, genómica y biotecnología aplicada a la salud; tecnologías para la sociedad de la información; nanotecnología y nanociencias; aeronáutica; calidad y seguridad alimentaria; desarrollo sostenible o ciudadanía y gobernanza en una sociedad basada en el conocimiento.

*Hacia un espacio
europeo de
investigación*

Este programa impulsa de forma especial el denominado Espacio Europeo de Investigación¹⁴⁰, al objeto de estimular la innovación tecnológica, la explotación de los resultados de la investigación, la transferencia de conocimientos y tecnologías y la creación de empresas tecnológicas en todas las regiones europeas. Se pretende con ello reforzar la cohesión europea en materia de investigación, aumentar el atractivo de Europa para investigadores del resto del mundo y promover los valores sociales y éticos europeos.

Para conseguir estos objetivos se dispone de tres nuevos instrumentos:

- Redes de excelencia: persiguen el desarrollo conjunto de actividades de investigación, compartiendo equipos e infraestructuras, así como la difusión de los resultados (actividades «networking» para la transferencia de conocimiento).
- Proyectos integrados: se orientan a la resolución de problemas concretos para la sociedad, movilizandolos recursos y competencias para la obtención de resultados precisos en términos de productos, procesos o servicios.

¹³⁹ Decisión n.º 1513/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio, relativa al Sexto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la Innovación (2002-2006).

¹⁴⁰ Este concepto apareció en el año 2000, en la Comunicación de la Comisión Europea *Towards a European Research Area* [COM (2000) 6, 18-1-2000].

- Programas ejecutados conjuntamente: tratan de fortalecer la interacción en actuaciones nacionales y europeas, reforzando los mecanismos de cooperación, y a través de una financiación que será en su mayor parte nacional.

Se trata de una idea aún escasamente desarrollada, aunque ya existen documentos que pretenden evaluar su puesta en marcha¹⁴¹. Y mientras se consolidan las líneas de actuación y los resultados en el ámbito ERA, el análisis y seguimiento de los nuevos indicadores permiten extraer conclusiones que pueden influir en la definición de las correspondientes políticas nacionales. Las primeras han sido recogidas en un Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas¹⁴², elaborado a partir de los datos para el periodo 1995-1999, bajo la denominación de «Indicadores de Ciencia y Tecnología para el Área Europea de Investigación».

Evaluación comparativa como herramienta para el aprendizaje

Dicho Informe destaca los esfuerzos realizados por todos los Estados miembros para aumentar la cuantía y eficacia de las inversiones en I+D, lo que se atribuye principalmente al sector privado, aunque señala que los resultados son aún insuficientes. Además, considera que existe el riesgo de que los recursos humanos disponibles sean inadecuados para prever situaciones futuras, por lo que anima a los Estados miembros a intensificar el esfuerzo inversor en su cualificación científica y tecnológica.

Situación en España mejorable

De las cifras mencionadas, cabe extraer algunas conclusiones para España (tabla III-8):

- Inversión y producción I+D: se observa una tendencia al aumento de la intensidad de gasto desde 1995, aunque la cifra alcanzada por España (0,9 por 100) se aleja bastante de la media europea (1,9 por 100) y más aún del objetivo previsto por la Comisión Europea de alcanzar el 3 por 100 en 2010¹⁴³. Por otra parte, el aumento en la proporción de ocupados tanto en industrias de alta-media tecnología como en servicios intensivos en conocimiento, registrado desde 1995, no ha permitido aún alcanzar las cifras medias en Europa.

¹⁴¹ Comunicación de la Comisión: *The European Research Area: providing new momentum. Strengthening-Reorienting-Opening up new perspectives* [COM (2002) 565 final, 16-10-2002].

¹⁴² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Primeros resultados de la evaluación comparativa de las políticas nacionales de IDT* [SEC (2002) 129, 31-1-2002].

¹⁴³ Comunicación de la Comisión Europea: *More Research for Europe: Towards 3% of GDP* [COM (2002) 499, 11-9-2002].

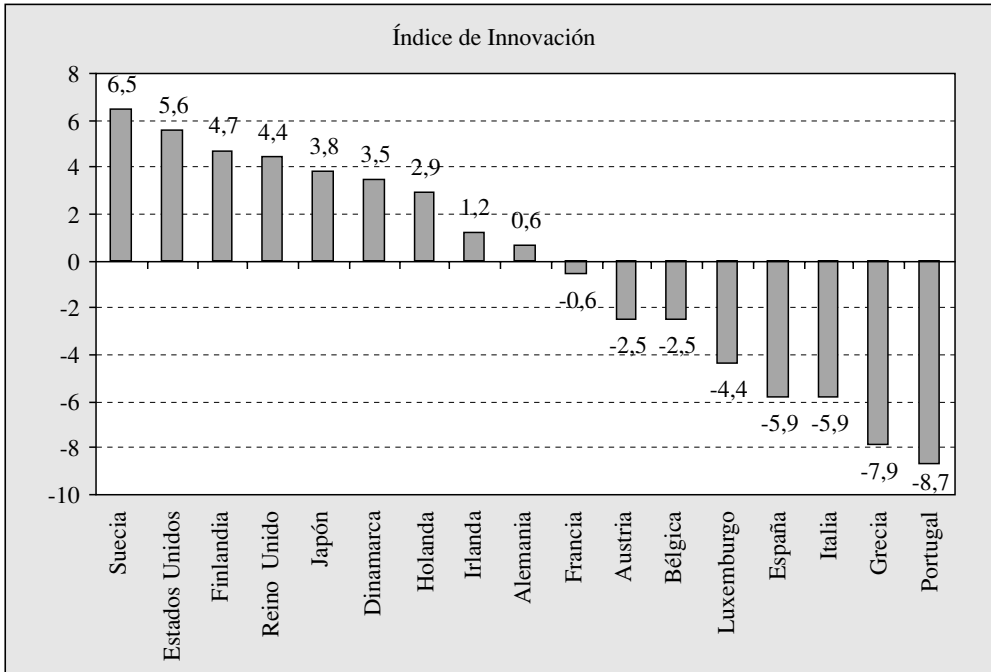
- Investigación: la proporción de investigadores españoles es relativamente baja, aunque debe destacarse que España es uno de los países con mayor proporción de mujeres dedicadas a la investigación, con el 33 por 100 sobre el total. Por su parte, las publicaciones científicas, que han experimentado un incremento entre 1999 y 2000, se mantienen aún por debajo de la media europea.
- Innovación: los datos relativos al gasto en innovación, referidos a 1996, ponen de manifiesto un esfuerzo todavía insuficiente en cuanto a los recursos destinados a esta actividad por parte de la empresa, en todo caso claramente orientados al gasto en intangibles. Por su parte, las solicitudes de patentes recogen algunas de las cifras más bajas de las registradas por los Estados miembros.

Pese a todo, el Informe de la Comisión refleja buenos resultados para España en relación al crecimiento medio anual del gasto en I+D desde 1995, que sitúa la tasa española (3 por 100 respecto al PIB) por encima de la registrada por Japón (1,8) y Estados Unidos (1,5) —seguramente debido al fuerte crecimiento experimentado por la financiación privada—, o al aumento en los ingresos de la balanza de pagos tecnológicos (respecto al PIB), para los que España realizó a finales de los años 90 uno de los mayores esfuerzos (38 por 100, respecto al 2,8 por 100 de Estados Unidos).

El Informe de la Comisión sobre Indicadores de Innovación 2001¹⁴⁴ considera también significativa la mejoría de la tendencia en innovación experimentada por España, Grecia y Luxemburgo, países considerados en el propio documento como de habituales bajos resultados. El «índice de innovación», elaborado a partir de 17 indicadores relativos a recursos humanos, creación, transmisión y aplicación de conocimiento, o mercados y financiación de la innovación, da idea de la situación de los Estados miembros, Japón y Estados Unidos (gráficos III-23 y III-24). Sin embargo, y aun considerando la tendencia española hacia una recuperación, su posición relativa, bastante alejada de la media según este índice de la innovación (-5,9), señala la necesidad de mantener e incluso aumentar el

¹⁴⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *2001 Innovation Scoreboard* [Commission Working Paper, SEC(2001)1414].

GRÁFICO III-23
ÍNDICE SINTÉTICO DE INNOVACIÓN, 2001

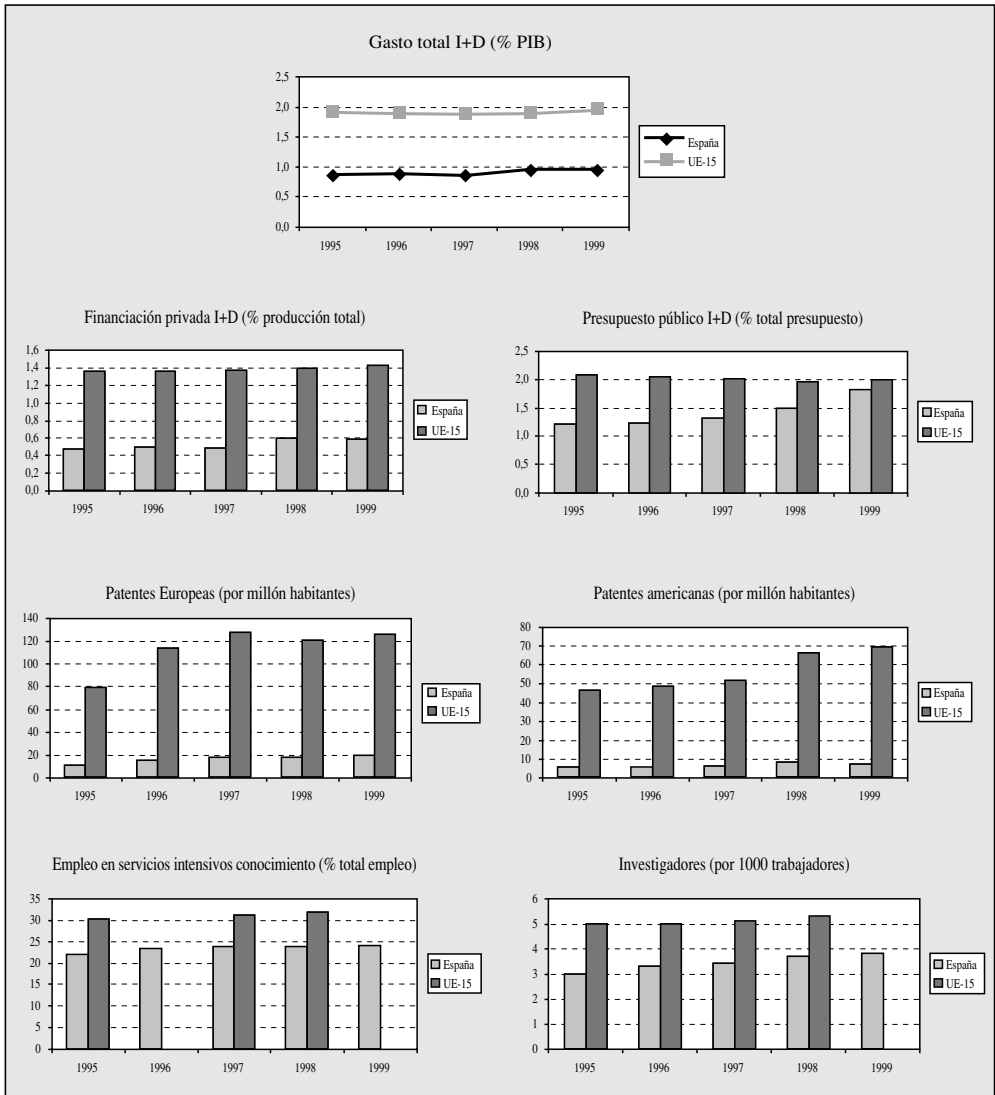


Fuente: Comisión Europea, 2001 *Innovation scoreboard* [SEC(2001) 1414].

esfuerzo por mejorar numerosos aspectos en I+D, pero muy especialmente lo que se refiere a hogares con acceso a Internet, gasto (sobre todo privado), solicitud de patentes, empleo en servicios de alta tecnología, Pymes innovadoras, o inversión en capital riesgo.

La innovación tecnológica está considerada como una de las manifestaciones intangibles más importantes, con fuerte repercusión en la competitividad de la economía española. Coincidiendo con la aparición de un nuevo escenario tecnológico, en los años ochenta se introdujo el llamado «modelo de demanda» que sustituyó al hasta entonces predominante «modelo de oferta», del que eran protagonistas universidades y centros públicos de investigación. En la actualidad, las empresas deben orientar el desarrollo tecnológico en función de sus necesidades tecnológicas, evolucionando hacia un nuevo «modelo de innovación» en colaboración con los organismos generadores de conocimiento científico. En este contexto, tanto la adecuación de la investigación a las necesidades reales de demanda por parte del sec-

GRÁFICO III-24
EVOLUCIÓN CONTRASTADA ESPAÑA/UE-15 DE ALGUNOS INDICADORES UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DEL ÍNDICE DE INNOVACIÓN, 1995-99



Fuente: Comisión Europea, Science and Technology Indicators for the European Research Area (STI-ERA).

tor empresarial, como la mejora cualitativa de la educación e investigación enfocadas a la aplicación práctica del conocimiento, son fundamentales. La pérdida de competitividad en este ámbito, hoy más que nunca necesario, podría resultar irreversible.

TABLA III-7
BENCHMARKING DE INDICADORES NUEVAS TECNOLOGÍAS (TIC)

Países	Infraestructuras										Usuarios, 2001		
	Implantación teléfono móvil (n.° suscriptores/ 100 hab.) 2001 (a)	Ordenadores personales (n.°/100 hab.), 2001	Hogares, 2002	Penetración Internet (% conexiones)			Servidores seguros (n.° 100,000 hab.), 2001	Servicios Públicos		Usuarios Internet (n.°/100 usuarios ordenador personal)	Utilización en el trabajo		
				Escuelas, 2002	Total	Empresas, 2000		Puntos Acceso Público a Internet (por 10,000 hab.), 2001	e-Government: disponibilidad servicios públicos en red (% sobre total), 2002		Uso ordenador en puesto trabajo (% pob. activa)	Teletrabajadores (% pob. activa)	
						Pymes							Grandes
Alemania	68,3	33,6	43,7	99,0	67,0	67,0	77,0	0,70	46,4	65,3	55,5	3,1	
Austria	80,7	27,9	49,1	94,0	76,0	76,0	91,0	0,70	49,5	70,3	57,0	6,8	
Bélgica	74,7	34,5	40,9	93,0	—	—	—	0,60	42,5	62,8	50,5	3,5	
Dinamarca	73,7	43,2	64,5	100,0	87,0	86,0	99,0	1,60	69,4	86,1	73,0	18,4	
España	65,6	16,8	29,5	94,0	67,0	66,0	97,0	0,50	58,4	66,1	42,4	4,5	
Finlandia	77,8	42,4	53,7	99,0	91,0	91,0	97,0	4,60	69,5	84,1	66,8	12,7	
Francia	60,5	33,7	35,5	89,0	—	—	—	0,50	61,5	63,1	44,9	4,5	
Grecia	75,1	8,1	9,2	59,0	51,0	50,0	84,0	0,20	53,9	57,5	35,6	4,9	
Holanda	73,9	42,9	65,5	92,0	65,0	62,0	—	2,70	42,0	82,5	64,8	12,6	
Irlanda	72,9	39,1	47,9	99,0	—	—	—	5,60	84,7	73,3	43,0	5,2	
Italia	83,9	19,5	35,4	88,0	66,0	66,0	94,0	0,80	51,2	74,3	57,8	2,6	
Luxemburgo	96,7	51,5	55,0	67,0	55,0	54,0	70,0	0,20	22,4	78,9	66,1	6,1	
Portugal	77,4	11,7	30,8	92,0	72,0	72,0	94,0	0,80	56,3	62,2	27,2	1,7	
Suecia	79,0	56,1	64,2	99,0	90,0	90,0	99,0	3,90	81,4	86,7	71,4	15,7	
Reino Unido	78,3	36,6	45,0	99,0	63,0	62,0	90,0	0,70	62,9	78,7	58,9	8,8	
UE-15	—	—	40,4	90,0	68,0	67,0	81,0	—	—	71,3	53,2	5,4	

TABLA III-7 (continuación)
BENCHMARKING DE INDICADORES NUEVAS TECNOLOGÍAS (TIC)

Países	Desarrollo de mercado, 2001					Educación y formación				Salud, 2002		
	Mercado TIC/PIB (%) (b)	Gasto TIC per cápita (euros) (b)	Tarifas acceso Internet 40 horas semanales en horario punta (\$ USD PPP)	Comercio electrónico			Utilización escolar (n.º/100 alumnos), 2001		Formación superior en ciencia y tecnología		Médicos conectados a Internet (%)	Médicos que transfirieron datos identificables de pacientes (%)
				% usuarios Internet que compran on-line	% empresas que compran on-line	% empresas que venden on-line	Ordenadores personales disponibles	Ordenadores personales conectados a Internet	Graduados (%) sobre total UE, 1998	Doctores (%) respecto a pob. 25-64 años, último año disponible*		
Alemania	6,9	1.665	37,7	44,6	30,5	35,4	4,9	2,5	17,6	0,81	41,99	5,67
Austria	—	—	63,8	—	32,4	24,1	11,0	6,0	0,9	0,59	57,46	30,45
Bélgica	—	—	117,1	20,9	23,4	15,5	8,6	4,1	1,4	0,60	49,98	29,99
Dinamarca	—	—	42,9	37,5	41,9	21,3	30,6	22,7	1,2	0,49	89,49	75,98
España	4,4	979	68,1	20,1	18,4	8,5	7,2	3,3	10,1	0,36	47,59	14,33
Finlandia	—	—	33,7	37,2	40,2	20,4	38,4	12,7	1,9	1,09	93,99	9,96
Francia	7,4	1.640	—	28,0	10,5	11,5	9,5	3,8	28,5	0,76	76,03	14,98
Grecia	—	—	53,3	14,4	13,1	5,8	4,9	1,9	—	0,19	24,01	4,01
Holanda	—	—	72,1	31,4	31,2	23,6	12,5	3,6	2,6	0,34	72,27	44,52
Irlanda	5,3	1.625	72,0	38,9	33,6	28,1	10,9	5,5	2,5	0,50	57,02	7,01
Italia	5,2	1.222	62,4	20,2	14,5	10,7	5,5	2,2	8,3	0,16	65,12	15,95
Luxemburgo	—	—	—	41,9	21,9	19,3	32,2	20,8	0,0	—	54,30	4,94
Portugal	5,4	880	75,9	13,2	5,3	2,7	4,0	1,9	—	0,26	40,01	8,00
Suecia	—	—	68,5	43,4	29,3	21,0	15,3	11,9	1,7	1,24	97,52	27,50
Reino Unido	8,6	2.212	34,2	50,5	28,0	38,4	11,1	6,5	23,3	0,68	97,40	26,98
UE-15	7,0	1.655	62,5	35,6	22,9	22,9	8,6	4,0	100,0	0,56	—	26,70

* Para Italia y Grecia el dato se refiere a 1999, para el resto de países a 2000.

(b): Mercado TIC se refiere al valor monetario a precios corrientes del mercado interior de productos y servicios TIC, como porcentaje del PIB; Gasto TIC es el valor monetario a precios corrientes del consumo aparente de los usuarios de productos y servicios TIC (mercado interior), sobre el total de población.

Fuente: Comisión Europea, Benchmarking Indicators dic. 2001 (Eurobarómetro), ONU, International Telecommunication Union, Main Indicators (www.itu.int) (a), y Ministerio de Ciencia y Tecnología, Indicadores TIC, y Sociedad de la Información (b).

TABLA III-8
BENCHMARKING DE INDICADORES I+D+I

Países	Inversión y producción I+D				Investigación				Innovación					
	Intensidad del gasto (GERD)/GDP	Gasto (% GERD)		Empleo		Investigadores		Publicaciones científicas		Patentes solicitadas (por millón hab.)		Gasto		
		Gasto público	Gasto privado	Industrias de alta y media tecnología ⁴ (% empleo total)	Servicios intensivos en conocimientos ⁵ (% empleo total)	Total (por 1.000 empleados)	Mujeres (% total)	(por millón hab.)	Publicaciones más citadas (pub. científ.)	Solicitudes EPO ³	Solicitudes USPTO ³	Empresas (% respecto facturación total)	Tangibles (% del gasto total en innovación)	Intangibles (% del gasto total en innovación)
	2000	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	2000	2000	1996	1996	1996	
Alemania	2,48	28,60	71,40	11,19	30,37	6,45	—	780	0,97	270	134	3,8	14	86
Austria	1,80	36,40	63,60	5,66	28,13	4,88	19,0	845	0,70	135	77	3,4	33	67
Bélgica	1,96	28,40	71,60	6,89	36,80	6,95	—	864	1,02	130	88	1,9	35	65
Dinamarca	2,06	36,60	63,40	6,42	41,98	6,46	26,0	1.307	1,10	177	94	4,8	41	59
España	0,94	45,70	54,30	5,37	24,51	4,56	33,0	613	0,47	21	8	1,8	32	68
Finlandia	3,37	29,10	70,90	7,22	37,93	13,08	29,0	1.320	0,93	283	130	4,1	27	73
Francia	2,15	36,00	64,00	7,23	34,62	6,20	26,0	779	0,88	128	71	3,6	11	89
Grecia	0,68	71,50	28,50	2,20	22,17	3,30	41,0	501	0,35	6	2	—	—	—
Holanda	2,02	43,60	56,40	4,44	39,11	5,15	—	1.120	1,27	184	94	3,3	33	67
Irlanda	1,21	27,10	72,90	6,94	31,64	5,05	—	600	1,05	70	43	3,0	38	62
Italia	1,04	50,70	49,30	7,63	26,67	2,80	27,0	573	0,73	67	32	2,6	45	55
Portugal	0,76	77,30	22,70	3,44	18,72	3,31	43,0	333	0,41	4	1	1,7	67	33
Suecia	3,78	24,90	75,10	7,90	45,72	9,10	—	1.657	1,03	306	196	6,7	17	83
Reino Unido	1,86	34,40	65,60	7,15	39,56	5,49	26,0	1.152	1,11	113	72	3,3	38	62
UE	1,93	34,50	65,50	7,60	32,31	5,40	—	818	—	154	80	3,5	21	79

(1) GERD/GDP: *Gross Expenditure RD/Gross Domestic Product* (Gasto bruto en I+D respecto al PIB).

(2) EPO: *European Patent Office*.

(3) USPTO: *United States Patent Trademark Office*.

(4) Según la definición de Eurostat, incluyen 8 sectores manufactureros: NACE 24 (manufactura de química y productos químicos), 29, 34 y 35 (ingeniería mecánica y de automoción, maquinaria y transporte), 30 a 33 (electrotecnología, información y comunicación, medida, control e instrumentación, óptica).

(5) Según la definición de Eurostat incluye: correos y telecomunicaciones, informática y actividades relacionadas, I+D, transporte marítimo, aéreo y espacial, intermediación financiera, actividades financieras, educación, salud y trabajo social, actividades culturales y deporte.

Fuente: Principales indicadores de Ciencia y Tecnología, OCDE 2002 y Eurostat, European Commission: *Towards a European Research Area, Science, Technology and Innovation*. Key Figures 2002.

TABLA III-9
SITUACIÓN DE ACCIONES EMBLEMÁTICAS INFO XXI (PLAZO: 2001-2003)
 (Datos a marzo de 2003)

Acciones en marcha				
Acción	Objetivos	Presupuesto previsto (miles euros)	Ejecución presupuestaria (%)	Situación actual
Portal Web del Turismo Español (www.spain.info)	Desarrollo de portal para promoción turismo español: información a consumidor final; y a profesionales sector turístico; Intranet informadores turísticos.	9.015	6.010 (66,66%)	Disponible la primera versión.
Portal del Ciudadano (www.administracion.es)	Facilitar al ciudadano el acceso a sitios electrónicos de información y tramitación administrativa, e implementar los resultados del Plan Director.	8.511	7.202 (84,62%)	En servicio 1.ª versión Portal. En fase de incorporación contenidos y servicios (en abril 2003 estará disponible 2.ª versión página web).
Declaraciones y pago de impuestos por Internet (www.agencia tributaria.es)	Permitir presentación de totalidad declaraciones tributarias vía Internet.	4.314	3.216 (74,54%)	Posibilidad presentación telemática a total de 41 modelos. 27 Entidades financieras disponibles para pago auto liquidaciones.
Seguridad Social en Red (www.seg-social.es)	Incorporar nuevos servicios accesibles para ciudadanos y empresas (envío documentos, consulta cotizaciones, cambio domicilio, etc.).	8.973	8.533 (95,22%)	Puesta en marcha servicios Sistema RED (envío documentos cotización y afiliación).
Seguridad electrónica. Proyecto CERES	Prestar servicios de certificación para garantizar seguridad, validez y eficacia comunicaciones electrónicas Admón. Gral. Estado (firma electrónica, autenticación, fechoado digital, etc.).	23.372	13.877 (59,37%)	CERES se encuentra en fase operativa.
Plan Director Sistemas Informac. Defensa (www.mde.es)	Elaborar Plan Director TICs M.ª Defensa para impulsar y coordinar su uso.	7.097	4.092 57,66%	Finalizado Plan Director Sistemas Información y Telecomun. Sistemas Corporativos Ministerio Defensa en fase definición.
Salud en la Red (www.msc.es, www.insalud.es, www.isciii, www.agedmed.es)	Garantizar calidad, actualización y personalización contenidos del M.º Sanidad y Consumo en Internet.	3.854	3.253 (84,44%)	Implantación plataforma y servicios básicos. En desarrollo sistema información salud laboral y Sistema Información en Promoción y Educación para Salud.
Fomación Profesionales TIC (www.inem.es)	Fomentar e insertar en el mundo laboral a 14.000 nuevos profesionales de las TIC.	16.656	1.842 (11,06%)	Liquidación cursos y prácticas no laborales. Seguimiento contrataciones laborales. Iniciado desarrollo cursos.
Red IRIS2: La nueva Internet para Investigación (www.rediris.es)	Evolución hacia red mejores prestaciones en el entorno de red paneuropea GEANT ¹⁴⁵ .	93.515	32.063 (34,28%)	Conexión a GEANT finalizada en 2001. Red operativa desde principios 2003.

¹⁴⁵ El proyecto GEANT (Gigabit European Academic Network) para el desarrollo de una Infraestructura de Red para la Investigación PanEuropea, fue presentado en 1999 e implementado a lo largo de 2001, estando plenamente operativo desde diciembre de ese año. Rápida y segura, esta red conecta a unos 3000 investigadores e instituciones educativas en unos 30 países, convirtiéndose en la de mayor cobertura geográfica de esta naturaleza (www.dante-net/geant).

TABLA III-9 (Continuación)
SITUACIÓN DE ACCIONES EMBLEMÁTICAS INFO XXI (PLAZO: 2001-2003)
 (Datos a marzo de 2003)

Acciones en fase de elaboración				
Acción	Objetivos	Presupuesto previsto (miles euros)	Ejecución presupuesto (%)	Situación actual
El español en Red (cvc.cervantes.es)	Fomentar y difundir presencia español en Internet.	7.500	2.053 (27,37%)	En experimentación.
Accesibilidad y Alfabet. Digital (www.cepar.org, www.seg-social.es, www.cerml.es, www.fundacionoce.es, www.sid.usal.es, www.internetparatodxs.es)	Facilitar a discapacitados acceso a sociedad de la información y nuevas tecnologías.	1.531	2.727 (178%)	En fase experimental.
Identificación y Control del Ganado (www.mapya.es/gamad/pags/vacuino/acuno.htm)	Elaborar sistemas de identificación del ganado para controlar los movimientos entre CCAA, Red de epizootiología.	2.223	2.052 (92,3%)	Varios programas en marcha (SIMOGAN, ANIMOGESTILAB, SIMOPORC, IE2002, SIMOVIC y RASVE); En desarrollo Registro Exploraciones Multiespecie (REM).
Patrimonio Histórico en Red. Catálogo del Patrimonio Histórico Artístico Español (www.mcu.es/bta/index.html)	Elaborar catálogo bienes Patrimonio Histórico Artístico.	3.935	1.995 (50,7%)	En marcha tesauros; elaboración Catálogo. En construcción aplicación informática para gestión Catálogo.
El Medio Ambiente en Red (www.mma.es)	Informar sobre Red y Parques Nacionales en tiempo real y con acceso a documentación.	1.050	120 (11,42%)	Finalizada definición contenidos, productos y servicios.
DNI electrónico (e-DNI): la identidad digital	Facilitar a los ciudadanos servicios básicos de firma electrónica (identidad digital).	9.854	300 (3,04%)	Finalizada 2.ª fase definición Sistema operativo, determinación elementos seguridad y diseño tarjeta. Proyecto sometido a Informes CMlyT.
Derecho petición por Internet	Facilitar al ciudadano el ejercicio de Derecho de Petición vía web.	120	90 (75%)	En fase redefinición objetivos y requisitos seguridad (por modificación LO 4/2001, 12 nov.).
Creatividad española en Red (www.setsi.mcytes)	Promover la creación y difusión de contenidos digitales españoles en Internet.	65.208	51.456 (78,91%)	En desarrollo plataformas distribución y gestión para cine y TV digital, música, patrimonio histórico, deporte y turismo.
Puntos de Acceso Público a Internet	Facilitar puntos acceso público a Internet (al menos 1.300) por banda ancha desde oficinas de Correos.	11.191	—	Pendiente de financiación.
Registro Civil electrónico (www.injuces/cerificado electrónico)	Informatizar y llevar a Red Registros Civiles (tramitación expedientes, admisión certificados remotos, etc.).	9.528	5.190 (54,47%)	En fase inicio. En proceso grabación datos antiguos.
Centro Información y Red Creación Empresas (CIRCE)	Creación Red puntos acceso para facilitar iniciativas empresariales, simplificando trámites (Portal Pyme).	4.349	401 (9,2%)	En fase experimental.
Internet en la Escuela	Conseguir acceso a Internet de centros educativos por banda ancha.	135.745	558 (4,1%)	En desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web del Ministerio de Ciencia y Tecnología (www.mcytes, enero 2003).

3. PROTECCIÓN SOCIAL

Aun con matices, es indiscutible que todos los Estados miembros de la Unión Europea afrontan los mismos retos de futuro por lo que atañe a la protección social. Mantienen, además, algunas pautas comunes de actuación para afrontarlos, en buena medida orientadas por la política comunitaria. Como ya se recordó en la anterior edición de esta Memoria, Europa está centrando sus esfuerzos en la búsqueda de estrategias para garantizar el futuro de su protección social. Ésta es, sin duda, una de las más elevadas del mundo, pero debe abordar su modernización y mejora en un horizonte dominado por tres factores básicos: envejecimiento demográfico, nuevas necesidades sociales, y cambio profundo en los sistemas económicos. Desde este punto de vista, parece obligado iniciar el estudio de la protección social en España atendiendo a las más recientes iniciativas en este campo en el ámbito europeo, e ilustrar su evolución en una perspectiva comparada.

El problema es que algunas circunstancias, desde la variada configuración de los sistemas nacionales hasta la estructura demográfica, hacen necesario en ocasiones matizar fuertemente las diferencias que se observan. Por otra parte, la única fuente con resultados comparativos homogéneos, el sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS), requiere una elaboración compleja de los datos, lo que deviene en un considerable retraso temporal en la difusión de sus resultados. Al cierre de esta edición, los datos más recientes corresponden al año 2000. Tales cifras son a todas luces insuficientes para trazar el panorama actual, presidido en lo económico por un crecimiento mucho más bajo (y, sobre todo, por la incertidumbre acerca de la duración y alcance de la atonía actual), en lo político por la inminente ampliación de la Unión Europea, que condicionará sin duda un cambio en la estructura financiera de algunas grandes políticas de gasto, y en lo social por el dinamismo inusitado que ha cobrado un fenómeno, el de la inmigración, relativamente reciente España y en algunos otros Estados miembros de la Unión Europea.

En todo caso, después de efectuar un breve resumen de las perspectivas que se abren ante estos nuevos factores para el fu-

turo de la protección social en Europa, se ofrecerán algunos indicadores cuantitativos básicos para España y para la Unión Europea, como son el esfuerzo total, indicado por el gasto en protección social en porcentaje del PIB, la intensidad de la protección, expresada como gasto por persona en paridades de poder de compra, o la financiación de este gasto, a través del peso relativo de cada fuente (Estado, empresas y personas protegidas, básicamente) en el total.

Posteriormente, a diferencia de años anteriores, el estudio de 2002 se centrará en evaluar la extensión e intensidad de la protección, atendiendo a la población protegida, toda vez que la situación financiera del sistema de la Seguridad Social se ha incorporado ya al capítulo I como parte del estudio sobre las cuentas públicas. Finalmente, en este apartado se dedicará atención, como es habitual, al tercer gran pilar del sistema, la previsión social complementaria.

3.1. CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las sociedades desarrolladas es la adaptación de los sistemas de protección social a los cambios demográficos. La primera contradicción que se plantea es que, mientras el modelo español de protección social se corresponde fundamentalmente con el sistema de Seguridad Social, las nuevas demandas de protección social que derivan del cambio sociodemográfico superan el ámbito de actuación de las prestaciones de Seguridad Social en sentido estricto. Hasta el momento, el sistema público de Seguridad Social ha acogido el conjunto de instrumentos de garantía de protección frente a los riesgos tradicionales (vejez, enfermedad, supervivencia, invalidez y desempleo) sustentándose el sistema de reparto al que se adscribe en los principios de contributividad y solidaridad intergeneracional. Al mismo tiempo, la evolución del modelo ha mostrado una tendencia a proteger al máximo de sujetos posibles, siempre que cumplan unos determinados requisitos, de lo que es fiel reflejo la existencia de elementos asistenciales, como las pensiones no contributivas.

El modelo ha funcionado razonablemente bien en tanto se han mantenido sus presupuestos de partida: un nivel adecuado de cotizantes asegurado por el pleno empleo masculino, una sucesión generacional equilibrada merced a la corta esperanza de vida tras la jubilación y a elevadas tasas de natalidad, el apoyo incondicional del modelo familiar tradicional en el que la mujer se hacía cargo de los cuidados a las personas dependientes, y flujos asumibles de inmigración. Algunos de estos fundamentos se están viendo seriamente alterados en los últimos años debido, sobre todo, a los cambios sociodemográficos que, junto a las crisis del empleo, han dado lugar a la aparición de nuevas demandas sociales, favoreciendo una evolución expansiva de los sistemas de seguridad social, y de la propia concepción, cada vez más amplia, de protección social.

Todo ello no ha dejado de suscitar estudios de prospección e iniciativas de distinta índole desde todas las esferas. En el año 2002, la publicación de los resultados del Censo del año 2001 ha dado al traste con las proyecciones de población que se habían venido realizando con anterioridad al mismo y que habían subestimado notablemente el flujo de inmigrantes, de forma que a partir de ahora conviene tomarlas con cautela hasta su revisión.

En efecto, frente a todas las proyecciones que auguraban un estancamiento del crecimiento demográfico, la población en España ha seguido creciendo, habiéndose alcanzado los 41 millones de habitantes. Como era de esperar, los datos del Censo confirman asimismo un aumento relativo de las edades avanzadas (mayores de 65 años) de tres puntos con respecto a 1991. En los diez años transcurridos entre los dos últimos censos, el número de niñas y niños ha descendido en dos millones, lo que supone una pérdida proporcional del 24 por 100 en el tramo infantil (0 a 14 años). La población joven (15-34 años) se ha reducido también, si bien de modo menos drástico, descendiendo en un 5 por 100. La pérdida de peso de la población más joven en la estructura, que junto con el incremento de los contingentes de más edad deviene en envejecimiento progresivo, es lógicamente función de la bajada de número de nacimientos.

*Cambios
demográficos*

Ahora bien, respecto a esta última variable hay que advertir que en los últimos cinco años de que se dispone de información, entre 1996 y 2001, se ha producido un incremento nada despreciable, del 12 por 100, en el número de nacimientos (como referencia, hay que tener en cuenta que entre 1975 y 1980 descendieron un 17 por 100). El fenómeno de la inmigración no ha sido ajeno a este incremento del número de nacimientos por cuanto, en el año 2001, el 8 por 100 de los partos registrados fueron de madre extranjera (en el caso de Madrid y Baleares, el porcentaje superaba el 14 por 100, en Murcia y Cataluña el 11 por 100 y en Navarra y Canarias se situaba en torno al 9 por 100). Ello tiene su reflejo en el Censo de 2001 que, comparando con el anterior, de 1991, arroja un incremento destacable del número de menores de 4 años en provincias como Guadalajara (21,4 por 100), Navarra (13,9 por 100), Madrid (8,9 por 100), Barcelona (9,3 por 100), Baleares (10 por 100) o Guipúzcoa (7,6 por 100). Esta concentración geográfica del aumento de nacimientos, que puede pasar desapercibida dentro de la tendencia general de baja natalidad, genera sin embargo demandas específicas e imprevistas en el campo de la protección social, especialmente en materia educativa y sanitaria.

*El fenómeno del
envejecimiento*

La mayor longevidad representa un logro de las sociedades desarrolladas que, sin embargo, se encuentra en la base de todas las reflexiones sobre el futuro y la sostenibilidad de los sistemas de protección social. La esperanza media de vida libre de discapacidad en la Unión Europea se situaba en 1996 en los 66 años para las mujeres y los 63 años para los hombres; en 1999, la esperanza media de vida se sitúa en 74,6 años para los hombres y 80,9 años para las mujeres.

El escenario hoy en día ha cambiado profundamente, revelándose como uno de los principales problemas para los sistemas de pensiones la evolución creciente del coeficiente de dependencia de las personas mayores (relación entre personas de 65 y más años respecto a las de 20 a 64 años), una evolución todavía más preocupante si se tiene en cuenta no sólo la relación puramente de edad, sino el concepto de dependencia económica, es decir, el hecho de que cada vez más personas inactivas dependan de cada vez menos personas activas en el mercado de trabajo. En

el supuesto de que hubiera una mejora considerable de la fertilidad a medio plazo y de que se mantuviera un flujo elevado de inmigración, se podría frenar el coeficiente de dependencia de las personas mayores en términos puramente demográficos, pero las posibilidades de intervención a corto plazo estriban en reducir el nivel de dependencia económica, centrándose los esfuerzos en la creación de empleo, en la mejora de la productividad, y en conseguir atraer o mantener en el mercado de trabajo al mayor número de personas posible, sobre todo de los dos grupos que presentan niveles más bajos: los mayores de 55 años y las mujeres.

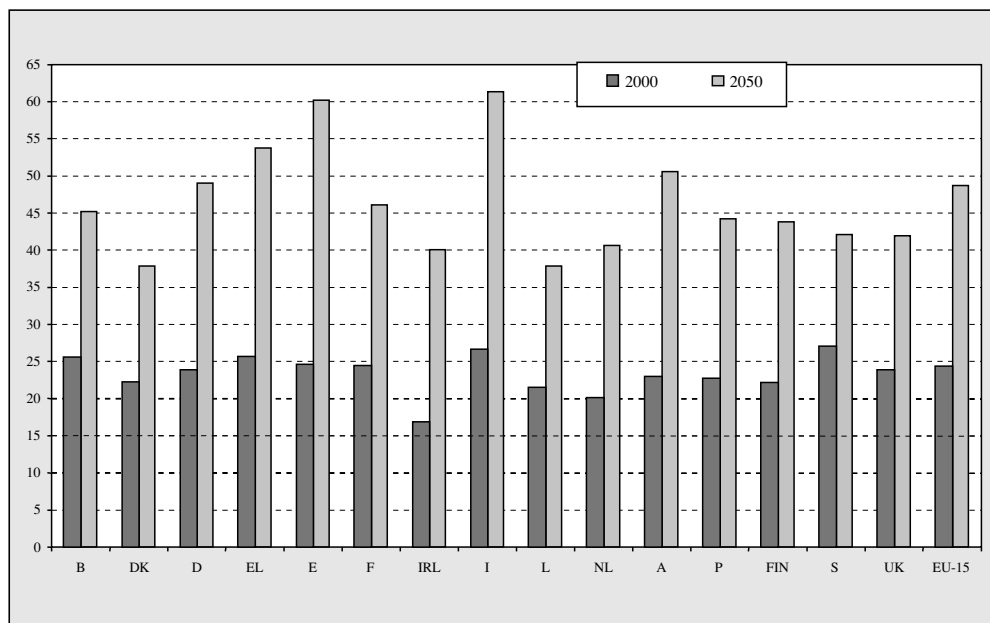
En la Unión Europea la relación de dependencia evolucionaría del 26,5 por 100 en el 2000 al 51,7 por 100 en el 2050. En España, las proyecciones apuntan a que la tasa de dependencia pasará del 27,1 por 100 en el 2000 al 61,8 por 100 en el 2050. Para dar una idea de lo que la mayor esperanza de vida está suponiendo ya para el sistema español de Seguridad Social, téngase en cuenta que, en el momento actual hay unos seis millones de pensionistas mayores de 65 años. Y si bien el incremento del número de pensiones contributivas apenas alcanza el 1 por 100 anual en este grupo de edad, el aumento de pensionistas mayores de 80 años fue del 3,4 por 100 en el último año.

*Aumento
de las tasas
de dependencia*

Según la Comisión Europea, España se enfrenta a uno de los mayores aumentos del coeficiente de dependencia de las personas mayores de la Unión Europea en los próximos cincuenta años ¹⁴⁶. No obstante, debido a las bajas tasas de natalidad durante la Guerra Civil española, el aumento del número de pensionistas disminuirá en los próximos años, mientras que se prevé que el grupo de edad comprendida entre los 20 y los 64 años aumente hasta el año 2013 para luego empezar a reducirse. A partir del 2020 hasta el 2050 la evolución sería más desfavorable para el sistema, debido a la jubilación de la generación del *baby-boom*, la más numerosa de la

¹⁴⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, y al Comité de las regiones de la Unión Europea, *Proyecto de Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, COM (2002) 737 final.

GRÁFICO III-25
TASA DE DEPENDENCIA DE LA TERCERA EDAD*



* Porcentaje de personas de 65 años o más respecto al número de personas de entre 15 y 64 años.

Fuente: Eurostat, Proyecciones de población - Supuesto de base, en COM (2002) 737 final.

historia demográfica de España. Por lo tanto, este país experimentará el impacto del envejecimiento algo más tarde que la mayoría de los Estados miembros, pero lo hará de forma más contundente.

No obstante, la Comisión no Permanente del Congreso de Seguimiento del Pacto de Toledo distingue entre las previsiones de evolución demográfica, que como ya se ha dicho aconsejan actuar en materia de natalidad, inmigración y empleo, y la viabilidad del sistema de pensiones, que estaría garantizada siempre y cuando se fuesen adoptando medidas de adecuación, racionalización y mejora.

Tanto los poderes públicos como los interlocutores sociales vienen abordando desde hace años los retos del envejecimiento

y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Los objetivos planteados han ido evolucionando con el transcurso del tiempo, manifestándose una gran distancia entre la edad legislativa y la edad media efectiva de jubilación, y la prioridad actual de reducir los efectos del envejecimiento sobre el equilibrio financiero del sistema y su impacto sobre el mercado de trabajo. En este sentido, son muchos los documentos comunitarios¹⁴⁷ que abordan los retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social, una cuestión que ya ha sido abordada en varios Consejos Europeos, desde Lisboa hasta Barcelona, en los que se ha destacado el desafío que supone el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de unas pensiones adecuadas y sostenibles.

*Envejecimiento
y viabilidad de
los sistemas
de pensiones:
objetivos
comunes en la
Unión Europea*

En las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001, se sentaron las bases para el método abierto de coordinación en materia de pensiones. Este proceso se vio impulsado por el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, que señaló once objetivos, a los que deberían tender los Estados miembros, divididos en tres partes: velar por que los sistemas de pensiones sean capaces de lograr sus objetivos sociales, mantener su viabilidad financiera y responder a los cambios en las necesidades cambiantes de la economía, la sociedad y los individuos (cuadro III-39).

En septiembre de 2002, los Estados miembros presentaron sus informes de estrategia nacional, en los que informan detalladamente sobre cómo intentan cumplir los once objetivos comunes aprobados por el Consejo Europeo de Laeken, tras lo cual fueron analizados por los servicios de la Comisión con objeto de evaluar el cumplimiento de dichos objetivos. Varios países europeos han acometido reformas importantes en sus sistemas de Seguridad Social (entre las que destaca la reforma alemana de las pensiones) o están estudiando hacerlo (Francia).

¹⁴⁷ Entre otras, además de la ya citada: *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, COM (2000) 622 final y *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, COM (2001) 362 final.

CUADRO III-39

OBJETIVOS COMUNES EN MATERIA DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Pensiones adecuadas
<p>Objetivo 1: Asegurar que las personas de edad avanzada no estén situadas en riesgo de pobreza y puedan disfrutar de un nivel de vida decente y que compartan el bienestar económico de su país y consecuentemente participen activamente en la vida pública cultural y social.</p> <p>Objetivo 2: Proporcionar acceso a todos los individuos a títulos apropiados de pensión, públicos y/o privados, que les permita acceder al percibo de un pensión con la que mantener, en un grado razonable, su nivel de vida después de la jubilación.</p> <p>Objetivo 3: Promover la solidaridad inter e intrageneracional.</p>
Sostenibilidad financiera del Sistema de pensiones
<p>Objetivo 4: Conseguir un alto nivel de empleo a través, cuando sea necesario, de reformas globales de mercado de trabajo, como se indica en la Estrategia Europea para el empleo, y de manera consistente con las Grandes Orientaciones de Política Económica.</p> <p>Objetivo 5: Asegurar a través de políticas de mercado de trabajo y económicas que todas las ramas importantes de protección, en particular el Sistema de pensiones, ofrezcan incentivos efectivos para la participación de los trabajadores mayores; que los trabajadores no estén estimulados para jubilarse anticipadamente y no estén penalizados por permanecer en el mercado de trabajo más allá de la edad estándar de jubilación; y que los sistemas de pensiones faciliten la opción de la jubilación gradual.</p> <p>Objetivo 6: Reformar los sistemas de pensiones de forma que se tenga en cuenta el objetivo global de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. Al mismo tiempo de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones necesitan acompañarse de políticas fiscales sanas, incluyendo si es necesario, reducción de la deuda. Las estrategias que se adopten para alcanzar este objetivo pueden incluir también la contribución de los Fondos de Reserva afectados.</p> <p>Objetivo 7: Asegurar que las provisiones y reformas de las pensiones mantienen un adecuado balance entre los activos y los pasivos no sobrecargando a los primeros y manteniendo pensiones adecuadas para los segundos.</p> <p>Objetivo 8: Asegurar a través de los marcos reguladores apropiados y de una buena administración, que los esquemas de pensiones públicas y privadas por capitalización, puedan proporcionar pensiones con la suficiente eficiencia, sostenibilidad, portabilidad y seguridad.</p>
Modernización de los sistemas de pensiones en respuesta a las necesidades cambiantes de la economía, la sociedad y los individuos
<p>Objetivo 9: Asegurar que los sistemas de pensiones son compatibles con los requerimientos de flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo; que sin perjuicio de la coherencia de los sistemas fiscales de los Estados Miembros, la movilidad del mercado de trabajo dentro de los Estados Miembros y entre fronteras y las formas atípicas de trabajo no penalicen el nivel de las pensiones y que el empleo de trabajadores autónomos no esté desestimulado por los sistemas de pensión.</p> <p>Objetivo 10: Revisar el sistema de pensiones, con objeto de asegurar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta las obligaciones de las normas de la UE.</p> <p>Objetivo 11: Hacer que el sistema de pensiones sea más transparente y adaptable a las cambiantes circunstancias de forma que los ciudadanos sigan manteniendo la confianza en él. Desarrollar información adecuada y fácil de entender sobre la perspectiva a largo plazo, fundamentalmente en relación con la evolución prevista de los niveles de pensión y las tasas de contribución. Promover el más amplio consenso con vistas a las políticas y reformas de las pensiones. Mejorar las bases metodológicas para un control eficiente de las reformas políticas de pensiones.</p>

Fuente: MTAS, Informe de la Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, septiembre 2002.

El informe de la Comisión relativo a la aproximación a estos objetivos por parte de España, concluye que el sistema español parece funcionar bien en lo que respecta a la suficiencia y adecuación de las pensiones. Así, destaca su eficacia en la reducción del riesgo de pobreza de las personas mayores y la reducida disparidad entre hombres y mujeres en cuanto al nivel de vida y el riesgo de pobreza (aunque no en lo que respecta a los derechos individuales de pensión). Señala que la reorganización de la financiación del sistema de seguridad social, y las reformas llevadas a cabo en el marco del desarrollo del Pacto de Toledo de 1995, incluida la creación del Fondo de Reserva¹⁴⁸ cuya dotación se ha completado en 2002, son pasos en la dirección adecuada, si bien no parecen ser suficientes para dar respuesta al reto de la viabilidad financiera¹⁴⁹. Dada la baja tasa de empleo femenino y la baja tasa de actividad de las personas mayores, se requieren también más esfuerzos para permitir a estas personas participar activamente en el mercado laboral y para ofrecerles los incentivos adecuados para hacerlo.

En España, el Pacto de Toledo, alcanzado por los partidos políticos en el año 1995, se erigió como piedra angular de las iniciativas que debían abordarse en el campo de la protección social para afrontar el desafío de su mantenimiento y consolidación en el contexto de los cambios demográficos. La Comisión no permanente del Congreso de los Diputados para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, constituida en junio de 2000, ha estado trabajando durante el año 2002 en las conclusiones de su informe, que se hará público en el año 2003. Buena parte del desarrollo del Pacto de Toledo, en general, y de las iniciativas adoptadas para reforzar la participación y el mantenimiento en el mercado de trabajo de las personas de más edad proceden de acuerdos y compromisos alcanzados por los interlocutores sociales¹⁵⁰.

*Iniciativas
adoptadas para
afrontar los
retos del
envejecimiento*

¹⁴⁸ Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social el CES emitió su Dictamen 2/2002.

¹⁴⁹ En el mismo sentido apuntaban el Consejo de la Unión Europea, en su Recomendación sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad, aprobada el 21 de junio en Sevilla. En concreto, «la política presupuestaria de España debería aspirar a (...) realizar una revisión a fondo del régimen público de pensiones para promover su viabilidad a largo plazo. Dar prioridad a la creación de incentivos para elevar la edad de jubilación efectiva y al uso de los superávits registrados en el subsector de la seguridad social para incrementar aún más el fondo de reserva de las pensiones».

¹⁵⁰ El CES contribuyó a este debate con su Informe CES 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*.

Entre las medidas adoptadas en el 2002, cabe recordar que la Ley 36/2002, de 12 de julio, vino a convalidar el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que desarrollaba parte del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, firmado por el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME, el 9 de abril de 2001 y que no suscribió UGT. Posteriormente se aprobó el Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, cuyo contenido había sido previamente acordado en el marco de la comisión de seguimiento del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, en la que están representados los firmantes, es decir, Gobierno, CCOO y CEOE.

Se difumina la línea divisoria que representaban hasta ahora los 65 años

Con la nueva regulación se ha difuminado enormemente la línea divisoria entre la actividad y la inactividad laboral que representaba hasta ahora la edad de 65 años. A partir de su entrada en vigor, en el año 2002, la flexibilidad y gradualidad se despliegan a ambos lados de esa línea a través de diversos instrumentos:

- Se han ampliado las hasta ahora restringidas posibilidades de acceso a la jubilación anticipada (a la que sólo se podían acoger a los trabajadores cotizantes al Mutualismo Laboral con anterioridad al 1 de enero de 1967), introduciendo la posibilidad de anticipar la edad de jubilación para los trabajadores que hayan cesado en el trabajo de forma no voluntaria con un mínimo de 30 años cotizados, aplicándoles, como se venía haciendo hasta ahora, unos coeficientes reductores que varían en función de la edad y del número de años de cotización a la Seguridad Social.
- Al mismo tiempo, se han introducido medidas para favorecer la permanencia de los trabajadores que llegan a la edad de jubilación ordinaria. En este sentido, se ha regulado la jubilación parcial¹⁵¹ de forma que se posibilita la compatibilidad de la pensión con el trabajo a tiempo parcial. Asimismo, para los trabajadores que deseen continuar en activo más allá

¹⁵¹ Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial.

de la edad de jubilación, se ha establecido la exoneración de la cotización y la posibilidad de incrementar la base reguladora de la pensión por encima del 100 por 100, en un 2 por 100 adicional por año de permanencia.

- En los expedientes de regulación de empleo que originan jubilaciones anticipadas se ha impuesto la obligación de abonar hasta los 61 años de edad las cuotas destinadas a financiar un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Estos cambios normativos se orientan a la introducción de mayor flexibilidad y gradualidad en el acceso a la jubilación y, al mismo tiempo, a procurar la empleabilidad de los trabajadores de más edad, en coherencia con las pautas comunes de actuación que están imponiendo en el contexto comunitario. Ambos objetivos requieren, además, un enfoque integrado de las medidas adoptadas en el campo de la Seguridad Social y las diferentes políticas activas en el mercado de trabajo, con especial atención a la formación continua dirigida a estos colectivos. Unido a ello, será necesario propiciar un cambio cultural en las organizaciones de forma que se valoren más la experiencia y los conocimientos adquiridos en el transcurso de los años.

Desde la entrada en vigor de la nueva normativa, en enero de 2002, y hasta noviembre del mismo año, se habían causado 5.081 pensiones de jubilación parcial, el 46 por 100 del total de las pensiones de este tipo en vigor. Asimismo, existían ya unas 1.700 pensiones de jubilación con un porcentaje superior al 100 por 100 de la base reguladora, mientras que se habían beneficiado de la exoneración de cuotas para mayores de 65 años con 35 años de cotización que decidieron seguir trabajando 22.139 trabajadores.

Pero el envejecimiento de la población no sólo conlleva repercusiones sobre la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones o sobre el encarecimiento de la factura sanitaria. El cambio demográfico y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo han supuesto una transformación de las dependencias intergeneracionales y de las estructuras familiares. Se evidencia así la existencia de un riesgo, el de la dependencia o la necesidad de cuidados sociosanitarios prolongados en la vejez, que no fue considerado en la concepción

El problema de la dependencia o cuidados de la vejez

originaria de los sistemas de Seguridad Social, debido a su provisión en el ámbito estrictamente privado de la familia tradicional. La protección social a la dependencia no encaja bien ni en la cobertura de la contingencia de incapacidad dispensada por el sistema de Seguridad Social a través de las correspondientes prestaciones ni en el modelo actual de servicios sociales. Por otro lado, la provisión de este tipo de servicios en el mercado privado no es accesible para un amplio grupo de pensionistas. Ello hace necesaria la creación de redes de apoyo formalizadas que alivien la carga de responsabilidad sobre las personas dependientes que tradicionalmente ha recaído en las mujeres. La dependencia es un fenómeno con especial repercusión entre estas últimas, no sólo por ser ellas las principales prestadoras de cuidados informales, sino porque su mayor longevidad las expone en mayor medida al riesgo de dependencia y necesidad de cuidados en la vejez. En estos momentos, entre los mayores de 80 años hay el doble de mujeres que de hombres, mientras que, según la Encuesta de Discapacidades del INE, las mujeres representan el 70,8 por 100 de las personas con dependencia severa y total mayores de 65 años no institucionalizados.

La regulación en España de un seguro de dependencia es un proyecto inconcluso, debido sobre todo a que todavía no se ha logrado un consenso social sobre las características que debería reunir, aunque cabe señalar que tampoco se han producido iniciativas legislativas al respecto. El análisis de esta problemática fue uno de los compromisos asumidos tanto por el Gobierno como por los agentes sociales firmantes del Acuerdo para la Mejora y Desarrollo de la Protección Social, de abril de 2001, habiéndose marcado el plazo de esta legislatura para aprobar las medidas oportunas en orden a cubrir la atención a la dependencia. Mientras tanto, sigue vigente la necesidad de desarrollar sistemas sanitarios y de servicios sociales que destaquen la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la provisión de cuidados a largo plazo rentables, equitativos y dignos.

*Actividad de
las mujeres
y protección
social*

Como ya se ha mencionado, junto a la activación de los trabajadores de más edad y la prolongación de la vida laboral, las expectativas de viabilidad de los sistemas europeos de Seguridad Social apuntan a la necesidad de elevar la tasa de actividad y de empleo de las mujeres. Y al mismo tiempo se señala la baja natalidad como uno de los factores que pone en entredicho esa viabilidad.

Indudablemente, el acceso de las mujeres a la educación superior, su incorporación al mundo del trabajo y los cambios en los patrones socioculturales se encuentran en el origen de la baja fecundidad. A lo que hay que añadir que, especialmente en España, la temporalidad y el desempleo afectan en mayor medida a las mujeres. No obstante, hay que señalar que el número medio de hijos por mujer más bajo se registró en 1996 (1,16), mientras que a partir de ese año el indicador coyuntural de fecundidad viene mostrando algunos signos de recuperación que ya se han mencionado. Pese a todo, en el año 2000 el indicador correspondiente a España, con 1,23 hijos por mujer, seguía siendo uno de los más bajos de la Unión Europea lejos aún de países como Dinamarca, Francia o Irlanda, que mostraron valores en torno a 1,7 y de la media de la Unión Europea que se situaba en 1,5 hijos por mujer. La tasa de actividad y de empleo de las mujeres, como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, figuran también entre las más bajas de la Unión Europea.

Por tanto, parece que lo óptimo, desde el punto de vista de la salud del sistema de Seguridad Social, es que las mujeres trabajen sin dejar de tener hijos y que tengan hijos sin dejar de trabajar, al menos ese 2,1 hijos por mujer en que se situaría, con muchas maticizaciones, el nivel teórico de reemplazo generacional. Pero el descenso de la natalidad tiene repercusiones más hondas que su mera influencia en el envejecimiento de la población y la sostenibilidad del sistema, repercusiones que tienen que ver con el modelo de sociedad hacia el que se aspira, el papel de los hombres, de las mujeres y de las familias en el mismo. Y de ahí que se haya alcanzado una cierta unanimidad por parte de todas las instancias en cuanto a la necesidad de reforzar las políticas orientadas a la conciliación de la vida laboral y familiar no sólo por su conexión con el sistema de la Seguridad Social, sino con la protección social en sentido amplio y el nivel de calidad de vida, en general, a que aspira la sociedad.

Sin embargo, hasta ahora la mayoría de las medidas se han abordado en el marco de la relación laboral y, aunque tienen como destinatarios, en general, a todos los trabajadores independientemente de su sexo, siguen estando más vinculadas en su ejercicio al sexo femenino, habida cuenta de la todavía mayoritaria distribución tradicional de roles en las familias. El papel de las infraestructuras de apoyo ha sido destacado desde la propia Unión Europea que, en el

Consejo de Barcelona de 2002, se marcó como objetivo para 2010 la existencia de servicios de acogida al menor para el 90 por 100 de los niños de entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos el 33 por 100 para los menores de 3 años, así como impulsar políticas orientadas a la familia con objeto de conciliar la vida laboral y familiar. El Plan integral de apoyo a la familia 2001-2004 también recogía el compromiso de reforzar los servicios de cuidados a la primera infancia y a la tercera edad, siendo éste uno de los aspectos en los que más queda por hacer, a diferencia de las medidas previstas en el ámbito del empleo, que han sido desarrolladas en su mayor parte.

En efecto, en los últimos años, a partir de la Ley 39/1999, para la Promoción de la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, se han adoptado medidas en el ámbito de la Seguridad Social en desarrollo de la citada norma. La adopción del Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre, reguló la vertiente de la acción protectora de la Seguridad Social sobre algunas situaciones contempladas en la Ley, en especial la maternidad y el riesgo durante el embarazo. Al mismo tiempo, el Real Decreto supuso la reorganización sistemática del subsidio por maternidad, su actualización y su separación definitiva de la regulación de la prestación por incapacidad temporal. Igualmente desarrolló, a efectos de prestaciones de maternidad, algunos cambios operados por la Ley 12/2001, de Medidas urgentes del mercado de trabajo para el incremento del empleo¹⁵². Con todo, su puesta en práctica por parte de los trabajadores varones, teniendo en cuenta el número de los que se acogen a los descansos retribuidos que regula la Ley, sigue siendo más bien anecdótica: en 2002, de acuerdo con datos proporcionados por el INSS, se acogieron 3.330 varones, lo que supone un 1,4 por 100 del total; en 2001 ese porcentaje fue un 1,2 por 100, y en el año 2000 un 0,9 por 100.

Entre tanto, cabe destacar el impulso dado desde muchas Comunidades Autónomas a los instrumentos creados por la Ley 39/1999. La mayoría las Comunidades Autónomas han ido profundizando en los mecanismos establecidos por la Ley de Conciliación, dando lugar a una amalgama de medidas de distinto signo, desde la

¹⁵² Sobre el contenido del RD 1251/2001, de 16 de noviembre, puede verse CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2001*, págs. 370 y ss.

introducción de subvenciones para guarderías, pasando por la financiación del primer año de excedencia hasta medidas de acción positiva para que sean los hombres los que se acojan a este tipo de permisos premiándoles con tiempo adicional de permiso. También las Administraciones Públicas, en especial las autonómicas, han avanzado en la introducción de diferentes medidas de este tipo en el ámbito del personal a su servicio. Sería un buen momento para que desde las Administraciones competentes se llevara a cabo una evaluación de este tipo de prácticas y una difusión de sus resultados.

Por último, cabe recordar que a finales de 2002 se desarrolló una de las medidas contempladas en el Plan de apoyo integral a la familia 2001-2004, en el marco de la reforma de la normativa del IRPF. Así, con la finalidad de estimular la permanencia en el empleo de mujeres con hijos de corta edad, se introdujo una deducción (con posibilidad de pago anticipado) por maternidad equivalente a 1.200 euros anuales aplicable a las mujeres trabajadoras, por cuenta ajena o cuenta propia, con hijos menores de 3 años. Aunque no se trate de una prestación del sistema de Seguridad Social —que lo que contempla en este ámbito son las asignaciones económicas por hijo a cargo a las que se hace referencia en el apartado 2.3 y la consideración del primer año de excedencia por cuidado de hijos como cotización efectiva— su obtención se vincula al cumplimiento de determinados requisitos de cotización, que establecen recientes normas específicas¹⁵³.

*Nueva deducción
por maternidad
en el IRPF*

Hay que recalcar la necesidad de coherencia entre todas estas medidas y su adecuación a las necesidades reales de la sociedad, pues parece que en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar se da la confluencia de distintos campos de intervención, además de la adaptación de los sistemas de protección a las necesidades cambiantes de la sociedad, la mejora de la calidad en el empleo, el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el despegue de una política de apoyo a la familia que está por desarrollar en muchos aspectos.

Otro fenómeno demográfico de importantes repercusiones para el sistema de protección social, no exento de conexiones con los

*Movimientos
migratorios*

¹⁵³ Real Decreto 27/2003, de 10 de enero, artículo 22 y la Orden Ministerial 16/2003 de 10 de enero.

anteriores, es el movimiento migratorio y los cambios registrados en este ámbito en los últimos años. La rapidez e intensidad del crecimiento de la inmigración es uno de los rasgos más característicos del caso español, aunque siga existiendo una notable distancia respecto a los niveles alcanzados en algunos de los países miembros de la Unión Europea. En todo caso, en apenas dos decenios España ha pasado de ser emisor a ser un país receptor de considerables flujos migratorios, y estos flujos tienen de forma creciente carácter económico. Como muestra la Estadística de Permisos de Residencia¹⁵⁴, que permite conocer la evolución temporal del volumen de inmigrantes, en 1985 residían legalmente en España 242.000 extranjeros que procedían en su gran mayoría (70 por 100) de países desarrollados. A partir de entonces se produce un crecimiento de las entradas de extranjeros que se intensifica de año en año y que se nutre de forma creciente de personas procedentes de países en vías de desarrollo, de tal modo que en 1991 aproximadamente la mitad de los residentes extranjeros procedían de países desarrollados y en 2001 esta proporción descendió hasta el 30 por 100.

A la altura de 2001, el Censo arrojaba un número total de extranjeros de 1.572.017 personas, lo que representa un 3,85 por 100 de la población total¹⁵⁵.

*Inmigración y
Seguridad Social*

Ciertamente, la inmigración regularizada contribuye a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en la medida en que aumenta el volumen de cotizantes. Este incremento de la afiliación

¹⁵⁴ Es preciso destacar que, a diferencia del Censo, la Estadística de Permisos de Residencia no incluye a inmigrantes que se encuentran en España en situación irregular, cuya cifra es desconocida aunque nada desdeñable a la vista del importante volumen de solicitudes de regularización presentadas en los últimos años. Concretamente, en los procesos de regularización efectuados en 2000 y 2001 se presentaron un total de 598.867 solicitudes, de las que a octubre de 2001 y junio de 2002, respectivamente, se habían estimado 387.341 (MTAS, *Anuario de Migraciones*, 2002). Se excluyen asimismo los estudiantes que están en posesión de una «tarjeta de autorización de estancia por estudios», que a finales de 2001 se elevaban a 29.410 y los desplazados y refugiados, que poseen un estatuto jurídico propio.

¹⁵⁵ Esta cifra no incluye a los extranjeros nacionalizados, que jurídicamente obtienen la plena equiparación de derechos con los autóctonos. Se estima que entre 1980 y 2001 el número de nacionalizaciones ha ascendido a 175.368 (MTAS, *Anuario de Migraciones*, 2002).

supuso que en el año 2002 se elevara a 829.395 la cifra de trabajadores extranjeros en alta. Ahora bien, no parece que a medio plazo la inmigración represente una solución a los problemas demográficos, sino más bien un factor con entidad propia y repercusiones importantes. Salvo excepciones, los inmigrantes se adaptan a las pautas demográficas de baja natalidad y larga esperanza de vida del país de acogida. Por tanto, no es ésta la perspectiva más adecuada para tratar un fenómeno que requiere un tratamiento integral y diferenciado. Como todo incremento de la afiliación, el de extranjeros habría que valorarlo en relación con los grupos de cotización a que responde, a su vez relacionados con el tipo de trabajos que desempeña mayoritariamente esta población, y con las demandas de protección social que genera en sentido amplio, no sólo futuras pensiones sino también demandas sanitarias, educativas, de integración social, y otros. En todo caso, cualquiera que sea la evolución real en los próximos años, puesto que las proyecciones realizadas hasta el momento han sido ampliamente desbordadas por el Censo de 2001, es evidente que se están manejando volúmenes de población extranjera lo suficientemente grandes como para suponer un reto de primera magnitud en todos los órdenes.

Por otro lado, existe una interacción fuerte que no ha sido suficientemente valorada entre la inmigración y las otras dos variables del cambio demográfico que afectan a la protección social: envejecimiento (dependencia) y baja natalidad (conciliación de vida laboral y familiar). La inmigración en España está facilitando las nuevas estrategias familiares impuestas por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, dando respuesta a la demanda de servicios no cubiertos suficientemente por el sistema de protección social, como el cuidado de niños de corta edad y de ancianos dependientes. El incremento de la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social en 2002 se alimenta en parte del importante aumento registrado por el Régimen de Hogar en los últimos años, aumento que en 2002 se cifró en el 19 por 100.

No se puede obviar que los retos demográficos no son los únicos a los que se enfrentan los sistemas actuales de protección. La realidad cambiante del mundo del trabajo está comenzando a calar en el proceso de adaptación de los sistemas de Seguridad Social, tal como marcan las tendencias comunitarias y como, en

*Modernización
del sistema de
protección social
y adaptación a
nuevas realidades*

el caso español, ha sido asumido en el espíritu de las últimas reformas. Quizá el ejemplo más paradigmático sea el de los trabajadores autónomos, cuya actividad se desenvuelve cada vez en mayor medida en parámetros que no siempre se corresponden con la figura del empresario sin asalariados. La consideración específica de la posición de este colectivo en los sistemas de Seguridad Social de cara a no desestimular su actividad está contemplada entre los objetivos señalados en el marco del método abierto de coordinación comunitario (véase el cuadro III-39, Objetivo 9). Las últimas reformas no han sido ajenas a esta necesidad y la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció la ampliación de la acción protectora de este colectivo, aproximándola a la del Régimen general, posibilitando la cobertura de los riesgos profesionales, e incluyendo la cobertura de la incapacidad permanente total cualificada cumplidos los 55 años, medidas previstas ambas en el Acuerdo de abril de 2001. Otra novedad destacable es que la misma Ley contempla el compromiso de estudio de la posibilidad de creación de un Fondo que compense el cese de actividad en los casos en que los autónomos desarrollen su actividad para sólo un empresario.

Otro tipo de retos de cara a reforzar la sostenibilidad y consolidación del sistema, ya apuntados en el Pacto de Toledo y en los sucesivos acuerdos suscritos por el Gobierno con los interlocutores sociales, y coincidentes, por otro lado, con las orientaciones vigentes en la Unión Europea, hacen referencia a la necesidad de optimizar la gestión, la transparencia y la información sobre el sistema, un objetivo en el que la futura Agencia de la Seguridad Social deberá cumplir un papel relevante.

En definitiva, junto a la eficiencia en la gestión del sistema, sus instrumentos financieros y su capacidad de adaptación a la realidad cambiante de la sociedad, la consolidación y la viabilidad del sistema de Seguridad Social se encuentran estrechamente vinculadas al éxito de la estrategia europea de empleo acuñada desde Lisboa, «crear más y mejores empleos». La imposibilidad de intervenir directamente sobre los factores demográficos obliga a dirigir las iniciativas hacia hacer posible, rentable y atractivo el trabajo remunerado para el máximo número de personas posibles.

3.2. LAS CIFRAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

De acuerdo con los últimos datos disponibles, correspondientes al ejercicio 2000, el gasto en protección social en el conjunto de la Unión Europea se cifró en un 27,3 por 100 del PIB, algo por debajo del ejercicio anterior, continuando la tendencia decreciente que se inició después de la última crisis económica. De hecho, entre 1990 y 1993 este indicador, que aproxima el esfuerzo en protección social, aumentó en toda la Unión Europea (cuadro III-40), tanto por el bajo crecimiento del PIB (que llegó a ser negativo en casi todos los países en 1993) como por el aumento en algunos gastos, particularmente en la protección por desempleo, que indujo la propia situación de las economías europeas. Posteriormente, entre 1993 y 1996, el esfuerzo medido en estos términos descendió paulatinamente en toda la Unión, básicamente por la reducción del gasto en protección por desempleo. Desde 1996 el descenso fue más pronunciado, porque a la rápida reducción del paro se le añadió un alto crecimiento anual del PIB.

En España se observa un reflejo muy acusado de esta trayectoria, tanto por su mayor volumen de desempleo, primero, como por el importante diferencial de crecimiento económico con respecto a la media de la Unión Europea que presentó después, entre 1997 y 2000. En ese último año, el gasto fue un 20,1 por 100 del PIB, aún algo por encima del que se recogió en 1990, pero casi 4 puntos por debajo del correspondiente a 1993. En todo caso, la distancia con respecto a la Unión Europea se ha ampliado en los diez años comprendidos entre 1990 y 2000. En el primero, el gasto español en términos de PIB se situó a 5,6 puntos del total de la Unión Europea; en el último, a 7,2 puntos.

La importancia de la evolución del PIB se corrobora al observar el aumento del gasto en protección social por habitante, que da una idea de la intensidad de esa protección. En el conjunto de la Unión Europea, este indicador creció 8,7 puntos entre 1995 y 2000, y en España 9,7 puntos (cuadro III-41).

*Ligero mayor
aumento del
gasto social por
habitante
en España*

CUADRO III-40

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1990-2000

(Gasto total en protección social en términos SEEPROS como porcentaje del PIB)

Países	1990	1991	1993	1996	1998	1999	2000
Alemania	25,4	26,1	28,4	29,9	29,3	29,6	29,5
Austria	26,7	27,0	28,9	29,5	28,4	28,8	28,7
Bélgica	26,4	27,1	29,3	28,6	27,6	27,4	26,7
Dinamarca	28,7	29,7	31,9	31,4	30,2	29,8	28,8
España	19,9	21,2	24,0	21,9	20,6	20,2	20,1
Finlandia	25,1	29,8	34,6	31,6	27,3	26,7	25,2
Francia	27,9	28,4	30,7	31,0	30,5	30,2	29,7
Grecia	22,9	21,6	22,1	22,9	24,2	25,5	26,4
Holanda	32,5	32,6	33,6	30,1	28,4	28,0	27,4
Irlanda	18,4	19,6	20,2	17,8	15,5	14,8	14,1
Italia	27,4	25,2	26,4	24,8	25,0	25,3	25,2
Luxemburgo	22,1	22,5	23,7	24,0	21,7	21,8	21,0
Portugal	15,2	17,2	21,0	21,2	22,1	22,6	22,7
Reino Unido	23,0	25,7	29,0	28,1	26,9	26,5	26,8
Suecia	33,1	34,3	39,0	34,7	33,4	32,9	32,3
UE 15	25,5	26,4	28,8	28,4	27,6	27,5	27,3

Nota: incluye gastos de prestaciones sociales de funcionamiento y otros gastos.

 Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000.*

CUADRO III-41

EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1996-2000

(Gasto en protección social en términos SEEPROS por habitante a precios constantes. 1995=100)

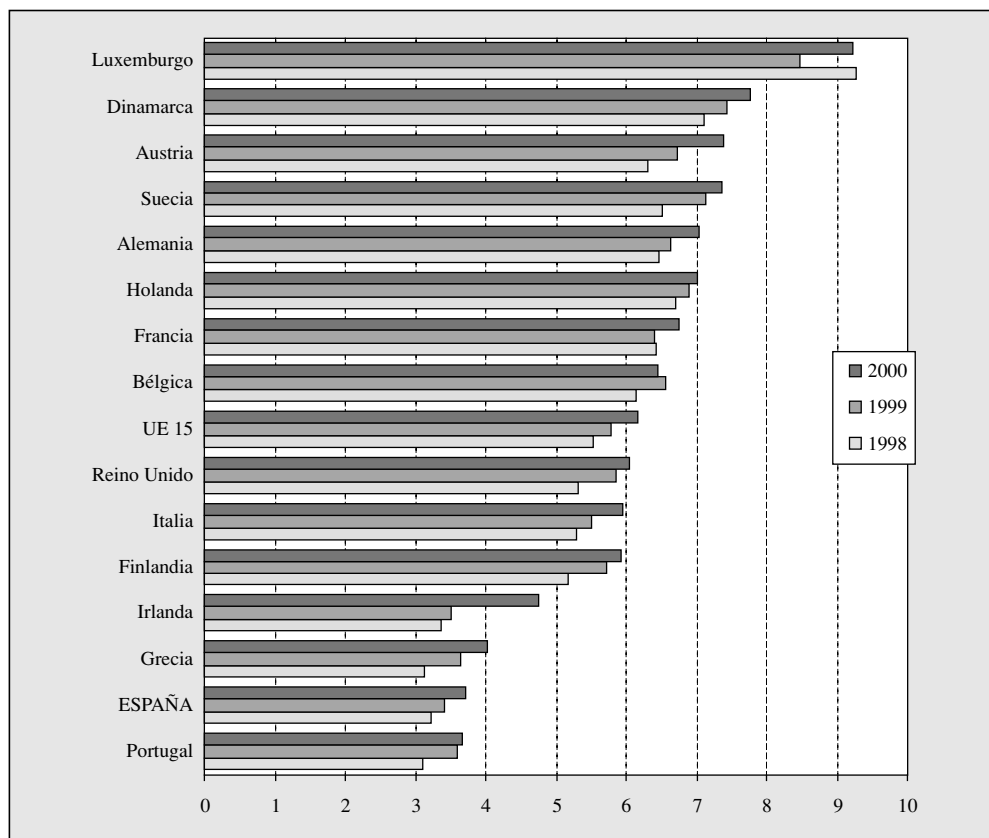
Países	1996	1997	1998	1999	2000
Alemania	104,1	102,9	104,9	107,6	107,9
Austria	101,2	101,7	104,0	108,9	110,8
Bélgica	102,3	102,8	104,6	106,8	106,7
Dinamarca	99,9	99,3	100,4	101,7	101,8
España	101,5	102,5	104,3	106,8	109,7
Finlandia	101,7	100,6	100,0	100,3	99,9
Francia	101,2	102,1	104,4	106,4	107,0
Grecia	104,5	111,4	120,3	131,6	142,6
Holanda	99,6	100,7	101,0	102,1	104,6
Irlanda	101,0	106,5	110,2	116,6	121,4
Italia	102,4	107,5	107,9	110,6	112,9
Luxemburgo	104,2	107,1	109,2	115,7	117,9
Portugal	99,1	105,5	115,0	122,6	127,1
Reino Unido	102,6	104,6	106,3	107,9	113,8
Suecia	99,3	98,6	100,7	103,9	105,2
UE 15	101,7	102,6	104,4	106,9	108,7

 Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000.*

GRÁFICO III-26

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998-2000

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS. Paridades de poder adquisitivo, miles de unidades)

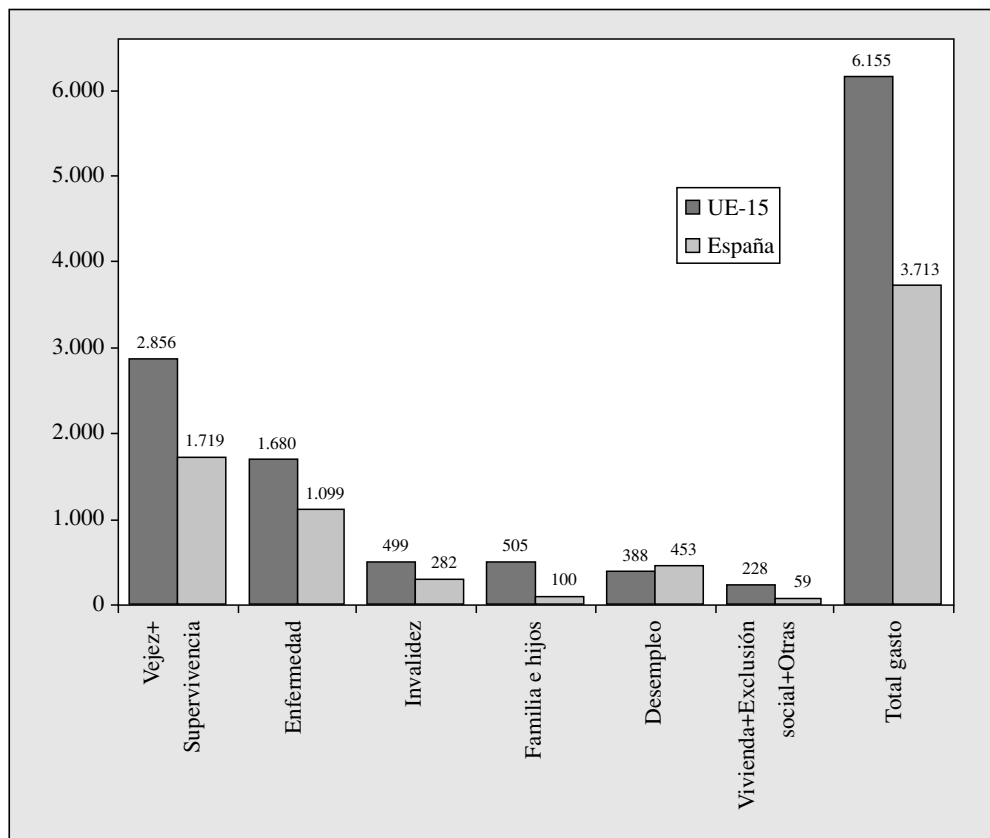


Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000.*

El resultado de 2000 en España, por otra parte, significó su vuelta al penúltimo lugar por gasto de protección social por habitante medido en paridades de poder de compra (PPA) (gráfico III-26), esto es, en unidades homogéneas calculadas para eliminar el efecto de los distintos niveles de precios en los importes monetarios expresados en cualquier moneda. En 1999, el gasto de protección social por habitante en España fue de 3,54 miles de PPA, equivalente al 60,5 por 100 del gasto medio en la Unión Europea en esos mismos términos. En 2000, el gasto en España creció hasta 3,71 miles de PPA, pero supuso un 60,3 por 100 del gasto medio en la Unión Europea.

GRÁFICO III-27
**GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA
 Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000**

(Gasto por habitante en cada grupo de funciones, PPA)



Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000*.

En los dos mayores grupos de funciones de gasto, vejez y supervivencia y enfermedad, se observa una diferencia similar entre España y la Unión Europea, aunque algo mayor en el caso del primero. A cambio, todavía en 2000 el gasto en protección por desempleo por habitante fue mayor en España (gráfico III-27), donde había adquirido, como consecuencia del fuerte aumento del paro que provocó la crisis económica de los primeros años noventa, un peso muy significativo: en 1995, el gasto en prestaciones en esta función representaba un 16,5 por 100 del total, frente a un 8,4 por 100 en la Unión Europea; en el año 2000, esos porcentajes fueron, respectivamente, 12,2 por 100 y 6,3 por 100.

En los grupos de funciones «familia e hijos» y «vivienda, exclusión social y otras», los datos de avance para 2000 exhiben diferencias relativas mucho mayores entre España y la Unión Europea. En el primer grupo, el gasto europeo por habitante era cinco veces mayor que el español, y en el segundo, casi cuatro veces mayor. No obstante, la evolución en España, sobre todo en el primer grupo de funciones, es positiva: en 1995, el gasto por habitante en la media de la Unión Europea era nada menos que siete veces más alto que el correspondiente al caso español. Cabría, además, recordar algunas precisiones básicas, entre ellas que el SEEPROS no incluye los beneficios fiscales, algunos de los cuales, como es el caso de los asociados a la adquisición de vivienda, tienen mucha importancia en España.

Del lado de los ingresos, de acuerdo con los datos de SEEPROS para 2000, las cotizaciones de los empleadores (empresarios y organismos públicos por sus funcionarios y personal laboral) aportaron cerca del 53 por 100 del total, porcentaje ligeramente superior al del año anterior y, desde luego, mucho más alto que el correspondiente a la Unión Europea (gráfico III-28), donde representaron un 38 por 100 de los ingresos totales.

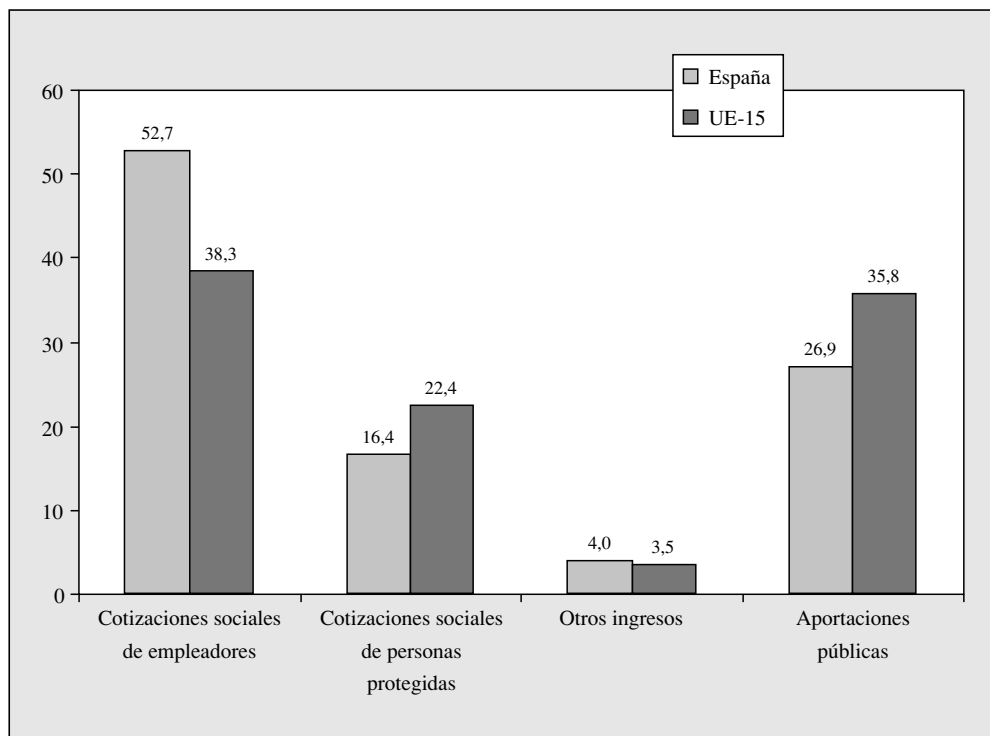
Ingresos: fuerte peso de las cotizaciones de los empleadores

Las aportaciones públicas en España supusieron, a su vez, un 27 por 100 de los ingresos, frente al 36 por 100 en la Unión Europea, y las cotizaciones de las personas protegidas algo más del 16 por 100, seis puntos menos que en el conjunto europeo. Estos datos no sólo reflejan la diferente estructura de financiación de la protección social en España, sino que incluso muestran cierto retroceso respecto a los de años anteriores, sobre todo en la importancia relativa de las aportaciones públicas y de las cotizaciones de las personas protegidas.

Y es que, aunque las cotizaciones sociales de los empleadores sean, tanto en España como en la Unión Europea, la principal fuente de financiación de la protección social, la distancia entre uno y otro caso es muy notable, compensada en sentido inverso por la menor importancia relativa de las aportaciones públicas en España. Entre 1991 y 2000, además, la divergencia entre ambas estructuras se ha ampliado. En 2000, el peso de las cotizaciones sociales en la Unión Europea era cerca de cuatro puntos más bajo que en 1991, y el de las aportaciones públicas casi cinco puntos

GRÁFICO III-28
**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN ESPAÑA
 Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000**

(Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)



Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000.*

mayor; en cambio, la evolución en España arrojaba un peso de las cotizaciones sociales apenas ocho décimas más bajo en 2000 que en 1991, y un porcentaje de aportaciones públicas también menor que en ese primer año (cuadro III-42). En 2000, último año para el que se dispone de datos de ingresos en porcentaje del PIB, las aportaciones públicas en España representaron algo menos de un 6 por 100, frente a un 10,3 por 100 en la Unión Europea. Ello da pie a recordar una aseveración habitual en estas páginas: la necesidad de planteamientos de una mayor participación del Estado y de cumplimiento cuanto antes de los compromisos de separación de las fuentes de financiación, corriendo a cargo del Estado todas las prestaciones de carácter no contributivo.

CUADRO III-42
**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN LA UNIÓN
 EUROPEA, 1991-2000**

(Porcentaje de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)

Países	Aportaciones públicas		Cotizaciones sociales empleadores		Cotizaciones sociales personas protegidas		Otros ingresos	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Alemania	26,9	32,5	42,2	36,9	28,3	28,2	2,6	2,4
Austria	35,7	35,3	38,1	37,1	25,1	26,8	1,2	0,8
Bélgica	21,4	25,3	43,7	49,5	25,7	22,8	9,2	2,5
Dinamarca	81,7	63,9	7,2	9,1	4,5	20,3	6,6	6,7
España	27,3	26,9	53,2	52,7	16,7	16,4	2,7	4,0
Finlandia	44,1	43,1	40,9	37,7	7,2	12,1	7,8	7,1
Francia	17,6	30,6	50,4	45,9	28,3	20,6	3,6	2,9
Grecia	32,8	29,1	38,1	38,2	20,3	22,6	8,8	10,1
Holanda	23,9	14,2	20,1	29,1	40,3	38,8	15,7	17,9
Irlanda	60,0	58,3	24,0	25,0	15,0	15,1	1,0	1,5
Italia	29,1	39,8	52,6	43,2	16,1	14,9	2,2	2,1
Luxemburgo	40,6	47,1	29,8	24,6	22,1	23,8	7,5	4,5
Portugal	26,1	38,7	41,8	35,9	19,1	17,6	13,0	7,8
Reino Unido	44,6	47,1	27,9	30,2	25,8	21,4	1,7	1,3
Suecia		46,7		39,7		9,4		4,3
UE 15	30,9	35,8	41,4	38,3	23,6	22,4	4,1	3,5

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1991-2000.*

3.3. ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PRESTACIONES ECONÓMICAS

Como es sabido, la acción protectora de la Seguridad Social comprende un conjunto de prestaciones, que pueden ser clasificadas en económicas y sociales. Las primeras, de contenido dinerario, básicamente se componen, por una parte, de pensiones y prestaciones que atienden al acaecimiento de diversas contingencias con carácter «permanente» (como la vejez o la invalidez), y, por otra parte, de prestaciones que cubren ciertas contingencias de duración temporal (como la incapacidad temporal, o la prestación por maternidad). Las prestaciones sociales, a su vez, consisten en la provisión de servicios a las personas protegidas, y agrupan la asistencia sanitaria y un conjunto denominado servicios sociales (fundamentalmente atención a personas con discapacidad, personas mayores, e inmigrantes y re-

fugiados), gestionados, según sus competencias, por el IMSERSO y las Comunidades Autónomas, a los que cabría añadir, en las actuaciones de prevención de riesgos laborales, a las Mutuas.

Así, aunque el presente apartado se dedicará al estudio de esas prestaciones económicas que se acaban de indicar, y el siguiente a las prestaciones sociales, no debe olvidarse la importancia, dentro de la protección social, de la asistencia sanitaria, aunque ésta se desarrolle, como pieza básica de los indicadores de calidad de vida, en el epígrafe 2.2, así como de la protección por desempleo, aunque se estudie, como componente de las denominadas políticas de empleo, en el capítulo II de esta Memoria: en conjunto, las prestaciones económicas en 2002 supusieron un gasto presupuestado¹⁵⁶ de 62.911,2 millones de euros, la asistencia sanitaria 11.215,5 millones, y los servicios sociales 495,4 millones.

*Nueva
desviación
en la IT*

Un 89,4 por 100 del presupuesto de prestaciones económicas se destinó a pensiones contributivas, un 2,8 por 100 a pensiones no contributivas, un 3,1 por 100 a incapacidad temporal, un 1,4 por 100 a la prestación por maternidad y riesgo por embarazo, y un 1,3 por 100 a la prestación familiar por hijo a cargo. Esa estructura es muy similar a la de años anteriores y, aun sin disponer de datos correspondientes al total del ejercicio, los avances de liquidación hablan de un buen grado de cumplimiento, con la destacable excepción del pago correspondiente a incapacidad temporal, que de nuevo arroja una importante desviación al alza sobre lo presupuestado. Con datos de ejecución presupuestaria hasta noviembre de 2002, el gasto en términos de obligaciones reconocidas por esta prestación ascendió a 4.012,5 millones de euros; como el presupuesto inicial correspondiente al total del ejercicio 2002 se fijó en 4.026,7 millones, elevando a 12 meses la cifra de los 11 ya liquidados se puede estimar esa desviación en torno a un 9 por 100. Esta circunstancia es doblemente reseñable si se recuerda que en 2001 el gasto realizado en incapacidad temporal creció un 5 por 100 (cerca de un 9 por 100 en el caso del pago delegado), muy por encima de lo previsto como ya había sucedido en 2000, y que de nuevo en 2002 el presupuesto inicial se había situado por debajo del gasto realizado en el ejercicio anterior.

¹⁵⁶ MTAS, *Indicadores económicos de la Seguridad Social* (Boletín mensual, diciembre 2002). La cifra corresponde al agregado de Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social.

Cabe recordar que desde hace varios años se aplican medidas tendentes a evitar una utilización indebida de esta prestación. La financiación de los Servicios de Salud autonómicos contempla una parte vinculada a la consecución de objetivos en este campo, que implica la realización de revisiones de los procesos de IT gestionados por aquéllos¹⁵⁷. Asimismo, el Acuerdo de 9 de abril de 2001 recogía este mismo objetivo incluyendo una serie de medidas de lucha contra el fraude que tuvieron cabida en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo artículo 34 reordena el encadenamiento de las situaciones de incapacidad temporal y desempleo mediante un ajuste de la cuantía y duración de las correspondientes prestaciones, estableciendo además la extinción del derecho como sanción a la no comparecencia del beneficiario, sin causa justificada, a los exámenes o reconocimientos médicos.

3.3.1. Pensiones contributivas

Tanto por su número como por su importancia económica las pensiones contributivas son la pieza básica del sistema de protección social español y centran, por su fuerte vínculo con la demografía, la discusión sobre el futuro de éste. En el año 2002, el número de pensiones de este tipo ascendía, como promedio, a más de 7,7 millones, con un importe medio mensual de 516 euros; en total, supusieron un 87 por 100 de las prestaciones económicas percibidas, comportando un gasto equivalente al 8 por 100 del PIB. El incremento en el número de pensiones se situó en un 0,9 por 100, similar al de los tres últimos años y bastante por debajo de lo observado en el periodo anterior (gráfico III-29). Esta tendencia se encuentra estrechamente ligada al efecto de la entrada en la edad de jubilación de los nacidos en los años de la Guerra Civil y, como es de sobra conocido, se prolongará sólo hasta el final de la presente década; a partir de entonces, el crecimiento anual del número de pensiones será progresivamente más alto.

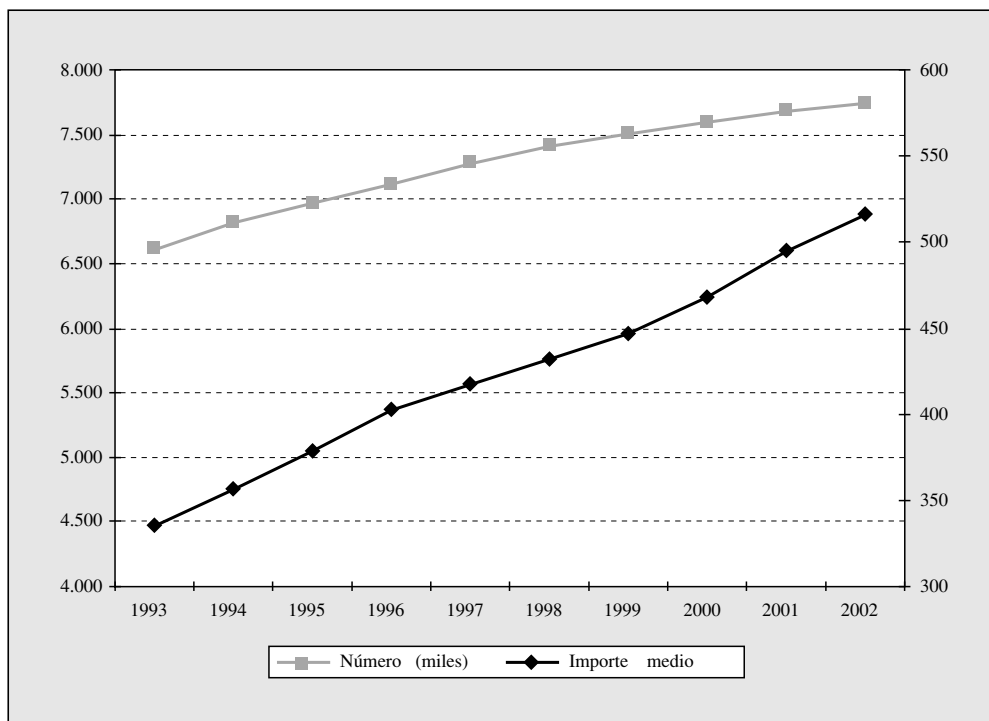
*Un 8 por 100
del PIB*

A su vez, el importe medio creció inicialmente un 4,3 por 100, tanto por la revalorización de las pensiones ya en vigor como por

¹⁵⁷ En el nuevo modelo de financiación autonómica, este tipo de actuación se enmarca en fondo específico de financiación sanitaria, denominado Programa de Incapacidad Temporal,

GRÁFICO III-29

PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1993-2002
 (Total clases y regímenes. Número medio anual en miles e importe medio mensual en euros corrientes)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

el denominado efecto sustitución, es decir, por el mayor importe medio de las nuevas altas y el menor importe medio de las bajas definitivas: en 2002, se produjeron 421.000 altas de pensiones contributivas, con un importe medio mensual de 572 euros, y 349.000 bajas, cuyo importe medio mensual era de 456 euros. Por otro lado, las pensiones mínimas se incrementaron en un 3,9 por 100, un punto por encima del año anterior, en virtud del citado Acuerdo de abril de 2001, fijándose para la jubilación mayor o igual a 65 años o la invalidez en 453,98 euros al mes con cónyuge a cargo y en 385,50 en otro caso, que es el mismo importe previsto para la pensión de viudedad de los mayores de 65 años. Pese a ello, se redujo de nuevo el número de pensiones contributivas con complemento de mínimos, sin duda por ese efecto de sustitución que se acaba de citar.

El Informe Económico Financiero adjunto a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2003 cifraba en un 30,8 por 100 del total las pensiones contributivas con dicho complemento en 2002, frente a un 31,2 por 100 en 2001; desde 1992, el descenso acumulado de ese porcentaje es de casi 9 puntos.

La mayor parte de estas pensiones fue de jubilación, cuyo número medio se situó, en 2002, cerca de los 4,6 millones (gráfico III-30), un 0,7 por 100 más que en 2001, y cuyo importe medio mensual ascendió a 588 euros, un 4,1 por 100 superior al de ese año. En esta clase de pensiones, el número de altas correspondiente a 2002 fue inferior en apenas 10.000 beneficiarios al del año anterior, de manera que parece difícil apreciar el efecto de las medidas adoptadas a finales de 2001 para favorecer la prolongación de la vida laboral, pues el mero componente demográfico que antes se explicó basta para explicar ese pequeño descenso.

También creció en 2002 el número de pensiones de viudedad, cerca de un 1,5 por 100, así como su importe medio mensual, que se situó en 368 euros. Las últimas reformas¹⁵⁸ llevadas a cabo en 2001 supusieron un ligero incremento de la pensión de viudedad, que pasó del 45 al 46 por 100 de su base reguladora, en general y, en el caso de que existan menores ingresos y cargas familiares, el porcentaje a tener en cuenta será del 70 por 100. Pero dicho incremento no parece haberse traducido en un crecimiento sustancial del importe medio percibido por los beneficiarios de esta clase de pensión, que creció un 5,4 por 100 en 2002, casi lo mismo que en 2001 (un 5,2 por 100) y en 2000 (un 5,3 por 100). Por otra parte, tales modificaciones suponen, de hecho, introducir criterios no contributivos en una prestación contributiva y siguen sin resolver la cuestión básica relativa al diseño futuro de ésta, que no es otra que el cambio en el concepto de familia, cada vez menos asociado a la institución matrimonial y a la permanencia del carácter indisoluble de ese vínculo, y sobre todo en el que ya no es la norma el desempeño de trabajo remunerado fuera del hogar por uno sólo de los cónyuges.

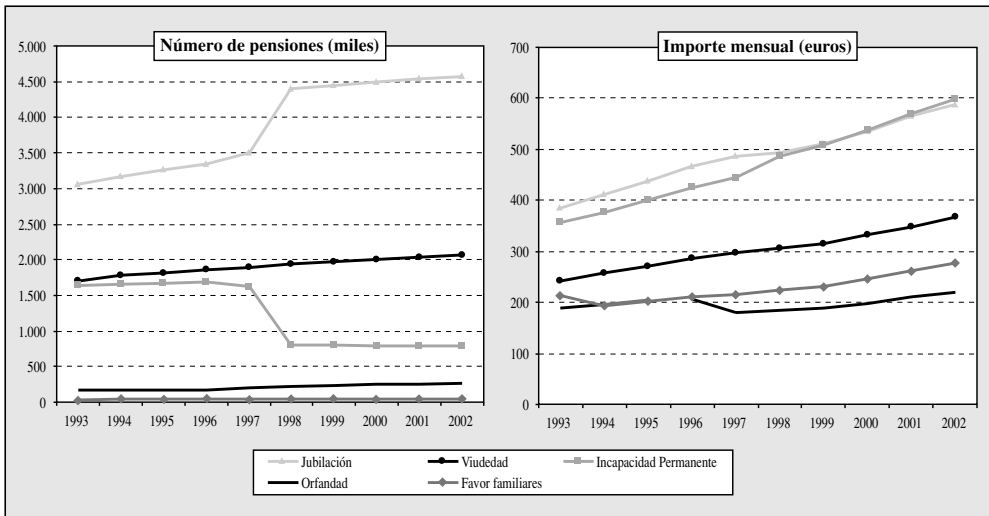
*Nuevas
modificaciones
en viudedad
y orfandad*

A su vez, las pensiones de orfandad aumentaron un 3,7 por 100, entre otros factores por la ampliación, mediante el ya citado RD

¹⁵⁸ Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia.

GRÁFICO III-30
**PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 POR CLASES, 1993-2002**

(Número medio anual de pensiones de cada clase en miles e importe medio mensual en euros corrientes)



Nota: El RD 1647/1997, de 17 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social, estableció que las pensiones de incapacidad permanente, cuando sus beneficiarios cumplan 65 años de edad, pasarán a denominarse pensiones de jubilación. El cambio en la estadística se refleja en el año 1998, resultando un trasvase entre ambas clases de en torno a 900.000 pensiones.

Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

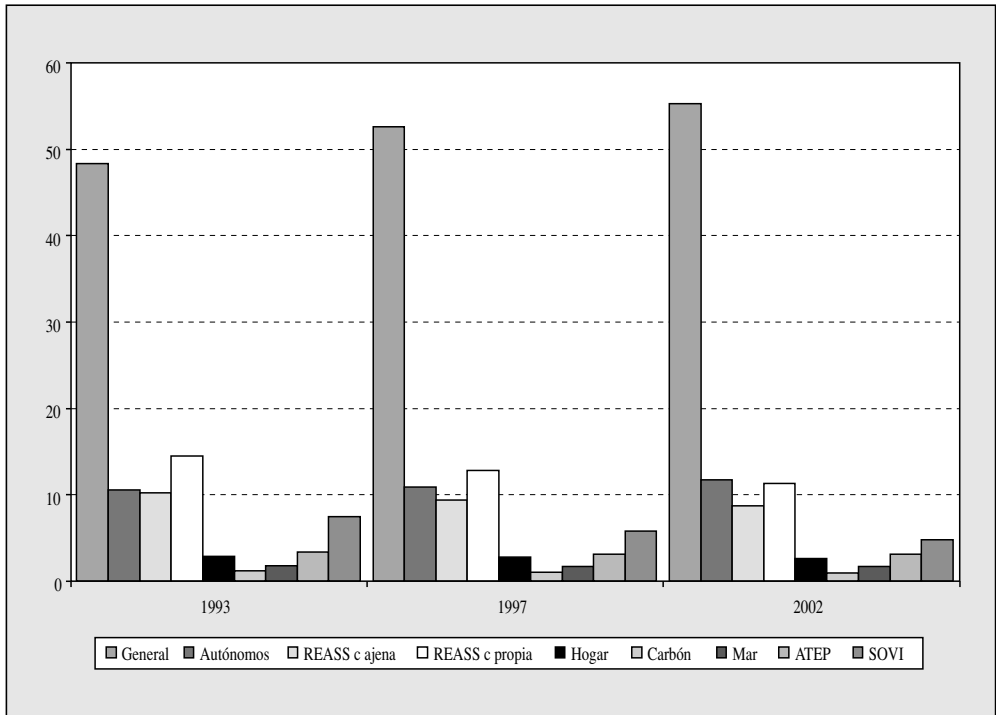
1465/2001, hasta los 22 años del límite de edad general para su percepción; esta ampliación continúa el proceso iniciado en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, que estableció una elevación progresiva de dicha edad, en un año cada año, hasta alcanzar los 21 en el año 1999. Las pensiones de incapacidad permanente, en cambio, redujeron ligeramente su número, continuando la tendencia iniciada a partir de la Ley 24/1997. Como dato adicional cabe anotar, además, un pequeño descenso en el número de altas de esta clase de pensiones, que viene también a proseguir dicha tendencia.

Prosiguió el ascenso del Régimen General

La distribución de las pensiones contributivas por regímenes, de otro lado, está crecientemente dominada por el General, que agrupó en 2002 a algo más del 55 por 100 del total en vigor, cerca de

GRÁFICO III-31
PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
POR RÉGIMENES, 1993-2002

(Porcentaje de las pensiones en cada régimen sobre el total de pensiones)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

1 punto más que en el año anterior y 7 puntos más que diez años atrás. El segundo régimen por número de pensiones es el de Autónomos, con algo más de 900.000 pensiones en 2002, pero cabe recordar que el REASS mantiene un número cercano a 1.542.000 pensiones, un 56 por 100 de ellas correspondientes a quienes cotizaron por cuenta propia. De todas formas, es evidente la progresiva tendencia a agrupar la mayor parte de las pensiones en dos grandes regímenes, el General y el de Autónomos (gráfico III-31), que viene además propiciándose desde el Pacto de Toledo con diferentes reformas normativas, aunque es difícil determinar en qué medida tales reformas están acelerando esa tendencia, porque en primer lugar responde al propio cambio en la estructura económica y del empleo.

*Diferente
importancia de
las clases de
pensión por sexo*

Un aspecto básico de la descripción de las pensiones contributivas reside en la distribución de los beneficiarios por sexo, pues aunque en conjunto las mujeres son cerca de la mitad de éstos, ello se debe al elevado número de mujeres en la pensión de viudedad: en el año 2001, un 93 por 100 de las pensiones de viudedad tenía como titular a una mujer, frente a un 33 por 100 de las pensiones de jubilación y un 30 por 100 de las de incapacidad permanente. Ello explica, pero sólo en parte, una más baja protección social por este tipo de prestaciones en el género femenino, porque la viudedad tiene, por definición, cuantías inferiores a las otras dos grandes clases de pensiones contributivas.

Y se afirma que sólo en parte, porque un breve repaso a la distribución por edades de los importes medios de las pensiones contributivas por clase arroja resultados muy claros: en 2001, el importe medio mensual de las pensiones de jubilación correspondientes a varones entre 65 y 69 años de edad alcanzó los 710,5 euros, mientras que el de las correspondientes a mujeres en ese mismo grupo de edad se situó en 445,9 euros.

No obstante, como ya se señaló en el Informe 4/2000, del CES, sobre la Protección social de las mujeres, esta diferencia tiende a reducirse, y lo hará cada vez más deprisa en el futuro, empujada tanto por la progresiva incorporación femenina a ocupaciones laborales con mayor remuneración —que implica su cotización por bases más altas— como por su mayor permanencia a lo largo de la vida laboral en el mercado de trabajo, que determinará en más ocasiones (sobre todo si se avanza sustancialmente en la mejora de la estabilidad en el empleo y en las fórmulas de conciliación de la vida laboral y familiar) el cumplimiento de los años de cotización requeridos y en el alza de los importes percibidos.

Una indicación de lo primero puede verse acudiendo también al detalle de las cuantías de las pensiones contributivas por sexo y edad: en el grupo de 60 a 64 años, el importe medio mensual en 2001 de las pensiones de incapacidad permanente cuyos titulares eran mujeres era un 67 por 100 del correspondiente a titulares varones, pero a medida que se descendía en los grupos de edad las diferencias se acortaban, hasta situarse esa *ratio* en un 92 por 100 para el grupo de 35 a 39 años (cuadro III-43).

CUADRO III-43
**PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTES MEDIOS POR CLASE,
 SEXO Y EDAD, 2001**

(Número de pensiones en vigor en miles e importe medio mensual en euros.
 Datos a 31 de diciembre)

Edades	Incapacidad permanente				Viudedad				Jubilación			
	Número		Importe medio		Número		Importe medio		Número		Importe medio	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total	551,8	236,3	634,29	446,54	138,8	1.919,6	282,93	355,84	3.050,5	1.520,6	650,90	405,19
Menores de 25 años	1,5	0,3	454,43	389,86	0,1	0,3	330,47	351,38				
De 25 a 29 años	5,8	1,7	492,17	426,14	0,1	1,4	331,57	356,11				
De 30 a 34 años	14,6	4,7	529,28	478,79	0,6	6,2	349,76	364,60				
De 35 a 39 años	27,7	9,2	562,23	519,41	2,3	13,8	355,00	385,04				
De 40 a 44 años	45,4	18,2	578,99	531,92	5,0	23,3	373,26	401,18				
De 45 a 49 años	61,4	25,2	607,04	541,23	6,9	36,2	396,46	410,53				
De 50 a 54 años	91,5	33,5	623,14	495,37	8,6	59,2	388,15	406,43				
De 55 a 59 años	133,1	47,1	683,30	489,01	9,4	94,5	361,01	389,94				
Menores de 60 años									14,3	0,2	1.242,78	694,58
De 60 a 64 años	163,9	60,2	663,75	445,38	9,2	130,2	328,10	389,65	216,3	50,3	749,83	461,68
De 65 y más años	7,1	36,1	417,20	217,29								
De 65 a 69 años					14,5	234,3	298,46	386,70	878,7	361,9	710,54	445,88
De 70 a 74 años					18,3	317,0	272,09	373,14	799,3	354,9	665,32	431,16
De 75 a 79 años					22,5	368,0	247,00	351,14	594,2	312,1	612,45	402,70
De 80 a 84 años					19,3	311,9	228,11	327,97	327,5	226,6	564,28	370,51
De 85 y más años					21,8	323,5	206,40	305,14	220,2	214,5	457,54	320,33

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Para completar la descripción anterior parece interesante acudir a algunos datos que aproximan, de manera similar a la metodología SEEPROS, varios indicadores sobre la extensión y la intensidad de la acción protectora de estas pensiones. Estos datos, correspondientes a octubre de 2002, están tomados de la denominada REPROS que elabora la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social¹⁵⁹. Según esta fuente, la cobertura del total de pensiones se acerca al 20 por 100 de la población, con un total de prestaciones por habitante de 101,6 euros mensuales. Se ofrece, asimismo, el porcentaje de pensiones contributivas, por clases, sobre la población de 65 y más años (dada la fuerte concentración de las pensiones en esas edades, aunque de hecho alcancen a más tramos de población), y sobre las personas entre 16 y 64 años, que puede interpretarse como indicador de esfuerzo, ya que aproxima el volumen de población potencialmente activa.

REPROS:
 extensión
 e intensidad
 de la acción
 protectora

¹⁵⁹ «Estadísticas de Prestaciones», REPROS, *Retrato de la Protección Social* n.º 23, diciembre 2002.

Diferencias
regionales

Numerosos resultados de esta información ofrecen gran interés, pero lo que quizá llama más la atención es la notable dispersión territorial de la cobertura, en especial en algunas clases de pensiones (cuadro III-44). La pensión de jubilación contributiva, por ejemplo, alcanzaba a un 79 por 100 de los mayores de 65 años en Galicia, 12 puntos por encima del total nacional, mientras que en Canarias esa extensión se situaba en un 54 por 100, 13 puntos por debajo de ese total.

También se aprecian diferencias importantes en cuanto a la referencia a la intensidad de la acción protectora de las pensiones contributivas, en un amplio rango de variación en 2002, que comprende desde 62,2 euros mes en Canarias hasta 171,3 en Asturias (cuadro III-45). La pensión de jubilación suponía en ese año, sobre el total de personas de 65 y más años, 278,5 euros al mes en Extremadura, la mitad que en Asturias y en el País Vasco. Estas di-

CUADRO III-44
COBERTURA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS, POR CLASE, 2002
(Porcentaje de pensiones sobre la población en cada tramo de edad considerado.
Datos a octubre de 2002)

Comunidades Autónomas	Total Clases (1)			Incapac. Permanente			Jubilación			Viudedad		
	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años
Andalucía	16,8	25,2	117,4	2,4	3,6	16,6	9,0	13,5	62,8	4,6	6,8	31,8
Aragón	22,5	34,8	103,7	1,8	2,8	8,4	13,9	21,5	63,8	6,1	9,5	28,1
Asturias	27,3	40,7	129,2	3,0	4,5	14,1	15,6	23,3	73,8	7,7	11,5	36,6
Baleares	19,9	29,9	126,5	2,4	3,6	15,2	11,7	17,5	74,1	5,2	7,8	32,9
Canarias	12,8	18,4	102,1	1,5	2,1	11,7	6,8	9,7	54,0	3,7	5,3	29,3
Cantabria	23,1	34,0	123,9	2,1	3,1	11,4	13,8	20,4	74,2	6,2	9,1	33,1
Castilla y León	23,0	35,4	104,5	1,7	2,6	7,7	14,3	22,1	65,3	6,1	9,3	27,5
Castilla-La Mancha	18,3	28,7	95,3	1,6	2,4	8,1	10,9	17,1	56,8	5,0	7,9	26,3
Cataluña	22,6	33,7	124,7	2,4	3,5	13,0	13,9	20,7	76,4	5,8	8,7	32,0
C. Valenciana	19,1	28,3	117,1	1,9	2,8	11,4	11,2	16,6	68,6	5,3	7,9	32,5
Extremadura	17,9	28,0	99,2	1,7	2,6	9,2	10,1	15,8	56,0	5,2	8,1	28,8
Galicia	25,2	37,8	125,1	2,1	3,2	10,6	15,9	23,9	79,1	6,2	9,2	30,5
Madrid	16,2	23,7	99,4	1,2	1,8	7,5	9,7	14,3	59,9	4,5	6,7	27,9
Murcia	17,7	26,7	122,4	2,5	3,7	17,1	9,8	14,8	68,1	4,6	6,9	31,8
Navarra	19,3	28,4	106,7	1,9	2,7	10,3	11,7	17,2	64,8	5,0	7,3	27,6
País Vasco	21,5	31,1	117,7	2,0	2,9	11,0	12,7	18,4	69,5	5,9	8,6	32,4
La Rioja	22,3	33,6	112,7	2,2	3,3	11,1	13,7	20,7	69,5	5,6	8,5	28,5
España	19,6	29,3	113,9	2,0	3,0	11,5	11,6	17,3	67,2	5,3	7,9	30,5

(1) Incluye orfandad y favor familiar.

Fuente: Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, «Estadísticas de Prestaciones», *Retrato de la Protección Social*, n.º 23, diciembre 2002.

CUADRO III-45
**INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS,
 POR CLASE, 2002**

(Euros al mes por persona en el total de población de cada tramo de edad.
 Datos a octubre de 2002)

Comunidades Autónomas	Total Clases (1)			Incapac. Permanente			Jubilación			Viudedad		
	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años	Pobl. Total	16-64 años	≥ 65 años
Andalucía	80,6	120,9	562,9	13,6	20,4	94,7	48,9	73,3	341,2	16,3	24,5	114,0
Aragón	119,3	184,8	549,9	12,2	18,9	56,3	82,3	127,4	379,1	23,0	35,7	106,1
Asturias	171,3	255,2	809,4	23,0	34,2	108,5	115,2	171,6	544,4	30,4	45,3	143,7
Baleares	93,2	140,1	592,0	13,4	20,1	85,1	61,4	92,2	389,7	17,1	25,7	108,8
Canarias	62,2	89,6	496,9	7,8	11,3	62,6	39,0	56,1	311,3	13,6	19,5	108,3
Cantabria	123,4	181,9	663,3	13,2	19,5	71,1	85,4	125,8	459,0	22,4	33,0	120,5
Castilla y León	114,8	176,9	522,5	10,7	16,4	48,5	80,3	123,8	365,7	21,7	33,4	98,7
Castilla-La Mancha	86,6	136,4	452,2	8,3	13,1	43,4	58,0	91,3	302,6	18,6	29,2	97,0
Cataluña	120,7	180,0	665,7	14,3	21,4	79,1	83,4	124,5	460,2	21,5	32,1	118,8
C. Valenciana	90,9	134,4	556,4	10,2	15,1	62,3	60,1	88,9	368,2	19,0	28,1	116,2
Extremadura	79,1	123,8	438,3	8,1	12,6	44,6	50,3	78,7	278,5	18,8	29,4	104,1
Galicia	108,8	163,1	539,8	10,9	16,4	54,3	76,7	115,0	380,6	19,0	28,5	94,2
Madrid	99,5	145,9	611,9	8,7	12,8	53,6	70,3	103,1	432,6	18,8	27,5	115,5
Murcia	81,5	122,9	564,2	12,0	18,0	82,8	52,1	78,5	360,2	15,9	23,9	109,8
Navarra	109,5	161,3	607,0	13,5	19,8	74,6	74,8	110,2	414,7	19,4	28,5	107,4
País Vasco	140,3	203,2	769,0	15,8	22,8	86,4	96,8	140,1	530,4	25,4	36,7	139,0
La Rioja	110,9	167,0	561,2	13,1	19,7	66,2	75,6	113,8	382,3	20,5	30,9	103,9
España	101,6	151,8	589,5	12,0	17,9	69,6	68,3	102,2	396,6	19,4	29,0	112,8

(1) Incluye orfandad y favor familiar.

Fuente: Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, «Estadísticas de Prestaciones», *Retrato de la Protección Social*, n.º 23, diciembre 2002.

ferencias, sin duda, responden al muy diverso historial de cotizaciones por grupos, regímenes y sectores de los actuales beneficiarios en cada Comunidad Autónoma, que compendían por otra parte lo que ha sido la historia económica reciente de las distintas regiones españolas, pero contribuyen a recordar uno de los factores menos citado en la lenta convergencia de la renta en el interior del país.

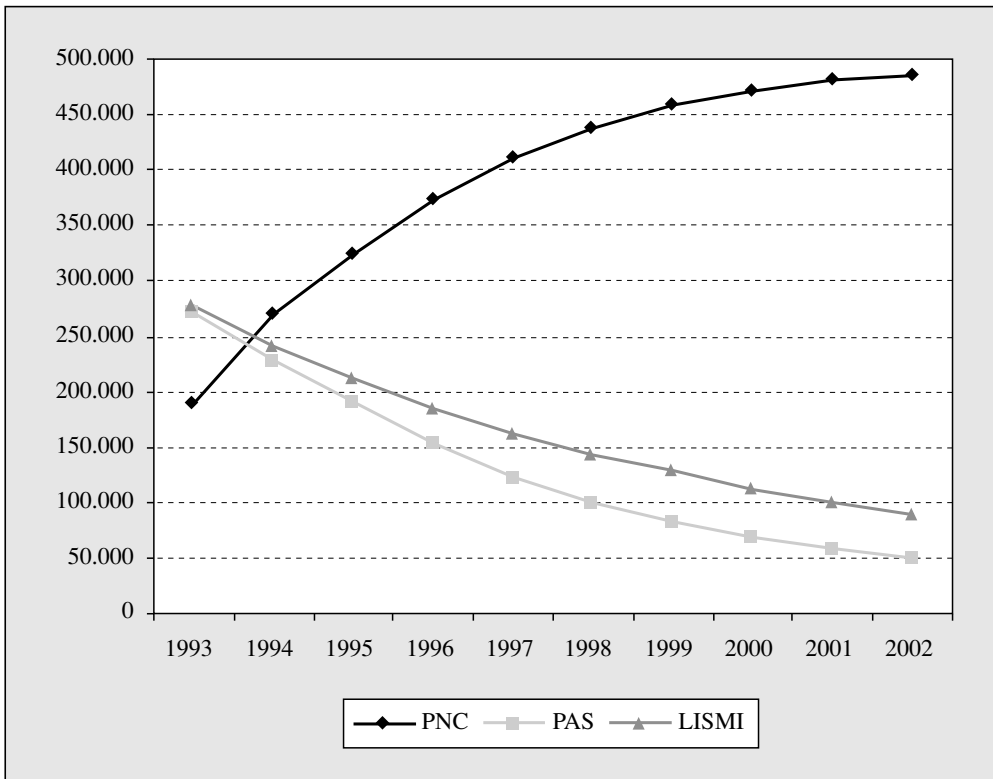
3.3.2. Prestaciones no contributivas

En 2002, el número medio de beneficiarios de prestaciones no contributivas se cifró en cerca de 625.000, de los cuales un 86 por 100 correspondieron a pensiones no contributivas de la Seguridad Social y pensiones asistenciales, y el resto a perceptores de prestaciones de la LISMI, que incluye a los que reciben

*Bajo aumento
en el número
de beneficiarios
de PNC*

prestación farmacéutica y asistencia sanitaria (algo más de 22.000 personas). Estas cifras son ligeramente inferiores a las del año anterior (gráfico III-32), tanto por la progresiva reducción de las pensiones asistenciales y los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona de la LISMI que aún subsisten, como por el bajo aumento en el número de beneficiarios de pensiones no contributivas, que a partir de la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, deberán recoger progresivamente la cobertura de las anteriores pensiones asistenciales y las prestaciones de la LISMI, a excepción del subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

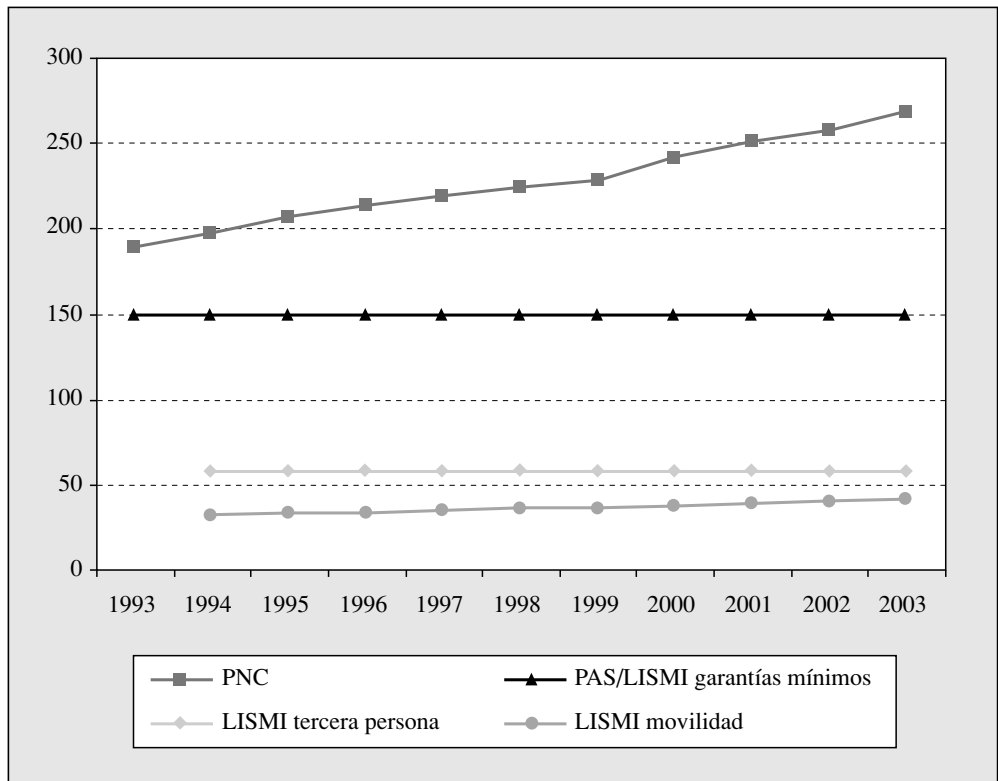
GRÁFICO III-32
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1993-2002
 (Número medio anual)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

Todas estas prestaciones se financian mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, y su reconocimiento y gestión corresponde al IMSERSO y a los organismos competentes de las Comunidades Autónomas con funciones y servicios transferidos. El importe mensual fijado en 2002 para las PNC fue de 258,7 euros, y para la movilidad de 40,2 euros, un 2,7 por 100 superior al de 2001 en los dos casos; para el año 2003 se han incrementado en un 3,9 por 100, quedando así las PNC en 268,8 euros y la movilidad en 41,8 euros (gráfico III-33). Lógicamente, las pensiones asistenciales y los dos subsidios de la LISMI correspondientes a garantías de mínimos y a ayuda de terceras personas permanecen con los mismos importes mensuales desde 1994: 149,9 euros en los dos primeros casos, y 58,5 euros en el último.

GRÁFICO III-33
IMPORTE MENSUAL DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1993-2003
 (Euros corrientes)



Fuente: MTAS, Boletín de Estadísticas Laborales.

*PNC: más
mujeres que
varones*

Finalmente, en cuanto a la caracterización personal de los beneficiarios de pensiones no contributivas cabe señalar que eran mujeres el 84 por 100 de los casos en la modalidad de jubilación, y el 60 por 100 en la invalidez¹⁶⁰, porcentajes muy similares a los de años anteriores, que reflejan sobre todo la mayor supervivencia femenina a edades avanzadas, pero también la frecuencia con que ésta se combina con situaciones de pobreza relativa. Curiosamente, en el caso de las pensiones de invalidez femeninas la causa más frecuente fue una discapacidad física, que agrupó al 46 por 100 de las pensiones concedidas a mujeres, mientras que en el caso de las correspondientes a titulares varones ésta fue la causa sólo en el 38 por 100 de las pensiones vigentes; a cambio, las discapacidades psíquicas fueron, entre las mujeres, un 25 por 100, y entre los varones un 38 por 100. Pero la diferencia más relevante, que habla también de esa otra cara de la mayor supervivencia femenina, es la mucho mayor concentración de pensiones de invalidez en edades muy avanzadas entre las mujeres, mientras que entre los varones hay muchos menos beneficiarios por encima de los 50 años.

*Evolución
decreciente en
las prestaciones
familiares*

Para terminar, por su naturaleza no contributiva, cabría hacer aquí referencia a las asignaciones por hijo a cargo, que constituyen las prestaciones familiares propiamente dichas del sistema de Seguridad Social y que han reflejado una evolución decreciente en la última década, salvo en el caso de los minusválidos mayores de 18 años. En julio de 2002 alcanzaban a 1.119.784 beneficiarios, de los que 734.592 correspondían a hijos menores de 18 años sin minusvalías (que percibirían 291,1 euros/año supeditados a la no superación de los 8.264,3 euros por la unidad familiar) y 181.625 a hijos menores de 18 años con minusvalías y 203.567 minusválidos mayores de esa edad (prestación no sometida al requisito de rentas). En 2002, estas asignaciones supusieron un gasto de 826,8 millones de euros, a lo que habría que añadir el correspondiente a la prestación de pago único por nacimiento de hijo a partir del tercero (450,7 euros, si no se supera el límite mencionado, lo que supuso un gasto de casi 5 millones de euros) y la prestación económica de pago único por parto múltiple (cuya cuantía depende del número de hijos, siendo de 4 veces el importe mensual del SMI en el caso más frecuente, de 2 hijos nacidos) representó un gasto de 10,8 millones de euros. En total, las prestaciones familiares del sistema supusieron un gasto en 2002

¹⁶⁰ Datos a diciembre de 2001.

de 842,4 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,2 por 100.

3.4. SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales, que constituyen en la actualidad una de las áreas fundamentales de la acción protectora, presentan varias dificultades para su aprehensión, tanto en términos conceptuales como por la determinación de su alcance práctico. Si es cierto que aún hoy continúa abierto el debate en torno a la concreción del conjunto de actividades incluidas en la rúbrica (situado en el amplio conjunto de ellas que se desarrolla en el ámbito de la política social), no lo es menos que la variedad de contextos administrativos relacionados con su aplicación es, en términos de análisis práctico, una dificultad visible si se trata de valorar de forma global.

No obstante, el proceso de transformación a que están sujetos, tanto por el empuje del cambio demográfico, como por la incorporación —o al menos, la toma de creciente protagonismo— de actores que, como el sector empresarial, exceden el orden estrictamente institucional, hacen de los servicios sociales un sector ciertamente dinámico, y de su estudio una importante materia.

Conviene aquí recordar, siquiera de manera sucinta, pues se ha desarrollado más extensamente en el apartado 3.1, la orientación del cambio demográfico a que se enfrenta la sociedad española. Como es sabido, uno de los rasgos más destacados es el progresivo envejecimiento y el aumento del número de personas dependientes.

En España viven hoy cerca de siete millones de personas mayores de sesenta y cinco años, lo que supone aproximadamente el 17 por 100 del conjunto de la población. Además, las previsiones apuntan a un 20 por 100 en pocos años, situación a la que han llegado ya algunas Comunidades Autónomas. Sin embargo, los mayores niveles de dependencia se registran en el segmento de quienes superan los setenta y cinco años, cuyo volumen alcanza hoy los tres millones de personas. Esta situación se traduce en una demanda creciente de ayuda a domicilio, servicios de tele asistencia y plazas residenciales.

Por otra parte, de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre discapacidades¹⁶¹, en España viven más de dos millones y medio de personas con alguna discapacidad, lo que significa que cerca del 10 por 100 de la población es en algún grado dependiente. Debe recordarse que siete de cada diez personas afectadas de discapacidad tienen más de sesenta y cinco años.

A todo ello hay que añadir los cambios en las estructuras convivenciales, como la reducción del tamaño de las familias, el crecimiento del número de hogares unipersonales y monoparentales, y la asunción de nuevos roles sociales por parte de las mujeres, a las que tradicionalmente se había asignado el deber no sólo de cuidar a los niños, sino también de atender a las personas dependientes, enfermos y ancianos. Su progresiva incorporación al mercado de trabajo estaría llevando hoy a una revisión profunda del reparto tradicional de roles, en la que habría de trascenderse el criterio de género, para considerar la cuestión del reparto en términos del espectro público/privado. Empero, el debate parece aún centrado en los modos de favorecer la compatibilización de las tareas domésticas y laborales en el colectivo femenino a través del ensayo de instrumentos de conciliación.

El aumento del número de personas que necesitan mínimos vitales, relacionado con la segregación social, que puede devenir en quiebra de la cohesión, sería, trascendiendo lo puramente demográfico, otro de los rasgos del nuevo escenario social, común a toda Europa¹⁶² y que plantea nuevos retos en el ámbito de la protección social y en concreto de los servicios sociales.

El otro gran cambio es sin duda el creciente fenómeno de la inmigración. En la actualidad viven en España alrededor de 1.572.000 extranjeros, algunos cientos de miles sin los permisos que son requeridos. Con toda probabilidad el número se incrementará haciendo necesaria una mayor dotación de servicios orientados a su integración en todos los órdenes.

En definitiva, las exigencias sociales se orientan hacia la garantía de prestaciones en situaciones de dependencia, la calidad en las

¹⁶¹ INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de salud, 1999*.

¹⁶² Véase el Informe del CES 2/2001: *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*.

políticas de inclusión, la garantía de mínimos vitales y la promoción para la cooperación de todos los actores sociales en el ámbito del bienestar social. Es decir, se trataría de responder desde la concreción de los servicios sociales a la necesidad de superar las condiciones que desencadenan desigualdad y pobreza, utilizando para ello mecanismos de corrección de las fuentes de marginación, con el fin último de alcanzar el máximo bienestar social.

Uno de los principios inspiradores en el desarrollo del sistema de servicios sociales en España es, como es sabido, la descentralización, pues entre sus objetivos centrales se encuentra la promoción de la proximidad de los servicios efectivos al ciudadano. Por ello deben desarrollarse en el contexto más cercano a la demanda. La consecuencia de la aplicación de ese principio es lógicamente la transferencia competencial en los ámbitos de la decisión y la gestión de los servicios sociales a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, que han de hacerse cargo de los servicios sociales básicos. Pues bien, el proceso de transferencia culminó en el año 1996. A lo largo de ese proceso y a partir de su culminación, se ha multiplicado la producción legal de ámbito autonómico en materia de servicios sociales.

La dificultad de conciliar la descentralización con la igualdad en la prestación de servicios

Pero la descentralización, deseable desde esa perspectiva, está mostrando límites en su aplicación con arreglo al principio de igualdad. Uno de los debates más nutridos en el contexto de los servicios sociales viene siendo precisamente el suscitado por la necesidad de asegurar la igualdad básica en la prestación de servicios para todos los ciudadanos al margen de donde residan¹⁶³. Por otro lado, la convivencia de competencias en varios niveles administrativos está revelando la existencia de conflictos, especialmente entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. El deslinde de las responsabilidades atribuibles a cada administración es, pues, un asunto aún no resuelto. La búsqueda de un modelo de servicios sociales cohesionado y capaz de optimizar los instrumentos aportados por todos los actores implicados¹⁶⁴, y no solo los públicos, sería el gran reto en este ámbito.

¹⁶³ En relación con esta cuestión, durante los últimos meses se ha debatido ampliamente en los foros políticos sobre la urgencia de regular la aplicación de la igualdad en la asignación de rentas mínimas, de competencia autonómica.

¹⁶⁴ La edición de esta Memoria correspondiente a 1997 recogía en el capítulo dedicado a la protección social la necesidad de una efectiva coordinación y coo-

La inexistencia de un marco general de contenidos mínimos es todavía un obstáculo, razón por la cual el acuerdo entre las Comunidades Autónomas con el fin de establecer unos criterios básicos para los servicios sociales es una asignatura pendiente¹⁶⁵.

*La red pública
de servicios*

Como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones la evaluación de los servicios sociales constituye una empresa difícil debido a la gran heterogeneidad de los programas aplicados a lo largo del territorio del Estado. Por otro lado, las fuentes de información estadística sobre la materia en su conjunto son deficitarias a causa de su escaso desarrollo en algunas Comunidades Autónomas, en las que sólo recientemente han comenzado a germinar.

No obstante, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece regularmente datos sobre las entidades que despliegan su actividad en el campo de los servicios sociales, vinculadas a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social o a la autonómica por la vía de registro, tutela o subvención, así como sobre los centros y servicios que dependen de dichas administraciones y las subvenciones concedidas por las administraciones a las entidades. Dicha información permite pues, aunque como se ha dicho de forma insuficiente y fragmentaria, realizar siquiera una aproximación panorámica al sector.

Así, puede constatarse el notable desarrollo experimentado en los últimos años por los servicios sociales en cuanto a la implantación de centros y servicios. Tal como se refleja en el Anuario de Estadísticas Laborales, entre 1997 y 2000 (último año sobre el que se dispone de información) el número de aquéllos aumentó en más de tres mil unidades¹⁶⁶, siendo especialmente significativo el incremento en los centros y servicios que atienden las necesidades de las personas mayores, que siguiendo los datos del Ministerio aumentaron en un 14 por 100 en el periodo citado (cuadros III-46 y III-47).

peración funcional, territorial e institucional en orden a satisfacer las necesidades sociales, optimizando los recursos disponibles.

¹⁶⁵ En su Informe 3/2000 *Unidad de Mercado y Cohesión Social*, el CES tuvo la ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, poniendo de manifiesto la necesidad de promover un acuerdo en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

¹⁶⁶ Debe, no obstante, tenerse en cuenta que no se registra información de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Navarra, por lo que su interpretación es limitada.

CUADRO III-46
**NÚMERO DE CENTROS Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS
 DESTINATARIOS**

	1997 (1)	1998 (2)	1999 (2)	2000 (1)
Total	13.288	12.689	14.119	16.555
Conjunto de la población	2.072	2.000	2.244	3.169
Familia	43	20	9	65
Infancia	1.050	817	1.066	1.450
Juventud	374	321	446	416
Mujeres	598	430	463	691
Personas mayores	5.768	6.058	6.645	6.549
Personas con minusvalías	2.166	2.016	2.106	2.764
Presos y ex-reclusos	43	37	41	53
Minorías étnicas	29	22	28	43
Marginados	309	320	327	413
Toxicómanos	306	229	352	298
Refugiados y asilados	31	13	13	14
Emigrantes	38	26	26	116
Víctimas catástrofes	15	2	5	19
Otros grupos	419	377	342	410
No consta	27	1	6	85

(1) Sin datos de las Autonomías de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra.

(2) Sin datos de las Autonomías de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Navarra.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2001*.

El colectivo de personas con discapacidad habría sido el otro gran beneficiado, con un incremento superior al 20 por 100. En ambos casos la práctica totalidad de los centros y servicios se encuentran adscritos a las Administraciones autonómicas.

Uno de los aspectos más destacados en la reciente evolución de los servicios sociales es el creciente protagonismo del sector no lucrativo en su prestación, cuyo avance se iniciara a partir de 1990. La relevancia de esta faceta de su desarrollo es tanto más significativa cuanto que los recursos destinados por las Administraciones Públicas al sector altruista en forma de subvenciones superan a los dedicados al desarrollo del Plan Concertado.

La información disponible sobre esta materia en el Ministerio es ciertamente, precaria debido a la falta de datos de un importante número de Comunidades Autónomas. Sin embargo, y tomando todas las precauciones interpretativas, es posible realizar una aproximación a la cuestión que se está tratando. Pues bien, lo más destacable es sin duda

CUADRO III-47
**CENTROS Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS ATENDIDOS
 Y ADMINISTRACIÓN EN LA QUE ESTÁN REGISTRADOS**

	MTAS	CCAA	Total
Total (1)	541	16.014	16.555
Conjunto de la población	246	2.923	3.169
Familia	13	52	65
Infancia	66	1.384	1.450
Juventud	40	376	416
Mujeres	15	676	691
Personas mayores	52	6.497	6.549
Personas con minusvalías	60	2.704	2.764
Presos y ex reclusos	2	51	53
Minorías étnicas	—	43	43
Marginados	4	409	413
Toxicómanos	36	262	298
Refugiados y asilados	1	13	14
Emigrantes	3	113	116
Víctimas catástrofes	—	19	19
Otros grupos	3	407	410
No consta	—	85	85

(1) Sin datos de las Autonomías de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2001*.

la primacía del sector no lucrativo en la recepción de subvenciones. En el año 2000 las asociaciones así denominadas se beneficiaron de una cantidad superior a las otorgadas a los ayuntamientos, aunque el incremento de esta última fue superior desde el año anterior.

Los datos relativos a los colectivos destinatarios de las subvenciones (cuadro III-48) muestran nuevamente la preeminencia de las personas mayores y las que padecen discapacidad. Especialmente notable ha sido el aumento del importe dedicado a los servicios sociales para los mayores, que en un solo año se ha duplicado, y el destinado al área de refugiados y asilados, que según los datos disponibles se multiplicó por cuatro en ese lapso.

*La red primaria:
el Plan
Concertado de
Prestaciones
Básicas*

El sistema de servicios sociales, que se articula en un complejo entramado, se configura en un conjunto de prestaciones y servicios ofrecidos en dos niveles fundamentales: atención primaria y atención especializada. El primero de ellos responde a la gestión de prestaciones básicas (servicios sociales generales), que depende fundamentalmente de la Administración Local.

CUADRO III-48
**SUBVENCIONES E IMPORTES SEGÚN LOS COLECTIVOS RECEPTORES,
 DE TODAS LAS ADMINISTRACIONES**
 (Miles de euros)

	Subvenciones		Importe	
	1999	2000	1999	2000
Total (1)	6.004	6.793	381.834,3	420.837,6
Conjunto de la población	1.052	739	143.159,4	113.142,7
Familia	39	24	3.009,1	1.302,3
Infancia	384	379	17.737,4	18.978,0
Juventud	169	178	7.748,7	11.847,1
Mujeres	434	713	8.873,3	15.900,5
Personas mayores	2.075	2.593	41.320,6	81.794,3
Personas con minusvalía	1.261	1.390	120.844,0	125.601,2
Presos y ex-reclusos	17	66	246,1	3.295,8
Minorías étnicas	147	158	4.433,0	5.941,5
Marginados	187	310	5.405,5	13.543,8
Toxicómanos	107	113	8.026,9	8.075,3
Refugiados y asilados	60	126	2.887,6	10.436,4
Emigrantes	55	151	1.450,0	3.345,2
Víctimas catástrofes	24	4	1.958,7	1.803,0
Otros grupos	248	99	14.601,8	5.830,5
No consta	31	—	132,3	—

(1) Sin datos de las Autonomías de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco en 1999, y de Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Navarra, País Vasco y Rioja en 2000.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2001*.

El Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, suscrito en 1988 entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se concibió para potenciar el papel de las corporaciones locales en la prestación de servicios sociales, con la finalidad de financiar conjuntamente la red municipal de servicios. Se trataba así de dar respuesta a la necesidad de garantizar la igualdad de trato en la atención a las necesidades de todos los ciudadanos.

La respuesta a la falta de una ley marco de servicios sociales quedaba pues constituida por un pacto sobre atención primaria a través de una red básica de equipamientos. Contando con el consenso de las Comunidades Autónomas, en 1998 el Ministerio de Asuntos Sociales publicó el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria recogiendo:

- Información y orientación: ofrece asesoramiento sobre derechos y recursos.
- Ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial: para situaciones en las que no es posible la realización de las tareas habituales.
- Alojamiento alternativo: es una opción transitoria para quienes carecen de un ambiente familiar adecuado.
- Prevención e inserción social: dirigido a personas y colectivos en riesgo de marginación.
- Fomento de la solidaridad, cooperación social: trata de promover la responsabilización de la comunidad ante las situaciones de necesidad.

A lo largo de los catorce años de vigencia del Plan Concertado los servicios básicos han experimentado un notable desarrollo, visible en los datos ofrecidos en la Memoria del Plan. En primer lugar, la implantación del Plan Concertado se ha hecho efectiva en todos los municipios de doce Comunidades Autónomas, incluidas Ceuta y Melilla. Valencia y Castilla-La Mancha, con porcentajes de cobertura en torno al 65 por 100 de sus municipios, se sitúan en la última posición. El conjunto presenta así una cobertura del 97 por 100 de la población, manteniéndose desde 1998 (cuadro III-49).

CUADRO III-49
COBERTURA DEL PLAN CONCERTADO

Año	Municipios		Población de referencia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1988	2.825	36	16.270	45
1990	6.339	81	30.103.483	83
1992	6.053	80	30.195.269	83
1994	6.118	81	33.813.155	94
1996	6.166	81	34.036.430	94
1998	6.507	86	35.924.837	97
2000	6.536	86	36.252.599	97

Fuente: MTAS, Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2000-2001.

CUADRO III-50
**APORTACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 AL PLAN CONCERTADO**

(Millones de pesetas)

Año	Corporaciones locales	CCAA	MTAS	Incorporación de remanentes	Crédito total disponible
1988	2.419	1.912	1.499		5.830
1990	8.422	7.069	5.500	301	21.291
1992	13.667	10.823	8.200	1.164	33.854
1994	24.057	13.075	8.613	993	46.738
1996	26.074	15.583	10.514	2.020	54.190
1998	38.810	18.910	12.000	807	70.518
2000	46.921	21.797	13.976	3.494	83.027

Fuente: MTAS, Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

En cuanto a la financiación del sistema (cuadro III-50), cabe recordar, tal como recoge la Memoria, que el Convenio del Plan Concertado establece que la gestión de los proyectos corresponde a las corporaciones locales, mientras que las Comunidades Autónomas deben aportar para su desarrollo la misma cantidad que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En la práctica son los ayuntamientos los que aportan las mayores cantidades (en torno al 56 por 100 del total), habiendo aumentado desde 1998 en un 20 por 100, casi un 30 por 100 menos que en los dos años anteriores.

Las Comunidades Autónomas aportaron un 26 por 100 de la financiación, mientras que el Ministerio realizó la aportación menos cuantiosa (17 por 100 del total). En términos absolutos, el crecimiento de las aportaciones de aquéllas y éste fue significativamente inferior al de las aportaciones de las Corporaciones Locales.

3.5. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En materia de previsión social complementaria, en el año 2002 hay que destacar tres aspectos. En primer lugar, la exteriorización de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores; en segundo lugar, la reforma del IRPF; y en tercero, las iniciativas comunitarias en el ámbito de la Unión Europea.

*Exteriorización
de los
compromisos
por pensiones*

En lo que respecta a la exteriorización, el pasado 16 de noviembre finalizaba el plazo para que las empresas instrumentaran y exteriorizaran sus compromisos por pensiones mediante planes de pensiones de empleo o seguros colectivos, plazo que se ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2004¹⁶⁷, para los establecidos en convenio colectivo de ámbito supraempresarial vinculados a la permanencia del trabajador en la empresa o sector hasta la jubilación que, bajo la denominación de «premios de jubilación», consisten en una prestación pagadera por una sola vez en el momento del cese por jubilación.

Los datos correspondientes a planes de pensiones de empleo y seguros colectivos, que constituyen lo que se conoce como segundo pilar del sistema de protección social, se muestran en el cuadro III-51, donde puede observarse que el patrimonio en los planes de pensiones del sistema de empleo aumentó en casi 3.000 millones de euros y en 7.000 millones el correspondiente a los seguros colectivos. Cabe estimar que el hecho de que el plazo para instrumentar y exteriorizar los compromisos por pensiones de las empresas finalizara a mediados de noviembre produjo la dinamización del sector asegurador, dando lugar a los crecimientos señalados.

Para llevar a cabo un análisis del grado de avance del proceso de exteriorización, hay que tener en cuenta que éste es diferente según se trate de grandes empresas o de pequeñas y medianas. El proceso se halla muy avanzado y prácticamente en fase de culminación en aquellos sectores y ramas de actividad en los que se concentran los compromisos por pensiones reconocidos mediante convenios o disposiciones equivalentes de naturaleza e importes relevantes, como es el caso de las energéticas, eléctricas, gas, agua, petroquímicas, o automoción.

El proceso de exteriorización, en coherencia con la prórroga mencionada, tiene otro ritmo en el ámbito de las pequeñas empresas en sectores como el de la hostelería, comercio minorista, construcción, y otras ramas de actividad como la industria del cuero y calzado, textil y confección, pastelería, despachos y oficinas, en que

¹⁶⁷ DA 15.ª de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

CUADRO III-51
PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO Y SEGUROS COLECTIVOS

	A 31-12-2001	A 31-12-2002 **
Planes de pensiones de empleo	N.º: 1485 Patrimonio: 18.207 millones de euros N.º partícipes: 563.332 N.º empresas: 2.726 Distribución: Sector servicios: 77,31 % Sector industrial: 21,55 % Sector primario: 1,14 %	Patrimonio: 21.115 millones de euros N.º partícipes: 569.968
Seguros colectivos	13.123 millones de euros N.º asegurados: 2.248.364 N.º empresas: 64.591	20.123 millones de euros

* El 85 por 100 de las aportaciones realizadas en 2001 procede de la exteriorización.

** Datos provisionales.

Fuente: Dirección General de Seguros.

predominan convenios sectoriales y provinciales, y los compromisos u obligaciones son más dispersos y de escasa cuantía que en los anteriores. Los datos que se muestran en el cuadro III-52, ilustran, en términos globales, lo que se acaba de decir.

CUADRO III-52
PROCESO DE EXTERIORIZACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Porcentaje de trabajadores afectados)

Instrumento de exteriorización	Menos de 25%	Entre 25 y 75%	Más de 75%
Seguro colectivo	Agricultura y pesca	Alimentación; Hostelería; Comercio; Construcción; Servicios financieros *	Química, petroquímica y plásticas; Metal; Energía eléctrica, gas y agua; Manufacturas y electrónica; Transporte; Telecomunicación; Minería; Textil y calzado
Plan de pensiones de empleo	Agricultura y pesca; Química, petroquímica y plásticas; Metal; Comercio; Construcción; Hostelería; Transporte; Alimentación; Textil y calzado	Servicios financieros*; Manufacturas y electrónica	Energía eléctrica, gas y agua; Telecomunicación; Minería

* Aunque el sector financiero, como es sabido, se puede acoger a la excepción prevista en la normativa y mantener sus obligaciones como fondos internos, está optando por exteriorizar sus compromisos por pensiones.

Fuente: Dirección General de Seguros y MTAS.

En algunos sectores como el de la minería, energía o telecomunicaciones, cabe precisar que los porcentajes superiores al 100 se explican por existencia de empresas o compromisos no registrados en convenio y que han exteriorizado vía contrato de seguro colectivo o plan de pensiones. Además, en el caso de la minería, los datos pueden reflejar la existencia de compromisos por prejubilaciones instrumentadas en seguros contratados para financiar rentas temporales. En los sectores de hostelería y comercio, especialmente el minorista, en los que predominan las Pymes, el grado de exteriorización se sitúa en torno al 17 por 100 en el comercio minorista, 39 por 100 en la construcción y 51 por 100 en hostelería.

En cualquier caso, las estimaciones sobre el proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones son provisionales y el resultado final dependerá, en buena parte, del resultado de las negociaciones que las empresas y trabajadores lleven a cabo en los próximos meses.

Finalmente cabe destacar que la Ley citada más arriba de Medidas de reforma del sistema financiero establece una modificación en la previsión social complementaria del personal al servicio de las Administraciones y Empresas Públicas por la que se autoriza la creación de esquemas de previsión social basados en planes de pensiones seguros colectivos o mutualidades de previsión social, compatibles con las pensiones públicas, siendo ello una muestra de la apuesta por la previsión social complementaria en el sector público.

*Reformas
fiscales*

Las modificaciones fiscales introducidas en el IRPF¹⁶⁸ afectan, en gran parte, a la previsión social complementaria al incidir sobre las reducciones aplicables a los contratos de seguro, planes de previsión asegurados, deducciones de las primas en los seguros de enfermedad, reducciones en la base imponible por aportaciones, como se verá a continuación.

En primer lugar, y en lo que se refiere a los seguros, se han aumentado las reducciones aplicables a los contratos de seguro de vida o invalidez que tributan como rendimientos de capital mobiliario y a los contratos de seguro colectivos que instrumenten compromi-

¹⁶⁸ Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

por pensiones percibidos en forma de capital, cuando las aportaciones efectuadas por los empresarios hayan sido imputadas a los trabajadores.

A tal efecto, hay que distinguir entre prestaciones de jubilación y de invalidez. Las primeras tienen una reducción del 40 por 100 en los rendimientos que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación a la fecha en que se perciban; si el plazo es superior a cinco años, se aplica el 75 por 100 de reducción, y si es de más de ocho años, aquélla se aplicará al rendimiento total derivado de prestaciones de estos contratos. Las segundas tienen una reducción del 75 por 100 en las indemnizaciones por invalidez permanente absoluta y gran invalidez en el caso de los seguros que tributen como rendimientos del trabajo y a las indemnizaciones por invalidez percibidas por quienes tengan un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 en el supuesto de rendimientos que tributen como rendimientos del capital mobiliario. En cualquier otro caso la reducción será del 40 por 100.

En segundo lugar, los planes de previsión asegurados constituyen la principal novedad de la reforma. Dichos planes son contratos de seguro que tienen las siguientes características:

- El contribuyente deberá ser el tomador, asegurado y beneficiario.
- Las contingencias deberán ser las mismas que las de los planes de pensiones; es decir, jubilación, incapacidad permanente total, absoluta, gran invalidez o fallecimiento; pero la cobertura principal será la de jubilación.
- Solo se permite la disposición anticipada en los casos de enfermedad grave o desempleo de larga duración.
- Ha de utilizarse un tipo de interés técnico garantizado y técnica actuarial.
- El régimen fiscal de las aportaciones, que reducen la base imponible con un límite anual de 8.000 euros, y de las prestaciones, que tributan como rendimientos del trabajo con una reducción del 40 por 100 si han transcurrido más de dos años

desde la primera aportación, será el de los planes de pensiones.

- Son inembargables, igual que los planes de pensiones, hasta que se cause el derecho a la prestación.
- Se permite la movilización de la provisión matemática a otro plan de previsión asegurado.

En tercer lugar, el trabajador autónomo en estimación directa podrá deducirse las primas de seguro de enfermedad por la parte correspondiente a su propia cobertura y a la de su cónyuge e hijos menores de 25 años que convivan con él, con un límite máximo de 500 euros por cada una de las personas señaladas. Para los trabajadores por cuenta ajena, se ha elevado hasta el mismo límite por persona el importe de las primas por seguro de enfermedad para la cobertura del trabajador, cónyuge y descendientes, pagadas por la empresa y que no tengan la consideración de retribución en especie.

En cuarto lugar, el límite anual de las aportaciones anuales a los planes de previsión asegurados y a los planes de pensiones queda establecido para los menores de 52 años en 8.000 euros, frente a los 7.212 euros en la normativa anterior. Por cada año que pase de los 52 años, hasta la edad de jubilación, se podrá incrementar esta cantidad en 1.250 euros, frente a los 1.202 euros en la norma que se modifica. Los excesos de aportación a planes de pensiones o a planes de previsión asegurados por insuficiencia de base imponible podrán ser objeto de reducción en los 5 ejercicios siguientes.

Finalmente, se reduce al 15 por 100 el porcentaje de retención e ingreso a cuenta sobre los rendimientos de capital mobiliario.

La Directiva europea de Fondos y planes de pensiones

La propuesta de Directiva de Fondos de pensiones ocupacionales se encuentra en fase de tramitación en las instituciones comunitarias, tras el acuerdo alcanzado en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de 4 de junio de 2002. La propuesta abre el camino a un sistema uniforme sobre pensiones en la Unión Europea, que se deberá complementar con una armonización fiscal. El objetivo general es crear un marco legal común para las instituciones de previsión para la jubilación. Entre los puntos más relevantes destacan los siguientes:

- Se exige a los fondos de pensiones que restrinjan sus actividades a aquéllas relacionadas con las prestaciones de jubilación; que envíen información a los partícipes y beneficiarios de las cuentas anuales, memoria y cualquier otra circunstancia relevante relativa a las normas del plan de pensiones; y se obliga a la separación entre la empresa promotora y los fondos de pensiones, para salvaguardar los intereses de los partícipes y beneficiarios en el supuesto de quiebra o suspensión de pagos de la empresa promotora.
- Los planes de aportación definida y de prestación definida deberán mantener sus activos diversificados adecuadamente para evitar una acumulación de riesgos y exigir un límite de inversión en la empresa promotora al 5 por 100 de la cartera de la institución. No obstante se permite a las instituciones invertir hasta el 70 por 100 de los activos que cubran las provisiones técnicas en acciones o bonos cotizados. Los activos denominados en divisa distinta de aquella en la que están fijadas las prestaciones, deberán cubrir al menos el 30 por 100 de las reservas técnicas.
- Se faculta a los Estados miembros a dictar normas más exigentes de inversión, siempre y cuando estén justificadas por razones prudenciales. Además, los Estados miembros no pueden fijar restricciones a los fondos para nombrar al depositario de los activos que estén establecidas en cualquier otro Estado miembro, y que estén debidamente autorizadas de acuerdo con las directivas de servicios de inversión, entidades financieras o instituciones de inversión colectiva.
- Los Estados miembros deben permitir a las empresas promotoras establecer instituciones en otros Estados miembros, para lo cual se establece un procedimiento unificado de comunicación a las autoridades del Estado miembro de origen del promotor, así como de comunicación entre los partícipes tanto del Estado miembro de origen como del de acogida.
- Se reconoce expresamente que los fondos de pensiones no tienen personalidad jurídica y, por tanto, han de estar representados por entidades gestoras, a las que se aplicará la Directiva.

Desde la perspectiva europea, el denominado segundo pilar del sistema de protección social se caracteriza por su gran diversidad en los tipos de planes (empresariales, sectoriales, de prestaciones definidas, de aportaciones definidas), métodos de financiación (de reservas contables, de financiación externa, sistema de reparto), proveedores (fondos de pensiones, planes de grupo asegurados), regulación, sistema fiscal y supervisión.

No existe todavía un reconocimiento mutuo de las distintas regulaciones y sistemas supervisores a nivel europeo de los fondos de pensión europeos, y la futura Directiva pretende regular la coordinación y armonización de aquéllos, creando una atmósfera de transparencia y aplicando las mejores prácticas en términos de comunicación a los miembros y beneficiarios.

Finalmente está la cuestión de la fiscalidad, que constituye uno de los principales escollos para las pensiones paneuropeas, aspecto éste en el que las reglas también deben ser uniformes y que, probablemente, se abordará una vez se haya adoptado la Directiva referida.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1.	Comercio y producción mundial, 1993-2003	11
I.2.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2001-2002	13
I.3.	Balanza comercial de la Unión Europea, 2001-2002.....	14
I.4.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 1994-2003.....	19
I.5.	Principales acuerdos alcanzados durante el semestre de Presidencia española de la Unión Europea	33
I.6.	Principales acuerdos alcanzados durante el semestre de Presidencia danesa de la Unión Europea	38
I.7.	Países candidatos a la UE, principales indicadores en 2002	47
I.8.	Previsiones de la Comisión Europea, 2002-2004 (UE-15).....	58
I.9.	Previsiones de la Comisión Europea, 2002-2004 (países candidatos)..	58
I.10.	Flujos financieros entre España y la Unión Europea, 1990-2002	80
I.11.	Cuadro macroeconómico, 1999-2002	83
I.12.	Agregados macroeconómicos de demanda, 2002	85
I.13.	Actividad, empleo y productividad por sectores, 2000-2002	87
I.14.	Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios en 2002. Cambios en las industrias de red.....	90
I.15.	Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios en 2002. Cambios en el marco de la actividad	92
I.16.	Previsiones económicas para España y la Unión Europea en 2003...	94
I.17.	Evolución de la actividad económica por sectores, 2000-2002.....	97
I.18.	Programa de consolidación y mejora de regadíos.....	99
I.19.	Cuadro resumen de nuevos regadíos	100
I.20.	Principales variables del sector servicios de mercado en 2000.....	119
I.21.	Actividad, empleo y productividad por Comunidades Autónomas en 2002	130

I.22.	Situación relativa de las regiones españolas en términos de PIB per cápita y de empleo por sectores productivos	134
I.23.	Situación relativa de las regiones españolas en mercado de trabajo y educación.....	136
I.24.	Aportación de la demanda interna y del sector exterior al crecimiento del PIB, 1987-2002.....	138
I.25.	Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2001-2002.....	146
I.26.	Balanza comercial, 1994-2002.....	149
I.27.	Comercio de mercancías de España con la UE, 1985-2002.....	151
I.28.	Comercio exterior por Comunidades Autónomas en 2002.....	152
I.29.	Balanza financiera, 2001-2002	156
I.30.	Componentes del IPC en 2002	164
I.31.	Principales rúbricas del IPC en 2002	165
I.32.	IPC por Comunidades Autónomas en 2002	166
I.33.	IPC por Comunidades Autónomas 1993-2002.....	167
I.34.	Índice de Precios al Consumo Armonizado por grupos en 2002	170
I.35.	Tipos de interés reales de España, Alemania y Francia, 1994-2002..	178
I.36.	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación por subsectores, 2001-2002.....	188
I.37.	Cuentas no financieras de las Administraciones Públicas, 2001 y 2002	190
I.38.	Saldo de caja no financiero del Estado, 2001 y 2002	192
I.39.	Ingresos en caja no financieros del Estado, 2001-2002.....	193
I.40.	Gastos en caja no financieros del Estado, 2001-2002.....	194
I.41.	Ejecución del presupuesto no financiero de la Seguridad Social, 2001 y 2002.....	196
I.42.	Proyecciones presupuestarias de las Administraciones Públicas, 2001-2006.....	199
I.43.	PGE 2003: Presupuesto consolidado no financiero. Clasificación económica.....	202
I.44.	PGE 2003: Presupuesto consolidado de gastos no financieros. Clasificación funcional.....	204
I.45.	Presupuesto de ingresos no financieros del Estado, 2002 y 2003.....	207
I.46.	Presupuesto de gastos no financieros del Estado, 2002 y 2003.....	208
I.47.	Presupuesto no financiero de la Seguridad Social, 2002-2003	212
I.48.	Presupuesto consolidado de ingresos y gastos no financieros de las Comunidades Autónomas en 2003.....	214
I.49.	Nueva estructura del IRPF.....	217
I.50.	Principales modificaciones introducidas en el IRPF.....	221
I.51.	Estructura de ingresos de los Ayuntamientos en 2000.....	226
I.52.	Principales reformas introducidas en los impuestos municipales.....	229

I.53.	Alcance de la cesión de la recaudación de impuestos del Estado a las entidades locales	233
I.54.	Condiciones para poder acogerse al régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos	236

CAPÍTULO II

II.1.	Estimaciones y previsiones sobre el empleo y el paro en la Unión Europea, 2001-2003	262
II.2.	Indicadores de evaluación para la Estrategia Europea de Empleo.....	263
II.3.	Evolución del empleo por sectores, 2001-2002	266
II.4.	Evolución del empleo por rama de actividad y sexo, 2001-2002	268
II.5.	Población de 16 a 35 años por sexo, nivel educativo y transición al empleo, 2000	274
II.6.	Ocupados por sexo y situación profesional, 2002	275
II.7.	Asalariados por tipo de contrato, 1996-2002	278
II.8.	Ocupados y asalariados a tiempo parcial por sexo, 1996-2002	282
II.9.	Contratos registrados, 2001-2002	292
II.10.	Contratos temporales en jornada completa: principales modalidades por duración, 2001-2002	293
II.11.	Contratos temporales en jornada a tiempo parcial por duración, 2001-2002	294
II.12.	Contratos indefinidos por sexo y edad, 2001-2002	296
II.13.	Contratos indefinidos acogidos a medidas de fomento de la contratación según colectivo de bonificación, 2001-2002	297
II.14.	Contratos indefinidos acogidos a medidas de fomento de la contratación según colectivo de contratación, 2001-2002	297
II.15.	Empresas de trabajo temporal, 1995-2002	298
II.16.	Alumnos parados formados y colocados por familia profesional, 2001-2002	326
II.17.	Alumnos parados formados y colocados, por sexo, edad y nivel académico, 2001-2002.....	327
II.18.	Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por sexo, edad y tipo de prestación, 2000-2002	333
II.19.	Gasto total en desempleo, 2002.....	335
II.20.	Convenios colectivos, 1996-2002	379
II.21.	Número de convenios, de empresas y de trabajadores, 1986-2002 ...	380
II.22.	Convenios colectivos por sectores de actividad, 2002.....	381
II.23.	Composición de las mesas negociadoras, por convenios, trabajadores y representantes, 2002.....	383

II.24.	Convenios colectivos según ámbito de aplicación temporal, 2002....	384
II.25.	Convenios firmados con vigencia superior a 1 año.....	386
II.26.	Número de convenios y trabajadores por Comunidades Autónomas, 2002	387
II.27.	Número y tipo de convenios por Comunidades Autónomas, 2002....	388
II.28.	Convenios, empresas y trabajadores afectados según ámbito funcional, 2002	389
II.29.	Convenios sectoriales de ámbito provincial y nacional, 1993-2002 ..	390
II.30.	Ámbito funcional, convenios colectivos de grupo de empresas, 1994-2002.....	391
II.31.	Primeros convenios firmados en el año 2002 por ámbito funcional..	397
II.32.	Primeros convenios firmados en el año 2002 por sectores de producción.....	398
II.33.	Aumentos salariales pactados en convenio, 1986-2002.....	400
II.34.	Convenios con cláusulas de salvaguarda o revisión salarial, 2002....	401
II.35.	Coste salarial (pagos ordinarios) por trabajador y mes, por sectores de actividad, media anual, 2002	402
II.36.	Coste salarial ordinario por trabajador y mes, por CCAA, media anual 2002 y aumento salarial pactado en convenio	403
II.37.	Convenios, trabajadores afectados y aumento salarial pactado por ámbito funcional y de registro, 2002.....	405
II.38.	Convenios, trabajadores afectados, jornada, disminución media y aumento salarial por tramos de número de trabajadores, 2002	406
II.39.	Convenios, empresas y trabajadores afectados y aumento salarial pactado por sectores de actividad, 2002.....	406
II.40.	Convenios, trabajadores, aumento salarial y vigencia del convenio, 2002	407
II.41.	Cláusulas relativas a incentivos ligados a productividad, 1995-2002	410
II.42.	Jornada pactada en convenio colectivo, 1990-2002.....	412
II.43.	Convenios colectivos según ámbito temporal, 2002.....	413
II.44.	Convenios, empresas, trabajadores afectados y jornada según tramos de jornada pactada, 2002	414
II.45.	Trabajadores afectados y jornada media, por sector de actividad. Total convenios, 2002	414
II.46.	Cláusulas sobre horas extraordinarias pactadas en convenio, 2002 ...	415
II.47.	Cláusulas pactadas relativas a jornada, 2002	418
II.48.	Cláusulas pactadas relativas al empleo, 2002	421
II.49.	Cláusulas relativas a contratación, 2002	425
II.50.	Cláusulas sobre clasificación profesional, 2002.....	429
II.51.	Cláusulas relativas al fomento de la igualdad de oportunidades y eliminación de discriminación por razón de género, 2002.....	434

II.52. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja, 1998-2002	440
II.53. Accidentes en jornada de trabajo con baja, por gravedad y sectores, 2001-2002	442
II.54. Cláusulas sobre salud laboral. Convenios y trabajadores afectados. Total convenios, 2001-2002	452
II.55. Principales indicadores de huelga, 1993-2002	454
II.56. Cierres patronales, 1993-2002	454
II.57. Conciliaciones colectivas terminadas por tipo de solución, 1998-2002	458
II.58. Evolución de la actividad desarrollada por el SIMA.....	461
II.59. Sectores y empresas adheridos al ASEC II en el año 2002	464
II.60. Actividad desarrollada por los órganos autónomos de solución de conflictos colectivos de las Comunidades Autónomas, 2002	465
II.61. Resultados de las conciliaciones-mediaciones colectivas ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos, 2002	467

CAPÍTULO III

III.1. Alumnado por niveles de enseñanza y titularidad del centro, 1997-2002	490
III.2. Alumnos universitarios por área de enseñanza y ciclo, 1997-2002 ...	492
III.3. La reforma de la educación: estructura del sistema educativo.....	498
III.4. Porcentajes de estudiantes en cada nivel de habilidad lectora, 2000.	510
III.5. Indicadores de actividad en atención primaria, Insalud-2001	531
III.6. Asistencia especializada. Evolución de indicadores de actividad en el antiguo territorio Insalud, 1991-2001	534
III.7. Lista de espera quirúrgica en las Comunidades Autónomas, 2002	536
III.8. Gasto farmacéutico público por servicios de salud de las Comunidades Autónomas, 1997-2002.....	540
III.9. Distribución de las viviendas según su uso por Comunidades Autónomas, 2001.....	546
III.10. Evolución del precio por metro cuadrado de vivienda, 1998-2002 ...	550
III.11. Hipotecas inmobiliarias, 1998-2002	553
III.12. Precios de la vivienda y salarios medios, 2002	556
III.13. Actuaciones del Plan de Vivienda 2002-2005. Programa 2002	559
III.14. Desarrollos autonómicos del Plan Estatal de Vivienda y Suelo, 2002-2005	561
III.15. Municipios singulares a efectos del Plan de Vivienda, 2002-2005....	562
III.16. Viviendas principales según régimen de tenencia por Comunidades Autónomas, 2001	569

III.17. Normativa adoptada en 2002 en materia de medio ambiente	585
III.18. Reciclado de los residuos de envases.....	590
III.19. Estado de las playas	594
III.20. Informes elaborados por la Comisión Científica del accidente del buque <i>Prestige</i> hasta marzo de 2003.....	596
III.21. Medidas adoptadas en relación con el accidente del buque <i>Prestige</i> en el ámbito estatal	597
III.22. Gasto de consumo de los hogares, 2002	600
III.23. Percepción de la situación económica.....	603
III.24. Percepción del futuro económico	604
III.25. Evolución de los casos de EEB en la Unión Europea, 1987-2003	607
III.26. Endeudamiento de los hogares en la Unión Europea, 1991-2001.....	612
III.27. Estructura de los préstamos bancarios de los hogares.....	613
III.28. Plazos de amortización de las deudas	613
III.29. Evolución del gasto total en bienes culturales, 1998-2000	618
III.30. Evolución del gasto en servicios culturales, 1998-2000.....	619
III.31. Evolución del gasto medio por hogar y persona en bienes culturales, 1998-2000.....	620
III.32. Evolución del gasto medio por hogar y por persona en servicios culturales, 1998-2000.....	621
III.33. Evolución del gasto cultural de la Administración General del Estado. Presupuesto inicial	628
III.34. Evolución del gasto cultural de las Comunidades Autónomas. Presupuesto inicial.....	629
III.35. Intervenciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 2001	634
III.36. Valoración del fraude según los sectores, 2001	635
III.37. Marco regulador de las telecomunicaciones.....	639
III.38. Plan de acción e-Europe 2005	646
III.39. Objetivos comunes en materia de pensiones en la Unión Europea....	670
III.40. Esfuerzo en protección social en la Unión Europea, 1990-2000	682
III.41. Evolución de la protección social en la Unión Europea, 1996-2000.	682
III.42. Ingresos de protección social por fuentes en la Unión Europea, 1991-2000.....	687
III.43. Pensiones contributivas e importes medios por clase, sexo y edad, 2001	695
III.44. Cobertura de las pensiones contributivas, por clase, 2002.....	696
III.45. Intensidad de la protección en pensiones contributivas, por clase, 2002	697
III.46. Número de centros y servicios según los colectivos destinatarios.....	705
III.47. Centros y servicios según los colectivos atendidos y Administración en la que están registrados.....	706

III.48. Subvenciones e importes según los colectivos receptores, de todas las Administraciones.....	707
III.49. Cobertura del Plan Concertado.....	708
III.50. Aportación de las Administraciones Públicas al Plan Concertado.....	709
III.51. Planes de pensiones de empleo y seguros colectivos.....	711
III.52. Proceso de exteriorización según actividad económica.....	711

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1.	Ciclo económico en España y en la Unión Europea, 1975-2002.....	84
I.2.	Ciclo de la actividad y del empleo, 1981-2002	88
I.3.	Componentes sectoriales del PIB, 2000-2002.....	96
I.4.	Resultados sectoriales en 2002	97
I.5.	Crecimiento del VAB por Comunidades Autónomas en 2002	129
I.6.	Consumo, inversión y PIB, 1991-2002	139
I.7.	Auge del turismo, 1988-2002	153
I.8.	Inflación general y subyacente, 2001-2002.....	160
I.9.	IPC por sectores, 2001-2002.....	163
I.10.	Componentes del Índice de Precios Industriales, 2000-2002	168
I.11.	Política monetaria del Banco Central Europeo, 2001-2002.....	174
I.12.	IPC armonizado e IPSEBENE de España y de la UEM, 1999-2002.	177
I.13.	Tipo de cambio euro vs. dólar, tipo de intervención BCE y tipo objetivo Reserva Federal.....	185
I.14.	Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2001-2002.....	186
I.15.	Déficit público y ciclo económico, 1985-2006.....	187
I.16.	PGE: distribución del gasto no financiero por subsectores, 2001 y 2003	201
I.17.	Transferencias del Estado en 2003	210

CAPÍTULO II

II.1.	Evolución económica y del empleo en España: datos medios anuales, 1983-2002, y datos trimestrales, 1999-2002.....	259
II.2.	Evolución del desempleo en la EPA y del paro registrado en el INEM: datos medios anuales, 1983-2002, y datos trimestrales, 1999-2002.....	261

II.3.	Empleo en España por grandes sectores económicos, 1991-2002	265
II.4.	Tasas de empleo por sexo y grupos de edad, 1997, 2001 y 2002	269
II.5.	Tasas de paro por sexo y grupos de edad, 2001-2002.....	271
II.6.	Porcentaje de mujeres en el empleo y en el paro, 1977-2002	273
II.7.	Empleo público por tipo de administración, 1995-2002.....	277
II.8.	Tasas de temporalidad por sexo en el sector privado y en el público, 1995-2002	279
II.9.	Empleo asalariado por sexo, tipo de contrato y sector público o privado, 1987-2002	280
II.10.	Tasas de empleo en las Comunidades Autónomas, 1999-2002	284
II.11.	Tasas de paro en las Comunidades Autónomas, 2001-2002.....	286
II.12.	Medidas de dispersión regional de las tasas de empleo, 1987-2002..	288
II.13.	Medidas de dispersión regional de las tasas de paro, 1987-2002	289
II.14.	Despidos por expedientes de regulación de empleo, 1993-2002.....	301
II.15.	Asuntos resueltos en despidos: Juzgados de lo Social y conciliaciones ante servicios administrativos, 1993-2002.....	302
II.16.	Beneficiarios de prestaciones de desempleo, 1993-2002.....	329
II.17.	Tasas de cobertura de protección por desempleo, 1993-2002	331
II.18.	Incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales en la Unión Europea, 2000.....	436
II.19.	Evolución de la incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, 1988-2002	441
II.20.	Incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja por Comunidades Autónomas, 2002	443
II.21.	Evolución de la duración media de las bajas por accidente de trabajo con baja, 1992-2001	444
II.22.	Accidentes en jornada de trabajo con baja, según gravedad por forma en que se produjeron, 2001	445
II.23.	Distribución de las solicitudes territoriales y sectoriales presentadas a la FPRL, por tipo de acción, 2001-2002	448

CAPÍTULO III

III.1.	Estancias hospitalarias de desplazados en las Comunidades Autónomas, 2000.....	527
III.2.	Viviendas iniciadas y terminadas, 1992-2002.....	544
III.3.	Distribución de los hogares por número de miembros, 1991 y 2001	547
III.4.	Tipos de interés hipotecarios, 1990-2002.....	552
III.5.	<i>Ratios</i> de solvencia y esfuerzo bruto para la compra de vivienda libre, 1997-2002.....	554

III.6. Vivienda adquirible, vivienda adquirible ponderada y vivienda a precio de mercado, 1998-2002.....	555
III.7. Evolución de la proporción viviendas de protección oficial sobre el total de viviendas iniciadas, 1972-2002	558
III.8. Plan Hidrológico Nacional. Inversiones previstas 2000-2008	589
III.9. Evolución del gasto familiar total en consumo, 2000-2002	601
III.10. Evolución del gasto unitario en consumo, 2000-2002.....	602
III.11. Origen de los préstamos vivos.....	614
III.12. Percepción de la imposibilidad de pagar las deudas contraídas.....	614
III.13. Posibilidad de cancelar las deudas con los propios ahorros.....	615
III.14. Penetración de los medios de comunicación, 1997-2002	623
III.15. Utilización de distintos medios de comunicación según el sexo, 2002	623
III.16. Utilización de distintos medios de comunicación según la edad, 2002	625
III.17. Distribución porcentual del gasto cultural de la Administración General del Estado por programas, 2000	630
III.18. Distribución porcentual del gasto cultural de las Comunidades Autónomas por programas, 2000.....	630
III.19. Indicadores SI en las Comunidades Autónomas, 2000-2001.....	645
III.20. Indicadores SI en el empleo, 2001	649
III.21. Uso de ordenadores y formación según tamaño de la empresa en la Unión Europea, 2001	650
III.22. Indicadores de empleo en el sector TIC.....	651
III.23. Índice sintético de innovación, 2001	656
III.24. Evolución contrastada España/UE-15 de algunos indicadores utilizados para la elaboración del índice de innovación, 1995-1999	657
III.25. Tasa de dependencia de la tercera edad	668
III.26. Intensidad de la protección social en la Unión Europea, 1998-2000.	683
III.27. Gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 2000.....	684
III.28. Ingresos de protección social por fuentes en España y en la Unión Europea, 2000.....	686
III.29. Pensiones contributivas de la Seguridad Social, 1993-2002	690
III.30. Pensiones contributivas de la Seguridad Social por clases, 1993-2002	692
III.31. Pensiones contributivas de la Seguridad Social por regímenes, 1993-2002	693
III.32. Beneficiarios de prestaciones no contributivas, 1993-2002.....	698
III.33. Importe mensual de las prestaciones no contributivas, 1993-2003	699

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO III

III.1.	Indicadores de educación: recursos humanos.....	521
III.2.	Indicadores de sanidad. Contraste internacional	542
III.3.	Indicadores de vivienda. Contraste internacional.....	574
III.4.	Indicadores de medio ambiente. Contraste internacional	598
III.5.	Indicadores de consumo. Contraste internacional	616
III.6.	Indicadores de cultura. Contraste internacional	637
III.7.	<i>Benchmarking</i> de indicadores nuevas tecnologías (TIC).....	658
III.8.	<i>Benchmarking</i> de indicadores I+D+I.....	660
III.9.	Situación de acciones emblemáticas Info XXI (Plazo: 2001-2003)...	661

ÍNDICE DE ANEXOS

CAPÍTULO II

II.1. Sectores adheridos al ASEC-II	468
---	-----