

— Continuar avanzando en el sistema de ventanilla única, lo que redundará en una gestión más cercana y eficaz.

— Simplificación de trámites mediante, por ejemplo, la eliminación de ciertos certificados.

Y sobre todo mediante dos líneas de actuación esenciales; el fortalecimiento de la que se ha venido a denominar "Administración Electrónica" y la profesionalización del personal al servicio de las administraciones públicas.

En cuanto a la primera, dos son los aspectos esenciales a destacar, por un lado, el desarrollo de los procesos que garanticen la calidad y la seguridad en la realización de las gestiones vía internet y, por otro, el avance en materia de notificaciones tele-

máticas seguras como nueva forma de comunicación con los ciudadanos, materia en la que la Agencia Tributaria, por centrarme en el ámbito tributario, es pionera, siendo la primera entidad pública en adherirse al Convenio formalizado por el MAP y Correos para el desarrollo de este nuevo producto.

El segundo de los aspectos esenciales a los que hacía referencia es el relativo a la profesionalización del personal al servicio de las administraciones públicas, cuestión esta que creo capital, como he podido comprobar durante el desarrollo de mi vida profesional, tanto en el ámbito de la docencia universitaria en mi calidad de catedrático como al frente del Instituto de Estudios Fiscales, institución dedicada a la investigación en materia fiscal y a la formación de funcionarios de los ministerios de Hacienda y Economía.

## II. PANORÁMICA EMPRESARIAL

### La guerra comercial entre EE.UU. y la UE

Los enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE) no son nuevos, si bien la consolidación del espacio común europeo y la pretensión de los países en él integrados de competir con Norteamérica han elevado la frecuencia y la intensidad de los contenciosos en los que debe arbitrar la Organización Mundial de Comercio (OMC). El retraso de la recuperación económica afecta también al conflicto comercial, de modo que el fuerte desequilibrio exterior de los EE.UU. y el débil crecimiento en las primeras economías continentales (Alemania y Francia sobre todo) vienen siendo acicates para que los políticos procuren proteger sus sectores domésticos mientras luchan con mayor intensidad contra las medidas proteccionistas del rival.

El reciente fallo de la OMC, que considera ilegales los incrementos de aranceles de hasta el 30 por 100 aplicados por Washington desde marzo de 2002 a la importación de acero, permitirá a la UE aplicar sanciones por valor de 2.242 millones de dólares, pero no parece haber amilanado a la Casa Blanca. La Administración Bush insiste en el carácter temporal del incremento arancelario (se anunció que duraría "sólo" tres años) y aduce difusas

razones de reestructuración del sector para justificarlo, afirmación que pone de manifiesto el retraso de la industria siderúrgica norteamericana en emprender reformas estructurales severas como las aplicadas hace años por el sector europeo del acero. Al cabo, el esfuerzo realizado por Europa para convertir su industria pesada en un sector competitivo se ha tropezado, ante el cerrojazo dado por EE.UU. a su mercado, con dificultades para hacer valer la ventaja competitiva de su saneamiento y recoger así los frutos de su iniciativa. De hecho, la producción de acero de terceros países que no ha podido entrar en los EE.UU. se ha desviado hacia la UE provocando una caída de precios.

Con las elecciones presidenciales a la vista, no parece razonable pensar que el equipo de George W. Bush vaya a dar la espalda al importante sector acerero norteamericano y, de hecho, bien al contrario, el Gobierno estadounidense está preparando un cambio en su legislación comercial, en concreto en las leyes anti-dumping, para incrementar los aranceles que ahora gravan las importaciones de acero europeo aun en el caso de que se retirase el incremento lineal del 30 por 100 aprobado hace año y medio. El propio secretario de Comercio, Donald Evans, alertaba de las desigualdades en el mercado internacional en un

artículo publicado apenas 24 horas después de conocerse la decisión de la OMC: "no nos conformaremos con nada que sea inferior a unas reglas justas de juego", decía, pero no hablaba de abrir sus mercados, sino que pedía a China que cumpliera los compromisos inherentes a su reciente ingreso en la OMC. Entretanto, la posible modificación de la legislación comercial norteamericana ya ha sido calificada de "jugada sucia" por representantes de las acerías europeas, que esperan que antes del 15 de diciembre EE.UU. practique la retirada de aranceles a que le obliga la OMC. De no ser así, la UE aplicaría las sanciones anunciadas. En el mismo sentido se pronunció Japón, que a finales de noviembre advertía a EE.UU. de que, si no ejecutaba la suspensión arancelaria "en el plazo de un mes", también aplicaría sanciones contra las importaciones norteamericanas.

Pero el acero es sólo el caso más reciente de una guerra que se libra en otros muchos frentes y que se intensifica según se acerca el calendario electoral en los EE.UU. Ahora, la Casa Blanca quiere obligar a que el Pentágono se provea de material de defensa únicamente fabricado en EE.UU., algo que ha desatado las iras de Bruselas. A la vez, otro frente se mantiene abierto con el generoso tratamiento fiscal que la Administración Bush reserva a las empresas exportadoras, una política contra la que la UE logró un fallo de la OMC a su favor (calificó estas ayudas a la exportación de "ilegales") hace casi dos años sin que Washington las haya retirado aún. A este respecto la UE anunció que aplicaría sanciones (en forma de incrementos arancelarios de hasta el 5 por 100) a los productos norteamericanos a partir de diciembre si no son suspendidos estos incentivos ilegales a la exportación.

Similares disputas se producen en otros muchos sectores. En el primario, Washington mantiene ante la OMC las demandas contra la UE por prohibir la importación de carne hormonada bajo argumentaciones técnicas y sanitarias, algo similar a lo que ocurrió con la legislación sobre transgénicos y, en sentido inverso, con la batalla de los cítricos. Algo parecido sucedió con el conflicto desatado acerca de las condiciones de ruido que los aviones Boeing y Airbus producían en sus aterrizajes. Al tiempo, el continente trata de proteger su sector de alta tecnología gravando con el IVA del país receptor la comercialización trasatlántica de productos digitales (ya sean películas en formato digital, cedés musicales o programas informáticos), lo que ha provocado una nueva protesta de la industria norteamericana.

Detrás de todas estas ofensivas, agravadas por los recientes desencuentros en política internacional, subyace la puja de la UE por convertirse en un contrapeso real a la actual hegemonía comercial e industrial de los EE.UU., en un momento en el que no aparece claramente definida la cotización futura del dólar frente al resto de monedas de la OCDE.

### La siniestralidad laboral

El largo y controvertido asunto de la siniestralidad laboral ha vuelto a ponerse de actualidad a causa de la polémica desatada por una decisión judicial. Un juez de Barcelona (y luego dos más en Pontevedra y Córdoba) rechazó que existiera responsabilidad penal de un empresario pese a infringir las normas de seguridad laboral y falló que un trabajador que sufrió graves lesiones como consecuencia de un accidente fue responsable de la imprudencia de aceptar tales condiciones de trabajo. Esta sentencia, que inmediatamente desató duras controversias, desestimaba que correspondiera indemnización al obrero accidentado, pero sólo en lo tocante a la vía penal; el trabajador aún puede acudir a la jurisdicción laboral o civil para reclamar de la empresa un resarcimiento económico por lo ocurrido. De cualquier modo, el caso ha servido para volver a poner sobre la mesa este mal inexplicablemente endémico de la economía española.

Aunque el asunto ha llegado tan lejos que incluso ha provocado que un grupo de vocales del Consejo General del Poder Judicial pida una investigación de las actuaciones de los jueces en estos casos, el verdadero meollo del asunto se debe resolver en el plano político. Las medidas legales adoptadas para evitar la siniestralidad laboral se han revelado insuficientes, al menos en su aplicación, de modo que la curva de accidentes laborales, que registró una subida vertiginosa en el período 1996-2001 (de poco más de 600.000 accidentes a 946.600), apenas se logró reducir en 2002, año en que el número de accidentes fue de 938.188. La comparación con los países de nuestro entorno coloca a España en un puesto poco honroso (nuestro país registra uno de cada cinco accidentes que se producen en la UE), si bien es justo señalar que el Gobierno español se ha quejado reiteradamente de la falta de homogeneidad de las estadísticas, que dependen de los sistemas de aseguramiento empleados y que gravan a los países que tienen un registro más riguroso de los accidentes. Por otra parte, los expertos insisten en que debe acotarse el término de accidente laboral, pues la jurisprudencia

dencia, en un esfuerzo comprensible por mejorar la cobertura del trabajador, ha ido ampliándolo hasta incluir, por ejemplo, los accidentes *in itinere*, que no guardan relación directa con la prevención de riesgos laborales que puede realizarse en el centro de trabajo. Aunque es cierto que puede que no sea lo mismo un accidente *in itinere* de ida que de vuelta del trabajo.

Los sindicatos denuncian que la mayor siniestralidad la padecen los trabajadores temporales (un 12 por 100 de los trabajadores con este tipo de contrato sufre un accidente con baja, porcentaje que se reduce al 4,5 por 100 para el caso de los indefinidos), lo que muestra que puede haber una relación directa entre volumen de accidentes y porcentaje de contratación temporal sobre el total de contratos. Las centrales sindicales, que urgen a las autoridades a tomar medidas contra las empresas con mayor siniestralidad, no creen que se pueda relacionar el aumento de accidentes con el crecimiento económico o el aumento del empleo, pues su volumen ha crecido a un ritmo tres veces superior al crecimiento del PIB, y consideran que la causa esencial radica en el incumplimiento de la legislación de prevención de riesgos por parte de las empresas.

La gravedad del problema se mide, desde el punto de vista humano, en unas 1.100 muertes cada año desde 1993, y en lo económico, en unos costes atribuibles a la siniestralidad de 10.900 millones de euros en el último ejercicio, es decir, un 1,57 por 100 del PIB. La última reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales aprobada en junio pasado ha querido poner el acento en los que hasta ahora eran los aspectos más cuestionados: la vigilancia y la persecución del infractor. El uso masivo de subcontratas por parte de las empresas complica la sanción penal al infractor, como quedó de manifiesto con ocasión del grave accidente ocurrido en la refinería de Repsol en Puertollano, y por ello se reclama un control administrativo mucho más severo. Es decir, en los últimos años se ha puesto de relieve algo trivial, que las reformas legales por sí mismas no palian el problema si no se intensifica la labor de inspección y sanción a las empresas que infringen la ley.

La experiencia y la teoría dicen que, en ausencia de una inspección eficaz y un castigo contundente y rápido que provoque un fuerte efecto disuasorio para los infractores, es mejor dar estímulos a los buenos cumplidores. Cabe la posibilidad de que las empresas no tengan suficientes acicates para

gastar dinero en prevención de riesgos, dada la escasa actividad sancionadora, pero para compensarlo podría aplicarse el siempre postergado sistema "bonus/malus" en las cuotas empresariales por accidentes de trabajo en función de los resultados positivos conseguidos. Otras actuaciones más asequibles y de escasa complejidad son agilizar el cobro de las sanciones, obligar al cumplimiento de la evaluación de riesgos en las empresas pequeñas o calificar la prevención de accidentes entre los requisitos incluidos en los pliegos de condiciones de los contratos de las administraciones públicas.

Por el camino, sindicatos y patronal han logrado acordar un texto de mínimos, ahora mismo en poder del Ministerio de Trabajo para su posterior desarrollo legislativo, en el que se trata de delimitar la responsabilidad en los accidentes laborales en los casos de subcontratas. El texto de consenso señala que "el empresario titular del centro de trabajo deberá adoptar las medidas necesarias para que aquellos otros empresarios que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información e instrucciones adecuadas, en relación con los riesgos existentes (...) y con las medidas de protección y prevención correspondientes (...) para el traslado a sus trabajadores". El texto establece la responsabilidad de vigilancia, información y supervisión en el titular del centro de trabajo. El alcance de esta responsabilidad y su justa delimitación para no vaciar de responsabilidad a la subcontrata (lo que podría tener el efecto contrario al deseado) es lo que ahora deberá establecer la normativa que elabore el Ministerio de Trabajo. Este esfuerzo deberá ir acompañado por una firme voluntad inspectora del poder ejecutivo, indispensable para evitar que, de nuevo, la reforma legal quede desvanecida ante el peso de las estadísticas.

### **China y el fenómeno de la deslocalización**

Sindicatos, patronal y Gobierno alcanzaron el pasado 14 de noviembre un importante acuerdo para un plan de apoyo al sector textil español, uno de los más expuestos a sufrir los efectos del *dumping* social. Desde hace años, de acuerdo con la progresiva liberalización del comercio internacional, las importaciones de textil provenientes de países que cuentan con unos costes laborales claramente inferiores han venido ocupando crecientes cuotas del mercado nacional. El acuerdo, que pone fin a un año de duras negociaciones, incluye medidas para agilizar la aplicación de expedientes de

regulación de empleo en caso de caídas de la demanda: las empresas podrán suspender los contratos de forma automática, de acuerdo a la situación de la demanda, sin pérdida alguna de prestaciones por desempleo para los trabajadores despedidos. La vigencia del plan, que entra en vigor en enero de 2004, es de dos años, período en el que las empresas del sector deberán haber completado su adaptación a un mercado textil totalmente liberalizado. Los analistas prevén que la liberalización del sector dispare las importaciones, en especial las provenientes de China (no en vano ya es el primer proveedor textil de la UE), India y Pakistán, y que en diez años se pierdan hasta 100.000 empleos.

El textil es sólo un exponente del problema de la competencia de países con bajos costes laborales. El sector juguetero ha visto cómo las multinacionales propietarias de fábricas en España han terminado por cerrar para subcontratar la producción en Asia, mayoritariamente en China, y algo similar ha ido ocurriendo con los muebles, el calzado, los azulejos, la óptica, los electrodomésticos de gama baja... El efecto de todo ello no se limita a la negativa influencia sobre el empleo, sino que afecta de forma sensible a la balanza comercial al disparar las importaciones y recortar las exportaciones. En este proceso es más rápido y fácil perder clientes que poder ganarlos. Sólo automóvil, textil y calzado, actividades todas ellas afectadas por el *dumping* social, suponen el 31 por 100 del total de las exportaciones españolas. Y hasta ahora se ha demostrado que la imposibilidad de competir no se soluciona ni con la subcontratación ni con la incorporación de mano de obra inmigrante. Tal es el abismo en la diferencia de costes. Por ahora, los empresarios españoles de estos sectores han recurrido a deslocalizar parte de la producción, aquélla que tiene mayores necesidades de mano de obra poco cualificada, hacia los países más cercanos de África del Norte. Para convivir con este aparentemente irremediable proceso (que en el caso español se verá agravado por la ampliación de la UE al Este, afectando directamente a la producción española de automóviles) las autoridades intentan gestionar la transformación industrial desviando incentivos hacia la inversión en productos de mayor calidad y valor añadido.

Paradójicamente, las grandes empresas cotizadas, industrial y de servicios, reflejan los beneficios de haber deslocalizado parte de su producción, al margen de los efectos que tal proceso haya causado en la economía del país en el que están

radicadas. De este modo, un país cuya producción de bienes y servicios ha sido parcialmente deslocalizada podría encontrarse con una tendencia alcista en la cotización de los valores de sus principales empresas, mientras el efecto de este vaciamiento de producción se deja sentir en el empleo y la formación del capital humano.

Sin embargo, desde el otro lado de la cancha las cosas no son tan prometedoras y el aparentemente imparable crecimiento económico del receptor de toda esa inversión industrial, China, se enfrenta a un buen número de amenazas. Estos riesgos, dado el papel de motor económico que el país parece llamado a desempeñar, tienen una dimensión que trasciende sus fronteras. Muchos analistas y políticos comienzan a preocuparse por el peculiar encaje de bolillos en que se ha convertido China, con su modelo híbrido de comunismo y capitalismo y su muy incompleta modernización social y política. Los desequilibrios de su crecimiento y la excesiva velocidad a la que se está incrementando su capacidad productiva pueden crear problemas a corto plazo. Algunos agentes subrayan que hay otras variables que las grandes corporaciones consideran a la hora de decidir dónde instalar sus plantas de producción, además de la de los costes laborales. Tales características son las comunicaciones, la estabilidad financiera del país, la seguridad jurídica o la consolidación de un modelo político homologable a los occidentales. Sin embargo, la realidad de los hechos señala que, finalmente, el cálculo de costes es hoy por hoy el primer y casi único considerando en las decisiones de localización industrial de la gran empresa. El reciente anuncio del fabricante catalán de material eléctrico Simón de deslocalizar parte de su producción por no encontrar suelo industrial barato para instalarse en Cataluña es una prueba en tal sentido. La empresa ha decidido a invertir seis millones de euros en una filial en Estambul (Turquía), ciudad que acaba de ser azotada con virulencia por el terrorismo, lo que refleja que la estabilidad política y la seguridad son consideraciones de carácter secundario.

#### **OPA del Santander Central Hispano sobre Cepsa**

El Tribunal de Arbitraje de La Haya decidió inmovilizar las acciones que posee el banco Santander Central Hispano (SCH) en Cepsa, asumiendo de forma parcial las medidas solicitadas por el accionista mayoritario de la petrolera, la francesa Total, aunque sin cancelar los derechos políticos del SCH. La decisión, de carácter cautelar (es decir, no entra

en la cuestión de fondo, que será resuelta con carácter definitivo en el plazo de un año), cierra este primer asalto en el enfrentamiento de la entidad española y la petrolera francesa que se inició con el anuncio del banco que preside Emilio Botín del lanzamiento de una OPA sobre el 16 por 100 del capital de Cepsa, lo que violaba uno de los acuerdos parasociales entre ambos socios.

Total posee un 45,28 por 100 del capital de Cepsa mientras que el Santander tenía, antes de la OPA, un 19,95 por 100. La totalidad de las acciones de Cepsa en poder del banco, más las de la eléctrica Unión Fenosa (un 4,9 por 100) y una parte de los títulos de Total (un 8,3 por 100) fueron aparcaados en la sociedad Somaen Dos merced a un acuerdo secreto firmado en 1995. Los derechos políticos de esta sociedad eran ejercidos íntegramente por el Santander, que disponía así de la representación de un 33,15 por 100 del accionariado. En septiembre pasado, el SCH lanzaba una oferta de adquisición sobre el 16 por 100 del capital de Cepsa a un precio de 28 euros por acción, lo que representaba una prima del 17,46 por 100. La actitud del Santander sorprendió a los mercados, pues nunca antes el banco español había mostrado interés alguno por incrementar su participación en la petrolera. El negocio funcionaba bien y los socios tenían capacidad financiera suficiente como para apoyar cualquier tipo de crecimiento. Sin embargo, dentro de una reiterada política de desinversión industrial, la entidad había intentado en varias ocasiones que su ex socio francés le comprase su parte del negocio. Total había rechazado siempre la oferta pues no hallaba razón para pagar una prima por los títulos que ostentaba el Santander, porque disponía de un control efectivo suficiente sobre la compañía.

El motivo aducido por el banco español para violar su acuerdo con Total fue que una disposición de la Ley de Transparencia aprobada por el Gobierno español el pasado agosto declaraba ineficaces acuerdos secretos como el que Unión Fenosa, Total y SCH mantenían en Somaen Dos. Entendiendo que el acuerdo estaba roto y para mantener sus derechos políticos, explicó el banco, decidió lanzar la OPA. Sin embargo, los expertos interpretaron que si el SCH ya ejercía derechos políticos por el 33,15 del capital, con otro 16 por 100 se colocaría con el 49,15 por 100, es decir, se convertiría en el máximo accionista de Cepsa, ya que Total, pese a poseer un 45,28 por 100, sólo dispone de derechos políticos por el 36,9 por 100; el 8 por 100 restante lo había integrado en el pacto de Somaen Dos y delegado la representación en el banco. Así, el SCH

obligaba a Total a lanzar una OPA por el 100 por 100 del capital para mantener el control de Cepsa, una operación que permitiría al SCH desinvertir al máximo precio posible, como pretendía desde meses atrás.

Pero Total, manifiestamente ofendida por la jugada del SCH, se propuso entorpecer la OPA. En primer lugar, su presidente, Thierry Desmarest, giró visita al ministro español, Rodrigo Rato, y al presidente de Repsol YPF, Alfonso Cortina, en busca de apoyo a su causa. Luego, apeló a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), que se pronunció a favor del Santander, previo anuncio en tal sentido de su presidente, Blas Calzada. Finalmente, acudió al arbitraje vinculante del Tribunal de La Haya, al que se habían acogido ambos socios cuando firmaron el acuerdo de Somaen Dos.

La resolución provisional del arbitraje, al margen de cuál sea el dictamen definitivo, que tardará por lo menos un año en conocerse, supone un duro revés para la entidad financiera española, dada la negativa de Total a comprar Cepsa ni por las buenas ni por las malas. El Santander, cuya credibilidad para futuros pactos ha quedado muy mermada, va a verse en dificultades para encontrar otro comprador teniendo las acciones inmovilizadas al menos hasta la resolución final del arbitraje. Además, deberá hacer frente a la OPA lanzada, es decir, tendrá que desembolsar el precio pactado a los accionistas que se han acogido a la operación (el 12,1 por 100 del capital).

En cualquier caso, la trascendencia de lo ocurrido es mucho mayor. La CNMV, al dar por buena la actitud del SCH, se ha visto parcialmente desautorizada por La Haya, pero también ha abierto una brecha en la llamada Ley Aldama, que pretendía zanjar este tipo de operaciones y proteger al pequeño accionista. El pronunciamiento del árbitro es un duro órdago para una ley tan joven, aunque puede serenar los ánimos en otras grandes empresas cotizadas pues, tras la agresiva actuación del Santander, ya había expertos echando cuentas de en qué medida podría suceder algo similar en compañías como Iberia, Aguas de Barcelona, Gas Natural, Sogecable, Amadeus o FCC. Todas estas empresas y los mercados financieros han exigido de la autoridad que publique el reglamento de la Ley Aldama, como única forma de establecer unas reglas claras con las cuales desvelar, en el plazo de tres años acordado por la legislación, el contenido de los pactos parasociales que tienen suscritos.