CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Este tercer capítulo se ocupa, como viene siendo habitual en la Memoria del CES, de la calidad de vida y de la protección social. En la esfera de la calidad de vida se mantiene la atención, como en las Memorias de años anteriores, sobre siete ámbitos: los tres que son más centrales para esa esfera (educación, sanidad y vivienda), junto a otros cuatro (desarrollo sostenible, consumo, cultura y ocio, y sociedad del conocimiento) que, sin ser tan centrales, tienen una creciente importancia en la calidad de vida de las sociedades desarrolladas.

Por lo que hace a la protección social, dado que la coordinación de los sistemas y las políticas de protección social van tomando cuerpo en la Unión Europea, y el año 2003 ha sido rico en actividades en esa dirección, el estudio arranca con el seguimiento de esas actividades y con la evaluación comparada del sistema español de protección social, siempre con las limitaciones de comparabilidad y actualidad de los datos disponibles. Ya en el terreno específicamente español, un desarrollo relevante se centra en esta ocasión en el proceso para la renovación del Pacto de Toledo, con la evaluación de las principales recomendaciones tras los ocho años trascurridos desde su formulación y con las recomendaciones adicionales a que ha dado lugar. El estudio se completa con los principales datos sobre el alcance de esa protección, en población e importes económicos, y con el habitual epígrafe sobre previsión social complementaria.

1. CALIDAD DE VIDA

El análisis de cada uno de los siete ámbitos escogidos para evaluar la calidad de vida se inicia con un panorama comparado de la situación española en el marco de la Unión Europea. Además, se procura que esa comparación se base en indicadores periódicos y consolidados en la perspectiva internacional, de manera que su seguimiento pueda mantenerse en años sucesivos como una parte estable del análisis de la calidad de vida en España y de su ritmo de convergencia con Europa. En los ámbitos en los que la Unión Europea ha avanzado ya algo en la coordinación de las políticas nacionales, como es el caso de la educación, esa comparación se centra en los indicadores de los objetivos establecidos para el conjunto de la Unión en esas dinámicas de coordinación.

El contenido central de cada uno de los apartados se dedica, como se ha hecho habitualmente, a la presentación de los datos básicos de la evolución más reciente de esos ámbitos de la calidad de vida en España y al examen de los principales desarrollos normativos y políticos del año. En ocasiones se añade, además, un último epígrafe que atiende con detalle a un acontecimiento o desarrollo de singular actualidad; tal es el caso del proceso de adaptación al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, de la política de medicamentos, o de algunos compromisos medioambientales internacionales.

1.1. EDUCACIÓN

La Estrategia de Lisboa ha sido fundamental para impulsar una cooperación más estrecha en el ámbito de la educación y la formación. Esta colaboración se ha basado hasta el momento en una serie de documentos a los que se ha ido aludiendo en sucesivas ediciones de esta Memoria. En este contexto, en 2003 el Consejo estableció cinco niveles europeos de referencia[1] que se deben alcanzar como media de los Estados miembros para el 2010, y que según los últimos informes de seguimiento[2] serán difíciles de cumplir. Estos objetivos son: al menos el 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la

[1] Conclusiones del Consejo de 5 de mayo de 2003 sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación. DOCE 2003/ C 134/02.

[2] Comunicación de la Comisión: *Educación y formación 2010.* [COM (2003) 685/final].

enseñanza secundaria superior[3]; reducir a la mitad (dejando la media europea en un 10 por 100) la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que abandonan la escolaridad sólo con nivel secundario obligatorio; aumentar en un 15 por 100 el número de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas y reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades; reducir en un 20 por 100 la proporción existente en 2000 de jóvenes que no posee el mínimo requerido en las competencias clave (comprensión lectora y numérica) y generalizar el aprendizaje de al menos, dos lenguas extranjeras; aumentar al 12,5 por 100 el índice de participación de los adultos en la formación continua. La situación de España respecto a los cuatro primeros puntos de referencia (pues la formación continua se trata en el capítulo II de esta Memoria), para los que existen datos disponibles y actualizados, junto a la descripción de otros indicadores relevantes sobre la situación educativa española, son la base del análisis que se presenta a continuación.

España se encuentra todavía más lejos que otros Estados miembros del primer objetivo citado: en la Unión Europea, un 75 por 100 de la población de más de 22 años ha completado la enseñanza secundaria superior, y en España un 67 por 100. El desequilibrio que caracteriza a la pirámide educativa española respecto a los países de la Unión Europea (cuadro III-1) se muestra por el peso singularmente reducido de los niveles medios de instrucción, un peso muy alto de los niveles que no superan el obligatorio y un peso medio-alto de quienes han alcanzado la educación universitaria. A pesar de que la proporción de mujeres y hombres con nivel universitario fue, en 2002, 3 y 2 puntos porcentuales, respectivamente, superior a la de la Unión Europea, en el nivel secundario superior fue 24 y 26 puntos inferior, y la de quienes sólo alcanzaron el nivel obligatorio fue 21 y 25 puntos más alta. Sin embargo, dentro de cada nivel de instrucción la proporción de hombres y mujeres es más equilibrada en España que en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Tasas de escolaridad similares, pero más abandonos tempranos

Estas diferencias no son tan grandes cuando se atiende a la participación actual de la población en el sistema educativo. La comparación europea de las tasas de escolaridad muestra niveles muy similares hasta los 19 años. En España es mayor la tasa de escolaridad de los niños menores de cuatro años, pero obedece sobre todo a una

[3] El cuadro III-8 ofrece la correspondencia entre la clasificación nacional e internacional de educación.

CUADRO III-1

INDICADORES DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

INDICADORES DE EDUCACIÓN: UE-15		Fuentes y Metodología	UE -15	Bélgica	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Nivel de instrucción de la población por sexo, 2002		**1**																
E. Pre-primaria, Primaria y Secundaria Inferior	% Muj.	**2**	**38**	40	22	49	**59**	38	47	56	46	36	28	78	24	21	17	21
	% Hom.		**33**	39	13	45	**58**	33	51	55	35	29	16	81	27	19	20	16
E. Secundaria Superior y Post-secundaria	% Muj.	**3**	**41**	32	60	34	**17**	37	20	33	38	42	57	11	41	49	53	51
	% Hom.		**44**	33	58	36	**18**	44	19	35	44	44	66	12	44	56	57	54
Educación Terciaria	% Muj.	**4**	**21**	28	18	17	**24**	24	33	10	15	22	15	11	36	30	30	29
	% Hom.		**23**	27	29	19	**25**	23	30	10	21	27	18	7	29	25	23	30
Tasas de escolaridad en determinadas edades, 2001		**5**																
Edad máxima de educación obligatoria		**6**		18	18	15	**16**	16	15	15	15	18	15	14	16	16	16	16
Grupo de edad en los que más del 90% de la población debe estar matriculada				3-17	6-17	6-16	**4-16**	3-17	5-16	3-15	4-15	4-16	5-16	5-15	6-17	4-15	6-18	4-15
Tasas de escolaridad de 4 y menos				119,4	70,4	29,2	**107,5**	119,3	26,1	98,9	68,8	48,9	62,1	67,9	38,7	84,6	73,1	81,0
Tasas de escolaridad de 5-14 años				100,2	100,1	98,1	**103,6**	101,0	100,6	99,4	92,2	99,3	98,7	107,0	93,5	97,2	98,1	98,7
Tasas de escolaridad de 15-19 años				91	89,4	77,0	**80,1**	86,6	80,9	72,2	78,1	86,2	76,9	73,3	85,3	82,9	86,4	74,7
Tasas de escolaridad de 20-29 años				26,5	24,2	23,8	**23,5**	19,6	16,6	17,1	6,0	24,3	18,6	21,7	39,2	31,5	33,0	23,3
Jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar y no prosiguen su educación o formación, 2002 (%)	Total	**7**	**19**	12	13	16	**29**	13	15	24	17	15	10	46	10	15	10	—
	Mujeres		**16**	10	13	12	**22**	12	11	21	20	14	10	38	7	17	9	—
	Hombres		**21**	15	13	20	**35**	15	19	28	14	16	9	53	13	14	11	—
Estudiantes que reciben recursos adicionales como porcentaje del total de estudiantes de primaria y secundaria, 1999		**8**																
Total de estudiantes			**—**	19,1	—	11,0	**7,1**	18,7	—	2,1	2,9	25,4	—	—	22,3	—	8,0	18,8
Categoría A		**9**	**—**	1,2	—	0,4	**2,5**	2,9	—	2,1	2,1	2,1	—	—	1,3	—	1,8	2,5
Categoría B		**10**	**—**	9,3	—	0,9	**2,0**	1,7	—	—	0,5	7,5	—	—	19,9	—	—	16,3
Categoría C		**11**	**—**	8,7	—	9,7	**2,6**	14,1	—	—	0,2	15,8	—	—	1,0	—	6,1	—
Gasto en instituciones educativas desde fuentes públicas y privadas por nivel de educación, 2000 (% del PIB)		**12**																
Educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria	Pública	**13**	**3,6**	3,4	2,9	2,7	**3,1**	4,0	2,9	3,2	—	3,0	3,7	4,1	3,5	4,1	4,4	3,4
	Privada	**14**	**0,2**	0,2	0,7	0,2	**0,2**	0,2	0,1	0,1	—	0,1	0,2	—	—	0,1	—	0,4
	Total		**3,7**	3,6	3,6	3,0	**3,3**	4,3	3,0	3,3	—	3,1	3,9	4,1	3,5	4,2	4,4	3,8
Gasto en instituciones educativas por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2000		**15**																
Educación pre-primaria -para niños de 3 años y más- (1)			**17**	12	20	x(2)	**17**	16	10	23	—	14	19	13	16	15	13	27
Educación primaria (2)			**19**	16	16	21	**20**	18	12	14	—	16	23	22	17	25	24	16
Educación secundaria inferior (3)			**25**	x(5)	21	x(5)	**x(5)**	28	16	28	—	22	32	31	27	25	24	x(5)
Educación secundaria superior (4)			**27**	x(5)	37	x(5)	**x(5)**	33	16	29	—	21	29	33	22	28	25	x(5)
Total de educación secundaria (5)			**25**	26	26	24	**26**	30	16	29	—	22	31	32	24	27	24	24
Educación post-secundaria no terciaria (6)			**23**	x(51)	39	9	**x(5)**	25	15	—	—	18	39	—	x(5)	x(4,7)	17	x(5)
Gasto desde la educación primaria a la terciaria (10)			**26**	25	26	22	**25**	27	18	28	—	22	30	27	24,0	29	29	21

Fuentes y Metodología: **1.** Eurostat, población de 25 a 64 años por nivel de educación alcanzado. Datos para Alemania y Luxemburgo año 2001. **2.** Equivale a ISCED 0/1 y 2. **3.** Equivale a ISCED 3 y 4. **4.** Equivale a ISCED 5 y 6. **5.** OCDE. Estudiantes a tiempo completo y a tiempo parcial en instituciones privadas y públicas, por edad. **6.** Edad en la que finaliza la escolarización obligatoria. **7.** Eurostat. % población 18-24 años con nivel inferior a enseñanza secundaria superior (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación-0-2) y que no prosigue actividades de formación o educación. **8.** OCDE. **9.** Categoría A: estudiantes con necesidades educativas especiales. **10.** Categoría B: necesidades educativas de los estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje no directa/principalmente atribuibles a factores de las categorías A o C. **11.** Categoría C: necesidades educativas por factores socioeconómicos, culturales o lingüísticos. **12.** OCDE. Datos UE-15 promedio países. **13.** Incluye subsidios públicos a familias. Incluye gasto directo en instituciones educativas de fuentes internacionales. **14.** Neto de subsidios públicos. **15.** OCDE. Grecia e Italia sólo instituciones públicas. La x indica que los datos están incluidos en otra columna, cuya referencia aparece entre paréntesis. Datos UE-15 promedio países.

cuestión de medición, pues en España la escolarización de los niños de 3 a 5 años es prácticamente total (98 por 100 en el curso 2000-2001) y a cambio la de los niños de 0 a 3 años es muy pequeña (1,7 por 100 en los menores de 1 año, 7,5 por 100 al año y de 17,5 por 100 a los dos años). Las diferentes edades máximas a las que se finaliza la educación obligatoria en los países que componen la Unión Europea marcan por sí solas las divergencias en las tasas de escolaridad del grupo de edad de 15 a 19 años.

Aunque la cifra ha disminuido desde 2000, España se encuentra también bastante lejos de reducir a la mitad el abandono escolar temprano[4] para contribuir al objetivo del 10 por 100, pues actualmente, con un 29 por 100, es el segundo país europeo con mayor tasa de abandono. Estas altas tasas, junto a la creciente y reciente diversidad de las aulas, derivada tanto de la integración de alumnado con necesidades educativas especiales como del rápido aumento del alumnado extranjero, constituyen los principales problemas que debe afrontar el sistema educativo.

La falta de disponibilidad de datos sobre la situación respecto al rendimiento escolar del alumnado a los 15 años en las aptitudes de lectura, matemáticas y ciencias (más allá del Informe PISA 2000, que fue objeto de análisis en la Memoria del año pasado) impide evaluar el objetivo de reducir en un 20 por 100 la proporción existente en el año 2000 de jóvenes que no posee el mínimo requerido en las competencias clave. Respecto al aprendizaje de, al menos, dos lenguas extranjeras, los últimos datos disponibles, referentes al curso 2000/2001[5], muestran el largo camino que le queda a España para alcanzar dicho objetivo. El 84 por 100 del alumnado en primaria y el 63 por 100 en secundaria sólo recibe clases de una lengua extranjera, proporciones que se reducen respectivamente al 1 y al 37 por 100 en el caso del aprendizaje de dos lenguas.

Tanto España como Europa están lejos de alcanzar el objetivo marcado para 2010 de reducir al menos a la mitad el nivel de desequilibrio entre licenciados y licenciadas en matemáticas, ciencias y tecnología, logrando al mismo tiempo un aumento significativo

[4] Población de 18 a 24 años que ha alcanzado como máximo educación secundaria inferior y que no prosigue actividades de educación o formación.

[5] Eurostat, *Education across Europe*, 2003.

CUADRO III-2
INDICADORES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

INDICADORES DE EDUCACIÓN: UE-15		Fuentes y Metodología	Promedio UE-15	Bélgica	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Graduados en educación terciaria, por campos de estudios y tipo, 2001. (En %)																		
Educación	A	1	**10,4**	6,9	8,2	—	**14,1**	6,6	—	4,2	—	17,0	11,1	—	7,9	11,0	16,7	11,2
	B	1	**14,4**	21,0	9,7	—	**4,8**	—	—	31,4	—	10,0	42,1	—	0,6	—	2,5	7,9
Artes y Humanidades	A	1	**12,7**	14,7	15,3	—	**9,9**	20,1	—	12,9	—	6,7	10,5	—	12,4	14,4	5,7	16,8
	B	1	**12,4**	7,3	1,0	—	**7,7**	1,5	—	68,6	—	—	3,4	—	7,0	5,2	12,8	9,8
C. Sociales, Empresariales y Derecho	A	1	**31,0**	36,4	25,9	—	**33,3**	36,8	—	38,0	—	34,3	36,9	—	23,4	24,2	22,5	29,2
	B	1	**21,8**	26,8	10,3	—	**27,4**	39,6	—	—	—	38,6	3,4	—	19,1	24,0	12,6	15,9
Servicios	A	1	**2,0**	1,6	1,8	—	**3,2**	2,9	—	0,6	—	2,5	1,8	—	3,1	2,0	1,1	1,3
	B	1	**8,9**	2,1	8,8	—	**13,2**	5,6	—	—	—	8,1	6,5	—	20,5	9,3	13,7	1,6
Ingenierías, Industriales y Construcción	A	1	**14,8**	12,5	18,4	—	**14,2**	11,2	—	15,9	—	10,5	18,7	—	20,8	9,0	21,5	10,5
	B	1	**19,4**	9,1	13,9	—	**23,8**	25,1	—	—	—	2,6	24,9	—	18,4	40,0	26	10,6
Agricultura	A	1	**2,1**	3,5	1,9	—	**2,7**	0,8	—	2,0	—	2,5	2,6	—	2,6	1,8	1,1	1,1
	B	1	**2,9**	0,6	3,0	—	**0,6**	—	—	—	—	—	4,5	—	3,2	5,2	4,1	1,9
Sanidad y Bienestar	A	1	**16,3**	13,5	15,3	—	**12,1**	3,0	—	18,2	—	21,2	8,9	—	22,6	30,8	22,0	11,9
	B	1	**25,9**	27,4	51,9	—	**11,5**	20,3	—	—	—	34,6	13,7	—	21,8	—	11,8	39,7
C. Naturales	A	1	**3,7**	5,8	3,2	—	**2,6**	6,9	—	3,4	—	1,0	3,4	—	1,6	3,0	2,8	6,5
	B	1	**1,1**	0,5	—	—	**—**	1,8	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	1,8
Psicología	A	1	**3,3**	2,4	5,2	—	**3,2**	5,8	—	1,6	—	2,3	2,8	—	2,2	2,8	2,5	5,2
	B	1	**1,2**	0,4	—	—	**—**	2,4	—	—	—	—	1,1	—	—	—	0,1	2,2
Matemáticas y Estadísticas	A	1	**1,2**	0,8	1,7	—	**1,3**	2,9	—	2,1	—	0,2	0,7	—	0,9	0,5	0,6	1,4
	B	1	**0,3**	—	—	—	**—**	0,4	—	—	—	—	0,1	—	—	—	—	0,4
Informática	A	1	**2,5**	2,0	3,1	—	**3,4**	2,6	—	0,8	—	1,6	2,2	—	2,5	0,8	3,5	5
	B	1	**7,6**	4,7	0,3	—	**10,7**	3,2	—	—	—	6,1	0,4	—	9,4	16,3	16,2	8,2
No conocidas o sin especificar	A	1	**0,2**	—	—	—	**0,1**	0,3	—	0,2	—	0,1	0,5	—	—	—	—	—
	B		**0,4**	0,1	0,9	—	**0,2**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Porcentaje de mujeres con educación terciaria, por campos de estudios y tipo, 2001																		
Sanidad y Bienestar	A	1	**84,1**	80	81	—	**82**	81	—	—	—	83	80	—	89	—	95	86
	B	1	**70,0**	59	58	—	**76**	61	—	61	—	74	61	—	86	82	79	73
Ciencias de la vida, físicas y agricultura	A	1	**37,7**	42	14	—	**25**	47	—	—	—	—	21	—	53	29	65	43
	B	1	**48,2**	42	41	—	**52**	50	—	52	—	37	52	—	52	46	53	53
Matemáticas y ciencias relacionadas con los ordenadores	A	1	**24,7**	13	19	—	**25**	19	—	—	—	12	28	—	50	13	42	26
	B	1	**30,0**	24	24	—	**32**	32	—	52	—	16	18	—	35	30	39	28
Artes, Humanidades y Educación	A	1	**68,9**	70	88	—	**70**	57	—	56	—	85	80	—	74	68	50	60
	B	1	**71,5**	65	68	—	**72**	74	—	81	—	71	67	—	78	69	75	67
C. Sociales, Empresariales, Derecho y Servicios	A	1	**61,2**	60	51	—	**67**	68	—	—	—	49	80	—	68	47	68	54
	B	1	**54,1**	53	44	—	**60**	60	—	55	—	49	51	—	67	43	59	54
Ingenierías, Industriales y Construcción	A	1	**16,3**	15	7	—	**18**	13	—	—	—	3	11	—	26	31	26	13
	B	1	**21,7**	20	21	—	**28**	24	—	28	—	12	17	—	19	23	28	19
Gasto en instituciones educativas desde fuentes públicas y privadas por nivel de educación, 2000 (% del PIB)																		
Educación terciaria	Pública	3	**1,1**	1,2	1,0	0,9	**0,9**	1,0	1,2	0,7	—	1,0	1,2	1,0	1,7	1,5	1,5	0,7
	Privada	4	**0,2**	0,1	0,1	—	**0,3**	0,1	0,3	0,1	—	0,2	—	0,1	—	—	0,2	0,3
	Total	2	**1,2**	1,3	1,0	0,9	**1,2**	1,1	1,5	0,9	—	1,2	1,2	1,1	1,7	1,6	1,7	1,0
Gasto en instituciones educativas por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2000																		
Educación terciaria	Total (1)	5	**37**	41	42	21	**33**	33	39	32	—	44	39	28	33	42	58	39
	Tipo B	5	**23**	x(1)	22	18	**31**	35	x(1)	16	—	25	x(1)	x(1)	17	x(1)	x(1)	x(1)
	Tipo A y programas de investigación	5	**35**	x(1)	45	23	**33**	33	x(1)	32	—	44	x(1)	x(1)	33	x(1)	x(1)	x(1)
Gasto desde la educación primaria a la terciaria		5	**25**	25	26	22	**25**	27	18	28	—	22	30	27	24,0	29	29	21

Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2003.

(1) Fila «A»: programas teóricos que orientan hacia la investigación y cualificación profesional y programas avanzados de investigación. Fila «B»: programas que orientan hacia ocupaciones más prácticas, de preparación técnica. (2) y (3) Incluyendo subsidios públicos a familias atribuibles para instituciones educativas. Incluyendo gasto directo en instituciones educativas de fuentes internacionales. (4) Neto de subsidios públicos atribuible para instituciones educativas. (5) La «x» indica que los datos están incluidos en otra fila, cuya referencia aparece entre paréntesis.

del número total de licenciados, que es escaso en esas áreas aunque no tanto en los programas de preparación técnica como en los programas teóricos (cuadro III-2). Además, mientras en los programas del primer tipo la pequeña concentración en estos campos es prácticamente igual en España que en la Unión Europea, en los del segundo tipo el alumnado graduado en matemáticas, ciencias y tecnología es 7 puntos superior en España. Respecto a la presencia femenina en matemáticas y ciencias relacionadas con los ordenadores, España se encuentra cerca del promedio europeo para ambos tipos de programas, pero en ingenierías, industriales y construcción, la presencia de las universitarias es mayor en España, sobre todo en los programas de preparación técnica.

El gasto publico en educación

Uno de los principales resortes para conseguir los objetivos europeos propuestos es el crecimiento de la inversión y la movilización eficaz de los recursos en cada país hacia los puntos clave de mejora. El gasto total en educación no universitaria en España en porcentaje sobre el PIB del año 2000 (3,3 por 100), era cercano a la media de la OCDE (3,6 por 100), con una menor proporción de fondos públicos. El gasto medio por estudiante[6] se situó al mismo nivel que la media de los países europeos, por encima de Irlanda, Finlandia, Grecia, Holanda y Reino Unido. Por niveles educativos, España superó ligeramente la media en gasto por estudiante en educación pre-primaria y primaria, y fue igual a esa media en el total de la educación secundaria[7].

También fue similar al promedio europeo el gasto español en educación superior en términos porcentaje sobre el PIB (1,2 por 100), que mostró asimismo una notable diferencia en su distribución pública/privada. El gasto anual medio por estudiante fue más bajo que el europeo, excepto para los programas de preparación técnica.

Estabilización del censo escolar español y aumento del alumnado extranjero

La ralentización en el descenso del alumnado en España (0,1 por 100) confirma la estabilización del censo escolar en el curso 2002-2003 que se había empezado a apreciar el curso pasado (cuadro III-3). Estos datos, junto al aumento del profesorado (5.682 docentes más) en el último curso, han contribuido a reducir de forma progresiva el número medio de alumnos por unidad en todos los niveles.

[6] Relativo al PIB per cápita, basado en los equivalentes a tiempo completo.

[7] Hay que aclarar que en España incluye la educación post-secundaria no universitaria.

CUADRO III-3

ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 1998-2003

(Número de alumnos y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	1998-1999		1999-2000		2000-2001		2001-2002 (1)		2002-2003 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	1.128.861	67,7	1.333.653	67,0	1.165.736	66,3	1.213.659	65,5	1.277.407	65,6
EGB/Primaria	2.562.785	66,6	2.524.768	66,7	2.491.648	66,7	2.474.261	66,5	2.480.662	66,6
EEMM/Educación Secundaria (general)	2.817.946	70,7	2.766.545	69,2	2.679.856	68,9	2.584.069	68,0	2.537.939	67,9
BUP y COU*	531.032	65,1	283.259	64,4	137.078	67,9	13.616	92,5	0	
Bachillerato Experimental	693	100,0	0		0		0		0	
Educación Secundaria Obligatoria	1.890.004	69,4	1.999.581	66,4	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.881.660	65,7
Bachillerato LOGSE*	396.217	84,7	483.705	83,4	601.329	78,7	672.541	74,5	656.279	74,3
EEMM/Educación Secundaria (profesional)	524.695	71,5	455.639	73,6	447.526	73,3	447.857	73,4	455.643	74,1
FPI	69.540	50,6	2.644	64,6	0		0		0	
FP II	225.083	72,9	146.547	73,7	71.019	72,6	29.296	70,8	751	96,0
Módulos Profesionales II	119.556	75,6	158.573	71,5	191.456	72,2	210.338	72,5	224.003	72,8
Módulos Profesionales III	110.516	77,3	147.875	76,0	185.051	74,6	208.223	74,6	230.889	75,4
Educación Especial**	27.711	49,9	27.337	48,9	27.334	48,8	27.090	48,8	27.475	49,8
Programas de Garantía Social***	29.019	73,7	32.976	67,8	41.550	70,1	45.116	69,1	43.548	70,2
Total	**7.091.017**	**68,7**	**7.140.918**	**68,1**	**6.853.650**	**67,9**	**6.792.052**	**67,3**	**6.783.397**	**67,7**

* No incluye el alumnado matriculado en Educación a distancia. ** Incluye el alumnado de centros específicos y de las aulas de E. Especial en centros ordinarios. *** Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: MECD, *Estadística de la Educación en España.*

Es significativo el incremento del número de alumnos en Educación Infantil (5,3 por 100), aunque también aumenta el número de alumnos en Formación Profesional (1,7 por 100), sobre todo en los Ciclos Formativos de Grado Superior (10,9 por 100). En ESO y Bachillerato continúa el descenso de alumnos, aunque las cifras son menos acusadas que en cursos anteriores. Consecuentemente, las tasas brutas de escolaridad durante las etapas no obligatorias del Bachillerato y FP (16-17 años) continúan incrementándose cada curso, y las únicas Comunidades Autónomas que no alcanzan la escolarización total en este nivel son: Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia y Ceuta. Un 67,7 por 100 del alumnado matriculado asistió a centros públicos y un 32,3 por 100 a centros privados. Esta distribución del alumnado por tipo de centro, nivel educativo y Comunidad Autónoma no muestra apenas diferencias respecto a los años lectivos inmediatamente anteriores.

La estabilización del censo escolar se debe fundamentalmente a la creciente incorporación de alumnos extranjeros, 303.827 durante este curso, lo que supone un 51 por 100 más que en el curso anterior, alcanzando ya un 4,5 por 100 sobre el total de alumnos en España. La distribución del alumnado extranjero por nivel educativo mantiene la misma distribución que en el curso escolar anterior: una fuerte presencia en Primaria (43,9 por 100), algo menor en ESO (26,6 por 100) e Infantil (19,9 por 100), y muy inferior en las diferentes modalidades de la educación secundaria post-obligatoria. Además, continúa su mayor concentración en la red pública (un 80 por 100 de los casos, que llega al 90 por 100 en algunas CCAA), lo que puede generar problemas de integración.

Disminuye el alumnado universitario, aunque aumenta el de tercer ciclo

La tasa bruta de escolarización universitaria sigue su ritmo ascendente y más favorable para las mujeres, aunque el alumnado universitario volvió a disminuír, ya por tercer año consecutivo (cuadro III-4). También continuó la progresiva reducción de la matriculación en titulaciones de ciclo largo que se inició desde el curso 1997/1998. Sin embargo, se produce un continuado ascenso desde el curso 2000-2001 del alumnado de tercer ciclo. La presencia femenina continúa, como en los últimos cuatro cursos, en un 53 por 100. Respecto a la distribución del alumnado universitario por tipo de enseñanzas, casi la mitad (48,7 por 100) de los estudiantes matriculados siguen encuadrados en Ciencias Sociales y Jurídicas, y sigue descendiendo la proporción de alumnos en Humanidades y Ciencias Experimentales. En este año ha crecido muy ligeramente el alumnado de Ciencias de la Salud, y algo más el de carreras técnicas.

1.1.1. Enseñanza no universitaria: desarrollos reglamentarios de la LOCE

El desarrollo reglamentario que ha tenido lugar durante el año 2003 de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) tiene tanta o más importancia en la configuración del sistema educativo que la propia Ley. La nueva definición de la estructura del sistema educativo, que la LOCE establecía en su Título I, ha sido desarrollada este año a través de diversos Reales Decretos referidos a las enseñanzas comunes de las diferentes etapas (cuadro III-5) cuyos principales rasgos son: la configuración de la Educación Preescolar como

CUADRO III-4
ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 1998-2003

Área de enseñanza	1998-1999		1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Humanidades	161.188	10,2	161.902	10,2	155.768	10,0	148.838	9,8	141.920	9,4
CC. Jurídicas y Sociales	802.077	50,7	794.884	50,0	765.620	49,2	749.317	49,1	733.034	48,7
Ciencias Experimentales	134.734	8,5	132.884	8,4	127.094	8,2	119.527	7,8	114.331	7,6
Ciencias de la Salud	113.529	7,2	115.421	7,3	116.465	7,5	115.692	7,6	116.809	7,8
Técnicas	371.267	23,5	384.382	24,2	390.803	25,1	392.285	25,7	400.154	26,6
Total	1.582.795	100,0	1.589.473	100,0	1.555.750	100,0	1.525.659	100,0	1.506.248	100,0
Ciclo corto	564.998	35,7	579.873	36,5	579.888	37,3	580.149	38,0	578.713	38,4
Ciclo largo	1.017.797	64,3	1.009.600	63,5	975.862	62,7	946.946	62,1	926.014	61,5
Tercer ciclo	62.625	100,0	61.483	100,0	59.835	100,0	61.310	100,0	65.799	100,0
Titulaciones propias	8.224									

Fuente: MECD, Estadística universitaria. Datos avance 2002-2003 y principales series [www.mecd.es]

una nueva etapa de atención educativo-asistencial; el establecimiento de la gratuidad de la Educación Infantil; la modificación de algunas áreas del currículo y el establecimiento de una prueba general de diagnóstico en la Educación Primaria; la transformación de la Educación Secundaria Obligatoria, derivada de la implantación de nuevos itinerarios en 3.° y 4.°, de la desaparición de la promoción automática y de la creación de los Programas de Iniciación Profesional (PIF) que se configuran como una vía para la obtención del título de graduado en ESO; y, finalmente, la transformación del Plan de Estudios de Bachillerato y el establecimiento de la Prueba General de Bachillerato.

Estos cambios tienen un calendario de implantación[8] de cinco años. Sin embargo, el nuevo Gobierno ha anunciado que aprobará las disposiciones necesarias para suspender la aplicación de la LOCE[9], aunque la reforma tardará algún tiempo, tanto por los trámites que hay que respetar como por la también anunciada intención del nuevo Gobierno de alcanzar un amplio consenso social.

[8] RD 827/2003, de 27 de junio.

[9] Investidura del Presidente del Gobierno. Propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno de don José Luis Rodríguez Zapatero, una vez celebradas las consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, prevista en el artículo 99 de la Constitución. Intervención en el Pleno el 15/04/2004.

CUADRO III-5

DESARROLLOS DE LA LOCE

Educación Preescolar (RD 828/2003, de 27 de junio)
Se crea una nueva etapa (educación preescolar) que sustituye al 1.er ciclo de la Educación Infantil, que tiene carácter voluntario para las familias y, como finalidad, la atención educativa y asistencial a la primera infancia (hasta los 3 años).
Educación Infantil (RD 829/2003, de 27 de junio)
Se mantiene el carácter voluntario de este nivel (3-6 años), aunque se establece su carácter gratuito. Se contempla el inicio del aprendizaje de una lengua extranjera, especialmente en el último año, y en las TIC.
Educación Primaria (RD 830/2003, de 27 de junio)
Las áreas básicas del currículo en esta etapa (6-12 años) son iguales que antes, excepto: Conocimiento del Medio se sustituye por Ciencias, Geografía e Historia; se añade Sociedad, Cultura y Religión. La evaluación también es igual que en el sistema anterior, pero independientemente de ésta, se establecerá una prueba general de diagnóstico (sin efectos académicos) para evaluar el sistema educativo.
Educación Secundaria obligatoria (RD 831/2003, de 27 de junio)
Esta etapa (12-16 años) se divide en cuatro cursos. Los dos primeros son comunes para todos los alumnos; los dos últimos se organizan en asignaturas comunes para todos y asignaturas específicas, que conforman los itinerarios que son elegidos por los alumnos, todos los cuales conducirán al mismo Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, previéndose además la movilidad entre ellos. La evaluación en la ESO se realizará por asignaturas al final de cada uno de los cursos, con opción de realizar una prueba extraordinaria para recuperarla. Una vez realizada esta prueba, cuando se suspendan más de dos asignaturas, el alumno tendrá que repetir curso, aunque sólo podrá repetir una sola vez. Si, tras la repetición, el alumno no cumpliera los requisitos para pasar al curso siguiente, si el alumno está cursando 2.° o 3.° de la ESO podrá elegir su paso al itinerario elegido o a un Programa de Iniciación Profesional (PIF), aunque sólo si tiene 15 años cumplidos. Para obtener el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria será necesario haber aprobado todas las asignaturas y, en caso contrario, los alumnos recibirán un Certificado de Escolaridad, en el que constarán los años cursados. Los Programas de Iniciación Profesional sustituyen a los actuales de Garantía Social y, a diferencia de éstos, conducen a la obtención del Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, mientras que la superación parcial o total de los módulos profesionales dará derecho a una Certificación Profesional de la Formación Modular asociada al SNCP.
Bachillerato (RD 832/2003, de 27 de junio) y Título de Bachiller (RD 1741/2003, de 19 de diciembre)
En esta etapa educativa (16-18 años) se establecen tres modalidades (anteriormente eran cuatro) con posibilidades de paso de una a otra, cada una de las cuales se organizará en asignaturas comunes, asignaturas específicas de modalidad, y optativas. Se establecen las mismas condiciones de promoción y permanencia que en el anterior sistema. La superación de la nueva Prueba General de Bachillerato será requisito para la obtención del Título de Bachiller. Anteriormente, para la obtención de dicho título sólo era necesario la evaluación positiva de todas las asignaturas del Bachillerato. Con la nueva normativa la calificación del Bachillerato será la media ponderada entre la calificación obtenida en la Prueba (40 por 100) y la media del expediente académico del alumno en el Bachillerato (60 por 100); es imprescindible tener al menos una calificación de 5 en la Prueba. Se dispondrá de cuatro convocatorias para superarla; una vez agotadas sin éxito, se podrá obtener el Título de Bachiller por el procedimiento estipulado para mayores de 21 años. Quienes hayan aprobado todas las asignaturas del Bachillerato pero no la Prueba dispondrán de un Certificado con efectos laborales y podrán acceder, mediante una prueba específica, a la Formación Profesional de Grado Superior.

También han sido desarrollados este año otros cambios normativos que son consecuencia de la redefinición de la estructura del sistema educativo y de los elementos básicos del currículo de cada nivel, como los documentos y los requisitos formales derivados del proceso de evaluación, y los requisitos mínimos que deben cumplir los centros que imparten estas enseñanzas[10]. Sin embargo, nuevamente habrá que esperar para saber cuáles de ellos se aplicarán o no en los sucesivos cursos.

Finalmente, se han aprobado durante este año otros desarrollos de la LOCE respecto a la inspección educativa y a la enseñanza de idiomas, que ahora se estructuran en tres niveles (básico, intermedio y avanzado) en lugar de dos, y se ha tratado de manera específica e independiente la atención al alumnado superdotado intelectualmente[11].

1.1.2. **Universidad: desarrollo de la LOU y adaptación al Espacio Europeo de Enseñanza Superior**

La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), denominada «Proceso de Bolonia», ha continuado su camino hacia la convergencia europea. Este año, en la última Conferencia[12] se han planteado los siguientes objetivos para los dos próximos años: avanzar en los sistemas de garantía de la calidad y de la acreditación de la calidad del sistema universitario europeo, progresar en el establecimiento de la estructura de los estudios universitarios en dos ciclos (grado y postgrado) y en el reconocimiento de títulos y períodos de estudio, reafirmar la importancia de la movilidad de los estudiantes, y desarrollar el aprendizaje permanente como parte de la actividad universitaria.

El MECD, inmerso en este proceso de convergencia, publicó este año un Documento marco para la integración del sistema universita-

[10] Orden ECD/1923/2003, de 8 de julio, y RD 1537/2003, de 5 de diciembre.

[11] Respectivamente: RD 1538/2003, de 5 de diciembre; RD 944/2003, de 18 de julio; y RD 943/2003, de 18 de julio.

[12] Comunicado de la conferencia de ministros responsables de la Educación Superior: *Haciendo realidad el espacio europeo de educación superior.* Berlín, septiembre de 2003.

rio español en el EEES[13], que, en consonancia con el desarrollo comunitario más reciente[14], plantea una serie de propuestas, que son la base de las normas hacia la convergencia europea que se han desarrollado en este año, como el establecimiento de un sistema de créditos europeos (ECTS) y la implantación del suplemento europeo a los títulos (SET). Otros cambios de mayor relevancia como la transformación de la estructura de los estudios universitarios en dos ciclos (grado y postgrado), aunque han sido ampliamente debatidas durante el 2003, aún están en proyecto[15].

Aun así, las modificaciones del sistema universitario también han sido numerosas. Se ha creado un nuevo acceso a los estudios universitarios, y se ha regulado el acceso para las personas mayores de 25 años[16] que no estén en posesión del título de bachiller o equivalente. También se han establecido las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no universitaria, y se ha regulado un nuevo procedimiento para la homologación de los planes de estudios y títulos académicos (cuadro III-6). Aunque también estos desarrollos normativos y la propia LOU están pendientes de ser reformados por el nuevo Gobierno surgido tras las elecciones de marzo de 2004.

La adaptación del sistema universitario español al espacio europeo de enseñanza superior

Los principales objetivos contemplados en la Declaración de Bolonia son la armonización de los sistemas nacionales de titulaciones comprensible y comparable que promueva una mayor competitividad internacional del sistema educativo europeo. Este sistema ha de estar basado esencialmente en los dos ciclos principales de Grado y Postgrado, el primero que capacita a los estudiantes a integrarse en el mercado de trabajo con una cualificación profesional adecuada, y un segundo nivel de Postgrado en el que se integran, coordinadamente, las enseñanzas conducentes a la obtención del Título de Máster y del Título de Doctor. Sin embargo, este año se han regulado tan

[13] *Integración del sistema universitario español en el EES*, febrero de 2003.

[14] *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento*. [COM (2003) 58 final].

[15] Proyecto de RD por el que se establece la estructura de las Enseñanzas Universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado; Proyecto de RD por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado y la obtención y expedición de títulos oficiales de Máster y Doctor.

[16] RD 743/2003, de 20 de junio.

CUADRO III-6

DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA LOU

Nuevo acceso a los estudios universitarios (RD 49/2004, de 19 de enero)

Objetivo: Regular el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial, como consecuencia de la desaparición del actual sistema de Selectividad.

Nuevo procedimiento: La nota global que aparece en el Título de Bachiller será con la que los alumnos concurran al acceso, pero además las Universidades tendrán la posibilidad de establecer procedimientos de admisión, con carácter complementario al sistema de acceso general, y con carácter específico en función de la titulación de que se trate, aunque en ningún caso, estas pruebas supondrán más del 40 por 100 de la nota de acceso. Además se deberán cumplir tres aspectos esenciales:

— El respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

— La adecuación a la normativa básica que dicte el Gobierno.

— El ajuste a la programación de la oferta de plazas disponibles efectuada por las Comunidades Autónomas; y una coordinación de los sistemas de admisión que permita mantener las posibilidades de movilidad que ofrece el actual distrito abierto.

Implantación: Se empezará a aplicar a partir del año académico 2006-2007.

Equivalencia títulos enseñanza superior universitaria o no universitaria (RD 1272/2003, de 10 de octubre)

Objetivo: Regular las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no universitaria, porque hasta el momento esta equivalencia se ha venido declarando a petición de los interesados y no había un procedimiento general aplicable a todos los grupos de titulados por igual.

Requisitos generales que deberán cumplir para que un título sea susceptible de equivalencia:

— Para poder acceder a dichas enseñanzas se exige estar en posesión de los requisitos académicos que permiten el acceso a la Universidad.

— Que el período de formación tenga la duración y carga lectiva mínima que se exige para la obtención del grado académico o de los títulos universitarios de carácter oficial.

— Que el título haya sido expedido por una Universidad o centro de enseñanza superior legalmente autorizado o reconocido.

Requisitos del centro solicitante de la equivalencia:

El procedimiento se debe iniciar mediante una solicitud al MECD a la que se debe acompañar una serie de documentos (art. 4) y esta solicitud deberá ser sometida, antes de su aprobación, al informe del Consejo de Coordinación Universitaria y al informe preceptivo de la ANECA.

Homologación de planes de estudio y títulos académicos (RD 49/2004, de 19 de enero)

Objetivo: En desarrollo de lo establecido en el artículo 35 de la LOU, se ha regulado el nuevo procedimiento para la homologación de los planes de estudios y títulos académicos con la finalidad de garantizar que los estudios universitarios en España obedezcan a unas reglas básicas comunes de contenido, organización y calidad, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia corresponden a las Universidades y Comunidades Autónomas.

Procedimiento: Se desarrolla el procedimiento necesario para dicha homologación, siendo este procedimiento aplicable tanto a los planes de estudios como a los correspondientes títulos. También se contempla el procedimiento de evaluación y acreditación de la calidad de las enseñanzas, por parte de la ANECA, y dado el notable aumento de las solicitudes de homologación de títulos extranjeros, se está desarrollando un nuevo procedimiento para su homologación a los títulos universitarios españoles.

sólo el establecimiento de los ECTS y en la implantación de los SET, y con carácter transitorio (cuadro III-7), al no haberse llevado a cabo la implantación de las modalidades cíclicas en la estructura de los estudios universitarios.

Primeras actuaciones de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación

Respecto al avance español en relación a los sistemas de garantía y acreditación de la calidad del sistema universitario, este año ha continuado la actividad de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Dentro del Programa de Evaluación Institucional se han realizado las convocatorias correspondientes a los cursos 2003/2004 y 2004/2005, y también se ha producido la primera Convocatoria de evaluadores y auditores de la ANECA. Inscrito en su Programa de Certificación, se han desarrollado la Mención de Calidad en los programas de Doctorado y de los Servi-

CUADRO III-7

DESARROLLOS NORMATIVOS PARA LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL AL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Suplemento Europeo al Título (RD 1044/2003, de 1 de agosto)
Objetivo: Hacer comprensibles y comparables los títulos universitarios por medio de una información académica y profesional, que se añade al título obtenido.
Estructura: El Suplemento contendrá los datos más significativos sobre la trayectoria curricular de la titulación cursada por cada alumno.
Implantación: El procedimiento de expedición del SET regulado se establece con carácter transitorio hasta que no se haya llevado a cabo la implantación efectiva de las modalidades cíclicas de las enseñanzas contempladas en la declaración de Bolonia.
Nuevo sistema de créditos europeos (RD 1125/2003, de 5 de septiembre)
Objetivo: Comprender y comparar fácilmente los distintos sistemas educativos y facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y los estudios cursados; incrementando con ello tanto la colaboración entre universidades como el aprendizaje en cualquier momento de la vida y en cualquier país de la Unión Europea.
Definición: Crédito europeo: unidad de valoración del volumen de trabajo total del alumno expresado en horas. Incluye tanto las clases, teóricas o prácticas, como el esfuerzo dedicado al estudio o a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, y las horas exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación (crédito español se definía hasta ahora en función de las horas de docencia, teóricas o prácticas, a razón de un crédito por cada 10 horas).
Estructura: El número total de créditos establecidos en los planes de estudios para cada curso académico será de 60 referidos a un estudiante dedicado a tiempo completo. También se instaura un nuevo sistema de calificación de los resultados académicos y la distribución interna de las calificaciones otorgadas, para facilitar su comparación.
Implantación: La implantación de este nuevo sistema es una condición previa y necesaria para establecer nuevas titulaciones (art. 88, apartado 2, de la LOU) y en el caso las enseñanzas conducentes a títulos oficiales ya implantadas, éstas deberán adaptarse a dicho sistema antes del año 2010.

cios de Biblioteca de las Universidades. En el programa de acreditación de títulos oficiales, se ha creado el Comité Nacional de Acreditación y se ha iniciado el diseño del proceso con proyectos piloto cuyas únicas consecuencias son, por ahora, metodológicas. En último lugar, el Programa de Evaluación del Profesorado, que fue desarrollado normativamente el año pasado, ha dado sus primeros resultados. Aunque no exentos de polémica, muestran que la mayoría de los solicitantes evaluados proceden del ámbito universitario, y que la tasa de evaluación positiva en los sectores de procedencia universitaria es más alta (entre el 73 y el 80 por 100) que en el resto de los casos (entre el 48 y el 50 por 100).

Finalmente, de forma paralela a la creación del EEES, se está produciendo en los últimos años un proceso de convergencia de la formación profesional en Europa, que ha venido denominándose «Proceso de Brujas». La última resolución del Consejo de Educación[17] al respecto recoge las principales labores de colaboración en materia de transparencia, convalidación y calidad: un marco único para la transparencia de las competencias y cualificaciones, con el desarrollo de instrumentos como el Europass-Formación; un sistema de transferencia de créditos para la FP, inspirado en ETCS para la educación superior; el desarrollo de criterios y principios comunes para la FP, partiendo de las labores del Foro Europeo sobre calidad[18]; el desarrollo de unos principios comunes para la validación de modalidades de aprendizaje no formales e informales, y la orientación permanente, para que los ciudadanos tengan un mayor acceso al aprendizaje a lo largo de toda la vida. En este marco, destacan los pasos que se están realizando en la reforma del régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales[19], que tiene por objeto la creación de un marco jurídico único que consolide las quince directivas actuales, liberalizar aún más la prestación de servicios, dotar de una mayor automaticidad al reconocimiento y dar mayor flexibilidad a los procesos de actualización.

---

[17] Proyecto de Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre el fomento de la cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales. [EDU (123) SOC/438].

[18] *Fundación Europea de la Formación*. [COM (2003) 287 final].

[19] Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales. [COM (2002) 119 final]. Véase además Dictamen del CESE sobre esta Propuesta.

CUADRO III-8
CORRESPONDENCIAS EN LAS CLASIFICACIONES DE EDUCACIÓN

Clasificación Nacional de Educación 2000 –CNED-2000–		Clasificación Internacional de Educación (ISCED) –CINE-97–			
Código	**Descripción**	**Niveles**	**Denominación del Nivel**	**Tipo de destino** (1)	**Orientación**
1	Primer ciclo de Educación infantil (0-3 años)	0	Educación prescolar	—	No procede
2	Segundo ciclo de Educación infantil (3-6 años)	0		—	No procede
11	Educación primaria	1	Enseñanza primaria, (Primer ciclo de la Educación básica)	—	General
12	Enseñanzas iniciales para adultos	1		—	General
13	Enseñanzas de grado elemental de música y danza	1		—	Preprofesional
21	Programas para la formación e inserción laboral que no precisan de una titulación académica de la primera etapa de secundaria para su realización	2	Primer ciclo de enseñanza secundaria (Segundo ciclo de Educación básica)	C	Pre/Profesional
22	Educación secundaria obligatoria	2		A	General
23	Educación secundaria de adultos	2		A	General
31	Programas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización	3	Segundo ciclo de Enseñanza secundaria	C	Profesional
32	Enseñanzas de bachillerato	3		A	General
33	Enseñanzas de grado medio de formación profesional específica y equivalentes, artes plásticas y diseño y deportivas	3		B	Profesional
34	Enseñanzas de grado medio de música y danza	3		C	Profesional
35	Enseñanzas de las escuelas oficiales de idiomas	3		C	Preprofesional
41	Programas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de segunda etapa para su realización	4	Enseñanza postsecundaria, no superior	C	Profesional
51	Enseñanzas de grado superior de Formación Profesional específica y equivalentes, artes plásticas y diseño y deportivas	5	Primer ciclo de la Educación superior (no conduce directamente a una calificación de estudios avanzados)	B	Profesional
52	Títulos propios de universidades que no sean de postgrado y otros programas que precisan del Titulo de bachiller (2 y más años)	5		A	General
53	Programas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de formación profesional de grado superior para su realización	5		B	Profesional
54	Enseñanzas universitarias de Primer ciclo y equivalentes	5		A	General
55	Enseñanzas universitarias de Primer y Segundo ciclo, de sólo Segundo ciclo y equivalentes	5		A	General
56	Programas oficiales de especialización profesional	5		B	Profesional
57	Programas de postgrado impartidos por las universidades u otras instituciones	5		B	Profesional
58	Programas de formación e inserción laboral que precisan de una titulación universitaria para su realización	5		B	Profesional
61	Enseñanza universitaria de Tercer ciclo	6	Segundo ciclo de la Educación superior (conduce a una calificación avanzada)	—	General
91	Programas formativos promovidos por la empresa u organización	2, 3, 4, 5		C	Profesional
92	Otros programas formativos para los que no se específica el requisito académico para su realización	2, 3, 4, 5		C	Profesional
93	Programas recreativos, de ocio y culturales para los que no se especifíca requisito académico para su realización	2, 3, 4, 5		C	No procede

(1) **Programas educativos tipo A:** Los programas que se clasifican con la letra A se caracterizan por que permiten acceder directamente a una gran variedad de programas del nivel inmediato superior. Los programas educativos del tipo A se encuentran en los niveles 2, 3, 4 y 5. Así los programas 2A permiten el acceso a los programas 3A y 3B, los programas 3A y 4A permiten el acceso al 5A y 5B, y, por último, los programas 5A permiten el acceso al nivel 6.

Programas educativos tipo B: La finalización de estos programas van a facilitar únicamente el acceso a un determinado tipo de programas de nivel superior. Los programas educativos del tipo B se encuentran en los niveles 2, 3, 4 y 5. Así los programas 2B permiten el acceso a los programas 3C, los programas 3B y 4B van a dar acceso a los 5B y, por último, los 5B son programas más orientados a las profesiones y suelen dar el acceso al mercado laboral.

Programas educativos tipo C: Estos programas sólo facilitan el acceso al mercado de trabajo, no pudiéndose cursar programas educativos de un nivel educativo superior. Los programas educativos del tipo C se encuentran en los niveles 2, 3 y 4.

Fuente: INE, Clasificación Nacional de Educación (CNED) 2000.

1.2. SANIDAD

El año 2003 ha sido el segundo de rodaje de un Sistema Nacional de Salud (SNS) plenamente descentralizado, tras la conclusión del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y la definición del nuevo modelo de financiación. En este nuevo escenario, sigue siendo difícil proporcionar una síntesis de conjunto sobre el funcionamiento del sistema sanitario en España, debido a la falta de un sistema de información sanitaria común a los diecisiete servicios de salud autonómicos, relativo al estado de salud de la población, recursos, funcionamiento y nivel de gasto. Es de esperar que la puesta en marcha de los instrumentos previstos en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del SNS, sirva para superar esta importante carencia del sistema. Entre tanto, es posible abordar una aproximación general a las variables básicas del SNS a partir de su situación a nivel de indicadores básicos en el contexto internacional, pese a que las fuentes en este ámbito adolezcan también de ciertas limitaciones en cuanto a los indicadores utilizados y grado de actualización.

Ha sido un año fructífero en iniciativas de carácter normativo e institucional con repercusiones importantes en el ámbito sanitario, entre las que merece la pena destacar la aprobación de la mencionada Ley 16/2003, referente básico de este nuevo escenario, así como la reordenación del marco general regulador del personal al servicio del SNS —a través de la aprobación del Estatuto Marco previsto desde la Ley General de Sanidad— y de las profesiones sanitarias, mediante la Ley 43/2003. También la política de salud pública se ha visto impulsada con nuevos planes integrales —el Plan de Cardiopatía Isquémica, el Plan Integral contra el Cáncer y el Plan Nacional contra el Tabaquismo—, mientras en el ámbito de la investigación, se aprobó la Iniciativa Sectorial de Investigación 2004-2007.

En materia de política de uso racional del medicamento se ha producido un importante cambio en las características del sistema vigente de precios de referencia, desarrollado por la OM sobre la que el CES tuvo oportunidad de pronunciarse. Unido a lo anterior, la disponibilidad de datos sobre gasto farmacéutico por Servicios de Salud —una excepción dentro del ya referido panorama general de ausencia de información sobre gasto sanitario— facilita una mayor aten-

ción de esta dimensión de la política sanitaria, que se tratará al final de este epígrafe.

Antes de abordar la situación comparada, hay que tener en cuenta el limitado alcance de los indicadores disponibles. Entre ellos, apenas se contemplan aspectos de creciente relevancia, como el esfuerzo en investigación sanitaria y en prevención en salud, pese a que a partir de un determinado nivel de desarrollo la interacción entre el estado de salud de la población y la calidad o el funcionamiento del sistema sanitario parece responder cada vez menos a una relación de causalidad estricta. En la aparición de las principales causas de enfermedad y mortalidad de los países desarrollados emergen como elementos determinantes los factores socioeducativos y culturales que intervienen en la elección de hábitos de vida saludables; la calidad del entorno ambiental o la propia herencia genética. Todo ello apunta a la necesidad de conceder más importancia a la investigación en salud y al enfoque preventivo de las políticas sanitarias, conjugando la demanda creciente de servicios (en cantidad y calidad) con la racionalización del gasto.

Simplificando mucho, la situación de España en el contexto comparado de la Unión Europea parece caracterizarse por una posición superior a la media respecto a algunos indicadores determinantes o expresivos del estado de salud general de la población, como la esperanza de vida o la incidencia de cáncer, si bien destaca negativamente en cuanto a la prevalencia de algunas enfermedades infecciosas prevenibles y en número de accidentes. La autopercepción del estado de salud de los españoles es más favorable que la de la media de los europeos, mientras declaran practicar con menor frecuencia que éstos algunos estilos y hábitos de vida insalubres (sedentarismo, tabaquismo, etc.). Por otro lado, el sistema sanitario español presenta un nivel intermedio de recursos humanos y materiales, y un gasto sanitario público algo por debajo de la media.

Morbilidad registrada: situación comparada en la Unión Europea

Respecto a los indicadores de morbilidad, Eurostat ha contrastado en toda la Unión Europea un significativo incremento de las enfermedades infecciosas no vacunables, destacando España, en la estadística comparada de enfermedades registradas, por la fuerte presencia de legionelosis, lo que se explica por el brote surgido precisamente en 2001, el año con el que se corresponden los datos. España presenta una incidencia de casos de SIDA todavía muy superior a la media europea.

En otro tipo de enfermedades, como la diabetes y los trastornos mentales, se sitúa sólo algo por encima de la media de la Unión Europea. Destaca positivamente, en cambio, su favorable posición en incidencia de cáncer por 100.000 habitantes: se trata del país, junto con Portugal y Grecia, que menos casos registra (322 frente a una media de 345 en la UE-15). La tasa de personas accidentadas en carretera por 100.000 habitantes en 1999 (375) era menor que la media de la UE-15 (489). En cambio, mientras la tasa de mortalidad por accidentes de tráfico en la Unión Europea se situaba en 1998 en 110 fallecimientos por millón de habitantes, siete Comunidades Autónomas españolas (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra, Aragón y La Rioja) superaban los 150; todas las Comunidades situadas en la franja mediterránea, junto a Asturias y Cantabria registraban entre 100 y 150, y solamente Madrid y el País Vasco se encontraban en el grupo de mortalidad más baja (75 o menos).

Unión Europea: autopercepción sobre algunos determinantes del estado de salud

Según el último Eurobarómetro de Eurostat, los españoles eran en 1999 los europeos que con más frecuencia afirmaban tener un estilo de vida saludable: el 89 por 100 frente al 81 por 100 de la media de la UE-15. Respecto a los indicadores relativos a diferentes hábitos de vida directamente relacionados con la salud, el 80 por 100 de los encuestados consideraba que seguía una dieta equilibrada (la media UE-15 se situaba en 74 por 100) y el 41 por 100 realizaba ejercicio al menos dos veces por semana (ligeramente por encima de la media UE-15, que arrojaba el 40 por 100). Respecto a los hábitos nocivos, el porcentaje de entrevistados que declaraban beber alcohol habitualmente (19 por 100) era el segundo más bajo de toda la Unión Europea, después de Italia (12 por 100), situándose la media en el 25 por 100. El porcentaje de fumadores (37 por 100) era superior a la media europea (34 por 100) y muy similar al registrado en otros países como Bélgica (también con un 37 por 100 de fumadores), Francia, Austria y Dinamarca (38 por 100). La proporción de ciudadanos que se declaran estresados (35 por 100, el mismo porcentaje que en Irlanda e Italia) es también inferior a la media europea (38 por 100).

Indicadores de recursos en el sistema sanitario: diferencias en recursos humanos y materiales

El volumen de personas empleadas en el sector sanitario en la Unión Europea creció de 13 a 15 millones de personas entre 1995 y 2000, destacando el incremento de médicos. España destaca por el elevado número de unidades pediátricas por 100.000 habitantes, indicador en el que sólo es superada por Grecia; ocupa una posición intermedia en número de médicos ejercientes, en unidades de medi-

cina general y en farmacéuticos por 100.000 habitantes, mientras que se encuentra entre los países con menor volumen de personal de enfermería y matronas por 100.000 habitantes, siendo éste uno de los indicadores donde las diferencias entre países son más ostensibles (cuadro III-9).

También el clásico indicador de camas hospitalarias por 100.000 habitantes refleja notorias diferencias entre países, atribuibles a causas muy variadas que dificultan la interpretación de este valor, especialmente en un contexto comparado. Así, la diferente dotación de camas no responde únicamente al mayor o menor nivel de cobertura de la demanda existente, sino que confluye con una tendencia gene-

CUADRO III-9

RECURSOS HUMANOS Y CAMAS HOSPITALARIAS POR 100.000 HABITANTES EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	Médicos 2000	Unidades medicina general 2001	Unidades pediatría 2001	Farmacéuticos 2000	P. enfermería y matronas 2000	Camas hospitalarias 2000
UE-15	—	—	—	—	—	630
Bélgica	386	15	13	105	1.077	712
Dinamarca	316	12	6	50	1.023	440
Alemania	359	17	18	58	931	920
Grecia	438	18	26	83	391	489
España	303	12	18	79	518	409
Francia	300	8	11	95	646	820
Irlanda	315	—	—	—	1.706	485
Italia	—	—	—	—	446	466
Luxemburgo	315	14	12	69	761	562
Holanda	192	6	6	19	1.317	475
Austria	309	14	11	56	921	699
Portugal	265	13	13	73	379	480
Finlandia	—	19	10	148	2.181	754
Suecia	298	18	14	67	851	359
Reino Unido	179	10	10	—	904	408

Médicos: los datos se refieren al año 2000, excepto en Dinamarca, Francia y Holanda (1999).

Unidades de medicina general y pediátrica: los datos se refieren a 2000, excepto para Bélgica, Francia y Holanda (1999); Grecia, Luxemburgo y Suecia (1998).

Farmacéuticos: los datos se refieren a 2000, excepto para Bélgica, Francia y Holanda (1999); Grecia, Luxemburgo y Suecia (1998).

P. enfermería y matronas: los datos se refieren a 2000, excepto para Dinamarca, Grecia, Francia e Italia (1999); Portugal, Reino Unido (1998); Bélgica (1996).

Camas hospitalarias: los datos se refieren a 2000, excepto para EU-15, Dinamarca, Alemania, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal (1999). En Alemania, Irlanda, Holanda y Portugal no se incluyen las camas de enfermería ni de hospital de día (en España, parcialmente). En Grecia no están incluidas las de hospitales militares. En Irlanda, Suecia y Reino Unido sólo se incluyen las de hospitales públicos.

Fuente: Eurostat.

ral a su disminución por el descenso generalizado que viene experimentando la duración media de la estancia hospitalaria (en la Unión Europea, de 17 a 11 días entre 1980 y 1997); la generalización de técnicas de intervención menos invasivas que no requieren hospitalización, la reducción de las infecciones sobrevenidas tras una intervención, la mayor o menor presencia de soluciones alternativas al internamiento como el hospital de día o la asistencia a domicilio, etc. De modo que el mismo valor respecto a este indicador puede ser expresivo de eficiencia o de infradotación de recursos, según las diferentes realidades sanitarias y sociosanitarias en cada contexto. Hechas estas cautelas, España se encuentra, junto con el Reino Unido y Suecia, entre los países que cuentan con menor número de camas en la Unión Europea.

El único referente comparado en materia de facilidad de acceso a los servicios sanitarios es el tiempo requerido para el desplazamiento a los centros. España se sitúa en una posición algo mejor que la media respecto al tiempo requerido para llegar al centro de atención primaria más cercano (necesitaría menos de veinte minutos, el 85,5 por 100 frente al 83,4 por 100 en la media de la Unión Europea), y en una situación más desfavorable respecto a la lejanía del hospital más cercano (el 40,8 por 100 de los españoles necesita menos de 20 minutos; el 55,1 entre 20 y 59 minutos y el 6,7 por 100 más de una hora, mientras que en la media comunitaria necesitan esos intervalos de tiempo el 51,5 por 100, el 43,1 por 100 y el 4,3 por 100 de los ciudadanos). Lamentablemente, no existen datos cualitativamente más interesantes sobre el acceso a los distintos servicios sanitarios, en especial en relación a la existencia de tiempos de espera para especialista, diagnóstico e intervenciones quirúrgicas.

El gasto sanitario total, medido en porcentaje del PIB, (cuadro III-10) creció en el conjunto de la Unión Europea entre 1997 y 2001. Sólo Grecia, Austria, Luxemburgo y España mantuvieron el mismo nivel de gasto, y solamente Finlandia lo redujo. España se situaba en 2001 entre los tres países de la Unión Europea que menor porcentaje de gasto sanitario total registraban, junto con Luxemburgo e Irlanda. También se encontraba entre los cinco países que arrojaban una menor participación del gasto público en el gasto sanitario total, habiendo aumentado proporcionalmente en este último el peso del gasto privado en salud entre 1997 y 2001.

CUADRO III-10

INDICADORES DEL GASTO SANITARIO EN LA UNIÓN EUROPEA, 1997-2001

Países	Gasto sanitario total (% del PIB)		Gasto público en salud como % del gasto sanitario total		Gasto privado en salud como % del gasto sanitario total		% del gasto sanitario público sobre total del gasto público	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
UE-15	8,1	8,3	74,3	74,5	25,7	25,5	12,1	13,1
Bélgica	8,4	8,9	71,5	71,7	28,5	28,3	11,7	13,0
Dinamarca	8,2	8,4	82,3	82,4	17,7	17,6	11,7	12,8
Alemania	10,7	10,8	75,3	74,9	24,7	25,1	16,3	16,6
Grecia	9,4	9,4	52,8	56,0	47,2	44,0	10,8	11,2
España	7,5	7,5	72,5	71,4	27,5	28,6	13,0	13,6
Francia	9,4	9,6	76,2	76,0	23,8	24,0	13,0	13,7
Irlanda	6,4	6,5	74,6	76,0	25,4	24,0	12,9	14,0
Italia	7,7	8,4	72,2	75,3	27,8	24,7	10,9	13,0
Luxemburgo	6,0	6,0	91,1	89,9	8,9	10,1	12,5	13,3
Holanda	8,2	8,9	67,8	63,3	32,2	36,7	11,5	12,2
Austria	8,0	8,0	70,9	69,3	29,1	30,7	10,4	10,7
Portugal	8,6	9,2	64,8	69,0	35,2	31,0	12,4	13,7
Finlandia	7,3	7,0	76,1	75,6	23,9	24,4	9,8	10,7
Suecia	8,2	8,7	85,8	85,2	14,2	14,8	11,2	13,0
Reino Unido	6,8	7,6	80,1	82,2	19,9	17,8	13,4	15,4

Fuente: OMS, *Informe sobre la salud en el mundo,* 2003.

Cabe referirse, por último, en este panorama comparado, al grado de satisfacción de los europeos con sus respectivos sistemas sanitarios. El grupo más numeroso (43 por 100 de los hombres y 41,6 por 100 de las mujeres) se declaraba «bastante satisfecho»; seguido del compuesto por quienes afirmaban «no estar muy satisfechos» (31,4 de los hombres y 33,6 por 100 de las mujeres). El resto de las respuestas se distribuía en valores muy similares en cada uno de los extremos, es decir, se encontraban «muy satisfechos» el 11,3 por 100 de los hombres y el 10,1 por 100 de las mujeres, y «en absoluto satisfechos» el 12,4 por 100 de los hombres y el 13,1 por 100 de las mujeres. España se situaba algo por debajo de la media en cuanto a la proporción de personas muy o bastante satisfechas con su sistema sanitario (10 por 100 y 35,7 por 100 de los hombres y 9,2 por 100 y 40 por 100 de las mujeres, respectivamente) mientras que era notablemente mayor el porcentaje de personas que declaraban «no estar muy satisfechas» con el sistema (46,4 por 100 de los hombres y 38,4 por 100 de las mujeres). La mayor proporción de ciudadanos satisfechos se encontraba en Austria, Francia y Bélgica, mientras que los más descontentos eran los griegos, portugueses e italianos.

Indicadores sanitarios del SNS: las limitaciones de la información disponible

A la hora de abordar un análisis más desagregado de la actividad y los recursos del SNS, desde hace años se ha venido insistiendo en la dificultad de tal propósito dada la ausencia de un sistema integrado de información sanitaria. Durante el año 2003 se han producido ya algunos avances a raíz de la aprobación de la Ley de Cohesión y calidad del SNS, orientados a subsanar este problema. Así, la puesta en marcha del Instituto de Información Sanitaria ha supuesto un impulso a la compilación y divulgación de la información existente a nivel estatal, así como a la cooperación con los Servicios de Salud autonómicos a la hora de garantizar una mayor difusión de los principales datos de interés sanitario. Otro paso importante ha sido la creación del Observatorio del Sistema Nacional de Salud dependiente de la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo, instrumentos también previstos por la Ley de Cohesión y calidad[20]. Entre sus funciones figura la de ofrecer un análisis permanente del SNS en su conjunto mediante estudios comparados de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la organización, provisión de los servicios, gestión sanitaria y resultados. Una de sus primeras actuaciones ha sido la publicación de un informe de situación de la salud mental en España.

En tanto se produzca la consolidación de estos instrumentos, las fuentes estadísticas que ofrecen información desagregada en torno a unos indicadores homogéneos son limitadas y no lo bastante actualizadas. Así, pese a la exhaustividad de la información que ofrecen tanto la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria como la Encuesta de Indicadores Hospitalarios del INE (cuyas últimas ediciones corresponden, respectivamente, a 2001 y 2000), se carece de fuentes comparables que abarquen el resto de la actividad desarrollada en el SNS, disponiéndose apenas de información sobre la actividad y recursos en atención primaria, salud pública o atención sociosanitaria, al margen de la ofrecida por los propios servicios de salud conforme a diversos criterios y definiciones. Es evidente que la subsanación de estas carencias es un reto de primer orden de cara al necesario conocimiento de la situación actual, así como de la evaluación, planificación y coordinación en el marco del SNS.

Aumenta la demanda en atención primaria

Así, según ha publicado recientemente el Instituto de Información Sanitaria con datos proporcionados por los Servicios de Salud autonómicos, se ha producido un incremento de la demanda de

[20] RD 1087/2003, de 29 de agosto.

atención primaria, teniendo en cuenta que el número de consultas por habitante y año en el primer nivel de atención en el SNS ha aumentado de 5,4 en 1994 a 6,1 en 2002. Durante ese último año se calcula que se han producido más de 247 millones de consultas médicas no urgentes en los centros de salud y consultorios del SNS. El 88 por 100 de estas consultas corresponderían al médico de familia y el 12 por 100 restante a pediatría. Esta actividad supondría que cada habitante ha sido atendido en consulta médica no urgente más de 6 veces al año, suponiendo un aumento de la frecuentación de un 13 por 100 con respecto a 1994. Se trata de un nivel de frecuentación muy elevado, teniendo en cuenta que duplica el estándar de frecuentación establecido por la OMS (3 visitas/habitante/año).

Para obtener más detalles sobre el tipo de asistencia recibida en atención primaria hay que retrotraerse a la Encuesta Nacional de Salud de 2001, puesto que el recientemente publicado avance de 2003 no proporciona datos desagregados por tipo de asistencia. Según esta fuente, más de una cuarta parte de las consultas en este nivel están originadas en motivos no estrictamente clínicos, sino administrativos o de mera dispensación de recetas[21].

En el ámbito de la actividad hospitalaria, la información disponible no hace sino confirmar una serie de tendencias coincidentes con las que se dan en la mayoría de los países desarrollados, como el envejecimiento de la población o la disminución de la estancia media. Se confirma, asimismo, la fuerte y creciente presión de urgencias. Según la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria, en el año 2001 fueron dados de alta 4.420.030 enfermos en los hospitales españoles. Ello supone que alrededor de un 11 por 100 de la población española tuvo algún episodio de hospitalización y apenas refleja cambios con respecto a la situación de este indicador cinco años antes: en 1997, el número de altas fue de 4.422.263. En 2001, las tasas más elevadas de enfermos dados de alta por 100.000 habitantes se dieron en Baleares, Navarra, Aragón y Cataluña, y las más bajas en

[21] Conforme a dicho avance, 12.084.930 personas habían consultado a un médico al menos una vez en las últimas dos semanas. En un 74,5 por 100 de los casos, por motivos estrictamente clínicos (diagnóstico, tratamiento, revisión); en el resto, por razones administrativas o de otro tipo (recetas, parte de baja, confirmación o alta, obtención de informes o certificados, etc.).

La Rioja, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura. La media nacional fue 10.883 altas por 100.000 habitantes (cuadro III-11).

Volumen estable de ingresos hospitalarios e incremento de la edad media de la población atendida

Más que el volumen de la población ingresada, uno de los cambios más apreciables en la demanda de servicios hospitalarios en estos últimos años es el incremento de la edad media de los enfermos dados de alta hospitalaria: tan sólo entre 1997 y 2001 ha pasado de 48 a 50 años. Se trata del efecto conjunto del envejecimiento de la población y del descenso de la natalidad. Entre 1992 y 2001, el porcentaje de altas correspondientes al grupo de edad entre 65 y 74 años ha aumentado del 14 al 16,8 por 100; mientras que la del grupo de 75 a 84 años ha aumentado del 12,8 al 13,8 por 100. Dos de cada 10 personas de 65 a 74 años y tres de cada 10 personas de más de 75 años precisaron en 2001 atención hospitalaria. En cambio, la participación relativa del grupo de 25 a 34 años ha descendido del 17,5 al 14,5 por 100, debido a la disminución de los ingresos por motivo de parto. Otra pauta sostenida es la menor estancia media por alta hospitalaria, que en 2001 se situaba en 8 días, habiendo reflejado una considerable reducción en la década, teniendo en cuenta que en 1992 se situaba en 11 días.

Los motivos de los ingresos hospitalarios confirman también una evolución constante. Entre 1992 y 2001, las enfermedades del aparato circulatorio han pasado a ser la primera causa de ingreso hospitalario (12,7 por 100 del total de altas). En segundo lugar figuran las enfermedades del aparato digestivo (11 por 100), y en tercer lugar las del aparato respiratorio (9,2 por 100). Entre el resto de motivos de hospitalización, destaca el incremento de los tumores malignos (del 4 al 6,2 por 100) y la menor frecuencia de ingresos por parto normal (del 8 al 3,1 por 100).

La elevada presión de urgencias, y algunos problemas de acceso efectivo al sistema

Otra constante del sistema hospitalario español es la evolución creciente de las urgencias. En 2001, también según la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria, los ingresos por urgencias representaban el 56,7 por 100 del total de ingresos, lo que supone un incremento del 2,7 por 100 respecto al año anterior y del 8,9 por 100 respecto a 1992. Al margen de las urgencias que terminaron en ingreso hospitalario, hay que tener en cuenta que, según la ENS, en 2003 el 42,6 por 100 de los encuestados utilizaron un servicio de urgencias, con una media de uso de 2,4 veces. Lo más frecuente es utilizar el servicio de urgencias de un hospital público (el 54,6 por 100 de las ocasiones), seguido del servicio de urgencias de atención primaria público (29,5

por 100). La decisión de acudir a urgencias hospitalarias partió del propio individuo en el 68 por 100 de los casos, del médico de cabecera en el 18,8 por 100, y por desviación desde urgencias de los servicios de atención primaria en el 12,2 por 100 de los casos.

La evolución de las urgencias en el sistema sanitario público está relacionada con la mayor o menor facilidad de acceso a los servicios de atención especializada y hospitalaria, en especial los tiempos de espera para diagnóstico e intervención, siendo éste uno de los principales problemas que aquejan a esta vertiente fundamental de la protección social que cuestiona la calidad de los servicios prestados en su conjunto. Las iniciativas para abordar el problema de las listas de espera partiendo de unos criterios comunes en el marco del SNS, tras largas negociaciones en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), han desembocado en la aprobación de las bases de un sistema de información conforme a definiciones e indicadores homogéneos para todos los servicios de salud[22], lo que es de esperar que facilite el conocimiento, el diagnóstico y la adopción de soluciones al problema.

Opinión de los usuarios: los tiempos de espera reciben la peor valoración

Según el Barómetro de Salud 2003, de las distintas áreas de intervención pública, la sanidad seguía siendo juzgada como la de mayor interés para los ciudadanos (un 30,2 por 100 de los encuestados así lo consideraba), seguida por la educación y la vivienda. Entre el 80 por 100 de encuestados que declara haber usado la atención primaria en 2003, el 68,1 por 100 declaraba haber recibido una atención buena y el 14,5 por 100 muy buena. En este nivel de atención, la cercanía de los centros y el trato dispensado por el personal sanitario son los aspectos más valorados, siendo los peor valorados el tiempo de espera hasta entrar en consulta y la derivación desde el médico general al especialista en caso necesario. El tiempo de espera y la facilidad para obtener cita han empeorado en la valoración con respecto a 2002.

El 55 por 100 de los encuestados en 2003 acudió para sí mismo o acompañando a un familiar a la atención especializada. En este nivel mejoran los aspectos relativos a accesibilidad, trato y capacidad técnica, especialmente los relativos al conocimiento del historial e información recibida, si bien el tiempo de espera para entrar

[22] RD 605/2003, de 23 de mayo, de Medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre listas de espera en el SNS.

CUADRO III-11

INDICADORES HOSPITALARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000

Comunidades Autónomas	Hospitales por 100.000 habitantes	Índices por 1.000 habitantes		Estancias causadas (2)	Consultas externas (3)	Estancia media (días) (4)	Índice de rotación (5)	Porcentaje de ocupación (6)	Actos quirúrgicos por quirófano en funcionamiento
		Camas en funcionamiento	Ingresos (1)						
Total	1,93	3,71	120,24	1.077,87	1.155,81	8,98	32,37	79,63	1.047,41
Andalucía	1,17	2,97	107,09	816,88	1.049,91	7,63	36,05	75,37	1.107,85
Aragón	2,31	4,34	128,27	1.285,61	1.254,88	10,11	29,30	81,19	1.066,81
Asturias (Principado de)	1,90	3,88	121,66	1.138,20	1.236,74	9,38	31,25	80,31	914,05
Baleares (Islas)	3,04	4,23	173,41	1.195,29	1.349,97	6,92	40,87	77,46	1.143,58
Canarias	2,78	4,57	109,26	1.351,95	914,52	12,43	23,79	81,05	1.074,69
Cantabria	1,70	3,84	104,54	1.157,48	959,42	11,07	27,22	82,54	873,12
Castilla y León	2,15	4,37	119,3	1.247,83	1.093,36	10,46	27,29	78,24	923,29
Castilla-La Mancha	1,75	2,89	97,71	806,85	1.259,84	8,30	33,60	76,39	1.007,22
Cataluña	2,85	4,71	140,93	1.445,39	1.473,62	10,28	29,85	84,10	1.175,73
Comunidad Valenciana	1,51	2,82	118,97	792,13	949,81	6,67	42,04	76,86	945,50
Extremadura	1,77	3,59	99,82	980,05	875,66	9,87	27,67	74,84	1.017,81
Galicia	1,88	3,66	111,45	1.067,31	1.156,46	9,59	30,43	79,97	858,16
Madrid (Comunidad de)	1,42	3,64	120,77	1.079,31	1.185,70	8,93	33,24	81,30	1.095,53
Murcia (Región de)	2,22	3,39	119,02	963,07	1.285,54	8,09	35,17	77,91	998,40
Navarra (Comunidad Foral de)	2,60	4,30	143,37	1.198,50	1.621,83	8,38	33,30	76,41	884,63
País Vasco	2,37	3,97	133,57	1.171,02	950,24	8,76	33,63	80,71	1.030,69
Rioja (La)	1,51	3,24	96,81	961,67	1.027,18	9,92	29,96	81,44	1.281,87
Ceuta y Melilla	2,86	3,18	108,01	685,10	997,40	6,35	33,92	59,05	1.075,75

(1) Número de pacientes ingresados que causan al menos 1 estancia durante el año para diagnóstico y/o tratamiento en régimen de internado.
(2) Conjunto de pernocta y el tiempo que correspondería al suministro de una comida principal.
(3) Acto médico realizado de forma ambulatoria, para el diagnóstico, tratamiento o seguimiento de un enfermo.
(4) Estancias causadas/enfermos dados de alta. Refleja el tiempo de permanencia de un enfermo por término medio en cada categoría de análisis considerado.
(5) Enfermos dados de alta/camas en funcionamiento. Representa el número de enfermos que han ocupado una misma cama hospitalaria a lo largo del año.
(6) Estancias causadas/camas en funcionamiento × 100. Medida del grado de utilización de las camas en funcionamiento de los hospitales.

Fuente: INE, *Indicadores hospitalarios,* 2000.

en consulta y la facilidad para obtener cita no reciben el aprobado, habiendo empeorado respecto a 2002. Estas opiniones se reproducen entre las personas que han vivido un ingreso hospitalario (el 22 por 100 de los encuestados), añadiéndose a las demoras, en el caso de los aspectos peor valorados, el número de personas que comparten habitación.

1.2.1. La Ley de Cohesión y calidad del SNS. Otras novedades normativas e institucionales

A la conclusión del proceso de descentralización y de definición de un modelo estable de financiación como ejes prioritarios de acción en política sanitaria durante 2002, ha sucedido el impulso dado durante 2003 a varios proyectos normativos con destacables repercusiones en el nuevo escenario del Sistema Nacional de Salud. La aprobación de la Ley de Cohesión y calidad del SNS ha sido la iniciativa más importante del año en el plano normativo. En el nuevo contexto conformado por diecisiete servicios de salud autonómicos, la Ley viene a completar el marco ya establecido por la Ley General de Sanidad de 1986 —que sigue vigente, a excepción de algunos artículos que son expresamente derogados—, en orden a la adaptación de los elementos esenciales del SNS a los profundos cambios experimentados desde entonces en la sociedad, la ciencia, la economía, la salud y los hábitos de vida. La finalidad primordial de la Ley es establecer el marco legal para el refuerzo de las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias como medio para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud.

La Ley señala seis ámbitos en que es precisa la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: prestaciones del sistema, farmacia, profesionales, investigación, sistema de información y calidad, definiéndose en los mismos un núcleo común de actuación y unos instrumentos de ejecución (cuadro III-12).

Se crean o se potencian una serie de órganos especializados que se abren a la participación de las Comunidades Autónomas. Entre los que ya existían, la Agencia de Evaluación de Tecnologías, la Agen-

CUADRO III-12

ÁMBITOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, INSTRUMENTOS PREVISTOS AL EFECTO POR LA LEY 16/2003, DE COHESIÓN Y CALIDAD DEL SNS, Y AVANCES EN SU DESARROLLO

Novedades introducidas por la Ley 16/2003 en cada ámbito de cooperación	Instrumentos previstos y grado de desarrollo
Prestaciones del sistema	
— Novedades en relación al RD 63/1995 de ordenación de prestaciones del SNS: Incorpora específicamente las prestaciones de salud pública, la atención sociosanitaria En atención primaria: atención comunitaria, atención específica a grupos de riesgo, y enfermos crónicos; salud mental y atención paliativa a enfermos terminales (estas dos últimas se incluyen también en atención especializada). — Garantías de las prestaciones en cuanto a accesibilidad, movilidad, tiempo, información, seguridad, calidad de los servicios y servicios de referencia. Son extensibles a los centros privados las garantías de seguridad y calidad. — Otras previsiones: garantía de la calidad de las prestaciones por las Comunidades Autónomas con posibilidad de realizar auditorías, obligación de cumplir las normas de accesibilidad y eliminación de barreras por los centros de nueva creación y promoción de programas para su eliminación en los antiguos; designación de servicios de referencia, su número y ubicación para las patologías que requieran para su atención concentración de recursos diagnósticos terapéuticos.	— Futuro RD que regule la cartera de servicios del SNS detallará técnicas, tecnologías y procedimientos de cada prestación, sustituyendo al RD 63/1995. — RD 605/2003, de 23 de mayo, establece las medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el SNS. — RD 1277/2003, de 10 de octubre, establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. — Futuro RD garantía tiempo máximo de acceso a las prestaciones del SNS.
Farmacia	
— Se redistribuyen las funciones de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios y de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, organismo autónomo que se adscribe al Ministerio a través de la propia Dirección General de Farmacia. En su Consejo Rector (de nueva creación) se da entrada a las Comunidades Autónomas. — MSC previo acuerdo del CISNS establecerá criterios generales y comunes para el desarrollo de la colaboración, por medio de conciertos que garanticen la dispensación en condiciones de igualdad efectiva en todo el territorio nacional. — Se tenderá a la dispensación individualizada de medicamentos y a la implantación de la receta electrónica. Se definirán los datos básicos de farmacia para la gestión de la información necesaria para el desempeño de dichas actividades y para la colaboración con las estructuras asistenciales del SNS.	— Real Decreto 1087/2003, de 29 agosto, establece la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

CUADRO III-12 *(Continuación)*

ÁMBITOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, INSTRUMENTOS PREVISTOS AL EFECTO POR LA LEY 16/2003, DE COHESIÓN Y CALIDAD DEL SNS, Y AVANCES EN SU DESARROLLO

Novedades introducidas por la Ley 16/2003 en cada ámbito de cooperación	Instrumentos previstos y grado de desarrollo
Profesionales	
— Se definen los principios de la planificación y formación de los profesionales de la sanidad, así como del desarrollo, la carrera profesional y la movilidad dentro del SNS. Se crea la creación de la Comisión de Recursos Humanos del SNS con funciones de planificación, diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del SNS y definición de criterios básicos de evaluación de las competencias.	— La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, y Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud desarrollan los principios apuntados en la Ley 16/2003. Se establecen además en esas normas la composición y funciones de los órganos de participación de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (la Comisión Consultiva Profesional y el Foro Marco para el Diálogo Social). — Real Decreto 182/2004, de 30 de enero, determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud. — Futuro RD que regule la Comisión Consultiva Profesional, así como los criterios básicos y condiciones de las convocatorias que aseguren la movilidad de los profesionales en todo el territorio del Estado.
Investigación	
— Se concretan las responsabilidades de la actuación del Estado en materia de investigación en salud, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Se encomienda al MSC en colaboración con CISNS la elaboración de la Iniciativa sectorial de investigación en salud en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. — Creación de la Comisión Asesora de Investigación en Salud como órgano asesor de cooperación entre el sector público y privado. — Refuerzo de los cometidos del Instituto de Salud Carlos III en fomento de la investigación en salud, encomendándole funciones de planificación, vertebración de recursos, difusión y transferencia de resultados y desarrollo de programas. Se integra a representantes de las Comunidades Autónomas en sus órganos de gobierno y en los de sus fundaciones. Se prevé que fomente la asociación con los centros nacionales y el establecimiento de redes de investigación cooperativa multidisciplinares e interinstitucionales.	— RD 339/2004, de 27 de febrero, de acreditación de institutos de investigación sanitaria. — Convocatoria de subvenciones para Redes temáticas de Investigación cooperativa (Resultado: 1.358 grupos de investigación financiados vinculados a más de 500 centros sanitarios).

CUADRO III-12 *(Continuación)*

ÁMBITOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, INSTRUMENTOS PREVISTOS AL EFECTO POR LA LEY 16/2003, DE COHESIÓN Y CALIDAD DEL SNS, Y AVANCES EN SU DESARROLLO

Novedades introducidas por la Ley 16/2003 en cada ámbito de cooperación	Instrumentos previstos y grado de desarrollo
Investigación *(cont.)*	
— Se promoverá la configuración de institutos de investigación sanitaria mediante la asociación de centros de investigación acreditados por el MSC a propuesta del Instituto Carlos III o de las Comunidades Autónomas por el procedimiento a establecer mediante RD.	
Sistema de información	
— Creación de un sistema de información sanitaria (SIS) del SNS que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíprocas entre las Administraciones sanitarias. Contendrá información sobre las prestaciones y la cartera de servicios en atención sanitaria pública y privada, e incorporará, como datos básicos, los relativos a población protegida, recursos humanos y materiales, actividad desarrollada, farmacia y productos sanitarios, financiación y resultados obtenidos, así como las expectativas y opinión de los ciudadanos. Contará con una red segura de comunicaciones para el intercambio de información exclusivamente sanitaria y contemplará la realización de estadísticas para fines estatales en materia sanitaria. — Creación de la tarjeta sanitaria individual homogeneizada en todo el ámbito del SNS, que contenga los datos básicos de identificación del titular, derecho que le asiste y servicio o entidad responsable de la asistencia sanitaria. — Creación del Instituto de Información Sanitaria para el desarrollo de las actividades necesarias para el funcionamiento del SIS.	— El RD 1087/2003 define la estructura y funciones del Instituto de Información Sanitaria, como Subdirección General de la Agencia de Calidad del SNS. Entre sus funciones, el IIS recabará, elaborará y difundirá información objetiva, fiable y comparable que permita valorar la consecución de los objetivos del SNS, responda a las necesidades de información de las entidades que lo conforman y sirva de soporte a la generación de conocimiento en este ámbito, según las directrices del CISNS. — RD 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual.
Calidad	
— Creación de una infraestructura para la mejora de la calidad en el SNS cuyos elementos serán: normas de calidad y seguridad para el funcionamiento de centros y servicios; indicadores estadísticos que faciliten la comparación cualitativa; guías de práctica clínica y asistencias; registro de buenas prácticas y de acontecimientos adversos resultado de un problema potencial de seguridad para el paciente. — Creación de la Agencia de Calidad del SNS para la elaboración y mantenimiento de los elementos de la infraestructura de calidad. Además, la agencia fomentará la acreditación en el SNS por medio de auditorías externas. — El MSC y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán periódicamente en el SISNS planes de calidad del SNS, de cuyo cumplimiento el MSC dará cuenta al Senado. — Creación del Observatorio del SNS como órgano de análisis permanente del SNS, mediante estudios comparados de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la organización, provisión de los servicios, gestión sanitaria y resultados. Elaborará anualmente un informe sobre el estado del SNS.	— RD 1087/2003 define la estructura orgánica, con nivel de Dirección General, y las funciones de la Agencia de Calidad del SNS. De ella dependen el Instituto de Información Sanitaria y el Observatorio del SNS.

cia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios o el Instituto de Salud Carlos III. Los principales órganos de nueva creación son la Comisión de Recursos Humanos, la Comisión Asesora de Investigación en Salud, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud y, dependiendo de esta última, el Instituto de Información Sanitaria y el Observatorio del Sistema Nacional de Salud.

También se regulan en la Ley las actuaciones coordinadas del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de salud pública y seguridad alimentaria, así como los supuestos en que se encuadrarán dichas actuaciones (especial riesgo o alarma social para la salud pública y ejecución de programas derivados de exigencias de la Unión Europea o de convenios internacionales). Se prevé, asimismo, la elaboración a través del CISNS de un plan de cooperación y armonización de actuaciones en el ámbito de la salud pública.

La participación de los ciudadanos y de los profesionales se articula fundamentalmente a través del Consejo de Participación Social del SNS, que podrá actuar como Comité Consultivo, como Foro Abierto o como Foro Virtual. En él están representadas las Administraciones Públicas sanitarias, los profesionales y las sociedades científicas, las organizaciones sindicales y empresariales, y los consumidores y usuarios.

Redefinición de los órganos de cooperación y coordinación

Uno de los bloques de cambios más sustanciales afecta a la naturaleza y funciones del CISNS, órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que tiene la finalidad de promover la cohesión del sistema y cuyas funciones se han visto incrementadas y reforzadas, al igual que el componente territorial del mismo. Sus acuerdos se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán, como regla general, por consenso. Así, este Consejo debatirá y se pronunciará, entre otras cuestiones, sobre: la cartera de servicios del SNS; el establecimiento de prestaciones sanitarias complementarias a las básicas por parte de las Comunidades Autónomas; criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones; criterios, sistemas y medios que permitan la información recíproca en el SNS; el establecimiento de criterios y mecanismos para garantizar la suficiencia financiera del sistema.

La Alta Inspección también ve reforzadas sus funciones de supervisión, garantía y verificación, debiendo establecer mecanismos de coordinación y cooperación con los servicios de inspección de las

Comunidades Autónomas, para lo que deberá crear una base de datos compartida con los servicios autonómicos, programas de actuación conjunta y seguimiento de la lucha contra el fraude.

Por otro lado, la Ley redefine la naturaleza del Fondo de Cohesión sanitaria, que, tal y como estaba regulado, se limitaba a articular un mecanismo de compensación de gastos por atención a pacientes desplazados y extranjeros[23]. Además de esos dos cometidos, la Ley le atribuye como nueva finalidad la de dar cobertura a la realización de políticas que aseguren la cohesión sanitaria y la corrección de desigualdades y que se desarrollarán mediante planes integrales de salud, que tendrán en cuenta variables epidemiológicas y sociales que supongan una mayor necesidad de servicio (patologías crónicas, morbimortalidad por edad, población infantil, inmigración, etc.).

Se prevé, asimismo, la futura integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el SNS en el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de la Ley.

La Ley fue aprobada por un consenso casi pleno entre las fuerzas parlamentarias. Sin embargo, pese a sus evidentes repercusiones sociales y económicas, cabe recordar que no fue remitida al CES para la correspondiente emisión de Dictamen, como ya se manifestó al dictaminar[24] sobre materias muy concretas de desarrollo parcial de la Ley relativas a la prestación farmacéutica, que se tratarán en el siguiente epígrafe.

Sobre su contenido y aplicación futura permanecen abiertos, además, algunos interrogantes. Así, sin ánimo de exhaustividad, llama la atención, en primer lugar, la ausencia de toda mención a los derechos de la Seguridad Social y a las relaciones con las Entidades gestoras de la misma cuando la asistencia sanitaria sigue siendo una prestación en especie y de naturaleza no contributiva del sistema que ha experi-

[23] Dictamen 11/2002, del CES sobre el Proyecto de Real Decreto para la Regulación de la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria establecido en 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.

[24] Dictamen 10/2003, del CES sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia.

mentado hondas transformaciones desde la aprobación de la Ley General de Sanidad. Igualmente, el incremento de las funciones atribuidas al CISNS (añadiendo a las mismas importantes competencias decisorias con repercusiones financieras, como la incorporación de nuevas prestaciones) no se ha acompañado de cambios sustanciales que refuercen su operatividad, teniendo en cuenta la dificultad preexistente de la toma de decisiones en su seno. Por último, la incorporación específica de la prestación de asistencia sociosanitaria en la Ley y su definición a efectos sanitarios se ha llevado a cabo sin que previamente se haya conseguido concretar el modelo que garantizará este servicio a sus destinatarios independientemente de su lugar de residencia, así como sin aclarar la dotación de los recursos y medios que soportarán dicha prestación.

En el ámbito de la regulación del personal al servicio de las instituciones sanitarias se han aprobado dos normas importantes, cuyo proceso de elaboración ha sido largo y complejo: el Estatuto Marco (cuadro III-13), cuya elaboración estaba prevista ya desde la Ley

CUADRO III-13

LEY 55/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DEL ESTATUTO MARCO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

— Define los derechos y condiciones básicas de la regulación laboral, y servirá de instrumento para planificar los recursos humanos. Actualiza y adapta el régimen jurídico de cerca de 600.000 trabajadores del SNS.

— Pretende garantizar la estabilidad en el empleo y contempla mecanismos de ordenación y planificación del personal en cada Servicio (incluyendo registros de personal de todo el SNS conectados con el sistema de información del SNS). Prevé instrumentos para garantizar la libre circulación de profesionales y el desarrollo de la carrera y promoción profesional, como la convocatoria de concursos cada dos años, la homologación de categorías entre Servicios de Salud cuando sea necesario para garantizar la movilidad. Trata también los criterios generales de la carrera profesional y del reconocimiento mutuo de la misma por los distintos servicios de salud. Asimismo, contempla la creación de un foro para el diálogo con las organizaciones sindicales.

— Uno de los aspectos más destacables, tanto por la litigiosidad que ha venido suscitando como por los cambios organizativos que implicará en el sistema, es la transposición de las Directivas relativas a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en materia de tiempo de trabajo (Directiva 1993/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre, y Directiva 2000/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio, refundidas en la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre). Así, establece en 48 horas la duración máxima conjunta de la jornada semanal, incluida la ordinaria y la complementaria (guardias) en el caso de la prestación de servicios de atención continuada. Para el personal sanitario residente este límite semanal se aplicará gradualmente (58 horas hasta julio de 2004, 56 horas hasta julio de 2008 y a partir de agosto de 2008, 48 horas). Se prevé además una jornada especial con un límite de 150 horas al año con carácter voluntario. Asimismo, se establece el tiempo de trabajo máximo ininterrumpido en 12 horas (con carácter excepcional se prevén jornadas de hasta 24 horas). Se regula también la posibilidad de jornadas parciales; régimen de vacaciones, excedencias voluntarias por agrupación familiar, para favorecer la formación, la investigación y la cooperación internacional.

CUADRO III-14

NOVEDADES DE LA LEY 44/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE ORDENACIÓN DE LAS PROFESIONES SANITARIAS

— La Ley General de Sanidad de 1986 se refería únicamente al ejercicio libre de las profesiones sanitarias, sin abordar su regulación, si bien establecía como competencia del Estado la homologación de programas de formación postgraduada, perfeccionamiento y especialización del personal sanitario, así como la homologación general de los puestos de trabajo de los servicios sanitarios. Solamente la especialidad de odontología y otras profesiones relacionadas con la salud dental contaban con normativa específica para su ejercicio. La LOPS viene a regular las condiciones de ejercicio y los respectivos ámbitos profesionales, así como las medidas que garanticen la formación básica, práctica y clínica de los profesionales.

— La LOPS establece también un sistema de registro de profesionales, con carácter público y el derecho de los pacientes a la libre elección del médico que debe atenderles. Asimismo, sienta las bases del desarrollo de la carrera profesional, homologable en todo el SNS y establece la evaluación periódica de la competencia de cada profesional sanitario, que se realizará de forma voluntaria, tanto en el sector público como en el privado.

— Entre las novedades que se recogen en la LOPS destaca el reconocimiento, por primera vez, de la formación continuada como un derecho y un deber de los profesionales sanitarios, en beneficio de los ciudadanos y de la calidad asistencial que se presta en el SNS. A este respecto, se constituye la Comisión de Formación Continuada del SNS, en la que participarán las Comunidades Autónomas, a través del Consejo Interterritorial. Esta Comisión determinará los criterios comunes para la acreditación de actividades, centros y profesiones. También se crean los Diplomas de Acreditación y los de Acreditación Avanzada, que certificarán las diferentes actividades de formación.

— Se regulan las profesiones sanitarias tituladas de forma diferenciada, se delimitan las funciones de cada una de ellas —aun cuando se reconoce su estrecha relación y espacios compartidos— y se establecen los principios que deberán regir entre los profesionales y los usuarios de los servicios sanitarios, tanto públicos como privados.

— Los aspectos más controvertidos de la Ley, que impidieron que se reprodujera el amplio consenso alcanzado en la tramitación de la Ley de Cohesión y calidad del SNS, hacían referencia al margen de actuación de los colegios profesionales, el tratamiento de la carrera profesional especialmente en el caso de algunas especialidades que ven restringido su campo de actuación, así como las dudas en cuanto a la financiación de los cambios que incorpora la Ley.

General de Sanidad de 1986, y la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (cuadro III-14). El primero viene a regular las relaciones laborales de más de medio millón de trabajadores del sistema encuadrados dentro del denominado «personal estatutario», una de las tres grandes categorías de personal al servicio del SNS (junto al personal laboral y funcionario) cuya denominación deriva de los tres estatutos de personal preexistentes (médicos, personal sanitario no facultativo y personal no sanitario al servicio de los centros e instituciones sanitarias de la Seguridad Social) cuya normativa sustantiva era en gran parte preconstitucional y se hallaba dispersa. Se adapta, además, al nuevo modelo de Estado auto-

nómico con plena descentralización de la gestión sanitaria. La segunda, por su parte, introduce reformas importantes en los sistemas de especialización, así como un sistema de desarrollo y carrera profesional y formación continua de los profesionales que trabajan en este ámbito.

La aplicación en 2003 del nuevo enfoque de la política preventiva: planes integrales por patologías

La Ley 26/2003 contemplaba un nuevo enfoque de las políticas preventivas que, abandonando el objetivo nunca realizado de la Ley General de Sanidad de elaborar un Plan Integral de Salud de carácter general a partir de los Planes integrales de las Comunidades Autónomas, opta por una orientación más sectorial de las iniciativas en este ámbito. Así, el eje será el establecimiento de planes integrales de salud de carácter específico «sobre las patologías más prevalentes, relevantes o que supongan una especial carga sociofamiliar, garantizando una atención sanitaria integral, que comprenda su prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación». Los planes establecerán criterios sobre la forma de organizar servicios para atender las patologías de manera integral en el SNS, basándose en tres pilares: estándares de servicio claros, prestación adecuada y evaluación de resultados.

Durante 2003 se han aprobado ya los primeros planes de esta naturaleza: el Plan Integral de Cardiopatía Isquémica (cuadro III-15), en el que lo ambicioso de las medidas contempladas y su exhaustividad técnica contrastan con su falta de concreción presupuestaria, y el Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaquismo. Algunos de los objetivos y líneas de intervención del primero coinciden con los establecidos en el segundo, especialmente en el capítulo dedicado a la prevención. Otro aspecto coincidente en ambos planes es el amplio margen de actuación de las Comunidades Autónomas, que serán las que decidan, en última instancia, la forma de adaptación de las medidas contempladas en los planes a sus respectivas realidades.

Además de los planes anteriormente mencionados, se han establecido las directrices para la próxima elaboración del Plan Nacional del Cáncer[25], patología que constituye la causa del 25 por 100 de las muertes en España.

[25] Orden SCO/1225/2003, de 8 de mayo.

CUADRO III-15
PLAN INTEGRAL DE CARDIOPATÍA ISQUÉMICA, 2004-2007

Las enfermedades cardiovasculares constituyen la primera causa de muerte para el conjunto de la población española. En 2000 causaron el 35 por 100 de todas las defunciones y causaron algo más de 5 millones de estancias hospitalarias. La mayor parte de muertes cardiovasculares (31 por 100) se producen por enfermedades isquémicas del corazón. Dentro de este último grupo, el infarto agudo de miocardio es la más frecuente (64 por 100) y presenta un grado de mortalidad elevado (en torno al 56 por 100): aproximadamente 2/3 de los pacientes que mueren por esta causa lo hacen antes de llegar al hospital. Se ha comprobado que en España existe una importante variabilidad en los procedimientos diagnósticos y terapéuticos aplicados en las distintas zonas geográficas, lo que puede tener un impacto en la mortalidad y morbilidad de los pacientes: el retraso entre el inicio de los síntomas de un infarto agudo de miocardio hasta la monitorización en el hospital oscila entre los 120 y los 156 minutos; existe una relación de 2,5:1 entre las Comunidades Autónomas con mayor y menor tasa de coronariografías y angioplastias realizadas por milllón de habitantes, mientras que sólo el 2-3 por 100 de pacientes coronarios tiene acceso a un programa de rehabilitación cardíaca.

El Plan Integral de Cardiopatía Isquémica define un marco de actuación general, referido a las siguientes Áreas de Intervención:

— Prevención de los factores de riesgo coronario en la población general y promoción de hábitos saludables.

— Detección, diagnóstico y tratamiento de pacientes con factores de riesgo coronario.

— Asistencia a pacientes con CI: (a) asistencia a pacientes con síndrome coronario agudo, (b) asistencia a pacientes crónicos y (c) revascularización miocárdica y trasplante cardíaco.

— Prevención secundaria y rehabilitación cardíaca.

— Sistemas de Información.

— Investigación.

Las dos últimas áreas son de carácter transversal. Para cada área se definen estándares (grado de cumplimiento exigible o nivel de atención que toda persona debería obtener); objetivos (según recomendaciones de las Sociedades Científicas y entes institucionales autorizados); puntos críticos (problemas que pueden dificultar el alcance de los objetivos y que hay que superar); acciones (actividades generales que hay que llevar a cabo según las guías clínicas elaboradas por diferentes asociaciones profesionales); indicadores (medidas de proceso o de resultados para evaluar la efectividad del Plan) y buenas prácticas (iniciativas aplicadas en España o fuera de ella que por su demostrada eficacia merecen ser consideradas como posible referencia).

Fuente: MSC, Secretaría General de Sanidad, Agencia de Calidad del SNS, Plan Integral de Cardiopatía Isquémica 2004-2007.

El Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaquismo 2003-2007 establece un marco común para potenciar las actividades encaminadas a tales fines, que se vienen llevando a cabo desde las diferentes administraciones con distinto grado de desarrollo y de recursos empleados, en coherencia con las iniciativas del mismo signo que se están propiciando por medio de diversos instrumentos internacionales y comunitarios, como el Convenio Marco para el Control del Tabaco, de la OMS, o la Estrategia Europea para el Control del Tabaquismo. Los objetivos del Plan consisten en disminuir

la prevalencia tabáquica (prevenir la incorporación de nuevos fumadores y fumadoras, retrasar la edad de inicio del hábito tabáquico y facilitar el abandono de la dependencia tabáquica); proteger la salud de la población del aire contaminado por humo de tabaco (evitar la exposición de la población al aire contaminado por humo de tabaco, potenciar los espacios sin humo y fomentar la norma social de no fumar), así como potenciar la coordinación (institucional, intersectorial e internacional) y la participación social. Para ello se definen diversas actuaciones, agrupadas en estrategias de tipo informativo, educativo y formativo, asistencial, legislativo, de coordinación y participación, así como de investigación y evaluación. Para 2003 estaba previsto que al menos el 95 por 100 de los centros sanitarios, docentes y de la Administración Pública serían espacios sin humo; todas las Comunidades Autónomas contarían con un Plan de Prevención y Control del Tabaquismo y se habría constituido la Comisión Intersectorial de Dirección del Plan. Del primer objetivo no se dispone de datos, mientras que varias Comunidades Autónomas ya cuentan con su propio Plan y ya está constituida la mencionada Comisión. El Plan establece otros objetivos específicos a partir del año 2004 (cuadro III-16). En cuanto a los recursos económicos, la Administración aportará el equivalente a un porcentaje de lo recaudado por impuestos especiales de los productos de tabaco, que anualmente determinará la Comisión Intersectorial de Dirección. Para el primer año, el Ministerio de Sanidad y Consumo aportará 3,6 millones de euros.

CUADRO III-16

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL TABAQUISMO

Para 2004:	Desarrollar normativas que regulen el consumo de tabaco en todos los ámbitos públicos.
Para 2005:	Al menos el 70 por 100 de las empresas dispondrán de espacios libres de humo y el 75 por 100 de la población considerará que el tabaco es menos aceptado en su entorno social.
Para 2007:	Reducción en 6 puntos porcentuales de la proporción de personas fumadoras de 16 a 24 años, hasta situarse por debajo del 36 por 100.
	Retrasar a los 14 años la edad media de inicio en el hábito tabáquico (actualmente es 13,2 años).
	Aumentar en 6 puntos la proporción de población ex fumadora, situándose por encima del 23 por 100.
	Al menos el 65 por 100 de la población considerará que está protegida de la exposición al aire contaminado por humo de tabaco.

1.2.2. **Política de uso racional del medicamento: la reforma del sistema de precios de referencia**

Con datos provisionales, el gasto farmacéutico público acumulado entre febrero de 2003 y enero de 2004 habría sufrido uno de los incrementos interanuales más considerables de la década: 11,4 por 100, lo que supone una desviación de 5,4 puntos por encima del objetivo establecido en el marco del Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento aprobado en el año 2001 (cuadro III-17).

CUADRO III-17
GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO POR SERVICIOS DE SALUD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999-2003
(Millones de euros corrientes y porcentajes de variación anual)

Comunidades Autónomas	1999		2000		2001		2002		Feb. 03-Ene. 04	
	euros	%var.	euros	%var.	euros	%var.	euros	%var.	euros	%var.
Aragón	—	—	—	—	230,7	—	256,2	11,1	283,8	10,0
Asturias	—	—	—	—	208,0	—	228,9	10,0	256,7	11,3
Baleares	—	—	—	—	121,3	—	135,6	11,7	154,5	13,1
Cantabria	—	—	—	—	90,6	—	99,4	9,7	111,3	11,1
Castilla-La Mancha	—	—	—	—	333,3	—	369,9	11,0	427,7	14,5
Castilla y León	—	—	—	—	424,5	—	468,4	10,3	529,1	12,3
Extremadura	—	—	—	—	202,0	—	223,4	10,6	250,6	11,3
Madrid	—	—	—	—	714,3	—	801,2	12,2	908,9	12,5
Murcia	—	—	—	—	214,3	—	240,0	12,0	276,4	13,5
La Rioja	—	—	—	—	47,9	—	52,7	10,0	59,4	12,0
Ceuta	—	—	—	—	8,0	—	8,9	11,9	10,1	11,9
Melilla	—	—	—	—	5,8	—	6,6	14,5	7,7	15,0
INSALUD	2.225,1	10,0	2.383,5	7,1	2.602,0	9,2	—	—	—	—
Andalucía	1.111,2	6,8	1.191,9	7,3	1.274,4	6,9	1.381,7	8,4	1.525,9	9,5
Canarias	238,9	11,7	260,1	8,8	286,8	10,3	318,2	10,9	368,0	14,1
Cataluña	1.062,5	9,9	1.142,0	7,5	1.206,4	5,6	1.321,1	9,5	1.484,1	11,4
Galicia	466,4	12,1	500,9	7,4	546,3	9,1	595,4	9,0	656,2	9,9
Navarra	81,8	11,5	87,7	7,2	94,5	7,8	106,6	12,8	119,4	11,1
C. Valenciana	758,3	11,7	817,0	7,7	886,7	8,5	974,5	9,9	1.105,2	12,1
País Vasco	312,6	11,8	340,5	8,9	360,2	5,8	383,8	6,6	421,6	9,8
Total Nacional	**6.256,7**	**10,0**	**6.723,6**	**7,5**	**7.256,5**	**7,9**	**7.972,3**	**9,9**	**8.956,3**	**11,4**

Fuente: INSALUD, *Indicadores de la prestación farmacéutica,* varios años. Para 2003, avance de la Dirección General de Farmacia y Productos sanitarios del MSC (acumulado febrero 2003-enero 2004).

Las iniciativas adoptadas en este marco siguen sin conseguir amortiguar el efecto del incremento de las prescripciones de medicamentos, expresado en la elevación constante del número de recetas facturadas, que aumenta por encima del gasto medio por receta. En efecto, el número de recetas del SNS facturadas en 2003 (en total, 705.263.441) se ha incrementado el 6,4 por 100 con respecto al año anterior o, lo que es lo mismo, se han facturado 42,4 millones de recetas más que en 2002, año en que se registró aproximadamente el mismo incremento interanual. El gasto medio por receta se situó en 2003 en 12,13 euros, lo que supone un incremento interanual porcentual del 4,7 por 100, superior en 1,4 puntos al incremento registrado en el anterior período. 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.

Sin embargo, la mayoría de las iniciativas en materia de contención del gasto farmacéutico siguen centradas en la reducción del precio final de los medicamentos, sin que hasta el momento se haya producido un análisis en profundidad de las causas que subyacen a ese incremento del número de recetas, entre las que figuran el envejecimiento de la población, el incremento de la población protegida[26], la aparición de fármacos de nueva generación, el incremento de la población protegida y el excesivo protagonismo del tratamiento farmacológico en el sistema sanitario español. Este último aspecto puede estar supliendo otras carencias del funcionamiento y los recursos de la sanidad, como la saturación de algunos servicios —en especial en atención primaria— que conduce a una reducida duración del tiempo de consulta y a la dificultad de implantar políticas preventivas eficaces en estas condiciones.

[26] La inmigración es el principal factor en el aumento de la población en España, en general, y de la población protegida por el sistema sanitario, en particular. Así, en 2003, la media anual de extranjeros afiliados en alta a la Seguridad Social (beneficiarios potenciales del sistema sanitario por esta vía) era de 924.805 personas, más del doble que en el año 2000. Junto a ellos, 619.598 extranjeros estaban en posesión de la tarjeta sanitaria para personas sin recursos económicos suficientes en el año 2003. Al respecto, cabe recordar que la Ley Orgánica 4/2000 extendió el derecho a la asistencia sanitaria a todos los extranjeros que vivieran en España, con el único requisito de su empadronamiento.

Reforma del sistema de precios de referencia

En el ámbito de la política de uso racional del medicamento, el año ha estado marcado por la reforma del sistema de precios de referencia introducido por la Ley de Cohesión y calidad del SNS[27], que ha modificado sustancialmente las características de este sistema, que se encontraba en vigor desde la aprobación del Real Decreto 1035/1999. Esta reforma ha supuesto un cambio radical en el escenario de la política de uso racional del medicamento, que se hallaba articulada en torno al Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento aprobado en el año 2001 y con el que se pretendieron fijar unas líneas generales de actuación sustentadas en el apoyo de todos los sectores implicados, con un horizonte de estabilidad a medio plazo. En este marco se adoptaron también unos determinados compromisos con dichos sectores para procurar la sostenibilidad de la factura farmacéutica pública, incluyendo la fijación de un umbral de gasto por encima del cual la industria se obligaba a devolver determinadas cantidades al sistema público. Algunas características del nuevo sistema de precios de referencia (cuadro III-18) suponen una ruptura con el modelo pactado, lo que se une a la falta de continuidad en la colaboración con algunos de los sectores y organizaciones implicados en la aplicación de las distintas iniciativas.

El CES ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el sistema de precios de referencia en varios momentos decisivos de su diseño e implantación, y se ha solicitado Dictamen sobre los diferentes proyectos de OM que lo desarrollaban[28]. Sin embargo, en el año 2003 se dio la paradójica situación de que, sin haber podido emitir su opinión sobre la reforma del sistema de precios de referencia en el contexto más amplio del Anteproyecto de Ley de Cohesión y calidad, se solicitó Dictamen sobre el Proyecto de OM que la desarrollaba. Con ocasión de dicho Dictamen, el CES reiteraba su valoración general positiva del sistema de precios de referencia, como

[27] En concreto, la Disposición Final Tercera modificaba la redacción del artículo 94.6 de la Ley del Medicamento, y derogaba los artículos 1, 2, 5 y los apartados 3 y 4 del artículo 6 del RD 1035/1999.

[28] CES, Dictamen 3/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y de orden social; CES, Dictamen 5/1997, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y de orden social; y, en especial, CES, Dictamen 11/1998 sobre el Proyecto de RD que instauró el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad, posteriormente aprobado como RD 1035/1999.

CUADRO III-18

SISTEMA DE PRECIOS DE REFERENCIA DE LOS MEDICAMENTOS. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 16/2003

Definición de «conjunto». Nueva redacción del artículo 94.6 de la Ley del Medicamento, suprime la exigencia de bioequivalencia entre las especialidades farmacéuticas que componen los conjuntos (anteriormente denominados «conjuntos homogéneos») sobre los que se aplican los precios de referencia. Cada conjunto estará compuesto por la totalidad de las presentaciones de especialidades farmacéuticas financiadas que tengan el mismo principio activo, entre las que deberá existir, al menos, una especialidad farmacéutica genérica.

Se excluye de los conjuntos y, por tanto, de la sujeción al sistema de precios de referencia, a las denominadas «formas farmacéuticas innovadoras», calificación que corresponde otorgar al Director de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

Forma de cálculo del precio de referencia. El nuevo método de cálculo no considera el factor de cuota de mercado, como sí lo hacía el método previsto con anterioridad, introduciendo otro tipo de conceptos para la fijación del precio de referencia. Así, este último será para cada conjunto la media aritmética de los tres costes/tratamiento/día menores para cada vía de administración, según la dosis diaria definida.

Sustitución de la especialidad prescrita en el caso de que ésta supere el precio de referencia. La regulación anterior establecía la obligación del farmacéutico de sustituir el medicamento de precio superior al de referencia por un genérico de igual o inferior cuantía al mismo. Ahora se limita la sustitución al genérico más barato de su grupo, sustitución y dispensación que tendrán carácter obligatorio. Se suprimen las dos excepciones a la obligación de sustitución del farmacéutico anteriormente previstas: que el usuario optara por la especialidad prescrita abonando la diferencia de precio; que excepcionalmente el médico justificara mediante informe la improcedencia de la sustitución por razones de alergia, intolerancia, etc.

Participación del beneficiario en el pago de especialidades farmacéuticas dispensadas en las Oficinas de farmacia. Excepcionalmente, en caso de que la prescripción del médico supere la cuantía del precio de referencia, el farmacéutico no estará obligado a la sustitución cuando no exista especialidad farmacéutica genérica que cumpla los requisitos exigidos de intercambiabilidad. Desarrollar normativas que regulen el consumo de tabaco en todos los ámbitos públicos.

instrumento útil para contribuir a la racionalización del gasto farmacéutico público, si bien expresaba su preocupación sobre las repercusiones negativas que podrían derivarse de algunos aspectos concretos de la nueva regulación en los usuarios, en algunos sectores implicados, así como en el propio mercado de medicamentos genéricos, teniendo en cuenta que este tipo de especialidades se cuentan entre las más afectadas por la reducción de precios. Ello hubiera aconsejado una mayor cautela, participación, flexibilidad y gradualidad en la introducción de la reforma del sistema de precios de referencia, al margen de la premura que ha caracterizado su aprobación en el marco de la Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

CUADRO III-19
INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Esperanza de vida al nacer en años, por sexo[1]									
Ambos sexos		78,0	78,3	78,6	78,7	78,6	78,7		
Varones		74,4	74,7	75,1	75,2	75,3	75,4		
Mujeres		81,6	81,9	82,0	82,1	82,5	82,7		
Evolución de la mortalidad. Tasa bruta por 1.000 hab.[1]									
Ambos sexos	8,6	8,8	8,9	8,9	9,1	9,4	9,0		
Varones	9,4	9,6	9,7	9,6	9,9	10,0	9,7		
Mujeres	7,9	8,1	8,2	8,2	8,5	8,7	8,4		
Evolución de enfermedades crónicas.									
Morbilidad en porcentaje de la población de 16 y más años[2]									
Hipertensión arterial		12,0		11,4				14,4	
Colesterol elevado		9,5		8,2				10,9	
Diabetes		4,7		5,0				5,6	
Asma o bronquitis crónica		4,9		5,0				4,8	
Enfermedad del corazón		4,8		4,9				5,2	
Úlcera de estómago		4,3		3,5				3,5	
Alergia		8,1		8,0				8,0	
Depresión								6,5	
No me han dicho que padezca ninguna de estas enfermedades		67,3		68,8				61,9	
Evolución del SIDA. Tasa por millón de hab.[3]									
Ambos sexos	188,2	181,1	166,5	120,9	89,5	74,3	68,4	59,0	57,0
Evolución de las tasas de accidentes de tráfico y víctimas[4]									
Accidentes por 10.000 vehículos	43	44	44	42	46	44	44	41	
Muertos por 10.000 vehículos	3	3	3	3	3	3	2	2	
Muertos por 1.000 accidentes	72	69	64	65	61	59	58	55	
Heridos por 1.000 accidentes	1.449	1.453	1.451	1.455	1.449	1.461	1.472	1.490	
Muertos por 10.000 accidentes	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	
Evolución del hábito tabáquico[2]**.**									
Porcentaje de la población de 16 y más años									
Fumador diario (varones)		43,5		42,1				39,2	
Fumador diario (mujeres)		24,5		24,8				24,6	
Ex-fumador (varones)		22,7		23,1				24,8	
Ex-fumador (mujeres)		7,0		7,8				9,4	
Evolución del consumo de alcohol[2]**.**									
Porcentaje de la población de 16 y más años									
Bebedor excesivo (varones)		4,9		4,5				3,9	
Bebedor excesivo (mujeres)		0,3		0,3				0,2	
Evolución de la obesidad[2]**.**									
Porcentaje de la población de 16 y más años									
Obesidad (varones)		10,7		12,4				12,8	
Obesidad (mujeres)		11,9		13,6				14,5	
Evolución de la actividad física[2]**.**									
Porcentaje de la población de 16 y más años									
Inactividad tiempo libre (varones)		40,7		39,2				41,2	
Inactividad tiempo libre (mujeres)		52,9		52,1				52,2	
Equipos de alta tecnología dependientes de hospitales[5]									
TAC (Tomografía Axial Computerizada)	305	354	352	359	402	456	483	505	531
RM (Resonancia Magnética)	98	108	124	125	150	181	194	231	256
GAM (Gammacámara, incluye SPECT)	198	183	200	190	214	221	213	209	210
HEM (Salas Hemodinámica)	123	125	135	131	146	138	161	166	165
ASD (Angiografía por Sustracción Digital)	116	125	129	130	132	137	148	147	151
LIT (Litotricia Extracorpóres por Ondas de Choque)	65	62	70	71	74	69	73	74	73

CUADRO III-19 *(Continuación)*

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Equipos de alta tecnología dependientes de hospitales(5)									
BCO (Bomba de Cobalto)	77	77	79	72	74	62	60	58	54
ALI (Acelerador de Partículas)	47	51	51	52	65	79	89	95	97
Personal sanitario(1)									
Médicos colegiados (total)	162.089	162.650	165.560	168.240	171.494	174.886	179.033		
Médicos colegiados (% mujeres)	33,5	33,8	34,6	36,4	36,4	37,0	37,9		
Diplomados en Enfermería colegiados (total)	167.957	172.132	177.034	181.877	203.412	197.340	204.485		
Diplomados en Enfermería colegiados (% mujeres)	78,8	79,0	79,8	80,1	80,2	80,6	80,5		
Farmacéuticos colegiados (total)	40.323	41.387	45.021	44.990	46.761	48.717	50.759		
Farmacéuticos colegiados (% mujeres)	63,5	63,8	65,8	65,0	65,7	66,2	66,8		
Actividad en atención primaria(6)									
Consultas por hab. y año al Médico de 1.er nivel de atención	5,4								6,1
Actividad en atención especializada(6)									
Actividad de hospitalización									
Altas (miles)	4.181,8	4.266,7	4.469,7	4.525,4	4.592,3		4.794,3		
Altas / 1.000 hab.	106,8	108,8	113,8	1150,1	116,4		120,1		
Estancia media (días)	10,5	10,5	10,0	9,7	9,4		9,0		
Índice de ocupación	88,3	79,1	79,9	79,0	78,9		79,6		
Índice de rotación	26,6	27,6	29,1	29,9	30,6		32,4		
Actividad de consultas									
Consultas (miles)	39.454,2	51.921,0	54.795,0	57.246,3	59.439,8		63.445,5		
Consultas por 1.000 hab.	1.007,4	1.323,7	1.395,0	14.548,7	1.506,6		1.589,0		
Actividad de urgencias									
Urgencias (miles)	15.277,6	16.254,3	16.977,2	17.874,2	18.639,8		20.285,2		
Urgencias por 1.000 hab.	390,1	414,4	432,2	4.542,6	472,5		508,1		
Actividad quirúrgica y obstétrica en hospitales									
Actos quirúrgicos (miles)	2.677,0	2.964,8	3.194,9	3.321,6	3.399,5		3.662,8		
Actos quirúrgicos por 1.000 hab.	68,3	75,6	81,3	84,4	86,2		91,7		
% CMA (Cirugía Mayor Ambulatoria)		7,0	8,4	10,4	12,4		16,4		
Partos (miles)	371,2	364,8	362,9	368,8	365,8		394,5		
% Cesáreas	17,7	18,7	19,3	19,8	20,5		21,7		
Consumo de medicamentos por 1.000 hab. en envases dispensados mediante receta(6)									
Total		13.484	14.124	14.335	14.239	14.333	14.846	15.227	
Gasto sanitario(6)									
Gasto total									
Millones de euros		33.387	35.460	37.052	39.594	42.511	45.537	49.118	
% sobre el PIB		7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	
Gasto público									
Millones de euros	22.862	24.125	25.686	26.877	28.616	30.681	32.671	35.131	
% sobre el PIB	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	
Gasto privado									
Millones de euros		9.262	9.774	10.176	10.978	11.831	12.866	13.987	
% sobre el PIB		2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

(1) INE.
(2) MSC, *Encuesta Nacional de Salud.*
(3) MSC, Instituto de Salud Carlos III, Registro Nacional de SIDA.
(4) Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico.
(5) MSC, Catálogo Nacional de Hospitales, actualizado a 31-12-2002.
(6) MSC.

Fuente: MSC, Instituto de Información Sanitaria, *Datos Básicos de la Salud y los Servicios Sanitarios en España,* 2003.

CUADRO III-20

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Indicadores generales	UE-15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Indicadores generales, 2000-2001																
Esperanza de vida al nacer (años). Hombres, 2000	**75,3**	*74,7*	75,4	74,6	74,5	74,2	75,2	75,5	75,5	74,2	76,3	74,9	72,7	75,4	77,4	**75,5**
Esperanza de vida al nacer (años). Mujeres, 2000	**81,4**	*80,7*	81,2	80,8	79,3	81,0	82,7	*80,6*	80,5	79,2	82,4	81,3	79,7	80,2	82,0	**82,7**
Esperanza de vida a los 65 años (años). Hombres, 2000	**—**	*15,5*	16,2	15,5	15,2	15,5	*16,5*	*16,3*	15,3	14,6	—	15,6	14,7	15,6	16,7	***16,1***
Esperanza de vida a los 65 años (años). Mujeres, 2000	**—**	*19,2*	19,6	19,5	18,3	19,3	*20,9*	*18,7*	19,2	17,7	—	19,8	18,3	18,9	20,0	***20,1***
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/1000 nacidos vivos, 2000	**4,7**	4,4	4,8	4,8	5,3	3,8	4,6	6,1	5,1	5,9	4,5	5,1	5,5	5,6	3,4	**4,6**
Fecundidad (núm. hijos/mujer), 2001	**1,5**	1,3	1,3	1,7	1,3	1,7	1,9	1,3	1,7	2,0	1,3	1,7	1,4	1,6	1,6	**1,3**
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																
% empleados en sanidad y servicios sociales/total ocupación 2000	**9,5**	9,9	8,0	11,9	17,4	13,9	10,4	4,7	14,4	8,0	6,1	8,1	5,1	10,8	18,5	**5,3**
Camas hospitalarias/100.000 habitantes 1999	***630,0***	*920,0*	*712,0*	*716,0*	*440,0*	*761,0*	*834,0*	*489,0*	*497,0*	*485,0*	*489,0*	*562,0*	*480,0*	*413,0*	*374,0*	***413,0***
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	1.953,0	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	1.953,0	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**
Protección y fomento de la salud en % presupuesto público en I+D	**6,2**	3,4	2,5	1,6	2,0	6,9	5,6	5,8	3,6	2,9	6,8	—	5,4	15,2	1,3	**4,8**
Utilización																
Duración media estancia hospitalaria para 10 principales grupos de diagnóstico, 1999	**—**	*10,5*	*9,3*	*8,6*	*5,4*	*10,6*	*6,2*	*9,8*	*8,7*	*4,8*	*7,1*	*6,4*	*7,0*	*8,4*	*6,7*	**9,1**
Admisión hospitalaria (0/00 habitantes)		235,1	304,0	—	199,9	267,0	230,0	154,0	101,8	147,6	180,4	—	120,0	150,9	—	**—**

Nota: Las cifras en cursiva se refieren a 1999.

Fuente: Eurostat, *Health Statistics* 2002.

1.3. Vivienda

La situación de la vivienda en España en comparación con la Unión Europea (cuadro III-21) presenta rasgos diferenciales que han sido, además, bastante estables durante los últimos años. Entre ellos destaca el predominio en España, como en ningún otro país, el régimen de propiedad de la vivienda, que alcanza el 85 por 100, frente a un 63 por 100 en la media de la Unión. Por otro lado, aunque el parque inmobiliario español ha experimentado una importante renovación en la última década, los problemas de calidad del alojamiento y habitabilidad, aunque no mayoritarios, son algo más frecuentes en España. Proporcionalmente son más los hogares que sufren hacinamiento, así como las viviendas que tienen problemas severos, las carentes de instalaciones básicas, o las que padecen humedades. Sin embargo, la satisfacción con la vivienda en la que se reside es en España similar, o incluso mayor, que en la media europea.

La vivienda en España recibe una parte considerable de los recursos, tanto atendidendo al total de gasto en inversión en vivienda (7,3 por 100 del PIB en 2000 frente al 4,9 por 100 en la Unión Europea), como al gasto público (1,4 por 100 del PIB en 2000, incluidos las deducciones fiscales, frente a una media del 0,8 por 100 en la Unión Europea). Pero su precio mantiene un prolongado ciclo alcista, con incrementos anuales muy superiores a los del IPC, y mucho más en la compra que en el alquiler. Por ello, el endeudamiento por compromisos crediticios para la inversión en vivienda alcanza niveles que son considerados preocupantes, aunque al mismo tiempo se ha producido un importante aumento de la riqueza de las familias, mediante la adquisición y revalorización de la vivienda. En este aspecto las estadísticas de comparación son poco seguras, pero la situación también se observa en el Panel de Hogares de la Unión Europea, donde son proporcionalmente más los hogares españoles que tienen importantes cargas financieras asociadas a la vivienda.

El alza del precio de la vivienda en España durante el último período sólo es comparable al recogido en el Reino Unido y en Irlanda[29]. Esta tendencia de los precios ha sido objeto de atención por diversos organismos internacionales[30], que advierten de los diversos efectos potencialmente negativos sobre el crecimiento económico español, si

[29] Servicio de Estudios del Banco de España, «Análisis del precio de la vivienda en España». *Documento de trabajo* núm. 0307. Madrid, 2003.

[30] Banco Central Europeo, *Structural Factors in the UE housing markets,* 2003.

CUADRO III-21

INDICADORES DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

Indicadores de vivienda: UE-15	Fuentes y Metodología	UE-15	Bélgica	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Datos Básicos																	
% Hogares que habitan una vivienda en propiedad, 2000	1	**63,4**	72,9	43,3	83,6	**85,4**	62,5	82,3	75,4	70,8	53,0	53,9	65,2	68,1	65,2	59,9	70,5
Proporción de la deuda hipotecaria sobre PIB, 2001	2	**39**	28	47	12	**32**	22	30	10	29	74	30	47	21	67	58	60
Subida de precios alquiler, 2001	3	**1,6**	1,9	0,8	4,0	**4,1**	0,5	14,4	2,1	3,0	2,6	2,8	2,6	3,9	2,7	1,7	3,3
Subida nominal de los precios vivienda, 2001	4	**7,1**	5,3	2,0	11,3	**15,5**	6,5	8,0	5,7	9,1	9,7	–2,9	3,6	–0,8	5,8	7,9	8,1
IPC-A, 2001	3	**2,3**	2,4	2,1	3,7	**2,8**	1,8	4,0	2,3	2,4	5,1	2,3	4,4	2,7	2,3	2,7	1,2
Gasto público en vivienda sobre PIB, 2000	5	**0,8**	1,0	0,9	0,2	**1,4**	1,1	—	0,1	0,6	0,7	1,3	0,8	1,2	1,4	0,4	0,6
Proporción de inversión en viviendas sobre PIB, 2001	3	**4,9**	4,8	6,3	4,8	**7,3**	4,2	8,8	4,5	3,2	5,8	5,0	5,7	4,5	3,5	2,1	2,8
% de Hogares con cargas finanacieras debidas a costes de la vivienda, 2000																	
Con importantes cargas financieras	6	**18,6**	21,3	15,7	17,0	**25,1**	16,3	14,1	44,0	—	3,0	10,8	25,1u	10,4	7,4	—	6,3
Con cargas financieras	6	**34,8**	36,7	42,7	41,8	**56,5**	29,4	49,0	53,5	—	19,9	47,3	49,6u	35,4	29,0	—	—
Sin cargas financieras	6	**46,6**	42	41,6	41,1	**18,4**	54,3	36,9	2,5	—	2,5	41,9	25,3u	54,2	63,7	—	93,7
% de Hogares con atrasos en los pagos, 1998																	
Como porcentaje del total de propietarios	7	**0,7**	2,3	—	2,4	**1,2**	1,2	2,2	1,0	—	0,4	0,2	0,5	—	1,0		0,5
Como % sobre propietarios hipotecados	7	**2,6**	3,9	—	25,9	**3,8**	2,5	5,0	5,6	—	0,5	0,6	1,9	—	1,1		0,8
De los arrendatarios	7	**6,5**	7,6	—	27,2	**6,7**	7,7	17,2	7,2	—	2,6	1,4	3,8	—	1,6		12,9
De las facturas públicas programadas	7	**2,9**	6,9	—	23,6	**3,1**	6,7	5,0	3,6	—	1,0	0,7	2,1	—	2,6		—
% propietarios sobre el total por tipo de hogar, 2000																	
Un adulto menor de 30 años	8	**21,9**	9,8	3,2	23,4	**35,1**	6,3	—	56,1	22,5	10,9	17,4	35,8	10,6	13,9	25,4	31,1
Un adulto mayor de 65 años	8	**52,8**	59,2	30,2	83,1	**84,3**	56,6	84,4	69,3	74,9	23,0	34,5	52,4	78,7	40,2	56,8	53,0
Hogar monoparental	8	**39,8**	46	15,6	77,1	**86,4**	36,8	42,8	57,7	54,1	18,3	22,2	42,4	38,0	38,8	39,0	40,5
Dos adultos de menos de 65 años	8	**66,5**	72,5	44,3	81,8	**79,6**	64,3	82,6	73,9	66,0	66,9	49,5	61,4	70,1	72,5	70,5	83,3

CUADRO III-21 *(Continuación)*

INDICADORES DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

Indicadores de vivienda: UE-15	Fuentes y Metodología	UE-15	Bélgica	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Tipo de vivienda, 2000																	
Unifamilar (casa)	1	**54,6**	79,3	40,4	50,1	**39,8**	63,3	94,7	35,4	67,5	68,4	47,8	65,4	56,0	64	51,3	80,9
En bloque (piso)	1	**39,6**	18,3	43,4	48,6	**60,1**	35,3	3,5	59,0	32,4	27,3	46,3	33,2	43,1	31,2	48,5	17,3
Calidad del alojamiento y habitabilidad, 2000																	
Hogares con hacinamiento	9	**9,1**	4,3	6,2	26,9	**14,1**	5,6	11,8	21,5	6,6	1,0	7,5	20,6	7,9	4,7	4,2	3,6
Habitaciones por persona	10	**1,9**	2,1	1,9	1,3	**1,8**	1,9	2,1	1,6	2,2	2,6	2,0	1,5	1,6	2,0	2,1	2,3
Insatisfacción con la vivienda	11	**15,9**	10,1	—	28,8	**17,4**	9,6	13,8	u	27,8	—	7,7	5,9	25,7	10,5	8,3	10,5
Falta de una de las tres instalaciones básicas de la vivienda	12	**17,2**	18,9	9,4	36	**58,3**	10	14,5	13,9	13,9	9,9	15,3	88,5	3,7	1,9	—	3,7
Falta de calefacción central	1	**16,2**	18,2	8,5	35,4	**58,3**	8,2	14,2	13,3	0,2	9,5	14,0	88,5	2,4	0,6	—	8,2
Problemas de la vivienda, 1997																	
Humedades	13	**17,9**	18,4	—	23,0	**24,8**	21,0	13,9	10,2	—	17,5	11,2	42,8	6,5	9,9	—	17,0
Hogares problemas severos	14	**19,2**	15,2	—	23,2	**21,7**	17,7	12,0	21,7	—	13,8	9,4	40,9	12,4	8,0	—	—

Notas: «—» No hay datos disponibles.

2. Indicador no comparable entre países. Las ratios para la zona euro y la Unión Europea deben ser tratadas como aproximaciones. **4.** En Luxemburgo y Austria, datos para los años 2000 y 1999 respectivamente. En la zona euro y Unión Europea, IPCA-media ponderada de los precios de la vivienda. **5.** 1997 para Bélgica, 1998 para Italia, y 1999 para Francia, Austria, Holanda y España. **6.** Excluidos hogares con renta libre. **8.** Se han eliminado los hogares compuestos por dos adultos con uno, dos y tres o más niños dependientes, por la similitud respecto al régimen de tenencia y también se han excluido de la tabla otro tipo de hogares con o sin niños, por su inespecificidad. **9.** Los hogares con hacinamiento son definidos como hogares con más de una persona por habitación. **10.** El número de habitaciones del hogar que se usan (excluyendo la cocina, los aseos y los cuartos de baño) es dividido por el número de personas que viven en el hogar. **11.** Personas de 16 o más años. **12.** Ducha o baño, aseo en el interior de la casa y agua caliente corriente. **13.** Hogares afectados al menos por uno de estos tres problemas: Podredumbre en las ventanas, humedades en las paredes o tejado con goteras. **14.** Hogares con 3 o más problemas. Los referidos a humedades cuentan cada uno como un problema.

Fuentes: **1 y 6 a 14:** Eurostat, *NewCronos Database*. **2 a 5:** Banco Central Europeo, *Structural Factors in the UE housing markets*, 2003.

no se acometen importantes transformaciones en el mercado inmobiliario. Entre esos efectos se cuentan la menor demanda de consumo e incluso el riesgo derivado de la concentración en activos hipotecarios que presenta la estructura del sistema financiero. Las reformas que, en opinión de estos organismos, se deben iniciar de cara a la resolución de problema pasan por «modificar la actual política de vivienda, deteniendo las ayudas a la compra de la vivienda y destinando la mayor parte de los recursos al lanzamiento del alquiler»[31]; tales medidas resultan imprescindibles para mejorar el mercado de trabajo, al favorecer la movilidad de los trabajadores, para aumentar la eficacia en la asignación de recursos y para moderar la subida de los precios.

Esa situación ha hecho que el acceso a la vivienda se haya convertido en uno de los principales asuntos de interés en términos de calidad de vida en España y que, en este apartado, después de esta breve comparación con Europa, se haga un seguimiento del comportamiento de sus principales variables, al que sigue una presentación de los desarrollos anuales más sobresalientes de la política de vivienda. El apartado se completa con una atención específica a la situación de los inmigrantes.

1.3.1. **Accesibilidad a la vivienda en España**

Desde el inicio del último ciclo de expansión inmobiliaria en 1998, el crecimiento del precio medio de la vivienda en propiedad ha sido muy importante (98 por 100). Sólo en el último año, el aumento ha sido del 17 por 100 (gráfico III-1). Además, este ciclo alcista de los precios afecta tanto a la vivienda nueva como usada. Desde el año 1999 ambos tipos de viviendas han mantenido tasas de crecimiento de precios muy similares, pero es en este último año cuando el incremento del precio de la vivienda usada ha sido mayor en la nueva, reduciéndose así las diferencias de precios entre ambas.

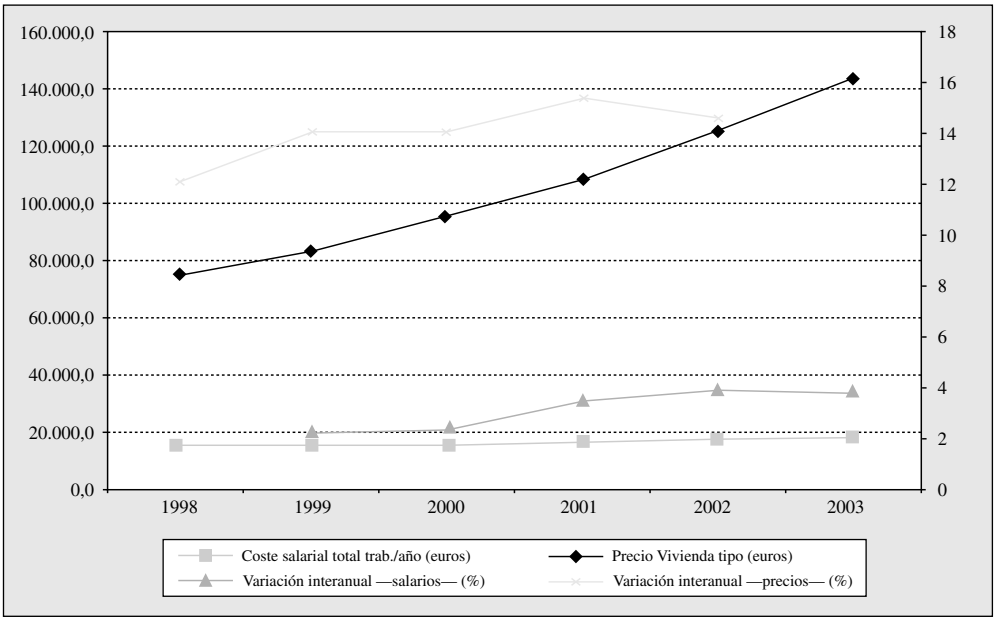
En el acceso a una vivienda en propiedad, este comportamiento alcista de los precios de la vivienda no se ve paliado ni siquiera por el importante descenso de los tipos de interés (gráfico III-2), pues la amortiguación que esta caída supone en las amortizaciones de las hipotecas se ve absorbida por el aumento de precios, al aumentar el

[31] OCDE, *Economic Survey of Spain. Policy Brief,* 2003.

GRÁFICO III-1

PRECIO DE UNA VIVIENDA TIPO Y COSTE SALARIAL ANUAL, ESPAÑA, 1998-2003

(Euros corrientes, escala izquierda y porcentajes de variación anual, escala derecha)



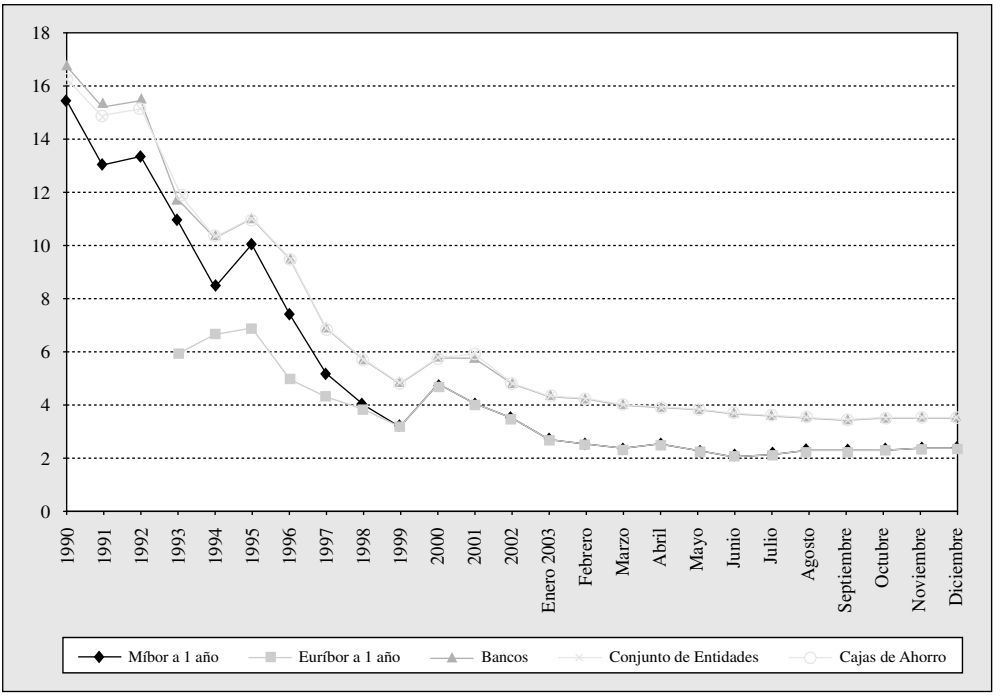
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

importe medio de las mismas. Al mismo tiempo, la revalorización de las viviendas no se corresponde con el incremento medio de los salarios, con lo que se produce un claro empeoramiento de la relación entre los precios inmobiliarios y los ingresos familiares. Probablemente por esta razón, la demanda de crédito hipotecario muestra cierta desaceleración, visible en el menor crecimiento del número de hipotecas sobre vivienda construida en 2003 (1 por 100), aunque no así de la cantidad hipotecada, ni del importe medio, que han crecido un 15,6 y un 16,7 por 100, respectivamente.

El deterioro de la relación entre los precios de las viviendas y los salarios es tal que mientras en 1998 una vivienda media tenía un precio similar a cinco veces el salario bruto medio de aquel año, en 2003 dicha relación ha aumentado hasta ocho veces. También se observa un ligero empeoramiento en la accesibilidad, pues actualmente una familia tipo[32] debe destinar el 35,5 por 100 de su renta bruta anual para

[32] En la que se tiene en cuenta el número medio de personas que trabajan en su seno.

GRÁFICO III-2
TIPOS DE INTERÉS HIPOTECARIOS, 1990-2003



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

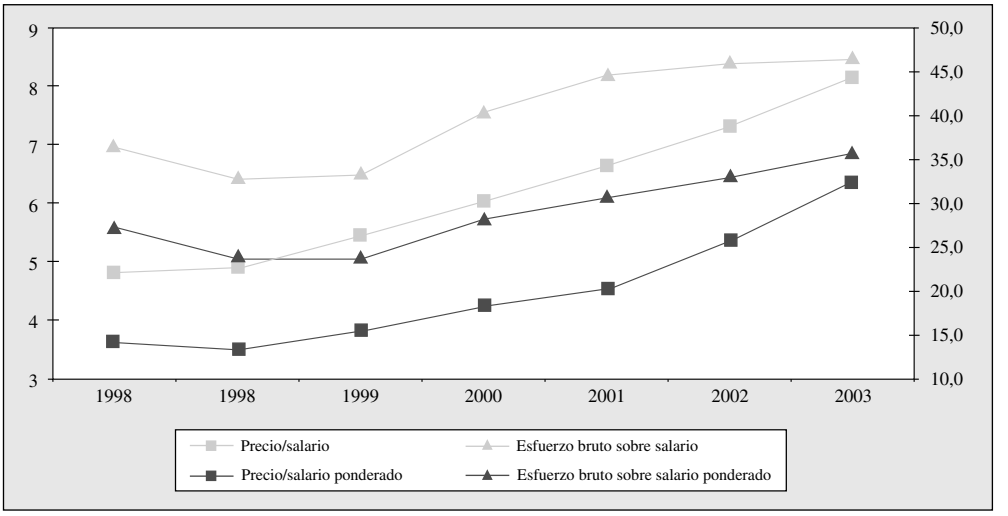
adquirir una vivienda de tipo medio (gráfico III-3). Por otro lado, aunque sigue aumentando la capacidad de endeudamiento[33], gracias al continuo descenso de los tipos de interés, ha vuelto a crecer el diferencial existente entre la capacidad de compra de una familia media y los precios medios del mercado: en 2002, una familia tipo podía acceder a una vivienda de 126.000 euros mediante un crédito hipotecario, y a una de 138.000 euros en 2003, pero una vivienda de tipo y tamaño medio a precio de mercado costaba en el primer año 125.000 euros, y 143.000 euros en 2003; por primera vez, el valor de la vivienda tipo a precio de mercado es mayor que el de la adquirible por una familia tipo (gráfico III-4). A pesar de este empeoramiento de la accesibilidad, el ritmo de edificación en España alcanzó un nuevo máximo en 2003, siendo el número de viviendas iniciadas (más de 690.000) un 19,9 por 100 superior al año

[33] Medido a través del precio que debería tener una vivienda para ser adquirible por una familia con un salario medio y no suponer un esfuerzo superior al 33 por 100 de sus ingresos brutos anuales.

GRÁFICO III-3

RATIO PRECIO-SALARIO Y ESFUERZO BRUTO, 1997-2003

(Monosalarial y ponderado: precio/salario en veces, escala izquierda, y esfuerzo en porcentaje, escala derecha)

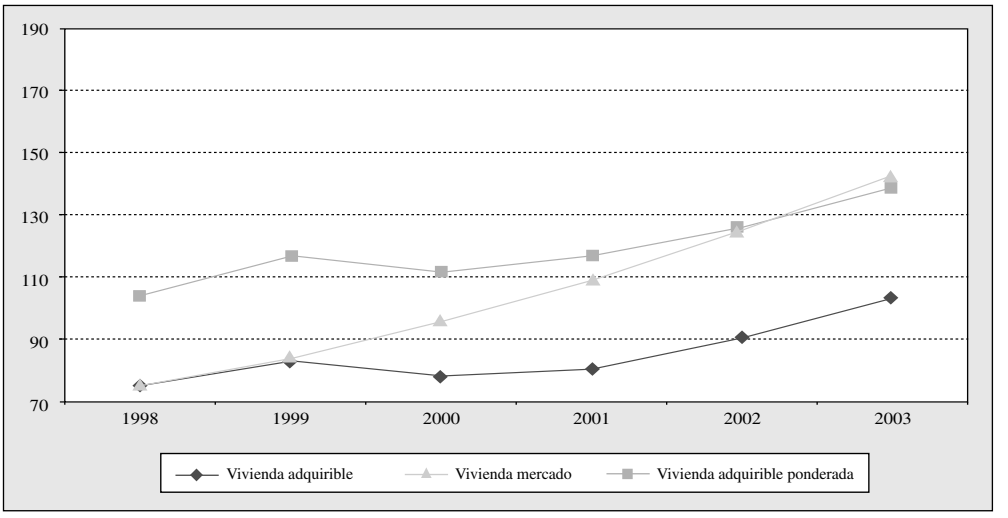


Fuente: Elaboración propia a partir de las series enlazadas del *Índice de Costes Laborales* con la *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios* del INE y Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

GRÁFICO III-4

VIVIENDA ADQUIRIBLE Y VIVIENDA A PRECIO DE MERCADO, 1998-2003

(Miles de euros corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de las series enlazadas del *Índice de Costes Laborales* con la *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios* del INE y Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

anterior. El número de viviendas terminadas es inferior al observado en 2002, como consecuencia de los menores volúmenes de producción durante los años 2001 y 2002.

Diferencias territoriales

Tanto el ritmo de edificación como el comportamiento de los precios no se distribuye de manera homogénea en el territorio, lo que revierte en que el precio del m^2 de una vivienda en la Comunidad de Madrid sea casi 4 veces superior a una en Extremadura, o que los de algunas Comunidades Autónomas, como Extremadura y Castilla-La Mancha sean un 44 y 53 por 100 inferiores al precio medio nacional. Además, aunque el incremento de los precios de la vivienda se produce de forma prácticamente generalizada en todas las Comunidades Autónomas durante este año, existe una importante variabilidad a este respecto (cuadro III-22).

Estos años de intenso crecimiento en los precios de las viviendas han ampliado las diferencias existentes en éstos entre las Comunidades Autónomas. Así mismo, aunque las distancias interterritoriales en los salarios son menores que en los precios, la evolución salarial en estos años tampoco ha sido homogénea. Ambos factores llevan a una progresiva mayor distancia en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas. En 2003, el precio más elevado corresponde a la Comunidad de Madrid, que se situó 73 puntos por encima de la media nacional, y el más bajo a Extremadura, 56 puntos por debajo. El salario más alto, también en Madrid, se situó 21 puntos por encima de la media, y los más bajos, correspondientes a Murcia y Extremadura, aproximadamente 18 puntos por debajo. Como norma, las Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles salariales (Madrid, Cataluña, Navarra y País Vasco) reflejan a su vez mayores precios de las viviendas, a excepción de Baleares, donde la incidencia de la demanda de segunda residencia alza los precios residenciales, alejándose del nivel salarial de esta región.

Como consecuencia de lo anterior, el número de años necesarios de trabajo para poder realizar la compra de una vivienda sin financiación ajena, el acceso a una vivienda de tipo medio en términos de esfuerzo sobre el salario bruto, y el diferencial existente entre la capacidad de compra y los precios existentes en el mercado presentan relevantes diferencias regionales, dada la diversidad de factores que concurren en la determinación de los salarios y de los precios de la vivienda en cada región.

El estudio de los precios según el tamaño de los municipios y las áreas geográficas homogéneas de influencia[34] muestra que Madrid vuelve a tener los precios más elevados (2.869 euros /m^2) porque los aumentos registrados en el último año han sido más elevados en Madrid (26,4 por 100) que en Barcelona (22 por 100), con un precio medio de 2.693 euros /m^2. Si se considera todo el ciclo alcista de los precios (1998-2003), también los incrementos han sido superiores en Madrid y su área de influencia. El efecto de arrastre de las capitales no sólo sitúa a sus áreas de influencia en 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 26,4 y del 26 por 100 en Madrid, y Madrid y su área de influencia; y del 22 y 20 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, todas excepto Valencia se encuentran por encima de ésta, aunque el incremento de los precios de la vivienda ha sido dispar, pues mientras en Málaga y Valencia el crecimiento ha sido aproximadamente del 26 y el 18 por 100 respectivamente, en Zaragoza y Sevilla, ha sido del 14 y el 16 por 100. Entre el resto de municipios de España, los niveles más altos se registran en aquellos con una población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes, con un precio medio/m^2 de 1.548 euros.

Encarecimiento de la vivienda en alquiler

La carestía y, sobre todo, la estrechez del parque de viviendas en alquiler también dificultan el acceso a una vivienda libre en este régimen. Según los últimos datos disponibles (2002), el precio medio de la vivienda nueva en alquiler en España es de 5,3 euros por m^2 y mes, y de 4,8 euros en el caso de la vivienda usada, siendo el incremento desde 1999 en precio del alquiler mayor en el caso de la vivienda usada (39 por 100) que en el de la nueva (14,7 por 100).

El precio de las viviendas en alquiler tiene un comportamiento regional similar al de la vivienda en propiedad (cuadro III-22). Los alquileres, tanto de vivienda nueva como de usada, son mayores en Baleares, Madrid y el País Vasco, y han crecido más que la media en Baleares, Canarias y Cataluña. Los más bajos corresponden a Castilla-

[34] Las áreas de influencia de Madrid, Barcelona y Bilbao, comprenden 45, 118 y 32 municipios, respectivamente. La población empadronada a 1 de enero de 2003 en el área de influencia de Madrid se cifraba en 2.334.898 personas, en la de Barcelona en 2.766.928 personas, y en la de Bilbao en 547.404 personas.

CUADRO III-22

INDICADORES DE VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Indicadores de vivienda	Fuentes y notas	España	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	C. de Madrid	Navarra	País Vasco	La Rioja
Construcción de viviendas libres																			
Viviendas iniciadas, 2003	1	**690.206**	147.626	16.024	14.773	12.368	27.081	6.740	36.914	33.526	96.493	105.989	11.275	36.164	34.312	78.793	7.336	18.774	6.020
Variación interanual 2003-2002 (%)	1	**19,9**	26,9	6,3	15,4	–6,6	5,4	–24,3	23,2	40,5	18,0	24,8	3,5	22,2	41,3	9,7	22,0	19,8	29,4
Viviendas terminadas, 2001	1	**457.194**	95.232	6.609	14.652	11.890	23.436	11.831	17.226	22.399	66.193	61.998	3.414	21.049	19.139	55.405	8.213	13.952	4.556
Variación interanual 2003-2002 (%)	1	**7,1**	–5,6	–11,5	23,0	–6,2	32,2	–10,7	18,2	20,1	24,3	6,4	39,8	1,6	15,5	12,3	37,0	–28,1	24,9
Superficie media vivienda nueva en bloque (m^2)	1	**101,3**	99,5	103,0	92,5	102,1	97,3	93,5	104,5	103,7	103,3	103,7	108,9	99,6	97,9	103,2	102,9	107,5	106,6
Construcción de viviendas afectadas por actuaciones protegibles																			
Total viviendas protegidas iniciadas, 2003	1	**47.085**	8.096	2.062	745	417	1.072	349	2.180	2.138	3.734	6.900	263	3.170	1.331	9.063	1.286	3.807	472
Total viviendas protegidas terminadas, 2003	1	**26.287**	7.890	—	798	253	594	491	1.269	—	3.453	6.899	888	2.245	1.472	783	627	2.236	648
Precios de la vivienda libre y salarios																			
Euros/metro cuadrado de vivienda, 2003	1	**1.428,2**	1.072,4	1.141,0	1.097,0	1.724,7	1.319,9	1.347,5	1.087,3	780,2	1.850,9	1.028,0	616,0	864,1	892,7	2.485,1	1.454,3	2.140,1	1.230,6
Variación interanual 2003-2002 (%)	1	**17,0**	17,2	12,6	11,3	13,0	8,4	13,9	7,4	14,6	19,1	17,2	10,5	8,0	19,4	25,9	12,7	12,6	15,9
Coste salarial total por trabajador, 2003 (€/mes)	2	**1.480,2**	1.345,0	1.455,5	1.468,0	1.339,9	1.217,2	1.358,5	1.265,7	1.361,6	1.584,7	1.319,1	1.210,9	1.271,5	1.777,5	1.217,0	1.653,5	1.708,0	1.348,4
Variación interanual 2003-2002 (%)	2	**3,8**	3,2	3,6	5,4	5,1	1,9	4,3	–4,4	13,5	4,2	4,5	4,6	2,4	6,0	4,3	5,2	2,9	3,9
Salario ponderado, 2003 (€/mes)	3	**1.924,2**	1.748,6	1.892,1	1.908,3	1.741,8	1.582,4	1.766,1	1.645,4	1.770,0	2.060,1	1.714,8	1.574,1	1.653,0	1.582,1	2.310,7	2.149,6	2.220,3	1.753,0
Indicadores de accesibilidad																			
Ratio de solvencia, 2003	4	**8,1**	6,6	6,7	5,8	11,0	8,8	7,7	7,5	5,0	10,1	6,7	4,6	5,6	6,0	12,0	7,5	11,2	8,1
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	4	**0,8**	0,7	0,1	0,0	–0,1	1,5	0,8	0,9	–0,1	1,2	0,6	0,1	0,2	0,3	2,1	0,2	1,0	0,9
Ratio de solvencia ponderado, 2003	4	**6,3**	5,1	5,2	4,4	8,4	6,8	5,9	5,8	3,8	7,7	5,2	3,6	4,3	4,6	9,2	5,8	8,6	6,2
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	4	**1,0**	0,8	0,4	0,3	0,9	1,0	0,9	1,1	0,1	1,3	0,8	0,3	0,4	0,5	2,1	0,5	1,3	1,0
Esfuerzo sobre salario, 2003	5	**46,2**	37,5	38,2	32,7	62,1	49,9	43,8	42,4	28,1	57,0	38,2	26,2	32,0	23,2	99,6	42,8	63,7	46,0
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	5	**0,3**	0,4	–2,9	–3,4	–2,6	0,2	0,0	–2,5	–0,6	1,7	0,1	–2,2	–1,9	–12,3	37,6	–2,9	–0,1	1,0
Esfuerzo sobre salario ponderado, 2003	5	**35,5**	28,9	29,4	25,1	47,8	38,4	33,7	32,6	21,6	43,9	29,4	20,1	24,6	26,1	52,5	32,9	49,0	35,4
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	5	**2,5**	2,2	–0,2	–0,8	–1,9	5,6	2,7	3,4	–1,2	4,1	2,0	–0,3	0,3	0,5	7,8	0,1	3,1	3,0

CUADRO III-22 *(Continuación)*

INDICADORES DE VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Indicadores de vivienda	Fuentes y notas	España	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	C. de Madrid	Navarra	País Vasco	La Rioja
Vivienda adquirible, 2003 (miles de €)	6	**103,3**	93,9	101,6	102,5	93,5	85,0	94,8	88,3	95,0	110,6	92,1	84,5	88,7	84,9	124,1	115,4	119,2	94,1
Variación interanual 2003-2002 (miles de €)	6	**12,7**	11,0	12,3	13,9	12,5	9,0	12,0	12,1	10,9	13,9	11,8	10,9	9,8	11,9	15,7	15,5	13,6	11,6
Vivienda adquirible ponderada, 2003 (miles de €)	6	**138,9**	122,0	132,1	133,2	121,6	110,4	123,3	114,8	123,5	143,8	119,7	109,9	115,4	110,4	161,3	150,0	155,0	122,4
Variación interanual 2003-2002 (miles de €)	6	**12,9**	6,8	7,9	10,1	16,0	–4,6	6,3	–2,2	17,6	9,3	8,1	7,6	5,6	9,0	10,7	11,2	8,2	7,7
Vivienda adquirible/vivienda mercado, 2003 (%)	7	**71,4**	88,0	86,4	101,0	53,1	66,2	75,3	77,7	117,5	57,8	86,4	126,0	103,1	97,2	48,4	77,1	51,8	71,7
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	7	**–1,0**	6,2	9,4	2,1	–0,3	0,0	4,3	2,6	–1,8	–0,3	9,9	5,7	4,3	–4,8	4,8	0,1	–1,7	
Viv. adquirible ponderada/viv. mercado, 2003 (%)	7	**96,0**	114,4	112,4	131,3	69,0	86,0	97,8	101,1	152,7	75,2	112,3	163,8	134,1	126,4	62,9	100,3	67,4	93,3
Variación interanual 2003-2002 (puntos)	7	**–9,3**	0,8	4,0	2,7	–14,7	–8,5	–11,7	8,1	–7,7	–8,2	2,5	–1,4	–2,7	–11,0	–0,2	–4,5	–8,8	–15,0
Precio máximo vivienda protegida nueva, 2003																			
Precios máximos (€/m^2 útil)	8	**636,3**	873,2	992,5	1.050,5	1.317,1	992,5	980,6	998,1	927,1	1.118,2	868,2	697,0	991,2	815,9	1.268,8	—	—	1.000,7
Variación interanual 2003-2002 (%)	8	**2,0**	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	2,6	2,0	2,0	2,0	1,6	2,0			2,0
Alquiler vivienda libre																			
Vivienda nueva, 2002 (€/m^2 construido/mes)	9	**5,3**	4,3	4,0	4,7	7,1	5,8	6,4	5,1	3,6	6,7	4,4	3,3	3,7	3,8	7,6	6,4	8,7	5,0
Variación interanual 2002-1999 (%)	9	**14,7**	7,5	8,9	–10,9	68,0	34,1	26,9	13,2	–4,7	40,0	14,9	–3,6	–8,8	–2,3	–5,9	27,8	26,9	18,2
Vivienda usada, 2002 (€/m^2 construido/mes)	9	**4,6**	3,7	3,4	3,7	6,4	5,3	5,3	4,2	3,0	5,8	3,6	2,6	3,3	3,1	7,0	5,5	8,0	4,0
Variación interanual 2002-1999 (%)	9	**39,0**	29,6	24,4	0,0	139,7	77,1	42,5	25,1	4,3	78,2	45,3	8,3	8,0	27,2	23,4	58,0	60,4	17,6

Fuentes y Notas: **1.** Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.* Datos hasta septiembre 2003. **2.** INE, *Índice de Costes Laborales.* **3.** El salario ponderado se calcula multiplicando el coste salarial total por trabajador y mes por el número medio de ocupados en el hogar que arroja la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. **4 a 7.** Elaboración propia a partir de los datos del INE y del Ministerio de Fomento. **8.** Precios máximos ponderados según la distribución territorial de viviendas protegidas realizadas 1998-2001. **9.** R.R. de Acuña y asociados, *Anuario Estadístico del Mercado Inmobiliario Español,* 2003 .

La Mancha, Extremadura y Galicia, aunque donde menos han crecido es, en el caso de la vivienda nueva, en Asturias, Galicia y Madrid y, en el caso de la vivienda usada, en Asturias y Castilla-La Mancha.

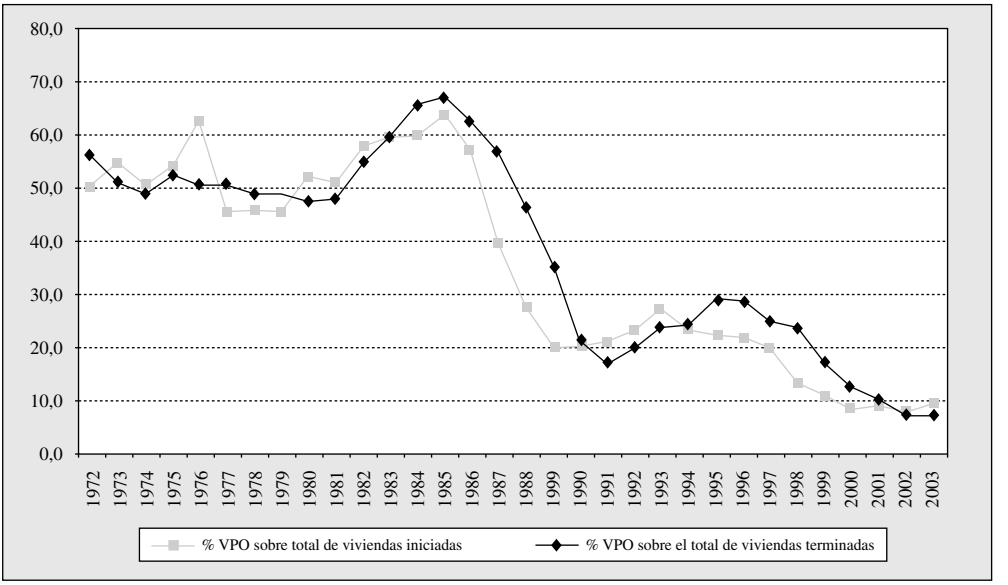
1.3.2. Política de vivienda

Ante la situación de deterioro de la accesibilidad en España, parece que los resultados de la política de vivienda social no se están produciendo con la intensidad necesaria. El descenso de la vivienda de protección oficial, en proporción al total de viviendas iniciadas, es acusado y continuo desde la segunda mitad de los años setenta, aunque los datos de los tres últimos años apuntan a cierta recuperación. Entre enero y septiembre de 2003 se iniciaron 43.900 viviendas protegidas, un 94,2 por 100 más que en el mismo período del año anterior. Estos datos arrojan un apreciable aumento —aun en niveles muy bajos— del porcentaje sobre el total de viviendas iniciadas, desde el 8,6 por 100 en 2000 hasta el 9,8 por 100 en 2003 (gráfico III-5).

Gráfico III-5

VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL EN EL TOTAL DE VIVIENDAS, 1972-2003*

(Porcentajes)



* Datos hasta septiembre de 2003.

Fuente: INE, *Boletín mensual de estadística.*

En el año 2003 se promovieron diversas modificaciones legislativas, llamadas a potenciar el arrendamiento de viviendas en España y dinamizar el mercado hipotecario[35], pero la OCDE opina que «esta reforma sería más efectiva si fuera acompañada de una reducción progresiva de las deducciones de impuestos por la adquisición de la vivienda (...) y aunque sea difícil políticamente, la experiencia de algunos países de la OCDE muestra que es posible (...). Este tipo de reforma podría disminuir el riesgo de una burbuja especulativa en el mercado inmobiliario».

Respecto al arrendamiento, en línea con lo recomendado en el Informe del CES 3/2002 (cuadro III-23), se ha articulado en el Impuesto de Sociedades un régimen especial para las entidades cuyo objeto social exclusivo sea el arrendamiento de viviendas, por el que se bonifica la cuota íntegra del impuesto a aquellas que desarrollen esta actividad en las condiciones establecidas en la norma, referidas, fundamentalmente, a renta y opción de compra a favor del arrendatario. Se contempla asimismo la tributación de la adquisición de esas viviendas por las referidas entidades al tipo súper-reducido del IVA. A fin de dinamizar este mercado sería conveniente asimismo agilizar los procedimientos judiciales por impago o deterioro de la vivienda en alquiler, como también se recomendaba en el citado Informe.

CUADRO III-23

PROPUESTAS DEL CES EN MATERIA DE FISCALIDAD DE LA VIVIENDA

(CES, Informe 3/2002)

En opinión del CES, entre las causas fundamentales que dificultan el acceso a la vivienda se encuentra la existencia de una escasa y cara oferta de arrendamientos, aspecto, además, prácticamente olvidado por las políticas públicas. En su Informe, el Consejo realizó diferentes observaciones para mejorar la eficacia de estas políticas, referidas tanto a la forma de acceso a la primera vivienda, como a la urbanización del suelo y la fiscalidad. Respecto a estas últimas, se formularon las siguientes propuestas:

- Potenciar la utilización de la vivienda desocupada, a través de instrumentos fiscales que desincentiven la permanencia en el tiempo sin presentar ningún tipo de uso.
- Fomento de la promoción privada de la vivienda en alquiler, mediante la modificación de la normativa fiscal vigente en el IAE y la mejora del tratamiento fiscal en la imposición directa.
- Recuperación de la desgravación en el IRPF del gasto en alquiler de la vivienda habitual.
- Mejora de la fiscalidad de la vivienda protegida: reducción de la imposición indirecta que grava su primera adquisición, así como exención tributaria de las subvenciones o ayudas recibidas.

[35] A través del RDL 2/2003, de 25 de abril, de Medidas urgentes de reforma económica, posteriormente convertido en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre.

En cuanto al mercado hipotecario, se han modulado diversas medidas con las que se pretende facilitar y abaratar, mediante beneficios fiscales y reducciones o bonificaciones de los aranceles registrales y notariales, las operaciones de novación y subrogación hipotecaria, así como promover el desarrollo y difusión de productos de aseguramiento del riesgo de incremento del tipo de interés.

La ejecución anual del Plan de vivienda 2002-2005[36], a través del Programa 2003, ha supuesto el segundo año de aplicación de los diferentes instrumentos de financiación estatal de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, previstos en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, y ha estado perfilado por diferentes parámetros básicos (cuadro III-24), que sirvieron de referencia para el establecimiento del precio de la vivienda protegida en ese año, del tipo de interés efectivo de los préstamos cualificados, o del volumen económico de estas ayudas y su distribución.

Por lo que se refiere al volumen de préstamos del Programa 2003, es interesante observar su distribución, en tanto que el Plan de Vivienda 2002-2005 distingue entre préstamos territorializados y no territorializados. Con estos últimos, que ascienden a un 20 por 100 del volumen de financiación, se pretende fomentar determinadas modalidades de actuaciones protegidas o, en general, flexibilizar la evolución del Plan y mejorar su grado de cumplimiento. Pese a desconocer los criterios específicos que justificaron su distribución, puede apreciarse que siete Comunidades Autónomas obtuvieron recursos con cargo a fondos no territorializados.

Aunque con una apreciable dispersión regional, los datos nacionales indican que no sólo se han cumplido completamente las actuaciones correspondientes al programa 2003 del Plan de Vivienda (cuadro III-25), sino que además se han superado las actuaciones convenidas, sobre todo en el caso de las viviendas protegidas de nueva construcción y en la adquisición de las existentes. La excepción es la cofinanciación de VPO de promoción pública en alquiler, donde el grado de cumplimiento de las actuaciones sólo fue del 39,3 por 100.

[36] En las ediciones de esta Memoria correspondientes a 2001 y 2002 se incluyó un detenido análisis del contenido, novedades y desarrollos autonómicos del vigente Plan estatal de vivienda.

CUADRO III-24

PRINCIPALES DATOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA, 2003

Precio básico, interés y recursos presupuestados

Precio básico metro cuadrado útil (euros)	636,25
Tipo de interés efectivo préstamos cualificados (porcentaje)	3,96
Volumen global de préstamos (millones de euros)	4.050,81
Volumen de préstamos territorializados (millones de euros)	3.240,65
Volumen de préstamos no territorializados (millones de euros)	810,16

Recursos presupuestados: fondos territorializados y no territorializados

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Recursos territorializados	Recursos totales	Diferencia (%)
Andalucía	310.994	747.611	140
Aragón	130.929	177.391	35
Asturias	90.370	74.875	–17
Baleares	73.252	40.978	–44
Canarias	161.394	108.939	–33
Cantabria	67.919	25.876	–62
Castilla y León	190.685	250.540	31
Castilla-La Mancha	148.337	216.106	46
Cataluña	559.334	364.976	–35
Extremadura	113.216	104.826	–7
Galicia	143.247	346.237	142
C. Madrid	514.905	765.653	49
Murcia	197.124	98.473	–50
La Rioja	75.271	69.112	–8
C. Valenciana	446.636	658.467	47
Ceuta	4.256	569	–87
Melilla	12.778	145	–99
Total	**3.240.647**	**4.050.773**	

Fuente: Datos facilitados por la Subdirección General de Política de Vivienda del Ministerio de Fomento, abril de 2004.

1.3.3. **Vivienda e inmigración**

El avance de datos del Censo de Población y Viviendas 2001, permitió realizar ya en la anterior edición de esta Memoria un breve estudio sobre la evolución intercensal de la estructura del parque de viviendas según su uso y régimen de tenencia, sobre el tamaño y la estructura de los hogares españoles, y sobre la calidad del parque inmobiliario. En esta ocasión, la publicación de los resultados definitivos permite avanzar además en este estudio atendiendo a una diferencia de indudable interés, cual es la que parece regir, en algu-

CUADRO III-25

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA, 2002-2005. PROGRAMA 2003 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Actuaciones convenidas y porcentaje de realización)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Tipo de Actuaciones												
		1. Viviendas protegidas de nueva construcción					2. Cofinanciación de VPO de promoción pública (En alquiler)	3. Adquisición de otras viviendas existentes	4. Rehabilitación					5. Suelo	TOTAL
		Total	1.1. Para venta	1.2. Para alquiler					Total	4.1. Áreas	4.2. Edificios (en número de viviendas) y viviendas				
				Total	A 10 años	A 25 años					Total	Con subvención	Préstamo		
Total nacional*	Convenidas	**42.235**	37.665	4.420	1.234	3.186	**150**	**5.645**	**31.430**	8.180	23.250	21.105	2.145	**10.565**	**89.875**
	% Realización	**124,1**	123,2	135,5	184,9	116,4	**39,3**	**212,6**	**127,3**	112,1	132,6	135,3	106,2	**109,5**	**129,1**
Galicia	Convenidas	**1.810**	1.730	80	50	30	**0**	**125**	**1.605**	605	1.000	900	100	**120**	**3.660**
	% Realización	**247,0**	253,8	101,3	12,0	250,0	**—**	**473,6**	**188,0**	99,5	241,5	261,1	65,0	**83,3**	**223,5**
P. de Asturias	Convenidas	**1.280**	1.025	155	90	65	**100**	**310**	**950**	50	900	800	100	**1.000**	**3.540**
	% Realización	**46,1**	47,9	63,9	7,8	141,5	**0,0**	**284,5**	**116,0**	0,0	122,4	125,0	102,0	**46,5**	**85,8**
Cantabria	Convenidas	**920**	920	0	0	0	**0**	**255**	**450**	0	450	400	50	**0**	**1.625**
	% Realización	**28,7**	28,7	—	—	—	**—**	**89,0**	**147,1**	—	147,1	162,5	24,0	**—**	**71,0**
Cataluña	Convenidas	**6.050**	5.000	1.050	205	845	**0**	**1.300**	**7.465**	2.000	5.465	4.635	830	**1.500**	**16.315**
	% Realización	**74,5**	65,6	116,8	37,6	136,0	**—**	**50,6**	**124,1**	96,0	134,4	131,2	151,9	**46,3**	**92,7**
Castilla y León	Convenidas	**2.200**	2.050	150	50	100	**0**	**300**	**2.825**	150	2.675	2.500	175	**1.400**	**6.725**
	% Realización	**118,9**	105,7	299,3	322,0	288,0	**—**	**469,0**	**141,7**	483,3	122,6	125,0	88,0	**0,0**	**119,4**
La Rioja	Convenidas	**905**	890	15	15	0	**0**	**145**	**500**	50	450	400	50	**100**	**1.650**
	% Realización	**75,6**	76,5	20,0	20,0	—	**—**	**313,1**	**133,8**	0,0	148,7	150,0	138,0	**—**	**250,3**
Aragón	Convenidas	**1.505**	1.500	5	0	5	**0**	**405**	**1.555**	100	1.455	1.455	0	**1.500**	**4.965**
	% Realización	**152,8**	147,8	—	—	640,0	**—**	**128,9**	**117,0**	0,0	125,1	125,0	—	**364,9**	**203,7**
C. de Madrid	Convenidas	**6.520**	5.980	540	324	216	**0**	**540**	**7.645**	4.000	3.645	3.510	135	**2.160**	**16.865**
	% Realización	**143,0**	123,0	364,8	558,0	75,0	**—**	**91,5**	**100,6**	87,5	115,0	117,4	51,1	**14,5**	**105,7**

CUADRO III-25 *(Continuación)*

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA, 2002-2005. PROGRAMA 2003 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Actuaciones convenidas y porcentaje de realización)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Tipo de Actuaciones													
		1. Viviendas protegidas de nueva construcción					2. Cofinanciación de VPO de promoción pública (En alquiler)	3. Adquisición de otras viviendas existentes	4. Rehabilitación					5. Suelo	TOTAL
		Total	1.1. Para venta	1.2. Para alquiler					Total	4.1. Áreas	4.2. Edificios (en número de viviendas) y viviendas				
				Total	A 10 años	A 25 años					Total	Con subvención	Préstamo		
Castilla-La Mancha	Convenidas	**2.275**	2.150	125	25	100	**0**	**190**	**1.280**	300	980	900	80	**50**	**3.795**
	% Realización	**130,8**	134,8	61,6	32,0	69,0	**—**	**207,4**	**151,6**	188,3	140,3	144,3	95,0	**130,0**	**141,6**
C. Valenciana	Convenidas	**5.865**	5.490	350	100	250	**25**	**1.250**	**1.525**	400	1.125	1.025	100	**300**	**8.940**
	% Realización	**125,2**	130,8	45,7	20,0	56,0	**44,0**	**344,6**	**195,4**	405,8	120,6	125,0	76,0	**0,0**	**163,8**
Extremadura	Convenidas	**1.875**	1.855	20	0	20	**0**	**140**	**1.600**	0	1.600	1.400	200	**260**	**3.875**
	% Realización	**91,8**	91,3	135,0	—	90,0	**—**	**292,1**	**119,4**	—	119,4	125,0	80,5	**0,0**	**104,3**
Andalucía	Convenidas	**5.010**	3.570	1.440	0	1.440	**0**	**300**	**1.700**	0	1.700	1.500	200	**1.500**	**8.510**
	% Realización	**245,9**	300,1	111,6	—	107,8	**—**	**374,0**	**120,6**	—	120,6	125,0	87,5	**96,5**	**199,1**
R. de Murcia	Convenidas	**3.140**	3.015	100	60	40	**25**	**125**	**345**	25	320	270	50	**25**	**3.635**
	% Realización	**41,5**	42,9	12,0	20,0	0,0	**192,0**	**258,4**	**182,3**	0,0	196,6	215,6	94,0	**0,0**	**63,4**
I. Baleares	Convenidas	**515**	440	75	0	75	**0**	**160**	**1.605**	300	1.305	1.305	0	**50**	**2.330**
	% Realización	**84,5**	60,0	228,0	—	176,0	**—**	**99,4**	**124,7**	40,3	144,1	144,0	—	**0,0**	**111,4**
Canarias	Convenidas	**2.365**	2.050	315	315	0	**0**	**100**	**380**	200	180	105	75	**600**	**3.445**
	% Realización	**65,5**	74,3	8,6	8,6	—	**—**	**50,0**	**68,9**	55,0	84,4	136,2	12,0	**114,8**	**74,0**

* Excepto Ceuta y Melilla. El porcentaje de realización se refiere a las actuaciones financiadas sobre las inicialmente convenidas.

Fuente: Datos facilitados por la Subdirección General de Política de Vivienda del Ministerio de Fomento, abril de 2004.

nas de esas características, entre la población española y la inmigrante, entendida como el conjunto de residentes extranjeros no comunitarios, ni procedentes de América del Norte u Oceanía.

Y es que las diferencias en el régimen de tenencia de la vivienda entre la población española e inmigrante son muy significativas. La composición por nacionalidades de la población extranjera, y su heterogeneidad respecto a las estrategias migratorias, pretensiones residenciales o tiempo de presencia en España, así como las importantes divergencias en la accesibilidad, fruto de sus desiguales rentas del trabajo, se reflejan en amplias variaciones en el régimen de tenencia de la vivienda por nacionalidades (cuadro III-26), pero los datos para el conjunto inmigrante son claros: Casi un 85 por 100 de los españoles posee su vivienda en propiedad, frente a un 28 por 100 de los inmigrantes; un 61 por 100 de los propietarios tiene su vivienda totalmente pagada en el caso de los españoles, y algo menos de un 45 por 100 en el caso de los inmigrantes. Ello apunta a un acceso en propiedad a la vivienda libre más restringido, dada la carestía de ésta y la menor cuantía de los ingresos de esa población. La restricción probablemente alcanza también a la vivienda protegida en propiedad, pues a su relativa escasez de oferta se une la falta de recursos y de información en el caso de los inmigrantes en situación administrativa regular, y simplemente su imposible acceso en otro caso.

El asentamiento de los inmigrantes, como el de los españoles, es principalmente urbano. Pero su distribución está aún más concentrada que la de población española en las grandes ciudades y en las ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes (cuadro III-27). Así, la carestía de la vivienda en las grandes ciudades se traduce en que la vivienda en propiedad es significativamente menos frecuente para los inmigrantes que residen en las grandes zonas urbanas, situación que no se produce con tanta intensidad en el caso de los españoles. Además de este problema, los inmigrantes afrontan con relativa frecuencia en esas zonas algunos otros, como son la segregación espacial, la falta de habitabilidad, la infravivienda y el hacinamiento. En las zonas rurales, en cambio, se encuentran situaciones algo diferentes: menor estabilidad residencial, probablemente asociada a la temporalidad de los trabajos agrícolas; un parque de alquiler especialmente reducido; insuficiencia, mala calidad y localización aislada de los alojamientos.

CUADRO III-26

RESIDENTES ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS EN VIVIENDAS FAMILIARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y CONTINENTE/PAÍS, 2001

Régimen de tenencia	**Inmigrantes** 1.164.428	**Españoles** 39.046.920
TOTAL	*100*	*100*
En propiedad	*27,9*	*84,7*
En propiedad por compra, totalmente pagada	44,7	61,1
En propiedad por compra, con pagos pendientes (hipotecas…)	49,7	28,9
En propiedad por herencia o donación	5,6	9,9
En alquiler	*67,1*	*9,0*
Cedida gratis o a bajo precio por otro hogar, la empresa...	*2,8*	*2,5*
Otra forma	*2,2*	*3,9*

	Régimen de tenencia				
Continente/ País de nacionalidad	**Total**	**En propiedad**	**En alquiler**	**Cedida gratis o a bajo precio por otro hogar, la empresa**	**Otra forma**
España	**39.046.920**	**84,7**	**9,0**	**2,5**	**3,9**
Europa	**526.901**	**54,9**	**40,2**	**2,3**	**2,6**
UE-14	357.979	67,0	28,1	2,0	2,9
EFTA/EEA	6.084	68,9	28,0	1,5	1,6
Candidatos Ampliación	108.072	21,8	73,3	3,1	1,9
Resto Europa	54.766	39,6	55,3	2,8	2,3
África	**329.695**	**27,7**	**65,0**	**4,4**	**2,9**
Marruecos	244.630	28,0	63,7	5,1	3,2
Senegal	11.077	20,9	75,6	2,2	1,3
Argelia	20.915	28,2	65,8	3,0	3,0
América	**619.230**	**26,3**	**69,7**	**2,1**	**1,9**
Ecuador	213.965	16,5	80,2	2,0	1,3
Colombia	158.164	21,1	75,5	1,8	1,6
Argentina	47.274	33,1	62,4	2,3	2,2
Perú	38.161	36,1	60,1	1,9	1,9
República Dominicana	31.381	36,1	60,3	1,6	1,9
Cuba	25.613	43,8	50,3	2,6	3,3
Venezuela	18.195	45,7	46,0	3,0	5,4
Brasil	18.146	38,4	56,3	2,4	2,9
Estados Unidos de América	15.157	61,7	33,6	2,3	2,3
Chile	13.913	29,0	66,9	2,2	2,0
Bolivia	11.122	23,1	72,8	2,2	1,9
Asia	**71.414**	**39,1**	**56,8**	**2,1**	**2,0**
China	27.214	38,7	57,7	1,6	2,0
Filipinas	12.137	38,4	56,5	2,7	2,4
Oceanía	**1.341**	**59,8**	**34,9**	**2,5**	**2,8**
Apátridas	**360**	**33,1**	**62,5**	**2,2**	**2,2**

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas, 2001*. Resultados detallados definitivos.

CUADRO III-27

RESIDENTES EN VIVIENDAS FAMILIARES POR NACIONALIDAD, TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, 2001

Tamaño municipio de residencia	Residentes		Régimen de tenencia			
			Inmigrantes		Españoles	
	Inmigrantes 1.164.428	Españoles 39.046.920	Propiedad 318.071	Alquiler 787.868	Propiedad 33.070.320	Alquiler 3.506.986
TOTAL	100	100	27,3	67,7	84,7	9,0
Menos de 5.000 habitantes	8,9	15,3	27,6	60,8	85,5	5,1
De 5.001 a 20.000 habitantes	16,1	20,0	30,1	63,4	85,1	6,8
De 20.001 a 50.000 habitantes	14,8	14,2	30,0	66,0	86,0	8,2
De 50.001 a 100.000 habitantes	11,5	10,3	30,2	62,2	85,9	9,1
De 100.001 a 500.000 habitantes	21,2	23,3	28,6	67,5	84,7	10,4
Más de 500.000 habitantes	28,3	16,9	22,0	75,0	81,7	13,8

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas, 2001*. Resultados detallados definitivos.

Los datos sobre condiciones de habitabilidad, es decir, sobre niveles mínimos de calidad constructiva y de servicios disponibles en la vivienda, muestran que, en general, esas condiciones son peores en el caso de las viviendas de los inmigrantes (cuadro III-28). Con más frecuencia que los españoles habitan edificios sin agua caliente, tendido telefónico, ascensor, garaje, y viviendas que no disponen de aseo ni cuentan con calefacción.

La relación entre la distribución de los residentes en viviendas familiares según el número de habitaciones o la superficie útil de la vivienda y el tamaño del hogar da ciertos indicios de hacinamiento entre los inmigrantes. Cerca de un 53 por 100 de los españoles habita en un hogar compuesto por 4 o más personas, pero sólo el 10 por 100 reside en una vivienda de 3 o menos habitaciones, y el 11 por 100 cuenta con 60 m^2 o menos. En el caso de los inmigrantes, casi un 60 por 100 habita en hogares compuestos por 4 o más personas, un 23 por 100 reside en una vivienda de 3 o menos habitaciones, y también un 23 por 100 cuenta con 60 m^2 o menos. El predominio de la vivienda en alquiler entre la población extranjera y su peor acceso a la propiedad pueden estar en el origen de esta circunstancia.

Llama la atención, en cambio, que cerca de un 11 por 100 de los inmigrantes dispongan de una segunda vivienda, como es el caso del 16

por 100 de los españoles. Pero sólo el 42 por 100 de los inmigrantes disponen de ella en propiedad, frente al 89 por 100 de los españoles. Además, en un tercio de los casos esa segunda residencia de los inmigrantes está ubicada en el extranjero, probablemente en su país de origen.

CUADRO III-28

CARACTERÍSTICAS DEL EDIFICIO Y DE LA VIVIENDA DE RESIDENCIA, TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL HOGAR, POR NACIONALIDAD, 2001

(Porcentaje de personas en cada característica sobre el total en cada nacionalidad)

Características del edificio	Inmigrantes	Españoles
TOTAL	1.164.428	39.046.920
Año de construcción		
Antes de 1920	9,2	7,9
1921-1940	5,1	3,8
1941-1960	15,9	13,4
1961-1980	47,5	43,5
1981-2001	21,6	31,0
No es aplicable	0,7	0,4
Estado del edificio		
Ruinoso	1,0	0,6
Malo	3,3	1,3
Deficiente	11,6	5,9
Bueno	83,4	91,8
No es aplicable	0,7	0,4
Instalaciones del edificio		
Agua corriente		
– Abastecimiento público	96,2	95,3
– Abastecimiento privado	2,6	4,0
– No tiene o no es aplicable	1,2	0,7
Agua caliente	68,1	59,1
Alcantarillado	93,1	92,0
– Otro tipo, no tiene, no es aplicable	6,9	7,8
No tiene tendido telefónico	9,3	5,1
No tiene gas	48,4	53,9
Sin ascensor	66,3	64,6
Sin garaje	85,8	72,8
No es accesible discapacitados	80,9	76,3

Características de las viviviendas	Inmigrantes 1.164.428	Españoles 39.046.920
Número de habitaciones		
1 habitación	1,8	0,3
2 habitaciones	5,9	1,6
3 habitaciones	16,1	8,0
4 habitaciones	24,8	17,7
5 habitaciones o más	51,4	72,4
Superficie útil		
Menos de 45 m^2	8,1	2,3
46-60 m^2	17,4	8,7
61-90 m^2	50,2	47,2
91-120 m^2	17,8	27,2
121-180 m^2	4,2	10,4
Más de 180 m^2	2,3	4,1
Problemas que sufre la vivienda		
Ruidos exteriores	26,6	31,3
Contaminación o malos olores	15,8	20,0
Poca limpieza en las calles	25,7	33,4
Malas comunicaciones	12,5	14,8
Pocas zonas verdes	36,0	37,5
Delincuencia o vandalismo en la zona	19,3	22,9
Falta de servicio o aseo dentro de la vivienda	2,5	1,0
Instalaciones de la vivienda		
Con calefacción	34,8	49,6
Tiene refrigeración	11,1	17,0

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas, 2001*. Resultados detallados definitivos.

CUADRO III-28 *(Continuación)*

CARACTERÍSTICAS DEL EDIFICIO Y DE LA VIVIENDA DE RESIDENCIA, TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL HOGAR, POR NACIONALIDAD, 2001

(Porcentaje de personas en cada característica sobre el total en cada nacionalidad)

Características de los hogares	Inmigrantes	Españoles
Tamaño del hogar		
TOTAL	100	100
1 persona	5,8	7,0
2 personas	11,7	17,7
3 personas	14,1	22,5
4 personas	16,4	30,6
5 o más personas	52,1	22,2
Estructura del hogar		
TOTAL	100	100
Una persona adulta de 16 a 64 años	5,5	3,6
Una persona adulta de 65 o más años	0,3	3,4
Una persona adulta con uno o más menores	2,1	1,7
Dos adultos de 16 a 64 años, sin menores	9,2	7,9
Dos adultos, uno al menos de 65 años o más, sin menores	1,3	8,9
Dos personas adultas y uno, dos, tres o más menores	13,6	22,0
Dos adultos de 35 años o más, uno o dos de 16 a 34 años, sin menores	4,7	18,6
Dos adultos de 35 años o más, uno o dos de 16 a 34 años y uno, dos o más menores	8,0	10,3
Otro hogar de tres, cuatro y cinco o más adultos, con o sin menores	55,3	23,6

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas, 2001*. Resultados detallados definitivos.

1.4. DESARROLLO SOSTENIBLE

La Estrategia de Desarrollo Sostenible acordada en 1998 por el Consejo Europeo de Gotemburgo añadió una dimensión medioambiental a la Estrategia de Lisboa ante la existencia de tendencias insostenibles que amenazan la calidad de vida de la Unión Europea, entre las que se incluyen problemas de naturaleza tanto socioeconómica (pobreza, exclusión social o envejecimiento), como ambiental (cambio climático, agotamiento de recursos naturales, procesos contaminantes, etc.)[37].

[37] Comunicación de la Comisión: *Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva.* Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la Estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental [COM (2003) 5 final].

La consideración de todos estos aspectos, mediante la búsqueda de un mayor grado de coherencia de las políticas europeas respecto a los compromisos exteriores, es fundamental para alcanzar una disociación entre crecimiento económico y presiones ambientales[38]. Teniendo en cuenta que los aspectos sociales y económicos se desarrollan extensamente en otros capítulos de esta Memoria, el presente epígrafe se centrará básicamente en el seguimiento de las principales tendencias medioambientales, a partir del análisis comparado de algunos indicadores y a través de la revisión de las novedades normativas en la materia, prestando además una atención singular al seguimiento de determinados compromisos internacionales, en particular el desarrollo reciente del Protocolo de Kioto.

Escasa información para un contraste internacional de indicadores

La comparación internacional debe establecerse con indicadores aún algo dispersos y no del todo actualizados (cuadro III-33); pese a ello, permiten conocer la situación de España en relación al resto de países de la Unión Europea. En líneas generales, estos indicadores ponen de manifiesto notables diferencias entre España y el promedio europeo en materia medioambiental, especialmente en lo que respecta al consumo de materias primas o energía, susceptibles de una mayor racionalización y eficiencia, a la producción de residuos y emisión de vertidos o gases, o al escaso margen presupuestario dedicado a la protección del medio ambiente. Y aunque la tendencia registrada entre 1991 y 2001 es positiva para determinados aspectos (producción de energías renovables, gestión de residuos municipales, población conectada a tratamiento de aguas residuales, gasto en protección ambiental), y el potencial español en algunos ámbitos —como energías renovables o biodiversidad— es bastante alentador, la mejorable situación actual de España hace preciso un mayor esfuerzo inversor que impulse los parámetros ambientales más alejados de los niveles europeos.

Consumo energético en alza y situación de las renovables

España fue en 2001 uno de los países de la OCDE que registró mayor consumo bruto de energía, situándose, en términos de intensidad energética —consumo por unidad de PIB—, entre los cinco primeros. Además, continúa siendo un país importador de energía: mientras en 2001 la producción fue de casi 33.000 Tep, el consumo final se elevó a las 83.200 Tep; es decir, la tasa de dependencia de

[38] Agencia Medioambiental Europea, *Europe's environment: The Third Assessment*.

las importaciones supuso más del 60 por 100 sobre el consumo final, alcanzando el 74,3 por 100 sobre el consumo interior bruto (frente al 50 por 100 de media en la Unión Europea). Por otra parte, como ya se señala en el capítulo I de esta Memoria (epígrafe 3.1.2.2), mientras la demanda peninsular de energía eléctrica alcanzó en 2003 los 224.208 GWh —experimentando un incremento del 6,2 por 100, es decir, 3,5 puntos porcentuales más que el año anterior—, la producción bruta fue de 195.922 GWh.

En este contexto, la participación de las fuentes renovables en la producción de energía es aún relativamente baja en España, aunque también lo es en toda la Unión Europea. No obstante, y a pesar de que la distribución por fuentes es francamente desigual en el ámbito europeo (en parte debido a las peculiaridades geográficas, climáticas y edafológicas de los Estados miembros, y en parte como resultado de las políticas aplicadas en cada caso), puede apuntarse como tendencia positiva española una mayor diversificación. España posee, además, un buen potencial para el desarrollo de energías renovables: en 2001 su contribución a la generación de energía eléctrica fue del orden del 20 por 100 (frente al 15 por 100 de 2000), y la correspondiente al consumo de energía primaria del 6,6 por 100, habiendo experimentado el consumo de renovables un incremento del 17,2 por 100 respecto a 2000, gracias sobre todo al buen año hidrológico[39].

Si se analiza la evolución de las renovables en España entre 1990 y 2001, puede observarse cómo hasta 1997 la producción se distribuía únicamente entre biomasa y residuos e hidráulica, con una cuota superior para la primera a lo largo de todo el período, aunque sujeta a oscilaciones; sin embargo, a partir de 1997 comienza a repercutir tímidamente la energía eólica, de forma que en 2001 la distribución era casi del 50 por 100 para residuos y biomasa, del 42,7 por 100 para hidráulica, 7,3 por 100 para eólica, 0,5 por 100 para solar, y 0,1 por 100 para geotérmica (gráfico III-6).

Gases de efecto invernadero

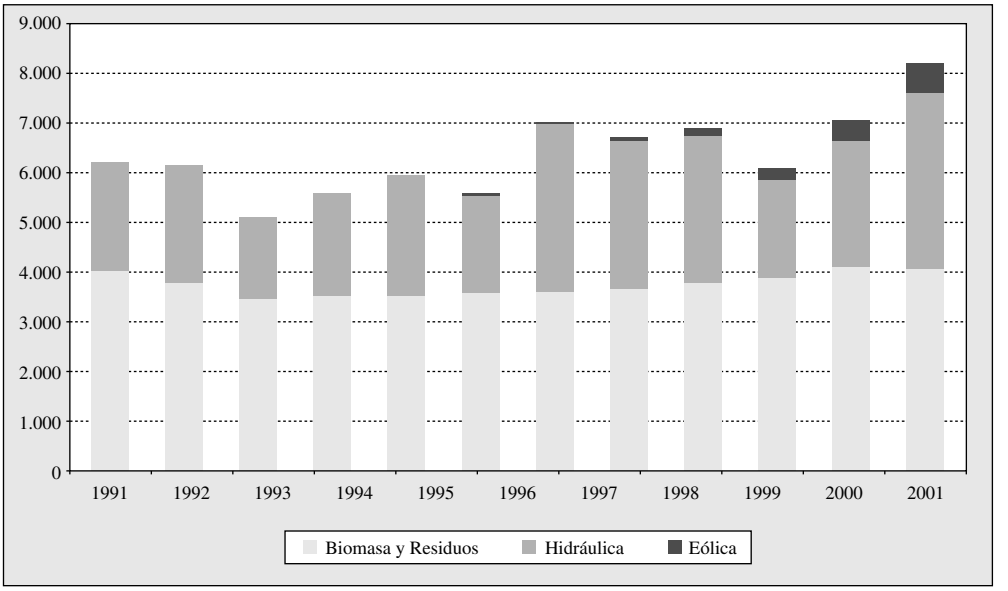
De las emisiones correspondientes a 2001, España se situó entre los países de menor incidencia per cápita respecto al CO_2, y en torno a la media europea para los óxidos de nitrógeno, pese a ser el segundo país europeo, detrás de Portugal, que más se aleja de los objeti-

[39] Ministerio de Medio Ambiente, *Informe de Coyuntura 2002*.

GRÁFICO III-6

PRODUCCIÓN DE ENERGÍA PRIMARIA RENOVABLE EN ESPAÑA, 1990-2001

(Miles de Tep)



Fuente: Eurostat, *NewCronos Database.*

vos a alcanzar en 2012. Los datos de emisiones de CO_2 referidas a 2002 para los distintos sectores económicos en España indican que el 30 por 100 proceden del sector energético, el 23,5 por 100 de los transportes, el 23 por 100 del industrial, el 13,5 por 100 del agrícola, el 6 por 100 del residencial y el 4 por 100 del tratamiento de residuos. Destaca en ellos el crecimiento, en más de un 60 por 100, del sector transportes con respecto al año base (1990) fijado en el Protocolo de Kioto[40].

Consumo y depuración de recursos hídricos

En lo que respecta a los recursos hídricos, España continuaba en 2000 entre los países europeos de mayor consumo (656 m^3 por habitante), pese a haber registrado una reducción de más del 30 por 100 respecto a 1999. De los más de 38 millones de metros cúbicos consumidos en 2001, alrededor del 66 por 100 se destinó a la agricultura, el 15 por 100 al abastecimiento público, el 3 por 100 a la

[40] Datos extraídos del Inventario entregado por el Ministerio de Medio Ambiente a la Federación de Industrias Químicas (FEIQUE) (20.02.04).

industria manufacturera y el 15 por 100 a la producción de electricidad. Por otro lado, la proporción de población española conectada a tratamiento de aguas residuales, que en 2000 era del 55 frente al 49 por 100 registrado en 1998, supone una de las menores de Europa, donde entre el 80 y el 90 por 100 de la población cuenta con instalaciones de depuración.

Aumenta la producción de residuos

La generación de residuos continúa creciendo en España, alcanzando en 2001 casi los 600 kilogramos por habitante, y situándose así entre los mayores productores de Europa. De ellos, alrededor del 65 por 100 son residuos sólidos urbanos (RSU), para cuya gestión la cantidad depositada en vertederos —en su mayor parte controlados— es aún muy elevada (64 por 100) en relación a otros Estados miembros; algo menos del 6 por 100 son incinerados con recuperación de energía, el 24 por 100 compostados, y la recogida selectiva representa el 6 por 100 sobre el total. Esto refleja un cierto fracaso del Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006, uno de cuyos objetivos plantea estabilizar la producción per cápita en los niveles de 1996 (390 kg), lo que parece poco probable con los resultados actuales.

La recogida y tratamiento de los envases y residuos de envases está regulada mediante la Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases, que en su artículo 7 establece como principal mecanismo los Sistemas Integrados de Gestión (SIG), de los que actualmente España posee cinco implantados y uno en vías de implantación[41]. Uno de ellos, Ecoembes, creado en 1996, ha permitido el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Ley 11/1997, facilitando que 36 millones de ciudadanos dispongan de contenedores de papel/cartón y más de 28 millones, contenedores para envases ligeros (plástico, latas, brik).

Las cifras disponibles para España[42] ponen de manifiesto una evolución al alza del número de instalaciones para el tratamiento de

[41] Ecovidrio (sistema de gestión del vidrio), Ecoembes (sistema de gestión de envases), Sigauto (Sistema Integrado de Gestión de vehículos fuera de uso), Sigfito (Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos fitosanitarios), Sigre (Sistema Integrado de Gestión y Recogida de Envases del sector farmacéutico), y en vías de iniciarse un modelo de recogida de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

[42] Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis del Informe de Coyuntura 2002* (www.mma.es).

RSU, que ha pasando de 144 en 1990 a 749 en 2001. Esto ha hecho posible el incremento de la recogida selectiva de RSU, desde el 0,7 por 100 en 1990 al 6,2 por 100 en 2001. De hecho, en 2000 se recogieron en España 14,5 kg/habitante de papel y cartón, 15,1 de vidrio y 13 de plásticos, frente a los respectivos 11,8, 13,1 y 1,5 kg/habitante de 1998[43], constatándose un crecimiento en todos los casos, si bien mucho más acusado para la recogida de plásticos.

Espacios naturales: impactos positivos y negativos

La conservación de espacios naturales ha pasado a ser una prioridad medioambiental, como resultado de la aplicación de la Directiva 1979/409/CEE, sobre Conservación de Aves Silvestres, por la que se designan Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS), y de la Directiva 1992/43/CEE, de Hábitats, en virtud de la que se designan Lugares de Interés Comunitario (LIC), dentro de los que se incluyen las ZEPA. La Red Natura 2000[44], integrada por el conjunto de LIC en cada Estado miembro, incluye actualmente en España 1.276 lugares, lo que supone un 22,2 por 100 del territorio nacional, según la última entrega oficial de datos a la Comisión Europea (29 de mayo de 2002), alcanzándose las mayores representaciones en las Comunidades Autónomas de Madrid, Canarias, La Rioja, Ceuta y Andalucía, donde los LIC ocupan entre un 30 y un 40 por 100 de las respectivas superficies.

Los espacios naturales españoles son muy vulnerables a los incendios, lo que se refleja en el apreciable porcentaje de superficie forestal que cada año resulta afectada (gráfico III-7). Entre enero y noviembre de 2003, la superficie forestal afectada por incendios fue de 130.192 ha, lo que supone el 0,5 por 100 de la superficie forestal total. Resultaron afectadas casi 23.000 ha más que en 2002, correspondiendo un 41 por 100 a matorral y monte bajo, un 36 por 100 a superficie arbolada y un 23 por 100 a pastos y dehesas. Estos datos (gráfico III-6), comparados con la media de los últimos 10 años, suponen una reducción de más del 17 por 100 en el número de incendios y de cerca del 8 por 100 en la superficie forestal afectada, pero sólo por el carácter extraordinario de los datos correspondientes a

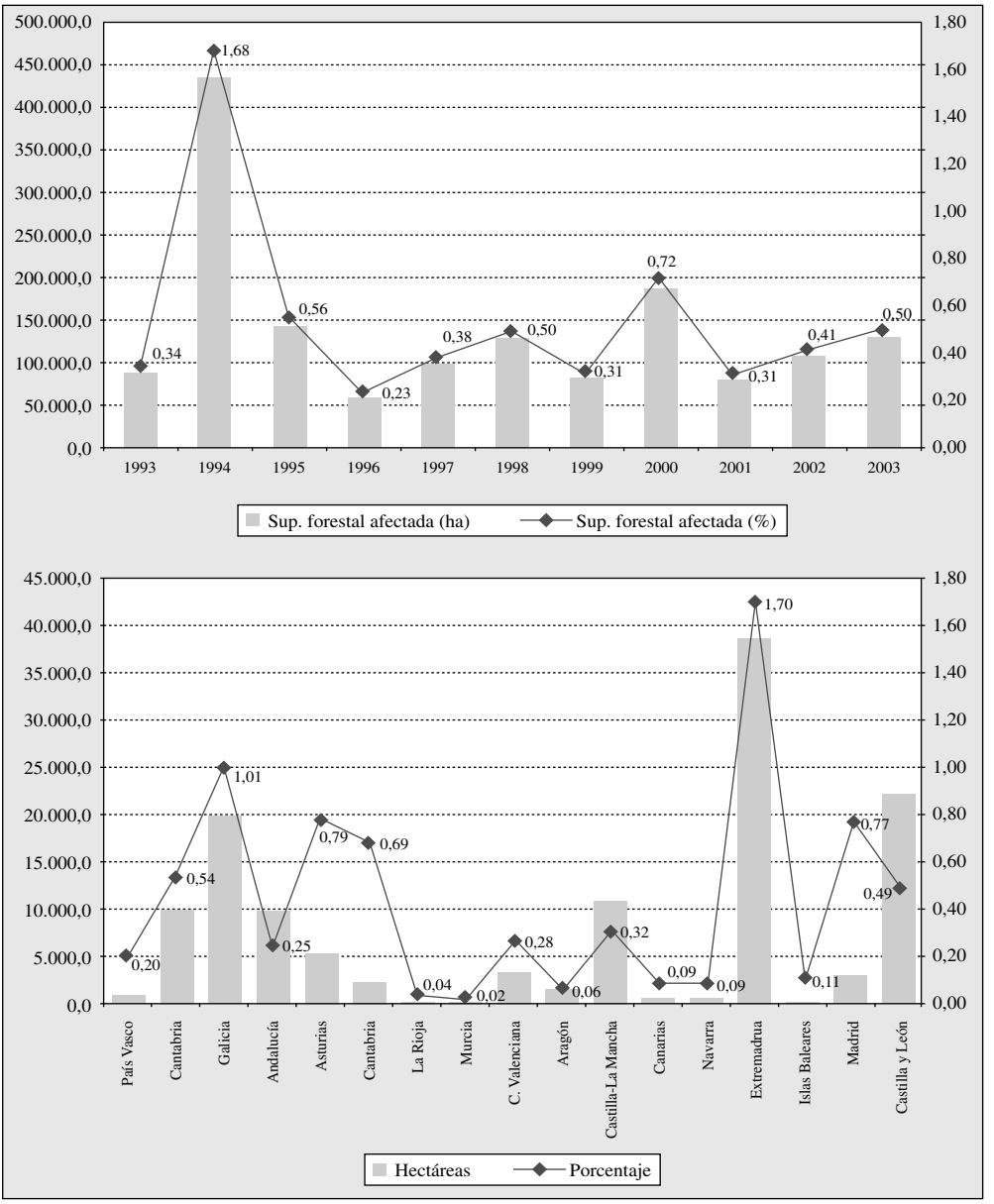
[43] INE, *Cuentas de flujo de materiales. Serie 1996-2000* (www.ine.es).

[44] «Red ecológica de lugares creada para conseguir mantener, en un estado de conservación favorable, representaciones de todos los tipos de hábitat y taxones de flora y fauna declarados de interés comunitario» (Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis del Informe de Coyuntura 2002*).

GRÁFICO III-7

INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA, 1993-2003, Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL, 2003

(Hectáreas escala izquierda, y porcentaje sobre la superficie forestal total, escala derecha)



Año 2003: Datos provisionales (1 de enero a 30 de noviembre de 2003).

Fuentes: Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis Datos Informe Coyuntura,* diciembre de 2003; *Los incendios forestales en España durante 2003;* avance informativo.

1994, cuando los incendios afectaron a más del 18 por 100 de la superficie forestal arbolada en la Comunidad Valenciana (con un número de hectáreas afectadas por incendios equivalente a cerca del 6 por 100 del territorio de esta Comunidad), a más del 9 por 100 en Murcia, y a casi un 5 por 100 en Cataluña.

Extremadura fue la región más castigada por los incendios forestales en 2003, situándose Galicia y Castilla y León a cierta distancia en relación al número de hectáreas afectadas (alrededor de 20.000), si bien el porcentaje de superficie afectada fue mucho menor, especialmente en la segunda; en el otro extremo, Navarra, Canarias, Aragón, Murcia y La Rioja no superaron el 0,1 por 100 de su superficie forestal afectada, sumando entre todas menos de 3.000 hectáreas.

Seguimiento de la situación del Prestige

Como ya se recogió en la Memoria de 2002, el 22 de noviembre de ese año se creó la Comisión Interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque *Prestige*. Para su asesoramiento fue constituido, en diciembre de 2002, el Comité Científico Asesor, que durante su undécima reunión (celebrada en enero de 2003), comunicaba la evolución del sellado de las fugas de crudo, que a esa fecha suponían una cantidad de entre 1 y 2 toneladas diarias. Son muy escasos los datos disponibles a este respecto, entre los que pueden señalarse el informe de la Vicepresidencia Primera del Gobierno de 18 de junio de 2003[45], según el cual los productos de consumo «mantienen la garantía de seguridad para el consumidor», incidiendo en que las zonas cuyos niveles analíticos superan los valores guía permanecen cerradas. Por otra parte, según el Ministerio de Medio Ambiente[46], «el residuo recogido va reduciendo la proporción de fuel de forma continuada en el tiempo; en la actualidad se corresponde con restos de algas, basura o arena impregnados con hidrocarburo en una baja proporción». A lo largo de 2003 y en los primeros meses de 2004 prosiguió el estudio sobre las distintas alternativas técnicas y económicas propuestas para recuperar el fuel que permanece en el pecio, que es, probablemente, el mayor problema actual.

[45] *El Gobierno Informa*: «Más de 34.000 inspecciones y 1.000 análisis garantizan el buen estado de los productos del mar» (18.06.03).

[46] MMA, Dirección General de Costas, *Informe de Situación en las Playas* (16.04.04).

Externalidades y gasto en protección ambiental

Otro aspecto a tener en cuenta entre las políticas ambientales es el impulso a los instrumentos de mercado para incorporar las externalidades[47], propuesto en el VI Programa Comunitario de Acción Medioambiental al objeto de estimular entre productores y consumidores un uso más responsable de los recursos naturales. Entre estos instrumentos destacan las tasas ambientales, aplicadas fundamentalmente sobre la producción de energía (que en la Unión Europea suponen el 77 por 100), el transporte (21 por 100) y, de forma marginal, sobre la contaminación y el uso de recursos (menos del 3 por 100). La media europea alcanzaba en 2001 el 6,5 por 100 de ingresos por tasas e impuestos ambientales sobre el total, situándose la cifra correspondiente a España ligeramente por debajo, en el 6,2 por 100.

En relación al gasto en protección ambiental, España alcanzó en 2000 una de las mayores proporciones de gasto público sobre el PIB (0,8 por 100), distribuido básicamente entre el dedicado a residuos (casi un 30 por 100) y depuración de vertidos (33,5 por 100), y aportando a la contaminación atmosférica sólo el 0,7 por 100. El gasto dedicado a este objetivo por parte del sector privado fue uno de los menores del entorno europeo (0,2 por 100 sobre el PIB), y se aplicó en un 32 por 100 a inversión en soluciones para problemas de contaminación atmosférica, en un 25 por 100 al tratamiento de vertidos y en un 20 por 100 a la gestión de residuos.

Dimensión ambiental en las empresas

El desarrollo sostenible es una cuestión de corresponsabilidad entre los distintos agentes sociales. En este sentido, las empresas han establecido sus propias líneas de actuación, mediante la incorporación de nuevos sistemas de gestión que les permiten alcanzar ventajas competitivas a través de la apertura de mercados en los que se fomente la eco-eficiencia e innovación, la responsabilidad social, o el reflejo del valor real de los activos ambientales en los precios[48].

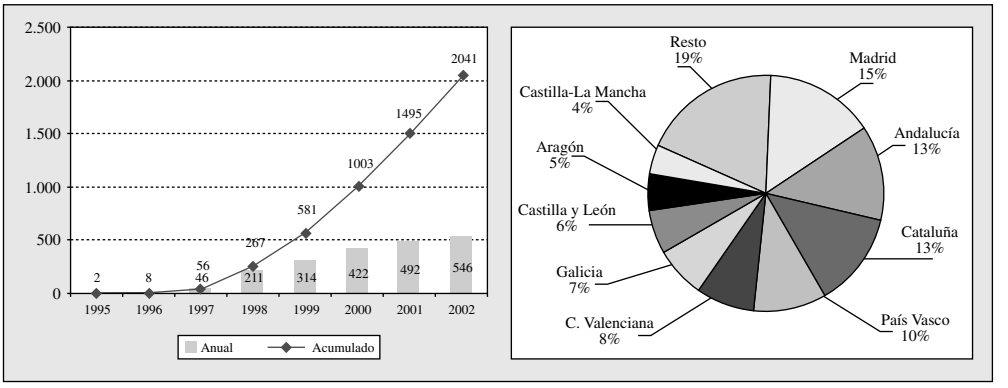
En el sector empresarial español este concepto se traduce, entre otras, en la implantación de sistemas de gestión ambiental, certifica-

[47] Costes o beneficios asociados a una actividad concreta que son percibidos por la sociedad o el medio ambiente y no están incorporados al coste o beneficio de esa actividad.

[48] Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), fundado durante el período previo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

GRÁFICO III-8

CERTIFICACIONES ISO-14001 EN ESPAÑA, 1993-2002, Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL 2002



Fuente: MMA, *Síntesis del Informe de Coyuntura 2002.*

ción de carácter internacional regulada bien por la norma ISO-14001, bien mediante el sistema europeo de gestión y auditoría ambientales (EMAS)[49], siendo necesaria su solicitud a una entidad acreditada para realizar certificaciones ambientales, entre las que pueden citarse la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Bureau Veritas, y las Cámaras de Comercio. Destaca en ellas AENOR, por el elevado número de certificaciones realizadas hasta el momento, 2.201, de las que 2.041 corresponden al sistema ISO-14001 y 160 son verificaciones EMAS, alcanzando una media anual para el período 1995-2002 de unas 255 certificaciones (gráfico III-8). Más del 50 por 100 de las certificaciones concedidas corresponden a Madrid, Andalucía, Cataluña y País Vasco, frente a Navarra, Asturias, Murcia, La Rioja, Canarias, Extremadura, Baleares, Cantabria y Ceuta y Melilla, que en conjunto no superan el 20 por 100.

1.4.1. **Intensa actividad normativa**

Europa ha desarrollado a lo largo de 2003 una importante actividad normativa medioambiental, sobre todo en lo concerniente a los

[49] Reglamento (CE) 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

residuos y su gestión, la responsabilidad social en las empresas, la protección de las aguas subterráneas, el sector forestal, la emisión de gases con efecto invernadero o la revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. España, por su parte, ha coincidido parcialmente en la revisión normativa de determinados aspectos ambientales, respondiendo otros a su particular coyuntura.

Regulación medioambiental en Europa

Entre los procesos normativos de orden internacional que en 2003 han afectado al ámbito medioambiental (cuadro III-29), cuatro corresponden a aspectos relacionados con residuos o vertidos. La Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, pretende limitar su producción, fomentar su reutilización, reciclado y otras formas de valorización con vistas a reducir la cantidad de los que deben eliminarse y, a su vez, mejorar el comportamiento ecológico de los agentes económicos que intervienen en su gestión. La norma será de aplicación en los Estados miembros tras su transposición, a partir del 13 de agosto de 2005.

En lo que respecta a los envases y residuos de envases, a finales de 2003 se alcanzó un Acuerdo de Conciliación para modificar la Directiva 94/62/CE, que se resume en la obligación de duplicar el objetivo de reciclaje en los Estados miembros de aquí al año 2008. Destacan dos aspectos en esta futura norma: el primero se refiere a la aclaración del concepto de incineración de residuos, que se considera exclusivamente una forma de eliminación, independientemente de si está o no sujeto a recuperación de energía; en segundo lugar, se establece la fecha límite para Grecia, Irlanda y Portugal en 2011, mientras la de los países de la Adhesión será establecida en breve.

En relación a la contaminación de las aguas subterráneas, la nueva Propuesta de Directiva incluye tanto las sustancias contaminantes ya reguladas como aquellas que no estaban previamente consideradas, para las que los Estados miembros deberán establecer valores umbral, y cuya lista será notificada antes del 23 de junio de 2006. El documento proporciona especificaciones claras para alcanzar un tratamiento más homogéneo en los procesos de determinación de la calidad de las aguas subterráneas, lo que posibilitará la comparación de su estado químico en el entorno europeo.

El uso de los recursos naturales ha sido también objeto de consideración en la Comunicación relativa a la Estrategia temática para el

uso sostenible de los mismos, ya que no existe una política general que aborde el impacto ambiental derivado del uso de recursos. Esta propuesta supone un punto de partida en el debate relativo a la presión ejercida sobre los recursos naturales, al considerarles como base del desarrollo sostenible en sus vertientes económica, social y medioambiental. La futura Estrategia se encargará de facilitar el acceso a los conocimientos científicos sobre los distintos recursos, y de la evaluación e integración de las diferentes políticas, tanto medioambientales como otras relativas a sectores con fuerte influencia sobre la utilización de los recursos. El objetivo último es establecer ciertas pautas para alcanzar una disociación entre crecimiento económico e impactos ambientales derivados del uso de recursos naturales.

En esta misma línea se enmarcaría la Propuesta para un Plan de Acción en Materia Forestal, que, apoyándose en las políticas existentes (o desde su reforma si ello fuera necesario), busca la gestión sostenible de los recursos forestales, tanto dentro como fuera de las fronteras europeas, a través de programas de cooperación multi o bilateral con países madereros como los de África Central, Rusia, América del Sur e Indonesia, impulsando la correcta aplicación de dichas políticas. Para ello, los países socios del Plan de Acción deberán dotarse de estructuras y sistemas fiables de identificación y certificación de la madera talada, debiendo además supervisar su comercialización. Este Plan constituye un paso adelante en la resolución del problema de la tala ilegal.

En el ámbito de la contaminación atmosférica provocada por gases con efecto invernadero, la Directiva 2003/87/CE establece un régimen comunitario para el comercio de los derechos de emisión. A partir del 1 de enero de 2005 ninguna instalación podrá realizar actividades relacionadas en el Anexo 1[50], que provoquen la emisión de estos gases, salvo que se disponga de un permiso expedido por una

[50] Instalaciones de combustión con potencia nominal superior a 200 MW —excepto residuos—, refinerías de hidrocarburos, coquerías; instalaciones de calcinación o sinterización de minerales metálicos, instalaciones para producción de arrabio o acero; fabricación de cemento sin pulverizar en hornos con capacidad de producción mayor de 500 tm/día, o cal en hornos de capacidad superior a 50 tm/día; fabricación de vidrio con capacidad de fusión mayor de 20 tm/día; fabricación de productos cerámicos horneados, con capacidad mayor de 75 tm diarias y/o capacidad horneado superior a 4 m^3 y de más de 300 kg/m^3 de densidad de carga; fabricación de pasta de papel y otras materias, con capacidad de producción mayor a 20 tm/día.

CUADRO III-29

NORMATIVA Y DIRECTRICES EUROPEAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL, 2003

Directiva 2002/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Los EEMM deben fomentar un diseño y producción de aparatos eléctricos y electrónicos que facilite su recogida, tratamiento, valorización y eliminación no contaminante; el reciclado de sus residuos se realizará mediante las mejores técnicas disponibles, y su producción deberá minimizarse. Se establecen fechas límite para la recogida selectiva y financiación de las operaciones (13 agosto 2005), valorización de los residuos por los fabricantes (31 diciembre 2006), o sustitución de algunas sustancias peligrosas (13 febrero 2005).
Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia para la prevención y el reciclado de residuos [COM (2003) 301 final]. Analiza y evalúa la situación en materia de producción y gestión de residuos, y de los impactos ambientales originados; propone instrumentos y medidas complementarias a incluir en una futura Estrategia.
Propuesta Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales [COM (2002) 17 final]. El 18 de septiembre de 2003 el Consejo adoptó una posición común, según la cual cuando se produzca una amenaza inminente de daño ambiental derivado de actividades profesionales, la autoridad designada por cada Estado miembro obligará al responsable del hecho («operador») a adoptar las necesarias medidas preventivas o de reparación.
Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las aguas subterráneas de la contaminación [COM (2003) 550 final]. La protección de las aguas subterráneas se encuentra integrada en numerosas Directivas (80/68/CEE, 2000/60/CE Marco del Agua, y otras de carácter medioambiental o relativas a la producción agraria). La propuesta actual aborda la adopción de criterios destinados a valorar el buen estado químico de las aguas subterráneas, así como las tendencias, significativas o sostenidas, al aumento en la concentración de contaminantes, o la definición de los puntos de partida para inversiones de tendencia.
Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo. Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEJT). Propuesta para un Plan de Acción Europeo [COM (2003) 251 final]. El objetivo es asegurar la legalidad del sector forestal y lograr una gestión sostenible de estos recursos. Se considera de vital importancia alcanzar acuerdos de asociación bilaterales o regionales sobre la aplicación de esta norma; además, se fomentará entre los bancos e instituciones financieras que apoyen estos proyectos la consideración de aspectos sociales y ambientales, así como la evaluación de riesgos.
Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo: Hacia una Estrategia Temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales [COM (2003) 572 final]. Define algunos términos relacionados con los conceptos «recursos naturales», «productividad o eficiencia de los recursos», y «desacoplamiento». Analiza la situación actual de uso y escasez de los recursos naturales, así como las tendencias de la eficiencia en su consumo, la repercusión económica, o la situación de los impactos medioambientales. Revisa las políticas vigentes y propone líneas de trabajo para promover la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales en esta materia.
Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero en la Comunidad. Según lo dispuesto en el VI Programa de Acción Comunitario de Medio Ambiente y en el Protocolo de Kioto, una vez fijadas las cuotas de derechos de emisión de estos gases en cada Estado miembro, y como estímulo a la reducción de emisiones de forma eficaz y eficiente en términos de coste, la Directiva establece un régimen comunitario de comercio de tales derechos.

CUADRO III-29 *(Continuación)*
NORMATIVA Y DIRECTRICES EUROPEAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL, 2003

Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. En parte como respuesta a lo establecido en el Protocolo de Kioto, y ante la ausencia de disposiciones comunitarias relativas a la imposición mínima de la electricidad y productos energéticos distintos a los hidrocarburos, se adopta esta norma que identifica los productos gravables, y aquellos sobre los que pueden aplicarse bajo control fiscal exenciones o reducciones impositivas.
La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible un año después: cumplimiento de nuestros compromisos [COM (2003) 829 final]. Considera imprescindible aumentar el grado de coherencia política en el seno de la Unión Europea en cuanto a gestión de los recursos naturales, procesos de consumo y producción sostenibles, o ampliación de la Unión Europea. Desde el punto de vista externo, establece como principales cuestiones: reducir la pobreza; poner en marcha iniciativas relacionadas con el agua, la energía y los bosques; impulsar un comercio globalizado y sostenible; fomentar una gobernanza internacional basada en la sostenibilidad. Para ello, exhorta a cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre.
Acuerdo de Conciliación sobre Propuesta de Directiva relativa a Envases y Residuos de Envases (8.12.2003). Del Consejo y del Parlamento, para la modificación de la Directiva 94/62/CE, relativa a los Envases y Residuos de Envases. Incrementa el objetivo mínimo de reciclado desde el 25 al 55 por 100 a partir de 2008.

autoridad competente. Los Estados miembros deberán elaborar un Plan Nacional que determine la cantidad total de derechos de emisión asignados en el período establecido en cada caso.

La fiscalidad sobre los productos energéticos y sobre la electricidad, cuyo régimen comunitario se reestructura por la Directiva 2003/96/CE, es otro instrumento orientado también al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kioto. Esta norma, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2004, fija para la gasolina un tipo mínimo impositivo de 359 euros por cada 1.000 litros (frente al vigente de 287 euros), medida que no afecta a España al registrar actualmente un nivel de 395,69 euros. Además, concede a España un período transitorio hasta el 1 de enero de 2007 para ajustar el nivel impositivo sobre el gasóleo a 302 euros y hasta el 1 de enero de 2012 para llegar a los 330 euros.

Regulación medioambiental en el ámbito nacional

El desarrollo normativo en materia de medio ambiente en España ha sido amplio y diverso en 2003 (cuadro III-30), abarcando múltiples ámbitos en relación, o no, con el correspondiente en la Unión Europea. En el primer caso se encuentran tres de las iniciativas normativas relacionadas con la contaminación atmosférica, como la Estrategia de

Ahorro y Eficiencia Energética, cuyo objetivo es garantizar la seguridad del suministro energético y reducir la dependencia exterior, fomentando una mayor eficiencia en la producción, transformación y consumo de estos productos, lo que contribuye directamente a la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero.

Otro asunto de interés, tanto en España como en la Unión Europea, es la protección de las aguas subterráneas. Se contempla en el Real Decreto 606/2003, aunque esta norma también regula otras materias, como la utilización y protección del dominio público hidráulico, el régimen económico-financiero de dicha utilización, el de infracciones y sanciones por daños causados sobre el dominio público hidráulico, o la cesión temporal de los derechos del uso privativo de las aguas. El RD contiene además cuatro disposiciones adicionales, relativas a las funciones de los Organismos de cuenca en cuencas inter e intracomunitarias, a sustancias peligrosas y a normas de calidad ambiental, y tres disposiciones transitorias, referidas a los acuíferos con declaración de sobreexplotación, a las autorizaciones de vertido y a las empresas colaboradoras. Tras una disposición derogatoria y dos finales, se presentan cuatro anexos que incluyen las correspondencias entre el Reglamento y el Texto Refundido de la Ley, la clasificación de los vertidos según la CNAE, las relaciones I y II de sustancias contaminantes, y el cálculo del coeficiente del canon de control de vertidos.

También acorde con una de las líneas de la más reciente normativa europea, la Ley 43/2003, de Montes, está destinada a garantizar la conservación de los montes españoles, promover su restauración y mejorar su aprovechamiento. La norma define y clarifica el papel de las distintas Administraciones Públicas en materia forestal, y establece que los propietarios de los montes serán responsables de la gestión técnica y material de los montes (sin perjuicio de las competencias administrativas que correspondan). La novedad más importante de esta Ley son los planes de ordenación de los recursos forestales, instrumentos de planificación forestal de ámbito comarcal.

El ámbito de la contaminación atmosférica se completa con el Programa Nacional de reducción de emisiones de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, COV y amoniaco, cumpliendo con cierto retraso lo establecido en la Directiva 2001/81/CE (cuya fecha límite para la elaboración de un programa de reducción progresiva de estas emi-

siones era el 1 de octubre de 2002); y, por otro lado, con el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos, que trata de limitar los riesgos derivados de estas actividades sobre la salud humana y el medio ambiente. Sus anexos recogen los factores para determinar la concentración de dioxinas y furanos, la determinación de los valores límite de emisión a la atmósfera para coincineración[51], las técnicas de medición de la concentración de sustancias contaminantes a la atmósfera, los valores límite de vertidos a aguas residuales procedentes de gases de escape y de emisiones a la atmósfera, y la fórmula para el cálculo de la concentración de emisiones contaminantes en función del contenido de oxígeno.

Por último, con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, se pretende reducir los problemas de ruido ambiental que afectan a la población próxima a grandes infraestructuras (vías ferroviarias, aeropuertos civiles, núcleos urbanos). Para ello se realizarán en estas zonas «mapas de ruido» que reflejen su intensidad y distribución, y cuyo desarrollo constará de dos fases. La primera finaliza en junio de 2007 y la segunda en junio de 2012, debiendo ultimarse los planes de acción que deriven de este desarrollo en junio de 2007 y julio de 2013, respectivamente, siendo necesaria su actualización cada cinco años. También se establecen formas de prevención y corrección de la contaminación acústica, y se fijan límites de emisión. Uno de los sistemas de protección previstos es la verificación acústica de las edificaciones: no se concederán nuevas licencias de construcción en zonas que superen los límites establecidos, y para las situaciones existentes se prevén medidas correctoras.

Otras dos novedades normativas merecen mención: la Ley 8/2003, de Sanidad Animal, que regula la inspección sanitaria en frontera, para evitar la introducción de enfermedades desde mercados exteriores, y establece los criterios para la ordenación sanitaria del sector productivo, así como su coordinación institucional y administrativa; y la Ley 9/2003, relativa a la Utilización, liberación y comercialización de organismos genéticamente modificados (OGM), cuyo fin es prevenir riesgos o reducir posibles daños para la

[51] Según se recoge en el RD, se entiende por instalación de coincineración toda instalación fija o móvil cuya finalidad principal sea la generación de energía o la fabricación de productos materiales y que, o bien utilice residuos como combustible habitual o complementario, o bien los residuos reciban en ella tratamiento térmico para su eliminación.

CUADRO III-30
NORMATIVA ESPAÑOLA CON INCIDENCIA AMBIENTAL, 2003

Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal. Objetivo: mejorar la sanidad animal mediante un sistema preventivo eficaz para impedir la aparición y desarrollo de enfermedades animales, estando especialmente dirigida a las explotaciones y alojamientos ganaderos, así como a los productos destinados a la alimentación de origen animal. Crea el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, órgano coordinador en esta materia, y establece criterios para la ordenación sanitaria de las explotaciones animales y de los mercados.
Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. Responde a las modificaciones de la normativa incorporadas a través de las Directivas 98/81/CE del Consejo y 2001/18/CE del Parlamento Europeo y el Consejo Deroga la Ley 15/1994, de 3 de junio, en esta materia.
Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos. Incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2000/76/CE, para limitar al máximo los efectos ambientales de las actividades de incineración y coincineración de residuos. Considerada como legislación básica, esta norma establece un régimen transitorio para las instalaciones de incineración y coincineración existentes, que finalizará el 28 de diciembre de 2005.
Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Aprobado el texto que refunde la legislación vigente en materia de aguas (RDL 1/2001, de 20 de julio), procede aprobar su desarrollo legislativo previsto. Este desarrollo no tiene carácter uniforme debido a que algunos aspectos a reformar de la Ley 46/1999 se verán afectados por la transposición de la Directiva 2000/60/CE.
Resolución de 11 de septiembre de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 25 de julio de 2003, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el Programa Nacional de reducción progresiva de emisiones nacionales de dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NOx), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoniaco (NH_3). Transpone la Directiva 2001/81/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la limitación de las emisiones de contaminantes acidificantes y eutrofizantes y de precursores del ozono en la baja atmósfera. Adopta los techos nacionales de emisión recogidos en el Anexo I de dicha Directiva, a alcanzar como máximo en 2010.
Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (aprobada en Consejo de Ministros de 7.11.03, y publicada el 28 de noviembre de 2003*)*: aprobada el 28 de noviembre de 2003. El incremento del consumo y la intensidad energéticos, así como la reducción del grado de autoabastecimiento han dado lugar a la necesidad de elaborar esta Estrategia. El análisis coste-beneficio prevé un período de amortización de 5 años, y de su implementación se espera un importante ahorro energético en 2012, donde destaca el estimado para el sector de transformación de la energía (5,75 MTep) o para el sector de transporte (4,79 MTep).
Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica (en su Título IV, capítulo II, recoge las deducciones por inversiones medioambientales y el fomento del aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol para autoconsumo). Según la norma, serán objeto de deducciones las inversiones en bienes de activo material destinadas a la protección del medio ambiente, la parte de la inversión en vehículos industriales o comerciales correspondiente a la reducción de la contaminación atmosférica, o aquella destinada al aprovechamiento de energías renovables (solar, residuos, biomasa).

CUADRO III-30 *(Continuación)*
NORMATIVA ESPAÑOLA CON INCIDENCIA AMBIENTAL, 2003

Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. En cumplimiento de la Directiva 2002/49, sobre Evaluación y gestión del ruido ambiental, se ha desarrollado un marco normativo aplicado al ruido ambiental, un aspecto hasta hace pocos años únicamente regulado mediante ordenanzas municipales; a partir de 1999 algunas Comunidades Autónomas han elaborado regulaciones de ámbito regional, como Madrid (1999), Cataluña (2002), Galicia (2002) y Valencia (2002).
Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Tiene por objeto garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora y aprovechamiento racional; además designa a los responsables en materia forestal, y otorga importancia a las políticas informativa y de planificación forestal. Esta Ley deroga, entre otras, la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes.

salud humana y el medio ambiente derivados de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de los OGM o de productos que los contengan, adoptando como novedad el concepto de riesgo en función de dichas actividades y derogando el anterior criterio que establecía el riesgo en función del propio OGM.

1.4.2. **Compromisos internacionales**

La protección del medio ambiente ha sido específicamente contemplada en la legislación europea desde los años setenta, lo que junto al establecimiento de políticas para promover soluciones no agresivas con el entorno natural, y a través de acuerdos voluntarios con la industria, ha contribuido a resolver múltiples problemas de contaminación, estimulando simultáneamente el desarrollo de una pujante industria de tecnología ambiental, fundamental a la hora de establecer mecanismos que minimicen el daño o mitiguen sus efectos. La adquisición de compromisos internacionales en medio ambiente se inició también entonces, y se ha ido plasmando en convenios como CITES, sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora (1975, 148 Estados parte), Biodiversidad (1992, 188 Estados parte), Cambio Climático (1997, 153 países firmantes), o Prevención Riesgos Biotecnológicos (2000, 89 Estados parte).

Cambio climático y Protocolo de Kioto

Uno de los problemas más graves al que se trata de dar solución en acuerdos internacionales es el denominado «cambio climático». Según la definición adoptada por Naciones Unidas, se entiende por éste una variación del clima, atribuida directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mun-

dial, sumándose a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Se ha previsto que la temperatura media de la superficie de la tierra puede aumentar entre 1,4 y 5,8 grados centígrados desde 1990 a 2100, y que el nivel del mar podría subir entre 9 y 88 cm en el mismo período, lo que tiene grandes consecuencias generalizadas, tanto directas (entre otras, cambios en la meteorología con la aparición cada vez más frecuente de fenómenos bruscos imprevisibles, alteración de las corrientes marinas, efectos sobre cultivos y bosques, o inundación progresiva de zonas litorales), como indirectas (como afecciones de salud debido a la variación de la composición de la atmósfera, o desaparición de especies que no puedan adaptarse a las nuevas condiciones).

Las discusiones políticas sobre cambio climático se iniciaron en 1979 en Ginebra (Primera Conferencia Internacional a iniciativa de la Organización Meteorológica Mundial, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente); posteriormente, en 1988, se creó el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), cuyos informes de evaluación (1990 y 1995) han servido de base para la celebración de la Cumbre de Río (1992), y de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco (COP)[52] en Berlín (COP 1, 1995) y Kioto (COP 3, 1997).

El Mandato de Berlín obligaba a las Partes a fijar objetivos de reducción de emisiones más allá de 2000, lo que dio lugar en Kioto al establecimiento de una reducción global del 5,2 por 100 de las emisiones de los seis principales gases con efecto invernadero (CO_2, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre)[53] respecto a los valores de 1990, acordada para el primer «período de compromiso» (de 2008 a 2012). Los objetivos de cada país se determinan considerando tanto la necesidad de un crecimiento económico sostenible como la disponibilidad de tecnologías apropiadas. Convención y Protocolo han reconocido la

[52] El artículo 7 de la Convención establece como órgano supremo una Conferencia de las Partes, que debe examinar regularmente la aplicación de la misma.

[53] No todos estos gases ejercen el mismo efecto sobre la temperatura atmosférica, por lo cual sus valores de emisión no son directamente comparables en términos de calentamiento global. Por ello las emisiones se expresan en unidades equivalentes de CO_2, que resultan de multiplicar la masa emitida por el potencial de calentamiento global correspondiente a cada gas. La unidad de medida para este indicador es el Gigagramo de CO_2 equivalente.

existencia de la denominada «burbuja comunitaria», según la cual la suma de todas las emisiones de los Estados miembros no debe superar las cantidades atribuidas a la Unión Europea en su conjunto (cuyo compromiso de reducción de emisiones es del 8 por 100 durante el primer período, objetivo que sólo afecta a los 15 Estados miembros de antes de la Ampliación). España, según lo anterior, tiene limitado el crecimiento de las emisiones de los principales 6 gases con efecto invernadero en un 15 por 100 durante el período de referencia (2008-2012), respecto a los niveles de 1990.

Las normas para la entrada en vigor del Protocolo exigen la ratificación de al menos 55 Partes de la Convención, incluyendo los países industrializados, responsables del 55 por 100 de las emisiones de CO_2 en 1990. Hasta ahora lo han ratificado 120 países, y de ellos, los países desarrollados sólo suman el 44,2 por 100 de las emisiones, donde las correspondientes a la Unión Europea suponen el 24,2 por 100 (cuadro III-31).

Se cuentan ya nueve sesiones de la Conferencia de las Partes desde la primera, celebrada como ya se ha dicho en 1995 en Berlín. La tercera sesión, celebrada en Kioto, determinaba el objetivo global de reducción de gases con efecto invernadero en el 5,2 por 100 respecto a 1990, estableciendo al mismo tiempo tres posibles mecanismos para alcanzarlo: un desarrollo limpio, un régimen de comercialización de los derechos de emisión, y la implementación conjunta[54].

En la última reunión, celebrada en diciembre de 2003, no se alcanzó el esperado consenso internacional para la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, ya que finalmente no se produjo la necesaria ratificación de Rusia (responsable de un 17,4 por 100 de las emisiones mundiales), que de momento posterga esta decisión. Por parte de la Administración de los Estados Unidos se elevó un mensaje de impulso al desarrollo de nuevas tecnologías como eje de acción, frente al sistema actual basado en el establecimiento de límites a las emisiones, respec-

[54] Dada la gran diferencia en los costes marginales de mitigación de gases de efecto invernadero que existe entre los países del Norte y los del Sur, la inversión en Actividades de Implementación Conjunta (AIC) en los sectores forestal —gestión de bosques naturales y plantaciones forestales— y de energía —generación de electricidad con fuentes renovables y eficiencia energética— en los países en desarrollo, es la manera más efectiva, en términos de costos, para cumplir con el objetivo último de la CMCC (Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, mayo 1998).

CUADRO III-31

EMISIONES DE CO_2 (1990) DE LAS PARTES INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL PROTOCOLO DE KIOTO [(1)]

Estado Parte	Gigagr.	%	Estado Parte	Gigagr.	%	Estado Parte	Gigagr.	%
Austria	59,2	0,4	Hungría	71,7	0,5	Polonia	414,9	3,0
Bélgica	113,4	0,8	Islandia	2,2	0,0	Portugal	42,1	0,3
Bulgaria	83,0	0,6	Irlanda	30,7	0,2	Rumanía	171,1	1,2
Canadá	457,4	3,3	Italia	428,9	3,1	Federación Rusa*	2.388,7	17,4
República Checa	169,5	1,2	Japón	1.173,4	8,5	Eslovaquia	58,3	0,4
Dinamarca	52,1	0,4	Letonia	23,0	0,2	España	260,7	1,9
Australia*	289,0	2,1	Liechtenstein*	208,0	0,0	Suecia	61,3	0,4
Estonia	37,8	0,3	Luxemburgo	11,3	0,1	Suiza	43,6	0,3
Finlandia	53,9	0,4	Mónaco*	71,0	0,0	Reino Unido	584,1	4,3
Francia	366,5	2,7	Holanda	167,6	1,2	Estados Unidos*	4.957,0	36,1
Alemania	1.012,4	7,4	Nueva Zelanda	25,5	0,2	Total	—	100,0
Grecia	82,1	0,6	Noruega	35,5	0,3	**Total Ratificados**		**44,2**

* No han ratificado.

(1) Cantidad total emitida hasta el 11 de diciembre de 1997, sin remociones de carbono de los sumideros.

Fuente: CMCC, *Estatus de Ratificación del Protocolo de Kioto* (www.unfccc.int).

to al que se manifiesta en franca oposición. Sin embargo, sí se definieron las reglas según las cuales los países desarrollados pueden realizar inversiones sobre proyectos energéticos y forestales en los menos desarrollados, activando así el «mecanismo de desarrollo limpio[55]».

El Protocolo en Europa

La Unión Europea ratificó el Protocolo de Kioto el 30 de mayo de 2002, un mes después de su aprobación[56]. Desde su inclusión como Estado parte, su grado de implicación la ha llevado establecer un mecanismo de seguimiento de las emisiones de los gases con efecto invernadero, analizando su progreso para ajustarse a los compromisos adquiridos. Así, según lo dispuesto en la Decisión 93/389/CE del Consejo, modificada por la Decisión 99/296/CE, ha realizado tres informes de situación donde se analiza la repercusión de las medidas y políticas nacionales de reducción de emisiones. En el último de ellos se constata una estabilización de las emisiones en 2000 (e incluso una reducción del 3,5 por 100 respecto a 1990 para el total de emisiones), que obedece sobre todo a las observadas en Alemania y en el

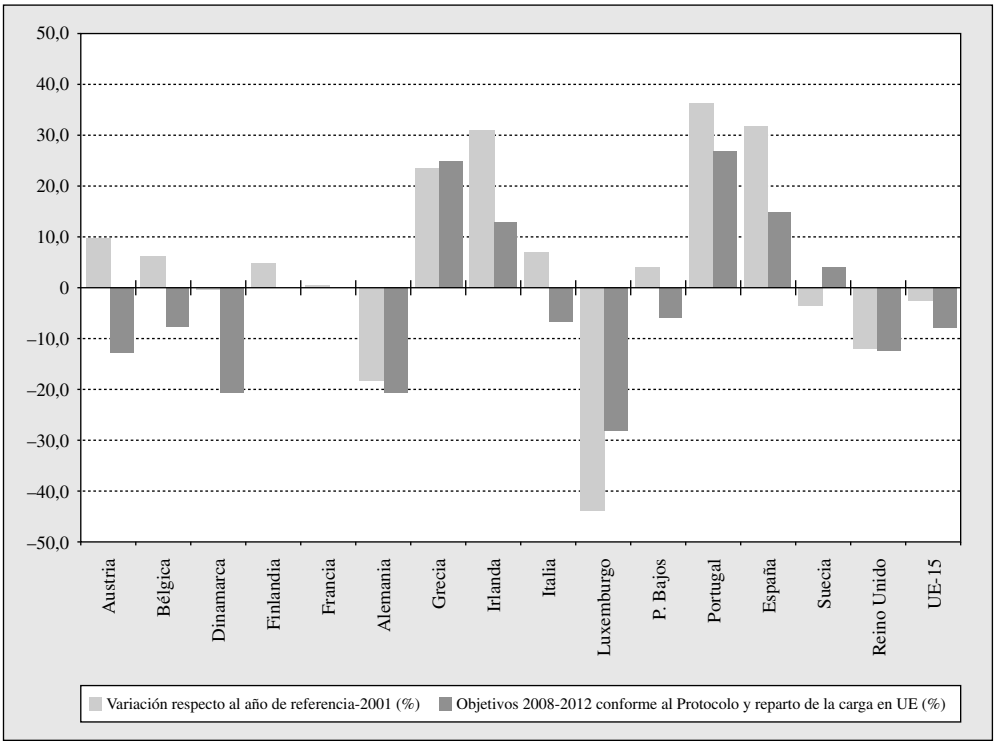
[55] Mecanismo contenido en el artículo 12 del Protocolo de Kioto (Apéndice A), y según el cual si una entidad o gobierno de un país industrializado invierte en un proyecto de reducción de emisiones en un país en desarrollo, recibirá en compensación certificados de reducción de emisiones (CRE) en función del rendimiento de dicho proyecto.

[56] Decisión del Consejo, de 25.04.2002 (2002/358/CE).

GRÁFICO III-9

TENDENCIAS* DE EMISIÓN DE GASES INVERNADERO Y OBJETIVOS DE KIOTO

(Porcentajes)



* Año de referencia para CO_2, CH_4, N_2O, 1990; para gases fluorados, 1995.

Fuente: Comisión Europea, *Protocolo de Kioto* (MEMO/03/154, Bruselas 23.07.03).

Reino Unido; además, y aunque se transmite cierta preocupación por el incremento de emisiones en el sector transportes (especialmente en Irlanda, España, Grecia y Portugal, beneficiarios de la política de cohesión), o en procesos industriales que utilizan halocarburos, muchos sectores han reducido distintos gases: óxido nitroso en la industria química, dióxido de carbono en la industria manufacturera o el sector energético, o metano procedente de los vertederos.

Un estudio más reciente[57] indica las tendencias registradas en los Estados miembros, pudiendo establecerse una comparativa entre la situación de 2001 y los objetivos a cumplir en el primer

[57] Comisión Europea, *Protocolo de Kioto* (MEMO/03/154, 23 de julio de 2003).

período (2008-2012), según la cual España, Portugal o Irlanda alcanzan emisiones muy por encima de su objetivo, mientras Alemania, Reino Unido y Luxemburgo las han reducido visiblemente (gráfico III-9).

En cuanto a los mecanismos propuestos en el Protocolo, la Directiva 2003/87/CE supone el punto de partida para el establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, incluyendo un calendario para la adopción de directrices por parte de los Estados miembros (cuadro III-32).

Implicaciones económicas del Protocolo de Kioto

El coste económico y tecnológico que implicará el cumplimiento del Protocolo de Kioto está provocando las primeras reacciones, reflejándose una evidente preocupación desde los numerosos sectores que deberán incorporar los cambios oportunos a lo largo de los próximos años: 2005 es el año de la inauguración oficial del sistema de compra-venta de emisiones.

Ante la inminente puesta en marcha de la Directiva, los sectores afectados (eléctrico, cementero, siderúrgico, papelero, cerámico-azulejero y refino de petróleo) muestran su inquietud por el riesgo potencial que puede conllevar su adopción (en términos de pérdida de empleo, posición en los mercados o deslocalización de empresas), en ausencia de las políticas adecuadas. Así, estiman que deberían aprovecharse todas las posibilidades de la norma, tales como la compra de derechos por parte del Estado para asegurar la actividad de las empresas, el establecimiento de márgenes de reducción en sectores no incluidos en la Directiva[58], la asignación gratuita de la totalidad de los derechos de emisión en todos los períodos de aplicación de la Directiva, la posibilidad de sustituir derechos que sobren en un período por otros en el siguiente, o evitar la doble presión sobre empresas afectadas por otras exigencias ambientales.

El sector cementero no ve viable la reducción de emisiones en los términos del Protocolo, ya que al parecer dos tercios de las mismas se derivan del proceso industrial y son imposibles de modificar. Las petroleras apuestan por la eficiencia energética y la producción de

[58] Como el transporte o el sector residencial, que representan alrededor del 45 por 100 del total de emisiones.

CUADRO III-32
CALENDARIO PARA EL SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES
(Directiva 2003/87/CE)

Fecha		Cumplimiento de hitos por los Estados miembros o la Comisión Europea	Referencia legal
2003	Antes 30-9	La Comisión adoptará directrices sobre seguimiento y notificación (Anexo IV).	Art. 14, apart. 1
	Antes 31-12	Los EEMM deberán realizar la transposición de la Directiva al ordenamiento nacional.	Art. 16, apart. 1
		Los EEMM notificarán el régimen de sanciones.	
		La Comisión desarrollará orientaciones para la aplicación de criterios objetivos de asignación derechos de emisión (Anexo III).	Art. 9, apart. 1
		La Comisión formulará orientaciones para describir las circunstancias en que queda demostrada la situación de fuerza mayor.	Art. 29, apart. 2
2004	Antes 31-3	Los EEMM deben publicar el Plan Nacional de Asignaciones y presentarlo ante la Comisión.	Art. 9, apart. 1, párrafo 2.°
	Antes 1-7	La Comisión emite aprobación o propuesta de cambios a los Planes Nacionales de Asignación presentados por los EEMM.	Art. 9, apart. 3
	Antes 30-9	Los EEMM decidirán la cantidad de derechos de emisión asignados para el período de tres años a partir del 1 de enero de 2005, que se asignarán al titular de cada instalación.	Art. 11, apart. 1
	Antes 31-12	La Comisión podrá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de modificación del Anexo I para incluir otras actividades y emisiones de gases recogidas en el Anexo II, en función de los progresos registrados en el seguimiento de dichas emisiones.	Art. 30, apart. 1
2005	1-1	Comienzo sistema asignaciones y verificación de emisiones.	
	Antes 28-2	Los EEMM expedirán anualmente parte de la cantidad total de derechos de emisión en los períodos 01.01.2005 a 01.01.2008 o 01.01.2008 a 01.01.2013 (apartados 1 y 2) el 28 de febrero de cada año.	Art. 11, apart. 4
2005-2007		Primer período sistema comercio emisiones (Actividades Anexo I). Los Certificados de Emisión son asignados para todo el período (al menos 95% derechos emisión asignados gratuitamente).	Art. 10 y Art. 25
2008-2012		Segundo período sistema comercio emisiones (Actividades no incluidos en Anexo I). Los Certificados de Emisión se asignan para todo el período (al menos 90% derechos emisión asignados gratuitamente).	

combustibles de mayor calidad. Las papeleras, por el fomento de plantaciones forestales de crecimiento rápido (ya que los bosques descuentan sobre el cómputo de emisiones) y la cogeneración. Y por último, también el sector cerámico y azulejero impulsará la cogeneración (producción de energía y calor a partir del aprovechamiento de gases residuales de procesos industriales).

CUADRO III-33

INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Territorio, 2001															
Superficie total (1000 km^2)	357	84	31	43	338	549	132	42	70	301	3	92	245	450	506
Superficie protegida (% sobre Sup. Total), 2003 (1)	7,0	10,6	9,9	7,4	12,7	6,8	16,4	9,5	10,7	14,7	14,8	17,4	6,5	13,9	22,6
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 (%)	30,1	47,6	22,2	10,5	75,5	31,4	22,8	9,2	8,8	23,3	34,4	37,9	10,5	73,5	32,3
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 construída (%)	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, 2001															
CO_2 (tm/habitante)	10,5	8,4	11,8	9,6	11,5	6,3	8,2	11,0	11,0	7,3	19,0	5,7	9,3	5,4	7,1
SO_x (k/habitante)	10,1	5,0	20,1	5,2	14,6	14,3	51,4	5,7	42,2	16,0	7,1	37,0	19,9	6,8	38,4
NO_x (k/habitante)	19,9	22,6	35,7	38,9	45,6	28,3	36,3	26,6	32,2	25,8	38,8	36,5	26,9	28,2	35,5
Calidad de aguas (2)															
Recursos hídricos (m^3/habitante)	2.218,0	10.402,0	1.619,0	1.165,0	21.319,0	3.265,0	6.866,0	5.788,0	14.568,0	3.040,0	3.831,0	7.281,0	2.694,0	20.200,0	2.797,0
Extracción de agua (m^3/habitante)	495,0	441,0	730,0	183,0	451,0	553,0	829,0	300,0	328,0	976,0	142,0	1.102,0	300,0	303,0	656,0
Población conectada a tto. agua residual (%)	93,0	86,0	38,0	89,0	81,0	77,0	56,0	98,0	73,0	63,0	95,0	42,0	95,0	86,0	55,0
Generación y tratamiento de residuos sólidos															
Recogida residuos municipales (k/habitante), 2001-2002	593,7	570,0	418,3	668,2	462,0	545,0	438,0	618,0	607,0	518,0	654,7	462,0	590,0	442,4	598,7
Fiscalidad Ambiental															
Ingresos por impuestos ambientales (% PIB), 2001	2,6	2,6	2,5	4,7	3,0	2,0	2,8	3,8	2,4	3,0	2,9	3,0	2,8	3,0	2,2
Ingresos por impuestos ambientales (% ingresos totales por tasas e impuestos), 2001	6,2	5,7	5,5	9,4	6,6	4,4	7,5	9,4	7,6	7,1	6,9	8,4	7,6	5,4	6,2

CUADRO III-33 *(Continuación)*

INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Gasto en protección medio ambiente, 1999-2000															
Público (% PIB)	0,5	0,2	0,5		0,4	0,9	0,6	1,2	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,2	0,8
Privado (% PIB)	—	0,6	0,5	—	0,4	—	—	0,4	0,2	—	—	0,4	0,4	0,4	0,2
Energía, 2001															
Producción primaria total (MTep)	131,5	9,4	12,6	26,9	14,8	131,3	9,9	60,6	1,7	30,1	0,1	3,9	258,0	33,7	32,9
Tasa energías renovables (3)	6,2	65,7	1,6	17,4	25,6	16,4	5,1	4,0	4,2	16,8	1,5	34,2	2,6	54,1	21,3
Consumo final (MTep)	214,9	23,6	37,2	14,7	24,7	158,5	19,1	50,8	10,7	129,7	3,7	18,1	152,7	33,1	83,2
Intensidad energética (consumo en KTep/PIB)	168,3	146,5	228,3	124,9	262,7	189,5	261,2	201,1	161,2	187,8	191,1	238,1	224,8	228,9	227,5
Agricultura															
Uso fertilizantes nitrogenados (tm/km^2 tierra cultivable)	14,9	8,5	17,6	8,7	6,7	12,8	6,6	29,5	38,6	7,6	a	4,0	19,1	7,1	5,8
Uso pesticidas (tm/km^2 tierra cultivable)	0,24	0,21	1,10	0,12	0,07	0,44	0,30	0,89	0,24	0,70	0,63	0,53	0,52	0,06	0,21

— : no disponible.

(a) incluido en Bélgica.

(1) Territorio propuesto por cada país basado en la implementación de: Directiva del Consejo 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992 (Directiva Hábitat), sobre la conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres, y la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979 (Directiva Aves) sobre la conservación de las aves silvestres.

(2) Irlanda 1994, Holanda y Dinamarca 1996, Grecia 1997, Bélgica, Alemania, Italia, Austria y Portugal 1998, Francia, Luxembugo y Finlandia 1999, España, Suecia y Reino Unido 2000.

(3) Ratio entre la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovable y el consumo bruto de electricidad en ese año.

Fuentes: OCDE, *Select Environmental Data* (últimos datos disponibles, publicados 08.02.04); Eurostat, *Statistics in Focus* (8-03/2003 y 8-9/2003), *New Cronos Database*.

Se trata, pues, de un gran reto, con grandes implicaciones socioeconómicas, para cuya puesta en marcha es necesaria la participación y esfuerzo de todos los agentes económicos y sociales. Debido a sus generalizadas consecuencias, este reto constituirá uno de los ejes del cambio de modelo hacia un desarrollo sostenible, donde otros como la eficiencia y racionalización en el consumo de recursos, contribuirán al empeño de desvincular el crecimiento económico del deterioro medioambiental.

1.5. Consumo

A lo largo de los últimos años el consumo español se ha ido acercando progresivamente al modelo que parece dominar en el conjunto de Unión Europea, aunque mantiene rasgos distintivos de su contexto sociocultural más inmediato. La principal característica de ese modelo es la menor importancia relativa y el cambio en la estructura del gasto vinculado más directamente a la supervivencia, de manera especial la alimentación, y un mayor peso de elementos situados en otro orden de necesidades, como la cultura, la educación o el ocio.

En este epígrafe se repasarán primero esos rasgos característicos del consumo de los hogares españoles en el contexto de la Unión Europea, y se estudiará después la evolución más a corto plazo, y en términos agregados, del gasto en consumo en España y de las percepciones y actitudes de los hogares en esta cuestión. Finalmente, se atenderá a diversos aspectos relativos a la normativa, las políticas públicas y las iniciativas y actividades de las principales organizaciones de consumidores; entre todos estos aspectos destaca, sin duda, en el panorama del año 2003, la actualización de los derechos de los consumidores a través de la nueva Ley 23/2003, de Garantías en la venta de bienes de consumo, que incorpora, con casi dos años de retraso, la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y garantía de bienes de consumo.

La estructura del consumo de los hogares españoles en el contexto de la Unión Europea

De acuerdo con los últimos datos disponibles para la comparación europea (cuadro III-34), España es el tercer país de la Unión Europea por proporción de gasto destinado a alimentación, un 18,5 por 100 del total, apenas un punto superior, de todas formas, al promedio de la Unión (17,4 por 100). Sin embargo, la partida dedicada a hoteles y restaurantes ocupa, en el caso de España, una proporción,

CUADRO III-34
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

	Alimentos y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	Restaurantes y hoteles
Bélgica	16,8	5,4	22,7	5,8
Dinamarca	17,5	4,9	28,1	5,5
Alemania	16,2	6,4	24,5	4,9
Grecia	21,4	11	17	15,6
España	18,5	6,5	14,1	19
Francia	17,8	4,8	23,5	7,5
Irlanda	16,7	6,8	20,8	14,8
Italia	16,9	9,5	19,6	9,7
Luxemburgo	—	—	—	—
Países Bajos	14,8	6,2	20,8	5,9
Austria	15,4	6,6	19,3	12,2
Portugal	22,5	7,9	10,6	9,8
Finlandia	18,3	4,7	25,9	7,2
Suecia	17,1	5,7	29,7	5,3
Reino Unido	13,8	6	18,2	11,4
Unión Europea	17,4	6,6	21,1	9,6

Fuente: *Boletín Unión Europea* 7/8-2003.

19 por 100, mucho mayor que la media (9,6 por 100), por delante de otros países mediterráneos, como Italia y Portugal, que presentan el mismo gasto que la media de los países de la Unión Europea, y muy superior a la de otros países del Norte y el Centro de Europa.

Un rasgo compartido con otros países mediterráneos es la menor cuantía proporcional de la partida dedicada a la vivienda, que incluye electricidad, agua y gas, entre otros, y excluye las hipotecas. Dicha partida acumula el 14 por 100 del gasto total de los hogares españoles, siete puntos por debajo de la media europea.

En cuanto al vestido y calzado, la importancia relativa que los españoles conceden a este capítulo (6,5 por 100) en términos de gasto, es la misma que la otorgada por el conjunto de los hogares europeos. Sólo Italia y Portugal parecen mantener la tradicional particularidad mediterránea del mayor peso del gasto en artículos de vestido y calzado.

El consumo familiar en España

Los datos anuales sobre el consumo familiar en España muestran, para 2003, cierta recuperación del ritmo de crecimiento del consumo agregado (cuadro III-35), es decir, del conjunto de los hogares, de

CUADRO III-35
GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2003

	Total	Alimentos y bebidas	Resto
Gastos totales (miles de euros)			
1.er trimestre	74.668.466	15.386.719	59.299.747
2.° trimestre	74.832.930	15.800.848	59.032.082
3.er trimestre	77.763.486	15.961.470	61.802.016
4.° trimestre	77.702.899	16.937.023	60.765.876
Total	304.967.781	64.086.060	240.899.721
Gastos medios por hogar (euros)			
1.er trimestre	5.307	1.092	4.214
2.° trimestre	5.305	1.120	4.185
3.er trimestre	5.482	1.125	4.357
4.° trimestre	5.401	1.177	4.223
Total	21.495	4.515	16.980

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

manera que parece remitir el curso descendente iniciado en la segunda mitad de 2001. Según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) los hogares españoles emplearon en 2003 una cantidad cercana a los 305.000 millones de euros en consumo, lo que supuso un incremento del gasto del 2 por 100, descontado el efecto de la inflación, sobre el realizado en el año anterior. Ello representa una notable mejora sobre discreto avance logrado en 2002, si bien el valor alcanzado al final del ejercicio queda aún muy por debajo del que se obtuviera en 2001.

Sin embargo, la información referida a cada unidad familiar pone en evidencia la evolución negativa del gasto en consumo. Así, es muy probable que la moderada mejora del indicador agregado se deba al aumento del número de hogares, pues el consumo medio por hogar continuó reduciéndose. Sólo el tercer trimestre alcanzó valores próximos a los de 2001, y el balance definitivo fue poco favorable, aunque menos negativo que el recogido en 2002 (gráfico III-10).

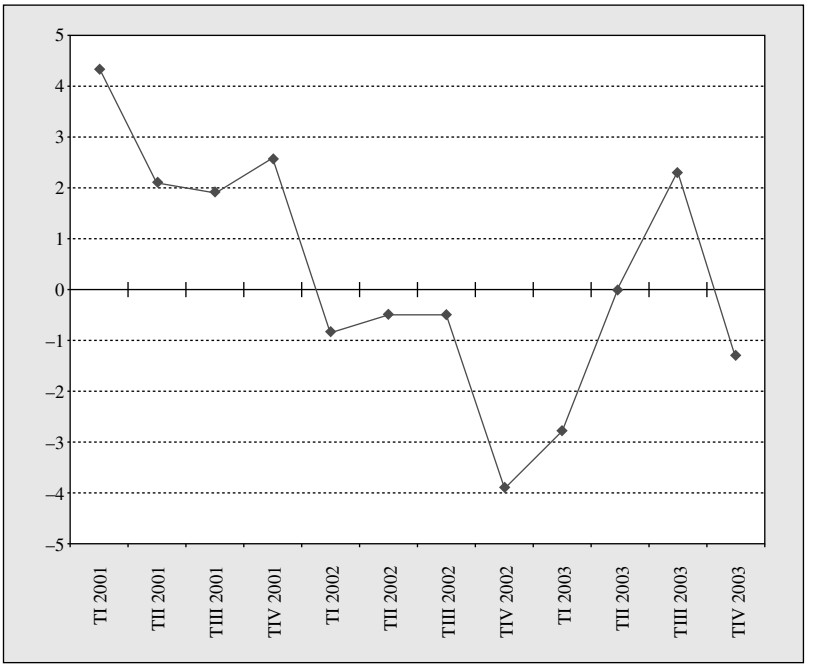
Percepciones acerca de la situación económica de los hogares

Algunas de las explicaciones sobre la situación económica de los hogares, tomados de forma unitaria, pueden encontrarse en los datos subjetivos que ofrece periódicamente la ECPF (cuadro III-36). Dichos datos presentan una visión del contexto actitudinal en el que se realiza el consumo, que da muestras de una creciente percepción negativa de la situación económica y de unos efectos igualmente

GRÁFICO III-10

EVOLUCIÓN DEL GASTO UNITARIO EN CONSUMO, 2001-2003

(Porcentajes de variación sobre el mismo trimestre del año anterior)



Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

CUADRO III-36

PERCEPCIONES SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, 2003

(Porcentaje de hogares)

	Grado de dificultad para llegar a fin de mes		
	Con dificultad	**Con facilidad**	**Evolución**
1.er trimestre	55,0	45,1	–3,2
2.° trimestre	55,5	44,5	–3,4
3.er trimestre	56,1	43,9	–3,3
4.° trimestre	56,2	43,8	–1,3
Total	55,7	44,3	
	Hogares que pueden ahorrar		
	Puede	**No puede**	**Evolución**
1.er trimestre	36,0	64,0	–1,2
2.° trimestre	35,7	64,3	–1,7
3.er trimestre	34,5	65,5	–2,2
4.° trimestre	34,8	65,2	–0,6
Total	35,2	64,8	

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

negativos en las propias capacidades de consumo y ahorro de los hogares.

El primer indicador subjetivo recoge la indicación de las familias acerca de su capacidad de ahorro, y lógicamente viene experimentando una trayectoria coherente con los datos sobre consumo. Así, a lo largo de 2002 la proporción de hogares que declaraban incapacidad para reservar recursos para el futuro fue en aumento durante todo el ejercicio, alcanzando una media anual del 63 por 100 de los hogares. El indicador continuó empeorando durante el año 2003, de tal modo que la incapacidad declarada para el ahorro alcanzó al 65,2 por 100 en el cuarto trimestre, frente al 64 por 100 en el primero.

El segundo indicador referido al entorno actitudinal atiende a la proporción de hogares que dicen llegar a fin de mes con dificultad. Presenta, como el anterior, un panorama de creciente pesimismo, por cuanto que no ha hecho sino aumentar a lo largo del año, dando continuidad a la tendencia marcada a lo largo de todo el ejercicio anterior. Casi un 56 por 100 de los hogares mostraban dificultades económicas en 2003, habiendo aumentado la proporción en tres puntos desde el año anterior. Además, una quinta parte de esos mismos hogares declaraba dificultad máxima.

1.5.1. **Actualización de los derechos de los consumidores**

Una de las cuestiones pendientes en el entorno legal del consumo en España, la actualización de los derechos de los consumidores con arreglo a lo estipulado en la Unión Europea[59], se ha hecho realidad en el año 2003. Aunque casi con dos años de retraso, se aprobó la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, incorporando al Derecho español el contenido de la Directiva europea.

Uno de los problemas planteados para proteger los derechos de los consumidores en el mercado interior europeo era la existencia de diferentes legislaciones nacionales sobre prácticas comerciales entre

[59] Directiva 1999/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y garantía de bienes de consumo.

empresas y consumidores. Por ello, el objetivo de establecer un cuerpo de medidas tendentes a garantizar la uniformidad en la protección de los consumidores promovió la introducción del principio de conformidad de los bienes con el contrato, aplicable a los supuestos de los contratos de compraventa de bienes de consumo celebrados entre el vendedor y el consumidor. Este principio constituye la base sobre la que se articula el entramado de preceptos recogidos en la nueva Ley, cuyos elementos esenciales quedan integrados por el marco legal de garantía en relación con los derechos reconocidos para asegurar la adecuación de los bienes con el contrato (cuadro III-37) y la articulación de las garantías comerciales adicionales que puedan ser ofrecidas al consumidor. En lo relativo a éstas, la Ley dispone que deberán siempre mejorar las condiciones establecidas en ella para los consumidores, por lo que no podrán introducir cláusulas que reduzcan los plazos mínimos o recorten los derechos de satisfacción de los consumidores en cualquier otro sentido.

No obstante las indudables mejoras que esta nueva Ley introduce en el Derecho de consumo, su contenido ha sido objeto de debate por varios motivos. Desde el punto de vista de los consumidores, un aspecto criticado es que la carga de la prueba por motivo de falta de conformidad con el contrato de compraventa se haga recaer en el

CUADRO III-37

CONDICIONES DE CONFORMIDAD DE LOS BIENES DE CONSUMO CON LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA EN LA LEY 23/2003, DE 10 DE JULIO, DE GARANTÍAS EN LA VENTA DE BIENES DE CONSUMO

La conformidad del bien con el contrato se cumple, de acuerdo con la ley, cuando se dan las siguientes circunstancias:

— Cuando se ajuste a la descripción realizada por el vendedor y tenga las cualidades del bien que el vendedor haya presentado al consumidor en forma de muestra o modelo.
— Cuando sea apto para los usos a los que ordinariamente se destinen los bienes del mismo tipo.
— Cuando sea apto para cualquier uso especial requerido por el consumidor.
— Cuando presente la calidad y prestaciones habituales de un bien del mismo tipo que el consumidor pueda fundadamente esperar, habida cuenta de la naturaleza del bien y, en su caso, de las declaraciones públicas sobre las características concretas del bien hecha por el vendedor, el productor o su representante, en particular en la publicidad o en el etiquetado.

Ante la falta de adecuación del producto al contrato el consumidor podrá reclamar directamente al vendedor su reparación, rebaja o cambio. Para ello contará con un plazo más amplio que el vigente hasta ahora, hasta un total de dos años desde la compra. Durante los seis primeros meses la reclamación podrá realizarse de manera automática, pero transcurrido ese plazo el consumidor habrá de demostrar defecto de fabricación en el bien, y no mal uso. Por su parte, los objetos de segunda mano contarán también con un plazo de garantía no inferior a un año, siempre que el contrato se celebre entre consumidor y profesional.

consumidor, que cuenta con menos recursos que el propio fabricante para demostrar los fallos de producción, lo cual puede dejar al primero en situación de desventaja. También se ha criticado la regulación del nuevo plazo ampliado de garantía, por obligar a los vendedores y no a los productores, lo que puede debilitar la posición relativa de aquéllos.

Otro asunto pendiente, aún no resuelto, en la regulación de los derechos de los consumidores es la modificación de la normativa de crédito al consumo, reclamada por las asociaciones de consumidores desde hace tiempo y que en los últimos dos años se ha vuelto a solicitar con urgencia después de los incidentes ocurridos con las academias de idiomas. La necesidad de lograr un marco jurídico más seguro para los consumidores que contratan un servicio por medio de pago aplazado ha llevado a las asociaciones a reclamar medidas para establecer con claridad la relación de vinculación entre los contratos de servicios y los de financiación y las garantías para cubrir la responsabilidad civil de las empresas en casos como la suspensión unilateral de servicios. Así, se pretende evitar situaciones de indefensión de los consumidores, que, como el caso citado, podrían verse obligados a pagar un servicio que han dejado de recibir.

Aumento del número de consultas y reclamaciones de los consumidores

Entre las labores desempeñadas por las asociaciones de consumidores, la atención a las quejas y reclamaciones presentadas por los ciudadanos, así como su tramitación, cumple una destacada función en el desarrollo de la cultura de consumo, propiciando el fortalecimiento de la conciencia de los consumidores como sujetos de derecho y dando respuesta a sus necesidades de apoyo en el entramado del mercado, con el refuerzo de su posición en él. El incremento del número de solicitudes de asesoramiento y ayuda que año tras año reciben las asociaciones da buena cuenta de la creciente solidez de este sistema, aunque hay que tener en cuenta que en algunas ocasiones el aumento de las quejas presentadas responde a circunstancias especiales, como las vividas durante 2002 con ocasión del conflicto de las academias de idiomas.

Durante el año 2002 el número de consultas y reclamaciones atendidas por las asociaciones de ámbito estatal rozó las 990.000, lo que implica una recepción diaria de más de 2.700. Esta cifra supone un incremento sobre el ejercicio anterior del 18,2 por 100 y supera ampliamente el aumento numérico durante el año precedente, en el

que se registró apenas un 5 por 100 sobre el anterior. Si se toman los datos referidos a los cinco últimos años, puede comprobarse la buena aceptación, por parte de los ciudadanos, de este mecanismo dispuesto para la defensa de sus derechos como consumidores en la Ley General de defensa de los consumidores y usuarios. Sólo entre 1998 y 2002 el volumen de la demanda de servicios de asesoramiento y de tramitación de denuncias se ha incrementado casi en un 50 por 100, dando continuidad a la intensa progresión experimentada a lo largo de toda la década de los años noventa.

En lo concerniente a los motivos que de manera general se encuentran en el origen de las solicitudes de información y ayuda a las organizaciones de consumidores, destacan las deficiencias en el cumplimiento de la prestación de servicios, que acumuló en 2002 el 28,9 por 100 del total, aunque ha perdido algo de peso con respecto a 1998 (cuadro III-38). En cambio, los problemas relacionados con las facturaciones y los precios se incrementaron como causa de queja, pasando del 14,7 al 19,5 en esos años. El incumplimiento de las condiciones de venta y las cláusulas abusivas se situaron en tercer y cuarto lugar, con un 10 y un 9 por 100, respectivamente.

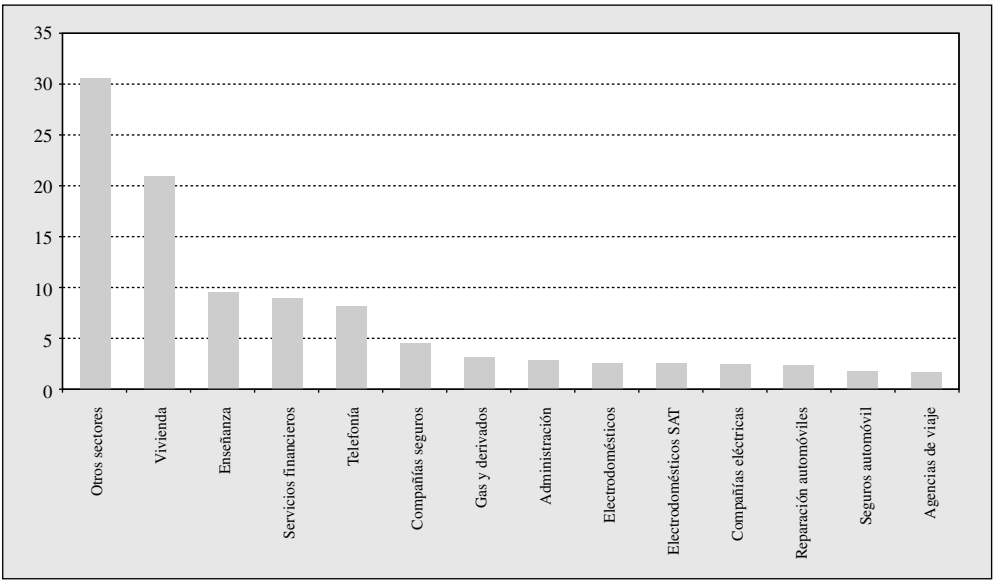
No todos los ámbitos de consumo generan consultas y reclamaciones en la misma medida (gráfico III-11). La vivienda viene siendo, en este sentido, el más frecuente. Concretamente, en el año 2002 este sector recogió el 21 por 100 de las quejas, teniendo en cuenta la tenencia en propiedad y alquiler y las reparaciones del hogar; la vivienda en propiedad motivó la mayor parte de los anuncios de insatisfacción, con un 13 por 100 del total recibido. Las deficiencias de edi-

CUADRO III-38
MOTIVOS DE LAS RECLAMACIONES
(Porcentajes)

	1998	2002
Prestación de servicios	32,9	28,9
Incumplimiento de condiciones de venta	15,6	10,4
Precios	14,7	19,5
Cláusulas abusivas	8,1	9,2
Publicidad	10,2	9,1
Otras	18,5	22,9

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Consultas y reclamaciones presentadas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional,* 2003.

GRÁFICO III-11
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES, 2002
(Porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Consultas y reclamaciones presentadas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2003.

ficación, las condiciones de venta y los precios han sido durante el ejercicio correspondiente a 2002, como en los anteriores, los principales causantes de malestar entre los consumidores que solicitaron atención por parte de las organizaciones.

Los incrementos más fuertes se han dado, no obstante, en otros sectores (cuadro III-39). Entre ellos destaca la enseñanza, que tradicionalmente había representado una discreta proporción en el terreno de las quejas, y que ha visto aumentar su protagonismo abruptamente durante 2002 como consecuencia del conflicto de las academias de idiomas: casi 92.000 solicitudes fueron presentadas en relación con la enseñanza, lo que supuso un 9 por 100 del total, situando al sector en el segundo lugar en la clasificación de los que fueron objeto de consulta o reclamación; la falta de prestación de servicio fue la causa principal, con un 42 por 100 de las reclamaciones en enseñanza, el 19 por 100 estuvo referido a las condiciones de pago, y un 18,5 por 100 al incumplimiento de las condiciones de contratación.

CUADRO III-39
CONSULTAS Y RECLAMACIONES SEGÚN LOS SECTORES, 1998-2002
(Número y porcentaje de variación total en el período)

	1998	2002	Variación
Otros sectores	227.965	299.701	31,5
Vivienda	178.966	206.227	15,2
Enseñanza		91.866	
Servicios financieros	72.966	87.139	19,4
Telefonía	36.715	78.954	115,0
Compañías de seguros	26.535	43.710	64,7
Gas y derivados	18.890	28.156	49,1
Administración		26.742	
Electrodomésticos	23.889	24.390	2,1
Electrodomésticos SAT	20.587	23.879	16,0
Compañías eléctricas	11.884	22.447	88,9
Reparación automóviles	20.764	21.261	2,4
Seguros de automóvil	12.260	17.030	38,9
Agencias de viaje	11.854	15.263	28,8
Total	663.275	986.735	48,8

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Consultas y reclamaciones presentadas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2003.

Los servicios financieros constituyen otro importante foco de insatisfacción entre los consumidores, habiendo recabado en 2002 un 8,8 por 100 de las solicitudes de atención de las organizaciones, esto es, un 19 por 100 más que hace cinco años. Y también los servicios de telefonía, que representan otro 8 por 100 del total de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores, con un fortísimo crecimiento en los últimos años (115 por 100 entre 1998 y 2002). Se trata, sin duda, del sector que mayor incremento ha sufrido en el ámbito de las reclamaciones, lo que debe interpretarse como una consecuencia del importante crecimiento del sector merced a la generalización de la telefonía móvil y al surgimiento de conflictos puntuales como el relacionado con las tarificaciones adicionales.

1.5.2. **Hábitos de compra y consumo de alimentos en España**

Los profundos cambios que la sociedad española ha experimentado desde la segunda mitad del siglo XX en los planos demográfico, político, cultural y económico han tenido un notable impacto en los hábitos de consumo en general y en los relacionados con la alimentación en particular. Así, el aumento de las rentas y la incorporación

de las mujeres al mercado de trabajo, ligados al crecimiento económico, o la paulatina reducción del tamaño medio de los hogares y la creciente diversificación de su composición, han sido determinantes en la reorientación de las conductas alimentarias. La combinación de algunos de estos elementos ha resultado en un incremento de las posibilidades de elección que parece haber modificado las preferencias de consumo de los españoles.

El conocido proceso de transformación de la dieta asociado al simple aumento de la renta ha traído en España, entre otros efectos, un aumento de la proporción de proteínas de origen animal en las ingestas habituales, en detrimento de otras fuentes proteínicas, como las legumbres. De la misma forma, la disminución de la cantidad de tiempo disponible para las tareas domésticas, originada fundamentalmente por el cumplimiento de horarios laborales, y la creciente importancia concedida al disfrute del tiempo libre, conducen a la preferencia por los alimentos preparados y por aquellos que requieren poco trabajo para su elaboración.

La elevación de los niveles educativos y la exposición a los medios de información tienen también consecuencias en la configuración de los hábitos alimentarios, en tanto que, unidos a unas mayores rentas, como ha ocurrido en España, incrementan las posibilidades de elección. En la actualidad juega un importante papel la preocupación por mantener pautas de nutrición de acuerdo con lo recomendado desde el sistema experto, buscando incrementar así la calidad de vida. Esa preocupación tiende a materializarse en consumos cotidianos que privilegian progresivamente unos alimentos frente a otros, al margen de cambios bruscos, pero transitorios, en situaciones excepcionales, como muestran los datos sobre consumo en algunas crisis recientes relacionadas con la seguridad alimentaria.

Cambios en el patrón alimentario en España

En las últimas décadas la composición de la dieta española ha experimentado una significativa variación, manteniendo algunos componentes del patrón tradicional, que respondía a lo considerado saludable (dieta rica en cereales, legumbres, aceite de oliva, patatas, frutas, hortalizas de temporada, huevos, pescado y vino, con consumos moderados de carne y leche) pero introduciendo algunas novedades, que en cierto sentido distorsionan ese modelo. Así, repasando los datos históricos aportados por el estudio del MAPA, *La alimen-*

tación española en el contexto de la dieta mediterránea[60], entre los años cuarenta y ochenta creció el consumo de todos los productos, aunque la carne, con un incremento medio anual del 5 por 100 en esos años, los huevos, con un 3 por 100, y la leche (2 por 100) superaron al resto. En cambio, el arroz, las legumbres o las patatas fueron perdiendo importancia en el consumo habitual, configurando una nueva estructura menos cercana a la distribución calórica recomendada por la OMS, y más al patrón dominante en la mayoría de los países europeos, con una proporción superior de productos de origen animal. Esta nueva composición, si bien conserva importantes atributos de la dieta tradicional, tiende a acercar las pautas de alimentación de los españoles a las de otros países de Europa. En este sentido, el citado estudio recoge entre sus conclusiones la necesidad de corregir el desequilibrio derivado del exceso de grasas y proteínas en detrimento de los hidratos de carbono. Dicho desequilibrio sería efecto de la tendencia de los consumidores, afianzada en las últimas décadas, a considerar que los alimentos más ricos en proteínas son de mayor calidad.

En lo concerniente a la composición de la dieta (cuadro III-40), empezando por los nutrientes de origen animal, cada español consumió 68 kilogramos de carne como promedio, doblando casi la cantidad de pescado (36 kg por persona). Sin embargo, en los últimos tres lustros la compra de productos cárnicos se mantuvo en niveles muy parecidos (con un consumo per cápita de 67 kg en 1987), tras haber aumentado de manera muy importante entre los años cuarenta y ochenta.

Otro grupo de importante presencia en la dieta española actual es el de los lácteos, cuyo consumo se ha incrementado de forma muy significativa, aunque no todos han seguido la misma evolución. La leche líquida ha perdido importancia, pasando de 125 a 108 litros por persona y año; en cambio, los derivados lácteos se han incrementado hasta doblar las cantidades consumidas (de 18 a 36 kg entre 1987 y 2003), en un contexto de gran aumento de la oferta comercial de productos, y en especial de los postres. Los quesos mantienen consumos muy parecidos en los últimos años.

El pescado, que constituye otra fuente importante de proteínas de origen animal también ha visto incrementar su importancia en el

[60] MAPA, 2001.

CUADRO III-40
CONSUMO ANUAL DE ALIMENTOS POR PERSONA
(Unidades físicas)

	1987	1996	2003
Huevos (Unidades)	299,9	204,7	217
Carnes (kg)	66,9	63,1	67,6
Pesca (kg)	30,5	29	36,5
Leche líquida (l)	124,6	120,9	108
Derivados lácteos (kg)	18,2	26,9	36
Pan (kg)	65,1	58	57
Galletas, bollería (kg)	12,5	11,1	13,7
Chocolate, cacao (kg)	2,7	3,1	3,1
Cafés, infusiones (kg)	3,3	3,5	3,9
Arroz (kg)	8,8	6,2	5,9
Pasta (kg)	4,8	4,6	4,5
Azúcar (kg)	13,6	8,7	7,6
Miel (kg)	0,8	0,6	0,5
Legumbres (kg)	8,8	6,2	4,6
Aceite (l)	26,6	20,2	21
Aceite oliva (l)	14	8,8	12,7
Aceite girasol (l)	10,5	9,2	6,9
Margarina (kg)	2	1,1	1
Patatas frescas (kg)	55,8	45,7	35,5
Patatas procesadas (kg)	1	2,1	1,6
Hortalizas frescas (kg)	66,5	57,3	66,6
Frutas frescas (kg)	108,9	84,2	100,7
Frutas/hort. Transform. (kg)	10,5	16	17,4
Platos preparados (kg)	2,6	4,6	10
Vinos (l)	46,6	33	26,3
Cervezas (l)	64,4	60,2	57,5
Zumos (l)	6,7	14,3	18,9
Aguas minerales (l)	23	53,1	66,1
Refrescos (l)	57,6	64,2	66,4

Fuentes: MAPA, *La alimentación en España,* 2003, y *Consumos en España 2003 (*avance).

consumo alimentario de los españoles, que han pasado de ingerir 30 a 36 kilogramos por persona y año en los tres últimos lustros.

Paralelamente al incremento de proteínas, se ha dado un retroceso en la proporción de carbohidratos. Los principales aportes tradicionales de este macronutriente: arroz, pan, cereales y patatas se consumen con menor frecuencia que hace quince años, especialmente las patatas frescas y el pan, cuyo consumo per cápita ha pasado de 56 a 35 kilogramos en el primer caso y de 65 a 57 kilogramos en el segundo.

Las frutas frescas también han reducido su presencia de modo no desdeñable (109 kg a 100 kg), cediendo protagonismo a los trans-

formados. Las frutas y hortalizas sometidas a elaboración industrial se consumen nada menos que un 70 por 100 más que en 1987, lo que apunta a la inclinación hacia alimentos que requieren menor esfuerzo de preparación. En esta misma línea hay que destacar el fuerte impulso del consumo de platos preparados en los hogares españoles, que casi ha llegado a multiplicarse por cinco y que, en buena lógica, se usan mayoritariamente dentro del ámbito doméstico, sin haber cambiado esta pauta en el período considerado.

El consumo de legumbres, que constituye uno de los pilares de la tradicional dieta mediterránea, ha sufrido un descenso que alcanza el 45 por 100, lo que significa que si cada español ingería a finales de los años ochenta una cantidad próxima a los 9 kilogramos al año, en la actualidad apenas llega a los 5.

Cambios en los ámbitos de consumo alimentario

Un elemento importante en la configuración de este modelo de consumo alimentario es el reparto entre los hogares y el circuito hostelero, pues su evolución es reflejo de los cambios en los estilos de vida asociados a transformaciones sociales de más calado. La creciente actividad de las mujeres en el ámbito extradoméstico, que constituye uno de los grandes cambios, parece ser un factor determinante en la configuración de las pautas de consumo, pues genera nuevas necesidades de abastecimiento fuera de los hogares. Pero no debe olvidarse que la realización de comidas fuera de los hogares responde también a motivaciones de ocio.

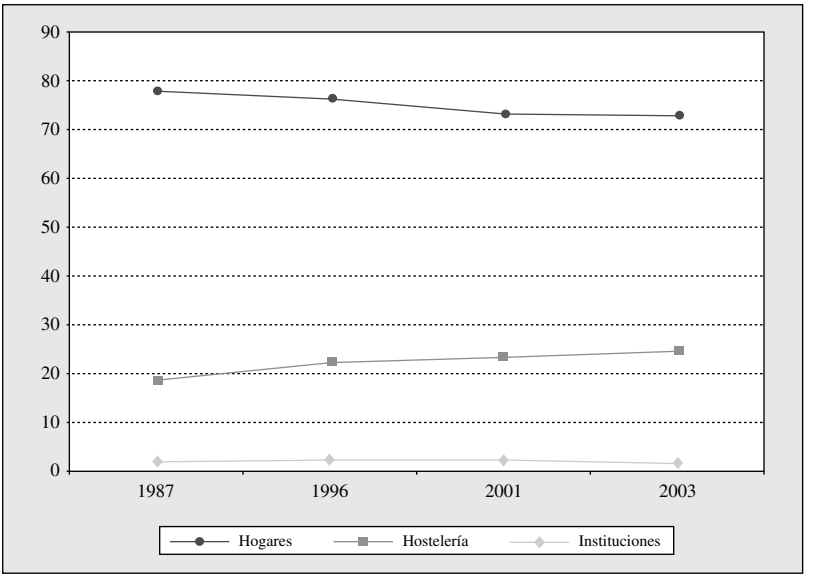
La mayor parte del consumo se realiza en los hogares, con un 73 por 100 del total; un 25 por 100 se realiza en hostelería y restauración y el restante 2 por 100 en instituciones. No obstante, los datos muestran una significativa desviación hacia la hostelería en los últimos quince años (gráfico III-12). En 1987 los hogares absorbían el 78 por 100 del consumo de alimentos, es decir, lo hacían en una proporción cinco puntos superior a la actual, mientras que el circuito hostelero ocupaba un 19 por 100. El consumo en instituciones (tales como colegios, residencias, penitenciarías, u hospitales) mostraba una proporción similar a la actual, cifrada en un 2 por 100.

La mayor parte de los alimentos se consume en proporciones superiores en el ámbito de los hogares, pero algunos de ellos son característicamente consumidos en restaurantes y cafeterías (cuadro III-41). Los refrescos, cafés, infusiones y bebidas alcohólicas presentan con-

GRÁFICO III-12

DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO DE ALIMENTOS SEGÚN SECTORES, 1987-2003

(Porcentajes sobre el total de alimentos)



Fuentes: MAPA, *La alimentación en España*, 2003, y *Consumos en España 2003* (avance).

CUADRO III-41

CONSUMO DE ALIMENTOS SEGÚN PRODUCTOS Y ÁMBITO DE CONSUMO, 1987-2003

(Porcentajes sobre el total de cantidades consumidas en cada ámbito)

Productos	1987			2003		
	Hogares	Hostelería	Instituciones	Hogares	Hostelería	Instituciones
Huevos	85,9	11,2	2,9	76,5	20,4	3,1
Carnes	86,3	9,8	4,0	81,6	15,0	3,4
Pesca	82,4	14,8	2,8	75,5	22,0	2,4
Leche líquida	91,7	6,6	1,8	85,3	12,5	2,2
Derivados lácteos	85,7	10,1	4,2	81,7	15,1	3,2
Pan	87,5	9,7	2,7	85,7	12,6	1,7
Arroz	90,9	5,8	3,3	82,0	13,8	4,1
Pasta	85,9	9,1	5,0	82,7	11,4	6,0
Legumbres	91,3	5,1	3,6	78,2	15,7	6,0
Patatas	82,5	12,9	4,6	69,3	24,6	6,1
Vinos	57,8	41,2	1,0	43,6	55,8	0,6
Cervezas	20,3	79,5	0,3	25,0	74,7	0,4
Zumos	67,1	29,7	3,2	63,0	34,3	2,7
Aguas minerales	50,7	47,6	1,7	67,8	31,0	1,2
Refrescos	50,1	49,5	0,5	61,4	38,0	0,5

Fuentes: MAPA, *La alimentación en España*, 2003, y *Consumos en España 2003* (avance).

sumos proporcionales algo inferiores al resto en los hogares, especialmente los grupos de vinos, cervezas y cafés. La mayor parte de ellos ha visto disminuir además su presencia doméstica, aunque algunos, como las aguas minerales y los refrescos (cuyo consumo global ha aumentado de manera espectacular desde el año 1987), han crecido precisamente en consumo en los hogares.

1.6. Cultura y ocio

En un día promedio, los europeos disponen de casi cinco horas y media de tiempo libre, entendiendo por tal el dedicado a prácticas de ocio (deporte, aficiones), entretenimiento y atención a los medios de comunicación (televisión, vídeo, radio), y el llamado tiempo de «socialización» (vida social, trabajo voluntario y ayuda informal a otros hogares, actividades culturales). Este tiempo parece ir en aumento, y, con ello, las posibilidades de diversificación en su administración. Sin embargo, las actividades de carácter pasivo son las que lo llenan de manera creciente. Así, la recepción de contenidos simbólicos transmitidos mediante distintos instrumentos de comunicación masiva se configura como un elemento destacado entre los hábitos culturales y de ocio, y se refuerza con la incorporación y el afianzamiento de medios nuevos: el consumo de programas televisivos y de películas grabadas en distintos soportes acumula alrededor de 2 horas y 15 minutos diarios por persona en Europa, esto es, casi la mitad del tiempo libre total.

En España, según la *Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003* (EET), del INE, la media de tiempo dedicado a los medios de comunicación asciende a 2 horas y 42 minutos, lo que supone más de la mitad del tiempo libre declarado. Sin embargo, el desarrollo de actividades de talante participativo o creativo no supera, como término medio, la hora con 45 minutos. A lo largo del presente epígrafe se atenderá a este aspecto de los hábitos culturales y de ocio, tanto en España como en el contexto europeo. Asimismo, se repasarán las principales novedades normativas en el ámbito de la cultura.

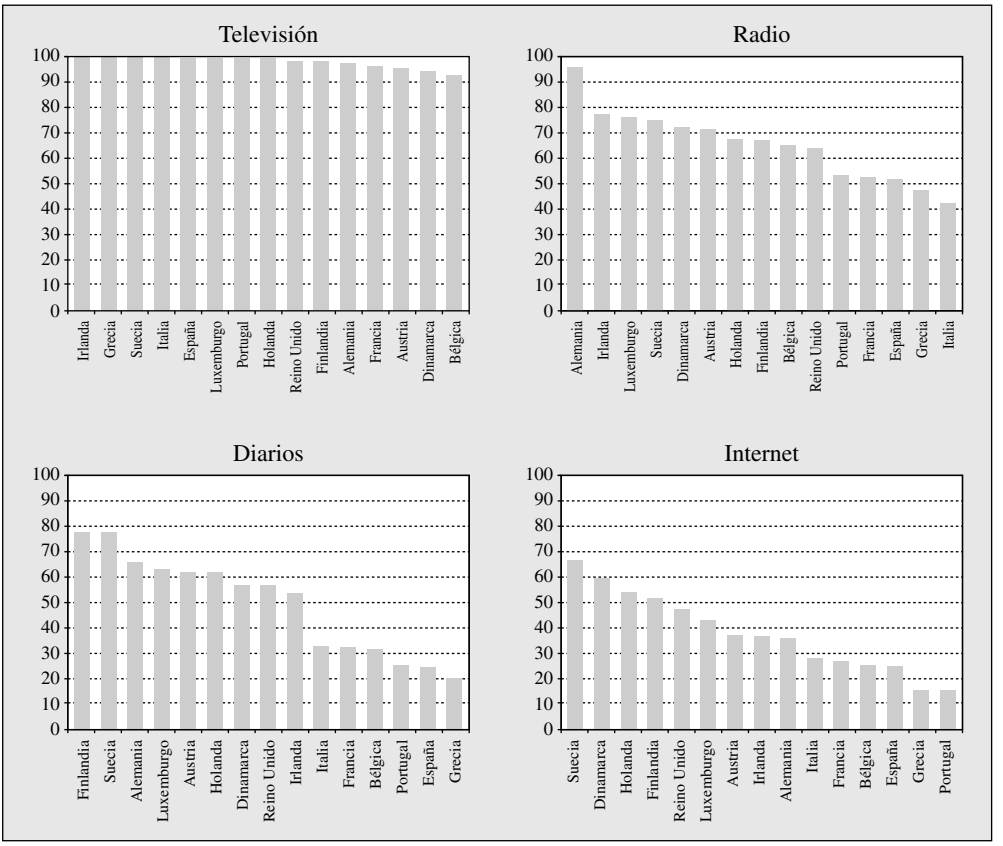
1.6.1. **Medios de comunicación y audiencias culturales**

Los datos sobre audiencia de medios de comunicación en Europa (gráfico III-13) indican diferencias importantes entre países, excep-

GRÁFICO III-13

AUDIENCIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002

(Porcentajes sobre el total de la población de 15 y más años de edad)



Televisión: espectadores/semana; Radio: oyentes/día; Diarios: lectores/día; Internet: usuarios/mes.

Fuente: Eurostat, *Eurobarómetro* núm. 56, 2002.

tuando la televisión, cuya atención destacada parece ser universal (casi todos los ciudadanos europeos admiten atender a sus contenidos semanalmente). La radio, por ejemplo, presenta perfiles bien diferenciados, pudiendo hablarse de dos modelos. El representado por los países del Norte se caracterizaría por unos niveles de audiencia altos, asociados a un mayor interés por los contenidos informativos. En este modelo se incluirían Alemania, Irlanda, Suecia y Dinamarca, con audiencias superiores al 70 por 100 de la población mayor de 15 años de edad y con audiencias específicas de programas de información situadas entre el 70 y el 80 por 100 de los radioyentes. El modelo representado por los países del Sur, por el con-

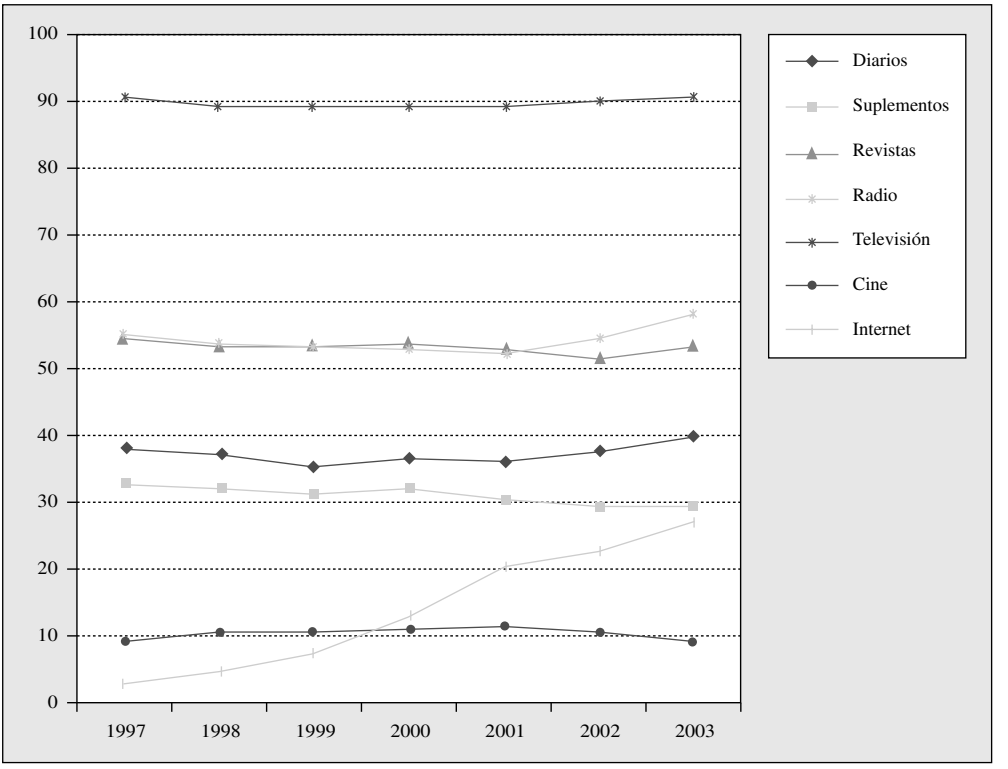
trario, presentaría unos niveles de audiencia inferiores y un escaso interés por los programas de corte informativo. En él se incluirían Francia, España, Grecia, Italia y Portugal, donde parece primar el interés lúdico (la mayoría dice escuchar música y sólo cuatro de cada diez frecuenta programas de actualidad informativa).

Los diarios son leídos con una frecuencia muy superior en Alemania, Suecia y Finlandia, en tanto que Grecia, España y Portugal apenas superan el 20 por 100 de la población mayor de quince años, lo que sitúa a estos tres países a una notable distancia de la media europea. Además, los tres recogen las proporciones más elevadas de ciudadanos que nunca leen el periódico.

Por su parte, los datos acerca del uso de Internet denotan una mayor penetración en los países del norte de Europa, excepto en Alemania, país en el que, en este caso, el índice recoge un valor algo inferior a la media. España, con un 25 por 100 de ciudadanos que reconocen frecuentar este medio al menos mensualmente, dejaría atrás sólo a Grecia y Portugal, y se situaría 13 puntos porcentuales por debajo de la media europea. Además, tal como muestran los datos, los perfiles de uso presentan algunos rasgos particulares. Así, el uso como instrumento de comunicación y de entretenimiento resulta central. El correo electrónico informal y los «chats» son los usos mayoritarios, mientras que el trabajo es el motivo de las conexiones del 34 por 100 de los usuarios, seis puntos menos que en el conjunto de la Unión Europea.

El tiempo que se concede a los medios de comunicación y especialmente a la televisión, no ha cesado de aumentar en España desde finales de los años 80. Entre 1987 y 2003 la Asociación para Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC) registra un incremento cercano al 20 por 100 del tiempo medio de audiencia de televisión, en tanto que el tiempo de escucha de programas radiofónicos habría crecido en un 12 por 100. En cambio, los niveles de audiencia se mantienen relativamente estables en la mayor parte de los medios (gráfico III-14). En los últimos siete años, la proporción de mayores de 14 años que ven la televisión a diario permanece en el 91 por 100. La audiencia de radio ha aumentado tres puntos porcentuales, hasta el 58 por 100, proporción a la que contribuyen en mayor medida los hombres y las personas con edades centrales.

GRÁFICO III-14
PENETRACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, 1997-2003
(Porcentaje sobre el total de la población)



Fuente: AIMC, *Marco General de los Medios en España*, 2004.

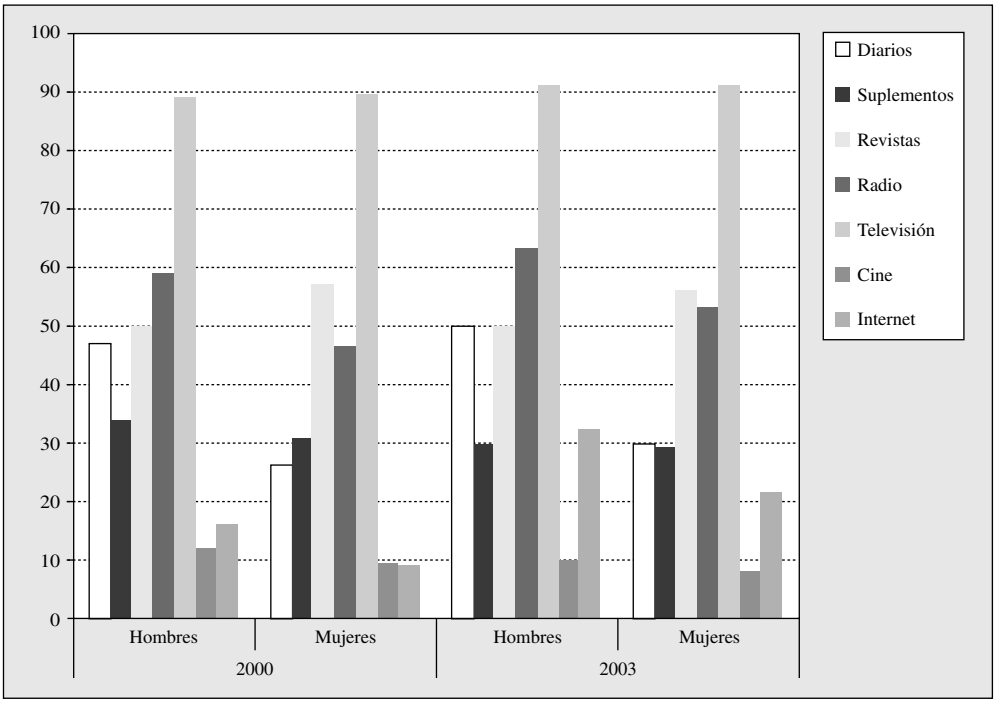
En lo referente a la lectura de publicaciones periódicas, la AIMC da cuenta de diferencias en los niveles de penetración de acuerdo con cada clase de publicación (gráfico III-15). La costumbre de leer a diario el periódico, desarrollada por casi cuatro de cada diez ciudadanos, y que ha aumentado ligeramente en el último año, es mucho más frecuente en la población masculina (concretamente la mitad de ésta) que en la femenina (tres de cada diez). Además, la consulta de este medio de información se encuentra asociada también a las edades centrales. Sin embargo, las revistas son de lectura más habitual entre las mujeres y entre los jóvenes.

Por lo que hace a Internet, al espectacular incremento de la población que accede a este medio entre 1997 y 2003, que supuso pasar de un 3 a un 27 por 100 del conjunto de la población españo-

GRÁFICO III-15

AUDIENCIA DE MEDIOS SEGÚN EL SEXO, 2000-2003

(Porcentajes de oyentes, espectadores, lectores sobre el total de la población)



Fuente: AIMC, *Marco General de los Medios en España*, 2004.

la mayor de 14 años, se suma el nada despreciable aumento del 25 por 100 registrado en el último año, muy superior al que se detectó el año anterior. Llama la atención la tendencia en este medio al equilibrio entre sexos, pues en sólo tres años la población usuaria, que se integraba mayoritariamente por hombres (63 por 100), ha visto aumentar el peso del colectivo femenino desde el 37 al 42 por 100. El perfil de edades ha corrido una suerte parecida, en tanto que ha perdido algo de peso la composición mayoritaria anterior, de personas entre 25 y 34 años. Si se observan los datos porcentuales con base en el conjunto de la población (cuadro III-42), puede advertirse, además, que el segmento cuya audiencia ha crecido más ha sido el de los más jóvenes. Los españoles de entre 14 y 19 años han pasado de ser usuarios de Internet de un 21 por 100 a un 59 por 100. El resto de los segmentos como mucho han duplicado su presencia porcentual.

CUADRO III-42
USO DE INTERNET SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS, 2000-2003
(Consulta hace 30 días o menos. Porcentajes sobre cada grupo de edad, sexo y clase social)

	2000	2003
Sexo		
Hombres	16,3	32,3
Mujeres	9	21,7
Edad		
14-19	21,1	58,8
20-24	26,2	54,2
25-34	22,7	41,3
35-44	13,3	29
45-54	8,5	20,1
55-64	2,7	7,4
65 y más	0,4	1,2
Clase social		
Alta	42,2	64,3
Media alta	23,1	43,9
Media	11,2	28
Media baja	4,8	13,9
Baja	1,7	5,7

Fuente: AIMC, *Marco General de los Medios en España*, 2004.

Las audiencias culturales

Entre los indicadores de participación de los ciudadanos en actividades culturales y de oferta de recursos, los referidos a la asistencia a representaciones teatrales y a exhibiciones cinematográficas, así como los concernientes a las visitas a museos y salas de exposiciones y la producción editorial, vienen registrando los valores más destacados.

En lo referente al teatro, los datos muestran un importante incremento de la audiencia entre 1994 y 2002 (cuadro III-43). Además, según la Sociedad General de Autores Españoles (SGAE)[61], entre 2001 y 2002 el público aumentó un 14 por 100, siendo las compañías profesionales las responsables de este notable incremento. Las funciones ofrecidas por éstas aumentaron un 26 por 100, mientras que las compañías semiprofesionales y aficionadas vieron descender su actividad un 11 por 100. Pese a ello, el capítulo de la financiación teatral arroja una ligera tendencia al descenso (del 40 al 37 por 100)

[61] *Anuario de las artes escénicas, musicales y audiovisuales 2003, 2004.*

CUADRO III-43
AUDIENCIAS DE TEATRO Y MUSEOS, 1999-2002 Y PRODUCCIÓN EDITORIAL, 1994-2003

	1994	2000	2002
Teatro			
Obras representadas	6.148	—	—
Espectadores	4.187.669	10.294.020	10.976.500
Recaudación (miles de euros)	72.890	82.894	114.442
Libros*			
Títulos	44.261	62.011	72.048
Ejemplares	180.181	233.157	238.747
Tirada media	4.071	3.760	3.314
Edición electrónica (títulos)	—	2.011	3.317
Museos			
Visitantes	31.032.761	42.455.484	—

* Los datos corresponden a los años 1994, 2000 y 2003.

Fuente: INE.

entre 1999 y 2002 de las funciones totalmente financiadas por los espectadores, y un aumento en contrapartida de las representaciones financiadas únicamente a través de subvenciones y patrocinios (del 33 al 38 por 100). Este hecho se encuentra seguramente entre las causas del descenso de la ratio entre recaudación y espectadores.

En cuanto a la producción editorial, los datos reflejan un continuo aumento del número de títulos, que sólo entre 2000 y 2003 alcanzó el 16 por 100. La tirada media (número de ejemplares por título), en cambio, sigue un curso de descenso debido, precisamente, al aumento de obras publicadas. Una de las novedades más interesantes en el ámbito de la producción editorial es su creciente permeabilidad al medio digital, como refleja el ritmo de aumento en el número de títulos editados en formato electrónico: un 64 por 100 en los últimos tres años.

Finalmente, por lo que hace al cine, los datos del Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA) indican que, después de varios años de aumento de la asistencia a salas de proyección a finales de la pasada década, en 2002 se registró una importante bajada que continuó produciéndose durante 2003 (cuadro III-44). El número de entradas vendidas en ese último año fue de 136,5 millones, un 3 por 100 menos que en el ejercicio anterior. Entre las posibles explicaciones a esta evolución cabría citar el

CUADRO III-44
ESPECTADORES EN SALAS DE CINE, 1996-2003
(Entradas vendidas)

Año	Cine español	Cine extranjero	Total
1996	10.394.001	96.319.870	106.713.871
1997	13.948.157	93.163.956	107.112.113
1998	14.117.253	105.772.517	119.889.770
1999	18.152.855	113.195.220	131.348.075
2000	13.422.006	121.968.507	135.390.513
2001	26.205.964	120.604.530	146.810.494
2002	19.018.156	121.698.198	140.716.354
2003	21.559.671	114.987.729	136.547.400

Fuente: ICAA, *El cine español, 1996-2003*, 2004.

incremento del precio de las localidades (superior en España en relación con el PIB per cápita a otros países de la Unión Europea) y el buen ritmo de implantación de las televisiones de pago, que partían de unos niveles de penetración bajos.

En lo concerniente a la recaudación, resalta la bajada del ritmo de crecimiento que venía registrándose hasta 2001. Si bien no ha dejado de aumentar, debido al incremento de los precios, el crecimiento se ha hecho más lento. En 2003 la recaudación total ascendió a 635 millones de euros, un 1,5 por 100 más que el año anterior. Los datos de 2003 son algo más positivos para el cine de producción nacional española, cuya recaudación aumentó proporcionalmente más que la extranjera.

1.6.2. Pocas novedades en la normativa y las políticas culturales

El año 2003 no ha sido abundante en el terreno de la regulación y las políticas culturales. Pese a todo, dos novedades legislativas merecen ser destacadas: la nueva Ley del Museo del Prado y el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

Nueva regulación del Museo del Prado

Una de las líneas de acción planteadas en el marco de la estrategia de modernización de los grandes museos ha sido la adaptación de su organización a las necesidades derivadas del incremento del número de visitantes y de la diversificación de la demanda de servicios a esas instituciones. La aprobación en noviembre de 2003, des-

pués de tres años de negociaciones, de la Ley 46/2003, de 25 de noviembre, reguladora del Museo Nacional del Prado, trata de dar respuesta a las nuevas demandas.

La ampliación de las instalaciones y la modernización del Museo del Prado a través del cambio de su naturaleza jurídica constituyen los ejes principales de la transformación emprendida (cuadro III-45). No exenta de polémica, la ampliación de sus principales unidades arquitectónicas (Museo del Prado, que comprende Villanueva, Los Jerónimos y el núcleo administrativo, y, por otro lado, el Casón del Buen Retiro) constituye la primera fase del proceso de transformación acometido, que habría de culminarse con la adecuación de su estructura organizativa a las nuevas necesidades y servicios demandados. La nueva Ley trata, así, de facilitar los instrumentos de gestión que demanda la ampliación, cuya consecución traerá consigo un incremento de los servicios que la institución venía prestando. La referencia de algunos grandes museos europeos, como la National Gallery de Londres y el Museo del Louvre, ha estado presente en la redacción del nuevo estatuto.

Entre los objetivos de la reforma del régimen jurídico destaca la dotación de una mayor flexibilidad que permita incrementar la responsabilidad del Museo en su propia financiación, mediante el

CUADRO III-45

PRINCIPALES ASPECTOS RECOGIDOS EN LA LEY 46/2003, DE 25 DE NOVIEMBRE, REGULADORA DEL MUSEO NACIONAL DEL PRADO

El Museo pasará de ser un Organismo Autónomo a Entidad de Derecho Público, acogiéndose a lo dispuesto en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La nueva entidad jurídica seguirá adscrita al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
Ejercerá sus funciones con autonomía de gestión, dentro de los límites establecidos por la Ley, y teniendo en cuenta, en todo caso, la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades culturales y sociales de España y la integridad y seguridad de las colecciones y fondos museísticos.
Se mantienen los órganos rectores del Museo, que serán: el Presidente, cargo que desempeña el titular de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte[62]; el Real Patronato; y el Director del Museo.
Los capítulos de régimen económico y de contratación de personal incorporan las novedades más significativas:

– El Museo gestionará directamente sus presupuestos e ingresos, estando sometido a la Ley General Presupuestaria en lo que resulte de aplicación a las entidades públicas empresariales, así como a la fiscalización de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas.
– El personal al servicio del Museo tendrá la consideración de personal laboral. Las condiciones laborales del personal se sujetarán al régimen que establezca su convenio colectivo.

[62] A partir de abril de 2004, al Ministerio de Cultura.

refuerzo de sus tres fuentes principales de recursos propios: las entradas, la comercialización de productos y el patrocinio. En este sentido, se pretende alcanzar, para el año 2006, un nivel de autofinanciación superior al 50 por 100 (en la actualidad se sitúa en el 27 por 100).

Nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual

La asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, acelerada sobre todo en el último año con la constitución de nuevos registros territoriales, ha hecho preciso un nuevo Reglamento del Registro de la Propiedad Intelectual[63], con tres objetivos: consolidar los registros territoriales como órganos descentralizados competentes en materia registral, que ejercen sus funciones con arreglo a un procedimiento unificado; dar cabida a las reformas introducidas en el procedimiento administrativo común; y adaptar el modelo registral a la aparición y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. En la línea de la reciente Ley de Marcas[64], suprime la exigencia de titulación pública como requisito indispensable para la inscripción en el Registro de los actos y contratos que transmitan y modifiquen los derechos de propiedad intelectual, tratando de simplificar el procedimiento para los titulares de derechos. Para adecuar la propiedad intelectual al desarrollo tecnológico y a su influencia en el proceso creativo, se incorpora la posibilidad de inscribir obras o producciones multimedia y páginas web, mediante referencia expresa.

1.7. Sociedad del conocimiento, investigación, desarrollo e innovación

La incorporación de las comunicaciones electrónicas en la estructura y dinámica de la sociedad europea constituye, desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa, uno de los fundamentos sobre los que se asientan las políticas sociolaborales y económicas. Pese a la trascendencia de las nuevas tecnologías en el ámbito internacional, España no alcanza aún los objetivos propuestos, si bien debe reconocerse el esfuerzo realizado en 2003 desde el punto de vista institucional. En términos comparados, se observa una buena posición en lo que se refiere a la penetración de la telefonía móvil o la disponi-

[63] Aprobado por RD 281/2003, de 7 de marzo.
[64] Ley 17/2001, de 7 de diciembre.

bilidad de servicios *on-line* desde la Administración; sin embargo, se registra un importante déficit en la proporción de hogares con ordenador personal, o en la utilización de Internet, lo que se deja sentir, dada la escasa utilización del comercio electrónico, especialmente en el ámbito empresarial; en lo que respecta a la I+D+i, aunque se ha dado cierto impulso, como puede observarse en el crecimiento del gasto (ligeramente superior el privado que el público), en el aumento del empleo en el sector, o en una representación femenina en éste superior a la europea, los resultados son poco favorables, como muestran los datos que evalúan la producción científica, la capacidad de innovar y las exportaciones de productos de alta tecnología.

Evolución en las TIC

Analizando con más detalle algunos resultados comparados sobre las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (cuadro III-46), puede observarse cómo, efectivamente, hay indicadores que recogen buenos resultados para España, como el relativo a la telefonía móvil, que alcanza elevadas cotas de penetración (alrededor del 80 por 100). Por el contrario, si bien la utilización del ordenador personal en Europa se extiende a más de la mitad de la población activa (53 por 100), España se encuentra aún lejos de alcanzar dicha cifra (36 por 100); además, la proporción de hogares españoles con ordenador personal se situó en un 32,2 por 100 en el año 2002, mientras la proporción de usuarios sólo alcanzaba al 37 por 100 de la población, lo que sitúa de nuevo a España en las últimas posiciones, junto a Grecia y Portugal, en relación a una media europea del 50 por 100.

En cuanto al uso de Internet, pese a que tanto en el ámbito educativo como en el laboral existe una elevada proporción de conexiones, su utilización real continúa por debajo de la media europea (el número de usuarios alcanzaba en 2003 al 37 por 100 respecto a la población total, frente al 50 por 100 en Europa[65]), si bien ha experimentado un fuerte incremento desde 2002 (año en que la cifra de usuarios contabilizaba el 20 por 100[66] frente a casi el 40 por 100 en Europa). Otros ámbitos registraban en 2002 un moderado uso de Internet, como la escuela (donde la utilizan poco más del 30 por 100

[65] Eurostat, *Statistics in focus,* Theme 4-16/2004.

[66] Debe advertirse que estas cifras varían con rapidez, de forma que según anunciaba el INE (nota de prensa de 17 de diciembre de 2003), a finales de 2003 la utilización de Internet en España alcanzaba al 34,2 por 100 de la población mayor de 15 años.

CUADRO III-46

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	Infraestructuras, 2002								Usuarios, 2002			
				Acceso Internet (%)					Población usuaria de		Trabajadores usuarios de (2)	
	Suscriptores teléfono móvil/100 hab. (0)	Población con PCs (núm./100 hab.) (0)	Empresas con PCs (%) (0)	Hogares (0)	Empresas (%) (0)	Escuelas (4)	Servidores seguros (núm./ 100.000 hab.) (0)	Administrador en línea (% servicios sobre total) (5)	PCs (%) (0)	Internet (núm./100 habitantes) (5)	PC (% pob. activa)	Con PC que reciben formación informática (% pob. activa)
Alemania	72,0	43,0	95,0	46,0	84,0	99,0	9,7	46,4	48,0	42,0	57,0	54,0
Austria	83,0	34,0	93,0	54,0	85,0	94,0	11,7	49,5	51,0	41,0	62,0	58,0
Bélgica	79,0	24,0	—	43,0	—	93,0	4,3	42,5	48,0	33,0	53,0	38,0
Dinamarca	83,0	58,0	98,0	67,0	95,0	100,0	12,3	69,4	76,0	47,0	72,0	71,0
España	**82,0**	**17,0**	**95,0**	**31,0**	**83,0**	**94,0**	**3,3**	**58,4**	**37,0**	**19,0**	**36,0**	**46,0**
Finlandia	85,0	44,0	99,0	55,0	96,0	99,0	14,3	69,5	66,0	51,0	70,0	72,0
Francia	65,0	35,0	—	36,0	—	89,0	4,2	61,5	50,0	31,0	45,0	51,0
Grecia	84,0	8,0	88,0	14,0	64,0	59,0	1,6	53,9	29,0	18,0	35,0	44,0
Holanda	72,0	43,0	94,0	68,0	85,0	92,0	8,3	42,0	74,0	53,0	72,0	53,0
Irlanda	76,0	39,0	95,0	57,0	83,0	99,0	15,1	84,7	44,0	27,0	46,0	56,0
Italia	93,0	19,0	95,0	35,0	74,0	88,0	2,0	51,2	50,0	30,0	59,0	30,0
Luxemburgo	101,0	52,0	97,0	54,0	79,0	67,0	22,0	22,4	59,0	37,0	56,0	60,0
Portugal	82,0	12,0	84,0	31,0	69,0	92,0	2,1	56,3	32,0	36,0	32,0	37,0
Suecia	89,0	56,0	99,0	66,0	95,0	99,0	14,0	81,4	76,0	57,0	73,0	64,0
Reino Unido	84,0	37,0	89,0	50,0	54,0	99,0	17,1	62,9	56,0	41,0	58,0	53,0
UE-15	**—**	**—**	**94,0**	**43,0**	**81,0**	**90,0**	**7,9**	**—**	**50,0**	**36,0**	**53,0**	**49,0**

CUADRO III-46 *(Continuación)*

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	Sanidad, 2002		Educación y Formación, 2002					Desarrollo de Mercado						
	Médicos conectados a Internet (%) (5)	Médicos que intercambian datos identificables de pacientes (%) (0)	Dotación escolar (núm./100 alumnos) (4)		Utilización de Internet en la Escuela (4)		Uso de e-Learning en el trabajo (% empleados) 2002 (0)	Mercado TIC 2002 (% sobre PIB a precios corrientes) (0)	Gasto (% sobre PIB) 2003 (3)		Precio Internet: servicio más barato en cada tipo de acceso (eur/mes), 2002 (0)		Comercio electrónico en empresas > 9 empleados, 2001* (0)	
			PCs disponibles	PCs conectados a Internet (% PCs disponibles)	Profesores que usan Internet en su asignatura (%)	Profesores con formación informática (%)			TI	Telecomunica-ciones	ADSL	Cable módem	Compran online (%)	Venden online (%)
Alemania	42,0	13,0	7,4	58,7	50,0	34,0	19,0	6,2	3,0	3,1	27,0	12,0	97,0	99,0
Austria	57,5	53,0	12,3	54,5	46,0	50,0	17,0	6,1	2,9	3,2	29,0	45,0	78,0	70,0
Bélgica	50,0	60,0	11,1	42,1	51,0	37,0	12,0	6,0*	3,0	3,5	33,0	30,0	—	—
Dinamarca	89,5	85,0	31,2	81,2	84,0	69,0	17,0	6,6	3,4	3,1	48,0	10,0	48,0	36,0
España	**47,6**	**30,0**	**12,2**	**60,1**	**31,0**	**46,0**	**13,0**	**5,0**	**1,6**	**3,2**	**45,0**	**38,0**	**35,0**	**45,0**
Finlandia	93,9	11,0	16,0	75,3	73,0	60,0	19,0	6,6	3,4	3,2	53,0	43,0	54,0	60,0
Francia	76,0	20,0	12,1	52,0	39,0	32,0	5,0	5,8	3,3	2,6	32,0	32,0	—	—
Grecia	24,0	17,0	8,0	50,5	17,0	22,0	6,0	5,2	1,2	3,8	—	—	63,0	67,0
Holanda	72,3	62,0	12,6	43,1	46,0	33,0	19,0	7,0	3,7	3,4	33,0	31,0	73,0	75,0
Irlanda	57,0	12,0	9,7	51,8	67,0	58,0	14,0	4,6	1,8	2,8	113,0	25,0	52,0	53,0
Italia	65,1	24,0	6,7	45,9	38,0	26,0	15,0	5,1	1,9	3,1	25,0	—	38,0	64,0
Luxemburgo	54,3	9,0	14,2	51,0	30,0	30,0	16,0	—	4,5	2,4	54,0	64,0	80,0	73,0
Portugal	40,0	20,0	7,9	68,2	43,0	37,0	8,0	6,3	1,9	4,4	38,0	16,0	69,0	61,0
Suecia	97,5	28,0	13,6	80,4	65,0	46,0	16,0	8,3	4,4	3,8	35,0	29,0	—	92,0
Reino Unido	97,4	28,0	14,5	73,5	69,0	64,0	17,0	7,1	4,0	3,5	34,0	51,0	—	—
UE-15	**—**	**27,0**	**10,8**	**58,1**	**48,0**	**40,0**	**14,0**	**6,1**	**3,0**	**3,2**	**—**	**—**	**—**	**83,0**

(*) Utilización de Internet para realizar el 1% o más de todas sus compras, o para generar el 1% o más de sus ingresos por ventas.

Fuentes: (0) Comisión Europea, *Information Society Statistics, 1997-2002*; (1) Comisión Europea, *Statistical Indicators Benchmarking the Information Society, 2003*; (2) Eurostat, *Statistics in Focus,* Theme 4-38/2003; (3) Eurostat, *Structural Indicators;* (4) *Flash Eurobarómetro núm. 118-119 (febrero 2002)*; (5) *e-Europe Benchmarking* (datos a abril de 2002 para e-Administración y a junio 2002 para usuarios Internet y e-Salud).

de los profesores frente a casi el 50 por 100 en Europa), o los médicos (cuya proporción de usuarios es del 47,6 por 100, sólo superior a la registrada en Grecia, Portugal y Alemania). También merece destacarse la todavía insuficiente presencia de las conexiones de banda ancha, que permiten la transmisión de datos e información a mayor velocidad y con más amplias capacidades, si bien los últimos datos disponbibles referidos a 2003 hablan de una evidente evolución en España, al registrar una proporción del 54 por 100 de empresas que utilizan esta tecnología frente a una media europea del 41 por 100[67].

Para entender el lento ritmo de avance en la utilización de servicios a través de Internet, convendría quizás fijarse en la escasa proporción de servidores seguros, que sitúa a España en uno de los últimos puestos en el entorno europeo, mejorando únicamente la situación de Portugal, Italia o Grecia, lo que no hace sino fomentar la sensación de inseguridad entre los usuarios. Por otro lado, los precios alcanzados por los servicios ofrecidos en los accesos más frecuentes (ADSL y cable módem), sólo superados por los fijados en Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda o Reino Unido, según el caso, tampoco estimulan un incremento de dicha utilización. En cambio, la Administración española está adquiriendo un claro papel dinamizador del uso de Internet, incrementando la disponibilidad de servicios públicos en red, indicador para el que España ocupa una buena posición en el ámbito europeo (casi el 60 por 100 son accesibles a través de Internet). Según Eurostat[68], la preferencia del ciudadano europeo en la utilización de estos servicios se decanta hacia los que no requieran demasiados datos personales, aunque se reconocen los beneficios de su disponibilidad en términos de comodidad, facilidad de uso y ahorro de tiempo.

En lo que afecta al mercado en tecnologías de la información y la comunicación, las cifras han experimentado un ligero repunte (5 por 100 respecto al PIB), y, aunque el gasto correspondiente a tecnologías de la información refleja para 2003 la segunda peor cifra de Unión Europea (1,6 por 100 sobre el PIB, frente al 3,0 por 100 de media

[67] Eurostat, *Statistics in focus,* Theme 4-16/2004.

[68] Comisión Europea, Statistical Indicators Benchmarking in the Information Society (SIBIS), *eEurope 2005 Key Figures for Benchmarking EU-15* (proyecto que forma parte del Programa europeo «Tecnología de la Sociedad de la Información», 1998-2002).

europea), el correspondiente a telecomunicaciones se alinea con la media en Europa (3,2 por 100 respecto al PIB), por encima del registrado por países tecnológicamente avanzados, como Alemania, Dinamarca, Francia o Luxemburgo.

Respecto al comercio electrónico, sólo el 35 por 100 de las empresas españolas con más de nueve empleados compraban *on-line* en 2001, registrando la cifra más baja de las recogidas, mientras el 45 por 100 realizaba alguna de sus ventas por red, frente al 83 por 100 alcanzado por la media europea. Según el Informe *E-Commerce in Europe*[69], las barreras al uso de Internet por parte de las empresas españolas en ese mismo año se referían sobre todo a la falta de seguridad de las transmisiones, la lentitud en el intercambio de datos, o a los elevados costes de acceso. Concretamente, los problemas que las empresas españolas consideran fundamentales para realizar sus compras hacen referencia a la incertidumbre creada en torno a los contratos, los términos del reparto y las garantías de pago; sin embargo, sobre las ventas afectan más otros parámetros, como los problemas en determinados canales de venta o la producción de unos bienes y servicios que no se ajustan a su distribución por correo electrónico.

Gasto en I+D+i

La intensidad de gasto en I+D ha experimentado un ligero repunte en Europa entre 2000 y 2002 (cuadro III-47), pasando del 1,93 al 1,99 por 100 respectivamente (lejos aún del mencionado 3 por 100, sólo superado por Finlandia y Suecia), y también en España, que ha pasado del 0,94 al 1,03 por 100 en el mismo período, cifra aún insuficiente en relación a la media europea. Respecto a su distribución, el gasto privado en I+D en Europa (65 por 100) se mantiene muy por encima del público (donde el 15 por 100 corresponde a la Administración Pública y el 22 por 100 a educación superior), mientras en España el 54,8 por 100 del gasto corresponde a la empresa privada, ligeramente superior al 45,2 por 100 de gasto público (donde el 29,8 por 100 procede del sector educativo y el 15,4 por 100 de fondos gubernamentales). La perspectiva regional de estos datos[70] indica que las regiones alemanas lideraban, en 2001, el gasto en la empresa privada, mientras las correspondientes a Grecia, España, Portugal

[69] Eurostat, *E-Commerce in Europe. Results of the pilot surveys carried out in 2001*, julio 2002.

[70] Eurostat, *Statistics in focus,* Theme 9-3/2004.

CUADRO III-47

PRINCIPALES INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	Inversión y producción I+D						Formación	Investigación				Innovación				
	Intensidad del gasto (GERD[1]/ GDP)	Distribución del gasto por sector institucional (% GERD)			Empleo		Mujeres doctoras graduadas (% total)	Investigadores		Publicaciones científicas		Patentes solicitadas (por millón hab.)		Mercado y competitividad		
		Empresa privada (BES)	Gobierno (GOV)	Ed. Superior (HES)	Industrias de alta y media tecnología[4] (% empleo total)	Servicios intensivos en conocimiento[5] (% empleo total)		Total (por 1.000 empleados)	Mujeres investigadoras (% total)	(por millón hab.)	Copublicaciones público-privadas de total investigadores (miles)	Solicitudes EPO[2]	Solicitudes USPTO[3]	Exportaciones Alta Tecnología (%)	Balanza Pagos Tecnológica (Ingresos en % PIB)	Productividad (PIB/hora trabajada a precios corrientes en PPC)
	2002				2001		2001	2001		2002	2001	2000	2002	2001		2002
Alemania	2,50	70,00	15,00	15,00	9,19	29,24	35,3	6,55	15,5	731	5,4	259	137,0	15,8	0,79	36,4
Austria	1,94	63,00	7,00	30,00	5,22	27,03	37,1	4,88	18,8	871	–	131	65,4	14,6	1,29	34,8
Bélgica	2,17	75,00	5,00	20,00	5,64	45,41	31,9	6,95	–	929	10,7	124	70,5	9,0	2,51	42,2
Dinamarca	2,40	70,00	12,00	18,00	5,74	46,63	37,4	6,86	28,0	1.332	14,4	151	83,7	14,0	0,96	35,9
España[6]	**1,03**	**54,80**	**15,40**	**29,80**	**4,32**	**35,78**	**42,9**	**4,52**	**35,7**	**567**	**0,8**	**18**	**8,0**	**6,1**	**0,03**	**27,7**
Finlandia	3,49	72,00	10,00	18,00	6,85	34,19	45,8	13,77	29,1	1.309	4,4	259	158,4	21,1	0,08	32,4
Francia	2,20	62,00	16,00	22,00	6,13	39,27	42,7	6,55	27,5	712	4,6	121	67,9	25,6	0,24	39,6
Grecia	0,67	30,00	22,00	48,00	1,13	27,31	–	3,30	40,9	458	3,1	4	2,0	5,5	–	23,0
Holanda	1,94	58,00	12,00	30,00	3,80	53,51	31,5	5,21	–	1.093	13,2	187	86,3	22,3	1,30	38,9
Irlanda	1,17	68,00	9,00	23,00	6,92	28,46	44,4	4,98	26,59*	647	2,8	62	32,1	40,8	–	39,5
Italia	1,07	50,00	20,00	30,00	6,36	30,72	50,8	2,82	27,9	545	5,0	65	30,3	8,5	0,07	37,2
Portugal	0,84	32,00	10,00	40,00	3,21	23,53	50,7	3,51	46,6	339	–	3	1,3	6,8	0,31	19,8
Suecia	4,27	78,00	2,00	20,00	8,26	51,21	39,2	10,10	36,31*	1.598	8,4	248	187,0	14,2	–	31,8
Reino Unido	1,84	65,00	12,00	23,00	5,06	48,80	39,5	5,49	35,2*	1.021	10,0	92	64,2	26,4	1,20	29,3
UE	**1,99**	**65,00**	**13,00**	**22,00**	**6,23**	**37,27**	**39,6**	**5,68**	**27,2**	**673**	**6,8**	**128**	**71,2**	**19,8**	**–**	**33,8**

(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.
(6) Los datos relativos a distribución del gasto y a mujeres investigadoras proceden de la Estadística sobre actividades I+D 2002 del INE.
(*) Las cifras se refieren a 1999, no a 2001.

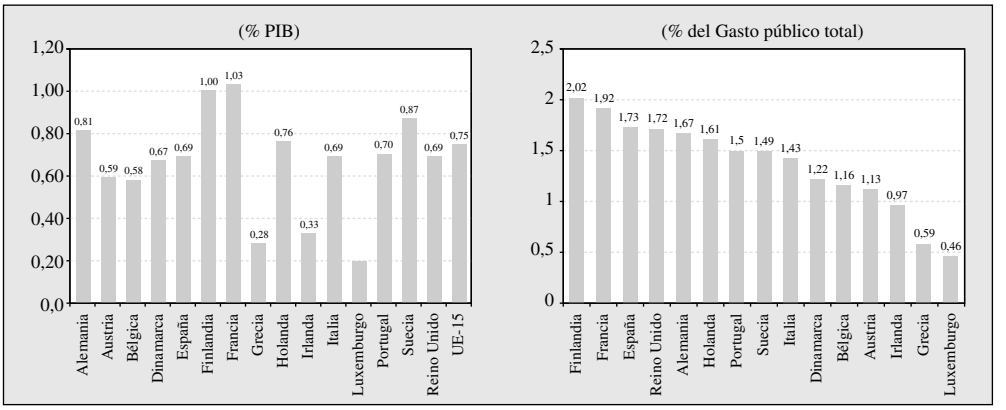
Fuente: Eurostat.

o Italia mostraban una intensidad de gasto, total y procedente del sector privado, inferior al promedio.

Por lo que hace al presupuesto público destinado a I+D+i[71], España ocupaba en 2002 una posición inferior a la media europea (gráfico III-16). No obstante, los datos presupuestarios referidos a la totalidad del gasto público la sitúan en tercer lugar, es decir, España ocupa uno de los primeros lugares en cuanto a la importancia que otorga el Gobierno a los fondos públicos para I+D, lo que, como ya se ha visto, no se refleja en la intensidad de gasto público en I+D. Y un dato interesante corresponde al hecho de que la proporción destinada a «defensa» representa el 15,4 por 100 del presupuesto público europeo destinado a I+D, debido, entre otras, a la contribución española, que alcanzaba en 2002 el 30,2 por 100 de la totalidad, la segunda más alta después del Reino Unido. En este sentido, y según la Comisión, existe en Europa una cierta fragmentación entre la investigación civil y la militar, lo que resta capacidad para transferir el resultado de la investigación militar a otras aplicaciones tecnológicas[72].

GRÁFICO III-16

PRESUPUESTO PÚBLICO DESTINADO A LA ASIGNACIÓN DE FONDOS O INVERSIONES EN I+D EN EUROPA, 2002

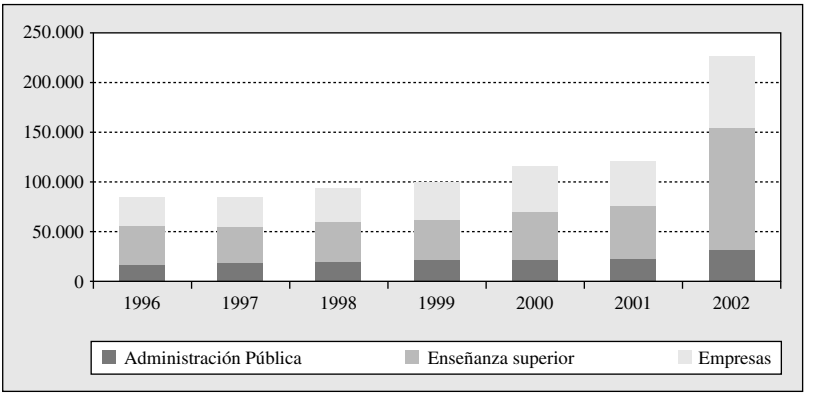


Fuente: Eurostat, *Statistics in focus,* Theme 9-7/2003.

[71] Hay que advertir que se trata de estimaciones Eurostat basadas en datos provisionales, menos precisos y de comparación menos fiable que los relativos al gasto total.

[72] Comisión Europea, *Third European Report on Science and Technology Indicators 2003.*

GRÁFICO III-17
EVOLUCIÓN DE PERSONAL I+D EN ESPAÑA DISTRIBUIDO POR SECTORES, 1996-2002



Fuente: INE, *Estadística sobre actividades de I+D.*

Empleo en I+D

La situación del empleo en I+D en Europa muestra una proporción de personal ocupado inferior en el sector gubernamental (20,2 por 100 en 2000) que en el educativo (35,4 por 100) y en el privado (44,4 por 100). La perspectiva regional sitúa de nuevo a Alemania en posición dominante en todos los sectores a excepción del educativo, para los que Suecia y Grecia lideran la actividad laboral[73].

Paradójicamente, si bien la población ocupada en el sector industrial europeo es superior a la de Japón o Estados Unidos, la proporción de trabajadores en los sectores de alta y media tecnología es inferior (37 por 100 sobre el total de empleados en industrias manufactureras, frente al 40,4 por 100 de Japón o el 41 por 100 de EEUU). Esto se deja sentir en los valores de la productividad, que, tanto en el sector de alta y media tecnología como en el de servicios intensivos en conocimiento, resultan ser más bajos en Europa. En ambos casos España se situaba por debajo de la media europea en 2001.

Sin embargo, frente a la lenta evolución en el período 1996-2001, el personal de I+D en España correspondiente al año 2002 casi duplica el del año anterior (gráfico III-17), pasando de 125.750 a más de 232.000 personas. El ámbito educativo fue el que recogió un mayor incremento, casi un 57 por 100, en ese año.

[73] Eurostat, *Statistics in focus,* Theme 9-4/2004.

En relación al potencial de recursos humanos, España alcanzaba en 2001 el 4 por 100 sobre el total de la población activa, frente al 4,9 por 100 en Europa. Además, la representación femenina superaba ligeramente la media, tanto en el total (un 1,6 por 100 en España. frente a un 1,5 por 100 en la Unión Europea) como entre los doctores (43 frente al 39,6 por 100). Por otra parte, si bien la proporción de personal investigador en España se ha reducido algo en 2001 respecto a 1999 (4,52 por 100 y 4,56 por 100, respectivamente), manteniéndose por debajo de una cifra europea en aumento (5,68 por 100 frente al 5,4 por 100 de 1999), la tasa de mujeres investigadoras es significativa, alcanzando el 35,7 por 100 sobre el total en 2001, frente al 27,2 por 100 para Europa.

Peores resultados para producción científica e innovación

La producción científica, medida por el número de publicaciones, ha experimentado un descenso entre 2000 y 2002 en el ámbito español, pero más todavía en el europeo, lo que se ha traducido en un acortamiento de distancias entre la cifra alcanzada por España y por el conjunto de la Unión Europea (567 y 673 publicaciones por millón de habitantes, respectivamente). Sin embargo, el indicador relativo a la cooperación en la producción científica (número de copublicaciones público-privadas), sitúa a España en el último lugar en 2001.

Las exportaciones de productos de alta tecnología reflejan la capacidad de los países para comercializar los resultados de la investigación e innovación tecnológica en mercados internacionales. En este ámbito, España presentaba el segundo valor más bajo de la Unión Europea en 2001, únicamente por delante de Grecia. De igual forma, la balanza de pagos española en intangibles (conocimiento y servicios técnicos) mostraba la cifra más baja del entorno europeo. Y, en lo que respecta a la productividad laboral, fuertemente influida por la capacidad de innovar, España se situaba en una posición relativamente peor, si bien es cierto que la tasa de crecimiento de este indicador en Europa entre 1997 y 2002 también se ha ralentizado, alcanzando un 1,48 por 100 frente al 2,13 por 100 de Estados Unidos.

A su vez, el número de patentes, que permite medir la producción de innovación en los países en la medida que refleja el nivel de protección y explotación de las invenciones, indica una pésima situación española en el marco europeo, únicamente próxima a las de Grecia y Portugal. Por este motivo, deberían establecerse mecanismos que favorecieran la investigación española que genera patentes,

introduciendo desgravaciones fiscales adicionales para los gastos derivados de la gestión del depósito y extensión internacional de dichas patentes, e incrementando la importancia de dicho parámetro para la concesión de ayudas a proyectos de I+D empresariales.

Convergencia en las TIC entre las regiones españolas

Los datos más recientes relativos a la conexión de Internet en los hogares españoles indican que las mayores cuotas de penetración en 2003 se registraban en Cataluña, País Vasco, Madrid y Melilla, con tasas superiores al 31 por 100 de viviendas conectadas. En todos los casos, el sistema de conexión más habitual es la línea telefónica convencional, que en media supone más del 70 por 100 de las conexiones; el resto corresponde a diversos sistemas de conexión por banda ancha, que ha experimentado un considerable incremento respecto a 2002, especialmente en relación a la línea ADSL, que del 11,8 por 100 registrado en ese año ha pasado a representar un 24,2 por 100 respecto al total de conexiones en 2003 (gráfico III-18). Pero cabe destacar la tendencia hacia una cierta convergencia tecnológica. Un reciente estudio[74] sobre esta cuestión en perspectiva territorial basado en un conjunto de indicadores a partir de los cuales se elabora un índice sintético global señala que mientras la distancia entre la Comunidad Autónoma con mayor y menor valor en dicho índice era en 2001 de 104 puntos, en 2003 era de 83 puntos, lo que puede obedecer en parte al esfuerzo que están realizando las distintas Administraciones Públicas para impulsar este desarrollo convergente.

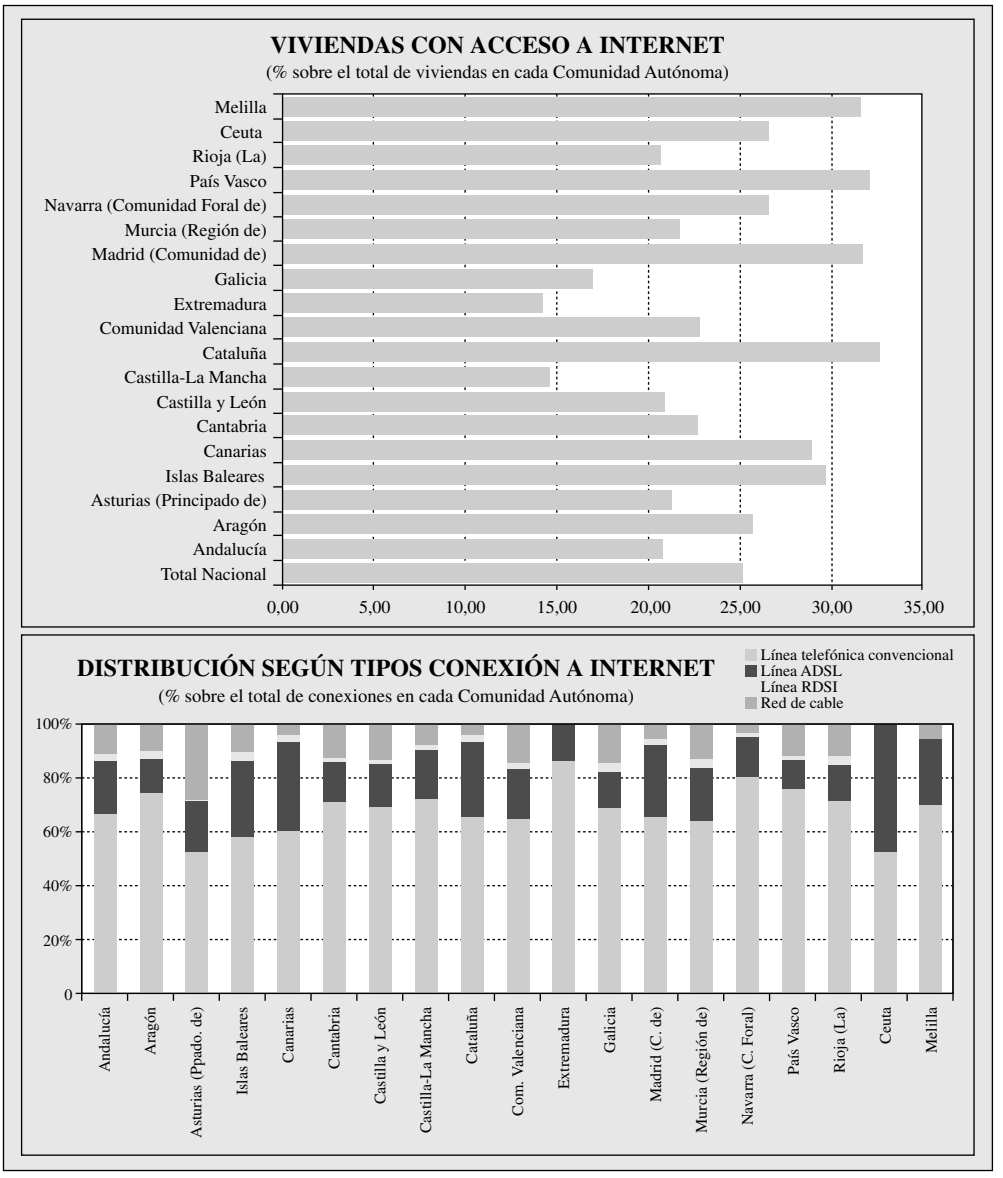
1.7.1. **Impulso de las políticas para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento**

Alcanzadas ciertas cotas en la evolución de las TIC, la inquietud actual de las sociedades desarrolladas se centra en la apertura global de las redes tecnológicas. Así se manifestó en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra (diciembre de 2003), coordinada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, organismo perteneciente a Naciones Unidas. El resultado de esa cumbre se plasmó en un Plan de Acción y en una Declaración de Principios, ambos orientados hacia la promoción plural y democrática de la sociedad de la información, y más en con-

[74] Universidad Autónoma de Madrid, Centro de Predicción Económica (CEPREDE), *Informe de Penetración Regional de la Nueva Economía,* 2003.

GRÁFICO III-18

ACCESO A INTERNET Y TIPOS DE CONEXIÓN POR CCAA, 2003



ADSL: Línea de Abonado Digital Asimétrica, posibilita ancho de banda de transmisión por pares de cobre similar a la proporcionada por la red de fibra óptica, cable coaxial, o acceso radio.

RDSI: Red Digital de Servicios Integrados, tecnología que permite la transmisión simultánea de datos analógicos y digitales, sobre cableado telefónico.

Red de Cable: Red de fibra óptica.

Fuente: INE, *Encuesta de Hogares sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación* (Segundo trimestre 2003).

creto en la reducción de la «brecha digital» entre los países más y menos desarrollados del mundo, objetivo que pretende alcanzarse antes de 2015.

Iniciativa europea de crecimiento

Con carácter previo, la Unión Europea presentaba en mayo de 2003 su aportación a dicha Cumbre[75], expresando su punto de vista en relación a los contenidos de la Declaración política, objetivos y características del Plan de Acción, así como los procedimientos utilizados para el impulso de la participación global en este ámbito. Queda pendiente su participación en la segunda fase del proceso, la Cumbre de Túnez, que se celebrará en noviembre de 2005, y en la que se incluirán nuevas propuestas.

Las nuevas tecnologías afectan directamente al crecimiento económico, tal y como se recoge en un documento presentado por la Comisión a finales de 2003, *la Iniciativa Europea de Crecimiento*[76], cuyo objeto es impulsar la inversión pública y privada en redes y conocimiento. El núcleo de la iniciativa es el Programa «Quick Start», que persigue «garantizar el acceso general a las comunicaciones de banda ancha antes de 2005», a través de tres proyectos: *brecha digital,* para llevar tecnología a las zonas rurales; *comunicaciones y tecnologías móviles,* para el impulso de tecnologías de tercera generación; e *infraestructura de redes de investigación basada en las TIC,* para la mejora de la Red de investigadores Géant. Así, junto a la potenciación de la generación de conocimiento se amplía la infraestructura necesaria para su utilización en cualquier punto de la Unión Europea, lo que supone también un estímulo para la competitividad empresarial.

Por su parte, la inversión en conocimiento y capital humano repercutirá en la creación de empleo: en 2002, un 27 por 100 de la población europea había realizado estudios superiores en Ciencia y Tecnología, de los cuales el 15 por 100 estaban ocupados en un

[75] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia una asociación mundial para la sociedad de la información: perspectiva de la Unión Europea en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) de las Naciones Unidas* [COM (2003) 271 final].

[76] Comisión de las Comunidades Europeas, *Iniciativa Europea de Crecimiento. Invertir en redes y conocimiento para estimular el crecimiento y el empleo* [COM (2003) 690 final].

empleo relacionado con la formación adquirida (en España, donde se alcanzó el 36 por 100 de licenciaturas en Ciencia y Tecnología, el número de científicos que no trabajaban en este ámbito superaba la media europea, con el 21 por 100).

En este empeño de generalizar la disponibilidad y el uso de los servicios ofrecidos a través de las nuevas tecnologías son fundamentales dos aspectos, contemplados en el Plan de Acción eEurope 2005[77]: por una parte, el papel desempeñado por la Administración Pública como proveedora de información y servicios, estímulo de nuevos mercados, promotora de nuevas plataformas interoperativas, o intermediaria en conflictos de intereses comerciales; y, por otra, el desarrollo de «multiplataformas» capaces de agrupar los servicios de industrias convergentes, como telecomunicaciones, radiodifusión, cable, Internet, informática, edición y medios de comunicación.

En este sentido, si bien es cierto que la penetración conseguida por los dispositivos móviles en España y Europa es elevada, la plena evolución hacia la denominada «tercera generación» depende de múltiples factores, tales como la asignación suficiente de radiofrecuencias, la regulación a través de un marco normativo claro[78], el fomento de la confianza de los consumidores, o la promoción de un sistema de gestión de derechos digitales que defienda con efectividad la libertad de elección del consumidor en el acceso a los servicios de la sociedad de la información.

Un aspecto más merece atención, y es el relativo a la seguridad en el funcionamiento de Internet, convertida ya en prioridad política de primer orden, que exige una creciente responsabilidad por parte de los gobiernos. Para impulsar una gestión coordinada, los ministros de Telecomunicaciones de la Unión Europea han propuesto la creación de la Agencia Europea de Seguridad de Redes y de Información, que se encargará de facilitar la aplicación de las medidas comunitarias en este ámbito y de reforzar la coordinación entre Estados

[77] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM(2002) 263 final]. La Resolución 2003/C 48/02, de 18 de febrero de 2003, aprueba la aplicación del Plan de Acción eEurope 2005.

[78] Las Directivas 2002/19/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE conforman el nuevo paquete regulador de las comunicaciones electrónicas, de aplicación desde el 25 de julio de 2003.

miembros con el fin de garantizar el mayor grado de seguridad en el uso de las redes[79].

Nuevo enfoque de la política TIC española

El Gobierno español, consciente de que el ritmo de implantación de las nuevas tecnologías en España quedaba retrasado, creó, el 27 de noviembre de 2002 y a propuesta del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España. De su primer Informe (1 de abril de 2003) se extraen algunas recomendaciones que inciden en la necesidad de elaborar un Plan más realista (dotado de liderazgo político, medios para su gestión y mayor difusión); potenciar algunas iniciativas, como la relativa a la formación 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, ya mencionadas en la Memoria de 2002.

El Consejo de Ministros del 11 de julio de 2003 aprobó el Programa España.es, de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España (cuadro III-48). Con un presupuesto de 1.029 millones de euros (frente a los 4.958 previstos para el fracasado Programa Info XXI), y la máxima prioridad política, el Programa consta de seis líneas maestras: tres verticales (Administración electrónica, educación y Pyme), y tres horizontales (accesibilidad y formación, contenidos digitales y comunicación). Una de sus prioridades, por tanto, es la Administración electrónica, cuyo Plan de acción se publicaba en mayo de 2003[80], anticipándose a la del Programa España.es.

Especialmente importante sería la ejecución del Plan de Comunicación (Comunicación.es), que, dotado de los recursos necesarios, debería servir para difundir las ventajas de las nuevas tecnologías y de Internet entre ciudadanos y empresas, y cuyo lanzamiento, según el propio texto del Programa de Actuaciones, estaba inicialmente previsto para el pasado mes de noviembre de 2003 en la denomina-

[79] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información [COM (2003) 63 final]. Acuerdo alcanzado por el Consejo y el Parlamento Europeos ante la Comisión el 20 de noviembre de 2003.

[80] Ministerio de Administraciones Públicas, *Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España* (8 de mayo de 2003).

CUADRO III-48

LÍNEAS MAESTRAS DEL PROGRAMA ESPAÑA.ES, 2004-2005

Actuación	Presupuesto y Agentes	Objetivos
Actuaciones Verticales		
Administración.es	180 MM euros M.° Administraciones Públicas M.° Ciencia y Tecnología*	– Facilitar el acceso público a los usuarios. – Impulsar el desarrollo de servicios. – Facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas. – Apoyar la reorganización interna de procesos en las Administraciones Públicas.
Educación.es	249 MM euros Comunidades Autónomas M.° Ciencia y Tecnología M.° Educación, Cultura y Deporte	– Formar a las nuevas generaciones escolares en cualificaciones técnicas que demanda la SI, e incorporar nuevas tecnologías en proceso educativo. – Dotar a los docentes de medios y formación para utilización de nuevas tecnologías en las aulas. – Crear el portal educación.es con contenidos y servicios para la comunidad educativa.
Pyme.es	132 MM euros M.° Economía M.° Ciencia y Tecnología	– Desarrollar e implantar soluciones y servicios por sectores. – Desarrollar servicios básicos de telecomunicación. – Priorizar servicios de e-Administración (fiscales, Seg. Social, licencias, contratación pública) y generalizar su uso. – Desarrollar aspectos normativos para impulso e-Confianza. – Asesorar, formar, comunicar contenidos genéricos/específicos.
Actuaciones Horizontales		
Navega.es	240 MM euros M.° Agric., Pesca y Alim. Fed. Esp. Municip. y Provincias M.° Ciencia y Tecnología* M.° Trabajo y A. Sociales M.° Administraciones Públicas	– Mejorar la red de Centros de Acceso Público y gratuito a Internet en Banda Ancha (programas Internet Rural e Internet en las Bibliotecas). – Resolver formación digital con planes destinados a los ciudadanos y a la integración digital (discapacitados, integración social colectivos).
Contenidos.es	220 MM euros M.° Ciencia y Tecnología* Mº Educación, Cultura y Deporte	– Patrimonio.es: diseño y puesta en marcha de programa digitalización, conservación, catalogación, difusión y explotación Patrimonio Español. – Seguridad.es: iniciativas para impulsar e-Confianza (aumentar seguridad en redes, crear contenidos para menores y controlar contenidos ilícitos o perjudiciales).
Comunicación.es	16 MM euros M.° Ciencia y Tecnología*	– Informar de los programas y acercar SI a ciudadanos y empresas mediante campañas dirigidas a los distintos colectivos.

* El MCyT actuará a través de la Entidad Pública Empresarial Red.es, que entre sus competencias tiene contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y la Sociedad de la Información en España.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en *España.es. Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España* (Ministerio de Ciencia y Tecnología).

da «campaña paraguas» o de comunicación integral. Hasta el momento no hay datos de ninguna actuación en este sentido.

Cabe mencionar, entre los escasos objetivos alcanzados del Plan Info XXI, la creación de la oficina virtual de la Agencia Tributaria, que tramitó 1,7 millones de declaraciones de IRPF en 2002, y la puesta en marcha del sistema RED (Remisión Electrónica de Documentos) para agilizar la relación entre empresas y Seguridad Social.

Los informes de evaluación emitidos por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a este respecto, como el *Balance de Legislatura 2000-2004* o el último estudio de Red.es[81] que analiza la demanda de servicios de telecomunicaciones y sociedad de la información en los hogares españoles, no recogen aún los resultados de la aplicación de España.es, por lo que será necesario esperar a la disponibilidad de estos datos para constatar la evolución del nuevo programa.

Otros desarrollos normativos

Destacan en el ámbito nacional otros desarrollos normativos. En primer lugar, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones[82], que actualiza la Ley 11/1998, de 24 de abril, transpone al ordenamiento español el nuevo paquete de Directivas de 2002[83], adaptando la regulación española al marco europeo relativo a la liberalización de las infraestructuras y la plena competencia de los mercados de telecomunicaciones; su contenido ya fue desarrollado en la Memoria del CES correspondiente a 2002. Debe mencionarse igualmente la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica, cuyos propósitos son la generación de confianza en aplicaciones telemáticas y la agilización tanto de los trámites administrativos como de las operaciones realizadas vía comercio electrónico. Esta Ley incorpora una serie de aspectos novedosos, como el establecimiento de un marco para el Documento Nacional de Identidad electrónico, la emi-

[81] MCyT, Red.es, *Estudio de demanda de servicios de telecomunicaciones y sociedad de la información que se ofertan al segmento residencial en España.* Primera oleada (julio-septiembre 2003). Principales resultados.

[82] El Anteproyecto de Ley fue remitido al CES el 26 de febrero de 2003, dando lugar al Dictamen 3/2003.

[83] Integrado por una Directiva Marco (2002/21/CE), y cuatro específicas: Directiva autorización (2002/20/CE), Directiva acceso (2002/19/CE), Directiva Servicio Universal (2002/22/CE) y Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (2002/58/CE). Además incorpora la Directiva que regula la competencia de los mercados (2002/77/CE), así como la Decisión 676/2002/CE relativa al Espectro radioeléctrico.

sión de certificados por parte de personas jurídicas como firmantes, la eliminación del Registro de prestadores de servicios de certificación, o la promoción de la autorregulación de la industria.

Y, finalmente, la regulación de las infraestructuras de telecomunicaciones en los edificios[84], que define la adaptación técnica que deben incorporar las viviendas para acoger los nuevos servicios de telecomunicación (televisión digital terrestre, servicios de cable o telefonía vía radio, entre otros).

1.7.2. **Estrategias para la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i)**

Un ambicioso marco normativo europeo

En la línea de incrementar la inversión en I+D, más aún ante el objetivo de alcanzar un 3 por 100 del PIB en gasto en I+D en 2010, la Unión Europea lanzó en abril de 2003 un plan de acción[85] orientado a proponer una serie de medidas de progreso conjunto; entre ellas pueden mencionarse la coordinación de acciones para incrementar la inversión en I+D, el establecimiento de plataformas comunes tecnológicas y de mutuo aprendizaje, el desarrollo de prioridades en I+D como ejes de los fondos estructurales más allá de 2006, optimizar la combinación de instrumentos financieros, o mejorar las medidas fiscales para la investigación, medidas que, ante la rápida apertura de la brecha tecnológica entre Europa, Estados Unidos y Japón, deberán implementarse en el corto plazo.

También el ámbito profesional de la I+D ha tenido una considerable repercusión en 2003, tanto en relación a la carrera del investigador dentro del Espacio Europeo de Investigación —para lo que el Consejo Europeo propone mejorar entre otros aspectos la gestión, la movilidad o el reconocimiento público del investigador[86]—, como desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades en la sociedad

[84] Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones.

[85] Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión *Invertir en investigación: un plan de acción para Europa* [COM (2003) 226 final].

[86] Resolución del Consejo, de 10 de noviembre de 2003, sobre la profesión y la carrera de los investigadores en el Espacio Europeo de la Investigación.

del conocimiento[87], siendo la promoción de la igualdad entre los sexos para el uso de las TIC, el impulso de la participación de la mujer en actividades y empresas basadas en la investigación, o el desarrollo de formas de organización del trabajo compatibles con la familia, algunos de los puntos más destacados en la norma.

Plan Nacional I+D+i

El panorama nacional es poco alentador en lo que se refiere a la I+D+i, donde se observa una insuficiente utilización por las empresas de la I+D pública, y donde el 75,3 por 100 de los investigadores en España está trabajando en centros públicos de investigación (universidades y organismos públicos de investigación), a pesar de que sólo el 6 por 100 del gasto en I+D de las empresas se dirige a contratar proyectos de I+D+i en estos centros públicos; por tanto, es necesario impulsar los objetivos propuestos en anteriores planes nacionales, y reforzar las políticas relativas a formación y cualificación de los trabajadores, a infraestructuras y a la ciencia y tecnología, a través del nuevo Plan Nacional de I+D+i.

El Gobierno español aprobaba el 7 de noviembre de 2003, y previa remisión al CES para la elaboración del correspondiente Dictamen[88], el V Plan Nacional I+D+i 2004-2007, que propone una serie de respuestas a las cuestiones relacionadas con la evolución del sector. Así, apuesta por un incremento del gasto en I+D, de forma que se alcance un 1,22 por 100 del PIB en 2005, y el 1,4 por 100 en 2007 (sólo una décima de punto por encima del 1,3 por 100 establecido en el Plan 2000-2003); además, se prevé que el gasto en innovación supere el 2,1 por 100 del PIB en 2005 y el 2,5 por 100 en 2007. Para ello se realizará un esfuerzo inversor, tanto por parte de la Administración, como, especialmente, por parte del sector privado, cuya aportación al finalizar el Plan se situará en torno al 60 por 100. Se pretende, además, impulsar la actividad innovadora, de forma que se pase del 23,5 al 29 por 100 de empresas innovadoras en 2007. Por otra parte, este Plan prevé mejoras fiscales a la inversión en I+D a través de deducciones aplicables a gastos de personal investigador y a I+D+i en tecnologías de la información y la comunicación.

[87] Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2003, sobre acceso y participación igualitarios de hombres y mujeres en la sociedad del conocimiento para crecimiento e innovación.

[88] CES, Dictamen 9/2003, sobre el borrador del V Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el período 2004-2007.

En este sentido, el Real Decreto 1432/2003 relativo a la desgravación de actividades de I+D+i[89] —que establece un sistema de certificaciones que, con carácter vinculante para la Administración Tributaria, califican las actividades empresariales emprendidas como de Investigación y Desarrollo o como de Innovación Tecnológica y, por ende, corroboran si son susceptibles de aplicación los incentivos fiscales previstos para estas acciones—, trata de facilitar y mejorar la aplicabilidad de beneficios fiscales previstos en el Impuesto de Sociedades para las actividades de I+D+i, creando un escenario de mayor certidumbre para las empresas.

Pese a todo, en opinión del CES la financiación del sistema ciencia-tecnología continúa siendo insuficiente, lo que puede restar capacidad para el cumplimiento de los objetivos, aunque éstos sean menos ambiciosos que los planteados en el Plan anterior. A estos problemas hay que añadir que la estructura de las ayudas del Plan no orienta suficientemente la financiación de la I+D empresarial.

Otro ámbito de interés para el V Plan de I+D+i son los recursos humanos, cuya representación se propone incrementar, por ejemplo, alcanzando un 5 por mil de investigadores y un 7,4 por mil de personal empleado en I+D respecto a la población activa. La cooperación entre la comunidad científica y la empresarial es otro aspecto relevante, que precisa del establecimiento de mejoras en la situación del personal investigador; en este sentido, el Plan establece una serie de derechos y garantías de los investigadores, necesarios para el cumplimiento de los objetivos marcados.

Una de las razones básicas de la insuficiente colaboración entre los agentes científico-tecnológicos y las empresas ha sido la incomunicación entre ambos mundos, consecuencia entre otras razones del escaso trasvase de profesionales. La rotación de investigadores entre los centros públicos y privados debería ser incentivada con ayudas directas de la Administración y premiando la estancia de investigadores públicos en las empresas para el desarrollo de su carrera científica.

[89] RD 1432/2003, de 21 de noviembre, que regula la emisión por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de informes motivados relativos al cumplimiento de requisitos científicos y tecnológicos, a efectos de la aplicación e interpretación de deducciones fiscales por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica. CES, Dictamen 8/2003.

Actualmente, el progreso profesional del investigador público descansa básicamente en el número de publicaciones científicas. Si los baremos de progreso en esa carrera pudieran incorporar, con peso suficiente, elementos contrastados de colaboración con empresas (como, por ejemplo, contratos con ponderación de volumen y empresa; estancias en empresas para proyectos planificados, número de patentes, etc.), se animaría a los grupos de trabajo más activos a centrarse en la colaboración con las empresas, con un efecto multiplicador sobre la oferta de la I+D pública hacia el sector privado.

En la actualidad, la mayoría de los integrantes del sistema público de I+D no sienten la necesidad de captar recursos para su actividad investigadora, por lo que sería necesaria la adopción de algunas medidas, como la asignación prioritaria de ayudas a la I+D pública orientada a la consecución de objetivos empresariales, lo que enfocaría de forma natural a muchos grupos hacia las empresas.

El CES considera necesaria la innovación tecnológica como un factor de especial trascendencia para la competitividad de la economía española, por lo que entiende preciso adecuar la investigación que se realiza en los Centros Tecnológicos y en el ámbito universitario a las necesidades reales que demanda el mundo empresarial, de cara a rentabilizar la inversión en I+D+i.

Y, por supuesto, la coordinación de los planes regionales se ha dotado en el Plan actual de mayor relevancia: el IV Plan reflejaba una imagen de concentración de la actividad I+D en unas pocas Comunidades Autónomas, lo que evidencia la necesidad de establecer políticas de cohesión territorial y social que incrementen la participación. La aportación de las regiones españolas supone actualmente alrededor del 40 por 100 del gasto total en I+D, fondos que pueden ser ineficientemente asignados en ausencia de las adecuadas políticas de coordinación.

Salud y bienestar, desarrollo sostenible, investigación espacial, TIC, patrimonio, nuevas energías, o bioseguridad son algunos de los aspectos incluidos entre las áreas prioritarias y estratégicas de un Plan que, además, incorpora plenamente la dimensión internacional en su estructura, lo que implica para España la participación en la creación del Espacio Único Europeo de Investigación e Innovación, un impulso a la mejora de la cooperación con países candidatos y de

reciente adhesión, y el liderazgo de grandes proyectos y redes de investigación.

Participación española en los Programas Marco

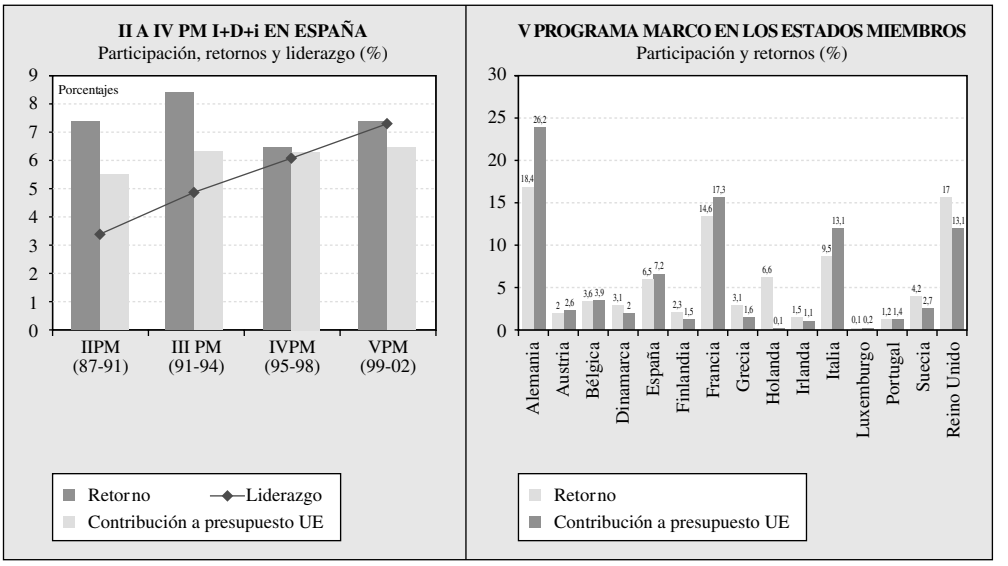
Los resultados de la participación española en los Programas Marco se reflejan en parte a través de los retornos conseguidos, que, aunque modestos, ponen de manifiesto un incremento continuo del liderazgo español (gráfico III-19). España fue en el V PM uno de los países de la Unión Europea con mejores resultados en términos de tasa de aportación al presupuesto europeo y retornos: de los 4.826 grupos de investigación participantes en 2.846 proyectos, se lideraron 754. El VI PM supone, pues, un importante reto para España, cuyo éxito dependerá en gran medida del cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Nacional.

2. PROTECCIÓN SOCIAL

Los sistemas nacionales de pensiones, sanidad y políticas sociales en general tienen como fin primordial garantizar un adecuado nivel

GRÁFICO III-19

PARTICIPACIÓN Y RETORNOS EN LOS PROGRAMAS MARCO DE I+D+i, 1987-2002



Fuente: MCyT, *VI Programa Marco de I+D. Estructura, Instrumentos, Reglas de participación*.

de protección a las personas ante situaciones de necesidad. Al mismo tiempo, la actual estrategia europea se orienta a posibilitar que la protección social en Europa contribuya a la modernización productiva, competitividad económica y generación de empleo como objetivos estratégicos. La modernización de los sistemas de protección social constituye así uno de los «procesos» en los que se asienta la Estrategia de Lisboa y que presenta estrechos vínculos y sinergias con las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y con la Estrategia Europea de Empleo (EEE). La coherencia y la interacción entre los tres procesos, como rasgo fundamental de la Estrategia de Lisboa, implica, desde la perspectiva de los sistemas de protección social, impulsar un proceso de modernización de los mismos que, junto al fin principal de mantener su adecuación y garantizar su viabilidad futura, los oriente en una dirección más incentivadora de la actividad y el empleo («Estado de Bienestar activo») y más favorable al mantenimiento de la estabilidad presupuestaria.

La coordinación de los sistemas y políticas de protección social de los Estados se ha venido llevando a la práctica mediante el instrumento del método abierto de coordinación, de manera más estructurada y cerrada por lo que hace a la coordinación de los sistemas de pensiones nacionales y a las políticas favorecedoras de la inclusión social, y más limitadamente en lo que respecta a las políticas de sanidad y otras, como los cuidados de larga duración a las personas mayores. Como resultado de los esfuerzos de coordinación en protección social, en 2003 se ha podido contar ya con una primera evaluación general a nivel comunitario de los sistemas de pensiones de los Estados miembros[90] a partir de una primera serie de Informes de estrategia nacional en torno a las orientaciones que definió el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, agrupadas en los tres grandes objetivos de conseguir unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y modernos. Paralelamente, los Estados miembros presentaron a mediados de 2003 los Planes Nacionales de Acción (PAN) de inclusión social para el período 2003-2005, y, en el ámbito de la asistencia sanitaria, se han dado pasos en la línea de reforzar la cooperación política a través del intercambio de información y buenas prácticas y el desarrollo de indicadores comparables.

[90] *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, marzo de 2003.

La coordinación de las políticas de protección social se considera, no obstante, que adolece en su diseño actual de una excesiva desconexión en cuanto a la definición de objetivos y orientaciones, así como la evaluación de los avances, en los distintos pilares de los sistemas nacionales: pensiones, atención sanitaria y políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Pero, sobre todo, las instituciones comunitarias estiman que la coordinación de la protección social, y los objetivos de modernización que se plantean, avanzan de manera desconectada en relación con los otros dos procesos, las políticas económicas y la estrategia de empleo, que se articulan en fases temporales diferentes. Esta falta de sincronización entre los tres procesos estaría motivando la imposibilidad de aprovechar las sinergias y los beneficios que se pueden derivar de su mayor interacción y coherencia.

Por todo ello, el Consejo Europeo, en su reunión de primavera de 2003, instó a la Comisión a proponer las líneas de una posible simplificación y racionalización de la coordinación abierta en materia de protección social, al tiempo que invitaba a impulsar medidas que hiciesen de los sistemas nacionales instrumentos favorecedores de la actividad y el empleo[91]. La motivación de fondo de este proceso de simplificación y racionalización estriba en conferir a las políticas de modernización de los sistemas de protección social más visibilidad en el conjunto de la Estrategia de Lisboa. La racionalización del método de coordinación de las políticas de protección social y el debate sobre las medidas tendentes a hacer a los sistemas de protección más propicios al aumento del empleo, como objetivo transversal de las políticas nacionales, se han comenzado a impulsar de forma paralela a partir de sendas comunicaciones de la Comisión, que sientan las bases y líneas maestras de los posibles cambios[92].

---

[91] Consejo Europeo de Bruselas, 20 y 21 de marzo de 2003. Conclusiones de la Presidencia. Véanse, en especial, párrafos 41 a 52 de dichas Conclusiones.

[92] Comunicación de la Comisión: *Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*. [COM (2003) 261 final]. Asimismo, Comunicación de la Comisión: *Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea más rentable*. [COM (2003) 842 final]. En esta última, la Comisión analiza los posibles incentivos, tanto económicos como de otra naturaleza, que pueden incorporarse a las políticas de protección social a fin de hacerlas más propicias al aumento de la actividad y el empleo.

De esta manera, la nueva coordinación abierta que se perfila para las políticas y sistemas nacionales de protección social se plantea poner fin a la fragmentación existente en la actualidad, consistente en presentar informes específicos para los diferentes ámbitos que integran aquélla, y hacer converger los trabajos en el marco de una estructura unificada que haga referencia a la protección social en su conjunto, incluyendo la definición de un cuerpo integrado y coherente de objetivos comunes estructurados en torno a los tres pilares de las pensiones, la sanidad y las políticas relacionadas con la inclusión social, en sustitución de los objetivos independientes que ahora existen. El conjunto de objetivos comunes se deberá definir en el marco de la Estrategia de Lisboa y deberá ser coherente con las orientaciones generales de política económica y las directrices de empleo. Cronológicamente, se deben hacer coincidir los tiempos de los tres procesos a partir de 2006, año en que deberán ser adoptados por el Consejo los nuevos objetivos comunes en protección social, al mismo tiempo que el paquete de directrices de las políticas económicas y de empleo.

A partir de esa fecha los Estados miembros expondrían la manera en que sus políticas se dirigen a cumplir con los objetivos comunes en el conjunto de la protección social mediante un único informe nacional de estrategia a realizar cada tres años con carácter exhaustivo, acompañado de informes breves de actualización anual que den cuenta de los principales desarrollos que se hayan podido producir, y concentrando los esfuerzos durante dicho período trienal en la aplicación de las directrices comunitarias. Por su parte, la evaluación general de los avances logrados en relación con los objetivos comunes se llevaría a cabo, asimismo, mediante un único informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la protección social que sustituiría a los actuales informes conjuntos sobre pensiones y sobre inclusión social. Deberá tenderse a lograr la coherencia con los trabajos e informes en el marco de las orientaciones generales de política económica y de la estrategia de empleo que se realizan paralelamente, de cara todo ello a los debates y la adopción de decisiones en el seno del Consejo Europeo de Primavera[93].

[93] En una Posición Común, emitida en el mes de septiembre, los interlocutores sociales europeos valoraron positivamente estos objetivos de racionalización, si bien al mismo tiempo expresaron su preocupación de que la unificación de los informes nacionales pudiera contribuir a debilitar las políticas específicas en los tres pilares de la protección social. Véase, *supra*, el epígrafe 4 del capítulo II de esta Memoria.

Por último, la renovación del proceso de coordinación de la protección social, según este enfoque unitario, debería contar en paralelo con una labor de perfeccionamiento del sistema de indicadores comunes que permitan una evaluación comparada rigurosa de los avances registrados en las diferentes situaciones nacionales en relación a la totalidad de los nuevos objetivos comunes. Asimismo, se espera que la nueva coordinación abierta redunde en una mayor visibilidad de las estadísticas sociales comunitarias y contribuya a una mayor fiabilidad, comparabilidad y actualidad de las mismas.

La evolución del sistema español de protección social en los próximos años podría venir marcada, así pues, por la incorporación a los parámetros de un nuevo sistema de coordinación de las políticas nacionales, tanto en los aspectos de procedimiento como en los elementos sustantivos relacionados con el diseño de los objetivos conjuntos y coherentes con el rumbo marcado por la Estrategia de Lisboa. Ello podría condicionar, asimismo, el ritmo y la profundidad de las reformas que se puedan acometer de cara a la adecuación y la sostenibilidad del sistema, especialmente en el ámbito de las pensiones, materia en la que el citado Informe conjunto de la Comisión y el Consejo de 2003 ha señalado que el sistema español, si bien cumple con el objetivo de la adecuación, se enfrenta a retos en materia de viabilidad financiera que probablemente demandarán nuevas reformas[94]. Por último, la evolución futura del sistema habrá de plantearse en el marco de consenso político que representa el Pacto de Toledo, recientemente renovado.

2.1. Protección social en España y en la Unión Europea: limitaciones en los datos comparados

Es difícil, no obstante, abordar una evaluación de la protección social en el contexto europeo, tanto por las muy distintas configuraciones de los sistemas nacionales como por el retraso, superior a dos años, de los datos comparables para el conjunto de la Unión y para cada Estado miembro, que son los procedentes del denominado Sis-

[94] La Comisión y el Consejo señalan, así, que no obstante haberse dado una serie de pasos significativos en la dirección adecuada, «las reformas llevadas a cabo hasta el momento no parecen ser suficientes para dar respuesta al reto de la viabilidad financiera», pronosticando que «serán necesarias importantes reformas» para garantizar dicha viabilidad.

tema Europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS). El panorama que trazan los últimos datos, correspondientes al ejercicio 2001, indica el fin de la tendencia a un menor porcentaje de gasto en protección social sobre el PIB, que había venido rigiendo en el conjunto de la Unión y en la mayor parte de los Estados miembros desde el año 1994 (cuadro III-49). Esa tendencia derivaba básicamente de la reducción del desempleo y del mayor crecimiento económico, que permitieron reducir dicho porcentaje. En 2001, y previsiblemente en 2002, las cifras no hacen sino reflejar lo contrario: un menor incremento del PIB y un repunte en el desempleo. En España, en cambio, aún se produjo en 2001 una pequeña reducción del esfuerzo en protección social, sin duda por el importante diferencial de crecimiento económico con respecto al conjunto de la Unión. Así, en 2001 se produjo un nuevo aumento en la distancia entre España y la Unión Europea en este indicador. En ese año, el gasto en protección social en porcentaje del PIB fue en España 7,3 puntos más bajo que en la Unión Europea; en 1992, esa diferencia fue de 5,3 puntos.

Desde luego, esto no significa que el sistema español de protección social tenga la misma extensión y desarrollo que el de la mayoría de los países de la Unión, pero ayuda a matizar la evaluación de

CUADRO III-49

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2001

(Gasto total en protección social en términos SEEPROS como porcentaje del PIB)

Países	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Alemania	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8
Austria	27,8	29,1	29,9	29,8	29,8	28,7	28,3	28,9	28,4	28,4
Bélgica	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,8	27,5
Dinamarca	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30,0	29,2	29,5
España	**22,4**	**24,0**	**22,8**	**22,1**	**21,9**	**21,2**	**20,6**	**20,2**	**20,2**	**20,1**
Finlandia	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,8
Francia	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0
Grecia	21,2	22,0	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,3	27,2
Holanda	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4	27,6
Irlanda	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,6	15,4	14,7	14,2	14,6
Italia	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6
Luxemburgo	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,2
Portugal	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	23,0	23,9
Reino Unido	27,9	29,0	28,6	28,2	28,0	27,5	26,9	26,4	27,1	27,2
Suecia	37,1	38,2	36,7	34,6	33,9	33,0	32,2	31,8	30,7	31,3
UE-15	**27,7**	**28,7**	**28,5**	**28,2**	**28,4**	**28,0**	**27,5**	**27,4**	**27,2**	**27,4**

Nota: Incluye gastos de prestaciones sociales de funcionamiento y otros gastos.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.*

los avances realizados, que no puede basarse sólo en un indicador, como el de gasto sobre PIB, en cuyo valor intervienen, por su propia forma de cálculo, esos dos términos.

La importancia de la evolución del PIB se corrobora al observar el aumento del gasto en protección social por habitante (cuadro III-50), que da además una idea de la intensidad de esa protección, noción bastante más ajustada para establecer comparaciones. En el conjunto de la Unión Europea, este indicador creció en términos reales un 1,4 por 100 entre 2000 y 2001, y en España un 2,6 por 100, lo que habla de un mejor avance relativo en España; la cifra de gasto por habitante, en todo caso, no llega al 50 por 100 de la correspondiente al total de la Unión.

Menos avance en España

El resultado de 2001 en España, por otra parte, supuso su mantenimiento, como en el año anterior, en el penúltimo lugar por gasto de protección social por habitante medido en paridades de poder de compra (PPA) (gráfico III-20), esto es, en unidades homogéneas calculadas para eliminar el efecto de los distintos niveles de precios en los importes monetarios expresados en cualquier mone-

CUADRO III-50

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2001

(Gasto en protección social en términos SEEPROS en euros por habitante a precios constantes de 1995)

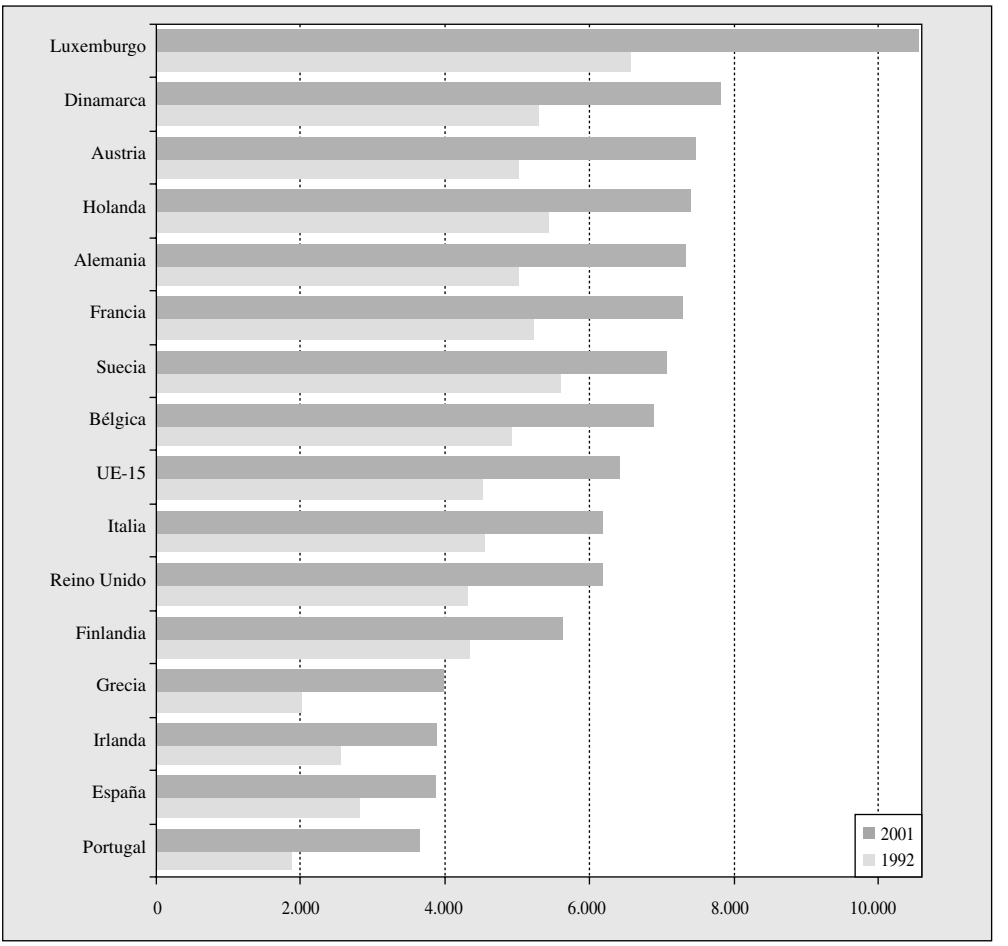
Países	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Alemania	5.798	6.113	6.246	6.645	6.783	6.525	6.632	6.856	6.923	6.990
Austria	5.571	6.040	6.375	6.657	6.619	6.276	6.399	6.747	6.795	6.830
Bélgica	5.105	5.559	5.702	5.867	5.889	5.740	5.809	5.981	5.976	6.115
Dinamarca	6.986	7.568	8.243	8.479	8.441	8.250	8.331	8.505	8.492	8.654
España	**3.016**	**2.825**	**2.561**	**2.516**	**2.590**	**2.534**	**2.560**	**2.633**	**2.715**	**2.786**
Finlandia	5.885	5.123	5.629	6.159	6.136	6.014	5.876	5.935	5.918	6.047
Francia	5.485	5.877	5.986	6.131	6.235	6.179	6.325	6.487	6.555	6.692
Grecia	2.194	2.054	1.950	1.917	1.987	2.091	2.113	2.345	2.452	2.599
Holanda	5.698	6.061	6.137	6.340	6.194	6.059	6.056	6.164	6.309	6.403
Irlanda	2.512	2.526	2.600	2.669	2.769	3.097	3.057	3.230	3.361	3.666
Italia	5.026	4.310	4.131	3.631	4.043	4.309	4.294	4.415	4.522	4.671
Luxemburgo	6.421	7.187	7.497	7.998	8.179	8.148	8.293	8.993	9.066	9.485
Portugal	1.615	1.691	1.694	1.824	1.810	1.900	2.039	2.191	2.308	2.431
Reino Unido	4.286	4.298	4.418	4.175	4.363	5.237	5.449	5.678	6.546	6.611
Suecia	9.057	7.835	7.719	7.439	8.100	7.926	7.767	8.112	8.524	7.940
UE-15	**4.928**	**2.941**	**4.977**	**4.985**	**5.133**	**5.223**	**5.302**	**5.471**	**5.681**	**5.762**

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.*

GRÁFICO III-20

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992 Y 2001

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS. Paridades de poder adquisitivo)



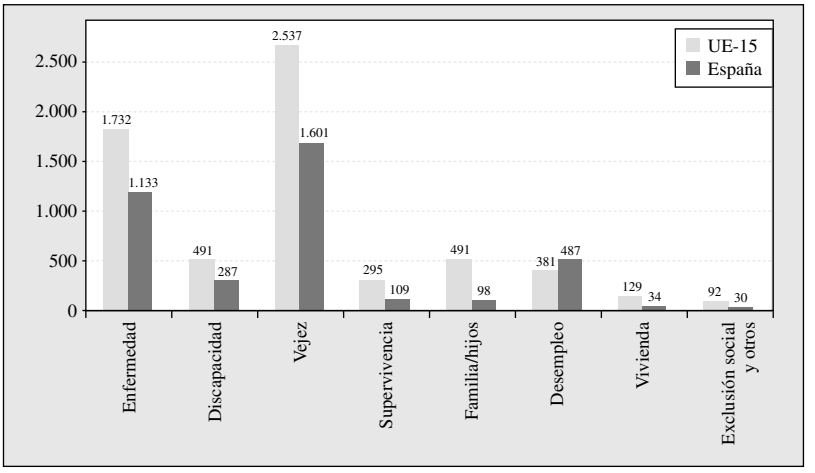
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.*

da. El avance ha sido, en estos términos, menor en los últimos años en España que en el conjunto de la Unión. En 2001, el gasto de protección social por habitante en España fue de 3,9 miles de PPA, equivalente al 60,4 por 100 del gasto medio en la Unión Europea en esos mismos términos; en 1992, esa equivalencia se situaba en un 62,2 por 100.

GRÁFICO III-21

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

(Gasto por habitante en cada grupo de funciones, PPA)



Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.*

Descontado el importe de los gastos de administración, que son en proporción notablemente más bajos en España que en la Unión Europea (en torno a un 2 y a un 4 por 100, respectivamente, sobre el total de gastos de protección social), se obtienen las cifras correspondientes a gastos en prestaciones en términos SEEPROS (gráfico III-21). Los datos de España en 2001 están en todos los casos, excepto en protección por desempleo (cuyo gasto se asocia lógicamente al volumen de la población en paro), claramente por debajo de los del total de la Unión. La diferencia se sitúa en torno a un tercio en el caso de las dos mayores prestaciones por volumen de gasto (los grupos denominados «vejez», «enfermedad»), y en torno a un 50 por 100 en «discapacidad», pero alcanza dos tercios (e incluso más), en los grupos de «familia», «vivienda» y «exclusión social». En estos últimos grupos de funciones, no obstante, cabe anotar que la evolución en España es positiva: en 1995, por ejemplo, el gasto por habitante para el total de la Unión Europea en la función «familia» era siete veces mayor que el gasto por habitante en España. Asimismo, los últimos datos de avance del SEEPROS para ocho países de la UE-15[95] indican un aumento notable, incluido el caso de España, en la función de «exclusión social»,

[95] Eurostat, «Social protection in Europe». *Statistics in focus*, Theme 3-6/2004.

probablemente asociado a la nueva estrategia de impulsar esta función a través de programas nacionales coordinados de acción para la inclusión social. Cabría, además, reiterar algunas precisiones básicas que se expusieron en anteriores ediciones de esta Memoria, en especial que el SEEPROS no incluye los beneficios fiscales, cuando algunas de las principales políticas de protección social adoptadas en los últimos años han optado claramente por ese tipo de instrumento.

En definitiva, con las limitaciones y las cautelas señaladas, el panorama comparado en protección social indica un claro menor alcance de ésta en España que en la UE-15, aunque hay indicios de progresiva convergencia; aunque no sea la limitación cuantitativamente más importante, la mayor divergencia reside en las funciones menos asociadas al modelo clásico de «seguridad social», entre otras cosas porque la implantación de éstas en España es mucho más reciente.

Ingresos: escaso peso de las aportaciones públicas

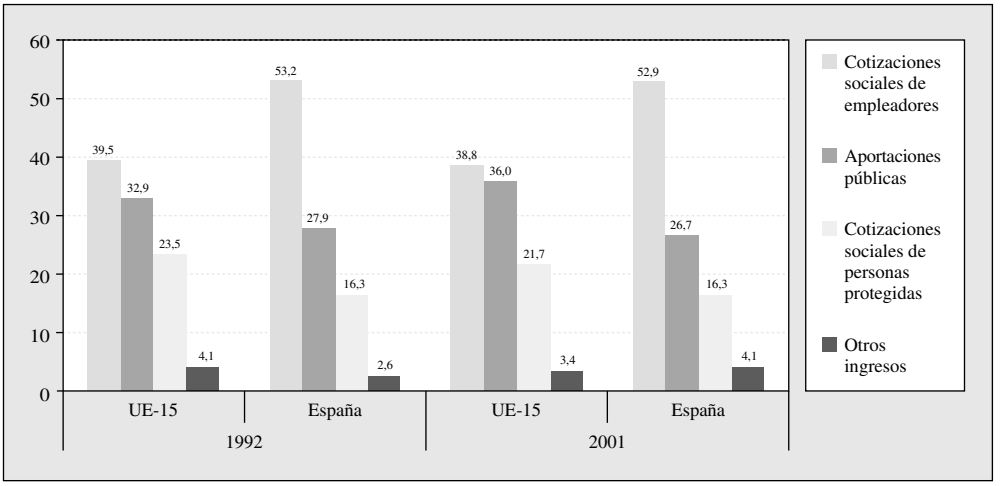
Pero también del lado de los ingresos, y esta circunstancia es de gran importancia para apreciar a qué ritmo se puede producir una mayor convergencia, la estructura española sigue asociada a ese modelo. De acuerdo con los datos del SEEPROS para 2001, las cotizaciones de los empleadores (empresarios y organismos públicos por sus funcionarios y personal laboral) aportaron casi un 53 por 100 del total de los ingresos en España, frente a un 39 por 100 en la Unión Europea (gráfico III-22). Las aportaciones públicas en España supusieron, a su vez, un 27 por 100 de los ingresos, frente a un 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.

En términos de PIB, y en correspondencia con el menor gasto, el total de ingresos de protección social en España en 2001 fue, con los datos del SEEPROS, un 22,3 por 100, y un 28,7 por 100 en el conjunto de la UE-15. Las cotizaciones sociales fueron, en total, un 15,4 por 100 del PIB en España, y un 17,4 por 100 en la UE-15. Dentro de ellas, las cotizaciones sociales de los empleadores aportaron unos ingresos equivalentes al 11,8 por 100 del PIB en España, y al 11,1 por 100 en la UE-15, las cotizaciones sociales de las personas protegidas aportaron, a su vez, un 3,6 y un 6,2 por 100, respectivamente. Las aportaciones públicas contribuyeron a los ingresos totales de protección social con un importe equivalente al 5,9 por 100 el PIB en España y al 10,3 por 100 en la UE-15.

GRÁFICO III-22

INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 1992 Y 2001

(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 1992-2001.*

Así, aunque las cotizaciones sociales de los empleadores son, tanto en España como en la Unión Europea, la principal fuente de financiación de la protección social, es notable la distancia entre uno y otro caso, compensada en sentido inverso por la menor importancia relativa de las aportaciones públicas en España, que son precisamente las destinadas a cubrir esas «nuevas» funciones de la protección social. Entre 1992 y 2001, además, la divergencia entre ambas estructuras se ha ampliado. El peso de las aportaciones públicas sobre el total de ingresos ha crecido en ese período cerca de tres puntos en la Unión Europea, y en España un punto. Algunos países, en ese mismo período, exhiben cifras que dan cuenta de un esfuerzo más claro en la modificación de esa estructura tradicional: en Alemania, las aportaciones públicas han pasado del 27 al 32 por 100; en Francia, del 18 al 30 por 100; en Italia, del 30 al 41 por 100; en Portugal, del 27 al 38 por 100 (cuadro III-51). Cabe reiterar, entonces, un aserto ya habitual en esta Memoria, que es 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-51
INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2001
(Porcentaje de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)

Países	Aportaciones públicas		Cotizaciones sociales empleadores		Cotizaciones sociales personas protegidas		Otros ingresos	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Alemania	27,2	32,6	41,9	37,4	28,3	27,8	2,6	2,2
Austria	35	34,1	38,1	37,5	25,6	27,2	1,2	1,2
Bélgica	21,1	23	43,8	51,4	25,5	23	9,7	2,6
Dinamarca	82	62,6	7	9,3	4,7	21,1	6,4	7
España	**27,9**	**26,7**	**53,2**	**52,9**	**16,3**	**16,3**	**2,6**	**4,1**
Finlandia	44,6	42,8	36,7	38,8	10,4	11,6	8,3	6,9
Francia	18,1	30,4	50,3	45,9	28,1	20,8	3,5	2,8
Grecia	32,2	27,8	38,8	38,5	19,9	23,5	9,2	10,2
Holanda	22,4	16,3	20,2	31,6	41,7	35,3	15,7	16,8
Irlanda	60,7	58,3	22,8	24,8	15,1	14,5	1,4	2,3
Italia	30,2	41,1	51,4	42,4	16	14,6	2,5	1,8
Luxemburgo	41,6	46,2	29,5	24,5	21,8	24,4	7,1	4,9
Portugal	26,9	37,8	39,4	36,4	17,8	18	15,9	7,8
Reino Unido	47,6	48,2	27,5	30,5	23,5	19,5	1,4	1,7
Suecia	51,2	45,1	38,3	43,4	2	9,1	8,3	2,3
UE-15	**32,9**	**36,0**	**39,5**	**38,8**	**23,5**	**21,7**	**4,1**	**3,4**

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.*

2.2. SEGURIDAD SOCIAL: LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

En 2003 ha tenido lugar la renovación del Acuerdo político que alcanzaron en 1995 las fuerzas parlamentarias, conocido como Pacto de Toledo[96], que proporciona el marco de consenso básico acerca del sistema de pensiones, a partir de un diagnóstico de la situación y de las grandes líneas de reformas que se considera necesario ir acometiendo en relación con el mismo a fin de asegurar su continuidad en el futuro, como columna vertebral de la protección social en España, a la luz de los profundos cambios sociodemográficos que se están produciendo.

En aquella ocasión, los principales grupos políticos sentaron las bases de lo que ha venido a constituirse en el acuerdo fundamental de la sociedad en torno a las características, la financiación, la exten-

[96] Congreso de los Diputados: Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Aprobado en su sesión del día 2 de octubre de 2003.

sión y el funcionamiento del sistema de pensiones en España, a fin de cumplir con el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución de garantizar prestaciones sociales suficientes para todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad, en el marco de un régimen público de Seguridad Social. El Informe aprobado por el Congreso en 1995 descartaba sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización y en la previsión individual. Asimismo, rechazaba limitar el sistema público de pensiones a la simple provisión de pensiones mínimas, así como acometer una transformación radical del sistema mediante reformas tan profundas que lo hicieran irreconocible.

Sin embargo, ante la necesidad de preparar al sistema para hacer frente, sobre todo en el largo plazo, a un incremento sustancial de las obligaciones con las futuras generaciones de pensionistas, a la vista de las tendencias demográficas, las fuerzas políticas acordaron actuar en la línea de consolidar y hacer viable el modelo actual aplicando las reformas necesarias para lograr que el incremento esperado del gasto en pensiones se acompase al crecimiento de nuestra economía, preservando la equidad del sistema y atendiendo a las nuevas necesidades de una sociedad cambiante. Para ello, formularon hasta quince recomendaciones que han constituido las líneas maestras dentro de las cuales se han desarrollado las reformas acometidas en el sistema en estos años, medidas cuya puesta en práctica ha contado con el concurso de los agentes sociales, tal como recomendaba el propio Informe de la Ponencia[97].

En este sentido, un instrumento importante para explicar los avances que han tenido lugar en el conjunto del año lo constituye el Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001, que ha resultado determinante para la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y para el impulso de otras medidas de reforma del sistema en esta última etapa. El Acuerdo

[97] En octubre de 1996, el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas firmaron el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, con el que se impulsaba un primer paquete de medidas de reforma. Cinco años más tarde, en abril de 2001, nuevamente el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME, y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, firmaban el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social. Dichos Acuerdos, con posterioridad, han sido aplicados mediante sucesivas normas de rango legal.

social de 2001 extiende su ámbito de vigencia hasta el año 2004, por lo que el mismo va a llegar a su término en el período comprendido entre el final de una legislatura y el comienzo de la siguiente, coincidiendo en el tiempo con la constitución de un nuevo gobierno. No cabe duda de que, en buen número de los ámbitos de actuación en él planteados, se ha avanzado de manera sustancial en la aplicación de las medidas correspondientes, como en lo relativo a la separación de las fuentes de financiación del sistema, Fondo de Reserva, jubilación flexible, mejora de prestaciones, convergencia de regímenes especiales, etc. A la vista de todo ello, la Comisión de Seguimiento que creó el propio Acuerdo constituye el marco en el que las partes firmantes pueden llevar a cabo una evaluación de los resultados alcanzados identificando aquellos aspectos y medidas que cabría considerar menos desarrollados con el fin de preparar el camino a eventuales nuevos consensos y compromisos.

Tras un prolongado trabajo de tres años en sede parlamentaria, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba, en el mes de octubre, el Informe de la Comisión creada con el fin de evaluar los resultados obtenidos por la aplicación del Pacto de Toledo. En dicho Informe, las fuerzas políticas parlamentarias renuevan el consenso básico sobre el que habrán de desarrollarse, en los próximos años, las medidas y las políticas que deberán adaptar progresivamente el sistema. En concreto, el Informe evalúa el grado de cumplimiento de las 14 recomendaciones formuladas en 1995, reafirmando la vigencia, en términos generales, de las mismas, además de constatar, también en términos amplios, la adecuación de tales propuestas a los objetivos y orientaciones establecidas en Europa para la coordinación de las políticas y la modernización de los sistemas de pensiones acordados en el Consejo Europeo de Laeken en 2001. Sin embargo, a la luz de la experiencia que proporcionan los ocho años transcurridos, se considera necesario actualizar la formulación de dichas recomendaciones a fin de reforzar los objetivos que se persiguen. En el cuadro III-52 se recogen los principales aspectos de dicha actualización, destacando aquellos que pueden considerarse más novedosos.

Por último, el Congreso se ha hecho eco de los principales cambios demográficos y sociales que se han acentuado en los últimos ocho años, motivados por tres tendencias principalmente: el envejecimiento de la sociedad española, la baja natalidad, y el aumento constante y acelerado de la inmigración. En consecuencia, ha formu-

CUADRO III-52

ACTUALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO

Congreso de los Diputados: *Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo*

Separación y clarificación de las fuentes de financiación

Culminar la financiación de los complementos a mínimos con cargo a los PGE en el plazo de vigencia de las nuevas recomendaciones.

Incorporar el tipo de cotización preciso para financiar el gasto en prestaciones contributivas en el Programa de Estabilidad y sus actualizaciones.

Clarificar el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social.

Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Seguir garantizando la consolidación permanente en las pensiones de las posibles ganancias de poder adquisitivo que se deriven de una inflación real inferior a la prevista.

Indicar el IPC previsto para cada ejercicio en el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE, a efectos de la revalorización de pensiones prevista en la LGSS.

Fondo de Reserva

Destinar los posibles excedentes, fundamentalmente, a seguir dotando el Fondo de Reserva, sin límite alguno. El resto de excedentes, en su caso, deberán revertir al Sistema.

Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales

Agilizar la aproximación de las cotizaciones entre determinados Regímenes especiales a efectos de establecer una protección social equiparable.

Impulsar la simplificación de la estructura del Sistema, en orden a la existencia futura de dos únicos Regímenes: trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

Llevar a cabo previamente un análisis exhaustivo de la situación del REASS y del Régimen Especial del Mar.

Continuar adoptando medidas para evitar posibles discriminaciones de la mujer en el REASS.

Continuar avanzando en el proceso de progresiva equiparación de los autónomos al RGSS.

Mejora de las bases de cotización

Proceder al estudio de la situación actual, con el fin de aproximar las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, de aquellos regímenes en los cuales la cotización mayoritaria se sigue efectuando sobre bases mínimas.

Cotizaciones orientadas al empleo

Reforzar las medidas de apoyo a la integración laboral y al desempeño profesional de la mujer.

Intensificar el apoyo a los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las prejubilaciones y desincentivando el abandono prematuro de la vida laboral.

Considerar, en las bonificaciones en cotizaciones sociales, el estímulo del empleo estable e indefinido.

Modernización e información al ciudadano

Intensificar la labor de puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.

Acceso de los ciudadanos a información comprensible y fiable acerca de las perspectivas a largo plazo de su sistema de protección social, y, en especial, de las prestaciones sociales a las que pueden aspirar en diferentes circunstancias.

Gestión del sistema

Reforzar las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación por incapacidad temporal y los servicios autonómicos de salud que permitan un mejor control de esta situación.

Continuar el proceso de mejora de los instrumentos de gestión recaudatoria a fin de reducir la incidencia de la morosidad. Estimular la implantación de buenas prácticas en esta materia.

CUADRO III-52 *(Continuación)*

ACTUALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO

Congreso de los Diputados: *Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo*

Lucha contra el fraude

Continuar luchando contra la economía irregular, especialmente en los sectores donde tiene más incidencia, así como combatir los efectos negativos para el Sistema de la relación entre economía irregular e inmigración ilegal.

Luchar contra el uso inadecuado de la afiliación al régimen de autónomos de trabajadores que reúnen las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.

Carácter contributivo del sistema

Continuar reforzando el principio de contributividad del sistema y seguir avanzando en una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización, de manera gradual y sin perjuicio de los criterios de solidaridad.

Edad de jubilación

Continuar adoptando medidas que fomenten la prolongación de la actividad laboral de manera voluntaria más allá de la edad legal de jubilación, y que impidan cualquier tipo de discriminación por razón de la edad que suponga la expulsión prematura del trabajador de la actividad laboral.

Limitar la utilización de recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas a supuestos específicos y justificados.

Estudiar la situación de los pensionistas que accedieron a la jubilación anticipada antes de la entrada en vigor del RDL 16/2001, y que se encuentran en una situación de mayor necesidad, a fin de posibilitar la mejora de su pensión de jubilación.

Evaluar y, en su caso, corregir las diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo.

Prestaciones de viudedad y orfandad

Reformular de manera integral las prestaciones de supervivencia con el doble objetivo de, por un lado, cubrir de forma efectiva las necesidades familiares ocasionadas como consecuencia del fallecimiento, y, por otro lado, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que carecen de otros ingresos, especialmente los mayores de 65 años.

Eliminar las contradicciones que se derivan de la aplicación de las normas reguladoras de la viudedad.

Continuar mejorando las pensiones de orfandad, especialmente en casos de cuantía muy reducida de la prestación unidos a falta de otros ingresos o ingresos relativamente bajos.

Solidaridad y garantía de suficiencia

Seguir reforzando el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita.

Mantener el principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

Seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo.

Revisar la incompatibilidad entre la percepción del SOVI y la pensión de viudedad a fin de garantizar la suficiencia económica en casos de necesidad.

Sistemas complementarios

Ahondar en las políticas que permitan avanzar hacia un sistema complementario de asistencia y prestaciones, externo a la Seguridad Social, con carácter voluntario y financiado con aportaciones privadas no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al Sistema Público de la Seguridad Social.

Dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria.

Facilitar y primar la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores, incluyendo los del sector público.

Potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva como vía estratégica de extensión de la previsión empresarial.

Facilitar a las pequeñas y medianas empresas y a sus trabajadores la posibilidad de participar en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos.

Regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado.

lado una serie de recomendaciones adicionales (cuadro III-53) en cinco campos: las nuevas (*sic*) formas de trabajo, en especial el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal, etc., la situación de la mujer y las necesidades de protección social inducidas por la incorporación al mercado de trabajo, la necesidad de atender a las situaciones de dependencia, los problemas específicos de los discapacitados y las repercusiones del fenómeno de la inmigración.

Acerca de la configuración de un sistema de atención a las situaciones de dependencia se viene, así, a reforzar desde el acuerdo polí-

CUADRO III-53

RECOMENDACIONES ADICIONALES DEL PACTO DE TOLEDO

Congreso de los Diputados: *Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo*

Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional

Estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo y prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan períodos de cotización y de inactividad.

Mujer y protección social

Necesidad de que el sistema de protección social responda más adecuadamente a las necesidades derivadas del cambio del modelo familiar en España.

Remover los obstáculos persistentes para la equiparación salarial entre mujeres y hombres.

Estudiar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización.

Abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a la separación o al divorcio que impliquen situaciones de riesgo no cubiertos por el actual sistema, en especial en relación con las mujeres de más edad o víctimas de violencia doméstica.

Dependencia

Configurar un sistema integrado que aborde globalmente el fenómeno de la dependencia, con participación de la sociedad y de la Administración Pública en todos sus niveles, definiendo el papel que debe desempeñar el sistema de protección social.

Proceder a una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

Discapacidad

Seguir avanzando en las políticas de integración social y laboral de las personas con discapacidad, prestando una especial atención al disfrute de sus derechos por los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, evitando cualquier tipo de discriminación.

Evaluar el impacto sobre las personas discapacitadas del desarrollo de las políticas públicas, en especial las vinculadas al sistema de protección social.

Inmigración

Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y al sistema de protección se realice con plenitud de derechos y obligaciones.

Incrementar las acciones de adaptación del mercado laboral a la incorporación de inmigrantes, mejorando el análisis de necesidades, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento y formación para el empleo.

tico el consenso social más amplio que existe sobre la necesidad de abordar este capítulo pendiente de nuestro sistema de protección social. A la vista de las tendencias demográficas en España y las nuevas necesidades de protección derivadas, en buena medida, del aumento de la esperanza de vida, y partiendo del amplio marco de consenso social y político ya expresado, se debería, pues, impulsar de manera decisiva la implantación en los próximos años de un sistema de cobertura de la dependencia como elemento de cierre del sistema de protección social.

2.2.1. **Avances hacia el mantenimiento de la estabilidad financiera y presupuestaria**

En el terreno de la estabilidad financiera y presupuestaria del sistema, el Pacto de Toledo estableció originariamente dos tipos de recomendaciones: las dirigidas, por una parte, a la clarificación y separación de las fuentes de financiación, y, por otra, a la constitución de reservas o fondos de equilibrio capaces de atenuar los efectos de los ciclos económicos sin acudir a incrementos de las cotizaciones, ámbitos en los que se han producido avances significativos en los últimos años como reconoce el Informe de renovación.

Tras la clarificación de la naturaleza de las distintas partidas de gasto del sistema, necesaria para determinar la financiación de las de carácter contributivo con cargo a las cotizaciones sociales y las de naturaleza no contributiva con cargo a la imposición general, en los últimos ejercicios se ha venido avanzando en la cobertura por esta vía de los complementos a mínimos de pensiones, última etapa en la separación de los recursos del sistema. Los complementos por mínimos han venido registrando un crecimiento continuado, bastante uniforme año tras año, hasta alcanzar en 2003 un importe total superior a los 4.100 millones de euros. En cuanto a su estructura de financiación, repartida entre aportaciones del Estado y cotizaciones sociales, la misma ha seguido una evolución irregular y crecientemente asentada en las cotizaciones sociales, con dos fases bien delimitadas: una, en los primeros años noventa, coincidiendo con la crisis económica de 1992-1994, donde los complementos a mínimos llegan a ser financiados por cotizaciones sociales en un porcentaje superior al 50 por 100, y otra fase, en la segunda mitad de los años noventa, en la que, entre 1996 y 1997, las cotizaciones sociales pasaron de repre-

sentar en torno a un 60 por 100 de la financiación de estos complementos, a financiar una cantidad ligeramente superior al 97 por 100[98]. Dicha inflexión se produjo en un contexto de cambio de destino de estas aportaciones del Estado hacia la financiación de la asistencia sanitaria, proceso que continuaría hasta la total cobertura de esta última con cargo a financiación pública en 2001[99]. Finalmente, a partir de 2001, con la firma del Acuerdo sobre mejora y desarrollo del sistema entre Gobierno, CCOO y CEOE-CEPYME, y tras la clarificación de su naturaleza como prestaciones no contributivas, la estructura de financiación experimenta una nueva inflexión hacia un mayor peso de las aportaciones del Estado, si bien de forma muy paulatina. Los complementos a mínimos constituyen, así pues, una partida significativa del gasto total en pensiones que debería estar totalmente financiada con cargo a los PGE en un plazo que el Acuerdo social de 2001 establecía en doce años como máximo. Por su parte, el Pacto de Toledo renovado aboga por acelerar dicho proceso, considerando conveniente culminar la asunción de aquellos por el Estado dentro del plazo de vigencia de sus recomendaciones.

Dentro de este mismo ámbito, el Pacto de Toledo renovado incorpora otras dos recomendaciones dirigidas a preservar la estabilidad presupuestaria del sistema. En primer lugar, insta a clarificar, a la mayor brevedad, el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, de forma que no se generen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario. Además, propugna que el programa de estabilidad y sus sucesivas actualizaciones incluyan el tipo de cotización de equilibrio necesario para financiar el gasto en función de las previsiones sobre su evolución, lo que, sin duda, puede redundar en un nivel mayor de seguridad y de certeza acerca del equilibrio futuro del sistema.

La existencia, a lo largo de los últimos años, de superávit presupuestario en la Seguridad Social se ha producido en paralelo a la existencia de créditos vivos por préstamos del Estado a ésta, que, en algunos casos, se remontan a principios de los años noventa a raíz de desarrollos del sistema de protección social como la universalización

[98] Según datos del Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Cfr. Aptdo. VI de dicho Informe: Anexo estadístico (cuadro 41).

[99] Cfr. Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2004.

de la asistencia sanitaria. Esta situación lleva camino de prolongarse todavía por un período dilatado a partir de la ampliación que la Ley 62/2003, de acompañamiento a la de Presupuestos, lleva a cabo de los plazos para la cancelación de diversos préstamos efectuados en su día por el Estado a la Seguridad Social, ampliación que fue rechazada por el CES en su Dictamen sobre el correspondiente Anteproyecto de Ley[100].

Regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

Junto a la clarificación y la separación de fuentes, otro ámbito en el que se ha avanzado de manera sustancial es la constitución y dotación del Fondo de Reserva, como principal factor de estabilidad para hacer frente a los efectos de las fases negativas del ciclo económico y para preservar el equilibrio financiero del sistema sin tener que recurrir a incrementos de recursos o recortes de gasto por razones coyunturales. Con la constitución del Fondo en 2001 se venía a dar cumplimiento a la Recomendación Segunda del Pacto de Toledo y a los Acuerdos posteriores entre el Gobierno y los agentes sociales. Tras la última dotación del mismo con otros 3.000 millones, a partir del presupuesto de gastos de la Tesorería General de la Seguridad Social para el ejercicio de 2004, la cuantía total del mismo asciende a 15.182 millones de euros, un 2,04 por 100 del PIB de 2003, cantidad que alcanzaría para cubrir tres mensualidades de la nómina de pensiones del nivel contributivo, para el que se instituye el Fondo, superando así la previsión pactada en el Acuerdo social de 2001, que cifraba en una mensualidad ordinaria la cuantía que debía alcanzar el mismo.

La favorable evolución del número de afiliaciones a la Seguridad Social registrada en los últimos años, y la consiguiente mejora de la relación entre cotizantes y perceptores de prestaciones, ha llevado al sistema a registrar un superávit que ha permitido una dotación del Fondo más rápida de lo inicialmente previsto. Esta política de asignación prioritaria al Fondo de los excedentes que se puedan producir deberá continuar en el futuro. Por otra parte, el Acuerdo social de 2001 recogió el compromiso de que el Gobierno, a la vez que dota el Fondo de Reserva, debía establecer el destino de los eventuales

[100] Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. El Dictamen 11/2003 del CES, proponía la cancelación de préstamos y la regularización de créditos, en el proceso de clarificación de fuentes, toda vez que en los últimos años ha existido un flujo de fondos de la Seguridad Social, por su superávit, al Estado.

excedentes del sistema, previa consulta con la Comisión de Seguimiento, de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales, sin que por ahora se haya materializado esta parte del Acuerdo.

La evolución experimentada por el Fondo de Reserva ha llevado a regular mediante una Ley específica[101] los aspectos principales de su régimen jurídico, complementando así las previsiones iniciales del artículo 91.1 de la LGSS, que resulta modificado, y confiriendo, por tanto, rango legal a los elementos principales de su ordenación, lo que va más allá del compromiso recogido en el Acuerdo social de 2001 de que el Gobierno estableciese las normas reguladoras de aspectos esenciales como los mecanismos de inversión del Fondo, los instrumentos de control y rendición de resultados, o los supuestos de realización. De esta manera, la Ley 28/2003 establece el mandato de que los excedentes de ingresos de carácter contributivo, que resulten de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio, se apliquen prioritaria y mayoritariamente a la dotación del Fondo, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema lo permitan. La Ley determina, asimismo, el concepto de «excedente presupuestario», el órgano y procedimiento para su dotación, así como la materialización financiera de su reserva en títulos emitidos por personas jurídicas públicas. Igualmente, la Ley fija la finalidad específica y exclusiva del Fondo, la única que permite la disposición de sus activos, centrada en la financiación de las pensiones contributivas, más los gastos necesarios para su gestión, en situaciones estructurales de déficit del sistema que no respondan a operaciones financieras. En tales casos, se permite la disposición de activos del Fondo, previa autorización del Consejo de Ministros, hasta un 3 por 100 cada año, como máximo, de la suma de aquellos conceptos[102].

Además de las decisiones principales, como la disposición de los activos, que corresponden al Consejo de Ministros, se regulan una

[101] Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, sobre cuyo Anteproyecto se pronunció el CES en su Dictamen 2/2003.

[102] El desarrollo reglamentario de la Ley 28/2003 se ha producido mediante el RD 337/2004, de 27 de febrero, norma que concreta aspectos importantes tales como qué debe entenderse por «situación de déficit estructural», el método para la determinación de los excedentes de ingresos y gastos, y los valores que pueden constituir la cartera del Fondo, entre otros.

serie de órganos encargados de las funciones de gestión, control, asesoramiento y seguimiento del Fondo de Reserva, encomendadas a un Comité de Gestión, una Comisión Asesora de Inversiones, y una Comisión de seguimiento, esta última compuesta de manera tripartita por representantes del Gobierno y de las organizaciones sindicales y empresariales con la atribución de conocer periódicamente de la evolución y composición del Fondo. Al Comité de Gestión corresponde el superior asesoramiento, control y ordenación de su gestión económica[103].

2.2.2. **Principales adaptaciones normativas**

Otro ámbito en el que se han producido avances de interés en los últimos tiempos es el relativo a la convergencia de los distintos regímenes, tanto de los Regímenes Especiales como de éstos con el Régimen General, convergencia que, a medio o largo plazo, debería conducir a una mayor integración de aquéllos y a una simplificación de la estructura en dos regímenes únicos: trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, según recogía la Recomendación Sexta del Pacto de Toledo. Por su parte, el Informe de renovación de dicho Pacto constata la evolución registrada en la aproximación de las cotizaciones de determinados regímenes especiales y propugna agilizar dicha aproximación como proceso previo y necesario para tender a la finalidad última de establecer progresivamente una protección social equiparable a la dispensada por el Régimen General.

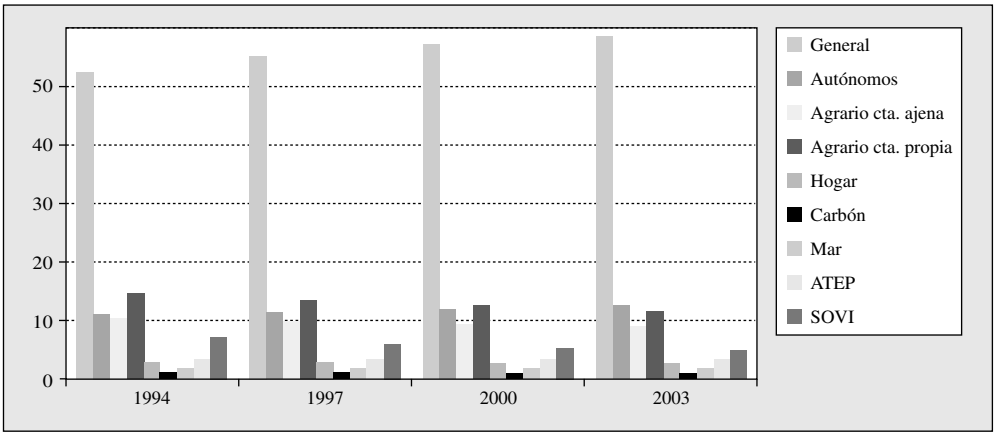
Sobre la estructura por regímenes del sistema, cabe señalar que, con datos de 2003, el Régimen General supone ya casi un 56 por 100 del total de pensiones contributivas (gráfico III-23). En el período 1994-2003, ese porcentaje ha crecido casi seis puntos, como consecuencia del descenso de todos los regímenes especiales, excluido el RETA. Tras este paulatino cambio hay, básicamente, razones de tipo

[103] Respecto de ello, el CES, en su Dictamen 2/2003 sobre el Anteproyecto de Ley, estimó que la estructura organizativa del Fondo puede resultar demasiado compleja, y consiguientemente abogaba por la creación de un único Comité General de naturaleza tripartita y paritaria, que reuniese las funciones del Comité de Gestión, adoptando de esta manera una fórmula de participación como la prevista para los interlocutores sociales en la regulación de los Consejos Generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y dando cumplimiento así, de una manera más efectiva, al artículo 129.1 de la Constitución Española.

GRÁFICO III-23

PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR REGÍMENES, 1994-2003

(Porcentaje de las pensiones en cada régimen sobre el total de pensiones)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

económico, en concreto el cambio a largo plazo en la estructura productiva española que se inició ya en los años cincuenta, de forma que se trata de una convergencia también a largo plazo, pero que además genera problemas financieros, porque en algunos regímenes especiales no cabe esperar una mayor entrada de cotizantes capaz de atenuar su desequilibrio.

Con datos del Presupuesto de 2004, el Régimen General aporta más de un 72 por 100 de los ingresos por cotizaciones, y absorbe más de un 67 por 100 del gasto en prestaciones económicas. El segundo régimen por volumen de gasto, el Agrario, representa en conjunto más de un 19 por 100 del total de pensiones contributivas (la modalidad por cuenta ajena casi un 11 por 100, y más de un 8 por 100 la de cuenta propia), aporta algo más del 1,8 por 100 de los ingresos por cotizaciones, y genera un gasto en prestaciones económicas equivalente a algo más del 11 por 100 del total. El de Autónomos, por su parte, agrupa casi un 12 por 100 de las pensiones, aporta más de un 11 por 100 de las cotizaciones y su gasto en prestaciones económicas equivale al 8,5 por 100 del total de gasto por ese concepto.

Trabajadores autónomos

En esta misma línea de equiparación progresiva con el Régimen General, el Acuerdo social de 2001 establecía la adopción de

diversas medidas expresamente encaminadas a producir una nivelación de la acción protectora dispensada por el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) respecto del Régimen General, en supuestos homogéneos, a la vista de la evolución favorable experimentada por el RETA. En efecto, la importancia creciente que ha venido experimentando el colectivo de trabajadores por cuenta propia conforma un dato de los de mayor relevancia dentro del mercado de trabajo español, en el que aquellos representan casi un 20 por 100 de los ocupados totales, y en el sistema de la Seguridad Social, en el que suponen en torno a un 17 por 100 de la afiliación total, con casi dos millones ochocientos mil afiliados.

Esta importancia del trabajo autónomo en España, en términos de empleo y cotizaciones, junto con el peso de esta actividad en el conjunto de la economía, han sido determinantes para que se produzca un amplio consenso de cara a impulsar medidas muy concretas de mejora del marco de su acción protectora y de progresiva equiparación con el Régimen General, lo que ha tenido lugar fundamentalmente a través de tres tipos de medidas, las dos primeras de las cuales son de aplicación directa de los compromisos asumidos en el Acuerdo social de 2001:

«La ampliación de la acción protectora dispensada por el RETA a la cobertura de los riesgos profesionales, accidente de trabajo y enfermedad profesional, si bien sobre una base voluntaria y vinculada a la opción previa del trabajador por cuenta propia de incluir en ese mismo ámbito la protección de la incapacidad temporal[104]».

De esta manera, siempre que medie la opción en este sentido del trabajador, se pone fin a una situación de falta de diferenciación entre causas profesionales y comunes de las contingencias protegidas dentro del RETA.

[104] Artículo 40.4 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que introdujo una nueva Disposición Adicional 34 en la LGSS. Desarrollado por Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre por el que se regula la Cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

«La inclusión, asimismo dentro de la acción protectora dispensada por dicho régimen, del acceso a prestaciones por incapacidad permanente total cualificada para la profesión habitual, en determinados supuestos y cuando se cumplan ciertos requisitos, para las situaciones de incapacidad que se declaren a partir del 1 de enero de 2003. Esta mejora se extiende, asimismo, a los trabajadores por cuenta propia de los regímenes especiales Agrario y de Trabajadores del Mar[105]».

«Y la ampliación de la protección por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, cualquiera que sea el régimen especial de la Seguridad Social donde se hallen encuadrados, ampliando los efectos del subsidio económico por incapacidad temporal, que nacerá a partir del primer o cuarto día de la baja según la incapacidad se derive de causas profesionales o comunes[106]».

Simplificación e integración de regímenes de la Seguridad Social

En paralelo a una igualación progresiva de la protección dispensada por los distintos regímenes en relación con el Régimen General, otro de los puntos de consenso radica en la necesidad de tender a la simplificación e integración de los mismos. En este punto, el Pacto de Toledo, en su Recomendación Sexta, y el Acuerdo social de 2001 han venido a impulsar dicho proceso de simplificación con el objetivo de conformar progresivamente dos únicos y grandes regímenes. En este sentido, algunas de las modificaciones normativas introducidas recientemente se sitúan en la línea de preparar paulatinamente el camino que, con el tiempo, pueda desembocar en dicha integración de los regímenes manteniendo un ritmo gradual por etapas. A tal fin, la Ley 36/2003, de Medidas de reforma económica, lleva a cabo la igualación de las bases y tipos de cotización de los trabajadores por cuenta propia del REASS con los del RETA, y, asimismo, con una finalidad de fomento de la actividad y de prolongación de la vida laboral, extiende la exoneración de cuotas de que disfrutan los trabajadores mayores de sesenta y cinco años del RETA, que continúen ejerciendo su actividad, a los trabajadores por

[105] Artículos 41 y 42 de la Ley 53/2002. Asimismo, RD 463/2003, de 25 de abril, sobre Reconocimiento del incremento de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual para los trabajadores por cuenta propia.

[106] Artículo 8 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica, desarrollado asimismo por el RD 1273/2003, de 10 de octubre.

cuenta propia del REASS y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Por último, en este mismo ámbito, el Acuerdo social de 2001 llamaba a adoptar las medidas necesarias para evitar la discriminación de la mujer en orden a su inclusión en el REASS, propuesta que ha tenido reflejo en la Ley 36/2003, la cual incorpora (art. 10) una definición de la noción de «medio fundamental de vida» que permite la realización ocasional o permanente de otros trabajos no específicamente agrarios, que puedan determinar o no su inclusión en otro u otros regímenes de la Seguridad Social, sin que por ello se cierre la posibilidad de acceder al REASS, cuando el trabajador dedique predominantemente su actividad en la explotación familiar o fuera de ella a labores agrarias, en forma personal y directa, y de dicha actividad obtenga ingresos para atender sus necesidades o las de la unidad familiar[107].

En resumen, el año transcurrido constituye un punto y seguido en el proceso de desarrollo, consolidación, estabilización y mejora del sistema de las pensiones, ya que, a partir del nuevo marco de consenso político en torno al mismo, deberán profundizarse las reformas en curso y emprenderse nuevas líneas de actuación, y debería llevarse a cabo, como reconoce expresamente el documento en su Preámbulo, buscando el concurso de los agentes sociales, cuya participación es crucial para la estabilidad del sistema, y cuya aportación ha sido extraordinariamente importante para la definición y eficacia de las reformas. Es previsible y deseable, pues, que en los próximos años se retome la senda de acuerdos de concertación tripartitos que han estado en el origen de buena parte de los desarrollos del Pacto de Toledo.

Otras novedades normativas en Seguridad Social

Junto a los desarrollos normativos anteriores, a lo largo del año se han aprobado otra serie de disposiciones de diverso calado y alcance, articuladas en diversas normas de rango legal y reglamentario, dirigidas a regular determinados aspectos institucionales del sistema de la Seguridad Social, en unos casos, o a introducir reformas parciales en relación con el régimen de los derechos de pensión

[107] La anterior regulación había sido señalada como causa de situaciones de discriminación de la mujer en relación con el acceso al REASS, en el Informe 4/2000 del CES sobre la *Protección social de las mujeres*. Véase, especialmente, págs. 18 y 104.

y con los requisitos de acceso a las prestaciones, en otros, o, finalmente, en relación con la extensión e intensidad de la acción protectora de dicho sistema[108]. Las principales novedades consisten en:

— Medidas orientadas a reafirmar la unidad del sistema de pensiones, mediante la definición expresa de los principios y fines del sistema de Seguridad Social, ante las políticas de Comunidades Autónomas consistentes en otorgar complementos a las pensiones mínimas no contributivas con cargo a sus recursos.

— Mejora de determinadas pensiones que, como la de viudedad, se caracterizan por ser de las más bajas dentro del sistema.

— Medidas dirigidas a clarificar la naturaleza de determinadas prestaciones y a reordenar de forma sistemática su regulación, evitando la dispersión normativa en la materia, como es el caso de las prestaciones familiares.

— Reglas específicas sobre requisitos de acceso a determinadas pensiones, como las de viudedad, o relativas al cómputo de los períodos de cotización y cálculo de la base reguladora de otras, como las de incapacidad permanente.

— Medidas, asimismo específicas, que mejoran derechos en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar y de la participación laboral de las mujeres, como la bonificación total de cuotas empresariales por contingencias comunes para las trabajadoras que se reincorporen a su puesto tras la maternidad, o la consideración como períodos cotizados, a efectos de derecho a las prestaciones, de los períodos de subsidio por riesgo durante el embarazo, entre otras.

— Medidas dirigidas a afirmar el principio de igualdad de trato y no discriminación, por motivos de origen racial o étnico, en diver-

[108] Dichas medidas se recogen, principalmente, en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica; Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social; y Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre los anteproyectos de las Leyes 52/2003 y 62/2003 el Consejo Económico y Social emitió el preceptivo Dictamen: Dictámenes 4/2003 y 11/2003. Asimismo, véase Real Decreto 1795/2003, de 26 de diciembre, de Mejora de las pensiones de viudedad.

sas materias, entre ellas, el acceso a las prestaciones y los servicios sociales.

— Reformas en el procedimiento de recaudación de los recursos del sistema.

Como complemento a todo lo anterior, cabe aportar algunos datos (cuadro III-54) que reflejan el importe económico y la cobertura actual del sistema de Seguridad Social que, como es lógico, no se acusan cambios sustantivos en los últimos años.

2.3. Iniciativas en otros ámbitos de la protección social: inclusión social y discapacidad

El marco de las políticas para la inclusión social 2003-2005

Las estrategias de lucha contra la pobreza y por la inclusión social han venido ocupando en los últimos años un lugar destacado dentro de las políticas sociales en el ámbito de la Unión Europea y los Estados miembros. El objetivo de erradicar la pobreza y de com-

Cuadro III-54

GASTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, PRESTACIONES ECONÓMICAS Y COBERTURA, 2003

Gasto en prestaciones de la Seguridad Social, 2003

Prestaciones	Millones euros	% total
1. Económicas	59.325,0	100,0
1.1. Contributivas	56.881,2	95,9
a) Pensiones	51.202,6	86,3
Invalidez	6.158,6	10,4
Jubilación	34.173,4	57,6
Viudedad	9.953,2	16,8
Orfandad	765,8	1,3
Favor familiares	151,6	0,3
b) Incapacidad temporal	4.391,1	7,4
c) Maternidad	947,8	1,6
d) Otras prestaciones	339,7	0,6
1.2. No contributivas	2.443,8	4,1
2. Sanitarias	107,7	0,2
3. Sociales	153,0	0,3
4. Transferencias a las Comunidades Autónomas	44,3	0,1
a) sanitarias	39,5	0,1
b) sociales	4,8	0,0

* Datos de ejecución acumulados a noviembre.

Fuente: Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social.

CUADRO III-54 *(Continuación)*

GASTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, PRESTACIONES ECONÓMICAS Y COBERTURA, 2003

(Extensión, importes y cobertura de las prestaciones económicas, 2003)

Prestación	Dato actual		Cobertura		
	Número	Importe mensual*	% Poblac. total	% grupo	
Pensiones contributivas	**7.819.460**	**546,04**	**18,67**	**110,77**	**2**
Incapacidad permanente	796.720	634,75	1,90	2,82	3
Jubilación	4.603.380	620,12	10,99	65,21	2
Viudedad	2.106.220	395,83	5,03	77,12	4
Orfandad	271.300	232,60	0,65	—	
Favor familiares	41.840	299,63	0,10	—	
Pensiones no contributivas de la Seguridad Social	**488.347**	**268,77**	**1,17**	**—**	
Jubilación	281.154	268,77	0,67	3,98	2
Invalidez	207.193	268,77	0,49	0,73	3
Prestaciones LISMI**	**79.665**	**—**	**0,19**	**3,36**	**5**
Subsidio garantía ingresos mínimos	56.868	149,86	0,14	—	
Subsidio ayuda tercera persona	8.385	58,45	0,02	—	
Subsidio movilidad y compensación gastos transporte	5.521	41,78	0,01	—	
Asistencia sanitaria y prestac. farmacéutica	20.621	—	0,05	—	
Pensiones Asistenciales	**42.665**	**149,86**	**0,10**	**—**	
Enfermedad	31.794	149,86	0,08	0,11	3
Vejez	10.871	149,86	0,03	0,15	2
Prestaciones familiares por hijo a cargo (causantes, pago periódico)	**1.099.685**	**56,32**	**2,63**	**—**	
Prestaciones por desempleo***	**1.258.418**	**—**	**3,01**	**71,93**	**6**
Nivel contributivo	630.400	660,90	1,51	—	
Nivel asistencial	357.900	338,40	0,85	—	
TEAS	202.000	15,04	0,48	—	
Renta activa de inserción	16.300	338,40	0,04	—	

* Importe medio/importe fijado para 2003. TEAS importe diario.

** Sin Navarra y País Vasco.

*** No Incluye trabajadores eventuales agrarios subsidiados (TEAS) ni beneficiarios renta activa de inserción

— Dato no disponible o no apropiado.

Fuentes: Número de prestaciones e importes: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* (pensiones); INEM (por desempleo).

Coberturas: elaboración según la siguiente relación:

1. Población total en 2003 (INE, *Proyecciones de la población española calculadas a partir del Censo de 2001*).
2. Población de 65 y más años en 2003 (INE, *Proyecciones*...).
3. Población entre 16 y 64 años en 2003 (INE, *Proyecciones*...).
4. % Viudos en Población 2001 (INE, *Censo 2001*) sobre población total en 2003.
5. % Personas discapacidad severa/total en población 1999 (INE, *Encuesta de discapacidades, deficiencias y estado de salud 1999*) sobre población total en 2003.
6. Tasa de cobertura neta: % beneficiarios, excepto TEAS, sobre paro registrado no agrario (MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*).

batir la exclusión social en todas sus formas, con el fin de reforzar la cohesión social en Europa, ha pasado a formar parte de las prioridades de la agenda política de las Instituciones como proceso estrechamente vinculado a los objetivos de transformación económica y social incluidos en la Estrategia de Lisboa.

En aplicación del método abierto de coordinación a las políticas de inclusión social, lanzado en diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza, se ha elaborado durante 2003 la segunda ronda de planes nacionales llamados a cubrir el actual período, partiendo de la experiencia proporcionada por la primera serie de planes del bienio anterior y el Informe conjunto elaborado por la Comisión y el Consejo al respecto. Los nuevos planes nacionales deben atender a una serie de objetivos renovados con la principal meta de reducir significativamente, para el año 2010, el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social.

Con la aprobación del II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005, se venía a renovar el marco en el que se llevarán a cabo las principales políticas de lucha contra la pobreza en nuestro país durante los próximos dos años. El CES, en su Informe 1/2003, *sobre el proyecto de plan nacional de inclusión social para el período 2003-2005,* ha reiterado al Gobierno y ha actualizado buena parte de las observaciones que formuló en su día en relación con el primer Plan Nacional de Inclusión Social, a la vez que plantea nuevas propuestas a la luz de la situación de la pobreza y la exclusión en España y la experiencia de estos primeros años de coordinación abierta de las políticas nacionales (cuadro III-55).

En dicho Informe, el CES concluyó que la comparación europea en el marco de los objetivos e indicadores comunes adoptados confirma la necesidad de reforzar la política de inclusión social en España. La trascendencia de afrontar con éxito los retos de nuestro país en este terreno exigen que el Plan Nacional sea el instrumento capaz de articular, ordenar y liderar las políticas de integración social, lo que requiere que el mismo ocupe un alto rango en la agenda política nacional. Al mismo tiempo, deberá impulsarse la asunción del mismo por parte de todas las organizaciones y agentes sociales involucrados en la integración social como instrumento clave para el desarrollo coordinado de la política social en España.

CUADRO III-55

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL CES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA EL PERÍODO 2003-2005

(CES, Informe 1/2003)

De alcance general

Reforzar la vertiente de coordinación e interacción entre las distintas políticas que, articuladas en diversos planes de acción, confluyen en el PNAin, potenciando la lucha contra la exclusión social como objetivo diferenciado.
Realizar un mayor esfuerzo de cara a la concreción de los objetivos y las medidas, la delimitación del ámbito de los destinatarios de las políticas, la identificación de las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y exclusión social, y la concreción del esfuerzo presupuestario destinado a dichas acciones.
Mejorar las posibilidades de evaluación del cumplimiento de objetivos mediante un sistema adecuado de indicadores de seguimiento.
Reforzar la participación de las organizaciones sociales en las fases de elaboración, seguimiento y evaluación del Plan, concretando calendario y órganos de participación de interlocutores sociales.
Compilar y sistematizar la información relevante acerca de la situación de la pobreza y la exclusión social, elaborando anualmente el indicador de umbral de pobreza y de pobreza severa.
Propiciar la realización de una encuesta de ámbito estatal sobre la situación y características de la pobreza y la exclusión social en España.

Política de empleo

Articular mecanismos de coordinación del PNAin con los Planes de acción para el empleo de España.
Prever medidas específicas para prevenir o actuar contra el paro de larga duración.
Cubrir la falta de un marco regulador de las empresas de inserción social a nivel estatal.
Mejorar la atención a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos y los discapacitados en los programas vinculados con la sociedad de la información y la promoción del uso de TIC.

Política educativa

Mejorar los mecanismos de los subsistemas de FP dirigidos específicamente a prevenir la exclusión social.
Impulsar actuaciones dirigidas a evitar el fracaso escolar y la concentración del alumnado de educación compensatoria y especial.

Política sanitaria

Aprobación del modelo de la atención sociosanitaria definida en la Ley de Cohesión y Calidad del SNS y desarrollo efectivo de este nivel de atención.
Prever actuaciones dirigidas a reforzar la atención a personas dependientes en general.
Atender a las peculiaridades de los principales grupos vulnerables para aproximar la red de salud a los mismos y reforzar la coordinación y efectividad de los programas preventivos.
Articular fórmulas homogéneas dentro del SNS para facilitar el acceso a la prestación farmacéutica de las personas sin recursos.

Política de vivienda

Aumentar la oferta de viviendas de protección oficial y el parque de viviendas de alquiler social.
Potenciar la rehabilitación de viviendas, y velar por las condiciones de habitabilidad.
Impulsar la coordinación legislativa entre las tres Administraciones Públicas.

Servicios sociales

Establecer una normativa básica que garantice homogeneidad en la calidad de servicios en todo el territorio.
Promover un Acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas estándares mínimos en servicios sociales.
Aumentar el esfuerzo de inversión pública en políticas específicas.

Garantía de recursos

Abordar la regulación de contenidos mínimos de los programas de renta mínima de inserción.
Mejorar la gestión de las prestaciones no contributivas y la información acerca de las mismas.

Tercer Sector

Mejorar la normativa e impulsar la coordinación entre las Administraciones Públicas.
Establecer una clasificación de estas entidades para seguir y evaluar las actividades desarrolladas con financiación pública.

Iniciativas en favor de las personas con discapacidad

Mención aparte merecen las diferentes iniciativas legislativas y políticas aprobadas en el año 2003, en el marco del Año europeo de las personas con discapacidad, promovidas con el fin de alcanzar la plena integración social de las personas afectadas de discapacidad, así como para potenciar la articulación de los mecanismos públicos para llevar a término ese objetivo integrador.

En este sentido, pueden citarse la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de Protección patrimonial de las personas con discapacidad[109], la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, o la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre Empleo público de discapacitados. Paralelamente, se aprobaron, igualmente, el II Plan de Acción para las personas con discapacidad 2003-2007 y el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, sobre los que el CES manifestó la necesidad de alcanzar el más amplio debate y consenso social en la materia, contando con la participación de los agentes sociales, agilizar al máximo su puesta en práctica, reduciendo los plazos establecidos al efecto, y concretar las medidas de desarrollo de cada iniciativa.

A su vez, el Consejo Económico y Social, consciente de la trascendencia del problema social derivado de la deficiente integración de las personas con discapacidad, afrontó la tarea de contribuir en lo posible al proceso de actualización y desarrollo de un nuevo marco de inclusión de las personas con discapacidad en la vida colectiva. Para ello, se acometió la realización del Informe 4/2003, de 17 de diciembre, sobre *La situación de las personas con discapacidad en España,* con el que se da continuidad a otros trabajos ya realizados sobre un asunto de innegable interés y preocupación para el CES[110].

De esta forma, el CES ha mostrado su convencimiento sobre la necesidad de progresar en la consecución de un entorno social

[109] Objeto del Dictamen 5/2003 del CES, sobre el Anteproyecto de Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad.

[110] En este sentido, el CES ya había mostrado su preocupación a este respecto en su Informe 5/1995, *Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación.*

accesible a todos y en todas sus dimensiones: sanitaria, educativa, laboral, prestaciones económicas, servicios sociales, accesibilidad, tutela de los derechos, política fiscal, protección de las familias con personas con discapacidad, contando, en último término, con la más amplia participación de los agentes sociales y otras organizaciones. Por todo ello, el Informe ofrece una serie de conclusiones y propuestas con las que abordar, con carácter integral, la situación de las personas con discapacidad en España (cuadro III-56).

2.4. Previsión social complementaria

El marco previsto en el artículo 41 CE configura un sistema de protección social global, en el que se distingue entre una Seguridad Social básica y obligatoria, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, y un ámbito de libre establecimiento de prestaciones complementarias.

El proceso de reforma de los sistemas de protección social viene incrementando sucesivamente el espacio de la previsión complementaria. En este contexto, el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, aprobó el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (en adelante, TRLPFP), con el que, más allá de su carácter técnico de ordenación de esta materia, se facilita la comprensión del sistema de planes y fondos de pensiones, dotando de una mayor seguridad jurídica a sus promotores, partícipes y beneficiarios.

Asimismo, las políticas comunitarias han apostado igualmente por potenciar los sistemas de previsión privada, como se confirma con la Directiva 2003/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo.

Con todo, como ya se ha analizado en el epígrafe 2.2 de este capítulo, debe destacarse que el Informe sobre la Renovación del Pacto de Toledo, ha constatado un insuficiente grado de desarrollo de la previsión social complementaria en España y la necesidad de seguir reforzándola, todo ello teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y particularidades que concurren en cada uno de los principios y bases

CUADRO III-56

LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

(CES, Informe 4/2003)

Perfil sociodemográfico

Existen algunos problemas de cuantificación estadística, que dificultan tanto el diagnóstico evolutivo como la comparación internacional. Por ello, es necesario estandarizar los criterios y respetarlos rigurosamente en el diseño de las encuestas, con el fin de hacer posible la obtención de resultados más precisos y comparables.

Políticas Sanitarias

Deberían articularse políticas diversificadas para cada tipo de deficiencias, pudiéndose aprovechar el próximo desarrollo de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud para perfilar el contenido concreto de las prestaciones del sistema desde la perspectiva de las necesidades detectadas entre los colectivos de personas con discapacidad. Además, el fomento de la investigación y el aprovechamiento de sus aplicaciones prácticas deben ser objetivos de primer orden de estas políticas.

Políticas educativas

La escolarización del alumnado con discapacidad en régimen de integración en los centros ordinarios requiere un mayor esfuerzo por parte de los poderes públicos, sin olvidar la necesidad de garantizar un aprendizaje permanente durante toda su vida, que forme para el empleo y la vida cotidiana a cada alumno con discapacidad.

Políticas de empleo

Es esencial la contribución de la negociación colectiva y el diálogo social, en un contexto de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas, los interlocutores sociales y las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Respecto al empleo ordinario, conviene potenciar el papel de los Servicios de Empleo, fomentar y asegurar el cumplimiento de la cuota de reserva, así como dar continuidad a las subvenciones, ayudas e incentivos al empleo de las personas con discapacidad. En cuanto a las fórmulas de empleo protegido, se recomienda la creación de un registro de Centros Especiales de Empleo, a la vez que se considera urgente la creación de los equipos multidisciplinares anunciados en la LISMI.

Prestaciones económicas

Se plantea la posibilidad de que la pensión no contributiva de invalidez se referencie, en cuanto a los requisitos de acceso, a la renta o ingresos exclusivamente percibidos por el beneficiario de la prestación, al objeto de garantizar la vida independiente de los mismos. De otra parte, se deberían buscar fórmulas para dar cobertura al grupo de discapacitados que, por presentar un grado de discapacidad entre el 33 y el 65 por 100, se ven excluidos de las prestaciones no contributivas. Asimismo, se debería regular la previsión de que cualquier situación de discapacidad sea plenamente compatible con la posibilidad de realizar todo tipo de actividad, lucrativa o no, que permita el propio estado de la persona.

Servicios Sociales

Es necesario solventar una serie de déficit que presenta el modelo español: escasez de recursos, coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas, ausencia de una normativa básica que garantice unos mínimos vitales y desarrolle una red de servicios sociales en todo el Estado. Es necesario adecuar el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales a las demandas reales del colectivo de personas con discapacidad.

CUADRO III-56 *(Continuación)*
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA
(CES, Informe 4/2003)

Accesibilidad

Las Administraciones Públicas deberían incorporar como elemento fundamental de su gestión, el cumplimiento de la normativa sobre barreras arquitectónicas y accesibilidad. Asimismo, es importante ampliar el consenso social acerca de la ejecución y el desarrollo del Plan Nacional de Accesibilidad, contando con la participación de las organizaciones sindicales, empresariales y otras asociaciones sociales representativas.

Política fiscal

Los poderes públicos deben establecer entre otros, un sistema de protección social reforzado para aquellas personas con discapacidad que no puedan constituir un patrimonio protegido.

Protección de las familias

Se debe completar la regulación contemplada en la Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, para los supuestos en que los familiares a cargo sean personas con discapacidad, asimismo se recomienda revisar los planes de fomento de empleo con la consideración de quienes se reincorporen a la vida laboral después de haberse dedicado al cuidado de dependientes con discapacidad de grupo especialmente protegido.

Participación de la sociedad

Debe desarrollarse un ámbito de encuentro y de participación transversal de todos los agentes intervinientes en la inserción de las personas con discapacidad. En este sentido, cabría la configuración del Consejo Nacional de la Discapacidad como un órgano en el que participen los interlocutores sociales y las organizaciones de las personas con discapacidad.

del sistema de la Seguridad Social, esto es, universalidad, contributividad y complementariedad.

El texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones

La protección social complementaria encuentra en los planes y fondos de pensiones una de sus principales fuentes de manifestación[111]. Además, dado el interés público que reside tras la previsión colectiva, la normativa de estos planes y fondos constituye un marco de referencia de derecho necesario.

El sistema de previsión social complementaria se contempla, en la actualidad, en el TRLPFP. Habilitado por la Ley 24/2001, de 27 de

[111] Esta importancia se observa, especialmente, en el proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores, llevado a cabo entre los años 1999 y 2002, en el que las dos terceras partes de los compromisos y obligaciones exteriorizados (11.276,3 millones de euros) se instrumentaron a través de planes de pensiones, y el resto (5.893,7 millones de euros) mediante seguros colectivos.

diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, integra en un mismo cuerpo legal las sucesivas reformas operadas en la Ley 8/1987, de Regulación de los planes y fondos de pensiones.

Materias como la regulación de los planes del sistema de empleo, los límites de aportación a los planes de pensiones, la prestación de servicios de gestión de inversiones de los fondos de pensiones, las obligaciones de información a los partícipes y beneficiarios, o el régimen aplicable a las personas con discapacidad, han pasado a tener su referencia en un único texto normativo, en el que, en definitiva, se regularizan, aclaran y sistematizan las diferentes disposiciones que habían venido regulando los planes y fondos de pensiones.

Los planes de pensiones, constituidos voluntariamente y siempre con carácter privado y complementario de las prestaciones de la Seguridad Social, definen el derecho de las personas a cuyo favor se constituyen a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez. Los fondos de pensiones vendrían a ser, por su parte, los patrimonios creados al exclusivo objeto de dar cumplimiento a los planes de pensiones, sujetos a diferentes criterios de gestión, custodia y control de sus activos. El carácter privado de estos instrumentos de previsión social se confirma tanto por su naturaleza y promoción, como por su régimen financiero y de organización.

La norma opta por la pluralidad y flexibilidad en la previsión y tratamiento de diferentes modalidades de planes de pensiones, en los que cabe distinguir entre sistemas de empleo, sistemas asociados y sistemas individuales, según hayan sido promovidos, respectivamente: por cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y sus partícipes sean los empleados de los mismos; por asociaciones o sindicatos para asociados o afiliados; por alguna entidad financiera para la participación de cualquier persona física.

Con carácter particular, en el caso del sistema de empleo, una manifestación concreta de la voluntariedad en su constitución es el convenio colectivo, que supondría una de las principales vías de implantación y regulación de los planes de pensiones.

En razón de las obligaciones estipuladas, se establecen tres modalidades, según se defina la cuantía de la prestación a percibir

por los beneficiarios (planes de prestación definida), la cuantía de las contribuciones de los promotores o partícipes (planes de aportación definida), o bien se estipulen ambos extremos (planes mixtos). En todo caso, tan sólo los planes de empleo y los asociados podrán optar por cualquiera de estas modalidades, mientras que los planes individuales sólo podrán ser de aportación definida.

En cuanto al régimen financiero y de organización, los planes de pensiones se instrumentan mediante sistemas financieros y actuariales de capitalización, sin perjuicio de las reservas patrimoniales que procedan. La supervisión del funcionamiento y ejecución de cada plan debe realizarse por una comisión de control, si bien en el caso de los planes del sistema individual corresponderá al promotor las funciones y responsabilidades asignadas a dicha comisión.

Por lo que se refiere al pago de las prestaciones por las contingencias cubiertas, cabe resaltar el régimen previsto para la jubilación, en cuyo caso, si bien con carácter general se remite a lo previsto en el régimen correspondiente de Seguridad Social, con carácter particular se prevé que los planes puedan contemplar el pago de esta prestación cuando el partícipe, cualquiera que sea su edad, extinga su relación laboral y pase a situación legal de desempleo a consecuencia de expediente de regulación de empleo.

Los fondos de pensiones requieren la autorización previa del Ministerio de Economía, estando sujetos en su actuación a criterios de seguridad, rentabilidad, diversificación y adecuación de sus plazos. Su administración compete a una entidad gestora con el concurso de un depositario y bajo la supervisión de una comisión de control.

En definitiva, los planes y fondos de pensiones constituyen patrimonios independientes de sus promotores, que disponen de una estructura de funcionamiento democrática, y cuya gestión atiende a la finalidad de dar cobertura a las contingencias previstas por el plan para todos los partícipes y beneficiarios del sistema.

En este sentido, el TRLPFP contempla entre los principios básicos de los planes de pensiones el de no discriminación, en cuya virtud se debe garantizar el acceso como partícipe a cualquier persona física que reúna las condiciones de vinculación o contratación. En el

caso del sistema de empleo, el plan deberá comprender la totalidad del personal empleado por el promotor, sin que pueda exigirse una antigüedad superior a dos años para acceder al plan, sin perjuicio, no obstante, de la diferenciación de aportaciones conforme a criterios derivados de acuerdo colectivo o de las especificaciones del plan.

Por último, debe señalarse que, recientemente, el TRLPFP ha sido objeto de desarrollo reglamentario, a través del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Esta norma ha venido, en suma, a actualizar, sistematizar y completar la adaptación de la normativa reglamentaria en esta materia.

Principales cifras sobre planes y fondos de pensiones

Tomando como referencia el *Informe sobre seguros y fondos de pensiones 2002,* de la Dirección General de Seguros —últimos datos oficiales disponibles—, cabe destacar que los planes de pensiones registrados a 31 de diciembre de 2002 ascendieron a 2.775[112], frente a los 2.450 del año anterior. Comparativamente, el mayor crecimiento correspondió a los planes de empleo, que representaron más del 60 por 100 del total de planes. En cuanto a las obligaciones estipuladas, casi las dos terceras partes de los planes correspondían al régimen de aportación definida.

Conforme a la normativa que les regula, son sujetos constituyentes tanto los promotores como los partícipes del plan, bien por instar su creación, bien por participar en su desenvolvimiento. Tomando como referencia la naturaleza del promotor, en el siguiente cuadro (cuadro III-57) puede apreciarse que en el sistema de empleo priman los planes promovidos en el sector servicios, en el sistema asociado, los promovidos por asociaciones, federaciones y gremios, y en los planes individuales existe casi un equilibrio entre el número de planes promovidos por entidades aseguradoras y los de bancos y cajas de ahorro.

Por lo que respecta al número de partícipes del conjunto de planes de pensiones, en el ejercicio 2002 representaron en torno a 6,5

[112] Véase en la Memoria 2002 del CES un análisis sobre la incidencia del proceso de exteriorización e instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores, bien a través de un plan de pensiones de empleo, bien a través de un seguro colectivo, o bien mediante ambos conjuntamente, como mecanismo de canalizar las aportaciones en exceso de los límites legales de aportación a los planes de pensiones.

CUADRO III-57
CLASIFICACIÓN DE PLANES DE PENSIONES POR PROMOTORES

Modalidad	Promotor	2001	2002
Planes de empleo	Sector primario	17	23
	Sector industrial	320	370
	Sector servicios	1.148	1.290
Planes asociados	Asociaciones, federaciones y gremios	115	123
	Colegios profesionales	72	76
	Mutualidades y Montepíos	27	28
	Sindicatos	10	10
	Fundaciones laborales	4	3
Planes individuales	Entidades aseguradoras	224	247
	Bancos	192	228
	Cajas de Ahorro	208	238
	Cooperativas de crédito	10	10
	Otros	103	129
Total		2.450	2.775

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

millones[113], un 11 por 100 más que en 2001. Su distribución entre las distintas modalidades muestra que un 89,3 por 100 de los partícipes estaban adscritos a planes individuales, un 9,3 por 100 a planes de empleo, y el 1,4 por 100 restante a planes asociados.

Ahora bien, en términos económicos[114], la importancia del sistema individual se reduce: este tipo de planes habría representado en 2002 un 54 por 100 del patrimonio canalizado a fondos de pensiones, mientras que los planes de empleo justificaron el 45 por 100 de las aportaciones[115]. En cuanto a los planes asociados, su relevancia, tanto en número de partícipes como patrimonial, sería reducida en el conjunto de los planes (cuadro III-58).

[113] Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el dato sobre el número de partícipes tiene un valor relativo, en tanto que se producen duplicidades cuando una misma persona es partícipe de varios planes. Así, según estimaciones de la DGS, entre un 10 y un 15 por 100 de los partícipes tendrían más de un plan de pensiones, especialmente en el caso de los planes de pensiones de empleo.

[114] La cuenta de posición, requisito imprescindible de los planes de pensiones, integra las contribuciones económicas de los promotores y partícipes del plan en un fondo de pensiones.

[115] Respecto a las aportaciones realizadas, es destacable el dato de que en torno al 95 por 100 de estas aportaciones en los planes de empleo se efectuó por el promotor del plan.

CUADRO III-58
DISTRIBUCIÓN SEGÚN MODALIDAD DEL PLAN DE PENSIONES, 2002

	Empleo		Asociados		Individuales	
	Total	**%**	**Total**	**%**	**Total**	**%**
Número de partícipes	599.576	9,3	87.281	1,4	5.760.501	89,3
Aportaciones(1)	3.819	45,0	75	0,9	4.590	54,1
Cuenta de posición(1)	22.012	44,9	662	1,3	26.378	53,8

(1) Millones de euros.

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Los planes de pensiones justificaron el pago de 1.307,3 millones de euros, en concepto de prestaciones, en el año 2002, con un incremento de un 6,9 por 100 respecto al ejercicio anterior. En su mayor parte, se debieron al abono de la contingencia de jubilación (cuadro III-59). Por lo que respecta a la forma de pago, un 42,7 por 100 de los beneficiarios habría optado por el cobro de las prestaciones en forma de capital o pago único, que supuso el 60 por 100 del total de los pagos, mientras que un 51,5 por 100 optó por el cobro en forma de renta, temporal o vitalicia, y el 8,3 por 100 restante obtuvo prestaciones mixtas, en las que se combinaron rentas de cualquier tipo con un único cobro en forma de capital.

Los fondos de pensiones inscritos en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones mantienen la tendencia alcista que se viene apreciando en ejercicios precedentes[116]. En diciembre de 2002, ascendían a 917, lo que representaba un incremento de un 14,3 por 100 respecto a 2001. Del total de fondos, algo más de la mitad habían sido promovidos por entidades de crédito, y un 27 por 100 por entidades aseguradoras. El patrimonio gestionado superó los 49.373 millones de euros, con un crecimiento del 10,7 por 100 respecto del año 2001.

Según Inverco[117], el volumen de activos de los fondos de pensiones habría alcanzado, a 31 de diciembre de 2003, la cifra de 55.552 millones de euros, lo que significaría un nuevo incremento, de un 12,5 por 100 si se compara con los datos de la Dirección General de Seguros referidos a 2002. Asimismo, el número de cuentas de partícipes se estimaba en algo más de 7,3 millones de cuentas, esto es, un

[116] Entre 1997 y 2002, el número de fondos inscritos se habría incrementado en más de un 81 por 100.

[117] Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones.

CUADRO III-59
DISTRIBUCIÓN DE PRESTACIONES
(Porcentajes. Años 2001 y 2002)

Contingencia	Importe		Número de Beneficiarios	
	2001	2002	2001	2002
Jubilación	83,1	82,3	76,4	77,3
Incapacidad	8,0	8,7	11,2	10,6
Fallecimiento	8,9	9,0	12,4	12,1
1. Viudedad	6,4	5,2	8,0	6,5
2. Orfandad	1,3	1,2	2,4	2,1
3. Otros Beneficiarios	1,2	2,6	1,9	3,5

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

12,3 por 100 más que en diciembre de 2002. Atendiendo a dicha información, la estructura de los fondos de pensiones, en cuanto a volumen de activos y cuentas de partícipes, según el sistema de pensiones, se recoge en el siguiente cuadro (cuadro III-60).

Seguros colectivos

Las estimaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para 2002 cifran en torno a 132.000 el número de empresas que suscribieron seguros colectivos, mediante los cuales instrumentaban compromisos por pensiones. Del total de empresas, en línea con la estructura del tejido empresarial español, el 94 por 100 eran pequeñas y medianas empresas, con menos de 250 trabajadores.

En su mayor parte, estos contratos daban cobertura a las contingencias de fallecimiento o incapacidad, a través de pólizas anuales renovables que no generan provisiones de vida. Así, el 34 por 100 de las empresas habían formalizado únicamente contratos que cubrían contingencias de riesgos.

Las primas totales canalizadas por seguros colectivos ascendieron a 7,8 millones de euros, situándose las provisiones en seguros colectivos de empresas en 24,1 millones de euros, lo que representaba casi el 25 por 100 de las provisiones del ramo de vida.

Por lo que respecta al número de trabajadores asegurados en seguros colectivos, a finales de 2002 ascendieron a casi 4 millones de personas. De éstos, un 52 por 100 tenían cubiertas únicamente contingencias de riesgos, fallecimiento o invalidez, siendo

CUADRO III-60
ESTRUCTURA DE LOS FONDOS DE PENSIONES
(A 31 de diciembre de 2003)

Sistema	Activos (millones de euros)	% Variación anual	Número Cuentas de Partícipes	% Variación anual
Sistema Empleo	23.457	10,2	696.501	13,2
Sistema Asociado	838	n.d.	88.193	n.d.
Sistema Individual	31.257	18,9	6.562.235	12,6
Total	**55.552**	**—**	**7.346.929**	**—**

n.d.: no disponible.

Fuente: Inverco.

éstas las prestaciones más comunes en los acuerdos colectivos; el 48 por 100 de los trabajadores tenían, asimismo, la cobertura de jubilación[118].

Ahorro financiero de las familias

Con todo, pese a que el ahorro destinado en España a complementar el sistema de pensiones públicas está aún lejos de lo que ocurre en otros Estados de la Unión Europea, como Alemania, Francia y Holanda, la parte de renta dedicada por las familias al sistema de planes y fondos de pensiones (cuadro III-61) es cada vez mayor, confirmando así el crecimiento, en términos absolutos, de este instrumento de previsión social.

La Directiva sobre las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo

Desde otro punto de vista, la regulación vigente otorga escasa atención a la movilidad internacional del empleo, y, concretamente, a los obstáculos a la movilidad laboral relacionados con los planes de pensiones complementarias, lo que afecta, directamente, a cuestiones como la portabilidad o transferibilidad de los derechos de pensiones complementarias, esto es, a la posibilidad de conservar los derechos devengados en caso de movilidad profesional y la transferencia de estos derechos de un plan a otro.

Ante esta circunstancia, se ha venido planteando la necesidad de una Directiva sobre organismos de previsión para la jubilación, que creara una referencia comunitaria para las actividades de estos organismos. Pues bien, un paso en este sentido es la armonización de la

[118] Debe recordarse que la Ley 44/2002, de Medidas de reforma del sistema financiero, prorrogó, hasta el 31 de diciembre de 2004, el plazo para adaptar los premios de jubilación pactados en convenios de ámbito supraempresarial, bien en planes de pensiones, bien en seguros colectivos.

CUADRO III-61
AHORRO FINANCIERO DE LAS FAMILIAS

Activos Financieros	Porcentaje sobre total Ahorro	Incremento 2001/2002 (%)
Depósitos bancarios	41,3	5,2
Instituciones Inversión Colectiva	13,7	–2,3
Seguros	8,3	10,1
Fondos de pensiones	5,2	4,6
Inversión directa	26,6	–17,9
Entidades de previsión social	1,6	2,9
Créditos	2,2	11,7
Otros	1,1	–14,8
Total	100	–2,9

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

regulación de las actividades transfronterizas de estas entidades, a través de la Directiva 2003/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo. Tras la publicación de la Directiva el pasado mes de septiembre, los Estados miembros cuentan con un plazo de 12 meses para su transposición al ordenamiento interno.

Entre sus grandes líneas pueden destacarse las referidas a la no interferencia con los sistemas nacionales de pensiones, la protección de estas instituciones y la compatibilidad con las libertades fundamentales de los Tratados europeos. Como aspectos concretos, llamados a tener una cierta relevancia en la normativa española, podrían señalarse la mejora de la información, la política de inversión y su publicidad, y la regulación de ciertos aspectos relativos a normas de inversión.