

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

La atención que habitualmente se dedica en esta Memoria a una serie de vertientes de la acción pública estrechamente vinculadas con el bienestar de los ciudadanos, tanto en términos de calidad de vida como de protección social, tiene perfiles predominantemente europeos en un año como 2004. En efecto, si la actividad política en el plano nacional se caracterizó por la escasa intensidad de las iniciativas propia de un año de celebración de elecciones generales y de cambio de Gobierno, en el contexto comunitario sí se han producido varios acontecimientos que han reafirmado la sostenibilidad social y medioambiental como elementos vertebradores del modelo europeo. La Constitución Europea, la revisión de la Estrategia de Lisboa y la incorporación de los nuevos diez Estados miembros a la Unión Europea han vigorizado el debate sobre el papel de la educación permanente, de la sociedad de la información y del conocimiento, de los sistemas de protección social, del derecho a la salud y los sistemas sanitarios, las pautas y actitudes ante el consumo o las políticas de vivienda y desarrollo sostenible.

La ampliación de la Unión Europea ha hecho más evidente la diversidad en las condiciones de vida entre países, lo que dificulta aún más el reto de la cohesión social y territorial a la que aspira la

Unión, máxime si lo que se pretende es alcanzar un nivel cualitativamente elevado de los estándares de vida. Por otro lado, contrariamente a lo que cabía esperar, la posición de España no siempre resulta beneficiada en la comparación europea una vez incorporados los nuevos países, lo que incita a la reflexión en muchos ámbitos.

*Ciudadanía,
calidad de vida y
protección social
en la Constitución
Europea*

La Constitución Europea, todavía en proceso de ratificación, vendría a consolidar la dimensión social de la construcción europea equilibrando la orientación y los fines de un proyecto conjunto en el que originariamente predominaban los objetivos económicos y de mercado. Haciéndose acreedora de los anteriores Tratados y de los avances alcanzados en el plano político, la Constitución refuerza la concepción y la percepción de una Europa de los ciudadanos, «que sitúa a la persona en el centro de su actuación», según reza su Preámbulo. Recogiendo el poso del propio acervo comunitario y de otros textos y convenios internacionales, incorpora un conjunto de previsiones de naturaleza y finalidad social, incluyendo una serie de políticas y derechos estrechamente vinculados a la calidad de vida y a la protección social de los ciudadanos europeos, elevándolos a la categoría de derecho fundamental, en unos casos, o subrayando su transversalidad, en otros. Ello no implica una ampliación de las competencias de la Unión en detrimento de las legislaciones nacionales. De hecho, en la práctica, la mayor parte de los derechos reconocidos por el Tratado, en especial los de naturaleza prestacional como son los de protección social, están condicionados al desarrollo «legal» que establezcan el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. Además, su ámbito de aplicación está circunscrito a los actos de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, no implicando, en consecuencia, ampliación de competencias a favor de la Unión.

No obstante, la mayor visibilidad de la dimensión social de la construcción europea en el Tratado viene a reforzar uno de los principios comunitarios ya clásicos como es el de la mejora y equiparación de las condiciones de vida de los ciudadanos a través del progreso económico y social. Así, entre los objetivos de la Unión —que constituyen la base de su propia legitimidad como entidad de integración supranacional, y que contribuyen a delimitar su espacio de competencias—, el Tratado Constitucional incorpora expresamente el fomento de la justicia y la protección social; la lucha contra la exclusión social y la discriminación; la igualdad entre mujeres y

hombres; la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; así como garantizar la educación, la formación, la protección de la salud humana, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores en la definición y ejecución de otras políticas comunitarias.

Junto a los objetivos y previsiones anteriores, tras la incorporación al Tratado de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, adquieren el máximo rango, entre otros, el derecho a la educación y al acceso a la formación permanente, incluyendo la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria; el derecho a la integración social y profesional de las personas con discapacidad; el derecho a la protección jurídica, económica y social de la familia; el derecho a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales; el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a aquellos que no dispongan de recursos suficientes; el derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria según las condiciones nacionales. No cabe minusvalorar en este apartado la introducción de algunos enfoques o aspiraciones nuevas acordes con cambios sociales más recientes, como ocurre con la inclusión del derecho a la protección en situaciones de dependencia.

Ante esta amplitud de objetivos, políticas y derechos fundamentales vinculados al bienestar y la protección social —materias para las que el Tratado aspira en ocasiones no a la garantía de un estándar básico, sino de un «nivel elevado» de protección— es inevitable que periódicamente surjan interrogantes en torno a la sostenibilidad y los límites de este modelo, siendo ésta una cuestión sobre la que la Comisión Europea se ha comprometido a reflexionar en el contexto de su trabajo en curso sobre la reactivación de la Estrategia de Lisboa¹.

El incumplimiento de los objetivos intermedios de la Estrategia de Lisboa ha puesto de relieve la necesidad de su reactivación y movilización de todos los medios en las tres dimensiones de la Estrategia, «económica», «social» y «medioambiental». Las grandes metas de esa Estrategia —una Unión Europea convertida en la sociedad del conocimiento más competitiva del mundo, armonizando los objetivos de crecimiento económico y la cohesión social— son un logro

*La dimensión
social y
medioambiental
de la Estrategia
de Lisboa*

¹ Consejo Europeo de Bruselas, «Conclusiones de la Presidencia», 22 y 23 de marzo de 2005.

improbable, a no ser que se adopten más rápidamente medidas en profundidad en los distintos ámbitos.

Las políticas sociales contribuyen a favorecer la cohesión social a la que aspira la Estrategia de Lisboa. La revisión de esta última ha puesto en evidencia la necesidad de interacción entre los distintos Objetivos de Lisboa, lo que debería traducirse en unos mejores resultados del conjunto de la Estrategia. El objetivo de conseguir más empleo y de mayor calidad constituye una condición esencial para el desarrollo sostenible y la cohesión social. Pero a su vez, las políticas para la sostenibilidad social deben contribuir a dinamizar la economía y a incrementar los niveles de empleo. Unido a lo anterior, es necesario reforzar las políticas educativas para que el acceso a la sociedad del conocimiento y a la educación permanente sea una oportunidad que se ofrezca a todos en las escuelas, las empresas y los hogares, al igual que el acceso a la sociedad de la información y las nuevas tecnologías así como las estrategias de fomento de la investigación, desarrollo e innovación.

La nueva Agenda de Política Social presentada a comienzos de 2005 pretende contribuir a superar las actuales dificultades mediante las iniciativas y políticas que contempla para el periodo 2006-2010². Con tal finalidad, la nueva Agenda aporta un conjunto de medidas que ponen el acento en el aumento de las oportunidades de empleo para más personas y en intensificar la acción contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros, llamando a crear asociaciones efectivas entre las Administraciones, en el nivel local, regional y nacional, y las organizaciones sociales, sindicales y empresariales.

*Escenarios
demográficos*

Junto a los cambios y los objetivos de política social y económica planteados en el entorno normativo e institucional más próximo, no hay que olvidar la influencia de la composición y dinámicas de la población a nivel mundial en aspectos cruciales de la situación presente y futura de las sociedades europeas. Los cambios sociodemográficos constituyen a la vez reflejo y detonante de los cambios sociales recientes, ofreciendo limitaciones y oportunidades para la

² Véase, al respecto, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de Política Social*, COM (2004) 137 final y *Communication from the Commission on the Social Agenda*, COM (2005) 33 final.

RECUADRO III-1
**CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL TRATADO
 CONSTITUCIONAL EUROPEO**

Objetivos de la Unión

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (art. I-3).

La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (...).

Derechos Fundamentales (Parte II. Carta de Derechos Fundamentales)

- Integridad de la persona. En el marco de la Medicina y la Biología, el derecho al consentimiento libre e informado, la prohibición de prácticas eugenésicas, la prohibición de que el cuerpo humano o sus partes se conviertan en objeto de lucro; la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos (II-63).
- Derecho a la educación y el acceso a la formación profesional permanente. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas (II-74).
- Integración social y profesional de las personas discapacitadas (II-86).
- Protección jurídica, económica y social de la familia (II-93).
- Acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales en caso de maternidad, enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia, la vejez y la pérdida de empleo (II-94.1).
- Derecho de las personas que residen o se desplazan legalmente a las prestaciones de Seguridad Social y a las ventajas sociales (II-94.2).
- Derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda ante situaciones de carencia de recursos suficientes, a fin de combatir la exclusión social y la pobreza (II-94.3).
- Derecho de las personas a la prevención sanitaria y a la asistencia sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana (II-95).
- Acceso a los servicios de interés económico general, según legislaciones y prácticas nacionales (II-96).
- En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (II-97).
- En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores (II-98).

Políticas

Objetivos

La Unión y los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (III-209).

RECUADRO III-1 (*Continuación*)
**CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL TRATADO
 CONSTITUCIONAL EUROPEO**

Políticas
Cláusulas horizontales

En la definición y ejecución de las políticas (...) la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (III-117).

Las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (III-119).

Las exigencias de la protección de los consumidores se tendrán en cuenta en la definición y ejecución de otras políticas y acciones de la Unión (III-120).

Ámbitos

La Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en (III-210):

- Seguridad Social y protección social de los trabajadores (III-210, c).
- Integración de las personas excluidas del mercado laboral (III-210, h).
- Lucha contra la exclusión social (III-210, j).
- Modernización de los sistemas de protección social (III-210, k).

Las competencias compartidas de la Unión con los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: (...) c) cohesión económica, social y territorial; e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; h) las redes transeuropeas; k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública definidos en la Parte II. (I-14).

- Política medioambiental de la UE (III-233 y 234).
- Protección de los consumidores (III-235).
- Redes transeuropeas (telecomunicaciones) (III-246 y 247).
- Investigación y desarrollo tecnológico y espacio (III-248 a 256).

Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento:

- Salud pública (III-278).
- Educación, juventud, deportes y formación profesional (III-282 y 283).

calidad de vida y el bienestar del futuro. En la Unión Europea, el bajo dinamismo demográfico y los cambios en la composición por edades —en direcciones opuestas a las tendencias demográficas mundiales— afectan ya, y afectarán más profundamente a medio plazo, a su futuro económico y social.

Hace años que desde las instituciones europeas se intenta propiciar que los Estados miembros adopten medidas para afrontar estos cambios demográficos conforme a sus realidades y ritmos nacionales, a través de mecanismos como el método abierto de coordinación. La Comisión ha intentado elevar el nivel de interés por estas

cuestiones, lanzando un documento de debate y consulta públicos sobre el cambio demográfico y sus importantes consecuencias, así como reforzando la necesidad de emprender políticas europeas y nacionales en esta esfera³.

En la historia reciente de Europa no ha habido ningún periodo de crecimiento económico sostenido que no se haya acompañado también de crecimiento demográfico. A medio plazo esta perspectiva podría ser muy diferente. Según las proyecciones disponibles, la población total de la Unión Europea mantendrá un ligero nivel de crecimiento hasta 2015, se estabilizará entre esa fecha y 2025 y entrará en el segundo cuarto del siglo en una fase de descenso que continuaría hasta llegar a 2050 con una población inferior a la de 2004 (cuadro III-1). Es conocido que las proyecciones demográficas a plazos tan largos representan una perspectiva de los escenarios previsibles en el supuesto de continuidad de las tendencias recientes, pero que esos escenarios pueden verse alterados significativamente por el cambio de tendencias a medio plazo o por el propio impacto de las políticas que se dispongan.

En esos supuestos escenarios, los cambios relevantes en la composición por grupos de edad se presentarán con calendarios más rápidos y con superior intensidad que los cambios en la población total. Tal es así que, siguiendo esas proyecciones, el total de la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años) comenzaría a decrecer en el conjunto de la UE-25 en torno a 2010-2011, como lo viene haciendo ya en varios países desde el inicio de la década. La tasa de dependencia de mayores (el porcentaje que representa la población de 65 años y más sobre la población de 15-64 años) pasaría, en la UE-25, de 24,5 por 100 en 2004, a 35,7 en 2025 y a 52,8 en 2050.

No obstante, por relevantes que sean estas tendencias para el conjunto de la Unión, éstas no son las tendencias dominantes en el contexto demográfico mundial. Hay que tener en cuenta que Europa es la única área del mundo para la que se proyectan descensos de población en la primera mitad de este siglo. Una situación muy sin-

³ Comunicación de la Comisión Europea, Libro Verde, *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM (2005) 94 final.

CUADRO III-1
PROYECCIONES DE POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Población a 1 de enero (1.000 habitantes)				Porcentaje de incremento con respecto al 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
UE-25	456.815	467.306	470.057	449.831	2,3	2,9	-1,5
UE-15	382.674	394.726	398.780	384.356	3,1	4,2	0,4
Nuevos Estados miembros	74.141	72.580	71.278	65.475	-2,1	-3,9	-11,7
Bélgica	10.396	10.674	10.898	10.906	2,7	4,8	4,9
República Checa	10.212	10.012	9.812	8.894	-2	-3,9	-12,9
Dinamarca	5.398	5.498	5.557	5.430	1,9	2,9	0,6
Alemania	82.532	82.864	82.108	74.642	0,4	-0,5	-9,6
Estonia	1.351	1.279	1.224	1.126	-5,3	-9,4	-16,7
Grecia	11.041	11.390	11.394	10.632	3,2	3,2	-3,7
España	42.345	45.264	45.556	42.834	6,9	7,6	1,2
Francia	59.901	62.616	64.392	65.704	4,5	7,5	9,7
Irlanda	4.028	4.555	4.922	5.478	13,1	22,2	36
Italia	57.888	58.630	57.751	52.709	1,3	-0,2	-8,9
Chipre	730	828	897	975	13,3	22,8	33,5
Letonia	2.319	2.174	2.068	1.873	-6,3	-10,8	-19,2
Lituania	3.446	3.258	3.134	2.881	-5,5	-9,1	-16,4
Luxemburgo	452	499	544	643	10,4	20,5	42,3
Hungría	10.117	9.834	9.588	8.915	-2,8	-5,2	-11,9
Malta	400	439	468	508	9,8	17	27,1
Países Bajos	16.258	16.957	17.429	17.406	4,3	7,2	7,1
Austria	8.114	8.358	8.501	8.216	3	4,8	1,3
Polonia	38.191	37.428	36.836	33.665	-2	-3,5	-11,8
Portugal	10.475	10.762	10.730	10.009	2,7	2,4	-4,4
Eslovenia	1.996	2.019	2.014	1.901	1,1	0,9	-4,8
Eslovaquia	5.380	5.309	5.237	4.738	-1,3	-2,7	-11,9
Finlandia	5.220	5.353	5.439	5.217	2,6	4,2	-0,1
Suecia	8.976	9.373	9.769	10.202	4,4	8,8	13,7
Reino Unido	59.652	61.934	63.792	64.330	3,8	6,9	7,8
Bulgaria	7.801	7.130	6.465	5.094	-8,6	-17,1	-34,7
Rumanía	21.711	20.917	19.746	17.125	-3,7	-9,1	-21,1

Fuente: Eurostat, *Population projections 2004-2050*, Nota de prensa, 8 de abril de 2005.

gular en un mundo en el que la población crece todavía a un ritmo intenso, con incrementos anuales de 80 millones, y que seguirá creciendo, aunque en niveles muy desiguales en las diferentes áreas geográficas. La propia continuidad de las tendencias ahora imperantes en Europa se verá afectada por la situación y la evolución demográfica en todo el planeta. Para la población mundial, los problemas principales no son de declive demográfico, de baja fecundidad o de dependencia, sino, muy al contrario, de crecimiento todavía muy

intenso, de salud reproductiva y de planificación familiar, de pobreza extrema, impacto del sida y de la mortalidad infantil⁴. Los movimientos migratorios a escala mundial no dejan de estar asociados a estas tensiones, y Europa constituye un lugar de destino predilecto para muchas personas migrantes.

En la demografía española se presentan esas tendencias dominantes en la Unión Europea, aunque con algunos matices que tienen que ver, sobre todo, con los ritmos específicos del proceso de envejecimiento y con la intensidad de la entrada de población inmigrante (cuadro III-2). En efecto, la intensidad y la mayor prolongación del *baby-boom* en España tuvieron como consecuencia su más tardía, aunque decidida, incorporación a las pautas de descenso de la fecundidad y la mortalidad. Esa peculiaridad explica que la estructura de la población en España presente todavía un perfil algo más joven que en los países del centro y norte de Europa. Pero es precisamente ese ensanchamiento de la pirámide de población en las edades centrales —en la actualidad los grupos más numerosos— lo que contribuirá a engrosar en quince-veinte años las cohortes de mayor edad. La elevación de la esperanza de vida en los últimos años es un logro fundamental de las sociedades desarrolladas y una constante que, al igual que en los países de nuestro entorno cultural más próximo, no arroja visos de retroceso: entre 1975 y 2002 en España este indicador ha pasado de 70,4 años a 76,2 años en los varones y de 75,8 a 83,5 en las mujeres.

Los cambios socioculturales experimentados en ese mismo periodo, entre los que destaca la mejora de los niveles formativos de la población en general y de las mujeres en particular, junto con la decidida aunque todavía insuficiente incorporación de estas últimas al mercado laboral han discurrido en paralelo a la fuerte reducción de los nacimientos y del número de hijos por mujer: si la tasa de natalidad (nacimientos por 1.000 habitantes) representaba en 1975 el 18,8 por 1.000 en el año 2003 se había reducido a 10,5. Pese a la ligera tendencia ascendente registrada en el último quinquenio, que ha dado en 2003 su valor más elevado desde 1993, la natalidad en España sigue situada en los niveles más bajos de la Unión Europea. Las causas de ese leve repunte son atribuibles en buena medida al

⁴ ONU, *El estado de la población mundial 2004*; BRIDGE, *World Population Highlights 2004*.

CUADRO III-2
PRINCIPALES VARIABLES DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO
 (Evolución y proyecciones)

Años	(1) Población de derecho (ambos sexos) (miles)	(2) Tasa de fecundidad (Núm. hijos/mujer)	(3) Esperanza de vida al nacer (años)		(4) Población procedente del extranjero		(5) Tasa de dependencia de mayores > 65 años/16-64 años
			Hombres	Mujeres	Residentes autorizados	Extranjeros empadronados	
1991	38.935	1,32	73,4	80,5	360.655		21,2
1992	39.055	1,32	73,8	81,0	393.100		21,6
1993	39.167	1,27	73,9	81,0	430.422		21,9
1994	39.236	1,21	74,3	81,4	461.364		22,8
1995	39.345	1,18	74,3	81,5	499.773		23,2
1996	39.669	1,16	74,4	81,7	538.984	542.314	23,7
1997	39.520	1,18	75,0	82,0	609.813	—	24,2
1998	39.853	1,16	75,1	82,1	719.647	637.085	24,6
1999	40.202	1,20	75,1	82,1	801.329	748.954	25,0
2000	40.500	1,24	75,7	82,5	895.720	923.879	25,2
2001	41.117	1,25	75,6	82,9	1.109.060	1.370.657	25,4
2002	41.838	1,27	75,8	83,5	1.324.001	1.977.946	25,5
2003	42.717	1,30	77,2	83,7	1.647.011	2.664.168	25,6
2004	43.198				1.977.291	3.034.326	25,7
2005	43.975				2.054.453	3.691.547	25,8

(6) Proyecciones de población del INE a partir del Censo de 2001

	Escena-rio 1	Escena-rio 2	E1 y E2	(3) Esperanza de vida al nacer (años)				Entradas netas del extranjero (miles)		Escena-rio 1	Escena-rio 2
				E1	E2	E1	E2	E1	E2		
2010	45.312	44.709	1,40	78,3	78,3	84,8	84,5	284,9	112,2	25,7	25,9
2020	48.665	46.053	1,51	79,8	79,7	86,0	85,4	279,7	110,3	29,7	30,7
2030	50.878	46.073	1,53	80,9	80,6	86,9	86,0	274,5	105,3	36,6	38,9
2040	52.541	45.536	1,53	81,0	80,7	87,0	86,1	269,3	104,5	47,3	52,3

Fuentes:

- (1) Población de Derecho: INE, *Padrón Municipal de Habitantes* (datos hasta enero de 2005).
- (2) Tasa Fecundidad: INE, *Indicadores básicos sociodemográficos*.
- (3) Esperanza Vida al Nacer: Eurostat, *NewCronos*.
- (4) Población extranjera, Extranjeros con autorización de residencia: MTAS, Secretaría de Estado de Migraciones. 2004: datos a 31.12.2004; 2005: datos a 31.03.2005. Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*.
- (5) Tasa Dependencia: INE, *Proyecciones de Población*.
- (6) INE, *Proyecciones de Población* (según últimos datos publicados por el INE en mayo de 2005 a partir del Censo 2001 a 1 de enero).

Escenario 1 (E1): Las entradas netas de extranjeros en España evolucionan según la tendencia más reciente hasta 2010, año a partir del cual se mantienen constantes. Según esta hipótesis el total de entradas para 2007-2059 se eleva a 14,6 millones de personas.

Escenario 2 (E2): Supone a medio plazo una disminución mayor de las entradas netas, de acuerdo con Eurostat. Las entradas netas del extranjero para 2002-2006 son las mismas que en el Escenario 1. A partir de ese año, la tendencia decreciente hasta 2010 sitúa estas entradas en torno a las 100.000 anuales para 2007-2059, por lo que el total de entradas alcanza los 5,8 millones de personas.

incremento de los nacimientos de madre extranjera (un 12,2 por 100 del total de nacimientos en 2003, que explican el 42 por 100 del incremento interanual 2003-2002).

El impacto de la inmigración está proporcionando un dinamismo muy singular a la población española. Con los datos del Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2005, la población española alcanzaba ya los 43,97 millones de habitantes, de los cuales 3,69 millones eran extranjeros. De las 770.000 personas en que aumentó la población en 2005 respecto a 2004, 650.000 se debían a nuevas inscripciones de ciudadanos extranjeros⁵. Esa cifra de población para 2005 superaba en más de medio millón la que había ofrecido para este año el INE en las proyecciones presentadas en agosto de 2004⁶.

Sin embargo, no cabe esperar un impacto favorable de esas tendencias a medio plazo en el sentido de neutralizar el envejecimiento de la población, y más específicamente, de la tasa de dependencia de mayores (porcentaje de población mayor de 65 años sobre población entre 16 y 64 años), puesto que el efecto de «rejuvenecimiento» poblacional por el aumento de la tasa de fecundidad o por las entradas de inmigrantes se ve compensado por el aumento previsible de la longevidad⁷.

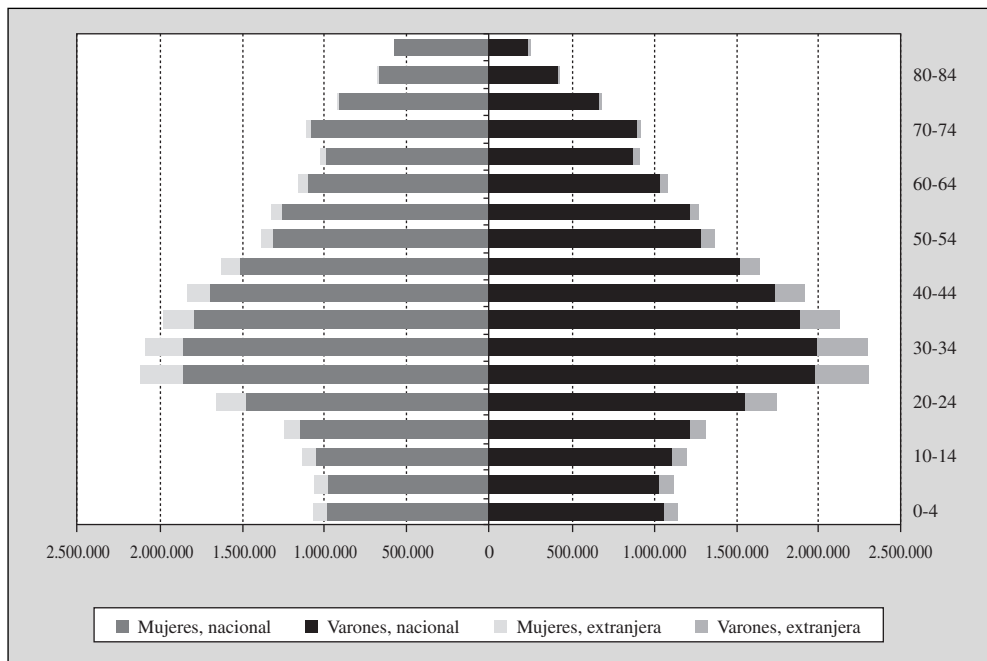
No obstante, hay que destacar que el impacto de estas dinámicas demográficas en España está siendo ya muy importante en ámbitos básicos de la calidad de vida y de la protección social, puesto que las tendencias demográficas no plantean sólo problemas de disponibilidad de población activa. Como se demuestra en el caso español, para paliar ese problema existe todavía un amplio margen de actuación en

⁵ No obstante, para interpretar correctamente estas cifras hay que tener en cuenta que una parte indeterminada de ese aumento registrado por el Padrón hasta enero de 2005 puede no deberse tanto a llegadas desde el extranjero como a afloramiento de estancias irregulares por las expectativas generadas tras la aprobación del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La disposición transitoria tercera del Real Decreto abría un proceso de normalización de trabajadores extranjeros que acreditaran, mediante el empadronamiento, su estancia en España con seis meses de anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento y que contaran con un contrato de trabajo de al menos seis meses de duración.

⁶ INE, *Proyecciones de población. Base Censo 2001*.

⁷ Banco de España, «Proyecciones de población para la economía española», *Boletín Económico*, diciembre de 2004, págs. 57-62.

GRÁFICO III-1
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR NACIONALIDAD Y EDADES
 (Población a 1 de enero de 2005)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, 2005.

el campo de la activación del empleo de las mujeres aún no incorporadas al mercado laboral y de la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes. Con independencia de los efectos en la economía y en el mercado de trabajo y de la necesidad de garantizar sistemas de pensiones seguros y viables, la perspectiva de una sociedad envejecida plantea nuevas exigencias de adaptación de los recursos existentes en otros ámbitos como el sistema sanitario y los servicios sociales, los dispositivos de prevención de la exclusión social, la accesibilidad del entorno, la vivienda y las nuevas tecnologías, la calidad del medioambiente o los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Por su parte, la otra cara del envejecimiento de la sociedad, es decir, la escasa proporción de jóvenes y niños y el cambio en las características sociodemográficas de estos colectivos, también repercute en diferentes aspectos de la calidad de vida y la protección so-

cial, en especial respecto a las necesidades en materia de educación, los modelos de convivencia y la orientación de las políticas de inclusión social.

Hay que tener en cuenta, que ni la inmigración ni el envejecimiento son fenómenos estáticos, sino que se modifican tanto por sus propias dinámicas como por las políticas que se adopten. El impacto demográfico de la inmigración varía a lo largo de diferentes fases de los ciclos migratorios, de la propensión de las poblaciones inmigrantes a permanecer en el territorio español y de su potencial asimilación de los comportamientos demográficos de los autóctonos. Las características del envejecimiento, y su impacto en la calidad de vida y la protección social, se modifican con el cambio en los perfiles sociodemográficos (educación, salud, estilos de vida) y de las trayectorias ocupacionales a lo largo de la vida laboral, trayectorias que mejoran sensiblemente con el nivel educativo.

Los cambios sociodemográficos y sus repercusiones en términos de calidad de vida y protección social guardan estrecha relación con la pérdida de vigencia del modelo tradicional de cuidados sustentado en la familias y, dentro de ella, en las mujeres. España sigue siendo uno de los países de la Unión Europea con menor apoyo público a la familia, pese al papel fundamental que las redes de apoyo intergeneracional desempeñan en el sistema de bienestar español. Esas redes contribuyen a amortiguar posibles conflictos derivados de situaciones de desempleo, en especial en el caso de los jóvenes, influyen en las oportunidades reales y materiales de emancipación y consumo de estos últimos o, sin ánimo de exhaustividad, sirven al cuidado de niños, personas con discapacidad y personas dependientes.

Unido a lo anterior, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar se suelen señalar como objetivo en el entorno comunitario por su contribución a la activación de las mujeres e, indirectamente, al fortalecimiento de los sistemas de Seguridad Social, aunque no menos importantes son sus efectos en favorecer la calidad de vida de las familias. Y junto a ello, la atención a las personas dependientes se perfila como una de las principales demandas sociales a medio plazo, siendo una de las cuestiones que centran el debate social en estos momentos, en especial a partir de la aprobación por el Gobierno del Libro Blanco de la Dependencia a finales de 2004.

2. CALIDAD DE VIDA

Como en años anteriores, el análisis de cada uno de los ámbitos habitualmente considerados en esta Memoria como indicativos de la calidad de vida se inicia con un panorama comparado de la situación española en el marco de la Unión Europea, esta vez con una mirada específica a los nuevos Estados miembros y los efectos de su incorporación en términos de convergencia. En los casos en los que la entidad del tema y la disponibilidad de información en el marco de la coordinación de las políticas europeas lo justifica, como es el caso de la educación como pilar fundamental de la cohesión social y del avance en los Objetivos de la Estrategia de Lisboa, la comparación se refiere a los objetivos establecidos a nivel europeo en ese contexto.

El contenido sustancial de cada apartado se centra en la presentación de los últimos datos básicos disponibles, junto con las iniciativas y desarrollos normativos más recientes, a fin de poder proporcionar un balance general que apunte los principales avances y problemas observados en las distintas vertientes del bienestar y la calidad de vida. Por último, en algunos capítulos se ha optado por incorporar un subapartado con un análisis más detallado de alguna cuestión central en el año —como la coordinación sanitaria o el desarrollo del Protocolo de Kioto— o que, pese a no admitir un tratamiento periódico anual, revista un interés especial desde la perspectiva de la calidad de vida de determinados colectivos —como es el caso de las pautas de consumo de la juventud en España o de la situación de las personas mayores en relación a la vivienda.

2.1. EDUCACIÓN

El acceso en igualdad a una educación de calidad es un componente fundamental del Estado de Bienestar y de un modelo europeo que, conforme a la Estrategia de Lisboa, aspira a convertirse en «la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

Los principales desafíos educativos recientes en España se han identificado con la necesidad de reducir el fracaso escolar y con la búsqueda permanente de una mayor calidad e igualdad de oportuni-

dades. La realidad educativa española ha estado marcada en los últimos años por un continuo periodo de reformas, acompañado de un intenso debate social en torno a aspectos como la calidad y equidad, la doble red educativa, la financiación y los nuevos retos que impone la creciente multiculturalidad en las escuelas.

Durante el año 2004 se ha constatado la necesidad de continuar mejorando para alcanzar los objetivos de formación y educación derivados de la Estrategia de Lisboa, que se basan en buena medida en la formación para la consecución de los objetivos europeos de crecimiento económico, pleno empleo y cohesión social. También, se ha evidenciado la estabilización del censo escolar en sus niveles no universitarios por la incidencia del alumnado extranjero, y su concentración en los centros públicos. Al mismo tiempo, este año se ha asistido a la paralización del calendario de aplicación de la Ley de Calidad de la educación y al inicio de un nuevo debate sobre los puntos más conflictivos de las reformas iniciadas en la legislatura anterior.

En términos de calidad, el último informe de evaluación internacional de los alumnos de la OCDE⁸ arroja un menor rendimiento educativo de los escolares españoles a la edad de quince años respecto a sus coetáneos europeos en las competencias clave. En el ámbito de la educación universitaria se ha establecido una nueva ordenación de los estudios universitarios, avanzando en el objetivo de adoptar un sistema flexible de titulaciones, comprensible y comparable en el marco del proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior. Además, este año también se han estado debatiendo nuevas propuestas de modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Todo ello, mientras ha seguido descendiendo el alumnado universitario, y habiéndose producido, por primera vez en los últimos años, una ligera disminución de la tasa de escolaridad. Por último, en 2004 se ha confirmado una cierta revitalización de la FP reglada, mientras se ha continuado progresando tanto en el proceso de creación de un sistema integrado de formación profesional y de las cualificaciones como en la estrategia de armonización educativa con Europa.

⁸ OCDE, *Informe 2003 del Programa para la evaluación Internacional de los alumnos, PISA 2003*.

2.1.1. El proceso europeo de convergencia en educación y formación

El seguimiento de los avances realizados con relación a los objetivos europeos de incremento en cantidad y calidad de los niveles educativos, se realiza a partir de los cinco niveles de referencia que se deben alcanzar como media en los Estados miembros para 2010, establecidos por el Consejo en el año 2003⁹.

RECUADRO III-2 NIVELES DE REFERENCIA DE RENDIMIENTO MEDIO EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2010

- 1.º Al menos el 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.
- 2.º 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.
- 3.º Reducir un 20 por 100 la proporción existente en 2000 de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las competencias clave (comprensión lectora y numérica).
- 4.º Aumentar un 15 por 100 el número de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas y reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.
- 5.º Aumentar al 12,5 por 100 el índice de participación de los adultos en la formación continua.

Todavía es pronto para evaluar los avances realizados por España respecto a la consecución de estos objetivos, pero sí se puede esbozar un diagnóstico de la situación del sistema educativo español en el contexto de la Europa ampliada (cuadro III-3).

Las nuevas generaciones de jóvenes españoles se encuentran todavía lejos de contribuir a lograr un aumento de la población entre 20-24 años que ha alcanzado el nivel formativo de secundaria superior, es decir, que han completado sus estudios de bachillerato o formación profesional; actualmente sólo un 62,5 por 100 de los jóvenes españoles posee dicho nivel, frente al 76 por 100 de la UE-25. España es el tercer país con menor proporción de jóvenes con este nivel de estudios, que se establece como el mínimo para propiciar la integración laboral de los jóvenes en el contexto europeo.

Tampoco la situación española frente al fracaso escolar es mejor, puesto que nuevamente es el tercer país con más alta proporción de

⁹ Consejo Europeo, «Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación», 5 de mayo de 2003.

jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar. La posición más favorable de las alumnas en ambos indicadores es común en todos los países, pero las distancias entre sexo son mucho mayores en el caso de España.

Las capacidades cognitivas que se deben desarrollar a determinadas edades son esenciales a la hora de valorar la calidad de los sistemas educativos. Por ello, el tercer nivel de referencia establecido por la Unión Europea se refiere a la necesidad de reducir la proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura, matemáticas y ciencias. Los últimos datos disponibles sólo permiten hacer una valoración de la evolución de los niveles mínimos para la comprensión lectora¹⁰. La proporción de escolares de 15 años que no alcanza un nivel mínimo en comprensión lectora ha aumentado en España respecto al año 2000, un empeoramiento que sólo es comparable al ocurrido en Austria e Italia. El porcentaje de escolares que en 2003 no alcanzan las competencias mínimas es algo menor en el área de ciencias (19,1 por 100) que en lengua (21,1 por 100), siendo las matemáticas, el ámbito donde a más alumnos les cuesta alcanzar unas competencias mínimas (23 por 100). Estos valores sitúan a España entre los seis países que peores resultados obtienen, aunque con algunos matices que serán expuestos en el siguiente epígrafe. Las diferencias por género no son tan marcadas como en los dos anteriores indicadores, a excepción del mejor rendimiento de las alumnas en comprensión lectora.

Respecto al aprendizaje de lenguas extranjeras, los datos disponibles, referentes al curso 2000/2001¹¹, muestran que en España el 84,5 por 100 del alumnado de educación primaria estudia una lengua extranjera (cuadro III-3). Sin embargo, los resultados en el aprendizaje de la lengua inglesa (que mayoritariamente estudian los escolares en España) tanto en educación primaria y secundaria, indican que las capacidades básicas alcanzadas por el alumnado no son muy altas, siendo en ambos niveles las destrezas receptivas (comprensión oral y escrita) superiores a las productivas (expresión oral y escrita)¹².

¹⁰ OCDE, *First Results from PISA 2003. Executive Summary*.

¹¹ MEC, *Las cifras de la educación en España*. Estadísticas e indicadores, edición 2004.

¹² MEC, INCE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999 y Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación secundaria 2001*.

CUADRO III-3
INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Porcentaje de la población de 25 a 64 años				Porcentaje de la población de 20 a 24 años con un nivel educativo alcanzado de secundaria superior, 2004 (3)			Porcentaje de jóvenes con abandono escolar temprano (2), 2004 (4)		
	Con un nivel educativo alcanzado de secundaria superior, 2003 (1)		Participando en educación y formación, 2004 (2)		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres						
UE-15	—	—	10,1	9,3	73,5	70,6	76,3	18,0	20,4	15,6
UE-25	68,8	64,0	9,4	8,6	76,4	73,8	79,1	15,9	18,1	13,6
Bélgica	61,4	61,4	9,5	9,7	82,1	77,4	86,8	11,9	15,6	8,3
República Checa	92,6	84,2	6,3	6,0	90,9	90,5	91,2	6,1	5,8	6,5
Dinamarca	83,0	80,9	27,6	23,4	76,1	73,3	78,6	8,1	10,4	5,8
Alemania	87,4	79,6	6,0	6,4	72,5	71,6	73,4	12,8	12,9	12,8
Estonia	87,1	89,2	6,7	5,8	82,3	72,5	92,3	13,7	20,5	—
Grecia	55,9	52,3	3,7	3,5	81,7	76,5	86,9	15,3	19,6	11,0
España	43,3	42,2	5,2	4,7	62,5	55,2	70,0	30,4	37,2	23,2
Francia	67,0	62,3	7,8	7,6	79,8	78,3	81,3	14,2	16,0	12,4
Irlanda	59,1	64,4	7,2	6,1	85,3	82,1	88,6	12,9	16,1	9,7
Italia	47,4	46,4	4,7	4,2	69,9	66,4	73,4	23,5	26,8	20,1
Chipre	69,6	62,7	9,3	9,0	80,1	75,4	84,4	18,4	23,3	14,3
Letonia	79,2	85,3	9,1	6,1	76,9	70,7	83,4	15,6	20,5	10,7
Lituania	84,4	87,6	6,5	5,0	86,1	82,2	90,1	9,5	11,6	7,4
Luxemburgo	66,1	57,1	6,3	6,6	—	—	—	—	—	—
Hungría	78,1	70,1	4,6	3,9	83,4	81,9	84,9	12,6	13,7	11,4
Malta	23,8	17,0	5,0	5,5	47,9	47,1	48,7	45,0	46,6	43,1
Holanda	71,1	64,1	16,5	16,2	—	—	—	—	—	—
Austria	85,2	72,5	12,0	11,5	85,3	84,6	85,9	9,2	9,9	8,5
Polonia	83,4	80,7	5,5	4,7	89,5	87,4	91,6	5,7	7,7	3,7
Portugal	20,4	23,9	4,8	4,4	49,0	39,4	58,8	39,4	47,9	30,6
Eslovenia	81,9	75,0	17,9	16,1	89,7	86,0	93,7	4,2	5,8	2,6
Eslovaquia	90,1	83,2	4,6	3,9	91,3	91,1	91,5	7,1	7,8	6,4
Finlandia	74,0	77,1	24,6	20,9	84,6	81,2	87,9	8,7	10,6	6,9
Suecia	80,4	83,7	35,8	31,5	86,3	85,1	87,6	8,6	9,3	7,9
Reino Unido	72,9	60,4	21,3	17,6	76,4	76,2	76,6	16,7	17,0	16,4

CUADRO III-3 (Continuación)
INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las competencias clave a los 15 años (5)										Graduados en Ciencias y Tecnología, 2003 (7) por cada 1.000 jóvenes de 20-29 años					
	Lengua 2000/2003					Matemáticas 2003			Ciencias 2003		Aprendizaje de lenguas extranjeras (6)					
	Total 2000	Total 2003	Hombres 2003	Mujeres 2003	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Ed. primaria	Ed. secundaria (n.º medio de lenguas cursadas)	Total	Mujeres	Hombres	
										% alumnado que aprende una lengua	1.ª etapa	2.ª etapa				
UE-15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UE-25	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bélgica	19,0	17,9	22,4	13,0	16,5	17,2	15,7	16,5	17,5	15,4	—	1,3	2,2	10,5 (i)*	5,2 (i)*	15,7 (i)*
República Checa	17,5	19,3	23,5	15,0	16,6	15,1	18,1	11,6	11,2	12,1	42,6	1,0	1,9	6,4	3,8	8,8
Dinamarca	17,9	16,5	20,5	12,7	15,4	13,4	17,4	22,7	20,6	24,7	48,2	1,6	2,2	12,2**	7,1**	17,3**
Alemania	22,6	22,3	28,1	16,3	21,6	21,4	21,4	18,8	19,0	18,2	—	1,2	1,4	8,4	4,0	12,7
Estonia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	79,9	2,0	2,3	6,6 (i)*	5,4 (i)*	7,9 (i)*
Grecia	24,4	25,3	32,5	18,5	38,9	35,8	41,9	21,7	21,0	22,3	96,5	2,2	1,1	—	—	—
España	16,3	21,1	27,9	14,5	23,0	22,5	23,4	19,1	19,6	18,7	84,5	1,4	1,2	12,2*	7,7*	16,5*
Francia	15,2	17,5	23,5	12,1	16,6	16,8	16,5	16,6	17,7	15,6	45,0	1,5	1,9	22,2	13,6	30,7
Irlanda	11,0	11,0	14,3	7,7	16,8	15,0	18,7	13,1	13,4	12,8	3,2	1,0	0,9	24,2	16,8	31,5
Italia	18,9	23,9	31,1	17,2	31,9	29,7	34,0	21,2	21,6	20,9	73,7	1,2	1,2	7,4*	5,4*	9,4*
Chipre	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	53,0	2,0	1,6	3,8 (i)*	2,1*	5,6 (i)*
Letonia	30,6	18,0	25,0	11,6	23,7	24,4	23,1	17,2	18,7	15,8	—	1,5	1,9	8,6	6,6	10,5
Lituania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	39,8	1,7	1,7	16,3	11,8	20,8
Luxemburgo	35,1	22,7	28,5	17,1	23,0	20,0	23,4	21,4	21,1	21,8	100,0	2,5	3,1	—	—	—
Hungría	22,7	20,5	25,5	14,9	22,2	22,2	23,9	14,8	15,5	14,0	—	2,2	1,1	4,8	2,6	6,9
Malta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100,0	2,2	1,1	3,1*	1,7*	4,5*
Holanda	—	11,5	14,3	8,6	10,9	10,2	11,7	11,1	10,6	11,6	33,3	2,0	1,6	7,3	2,7	11,7
Austria	14,6	20,7	28,2	13,1	18,8	19,2	18,4	18,5	20,2	16,7	—	—	—	8,3	3,5	13
Polonia	23,2	16,8	23,4	10,3	22,0	22,7	21,4	17,9	17,9	17,4	—	1,3	1,9	9,0	6,1	11,8
Portugal	26,3	21,9	29,5	15,1	30,1	28,7	31,3	23,5	23,9	23,1	—	—	—	8,2	6,9	9,5
Eslovenia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47,6	1,0	2,0	8,7	4,6	12,5
Eslovaquia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	37,0	1,1	2,0	8,3	5,8	10,7
Finlandia	7,0	5,7	9,0	2,4	6,8	7,3	6,2	5,7	6,9	4,6	68,1	2,2	2,8	17,4*	9,9*	24,6*
Suecia	12,6	13,3	17,7	8,8	17,3	16,7	17,9	16,1	15,7	16,6	77,7	1,7	2,2	13,9	9,7	17,9
Reino Unido	12,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19,5 (i)*	13,2 (i)*	25,5 (i)*

Fuentes: (1) Eurostat, *Portrait of the European Union, 2004*.

(1) Según la correspondencia CNEI-2000-ISCED-97, este nivel incluye segunda etapa de educación secundaria (general—bachillerato— y grado medio de enseñanzas profesionales y de régimen especial) y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización.

(2, 3, 4 y 7—(i) notas específicas en cada país señalado, que indican diferente población comprendida, año de referencia o metodología empleada. * Datos 2002. ** Datos 2003—) Eurostat, *Key Indicators on EU Policy. Structural Indicators* [europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference], (5) OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document], (6) MEC, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*, Edición 2004.

(2) % de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar y no prosiguen su educación o formación.

España y la Unión Europea están lejos de alcanzar el cuarto objetivo de reducir al menos a la mitad el nivel de desequilibrio entre licenciados y licenciadas en ciencias y tecnología, logrando al mismo tiempo un aumento significativo del número total de licenciados. En estas áreas la proporción de graduados en Europa continúa siendo escasa, aunque en este caso España destaca por estar entre los seis países con mayor proporción de graduados en ciencias. La presencia femenina, aunque todavía bastante exigua, es también más nutrida en España que en la mayoría de los países europeos.

El mayor déficit educativo de la población adulta española, que se refleja en que es el segundo país de la Unión Europea con menor proporción de población adulta que ha completado los estudios de bachillerato o formación profesional, no se compensa con una mayor participación en la formación continua. España se encuentra todavía a mitad de camino del nivel de referencia establecido, y sólo Grecia y algunos de los diez nuevos miembros de la Unión Europea (Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia) mantienen unos niveles de participación en la formación permanente menores a los españoles.

La situación educativa de los nuevos miembros, a excepción de Malta, se caracteriza, en contraste con España, por el mayor nivel educativo de su población adulta, siendo además su participación en la formación continua ligeramente superior en casi todos los países. También la proporción de jóvenes que alcanzan un nivel educativo de secundaria superior es más elevada que la media europea y española. Todo ello, con una menor proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar.

El gasto público en educación por estudiante, superior a la media de la Unión Europea

En España en el año 2001, el gasto total en instituciones educativas públicas y privadas por estudiante, relativo al PIB per cápita y basado en los equivalentes a tiempo completo, era cercano (36 por 100) a la media europea (39 por 100), e incluso estaba por encima de Irlanda, Italia, Francia y Portugal. Por niveles educativos, el gasto por estudiante en educación primaria y terciaria es ligeramente inferior a la media, e igual respecto a la educación secundaria y post-secundaria no superior.

Atendiendo al gasto público, la situación de España es muy semejante al promedio europeo de los Quince y ligeramente inferior al de los Veinticinco. Sin embargo, en todos los niveles educativos, la

CUADRO III-4
GASTO EN EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

Indicadores de gasto en educación en Europa	Gasto total educativo por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación basado en los equivalentes a tiempo completo, 2001				Gasto público educativo por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2001			
	Educación primaria	Educación secundaria y post-secundaria, no superior (1)	Educación terciaria (2)	Gasto desde la educación primaria a la terciaria	Educación primaria	Educación secundaria y post-secundaria, no superior	Educación terciaria	Gasto desde la educación primaria a la terciaria
UE-15	26s	20s	28s	39s	26s	20s	27s	38s
UE-25	26s	20s	27s	39s	25s	19s	26s	39s
Bélgica	28	20	30	45	30	23	33	45
República Checa	21	12	22	39	22	12	23	40
Dinamarca	31i	26	31i	53	31	18	30	53
Alemania	27	17	28	43	23	17	20	44
Estonia	—	—	—	—	22i	19i	27i	59i
Grecia	—	—	—	—	22	16i	22	26
España	25	20	27	36	28	23	31	38
Francia	25i	18i	30i	33i	26i	18i	33i	33i
Irlanda	19	13	18	34	19	13	18	35
Italia	30	27	33	34	31	28	34i	34
Chipre	30	23	37	52	32	23	38	96
Letonia	28	23	26	39	26	23	26	—
Lituania	24i	i	20i	38i	i	i	i	39i
Luxemburgo	21i	16i	23	—	22i	17i	24i	—
Hungría	27	20	22	60	27	20	22	60
Malta	22i	18i	25i	40i	23i	18i	23i	40i
Holanda	23	18	23	47	i	i	i	i
Austria	29	24	28	40	30	25	29	42
Polonia	—	—	—	—	25	24i	17i	38
Portugal	36i	24i	35i	30i	35i	26i	37i	43i
Eslovenia	32	i	28i	57	—	—	—	—
Eslovaquia	19	12	17	49	19	12	18	49
Finlandia	25	19	27	37	25	19	26	39
Suecia	27	24	25	59	28	24	26	58
Reino Unido	24	18	23	42	21	17	24	—

(1) Según la correspondencia CNED-2000-ISCED-97, este nivel incluye 1.ª y 2.ª etapa de educación secundaria y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de 1.ª y 2.ª etapa para su realización.

(2) Según la correspondencia CNED-2000-ISCED-97, este nivel incluye: Enseñanzas de grado superior de formación profesional específica y equivalentes, otras enseñanzas de dos o más años que precisan título de Bachiller, Enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo y equivalentes, y otros estudios oficiales de especialización profesional.

(s) Estimados por Eurostat.

(i) Notas específicas en cada país señalado, que indican diferente población comprendida, año de referencia o metodología empleada.

Fuente: Eurostat, *NewCronos. Population and Social Conditions, Education and Training, Indicators on educational finance.*

media en gasto público por estudiante en España es superior a la media comunitaria, ocupando el sexto lugar en educación primaria y secundaria, y el quinto en educación superior.

Propuesta de otros niveles de referencia europeos para la educación y formación

Este año la Comisión ha estado trabajando en una propuesta sobre el desarrollo de otros indicadores que reflejen los niveles europeos respecto a una serie de áreas que se consideran clave para avanzar en la estrategia educativa establecida para el año 2010¹³. Los ámbitos sobre los que se pretende mejorar la calidad y comparabilidad de los indicadores existentes, o establecer la definición de otros nuevos, son los siguientes: la medida de la capacidad de aprendizaje, la eficiencia de las inversiones educativas, las habilidades en el uso de las TIC conseguidas por la población adulta y su utilización por el profesorado, la movilidad de estudiantes y profesores, el desarrollo de indicadores sobre provisión, participación y resultados tanto en la educación de adultos como en la formación continua y ocupacional, la formación y desarrollo profesional del profesorado y el aprendizaje de idiomas.

Avances en la armonización educativa, el reconocimiento de cualificaciones y la movilidad

Con relación a la estrategia de armonización de los sistemas educativos y con el fin de mejorar la transparencia de las cualificaciones y competencias, los avances más sustantivos de este año se refieren a la nueva propuesta de reunir en un único marco los documentos existentes¹⁴ a escala europea en forma de expediente estructurado denominado Europass¹⁵. Complementariamente, los principales avances comunitarios en otros procesos concurrentes son:

- El progreso en la tramitación para la aprobación de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones respecto a las profesiones reguladas, con la que se busca reducir los obstáculos en el reconocimiento de los aprendizajes y facilitar la creación de un mercado interior único¹⁶.

¹³ Comisión Europea, «New indicators on education and training». *Staff working paper*, SEC (2004) 1524.

¹⁴ El currículum vitae europeo, los suplementos al certificado y suplementos europeos al título, el marco europeo común de referencia para las lenguas y el Europass.

¹⁵ Decisión 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass).

¹⁶ Propuesta modificada de Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. COM (2004) 317 final.

- La consideración de los derechos individuales, las obligaciones de los responsables, la fiabilidad y confianza, y la credibilidad y legitimidad como principios europeos comunes que han de conformar la determinación y convalidación de la educación no formal e informal¹⁷.

Para afianzar estos procesos de armonización educativa, se ha establecido en Europa una nueva generación de programas comunitarios de educación y formación más ambiciosos¹⁸, y se ha creado un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, cuya intención es atacar las discontinuidades y falta de sinergia detectadas en los diversos programas que actualmente abordan este tema¹⁹. Por último, el Informe de seguimiento relativo a las recomendaciones sobre la movilidad de estudiantes y profesores, muestra que, aunque se ha progresado en muchos aspectos, la situación en general no ha mejorado lo suficiente²⁰. Las estrategias globales para fomentar la movilidad suelen ser la excepción, y los resultados en muchos ámbitos, entre ellos el de la eliminación de los obstáculos administrativos y jurídicos, se quedan cortos frente a las actuales necesidades. Respecto a la cooperación europea para la garantía de la calidad de la enseñanza superior, el Informe de seguimiento²¹ la valora muy positivamente, ya que la mayoría de los países han creado un sistema de garantía de calidad. También la cooperación europea en este ámbito ha sido intensa, creando un clima de confianza que podría facilitar un reconocimiento mutuo de los sistemas y evaluaciones de acreditación y garantía de calidad, siendo ahora el momento de aplicar medidas decisivas para hacer dicho reconocimiento efectivo.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo sobre los Principios europeos comunes para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal, de 18 de mayo de 2004, EDU 118 SOC 253.

¹⁸ Comunicación de la Comisión Europea, *La nueva generación de programas comunitarios de educación y formación después de 2006*. COM (2004) 156 final.

¹⁹ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente. COM (2004) 474 final.

²⁰ Informe sobre el seguimiento de la recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad de estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores. COM (2004) 21 final.

²¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al CES europeo y al Comité de las regiones relativo a la aplicación de la recomendación sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior. COM (2004) 620 final.

2.1.2. El sistema educativo español: evaluaciones recientes

Los niveles no universitarios

El panorama educativo en su nivel no universitario ha estado este año marcado por la paralización del calendario de aplicación de la Ley de Calidad de la educación²² y el inicio de un nuevo debate sobre los puntos más conflictivos de las reformas iniciadas en la legislatura anterior²³, que ha contado con la participación de la comunidad educativa con la intención de conseguir un pacto social que permita dotar al sistema educativo de una mayor estabilidad. En marzo de 2005 se ha presentado el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, que pretende introducir una nueva ordenación del sistema educativo, unificando la legislación actualmente contenida en la LOGSE, la LOPEG y la LOCE.

*Continúa
el aumento
del alumnado
extranjero*

Tras quince años de continuos descensos en el censo escolar, el ligero incremento del alumnado en España (0,8 por 100) en el curso 2003-2004 (cuadro III-5) parece que inicia un cambio de tendencia, derivado de la incorporación de alumnado extranjero y de la ligera recuperación que viene experimentando la natalidad desde 1999. La presencia de alumnado extranjero se cifra actualmente en casi cuatrocientos mil efectivos, representando un 5,7 por 100 del total del alumnado. El incremento acumulado de este alumnado, a pesar del aumento del profesorado (3,3 por 100), se traduce este curso en una estabilización de las ratios alumno/profesor, frente a la tendencia de descenso de los últimos años. Nuevamente, las Comunidades Autónomas de Madrid (10,2 por 100), Baleares (10,1 por 100) y La Rioja (8,1 por 100) son las que tienen una mayor presencia en peso relativo de alumnado de origen extranjero²⁴. El reparto del alumnado extranjero matriculado por nivel educativo mantiene una distribución caracterizada por una fuerte presencia en primaria, algo menor en

²² Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la educación.

²³ MECD, *Bases del nuevo debate: Una educación de calidad para todos y entre todos*, 2004, e Informe del Debate: *Una educación de calidad para todos y entre todos*, 2005.

²⁴ MEC, *Datos y cifras del curso escolar 2004-2005*. Datos referidos al curso 2003-2004.

CUADRO III-5
ALUMNADO MATRICULADO POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1999-2004
 (Número de alumnos y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003 (1)		2003-2004 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	1.133.653	67,0	1.165.736	66,2	1.221.108	65,5	1.279.566	65,2	1.348.695	65,1
EGB/Primaria	2.524.768	66,7	2.491.648	66,6	2.474.261	66,5	2.471.855	66,7	2.483.297	66,6
EEMM/Educación secundaria (general)	2.766.545	69,2	2.679.856	68,5	2.587.161	68,0	2.536.176	68,1	2.497.184	68,1
BUP y COU	283.259	64,4	137.078	64,2	13.142	92,2	0	0	0	0
Educación secundaria obligatoria	1.999.581	66,4	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.876.359	65,8	1.870.510	66,0
Bachillerato LOGSE	483.705	83,4	601.329	78,2	676.107	74,6	659.817	74,6	626.674	74,3
EEMM/Educación secundaria (profesional)	455.639	73,6	447.526	73,3	449.464	73,4	450.009	73,9	461.991	74,8
FP I	2.644	64,6	0	0	0	0	0	0	0	0
FP II	146.547	73,7	71.019	72,5	29.296	70,8	859	78,1	0	0
Módulos profesionales II	158.573	71,5	191.456	72,2	210.750	72,6	220.814	72,7	227.620	73,2
Módulos profesionales III	147.875	76,0	185.051	74,5	209.418	74,6	228.336	75,0	234.371	76,3
Educación especial*	27.337	48,9	27.334	49,1	27.090	48,8	26.917	49,8	28.358	51,6
Programas de Garantía Social**	32.976	67,4	41.550	67,8	43.916	68,6	41.405	69,7	41.800,0	70,8
Total	6.940.918	68,1	6.853.650	68,1	6.803.000	67,7	6.805.928	67,8	6.861.325	67,8

Notas: No incluye el alumnado matriculado en educación a distancia en ningún nivel educativo. * Incluye el alumnado de centros específicos y de las aulas de educación 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*.

ESO e infantil, y muy inferior en las diferentes modalidades de la educación secundaria post-obligatoria.

Por niveles educativos, destaca el significativo incremento del número de alumnos en educación infantil (5,4 por 100), similar al del curso anterior, y que se cifra en 69.129 alumnos más. La extensión de la oferta de escolarización para los niños de primer ciclo y de 3 años aún no escolarizados, junto a la incorporación de 17.937 alumnos extranjeros en este nivel, tienen claramente que ver con dicho aumento.

Otro efecto de la incorporación del alumnado extranjero es que ha frenado el fenómeno que se venía observando de reducción del alumnado en las etapas de escolarización obligatoria (educación primaria y ESO) como consecuencia del descenso de la natalidad. La presencia actual del alumnado extranjero en estos dos niveles se cifra

Estabilización del censo escolar en educación infantil y obligatoria

en 281.186 efectivos, lo que significa un aumento del 30 y 34 por 100, respectivamente, sobre el curso anterior.

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos

Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias por titularidad del centro, con un 67,8 por 100 que asistió a centros públicos y un 32,2 por 100 a centros privados, no mostrando su distribución por nivel educativo y Comunidad Autónoma cambios significativos respecto a los años lectivos anteriores.

Por titularidad del centro, un 81 por 100 del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla. Su mayor concentración en la red pública se muestra más claramente al tener en cuenta las diferencias en el número de alumnos extranjeros por cada mil alumnos matriculados en los tres niveles educativos donde tienen mayor presencia. Así, durante la educación infantil, esta proporción es del 72 por 1.000 en centros públicos y 32 por 1.000 en privados, en la educación primaria del 85 y 29 por 1.000, y en la ESO de un 69 y 35 por 1.000, produciéndose además importantes contrastes en dicha concentración por Comunidades Autónomas. Ante esta situación, el Consejo Escolar de Estado insta a que todos los centros sostenidos con fondos públicos asuman la escolarización del alumnado inmigrante²⁵, compartiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo al respecto²⁶. Por tanto, uno de los retos actuales del sistema educativo en su nivel no universitario se centra en resolver los problemas de integración escolar de este alumnado.

Descenso del censo escolar en el bachillerato, aumento en las etapas no obligatorias

En el bachillerato se sigue observando una disminución de estudiantes cercana al 5 por 100, por el descenso de la población en edades de cursar estas enseñanzas y porque la presencia relativa de alumnado extranjero es menor (2,5 por 100). Sin embargo, un año más se produce un aumento del alumnado en la formación profesional (2,7 por 100).

En los niveles no obligatorios del bachillerato y FP, un dato que resulta destacable es que, en la mayoría de las Comunidades Autó-

²⁵ Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2002-2003*.

²⁶ Defensor del Pueblo, *Informe sobre la escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico, 2003*.

nomas, las tasas brutas de escolarización en las edades correspondientes a estas etapas no obligatorias (16-17 años) continúan incrementándose cada curso. Las Comunidades Autónomas que no alcanzan todavía una escolarización total en este nivel son: Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia y las dos Ciudades Autónomas. Atendiendo a las tasas netas de escolarización a los 17 años, con datos del curso 2001-2002 las diferencias entre las Comunidades Autónomas son similares²⁷. Las tasas de las regiones enunciadas anteriormente y Cataluña alcanzan unos valores entre el 63 y 74 por 100, mientras que en Asturias, País Vasco y Castilla y León son del 90 por 100.

Evaluación del sistema educativo en sus niveles obligatorios

La evaluación del sistema educativo en su nivel no universitario se sitúa en el ámbito de las competencias estatales y está atribuida al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE). Las evaluaciones más recientes realizadas por este organismo se circunscriben a los niveles obligatorios y se retrotraen al año 1999 para la educación primaria y al 2000 para la ESO, por lo que a continuación sólo se realizará una breve referencia de la evolución de los resultados educativos más básicos en estos niveles. La novedad en el ámbito de la evaluación comparada a nivel internacional viene dada por la publicación en 2004 del Informe PISA 2003, que proporciona información válida y fiable sobre los resultados educativos al final de la educación obligatoria en los países miembros de la OCDE en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

El abandono escolar temprano es un fenómeno en el que intervienen numerosos factores, entre otros: las condiciones económicas y sociales, la familia y su grado de implicación en el proyecto educativo, el sistema educativo, el centro docente, el aumento de la diversidad en las aulas, el estilo de enseñanza, la gestión de los crecientes problemas disciplinares del aula y, también, el interés, participación y competencia de los alumnos.

El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo de educación primaria en el año lectivo 2001-2002 se ha incrementado

²⁷ MECD, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2004.

respecto al de 1999-2000, y continúa aumentando conforme se avanza de curso; pasando actualmente del 3 por 100 en el segundo curso al 5,5 en el sexto curso²⁸. Sin embargo, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco, situándose en el curso 2001/2002 en el 86,4 por 100.

El abandono y fracaso escolar es preocupante, sobre todo en la etapa de educación secundaria obligatoria, donde diferentes indicadores muestran cómo estos problemas se agudizan. España es el tercer país con más alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar (30,4 por 100); sólo el 62 por 100 alcanza 4.º de ESO a la edad correspondiente (15 años), frente al 64 por 100, que lo conseguía en el curso 1999-2000; y un porcentaje ligeramente mayor acumula retrasos antes de 4.º de la ESO (38 por 100 frente al 36 por 100). Paralelamente a estos desfavorables resultados en la educación secundaria, ha crecido muy ligeramente la proporción de alumnado matriculado en Programas de Diversificación Curricular, que este año ha sido del 4,4 por 100 en el 3.º curso y de 8,7 por 100 en 4.º curso. Destacan, nuevamente, en ambos niveles educativos, los mejores resultados educativos para el alumnado femenino y para el matriculado en centros privados.

Se ha incrementado asimismo el número de alumnos que siguen Programas de Garantía Social. Respecto a este último tipo de actuaciones, el Consejo Escolar del Estado considera que deberían estar integradas en un proyecto educativo más global en los centros de secundaria o formación profesional, así como que debería facilitarse la conexión de los Programas de Garantía Social con los ciclos formativos de grado medio. Además, el fracaso escolar debería prevenirse implementando para ello cuantas medidas de apoyo sean necesarias y estableciendo las adecuadas condiciones humanas y materiales en los centros públicos en orden a asegurar la calidad en esta etapa educativa y evitar el abandono del alumnado.

²⁸ MECD, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2004. Datos referidos al curso 2001-2002, y Memoria del CES (datos referidos al curso 1999-2000).

Con carácter internacional y trianual, el Programa PISA facilita información sobre los resultados de la evaluación de los conocimientos y destrezas esperables en un alumno de 15 años en las áreas instrumentales de matemáticas, lectura, ciencias y solución de problemas, aunque cada uno de los Informes se centra especialmente en una de las materias. En el primer Informe, realizado en el año 2000, se profundizó en lectura, y en el realizado en 2003, en matemáticas.

Puntuaciones medias en habilidad lectora, en matemáticas y en ciencias

En términos de calidad, el Informe PISA 2003 arroja un resultado de menor rendimiento educativo de los escolares españoles en matemáticas a la edad de quince años respecto a sus coetáneos europeos. No obstante, a pesar de esta distancia, hay una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos de todos los países europeos, en contraste con la diversidad de sus sistemas educativos y métodos de enseñanza. Además, aunque la diferencia respecto a la media de la OCDE, o de países como Finlandia, es estadísticamente significativa, la posición que ocupa España en cada una de las áreas es relativa por la falta de significatividad de las diferencias con algunos países que obtienen puntuaciones cercanas. Dentro de España, el alumnado de Castilla y León y el del País Vasco muestra unos rendimientos algo superiores a los del conjunto nacional en todas las áreas. Respecto al año 2000, en el área de matemáticas los escolares españoles sólo han avanzado significativamente en la subárea de álgebra, no siendo significativo el avance en la otra subárea evaluada —geometría—. La evaluación en lectura es inferior a la obtenida en el año 2000, y también el incremento de la proporción de los que no alcanzan el mínimo requerido, mientras que en ciencias las diferencias en los rendimientos obtenidos en ambas fechas no son estadísticamente significativas.

Diferencias de género en los resultados

Las diferencias de género de los resultados son coincidentes con los resultados del año 2000, y semejantes al conjunto de países estudiados. Se mantienen las escasas diferencias entre sexos del alumnado español respecto a las ciencias, y ello a pesar de que para el conjunto de la OCDE la diferencia global es a favor de los alumnos. Incluso en alguna Comunidad Autónoma, como Castilla y León, las mujeres obtienen mejores rendimientos que los varones en estas disciplinas. En lectura, la superioridad femenina, común en todos los países, se incrementa en España, siendo especialmente abultada en el País Vasco. En matemáticas, en consonancia con el promedio de

países de la OCDE, los varones obtienen mejores resultados, aunque las diferencias son prácticamente inexistentes en el País Vasco, y se incrementan en Castilla y León y en Cataluña.

Rendimiento de los estudiantes en matemáticas: pocos alumnos con rendimientos altos

Los alumnos españoles, al igual que los del conjunto de la OCDE, se muestran más débiles y más fuertes en las mismas subáreas, aunque los españoles obtienen la máxima puntuación en aritmética, mientras que el promedio de la OCDE lo hace en estadística (cuadro III-6). Las puntuaciones correspondientes a los alumnos de Castilla y León y del País Vasco son casi siempre significativamente superiores a las de los alumnos del conjunto de España, en todas las subáreas de esta materia.

Respecto a la distribución de las puntuaciones individuales en matemáticas, los resultados de los alumnos españoles, al igual que ocurría en las capacidades lectoras, se caracterizan por una cierta homogeneidad, lo que sitúa a España en la parte más alta de la clasificación en términos de igualdad de su sistema educativo. Pero esta mayor homogeneidad, significa también que hay menos alumnos

CUADRO III-6
RENDIMIENTO DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN LAS PRINCIPALES ÁREAS INSTRUMENTALES, 2003

PISA 2003	Comunidades Autónomas			España	Núm. de orden (1-40)	Comparación UE (1)				Promedio OCDE
	Castilla y León	País Vasco	Cataluña			Finlandia	Núm. de orden	Grecia	Núm. de orden	
Rendimientos medios										
Matemáticas	503	502	494	485	26	544	2	445	32	500
Lectura	499	497	483	481	26	573	1	472	30	494
Ciencias	502	484	502	487	26	548	1	481	30	500
Solución de problemas	505	498	493	482	27	548	3	449	32	500
Diferencias entre los alumnos de cada género (2)										
Matemáticas	11	1	18	9	19	7	13	19	37	11
Lectura	-37	-45	-42	-39	29	-44	38	-37	26	-34
Ciencias	9	-6	5	4	14	-6	25	12	34	6
Solución de problemas	-6	-12	-3	-6	27	-10	37	2	13	-2

Fuente: MECD, INECSE. *Evaluación de los primeros resultados en España. Evaluación PISA 2003* y OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document].

- (1) La comparación con dos países de la Unión Europea se realiza para destacar las diferencias con uno de los países con mayores rendimientos de Europa (Finlandia), y el otro (Grecia) por pertenecer a un contexto más similar al español.
- (2) Los valores negativos significan que las diferencias se producen a favor de las mujeres.

con rendimientos muy altos, lo que tendrá claras consecuencias para el avance del conocimiento y el desarrollo económico. Ello sitúa al sistema español todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en aunar homogeneidad en los resultados con una mayor presencia de alumnado con rendimientos elevados, como ocurre en Finlandia, lo que significa que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de los alumnos tanto de nivel alto como medio y bajo.

Dada la relación entre las actitudes de los estudiantes frente al estudio de las matemáticas y su rendimiento, el que en casi todos los países los alumnos muestren un interés en esta materia muy inferior al de la lectura, que una gran proporción no se sienta seguro de sus capacidades, o que manifiesten una ansiedad bastante generalizada, son cuestiones preocupantes. Además, las actitudes ante el estudio son en sí mismas un resultado importante de la educación, pues los estudiantes eficaces es más probable que sigan aprendiendo a lo largo de toda su vida.

Como señala la OCDE, los rendimientos obtenidos en matemáticas en España están por debajo de los esperables en relación a su gasto acumulado por alumno, medido en unidades de poder adquisitivo. No obstante, los resultados del Informe PISA apuntarían a una

CUADRO III-7
RENDIMIENTO DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN MATEMÁTICAS, 2003

PISA 2003	Comunidades Autónomas			España	Núm. de orden (1-40)	Comparación UE (1)				Promedio OCDE
	Castilla y León	País Vasco	Cataluña			Finlandia	Núm. de orden	Grecia	Núm. de orden	
Rendimientos medios por subáreas										
Geometría	498	493	482	476	26	539	5	437	32	496
Álgebra	498	499	488	481	28	543	3	436	30	499
Aritmética	508	511	506	492	25	549	1	446	33	501
Estadística	510	503	495	489	26	545	3	458	31	502
Por niveles de rendimiento										
Bajo (menos de 1)	6	17	19	23	25	6	1	39	31	21
Intermedio (niveles 2 a 4)	73	75	71	69	35	70	38	57	10	64
Excelente (nivel 6)	2	2	2	1,4	10	6,7	33	0,6	8	4

(1) La comparación con dos países de la Unión Europea se realiza para destacar las diferencias con uno de los países con mayores rendimientos de Europa (Finlandia), y el otro (Grecia) por pertenecer a un contexto más similar al español.

Fuente: MECD, INECSE, *Evaluación de los primeros resultados en España. Evaluación PISA 2003* y OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document].

mayor igualdad del sistema educativo español, al menos en el sentido de que la titularidad del centro educativo en el que está escolarizado el alumno tiene una influencia menor en los resultados en matemáticas que en otros países, a pesar de que el alumnado español matriculado en los centros públicos también puntúa globalmente por debajo del alumnado de los centros privados. Asimismo, también sería mayor el grado en el que el sistema educativo español logra mitigar la relación entre un entorno socioeconómico menos favorecido y peor rendimiento escolar.

Gasto público en educación por Comunidades Autónomas

La evolución del gasto público en educación por Comunidades Autónomas muestra que Navarra y País Vasco mantienen, durante los años considerados, un gasto por alumno significativamente superior al promedio (cuadro III-8). Por debajo de este promedio se encuentra, también durante el periodo considerado, Andalucía y la Comunidad de Madrid. Sin embargo, respecto a la evolución del gasto, éste ha sido significativamente inferior al promedio en Andalucía, Canarias y Cantabria, y solamente es superior en el caso de Castilla-La Mancha.

CUADRO III-8

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA POR ALUMNO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS ADMINISTRACIÓN, 2000-2002
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	2000	2001	2002 (P)
Total	2,7	2,9	3,2
Andalucía	2,1	2,3	2,5
Aragón	2,7	2,9	3,2
Asturias	2,8	3,1	3,5
Baleares	2,5	2,8	3,1
Canarias	2,9	3,0	3,1
Cantabria	2,8	2,8	3,1
Castilla y León	2,7	3,1	3,4
Castilla-La Mancha	2,4	2,8	3,3
Cataluña	2,4	2,5	2,8
Comunidad Valenciana	2,5	2,7	3,0
Extremadura	2,3	2,8	3,4
Galicia	2,8	3,0	3,4
Madrid	2,1	2,3	2,5
Murcia	2,3	2,5	2,7
Navarra	3,7	4,1	4,3
País Vasco	3,9	4,3	4,7
La Rioja	2,8	3,1	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEC, *Series e indicadores del Gasto Público en Educación 1993 a 2002* y de la *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados* (varios años).

El nivel universitario

Este curso es el primero en el que se rompe el ciclo ascendente en las tasas de escolarización universitaria, que disminuye dos puntos porcentuales respecto al curso anterior, situándose en un 23,1 por 100. Además, el alumnado universitario volvió a disminuir por quinto año consecutivo (cuadro III-9). La reducción, estimada en más de 20.000 alumnos para el último año, se concentra (68 por 100) en los estudios de ciclo largo, siguiendo la tendencia que se inició desde el curso 1997-1998. Sin embargo, se sigue produciendo el continuado ascenso del alumnado de tercer ciclo que se inició en el curso 2000-2001.

Continúa el descenso del alumnado y empieza a disminuir la tasa de escolaridad universitaria

Ni la presencia femenina, que permanece como en los últimos cinco cursos en un 53 por 100, ni la distribución del alumnado universitario por tipo de enseñanzas, muestra diferencias respecto a los años lectivos anteriores. Casi la mitad (48,5 por 100) de los estudiantes matriculados siguen encuadrados en ciencias sociales y jurídicas, mientras sigue descendiendo la proporción de alumnos en humanidades y ciencias experimentales y la proporción del alumnado que opta por ciencias de la salud permanece constante. Sólo el alumnado de carreras técnicas ha crecido ligeramente. La presencia de alumnos extranjeros en las universidades españolas continúa siendo bastante reducida (1,5 por 100).

CUADRO III-9
ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA
Y CICLOS, 1999-2004

Área de enseñanza	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Humanidades	161.902	10,2	155.768	10,0	149.168	9,8	141.920	9,4	135.356	9,1
CC. jurídicas y sociales	794.884	50,0	765.620	49,2	749.317	49,1	733.034	48,7	718.950	48,5
Ciencias experimentales	132.884	8,4	127.094	8,2	119.527	7,8	114.331	7,6	110.467	7,4
Ciencias de la salud	115.421	7,3	116.465	7,5	115.692	7,6	116.809	7,8	117.149	7,9
Técnicas	384.382	24,2	390.803	25,1	392.285	25,7	400.154	26,6	400.120	27,0
Total	1.589.473	100,0	1.555.750	100,0	1.525.989	100,0	1.506.248	100,0	1.482.042	100,0
Ciclo corto	579.873	36,5	579.888	37,3	578.713	37,9	580.234	38,5	563.767	38,0
Ciclo largo	1.009.600	63,5	975.862	62,7	947.276	62,1	926.014	61,5	918.275	62,0
Tercer ciclo	61.483	100,0	59.835	100,0	61.310	100,0	65.799	100,0	69.673	100,0

Fuente: MECD, *Estadística universitaria*. Datos avance 2003-2004 y principales series [www.mecd.es].

En la enseñanza universitaria, el Gobierno ha planteado este año nuevas propuestas de modificación de la LOU respecto a aspectos tales como el acceso a la Universidad, la habilitación del profesorado, la financiación o la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Los desarrollos normativos más importantes del año han sido la aprobación de los Reales Decretos que regulan la estructura de la enseñanza universitaria y los estudios de grado y postgrado²⁹.

*Nueva
estructuración
de las enseñanzas
universitarias:
los estudios
de grado
y de postgrado*

La nueva estructuración de las enseñanzas universitarias es uno de los objetivos principales en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, prevista por la Ley Orgánica de Universidades (arts. 37 y 88.2) y que ha recibido la aprobación unánime de las universidades representadas en el Consejo de Coordinación Universitaria. Esta nueva organización de las enseñanzas universitarias supone la armonización de los diferentes sistemas nacionales de titulaciones y la adopción de un nuevo sistema comprensible y comparable en toda Europa, lo que facilitará tanto la movilidad de estudiantes como de los futuros titulados en el mercado de trabajo.

Los estudios universitarios se estructuran a partir de ahora en tres ciclos (las titulaciones de Grado, Máster y Doctorado) y dos niveles (grado y postgrado). El primer nivel o estudios de grado, con una duración de tres a cuatro años, comprende las enseñanzas universitarias que tienen como objetivo lograr la capacitación de los estudiantes para integrarse directamente en el ámbito laboral europeo con una cualificación profesional apropiada. El segundo nivel se denomina postgrado e integra los estudios dedicados a la formación avanzada que otorgarán al alumno el título de Máster (2.º ciclo) y los conducentes al título de Doctor (3.º ciclo). El nuevo título oficial de Máster está dirigido a una especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras. Las enseñanzas se estructuran en todos los ciclos a través de un sistema de créditos europeos (ECTS), lo que facilitará el reconocimiento de los estudios y títulos realizados en diversos centros o en diferentes países.

²⁹ Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado y Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de postgrado.

El proceso de configuración de este nuevo sistema no ha culminado tras la aprobación de esta ordenación básica. En los estudios de grado, el Consejo de Coordinación Universitaria debe proponer al MEC para su aprobación la lista de las nuevas titulaciones de grado, después de lo cual se iniciará el proceso de elaboración de las directrices propias de cada título. A partir de la promulgación de las directrices propias de cada título, las universidades elaborarán los correspondientes planes de estudios, previa autorización de su implantación por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. En todo caso, estos planes deberán ajustarse a las directrices generales comunes, previstas en el Real Decreto que regula los estudios universitarios de grado, y a las directrices generales propias que el Gobierno establezca para cada título.

La nueva regulación de los estudios de postgrado no impone directrices generales propias sobre los contenidos formativos, lo que significa una mayor autonomía universitaria en la elaboración de los programas de postgrado, aunque sí establece una serie de directrices generales comunes para garantizar los requisitos mínimos que han de cumplir en su estructura y organización académica.

Los procedimientos de elaboración, aprobación y evaluación de los programas de postgrado también son bastante complejos y requerirán todavía un lapso amplio de tiempo para su implantación efectiva. Una vez implantados, todos los programas oficiales de postgrado serán evaluados por la ANECA, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las propias universidades.

2.1.3. **La formación profesional**

Los últimos datos de la formación profesional reglada en España arrojan ciertos signos de revitalización de estas enseñanzas. Por un lado, el alumnado matriculado en FP crece ininterrumpidamente desde el curso 2001-2002, y ello a pesar del descenso en el tamaño de estas cohortes (cuadro III-5). Por otro, si se considera la evolución de la opción que elige el alumnado una vez finalizada la ESO, el porcentaje de alumnos de enseñanza secundaria postobligatoria que optan por los ciclos de grado medio, también ha aumentado más de dos puntos porcentuales en los últimos tres años (del 23,8

por 100 en el curso 2001-2002 al 26 por 100 en 2003-2004), aunque sus valores sean aún bastante bajos y variables por Comunidades Autónomas.

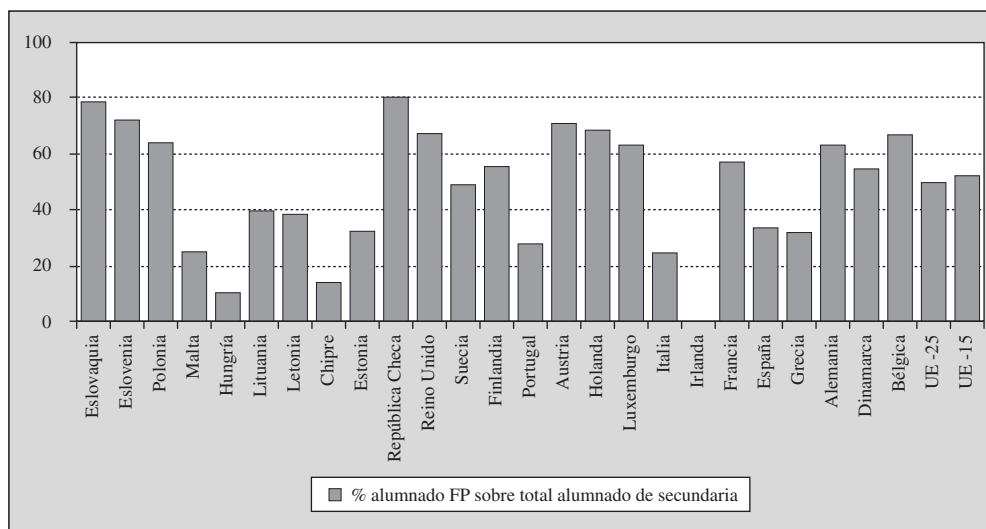
Esta situación, junto a la reducción continuada del alumnado de bachillerato, parece señalar que la nueva estructuración de la FP empieza a dar sus frutos. Aun así, la oferta actual tanto del ciclo medio como del superior de FP presenta algunos desequilibrios respecto a las necesidades del sistema productivo y a las demandas de los alumnos. De hecho, persiste la tradicional concentración del alumnado en determinadas especialidades³⁰, aunque en los ciclos de grado medio dicha concentración es algo superior (el 62 por 100 del alumnado está matriculado en administración, electricidad y electrónica, mantenimiento de vehículos autopropulsados y sanidad) que en los ciclos de grado superior (el 57 por 100 del alumnado está matriculado en administración, electricidad y electrónica, informática y sanidad). También continúa la segregación por género en la elección de las ramas formativas, aunque ésta es algo inferior en los ciclos de grado superior.

Si esta tendencia de revitalización de la FP se consolida, las diferencias que separan a España de la Unión Europea respecto a la proporción de alumnos de FP sobre el total de alumnado en educación secundaria, se irán aproximando (gráfico III-2). Pero todavía queda un largo camino para que el reconocimiento social de la FP, sea similar al que acompaña en España a los estudios universitarios, pues a pesar de la positiva evolución en términos de empleo de los titulados en FP esta opción todavía no tiene el mismo peso en las decisiones formativas de la población.

En España, la progresiva integración de los tres subsistemas de formación profesional se está conformando de acuerdo a la importancia del acceso de todos al aprendizaje a lo largo de la vida y la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano y como garantía de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores. En el año 2003 se apreciaron notables avances en la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que preveía la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la

³⁰ MECD, *Estadísticas de la educación en España 2001-2002. Resultados detallados*.

GRÁFICO III-2
**PROPORCIÓN DE ALUMNADO EN FP SOBRE EL TOTAL
 EN SECUNDARIA, 1999-2000**



Fuente: Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*.

formación profesional (art. 7), al haberse regulado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), eje institucional del sistema que ordena las cualificaciones profesionales. En 2004 se han aprobado las primeras 97 cualificaciones que se incluyen en dicho Catálogo³¹.

La nueva ordenación de la FP específica³² no modifica su estructura básica (establecida por la LOGSE y que la LOCE mantuvo), que se sigue ordenando en ciclos formativos de grado medio y superior, pero revisa y actualiza los títulos agrupándolos en familias profesionales de acuerdo con lo establecido por el Catálogo. Las enseñanzas comunes incluirán, para cada ciclo formativo los módulos formativos ligados al Catálogo, otros módulos de interés para la cualificación profesional (orientación y relaciones laborales, prevención de riesgos

³¹ Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales que se incluyen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al Catálogo Modular de Formación Profesional.

³² Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional específica.

laborales, TIC, conocimiento de idiomas, autoempleo y gestión de empresas) y un módulo de formación en centros de trabajo. También en esta nueva ordenación se flexibilizan las condiciones de acceso, con el doble fin de, por un lado, ampliar las posibilidades de los alumnos para completar su formación a través de la vía que, en cada momento, mejor responda a sus intereses, expectativas o circunstancias personales, y, por otro lado, de responder a las necesidades del aprendizaje permanente. Por ello, en este Real Decreto se incluyen las diferentes vías de acceso a la FP específica, las características de la prueba de grado medio y superior, las convalidaciones de módulos formativos y de las prácticas que realizan los alumnos, la organización de las enseñanzas para adultos, así como las convalidaciones y de reconocimiento de la experiencia laboral, si bien estas cuestiones están pendientes tanto del desarrollo de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional, como de la aprobación y futuro desarrollo del Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación.

Respecto a los otros dos subsistemas que componen el nuevo sistema integrado de formación profesional, hay que resaltar que en el marco del diálogo social se está analizando la posibilidad de transformar los subsistemas de FC y FPO en un único sistema de formación para el empleo. En el caso de la formación profesional ocupacional, este año tan sólo se han desarrollado las directrices sobre los certificados de profesionalidad que se establecieron el año pasado³³.

2.2. SANIDAD

La salud y la calidad de los sistemas sanitarios son componentes esenciales del grado de bienestar y protección social de la población. Como se ha reconocido en las últimas aportaciones comunitarias sobre los sistemas de salud, la cohesión social se ve reforzada por el acceso a una asistencia sanitaria de calidad, basada en los principios de universalidad, equidad y solidaridad³⁴. Las directrices de política

³³ Orden TAS/470/2004, de 19 de febrero, por la que se desarrolla el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices sobre los certificados de profesionalidad

³⁴ Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a partir del «método abierto de coordinación»*. COM (2004) 304 final.

comunitaria en este ámbito apuntan a la necesidad de garantizar, a largo plazo, la accesibilidad, la calidad y la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios nacionales. Una cuestión que emerge con fuerza es el grado en que se verá afectada la consecución de estos objetivos tras la ampliación de la Unión Europea culminada en 2004. La propuesta de la Comisión de aplicar el método abierto de coordinación a los sistemas sanitarios invita a reflexionar sobre la situación de España en perspectiva comparada, una situación caracterizada por las exigencias crecientes de una demanda equiparable a la existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, a la que el sistema sanitario hace frente con un nivel de esfuerzo público inferior a la media y una distribución peculiar del gasto sanitario.

En España, el año 2004 no ha sido particularmente intenso en iniciativas de carácter normativo o institucional, salvo en el caso de la política de uso racional del medicamento. Aunque se han producido ciertos avances en el plano de la divulgación de la información sanitaria, sigue siendo necesario un intenso esfuerzo en mejorar esta parcela del conocimiento, imprescindible a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema sanitario. Por otro lado, el aumento de población afluente en 2004, al que se ha hecho mención en el epígrafe 1 de este Capítulo, evidencia uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sistema sanitario español: responder con equidad y eficiencia a las exigencias de una demanda y una oferta de servicios en permanente expansión, garantizando la sostenibilidad financiera del sistema. Durante 2004 se ha reabierto el debate sobre la financiación de la sanidad, mientras la coordinación del Sistema Nacional de Salud (SNS) sigue siendo un punto débil que afecta a la toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes del sistema sanitario español.

2.2.1. Salud y sistema sanitario en el contexto europeo comparado

La situación de España comparada con otros países confirma la continuidad de rasgos y tendencias ya conocidos, que en sucesivos años convendrá examinar en el contexto de la nueva Europa ampliada. De momento, la falta de disponibilidad de datos relativos a todos los países de la UE-25 en las fuentes habituales impide una comparación exhaustiva. Sin embargo, informes recientes refieren que

aunque los nuevos Estados miembros han vivido durante el periodo previo a la incorporación una mejora en algunos indicadores sanitarios (en especial respecto al acceso a tecnologías sanitarias y a medicamentos y a extensión de consumos alimenticios más saludables), sus indicadores de salud son, en general, peores que los de la UE-15. Estos países dedican menos recursos a los sistemas de provisión de servicios, cuyas estructuras están en curso de reforma³⁵. En teoría, en la mayoría de los nuevos miembros tras el cambio en sus sistemas políticos y económicos el derecho a las prestaciones sanitarias ha seguido siendo universal con una cobertura completa, pero, en la práctica, existen dificultades de acceso efectivo y en condiciones de equidad a los servicios³⁶.

Esta diversidad ha impulsado algunas iniciativas que han comenzado a abrirse paso en 2004 en el ámbito comunitario. En primer lugar, la Comisión Europea ha propuesto ampliar el método abierto de coordinación (ya vigente en otros ámbitos de política social como las pensiones y la exclusión social) a la asistencia sanitaria y a los servicios para enfermos crónicos, para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la calidad, accesibilidad y sostenibilidad en este ámbito³⁷. Junto a ello, se está llevando a cabo un proceso de reflexión de alto nivel sobre la movilidad de los pacientes y los progresos de la asistencia sanitaria en la Unión Europea, proceso cuyas conclusiones —que apuntan al refuerzo de la cooperación a escala comunitaria en este ámbito— serán especialmente relevantes en el caso de España, como país de tránsito y receptor de un volumen considerable de población flotante (generalmente turistas), así como personas con estancias permanentes (jubilados no residentes) procedentes de la Unión Europea.

En conexión con lo anterior, hay que mencionar la entrada en vigor durante este año de la tarjeta sanitaria comunitaria, que pretende ser un instrumento ágil a la hora de facilitar la obtención de aten-

³⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Health and Care in an enlarged EU*, 2004.

³⁶ Comisión Europea, *La situación social en la Unión Europea*, 2003.

³⁷ Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación»*. COM (2004) 304 final.

ción sanitaria en cualquier país de la Unión Europea. Desde distintos ámbitos se ha señalado la necesidad de mejorar los mecanismos de identificación, facturación y cobro de las prestaciones sanitarias, puesto que hasta el momento la diversidad de los servicios cubiertos por los distintos países, entre otras razones, se traduce en dificultades de determinación de los costes compensables.

En el contexto de la UE-15 España presenta una posición especialmente favorable en cuanto a algunos indicadores de salud básicos comparados, como la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer o la tasa de mortalidad por cáncer en mujeres. Sin embargo, las cifras alertan también sobre el hecho de que España es uno de los países en el que más muertes prematuras evitables se producen y en el que se constata una amplia extensión de determinados hábitos de vida insalubres, como el consumo de alcohol y tabaco. Unido a lo anterior, España presenta la tercera tasa más elevada de prevalencia de obesidad en la UE-15 (cuadro III-10).

El sector de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración representan alrededor del 10 por 100 del empleo total en la UE-15 y entre el 4 y el 7 por 100 en los nuevos Estados miembros. Disponer de suficientes profesionales para hacer frente al envejecimiento demográfico y los progresos tecnológicos se perfila como un reto a corto plazo, no sólo por el crecimiento de la demanda de servicios, sino por el propio envejecimiento de su mano de obra. En 2002 el 27 por 100 de los trabajadores de este sector en la UE-15 y en la UE-25 tenía edades comprendidas entre 45 y 54 años, proporción más elevada aún en el caso de algunas profesiones³⁸, lo que hace necesario analizar la evolución de esta tendencia en previsión de que, con la jubilación de estos grupos, se acrecienten en el futuro los problemas de contratación y retención de personal en algunos países, que están recurriendo ya a la captación de inmigrantes.

³⁸ En el mismo año, en siete Estados miembros el 40 por 100 del personal de enfermería superaba los 45 años. En España, conforme a la Estadística del INE, *Profesionales sanitarios colegiados, 2003*, el envejecimiento es algo más visible en la profesión médica: el 32 por 100 de los médicos colegiados tenía entre 45 y 54 años, mientras el 20 por 100 superaba los 55 años. En el conjunto de los ocupados de ese mismo año, las proporciones respectivas de esos grupos de edad eran del 20,2 por 100 y del 10,7 por 100.

CUADRO III-10
INDICADORES COMPARADOS DE SALUD Y SISTEMA SANITARIO EN LA UE-15, 2000-2001

Indicadores	UE-15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Indicadores generales																
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
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
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
Años potenciales de vida perdidos antes de los 70.																
Hombres, 2000	—	26,7	26,4	—	31,9	25,5	25,9	26,2	28,9	30,0	23,4	27,5	31,4	29,5	22,1	23,9
Mujeres, 2000	—	51,2	51,4	—	51,1	56,0	56,1	54,0	43,1	54,3	45,0	52,1	70,7	48,2	37,5	53,1
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/1.000 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
Mortalidad por cáncer/100.000																
Hombres, 2000	—	232,7	215,3	—	251,5	191,6	259,4	209,6	260,8	241,2	240,6	250,8	228,5	227,8	184,2	243,8
Mujeres, 2000	—	139,0	132,6	—	185,7	118,3	117,9	108,4	151,1	161,4	120,9	132,0	112,9	155,9	129,3	104,9
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
Estilos de vida insalubres, 2000																
Consumo de alcohol (litros/año/cápita >15 años)	—	10,5	11,3	10,2	11,5	8,6	10,5	9,4	10	13,7	8,7	14,9	13	10,2	6,2	11,7
Consumo de tabaco (% fumadores)	—	24,7	—	31	30,5	23,4	27	35	32	27	24,4	32	20,5	27	18,9	31,7
Obesidad (Índice de masa corporal > 30)	—	11,5	9,1	11,7	9,5	11,4	9	—	9,3	10	8,6	—	12,8	22	9,2	12,6
Recursos sanitarios, 2000																
% empleados en sanidad y servicios sociales/total ocupación, 2000	9,5	9,9	8	11,9	17,4	13,9	10,4	4,7	14,4	8	6,1	8,1	5,1	10,8	18,5	5,3
Médicos en ejercicio/1.000	—	3,3	3,8	3,9	3,4	3,1	3,3	4,5	3,2	2,2	4,1	2,5	3,2	2,0	3,0	3,3
Enfermeros en ejercicio/1.000	—	9,6	9,2	—	9,5	14,7	6,7	3,9	13,4	14,0	5,2	10,1	3,7	8,8	8,8	6,6
Camas hospitalarias/100.000 habitantes, 1999	630	920	712	716	440	761	834	489	497	485	489	562	480	413	374	413
Utilización, 2000																
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
Altas hospitalarias/1.000 habitantes	—	197	284	154	188	257	250	154	93	127	155	229	74	—	165	113
Consultas médicas per cápita	—	—	6,7	7,9	6,1	4,3	6,9	2,5	5,9	—	6,1	6,1	3,4	4,9	2,8	8,7

Fuente: OCDE, *Health at a Glance*. OECD Indicators 2003, OECD 2004.

Mientras la disponibilidad de alta tecnología o el volumen de médicos en ejercicio en España presentan valores intermedios e incluso elevados en comparación con otros países de nuestro entorno, el nivel de otro tipo de recursos personales o materiales básicos, como personal de enfermería o número de camas, en cambio, es inferior al de la mayoría de los países. Respecto a los indicadores de utilización de los recursos, España destaca por un nivel de consultas médicas per cápita algo superior al de otros países así como por una proporción algo menor de altas hospitalarias por 1.000 habitantes con una duración intermedia de la estancia hospitalaria.

Gasto y financiación pública y privada

Pese al incremento de la demanda a que se enfrenta el sistema sanitario español, la evolución del gasto sanitario en porcentaje del PIB ha permanecido prácticamente invariable en los últimos años, manteniéndose el gasto sanitario público en torno al 5,4 por 100 y el gasto sanitario privado en torno al 2,2 por 100. El gasto sanitario público en España se encuentra varios puntos por debajo de otros países de la Unión Europea. También el promedio de su crecimiento interanual en el periodo 1999-2001 ha sido algo inferior al de la mayoría de los países de su entorno (cuadro III-11).

El 71,8 por 100 de los servicios sanitarios se financian con cargo al gasto sanitario público, destacando por ser el país en que mayor porcentaje representan los pagos directos (23,5 por 100) en comparación con otras modalidades de financiación de los servicios como los seguros privados (3,9 por 100) u otros sistemas de base privada. Otra característica diferencial del gasto sanitario español es su distribución por niveles o tipos de atención, destacando la elevada proporción que representa el gasto en farmacia comparado con la proporción de gasto destinada en otros países a otros servicios como la atención primaria o la salud pública. Buena parte del protagonismo del tratamiento farmacológico en el sistema sanitario español se deriva de las propias carencias en el funcionamiento y los recursos disponibles en esas áreas que reciben menor proporción del gasto (cuadro III-11).

CUADRO III-11
INDICADORES COMPARADOS DE GASTO SANITARIO EN LA UE-15

Indicadores de gasto sanitario	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Indicadores de gasto sanitario 2001 (1)															
Gasto sanitario (% PIB) (1)	10,7	7,7	9	8,6	7	9,5	9,4	8,9	6,5	8,4	—	9,2	7,6	8,7	7,5
Gasto sanitario por habitante (\$ convertidos PPA)	2.808	2.191	2.490	2.503	1.841	2.561	1.511	2.626	1.935	2.212	2.719	1.613	1.992	2.270	1.600
Gasto sanitario público (% PIB)	8	5,3	6,4	7,1	5,3	7,2	5,2	5,7	4,9	6,3	—	6,3	6,2	7,4	5,4
Gasto sanitario público por habitante (\$ convertidos PPA)	2.104	1.489	1.784	2.063	1.392	1.947	846	1.663	1.470	1.666	2.386	1.113	1.637	1.935	1.143
Promedio de crecimiento, % anual 1999-2001	2	0,3	4,1	2,2	3,3	3,7	3,1	3	10,4	8,3	-1,7	5,8	6,1	3,9	2,2
Distribución del gasto sanitario por fuente de financiación 2000 (2)															
Gasto sanitario público (%)	75	69,4	72,1	82,5	75,1	75,8	56,1	63,4	73,3	75,4	87,8	68,5	80,9	85	71,7
Seguros privados (%)	12,6	7,2	—	1,6	2,6	12,7	—	15,2	7,6	0,9	1,6	—	—	—	3,9
Pagos directos (%)	10,5	18,8	—	16	20,4	10,4	—	9	13,5	22,6	7,7	—	—	—	23,5
Otros sistemas privados (%)	1,8	4,6	—	0	1,9	1	—	12,4	5,6	3,1	1,2	0,1	—	—	0,9
Distribución del gasto sanitario público por tipo de asistencia, 2000 (% gasto sanitario público)															
Gasto atención ambulatoria	24,3	26,8	41,9	23,6	28,6	19,8	—	11,8	—	26,5	47	—	—	—	15,6
Gasto atención hospitalaria	38,8	50	35,8	61,3	48,8	51,3	—	58,2	—	53	31,3	—	—	—	54,3
Gasto prevención y salud pública	4,5	0,8	—	—	2,2	2,1	—	2,4	4,3	0,5	—	—	—	1	21,7
Gasto público farmacéutico	11,6	—	11,5	5,2	10,4	17,2	20,4	11,1	10,6	13,6	10,2	24	12,8	10,9	1
Protección y fomento de la salud en % presupuesto público en I+D(2000)(3)	3,4	2,5	1,6	2	6,9	5,6	5,8	3,6	2,9	6,8	—	5,4	15,2	1,3	4,8

Fuentes: (1) OCDE, *Health at a Glance. OECD Indicators 2003*; (2) *The OECD Health Project, Private Health Insurance in OECD Countries*, OECD 2004; (3) Eurostat *Health statistics. Key data on health 2002*.

2.2.2. **Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención**

Pese a que subsisten importantes carencias respecto a la información sanitaria, durante el año 2004 se han puesto en marcha algunos instrumentos creados por la Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS) para la mejora de la información sobre el funcionamiento del SNS, abriendo expectativas de mejora respecto a una de las debilidades ya tradicionales en esta área, que dificulta la evaluación y la visión de conjunto del sistema. En este sentido, cabe destacar que la puesta en funcionamiento del Observatorio del Sistema Nacional de Salud, organismo creado por dicha Ley para el análisis permanente del sistema sanitario, ha dado como resultado ya el primer *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*, correspondiente al año 2003 que, además de compilar una serie de datos hasta ahora dispersos en diversas fuentes estadísticas, incorpora un diagnóstico sobre la situación de la sanidad en España. Otra novedad en este ámbito ha sido la creación del Observatorio de Salud de la Mujer, en la modalidad de una Comisión interministerial de los departamentos de Sanidad y Trabajo, encargada de elaborar las bases para el conocimiento de las desigualdades de género en salud, así como formular propuestas de mejora en este ámbito.

Atención primaria

La modernización de todos los sistemas de salud requiere otorgar un papel preponderante al nivel de atención primaria, como eje de las actividades preventivas y educativas de la población. Sin embargo, en contraste con otros países, los recursos destinados a la atención primaria en España siguen sin ser proporcionales a ese papel (15,9 por 100 del total de gasto consolidado en 2001), mientras apenas existe información homogeneizada sobre sus recursos y actividad, lo que convendría subsanar lo antes posible. Según los últimos datos sobre el conjunto del SNS, correspondientes al año 2001, la cobertura del modelo de Equipos de Atención Primaria, instaurado a partir de la reforma de este nivel de atención en 1984, todavía no es total, alcanzando al 90 por 100 de la población, aunque existen variaciones entre Comunidades Autónomas que oscilan entre el 80 y el 100 por 100. El promedio de habitantes asignados a cada médico de familia era de 1.900 en 2001, el de pediatras 1.080 y el de personal de enfermería 1.750. La presión asistencial (el número de consultas por trabajador

y día) era de 25,4 para el médico de familia, 15,94 para el pediatra y 28 para enfermería. Estos valores no parecerían excesivamente altos, considerando su evolución a lo largo de la década. Así, y aunque las cifras no sean estrictamente comparables, hay que tener en cuenta que la media de presión asistencial en las diez Comunidades Autónomas del antiguo territorio Insalud en 1992 era bastante superior (33,5 usuarios/día en medicina general y 20,5 en pediatría).

En cualquier caso, los datos sobre el conjunto del SNS demostraban que en 2001 había diferencias muy significativas entre Comunidades Autónomas: Andalucía presentaba los valores más altos (46,7 consultas día en medicina general y 27,7 en pediatría), seguida por Murcia (36,5 y 22,5, respectivamente). En el otro extremo, la Comunidad con valores más bajos era Cantabria (18,5 y 11,87). En enfermería, la Comunidad con mayor presión asistencial (Navarra, con 41 consultas/día) duplicaba a las que menor presión de este tipo registraban (Andalucía, La Rioja, Ceuta y Melilla y Galicia). A estas variaciones subyacen aspectos como la diversidad de las carteras de servicios ofrecidas por los Servicios de Salud (donde hay destacables diferencias en cuanto a unidades de atención a la mujer o en los modelos de atención domiciliaria, a título de ejemplo), la mayor o menor amplitud de funciones desempeñadas por los equipos de enfermería, la extensión de la atención a domicilio y la desigual concentración de aumento de población beneficiaria extranjera en los últimos años.

Atención especializada

De la evolución del conjunto de la actividad resulta especialmente destacable el incremento en la práctica de la cirugía mayor ambulatoria (CMA) durante los últimos años en los servicios de salud de todas las Comunidades Autónomas. En concreto, durante el año 2001 se llevaron a cabo 440.414 intervenciones con cirugía mayor ambulatoria, según la estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado, representando el 19,2 por 100 de los actos quirúrgicos en el SNS. Este tipo de cirugía, que abarca los procesos quirúrgicos menos complicados, cuyos tratamientos se llevan a cabo dentro del complejo hospitalario pero sin ocasionar estancias, puede generar hasta un 40 por 100 de ahorro en relación a la cirugía convencional.

El incremento de los procesos de cirugía ambulatoria debería contribuir a la reducción de listas de espera, entre otras medidas adoptadas

con mayor o menor intensidad en los Servicios de Salud como la apertura de quirófanos por la tarde o los conciertos. Sin embargo, el tiempo de espera para intervención sigue siendo uno de los principales problemas del sistema sanitario español, en opinión de sus usuarios. Esta percepción ha empeorado en los últimos años, según el último Barómetro sanitario³⁹: si en el año 2000 el 32 por 100 de los encuestados pensaba que la situación estaba mejorando en el año 2004 el porcentaje había descendido al 24,2 por 100. Éste es uno de los principales indicadores de los problemas de presión y de gestión de una demanda creciente sobre el nivel de infraestructuras y recursos existente.

Como resultado de la creación del sistema de información de listas de espera del SNS por el RD 605/2003, en 2004 ha mejorado la información sobre una cuestión tradicionalmente opaca, incorporando este sistema por primera vez datos homogeneizados sobre las listas de espera quirúrgicas en el conjunto del SNS, desagregadas por dolencias y tiempos de espera. Aunque aporta transparencia con respecto a la situación anterior, una limitación del sistema, resultado del consenso alcanzado en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), es la ausencia de datos desagregados por Servicios de Salud. A 30 de junio de 2004 había 387.970 pacientes pendientes de intervención quirúrgica («no urgente»), algo más de nueve personas por cada 1.000 habitantes. La proporción de los que esperaban desde hacía más de 6 meses era de 8,54 por 100, mientras que el tiempo medio de espera era de 71 días, aunque la variabilidad es tan alta que en muchos casos se superan los 200 días, e incluso el año. Con respecto a diciembre de 2003, la lista de espera había descendido en 18.294 personas. No obstante, sigue faltando información homogénea y periódica relativa a otros tiempos de espera que también son motivo de queja para los usuarios del sistema, como el que transcurre hasta obtener cita con el especialista o para realización de pruebas diagnósticas.

Salud pública

La información y vigilancia epidemiológica, la protección y promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y deficiencias son los cometidos típicamente sanitarios de esta área de intervención. La salud pública también se despliega en otros ámbitos, en los que las Ad-

³⁹ Ministerio de Salud y Consumo, *Barómetro sanitario*, 2004.

ministraciones sanitarias confluyen con otras vertientes de la acción pública, como la promoción y protección de la sanidad ambiental⁴⁰, la promoción o protección de la salud laboral⁴¹ o la promoción de la seguridad alimentaria, una cuestión del máximo interés desde la perspectiva de la protección de los derechos de los consumidores, de la que es competente la Agencia Española de Seguridad Alimentaria⁴².

Durante 2004 la política sanitaria en esta área ha seguido centrada en impulsar los planes integrales de salud específicos. Se encuentran en marcha el Plan Nacional de Acción contra el Tabaquismo y el Plan Nacional de Cardiopatía Isquémica, aunque se desconocen su grado de aplicación o los resultados alcanzados hasta el momento. Una novedad en el año 2004 ha sido el retorno del Plan Nacional sobre Drogas al ámbito de responsabilidad del Ministerio de Sanidad y Consumo. Asimismo, en este año se ha desarrollado, aunque todavía de forma incipiente, el Sistema de Información sobre Promoción y Educación de la Salud (SIPES), creado en el marco del CISNS para ofrecer en tiempo real información actualizada y homogénea a fin de armonizar las actividades de las Comunidades Autónomas en este ámbito, mejorando la accesibilidad de la información sobre salud dirigida a la población general y profesional y favoreciendo el intercambio de experiencias en el ámbito del SNS.

Atención sociosanitaria

Tras la entrada en vigor de la Ley de Cohesión y calidad del SNS, que definió el contenido básico del ámbito sanitario de las prestaciones sociosanitarias, sigue pendiente la aprobación de la cartera de servicios del SNS que precise el alcance de dichas prestaciones. Entre tanto, la diversidad de modelos, enfoques y grados de desarrollo de la atención sociosanitaria en los distintos Servicios de Salud constituye uno de los elementos de referencia en los distintos análisis llevados a cabo en este año en torno al futuro desarrollo de un sistema nacional de atención a la dependencia. El Libro Blanco sobre *La atención a las personas en situación de dependencia en España*, presentado por el Gobierno a finales de 2004 con el propósito de sentar las bases para el debate sobre esta cuestión, daba cuenta de

⁴⁰ Véase epígrafe 2.4 de este mismo Capítulo, respecto a los efectos de la contaminación ambiental sobre la salud.

⁴¹ Véase Capítulo II, epígrafe 4, «Prevención de Riesgos Laborales».

⁴² Véase epígrafe 2.5 «Consumo» de este mismo Capítulo.

esa diversidad y dedicaba un capítulo a la atención sanitaria a las personas dependientes.

La salud mental constituye un ámbito de intervención sanitaria que afecta a todos los niveles de atención (primaria, especializada, salud pública y sociosanitaria). Los tradicionales problemas de coordinación interniveles han repercutido de manera especialmente negativa en esta área, en la que las intervenciones son de carácter regional, cuando no local, y presentan una gran disparidad de enfoques e intensidad. En general, se requiere un refuerzo de las políticas de atención sanitaria en este ámbito, cuyo peso asistencial recae excesivamente en las familias cuidadoras. Mientras tanto, el objetivo de elaboración de un Plan Integral de Atención a la Salud Mental no ha conseguido ser impulsado durante este año, como tampoco parece haberse avanzado en la práctica de las recomendaciones adoptadas en 2002 para la mejora de la atención a la salud mental⁴³. Entre los trastornos crónicos reflejados por la Encuesta Nacional de Salud destaca la presencia de la depresión entre el 6,5 por 100 de la población. Según la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud, en España, en torno a 800.000 personas están afectadas por alguna enfermedad mental. Más de 300.000 de ellas padecen esquizofrenia, enfermedad que está avanzando de forma preocupante entre los jóvenes. El incremento de los problemas de salud mental entre estos últimos los convierte en uno de los focos prioritarios de las políticas de prevención y promoción de la salud⁴⁴.

Política de uso racional del medicamento

El año 2004 en materia de política de uso racional del medicamento estuvo marcado por la entrada en vigor en enero del cambio en el sistema de precios de referencia introducido por la Ley de Cohesión y calidad⁴⁵. El descenso de los precios de los medicamentos

⁴³ Ministerio de Sanidad y Consumo, Observatorio del Sistema Nacional de Salud, *Informe de situación de salud mental*, 2002.

⁴⁴ Grupo de Trabajo de Promoción de la Salud de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, *Ganar salud con la juventud. Recomendaciones sobre salud sexual y reproductiva, consumo de alcohol y salud mental*, junio 2002.

⁴⁵ Véase Dictamen del CES 10/2003, 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.

en que se tradujo esta medida se reflejó en un menor aumento del gasto por receta que el registrado en años anteriores: 13,06 euros/receta, lo que supone un incremento del 3,15 por 100 (aproximadamente la mitad del registrado en el periodo anterior). El total de recetas facturadas también reflejó un incremento algo menor que en años anteriores (3,17 por 100). Todo ello repercutió en un incremento del gasto farmacéutico del 6,4 por 100, el más bajo desde 1997 (cuadro III-12).

A través de la prestación farmacéutica del SNS se financian alrededor del 59 por 100 del total de 18.250 especialidades farmacéuticas registradas en abril de 2004. En conjunto, la aportación global de los ciudadanos representa alrededor del 7 por 100 de la factura pú-

CUADRO III-12

EVOLUCIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO POR SERVICIOS DE SALUD

Comunidades Autónomas	2000		2001		2002		2003		2004	
	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.
Aragón	—	—	230,7	—	256,2	11,1	283,7	10,8	302,4	6,6
Asturias	—	—	208,0	—	228,9	10,0	288,9	26,2	272,0	-5,9
Baleares	—	—	121,3	—	135,6	11,7	153,4	13,2	165,8	8,1
Cantabria	—	—	90,6	—	99,4	9,7	110,8	11,5	119,7	8,0
Castilla-La Mancha	—	—	333,3	—	369,9	11,0	425,8	15,1	446,0	4,7
Castilla y León	—	—	424,5	—	468,4	10,3	527,7	12,7	565,2	7,1
Extremadura	—	—	202,0	—	223,4	10,6	249,7	11,8	265,1	6,2
Madrid	—	—	714,3	—	801,2	12,2	907,4	13,3	971,5	7,1
Murcia	—	—	214,3	—	240,0	12,0	275,2	14,7	304,3	10,6
La Rioja	—	—	47,9	—	52,7	10,0	59,2	12,3	63,7	7,6
Ceuta	—	—	8,0	—	8,9	11,9	10,1	12,8	11,1	10,0
Melilla	—	—	5,8	—	6,6	14,5	7,7	15,4	8,4	9,0
<i>Insalud</i>	2.383,5	7,1	2.602,0	9,2	—	—	—	—	—	—
Andalucía	1.191,9	7,3	1.274,4	6,9	1.381,7	8,4	1.523,6	10,3	1.616,9	6,1
Canarias	260,1	8,8	286,8	10,3	318,2	10,9	368,7	15,9	399,7	8,4
Cataluña	1.142,0	7,5	1.206,4	5,6	1.321,1	9,5	1.483,2	12,3	1.551,4	4,6
Galicia	500,9	7,4	546,3	9,1	595,4	9,0	656,6	10,3	689,6	5,0
Navarra	87,7	7,2	94,5	7,8	106,6	12,8	119,7	12,3	127,1	6,2
C. Valenciana	817,0	7,7	886,7	8,5	974,5	9,9	1.103,1	13,2	1.186,6	7,6
País Vasco	340,5	8,9	360,2	5,8	383,8	6,6	420,1	9,5	447,0	6,4
Total nacional	6.723,6	7,5	7.256,5	7,9	7.972,3	9,9	8.941,4	12,2	9.513,3	6,4

Fuente: MSC, Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, *Resumen de facturación de recetas médicas*, diciembre 2004.

blica. El 70 por 100 de las recetas facturadas y el 77 por 100 del gasto farmacéutico del SNS en 2004 correspondió a recetas sin aportación por parte del usuario (es decir, de pensionistas, afectados por el síndrome tóxico, minusválidos y afectados por accidentes de trabajo y enfermedad profesional). La cuota de mercado de las especialidades genéricas se situaba en 2003 en torno al 6 por 100 del total del gasto.

Tras el cambio de Gobierno, tuvo lugar la adopción del Plan Estratégico de Política Farmacéutica para el Sistema Nacional de Salud Español, que identificaba los focos de intervención preferente en el futuro en el ámbito de la política de uso racional del medicamento. Entre sus objetivos estratégicos cabe mencionar la reducción del consumo de medicamentos en la población; la necesidad de agilizar y racionalizar los procedimientos administrativos de autorización de medicamentos y el mecanismo de fijación de sus precios; asegurar la información adecuada y de calidad tanto para el paciente como para los prescriptores así como la revisión del esquema anterior de colaboración con los actores implicados en la prestación farmacéutica (recuadro III-3).

Entre los principales cambios que prevé el Plan figura la articulación de un nuevo sistema de precios de referencia. Hasta que se apruebe dicho sistema, en 2004 el Gobierno ha fijado ya una rebaja lineal de precios de los medicamentos para los próximos dos años (4,2 por 100 del precio de los fármacos en 2005 y un 2 por 100 en 2006), que deja en suspenso el sistema de precios de referencia vigente, y ha establecido las aportaciones que las compañías farmacéuticas deberán hacer al sistema en función de su volumen de ventas y que se destinarán a investigación biomédica a través del Instituto Carlos III⁴⁶.

⁴⁶ Real Decreto 2402/2004, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 104 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, para las revisiones coyunturales de precios de especialidades farmacéuticas y se adoptan medidas adicionales para la contención del gasto farmacéutico y disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005. Ambas medidas han sido objeto de recurso contencioso-administrativo presentado por Farmaindustria ante el Tribunal Supremo.

RECUADRO III-3

PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

(Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

1. Mejora de la eficiencia de la Agencia Española de Medicamentos y productos sanitarios (AEMPS)

- Agilización de los procedimientos de autorización y registro de medicamentos.
- Desarrollo de un marco adecuado para unas relaciones fluidas y equilibradas con la industria, potenciando la asesoría científica y la planificación de la presencia española como Estado miembro de referencia en los procedimientos europeos.
- Aprobación de un Código Ético de la AEMPS.

2. Fijación de precios: evidencia científica y racionalización del gasto

- Creación de un Comité de Evaluación de la utilidad terapéutica de los nuevos medicamentos cuyo cometido será elaborar informes que habrán de contemplar un análisis tanto de la utilidad terapéutica como de los aspectos farmacoeconómicos de los nuevos medicamentos en comparación con los ya disponibles.
- La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios propondrá, para las novedades terapéuticas que no se clasifiquen como innovación excepcional o de interés terapéutico relevante respecto a las ya disponibles, una financiación con un criterio similar al del coste tratamiento día vigente de la patología a tratar.
- Creación de un grupo de trabajo para analizar las especialidades farmacéuticas publicitarias y homogeneizar respecto a otros países de la Unión Europea las indicaciones terapéuticas susceptibles de ser tratadas con estos medicamentos.

3. Información y promoción de los medicamentos a los profesionales

- Adecuación de las actividades de la visita médica a las necesidades de los médicos y del Sistema Nacional de Salud.
- Análisis de la situación actual de la acreditación de las actividades de formación continua, actividades formativas, reuniones y congresos de carácter científico para garantizar la calidad de las mismas.
- Plan de formación de los médicos en el uso racional de los medicamentos.

4. Acciones a favor de un servicio de distribución en el SNS

- Regulación de la trazabilidad de los medicamentos destinada a evitar exportaciones paralelas y los posibles desabastecimientos.
- Actualización del umbral de medicamentos con margen fijo elevándolo de 78,34 euros a 89,62 euros.
- Actualización del margen general fijado para la distribución actualmente en el 9,6 por 100 sobre el PVL, procediendo a una disminución de un punto en 2005 y un punto en 2006.

5. Acciones a favor de un servicio de mayor calidad por parte de las oficinas de farmacia al SNS

- Estrategia para asegurar la cooperación entre oficinas de farmacia y Administraciones sanitarias y organizaciones profesionales en acciones que permitan elevar el grado de conocimientos de la población en el uso racional de los medicamentos que evite la práctica de la obtención de medicamentos sin receta en aquellos casos en que ésta es obligatoria, la automedicación no responsable y sus consecuencias negativas para la salud.
- Programas de desarrollo de la innovación farmacéutica, de gestión de la calidad y de apoyo a nuevas tecnologías, como el caso de la receta electrónica para pacientes crónicos, polimedicados y personas mayores.
- Incorporar a los farmacéuticos desde la oficina de farmacia en el impulso de la calidad de la dispensación de medicamentos y seguimiento farmacoterapéutico en residencias de mayores.
- Actualización de la vigente escala de deducciones a las farmacias y se tendrá en cuenta el volumen de ventas como criterio básico, favoreciendo a las farmacias con menores volúmenes de ventas.

RECUADRO III-3 (*Continuación*)

PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

(Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

6. Nueva consideración del papel de los médicos en la calidad de la prescripción de fármacos

- Medidas para impulsar la implantación de la receta electrónica en todas las Comunidades Autónomas.
- Nuevo modelo de receta médica para el Sistema Nacional de Salud y para el sistema privado.
- Plan de acciones formativas en materia de innovaciones terapéuticas y medicamentos genéricos.

7. Prevención y detección de problemas relacionados con los medicamentos: calidad de la farmacoterapia

- Realización de protocolos terapéuticos y guías de práctica clínica compartidas entre atención primaria y especializada para desarrollar políticas de utilización segura y racional en diversas áreas: antibióticos, seguridad de prescripción de medicamentos en pacientes crónicos, antiinflamatorios no esteroideos, gastroprotectores, psicofármacos, atención especial a los pacientes polimedificados.
- Estrategia de gestión de los riesgos que la utilización de medicamentos puede ocasionar en la salud de los pacientes por la inseguridad e ineffectividad de los mismos.
- Desarrollo de estudios sobre prevalencia y evitabilidad de los PRM (Problemas Relacionados con los Medicamentos).

8. Adecuación del tamaño de los formatos de los medicamentos a la duración del tratamiento

- Programa de identificación de tratamientos susceptibles de estandarización en posología y duración del tratamiento en la práctica clínica habitual.
- La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios determinará con la industria farmacéutica las presentaciones de especialidades farmacéuticas acordes con los estándares anteriores y procederá a solicitar su adaptación paulatina para los suministros al Sistema Nacional de Salud.
- Diseño de estrategias para la utilización de dispositivos de ayuda al cumplimiento terapéutico en colectivos con dificultades especiales, con especial énfasis en residencias de mayores.

9. Ciudadanos y uso adecuado de los medicamentos

- Elaboración de criterios para la mejora de los prospectos informativos de los medicamentos que asegure una mayor comprensión de los tratamientos y su cumplimiento.
- Campañas informativas y educativas en el uso adecuado de medicamentos, sobre las consecuencias negativas de la automedicación no responsables y sobre la importancia de la exigencia de receta previa de medicamentos en los que este requisito es obligatorio.
- Marcos de colaboración con las organizaciones de consumidores para realizar acciones conjuntas a favor de un uso adecuado de los medicamentos. Para evitar la acumulación de medicamentos en botiquines domésticos, concienciar sobre la adquisición responsable de medicamentos con receta y sobre el contenido sanitario y del acto de dispensación de medicamentos.

10. Medicamentos genéricos

- Procedimiento de identificación sistemática del vencimiento de los periodos de protección de los medicamentos para planificar de forma adecuada la tramitación y conseguir así la disponibilidad inmediata de los nuevos genéricos tras expirar el periodo de protección de patente.
- Agilización máxima del trámite en la fijación de precios de los medicamentos genéricos: cuando un laboratorio solicite el precio para un medicamento genérico con una propuesta situada entre el 30 por 100 y el 50 por 100 inferior al producto de referencia o para precios iguales a otros genéricos ya aprobados, se resolverá positivamente de forma automática.

RECUADRO III-3 (*Continuación*)
PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL
 (Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

- Fomento de la incorporación de los genéricos con formas farmacéuticas más novedosas.
- Modificación del actual margen que las Oficinas de Farmacia perciben por la dispensación de medicamentos genéricos, equiparándolos al del resto de especialidades farmacéuticas pasando del 33 por 100 al 27,9 por 100 para conseguir un precio inferior en un 5,1 por 100.

11. Sistema de precios de referencia

- Modificación del procedimiento del sistema de precios de referencia actual en cuanto a la obligación de su aplicación anual, para suspender provisionalmente la entrada de nuevos principios activos en dicho sistema con carácter previo a su modificación legal.
- Rebaja generalizada de los precios de todos los medicamentos con más de un año en el mercado, de una cuantía del 4 por 100 en 2005 y del 2 por 100 adicional en 2006.
- Nuevo sistema de precios de referencia, mediante la modificación de la Ley del Medicamento, que cumpla los siguientes criterios: que sea sencillo y objetivo; que afecte a todos los medicamentos en fase de madurez en el mercado; que sea predecible y estable; que tenga un impacto gradual; que permita mantener a los medicamentos genéricos como la opción más económica; que genere ahorros al Sistema Nacional de Salud.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Plan Estratégico de Política Farmacéutica para el Sistema Nacional de Salud Español, 23 de noviembre de 2004.

La ruptura de los cauces habituales de diálogo con algunos de los sectores más involucrados en la política de uso racional del medicamento y contención del gasto farmacéutico es uno de los factores que mayores incertidumbres arroja sobre el futuro del nuevo sistema no sólo en cuanto a la consecución de sus objetivos estrictamente económicos, sino por sus conexiones con otros ámbitos igualmente importantes de la acción pública en materia sanitaria, como la investigación.

Investigación sanitaria

El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2004-2007, en el área de biomedicina constituye el marco común en este ámbito. En coherencia con las orientaciones del VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea (2002-2006), en los últimos años se ha impulsado la creación de las denominadas redes científicas de excelencia, con el objetivo de aproximar la investigación básica y la clínica y de potenciar el concepto de hospital como centro de investigación. Desde que en 2002 se aprobara la primera convocatoria de ayudas para Redes Temáticas de Investigación Cooperativa se han constituido 13 redes de centros (con temática de amplio alcance) y 56 redes de grupos (con temática de alcance más concreto).

Pese a los avances registrados en los últimos años, España mantiene en este terreno una distancia considerable de los niveles de otros países. Entre los desafíos a los que deberá hacer frente la investigación biomédica, cabe mencionar lo reducido de la masa crítica de investigadores sobre los grandes grupos de enfermedades más prevalentes (cardiovasculares, neoplásicas, neurodegenerativas, entre otras), problema todavía más agudo en el caso de otras patologías de interés social como las enfermedades raras o poco frecuentes. También es necesario fortalecer el nexo entre investigadores básicos, clínicos y las distintas estructuras e instituciones investigadoras (empresas, universidades y organismos de investigación). Asimismo, en el contexto de creciente globalización del diseño de programas y proyectos de I+D, hay que mencionar la nueva regulación de los ensayos médicos⁴⁷ aprobada en 2004, que, por obligada transposición de normativa comunitaria, representa un nuevo escenario de actuación en el campo de la investigación farmacológica, con mayores limitaciones que el anterior.

En conexión con este ámbito de la investigación, cabe recordar el protagonismo cobrado por la ciencia, las tecnologías sanitarias y la práctica clínica en relación con diversos dilemas éticos, ante los que aspectos como la autonomía del paciente, el consentimiento informado y la actuación preceptiva de los Comités de Ética cobran cada vez más importancia. La reforma de la legislación sobre técnicas de reproducción asistida, en conexión con las posibilidades terapéuticas y preventivas que abriría en un futuro la investigación con células madre, brindó la ocasión para un amplio debate social en torno a estas cuestiones. Durante el año 2004 ha habido cambios destacables en este terreno. Por una parte, se han flexibilizado determinados requisitos introducidos por dicha reforma para evitar la acumulación de preembriones sobrantes de los procesos de fertilización, introduciendo excepciones a la limitación a tres en cada proceso. Vinculado a lo anterior, en 2004 se ha abierto el camino a la investigación con células madre procedentes de dichos procesos⁴⁸.

⁴⁷ Real Decreto 223/2004, de 6 de febrero, por el que se regulan los Ensayos clínicos con medicamentos.

⁴⁸ Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio, que establece las Tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción asistida (desarrolla la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida) y Real Decreto 2132/2004, de 29 de octu-

2.2.3. Cohesión social, coordinación interterritorial y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

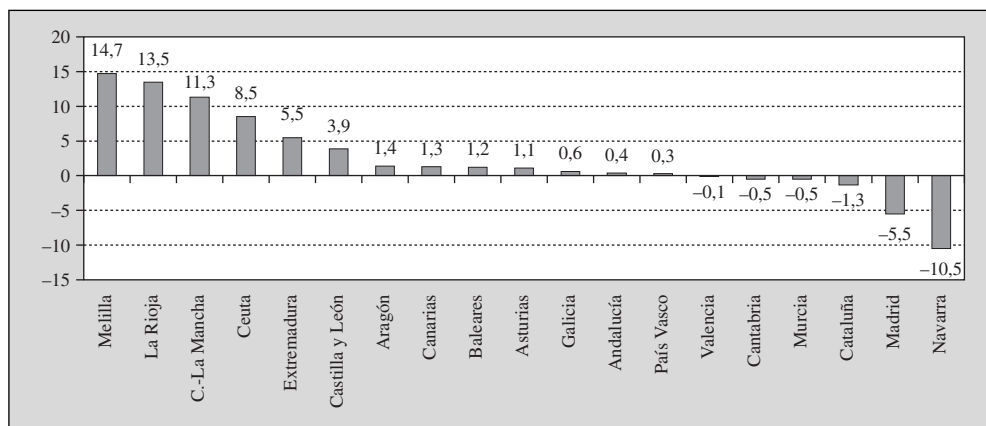
Las insuficiencias del modelo de coordinación sanitaria, que se sustenta en la actuación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), se han vuelto a poner de manifiesto durante 2004, al haberse producido una vez más situaciones de bloqueo en la toma de decisiones en este órgano debido a la ausencia de la representación de varias Comunidades Autónomas. Cabe recordar que la principal finalidad de este órgano, en el que radican funciones primordiales para el SNS, incrementadas y reforzadas tras la Ley de Cohesión y calidad del SNS, es promover la cohesión del sistema, siendo competente para decidir sobre aspectos tan importantes como la cartera de servicios del SNS; el establecimiento de prestaciones sanitarias complementarias a las básicas por parte de las Comunidades Autónomas; los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones; criterios, sistemas y medios que permitan la información recíproca en el SNS o el establecimiento de criterios y mecanismos para garantizar la suficiencia financiera del sistema.

La Ley 16/2003, de Cohesión y calidad del SNS, amplió los objetivos del Fondo de Cohesión Sanitaria al prever la posibilidad de destinar una parte del mismo a la realización de políticas que aseguren la cohesión sanitaria y la corrección de desigualdades, mediante planes integrales de salud que tendrían en cuenta variables epidemiológicas y sociales que supongan una mayor necesidad de servicio, tales como patologías crónicas, morbimortalidad estandarizada por edad, población infantil, población inmigrante y otras de carácter similar. Durante 2004 se han concretado los objetivos y los colectivos destinatarios de esa previsión, para la que los Presupuestos Generales del Estado para 2004 establecieron un máximo de 10 millones de euros, cuyas destinatarias serían las Comunidades Autónomas⁴⁹. En concreto, las políticas que se han señalado como prioritarias señalan a dos objetivos de salud pública: la prevención y el

bre, que establece los requisitos y procedimientos para solicitar el desarrollo de proyectos de investigación con células troncales obtenidas de preembriones sobrantes.

⁴⁹ Real Decreto 2198/2004, de 25 de noviembre, por el que se determinan los colectivos a los que se dirigen las políticas de cohesión a efectos de su financiación por el Fondo de Cohesión Sanitaria durante el ejercicio 2004.

GRÁFICO III-3
DESPLAZAMIENTOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 (Porcentaje neto de pacientes dados de alta en otra Comunidad Autónoma)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria*, 2001.

control del tabaquismo y la prevención de la diabetes. Las acciones financiadas con este Fondo serán actuaciones de apoyo para la deshabituación tabáquica y tratamiento de profesionales sanitarios y educadores, así como actuaciones de apoyo a la prevención primaria y secundaria de diabetes. Las Comunidades Autónomas, por su parte, ya vienen desarrollando acciones en este ámbito con distintos enfoques y compromiso presupuestario. Además, el Fondo de Cohesión actúa como mecanismo de compensación de gastos por atención a pacientes desplazados y extranjeros.

La movilidad de los pacientes dentro del SNS es un derecho reconocido por la Ley de Cohesión y calidad, pero falto de desarrollo respecto a algunos de los mecanismos que garantizarían una mayor continuidad y calidad de la atención. Una primera limitación proviene de la inexistencia de un sistema de información compartido por todos los servicios de salud que conforman el SNS. La aprobación en 2004 de la nueva regulación de la tarjeta sanitaria individual⁵⁰ es un primer paso para mejorar la calidad de la atención en los despla-

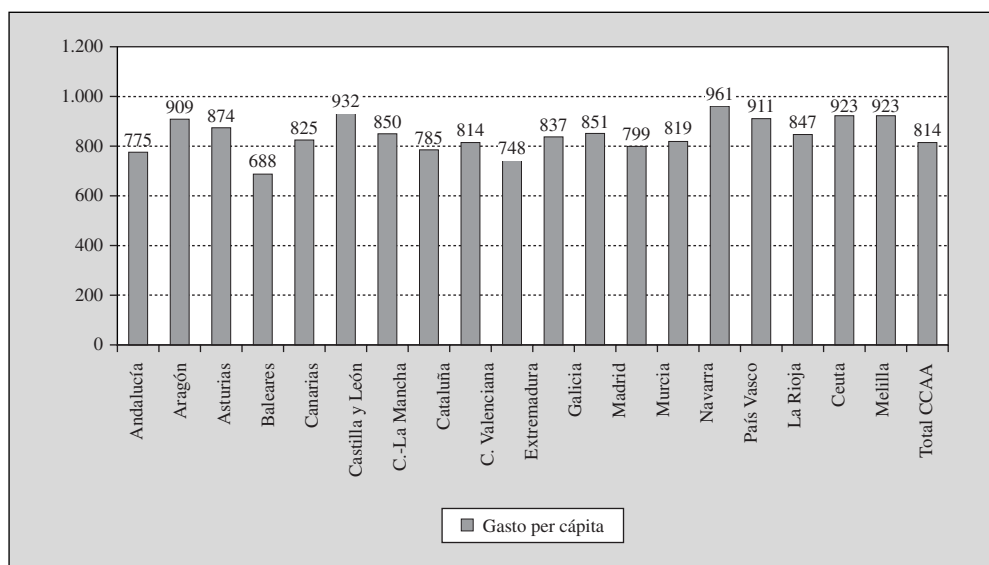
⁵⁰ Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual.

zamientos y permitir en un futuro el intercambio de información sobre la población protegida entre Comunidades Autónomas. La nueva tarjeta sanitaria individual se vincula a la creación de una base de datos con información básica de los usuarios del sistema así como a la asignación a cada usuario del código único de identificación personal, que estará vinculado a la información clínica de cada ciudadano y a sus datos de aseguramiento, datos que, por su carácter personal, estarán sometidos al régimen de protección previsto en la legislación vigente.

El gasto sanitario per cápita era de 814 euros en 2001. Las importantes diferencias entre Comunidades Autónomas, parece que se habrían atemperado a raíz de la culminación de las transferencias, al haberse aumentado el gasto capitativo en las Comunidades Autónomas recién transferidas (gráfico III-4).

El debate en torno al gasto y a la financiación sanitaria se ha reabierto con intensidad durante el año 2004. Uno de los compro-

GRÁFICO III-4
GASTO SANITARIO AUTONÓMICO POR HABITANTE*



* El gasto en euros por habitante se refiere a la población protegida.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*, 2003.

misos asumidos por el nuevo Gobierno fue la elaboración de un plan extraordinario de inversiones sanitarias, anunciado en el debate de investidura como Plan de Calidad e igualdad. La financiación sanitaria también despuntó como una de las principales materias de diálogo en el ámbito de la primera Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada en otoño. Sin embargo, en aquella ocasión no se profundizó en esta cuestión, que será objeto de tratamiento monográfico en la próxima Conferencia de 2005. Los principales elementos para la discusión vienen dados por el déficit experimentado por algunas Comunidades Autónomas, el escenario de incremento de las demandas sanitarias que corroboran los últimos datos demográficos respecto al aumento de población protegida, así como las limitaciones del sistema de financiación actual en términos de suficiencia, sostenibilidad, equidad, margen de corresponsabilidad y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En este contexto, en 2004 se creó en el seno del CISNS la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del SNS. La subsanación de las actuales carencias de información sobre el gasto sanitario es imprescindible para evaluar el funcionamiento del sistema actual previamente a la adopción de cambios sustanciales en el mismo, puesto que de momento dicha información se limita a la evolución del gasto farmacéutico.

Entre los asuntos con trascendencia presupuestaria, el envejecimiento y la mayor longevidad de la población, el crecimiento del volumen de población protegida por el aumento de la inmigración, la incorporación continua de la innovación tecnológica a la oferta de prestaciones despuntan entre los principales factores que contribuyen a aumentar la demanda, poniendo a prueba la capacidad financiera del sistema.

En efecto, el envejecimiento de la población al que se ha hecho referencia en el Capítulo I, se refleja cada vez más en el volumen y características de la demanda de servicios del sistema. Ha habido además un cambio en el patrón epidemiológico, con la cronificación de enfermedades agudas y la supervivencia de personas longevas con una situación de deterioro físico funcional importante. Reflejo de este fenómeno es que entre 1992-2002 el porcentaje de personas mayores de 65 años en el total de hospitalizaciones ha

aumentado del 26,8 por 100 al 36,7 por 100. Los últimos datos censales han servido para constatar también el fuerte aumento de la población potencialmente beneficiaria del SNS, atribuible casi por completo a los flujos migratorios: entre 1998 y 2004 se ha registrado un incremento de población de 3,3 millones de personas que en virtud de la Ley 8/2000 pueden acceder al sistema sanitario público con el mero requisito del empadronamiento. El sistema ha estado asumiendo en los últimos años la presión asistencial derivada de este incremento poblacional sin que se hayan establecido los medios y recursos proporcionales, lo que repercute especialmente en los territorios en los que la concentración de inmigrantes es mayor.

Otro de los factores que más pesan en el gasto sanitario es la incorporación de nuevas tecnologías y terapias, especialmente en la atención especializada. Se trata de un fenómeno de difícil cuantificación, del que se carece de información para el conjunto del SNS —a excepción de la parte que corresponde a los tratamientos farmacológicos que se incorporan al sistema, que repercuten en la estadística de gasto farmacéutico— y en el que existe un amplio margen de decisión y priorización en cada Servicio de Salud e incluso de los propios centros hospitalarios. Como simple muestra de la progresión experimentada en pocos años en esta área, valga mencionar los dos indicadores de tecnologías médicas usados habitualmente en la comparación internacional de la OCDE, la densidad de unidades de tomografía axial computerizada y de unidades de resonancia magnética por millón de habitantes. En España, el valor de estos indicadores pasó de 4,4 en 1988 a 12,1 en el año 2000, en el primer caso, y de 0,7 a 4,9, en el segundo, niveles equiparables e incluso superiores a los de otros países de nuestro entorno más próximo, si bien existe una gran variabilidad territorial en la dotación de este tipo de equipamientos.

La tensión del sistema sanitario público entre esta demanda constantemente creciente a que se enfrenta, la limitación de sus recursos y la necesidad de garantizar el acceso y las prestaciones en condiciones de equidad constituye un desafío de primer orden para un SNS plenamente descentralizado, en el que el presupuesto sanitario absorbe aproximadamente un tercio de los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

CUADRO III-13
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)									
Varones	74,3	74,4	74,7	75,1	75,2	75,3	75,4	75,6	75,7
Mujeres	81,4	81,6	81,9	82,0	82,1	82,5	82,7	82,9	83,1
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	8,9	8,95
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 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)									
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)									
Bebedor excesivo (varones)		4,9	4,5				3,9		
Bebedor excesivo (mujeres)		0,3	0,3				0,2		
Evolución de la obesidad (2)									
Obesidad (% varones)		10,7	12,4				12,8		
Obesidad (% mujeres)		11,9	13,6				14,5		
Evolución de la actividad física (2)									
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 Extracorpórea por Ondas de Choque)	65	62	70	71	74	69	73	74	73
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

CUADRO III-13 (Continuación)
INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personal sanitario (1)									420.000
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		40,7
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		81,6
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		68,0
Actividad en atención primaria (6) (núm. consultas millones)									247
Consultas por hab. y año al médico de 1.º 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	3.311	
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	8,7	
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	53.991	
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	15916,1	
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	19,2	
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	20,9	
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	45.613	49.193	53.329
% sobre el PIB		7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,7
Gasto público									
Millones de euros	22.862	24.125	25.686	26.877	28.616	30.681	32.671	35.131	38.171
% sobre el PIB	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5
Gasto privado									
Millones de euros		9.262	9.774	10.176	10.978	11.869	12.942	14.062	15.158
% sobre el PIB		2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2

(1) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*.

(2) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta Nacional de Salud*.

(3) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto de Salud Carlos III. *Registro Nacional de sida*.

(4) Fuente: Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico, *Anuario Estadístico de Accidentes*.

(5) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Catálogo Nacional de Hospitales*, actualizado a 31-12-2002.

(6) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Datos Básicos de la Salud y los Servicios Sanitarios en España, 2003 y Estadística de Gasto Sanitario Público, 2002*. Avance.

Los datos de gasto de 2000 y 2001 son provisionales. Los datos de gasto de 2002 son un avance.

2.3. VIVIENDA

El derecho a una vivienda digna en un entorno adecuado es una dimensión clave de la calidad de vida de las personas, la cohesión social y la lucha contra la exclusión social. Tras la ampliación europea se ha puesto de manifiesto que la calidad del parque de viviendas de los nuevos Estados miembros es menor que en la antigua Europa, situándose España en una posición muy cercana a la media europea de los Quince. En las condiciones de adecuación y habitabilidad de las viviendas intervienen diferentes factores como el estatus socio-económico de los hogares, la tipología de los mismos, la edad de sus habitantes o el grado de urbanización donde se ubican las viviendas.

La vivienda es percibida por la población como uno de los tres problemas principales que existen actualmente en España⁵¹. Aunque la situación del mercado de la vivienda en los últimos años ha protagonizado el debate en este ámbito, otro tipo de cuestiones como los procesos de urbanización y de segregación social del espacio urbano tienen importantes consecuencias en términos de la calidad de vida. Entre ellos hay que mencionar dinámicas recientes de modificaciones de los territorios urbanos, como la expansión del modelo de dispersión residencial, la creciente concentración de la pobreza o el aumento de la segregación social en las ciudades. Este último aspecto se manifiesta a través de diferentes y simultáneos procesos residenciales, como la proliferación de urbanizaciones cerradas («ciudades privatizadas»), la vuelta al centro de las ciudades de las clases medias y el asentamiento de los inmigrantes en las zonas centrales más degradadas.

En el mercado residencial español, la persistencia del ciclo alcista de los precios inmobiliarios durante este año ha empeorado de nuevo las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad, reiterándose también las distancias en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas. Ante esta situación, el nuevo Ministerio de la Vivienda, aprobó el denominado «Plan de Choque» en materia de vivienda y suelo, una de cuyas principales novedades es la creación de una Agencia Pública de Alquiler.

El proceso de envejecimiento y mayor longevidad de la población, junto a la importancia que tiene la independencia residencial entre los mayores, aconsejan considerar de forma específica la situación de las

⁵¹ CIS, *Barómetro de marzo 2004*. Estudio núm. 2.558.

viviendas en las que viven los colectivos de mayor edad. Resulta destacable que en España, la mayoría de las personas mayores están satisfechas con su vivienda y tienen una clara percepción de estabilidad residencial. Sin embargo, ese grado de satisfacción no se corresponde con las peores condiciones de habitabilidad de sus viviendas respecto a las del resto de la población. La percepción de estabilidad se relaciona claramente con el hecho de que la propiedad de la vivienda sin cargas financieras es la situación mayoritaria en este grupo de población.

2.3.1. Calidad de la vivienda y su entorno en perspectiva comparada

Las condiciones de las viviendas y la calidad del entorno en el que se ubican dependen de un conjunto amplio de factores, tales como el nivel de prosperidad de un país, la antigüedad y renovación del parque inmobiliario, las políticas de vivienda y las fiscales, la planificación urbana, la accesibilidad a los créditos hipotecarios o el grado de desarrollo de la industria de la construcción. Pero las diferencias en estas condiciones también reflejan el diferente estatus socioeconómico de las personas que, a su vez, se manifiesta en la calidad de la vivienda en la que residen y de su entorno.

La calidad del parque de viviendas de los nuevos países de la Unión Europea es, en general, menor que en la antigua Europa, situándose España en una posición muy cercana a la media de la UE-15. El diferente estatus socioeconómico de los hogares y otras circunstancias, como los tipos de hogares, la edad de sus habitantes o el grado de urbanización donde se ubican las viviendas influyen de manera diferente en las condiciones de adecuación y habitabilidad de las viviendas en las distintas áreas geográficas de la Europa ampliada. Pese a la falta de homogeneidad de los datos disponibles, es posible extraer algunos rasgos generales de la situación comparada (cuadro III-14).

La situación de la accesibilidad a la vivienda en España es quizás uno de los rasgos diferenciales más importantes en el contexto internacional más próximo. La excepcionalidad de la revalorización inmobiliaria experimentada en España en 2004 respecto a otros países que han tenido una tendencia inflacionista similar, como Irlanda y Gran Bretaña, dan muestra de ello. Otros rasgos que diferencian el mercado residencial español son el mayor ritmo de crecimiento de la edificación residencial, y una adquisición de compromisos crediticios también superior.

CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL ENTORNO EN LA UE-15 Y ESPAÑA

Características sociodemográficas	Grupos de ingresos, 2001			Estatus socioeconómico			Tipo de hogar				Régimen de tenencia			Tipología de vivienda	
	Total	Menos del 60 % de la media	Más del 140 % de la media	Empleo	Desempleado	Jubilado	Un adulto menor de 30 años	Un adulto mayor de 65 años	Hogar monoparental	Dos adultos de menos de 65 años	Propiedad	Alquiler	Casa independiente	Apartamento	
Proporción de hogares viviendo en una casa independiente, 2001 (1)															
UE-15	55,4	51,8	55,9	57,5	42,2	54,9	26,4	44,5	44,0	79,6	20,4	—	—	—	
España	40,2	53,8	30,4	38,8	47,9	45,9	20,6	40,1	30,4	89,9	10,1	—	—	—	
Calidad del alojamiento y habitabilidad															
Hogares con hacinamiento, 2001															
UE-15	8,9	15,7	4,1	—	—	—	—	—	4,6	—	—	—	—	—	
España	14,2	18,5	8,5	—	—	—	—	—	2,3	—	—	—	—	—	
Habitaciones por persona, 2001															
UE-15	2,0	1,9	2,2	1,7	1,8	2,4	2,6	3,2	1,5	2,0	2,3	2,0	1,9	1,8	
España	1,9	1,9	1,9	1,6	1,7	2,3	4,1	4,0	1,7	1,8	2,3	1,9	1,8	1,8	
Instalaciones básicas en la vivienda, 2001															
UE-15	1,3	3,2	0,5	1,1	2,8	2,4	2,6	2,8	0,4	1,1	1,5	1,4	0,9	0,9	
Falta de aseo en el interior de la vivienda	16,5	28,9	8,7	2,4	6,4	5,8	15,4	23,4	13,9	14,8	24,0	16,4	15,8	15,8	
Falta de una de las tres instalaciones básicas (2)															
España	0,3	0,3	0,2	0,4	1,0	1,0	—	1,6	—	0,2	0,9	0,3	0,3	0,3	
Falta de aseo en el interior de la vivienda	56,5	77,2	35,0	1,2	3,2	4,1	39,0	74,3	66,1	54,8	70,4	63,2	51,9	51,9	
Falta de una de las tres instalaciones básicas (2)															
Problemas en la vivienda															
UE-15	2000			2001			2000			1997		1997			
Humedades	8,4	11,9	6,2	8,2	14,5	7,3	11,9	7,6	10,2	14,4	23,0	19,1	17,7	17,7	
Hogares con tres o más problemas	16,1	22,5	12,7	16,6	28,8	12,6	21,0	14,4	24,2	14,3	21,5	14,6	23,8	23,8	
España	9,4	12,3	10,4	11,6	15,2	11,0	—	8,9	16,0	22,9	33,8	38,7	16,6	16,6	
Humedades	12,6	15,8	11,9	14,9	18,9	13,2	5,2	11,7	20,3	19,4	27,6	20,4	22,5	22,5	
Hogares con tres o más problemas															
Insatisfacción con la vivienda, 2001															
UE-15	13,6	22,2	8,0	15,9	27,9	14,9	17,2	15,5	20,0	10,4	18,0	11,2	16,9	16,9	
España	17,6	25,2	10,2	16,5	24,0	16,9	18,9	18,3	22,5	15,9	22,3	17,3	17,9	17,9	

CUADRO III-14 (Continuación)
CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL ENTORNO EN LA UE-15 Y ESPAÑA

Características sociodemográficas	Grupos de ingresos, 2001			Estatus socioeconómico			Tipo de hogar				Régimen de tenencia		Tipología de vivienda	
	Total	Menos del 60 % de la media	Más del 140 % de la media	Empleado	Desempleado	Jubilado	Un adulto menor de 30 años	Un adulto mayor de 65 años	Hogar monoparental	Dos adultos de menos de 65 años	Propiedad	Alquiler	Casa independiente	Apartamento
Proporción de hogares propietarios de su casa, 2001	64,0	50,1	73,5	67,0	40,3	64,6	21,1	53,1	37,1	67,4	—	—	—	—
UE-15	84,8	84,8	86,2	84,2	77,4	89,3	28,8	83,6	66,3	79,4	—	—	—	—
% hogares con cargas financieras debidas a costes de la vivienda, 2001														
UE-15	17,4	26,4	12,2	16,7	29,9	15,7	25,5	18,3	29,8	15,6	14,1	25,4	—	—
Con importantes cargas	35,8	34,0	34,9	36,5	34,1	34,9	35,1	33,2	36,0	34,7	35,7	33,7	—	—
Con cargas	46,8	39,6	52,9	46,8	36,0	49,4	39,1	48,5	34,8	49,7	50,2	40,9	—	—
Sin cargas														
España														
Con importantes cargas	26,2	36,7	15,0	24,1	42,1	24,1	—	27,3	40,5u	22,9	25,1	35,3	—	—
Con cargas	57,4	53,2	59,5	59,7	45,2	56,5	—	53,9	44,5u	60,2	57,9	53,4	—	—
Sin cargas	16,5	10,2	25,5	16,1	12,7	19,4	—	18,8	15,1u	16,9	17,1	11,3	—	—

(1) Alquiler y alquiler libre, para el resto de indicadores sólo se toma alquiler libre.

(2) Falta de ducha o baño, aseó en el interior de la casa y agua caliente corriente, año 1998.

Fuente: Eurostat, New Cronos. *Population and Social Conditions. Income and living conditions. Non monetary poverty and social exclusion.*

Respecto al régimen de tenencia de la vivienda, los datos muestran diferencias entre los nuevos países miembros de la Unión Europea y la UE-15. La tasa de propiedad en los primeros es más elevada (70 por 100) que entre los segundos (64 por 100) siendo España el país donde este régimen de tenencia está más extendido (85 por 100). El alquiler es menos común en los nuevos Estados (23 por 100) que en la UE-15 (32 por 100). Destacan por la mayor proporción de viviendas en alquiler Alemania, Holanda y Suecia (53, 45 y 40 por 100, respectivamente). Por otro lado, aunque las estadísticas de comparación sobre las cargas financieras asociadas a la vivienda son poco fiables, la proporción de hogares que tienen estas cargas en la UE-15 es del 53,2 por 100 frente al 5 por 100 en los nuevos miembros, mientras que en España sólo un 16,5 por 100 de los hogares no tienen cargas financieras. Por otro lado, en la mayoría de los países de la UE-15, la propiedad como régimen de tenencia de la vivienda está relacionada con el estatus socioeconómico de los hogares, aunque en España esta relación no es tan fuerte por el alto predominio de la vivienda en propiedad (cuadro III-14).

El hacinamiento, las humedades o podredumbres en las ventanas, puertas y suelo, así como la presencia de aseo dentro de la vivienda, son algunos de los indicadores más comunes sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Los valores de estos indicadores muestran, en términos generales, unas condiciones de habitabilidad peores en los nuevos Estados miembros que en la UE-15. Así, el número de habitaciones por persona de las viviendas es mayor en la UE-15 (2,0) que en los nuevos Estados miembros (1,1), situándose España en una posición muy cercana a la media europea de los Quince (1,9), aunque la proporción de hogares que sufren hacinamiento es bastante mayor en el caso español. Respecto a las humedades, los nuevos países miembros de la Unión Europea, y especialmente los países bálticos, presentan más problemas que el resto de Europa, situándose España ligeramente por encima de la media europea de los Quince. La falta de aseo dentro de la vivienda, además de ser un indicador de habitabilidad, denota un bajo nivel de vida y de infraestructuras comunitarias. Los valores de este indicador muestran el gran contraste entre la UE-15 (1 por 100) y los nuevos miembros (10 por 100), alcanzando proporciones especialmente altas en las áreas rurales de los países bálticos. En España, la proporción de hogares sin aseo en el interior de la vivienda es menor que la media de la UE-15, siendo además las diferencias según las principales características sociodemográficas menos acusa-

das. Sin embargo, en el caso español la ausencia de una de las tres instalaciones básicas de la vivienda (ducha o baño, aseo en el interior de la casa y agua caliente corriente) es mucho más habitual que en Europa.

La valoración sobre la calidad y seguridad del entorno donde se ubican las viviendas, es decir, sobre la habitabilidad externa a la vivienda, es el reflejo de múltiples factores, entre los que cabe destacar el grado de desarrollo de las políticas medioambientales, el nivel de urbanización, pero también el nivel socioeconómico de los encuestados. Según un reciente estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo⁵², los habitantes del sur de Europa tienen generalmente más razones para quejarse de su entorno que los del norte, situándose los países del este algo por encima de la media de la UE-15, excepto cuando se refiere a la calidad del agua y del aire. En España la presencia simultánea de tres o más problemas (falta de espacio, ruido, oscuridad, calefacción, humedades, polución y crimen) es algo menor que en la UE-15. Respecto a la percepción de seguridad, ésta es mayor en la UE-15 que en los nuevos Estados miembros, siendo la proporción de españoles que opinan que su zona tiene problemas de vandalismo o delincuencia ligeramente superior (23 por 100) al promedio de la UE-15 (21 por 100). En todos los países la percepción de inseguridad y de insatisfacción con la vivienda se incrementa conforme aumenta el tamaño del municipio, aunque esta última tendencia es más fuerte en los países del Este. En el caso español, la proporción de los que perciben inseguro su entorno en el medio rural es del 5,3 por 100, frente al 19 por 100 de los que residen en ciudades intermedias y el 34,8 por 100 de los que viven en grandes urbes.

El grado de insatisfacción percibida sobre la vivienda es coherente con las diferencias antes señaladas sobre la adecuación, habitabilidad y entorno según las características socioeconómicas de las personas que las habitan. En España la proporción de población que se manifiesta insatisfecha con su vivienda es mayor que en la UE-15.

2.3.2. La situación del mercado inmobiliario

Las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad han vuelto a empeorar en el año 2004 ante la persistencia del ciclo alcis-

⁵² Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, *La calidad de vida en Europa*, 2005.

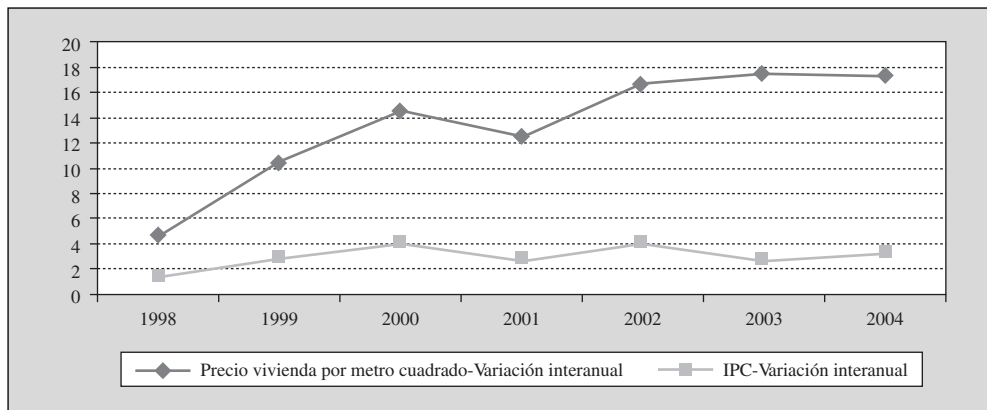
ta de los precios inmobiliarios. Desde el inicio del último ciclo de expansión inmobiliaria en 1998, el crecimiento del precio medio de la vivienda en propiedad ha sido muy importante (112,7 por 100), y sólo en el último año, el aumento ha sido del 17,3 por 100. Además, este ciclo alcista de los precios 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 en los dos últimos años el incremento del precio de la vivienda usada ha sido mayor que el de la nueva vivienda, reduciéndose así las diferencias de precios entre ambos tipos.

Estos datos corresponden a la antigua metodología de cálculo del índice de precios de la vivienda, pues, a partir del primer trimestre de 2005, el Ministerio de Vivienda ha fijado una nueva estadística de precios de vivienda. Ésta se confecciona a partir de los datos proporcionados por la Asociación Profesional de Sociedades de Valoración (ATASA) conforme a los criterios de valoración establecidos por la Orden Ministerial ECO/805/2003 sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para finalidades financieras⁵³. Estos datos aportan un mayor volumen de información y, como novedad, incluyen, además de los precios de la vivienda libre, los referentes a la vivienda protegida.

En el acceso a una vivienda en propiedad, el comportamiento alcista de los precios de la vivienda no se ve paliado ni siquiera por el importante descenso de los tipos de interés, ya que la amortiguación que esta caída supone en las amortizaciones de las hipotecas se ve absorbida por el aumento de precios, al elevarse el importe medio de las mismas (13,8 por 100). Sin embargo, la demanda de crédito hipotecario continúa incrementándose en 2004, creciendo tanto el número de hipotecas sobre vivienda urbana (17,7 por 100) como la cantidad hipotecada (26,6 por 100).

⁵³ Según la metodología detallada en el documento *Estadística de precios de vivienda. Notas metodológicas*. Ministerio de la Vivienda. Subdirección General de Estudios y Estadísticas. Secretaría General Técnica [http://www.mviv.es/vivienda/of_cultural.html]. La base 2005 incluye un mayor número de datos y sus cifras se corresponden con el análisis de 214.616 tasaciones realizadas en todo el territorio nacional, lo que supone un incremento de casi un 23 por 100 con respecto a las tasaciones contabilizadas hasta la fecha para la realización de la estadística de precio de vivienda.

GRÁFICO III-5
**VARIACIÓN INTERANUAL DEL PRECIO DE LA VIVIENDA
 Y DEL IPC, 1998-2004**



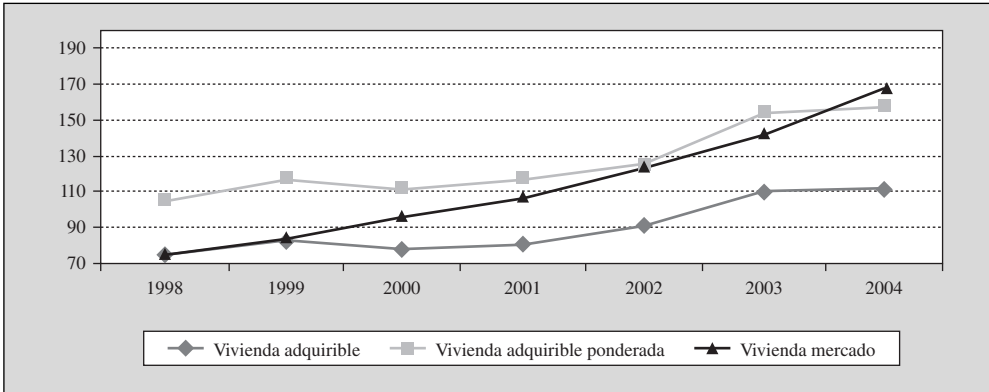
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico* y Ministerio de Economía y Hacienda, *Indicadores Económicos*.

Tampoco la revalorización de las viviendas se corresponde con el incremento del IPC (gráfico III-5).

Aunque sigue aumentando la capacidad de endeudamiento, 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 2003, una familia tipo podía acceder a una vivienda de 153.900 euros mediante un crédito hipotecario, y a una de 156.900 euros en 2004, pero una vivienda tipo a precio de mercado costaba en el primer año 141.800 euros, y 168.100 euros en 2004 (gráfico III-6).

A pesar de este empeoramiento de la accesibilidad, la edificación en España sigue manteniéndose en niveles muy altos, aunque el ritmo de crecimiento es menor (cuadro III-15). El número de viviendas iniciadas en 2004 fue de 739.658, un 7,2 por 100 superior al año anterior. El número de viviendas terminadas es superior al observado en 2003, como consecuencia de los altos volúmenes de producción de los últimos años. En cuanto a las viviendas protegidas, el número de viviendas protegidas terminadas en 2004 fue de 55.662, un 27,6 por 100 más que en 2003. En total se iniciaron 68.527 viviendas protegidas, lo que supone un descenso del 4,6 por 100 con respecto al ejercicio anterior, aunque éste es el segundo año consecutivo

GRÁFICO III-6
VIVIENDA ADQUIRIBLE Y VIVIENDA A PRECIO DE MERCADO, 1998-2004
 (Miles de euros)

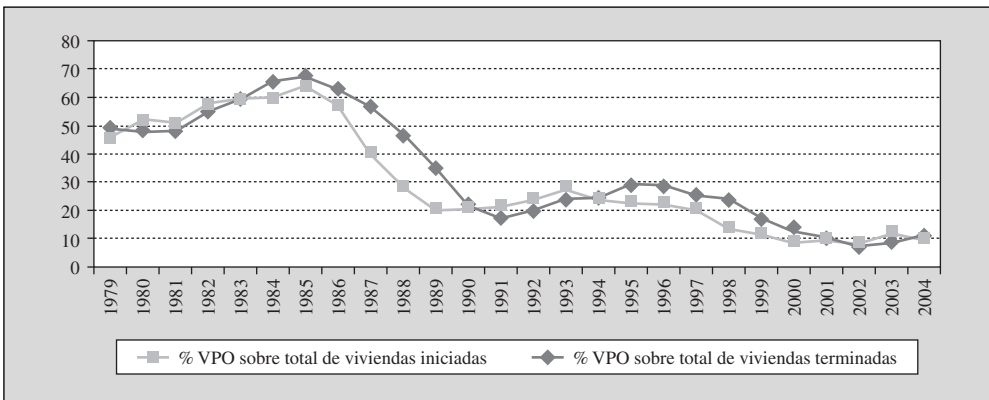


Notas:

- Vivienda adquirible: aquélla que una familia con ingresos medios monosalariales puede adquirir sin que el esfuerzo financiero supere unos límites de prudencia económica (que el esfuerzo bruto sobre salario no supere el 33 por 100), considerando las condiciones financieras en cada momento.
- Vivienda adquirible ponderada: aquélla en la que se incluyen los ingresos medios salariales de la media de personas ocupadas por hogar, según la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* del INE.
- Vivienda mercado: precio medio de una vivienda de tamaño medio.

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-7
VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL EN EL TOTAL DE VIVIENDAS, 1979-2004



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*. Los datos de 2004 son los difundidos por el Ministerio de la Vivienda en abril de 2005.

CUADRO III-15
INDICADORES DE VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Indicadores de vivienda: España y Comunidades Autónomas	España	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja
Construcción de viviendas libres	739.658	147.468	16.795	15.974	16.402	38.223	8.367	46.290	49.846	104.661	104.142	12.860	36.773	71.399	36.051	9.419	18.205	6.783
Viviendas iniciadas, 2004 (miles)																		
Variación interanual 2004-2003 (%)	7,2	-0,1	4,8	8,1	32,6	41,1	24,1	25,4	48,7	8,5	-1,7	14,1	1,7	-9,4	5,1	28,4	-3,0	12,7
Viviendas terminadas, 2004 (miles)	496.785	101.870	7.566	10.659	10.906	26.057	11.097	20.768	25.106	73.987	72.853	4.404	23.921	59.962	22.749	7.945	12.334	4.601
Variación interanual 2004-2003 (%)	8,3	6,4	14,5	-27,3	-8,3	11,2	-6,2	18,5	12,1	11,8	17,5	29,0	7,9	8,2	18,9	-3,3	-8,6	1,0
Superficie media por vivienda obra nueva en bloque en m ²	102,4	100,8	103,6	93,0	103,0	95,1	94,2	101,9	106,2	105,2	105,8	112,2	99,8	98,2	106,0	109,4	106,6	99,3
Construcción de viviendas afectadas por actuaciones protegibles	68.527	11.555	1.434	887	430	1.237	345	3.721	5.018	6.390	7.195	909	16.840	2.051	1.623	1.623	4.427	565
Total viviendas protegidas iniciadas, 2004 (miles)	-4,5	-12,8	-48,7	-2,4	-13,3	-50,0	-37,0	30,5	65,3	16,4	-16,9	-58,3	3,900	31,2	1,1	14,6	-38,2	-25,3
Variación interanual 2004-2003 (%)																		
Total viviendas protegidas terminadas, 2004 (miles)	55.662	11.476	1.255	1.209	1.034	988	737	1.614	1.839	5.887	6.955	1.563	3.276	11.628	1.613	385	3.647	556
Variación interanual 2004-2003 (%)	27,6	-3,7	920,3	5,0	240,1	-19,3	30,0	-25,7	-	37,7	-23,4	-34,8	84,9	571,8	41,9	-39,8	-13,7	-38,0
Precios de la vivienda libre	1.641,9	1.363,4	1.412,9	1.316,3	1.974,8	1.489,4	1.641,8	1.114,0	969,4	2.119,0	1.304,1	705,0	1.036,7	2.839,1	1.289,0	1.537,8	2.373,8	1.270,4
Precio por metro cuadrado de vivienda, 2004 (euros)	17,3	20,7	17,2	8,2	14,9	10,4	15,8	11,8	18,9	19,1	20,2	11,9	12,3	18,2	26,7	9,5	13,2	9,7
Variación interanual 2004-2003 (%)																		

Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

desde 1988 con mayor número de viviendas iniciadas de este tipo. El número de viviendas protegidas terminadas por 1.000 habitantes se incrementó un 20,5 por 100 respecto al año anterior, pasando de 1,07 por 1.000 habitantes a 1,29.

El comportamiento de los precios tampoco ha evolucionado de manera homogénea en todo el territorio. En 2004, 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, 57 puntos por debajo. Por ello, en 2004 el precio del m² de una vivienda en la Comunidad de Madrid es 4 veces superior a una en Extremadura, y tomando el precio medio nacional de una vivienda tipo como base 100, el precio de una vivienda en Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha es un 57,1, 41 y 32,2 por 100 inferior (cuadro III-15).

*Diferencias
territoriales*

Este desigual crecimiento en los precios de las viviendas mantiene las distancias en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas.

2.3.3. Urbanismo y políticas públicas de vivienda

La situación del mercado de la vivienda centraliza el debate público en el ámbito de la vivienda, en detrimento de otro tipo de cuestiones con importantes repercusiones en la calidad de vida y propias de las políticas públicas de vivienda y urbanismo, más relacionadas con los modelos de ciudad, la planificación territorial y la calidad del entorno y los espacios públicos que rodean las viviendas. Tanto las condiciones de las viviendas como del entorno social y ambiental en el que se ubican varían de forma importante según el tamaño del municipio en el que se reside.

Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, cuatro de cada diez personas residen en una de las 56 grandes urbes españolas (más de 100.000 habitantes) de las cuales seis superan el millón de habitantes. Algo más de un tercio (36,3 por 100) vive en alguna de las 594 ciudades de carácter mediano y pequeño (entre 10.000 y 100.000 habitantes) y un 23,5 por 100 reside en municipios que se pueden calificar de rurales (menos de 10.000 habitantes). Las Comunidades Autónomas con una mayor proporción de población residente en grandes urbes son Madrid (73,2 por 100), Murcia (46,4 por 100), Cataluña (43,4 por 100) y Asturias (44 por 100). Las que destacan

por un mayor peso de la población residente en municipios semiurbanos son la Comunidad Valenciana (47 por 100), el País Vasco (45 por 100), Murcia (46 por 100) y Canarias (45,9 por 100). Por lo que respecta a la población que vive en un hábitat rural sobresalen las Comunidades Autónomas de Extremadura (55,8 por 100), Castilla-La Mancha (50,5 por 100), Navarra (48,4 por 100), Castilla y León (45,1 por 100), Cantabria (33,8 por 100) y Aragón (32,3 por 100). Por tanto, el hecho de que más de las tres cuartas partes de la población española resida en un medio urbano evidencia la importancia de los procesos de urbanización y de segregación social del espacio urbano y su influencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En las grandes urbes, la accesibilidad que permiten los medios de transporte y de comunicación físicos y virtuales permite una urbanización dispersa y salpicada, denominada «ciudad difusa», en la que incluso se funden las ciudades de una región con las de otras en un continuo intercomunicado. Esta mayor dispersión residencial de las grandes urbes supone nuevos procesos de periurbanización, que se caracterizan por una menor densidad poblacional y, generalmente, una mejor calidad ambiental. Un ejemplo de este fenómeno de mayor dispersión residencial se encuentra en la evolución de la población de Madrid y Barcelona entre 1991 y 2003. En el municipio de Barcelona la población ha decrecido un 3,7 por 100, mientras que en el resto del área metropolitana se ha incrementado un 11,7 por 100. En Madrid, el crecimiento poblacional del municipio ha sido de 2,7 por 100, y en el resto del área metropolitana del 31,3 por 100.

Esta forma de urbanización tiene una clara repercusión en los presupuestos públicos y en las economías domésticas, pues aumentan los costes en tiempo y dinero tanto de los desplazamientos diarios por formación, ocio u otras actividades cotidianas, como por motivos de trabajo. En la ciudad compacta, caracterizada por una trama urbana más continua, una mayor densidad y una mezcla de usos mayor del espacio urbano, estos efectos son mucho menores. Además, la tendencia a la expansión de las grandes ciudades hacia los pequeños y medianos municipios que las rodean agrava los problemas de tráfico urbano, de abastecimiento de agua y energía, de calidad del agua y aire, o de gestión de los residuos⁵⁴.

⁵⁴ Véase el epígrafe 2.4 de este Capítulo, «Desarrollo sostenible, respecto a la situación de España en materia de indicadores medioambientales».

También en las ciudades se dan otros procesos que tienen especial importancia para la calidad de vida de sus ciudadanos, como la extensión a las ciudades de carácter intermedio de la urbanización de la pobreza, o las nuevas formas de polarización social del espacio urbano. En los últimos años, en las ciudades españolas se están produciendo claras tendencias de aumento de la segregación social residencial⁵⁵, que aunque no siempre son homogéneas en cada ciudad o entre ciudades, dada su creciente complejidad, parece que siguen unas pautas similares. Junto al crecimiento difuso de las ciudades, se produce un fenómeno que los expertos denominan «la ciudad privatizada», es decir, urbanizaciones de lujo físicamente cerradas y socialmente excluyentes. También, se percibe un incipiente proceso de vuelta al centro de las ciudades de las clases medias, que recibe el calificativo de «gentrificación», y que es producto más de la remodelación y de la transformación y recalificación de los espacios industriales de algunos centros urbanos (especialmente en Madrid y Barcelona) que de la expulsión de sus antiguos habitantes. Esta reestructuración de las áreas centrales de las ciudades se da simultáneamente al asentamiento de los inmigrantes, que en una primera fase se realiza en las zonas centrales más degradadas de las ciudades, pero que cuando se consolida el proyecto migratorio tienden a asentarse en la periferia metropolitana. Los «barrios obreros tradicionales» permanecen ajenos a estos nuevos asentamientos, pues la carestía de la vivienda y la falta de oferta de viviendas en alquiler han ayudado al mantenimiento de sus primeros habitantes, con el consecuente envejecimiento de estas zonas. Los resultados de esta reestructuración urbanística y del aumento de la segmentación social del espacio urbano son socialmente perjudiciales. Además, éstas requieren de una actuación pública eficaz de planeamiento y ordenación del territorio para satisfacer las necesidades de equipamiento (educación, sanidad, transporte, etc.) y residenciales de los ciudadanos.

Respecto a las políticas públicas de vivienda, tras el cambio de Gobierno tuvo lugar la creación de un Ministerio específicamente dedicado a la vivienda, una de cuyas primeras actuaciones fue la aprobación del denominado «Plan de Choque» en materia de vivienda y suelo⁵⁶, que se acompañó con el incremento del gasto en vivien-

⁵⁵ Jesús Leal Maldonado, «La segregación urbana y el impacto de los mercados de viviendas» (*Economistas*, núm. 103, 2005).

⁵⁶ Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones prote-

da previsto en los PGE para el año 2005. Esta reforma legislativa, intenta ensanchar el parque de viviendas en alquiler, ampliando y flexibilizando varias de las posibilidades que ya se encuentran en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan de Vivienda 2002-2005:

- Se incrementa la cuantía de las subvenciones que percibirán los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, a través de las subidas indicadas de precios máximos de las viviendas protegidas.
- Se abre a organismos públicos y sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, aunque bajo ciertas condiciones, la posibilidad de adquirir viviendas existentes —salvo aquellas sujetas a regímenes de protección pública—, con la financiación cualificada correspondiente, para destinarlas al arrendamiento, posibilidad que, hasta el momento, estaba reservada a entidades sin ánimo de lucro.
- Se potencian las subvenciones estatales a quienes rehabiliten sus viviendas libres para cederlas en arrendamiento, bajo ciertas condiciones.
- Se crea una nueva subvención dirigida a los inquilinos, preferentemente jóvenes, para facilitarles, de forma temporal, el pago de los alquileres, cuando se den determinadas circunstancias que les dificulten hacerles frente.

Las ayudas financieras por parte del Estado, también han sido en parte modificadas por este Plan. Se establecen a través tanto de la calificación de las viviendas que van a recibir este tipo de ayudas y la limitación de su precio de acuerdo a un módulo complejo establecido, como por la limitación de los adquirientes acorde con el tipo de calificación establecido a la vivienda. Hasta este momento, el Estado no había optado por una subida del precio de referencia del módulo acorde al incremento que han experimentado las viviendas libres para no contribuir al crecimiento general de los precios. Esta situación ha llevado a que el peso del sector protegido en el conjunto del mercado

gidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas.

de la vivienda sea hoy día muy moderado. En este contexto, y con el fin de estimular el volumen y el ritmo de la promoción de vivienda protegida, a través del Real Decreto 1721/2004 se ha procedido a una actualización de los precios básicos de las viviendas protegidas y el establecimiento de unos nuevos máximos en los municipios singulares en las localidades con mayor presión en el precio.

Respecto a las políticas relativas al suelo, se ha constituido una Comisión de Expertos para estudiar las posibles soluciones a este importante componente de la revalorización inmobiliaria, pues las políticas iniciadas en los últimos años tendentes a aumentar la liberalización del suelo no han tenido los efectos buscados de freno a la tónica alcista de los precios.

En cuanto a las medidas fiscales que más afectan a la producción de viviendas, como la desgravación por inversión en vivienda, en 2004 no se han producido modificaciones, aunque hay que señalar que el Ministerio de Hacienda ha expresado su intención de «suavizarlas». No han llegado a concretarse otras medidas que se han bajado durante el año, como el intento de gravar fiscalmente los pisos vacíos o la decisión de reformar el mercado hipotecario.

Respecto a la ejecución anual del Plan de Vivienda 2002-2005, el Programa 2004 ha supuesto el tercer 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, cuyo contenido, novedades y desarrollos autonómicos ya se examinaron en ediciones anteriores de esta Memoria (años 2001 y 2002). Como se ha visto anteriormente, dicho Plan ha sido modificado con la aprobación en el mes de julio del «Plan de Choque» por el que se ha procedido a una actualización de los precios, y se han introducido nuevas líneas de actuación. Por tanto, los datos sobre el grado de cumplimiento del Programa 2004 del Plan de Vivienda, incluyen las nuevas líneas de ayuda a inquilinos y rehabilitación para la cesión en arrendamiento del «Plan de Choque», aunque no la reserva de eficacia. El grado de cumplimiento en el año 2004 sobre las 71.000 actuaciones establecidas en los objetivos del «Plan de Choque» a nivel estatal ha sido del 50 por 100⁵⁷.

⁵⁷ Datos difundidos por el Ministerio de la Vivienda a 25 de abril de 2005.

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005: PROGRAMA 2004* POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Actuaciones convenidas y grado de cumplimiento sobre las mismas)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Total viviendas			Viviendas protegidas de nueva construcción				Adquisición de viviendas existentes	Rehabilitación			Suelo para viviendas protegidas	Total viviendas + suelo
		Total viviendas	Para venta	Total	Para alquilar		Total	Total		Rehabilitación protegida	Cesión en arrendamiento			
					Nueva construcción	Ayudas a inquilinos								
Total nacional	Convenidas Grado de realización	107.460 132,8	38.070 155,6	20.645 65,9	4.645 211,3	16.000 23,7	43.025 122,7	28.025 187,1	15.000 2,2	11.130 155,9	118.590 134,9			
Andalucía	Convenidas Grado de realización	12.311 137,7	3.570 297,0	4.176 54,3	1.440 157,4	2.736 0,0	4.265 69,0	1.700 173,1	2.565 0,0	1.500 192,8	13.811 143,7			
Aragón	Convenidas Grado de realización	4.643 82,6	1.500 91,0	613 0,0	5 0,0	608 0,0	2.125 87,8	1.555 119,9	570 0,0	1.325 306,0	5.968 132,2			
Asturias	Convenidas Grado de realización	3.563 120,0	1.025 94,3	783 53,5	255 18,8	528 70,3	1.445 115,6	950 165,0	495 20,8	1.000 345,7	4.563 169,5			
Baleares	Convenidas Grado de realización	3.024 98,9	440 92,5	459 37,0	75 117,3	384 21,4	1.965 117,0	1.605 143,2	360 0,0	50 96,0	3.074 98,8			
Canarias	Convenidas Grado de realización	4.438 113,3	2.000,0 106,1	1.163 172,1	315 244,8	1.230 145,1	1.175 58,6	688 58,6	795 18,9	600 119,3	5.038 114,1			
Cantabria	Convenidas Grado de realización	2.214 76,4	920 59,2	304 25,0	0 0,0	304 0,0	735 115,7	450 188,9	285 0,0	0 0,0	2.214 76,4			
Castilla-La Mancha	Convenidas Grado de realización	4.985 176,0	2.150 257,3	765 53,2	125 205,6	640 23,4	1.880 113,9	1.280 164,8	600 5,3	50 0,0	5.035 174,3			
Castilla y León	Convenidas Grado de realización	6.999 204,3	2.050 201,5	1.014 23,9	150 161,3	864 0,0	3.635 233,7	2.825 300,7	810 0,0	1.400 80,6	8.399 183,7			
Cataluña	Convenidas Grado de realización	18.948 102,9	5.000 84,4	3.008 63,3	1.050 181,2	1.958 0,0	9.640 134,9	7.465 174,2	2.175 0,0	1.500 14,5	20.448 96,4			
Valencia	Convenidas Grado de realización	12.174 155,7	5.490 124,6	2.199 68,3	375 229,3	1.824 35,2	3.235 89,8	1.525 190,6	1.710 0,0	800 84,8	12.974 151,3			

CUADRO III-16 (Continuación)

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005: PROGRAMA 2004* POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Actuaciones convenidas y grado de cumplimiento sobre las mismas)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Total viviendas	Viviendas protegidas de nueva construcción			Adquisición de viviendas existentes	Rehabilitación			Suelo para viviendas protegidas	Total viviendas + suelo
			Para venta	Para alquiler			Total	Rehabilitación protegida	Cesión en arrendamiento		
				Nueva construcción	Ayudas a inquilinos						
Extremadura	Convenidas	4.545	1.855	500	20	480	140	1.600	450	260	4.805
	Grado de realización	126,8	126,9	0,0	0,0	0,0	377,1	179,9	0,0	36,5	121,9
Galicia	Convenidas	5.307	1.730	992	80	912	125	1.605	855	120	5.427
	Grado de realización	229,7	287,6	134,3	132,5	134,4	588,0	318,3	4,7	240,0	229,9
Madrid	Convenidas	16.824	6.645	3.144	600	2.544	600	4.050	2.385	2.400	19.224
	Grado de realización	131,8	184,7	97,6	511,3	0,0	197,7	139,4	0,0	157,3	135,0
Murcia	Convenidas	4.999	3.015	829	125	704	125	1.030	660	25	5.024
	Grado de realización	53,6	59,7	4,0	9,6	3,0	272,8	49,0	136,5	0,0	53,3
Navarra	Convenidas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Grado de realización	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
País Vasco	Convenidas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Grado de realización	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
La Rioja	Convenidas	1.930	665	365	15	350	145	500	255	100	2.030
	Grado de realización	168,9	138,2	26,0	493,3	6,0	369,0	342,2	0,0	0,0	160,6

* Datos en número de viviendas, a 25 de abril de 2005, que incluye las nuevas líneas introducidas en el «Plan de Choque» (ayudas a inquilinos y rehabilitación para cesión en arrendamiento).

Fuente: Ministerio de la Vivienda. Datos facilitados por la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda.

Las actuaciones que han tenido un mayor grado de cumplimiento fueron las referentes a las viviendas protegidas de nueva construcción para venta (106 por 100) y la adquisición protegida de viviendas existentes (72,8 por 100). Las actuaciones con menor grado de cumplimiento fueron las de rehabilitación para cesión en arrendamiento (2,2 por 100) y las viviendas protegidas para alquiler (32 por 100), que comprenden tanto las actuaciones de nueva construcción (45,4 por 100) como las ayudas a inquilinos (23,7 por 100) (cuadro III-16).

Aunque con una apreciable dispersión regional, los datos nacionales indican que no sólo se han cumplido completamente las actuaciones correspondientes al Programa 2004 del Plan de Vivienda, sino que además se han superado las actuaciones convenidas (cuadro III-16). Las únicas excepciones son, como se ha visto anteriormente, las nuevas líneas introducidas por el «Plan de Choque». Finalmente, el volumen de préstamos cualificados del Programa 2004, ascendió a 5.867,74 millones de euros, lo que significa un cumplimiento sobre el importe inicialmente asignado a las entidades financieras del 171,9 por 100 y del 88,2 por 100 sobre el importe máximo autorizado.

2.3.4. **Personas mayores y vivienda**

Las repercusiones del envejecimiento y mayor longevidad de las personas mayores hacen especialmente interesante conocer la calidad de las viviendas ocupadas por este grupo de población, en una línea similar a como en la Memoria del CES 2003 se atendió a la situación residencial de los inmigrantes.

Una de las características actuales en el comportamiento residencial de las personas mayores es su mayor independencia residencial, con la continuidad de la permanencia en el propio domicilio, incluso en edades más avanzadas. Como consecuencia del ciclo familiar, dentro de los que viven en su propia casa, la situación de convivencia más frecuente es la denominada de nido vacío, seguida de los que viven solos, aunque en España la proporción de personas mayores en esta situación es menor que en Europa. Como es lógico, el sexo y la edad son las variables que establecen más diferencias en las formas de convivencia.

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas en las que residen las personas de mayor edad, como se ha visto en parte al co-

mienzo de este capítulo, son ligeramente peores que para el resto de la población en la mayor parte de los países europeos. En España, la proporción de personas mayores que poseen su vivienda en propiedad es mayor que en la población menor de 65 años, pero, sin embargo, es mayor la antigüedad de los edificios en los que residen y es algo menor el tamaño de sus viviendas, aunque como es lógico, la superficie media por persona entre las personas mayores es superior. Respecto a la disposición de algunas instalaciones que tienen especial relevancia para las personas mayores, como la calefacción o el agua caliente central, su situación respecto a la población general es peor en el primer caso y mejor en el segundo. En cambio, es similar a la del conjunto de la población la disposición de algunos equipamientos del hogar, como el tendido telefónico, la disposición de coche, ascensor o la accesibilidad de los edificios, que son importantes por su relación con la movilidad y comunicación de las personas mayores. La falta de movilidad residencial frente a los cambios en el ciclo vital de las personas, y la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en España, junto a su menor disponibilidad a realizar reformas en la misma, dada su menor capacidad económica, pueden ser algunos de los factores relacionados con la menor adecuación residencial, cuando ésta se da. Esta situación, que se describe con cierto detalle a continuación, varía en función de sus características sociodemográficas, siendo en general, las condiciones de habitabilidad, adecuación, instalaciones y equipamientos algo peores entre las personas mayores de mayor edad, las mujeres y los que viven solos.

Lo primero que habría que destacar respecto a la situación residencial de las personas mayores es que más del 80 por 100 de ellas están satisfechas con su vivienda⁵⁸ y que sólo aproximadamente un 5 por 100 manifiesta que el tener que dejar su casa es uno de los principales temores de su vida. Esta percepción de estabilidad residencial se corresponde claramente con el hecho de que el 87 por 100 de las personas mayores de 65 años residen en una vivienda de su propiedad, y que sólo el 5,4 por 100 tiene pagos pendientes, aunque con la edad disminuye la proporción de propietarios, y entre los que viven solos y entre las mujeres la propiedad es algo menos común. Sin embargo, el grado de satisfacción con su vivienda no se corresponde con las peores condiciones de habitabilidad de las mis-

⁵⁸ IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*.

mas respecto a las del resto de la población, por lo que dicha satisfacción debe buscarse en otros factores, como puede ser su mayor arraigo a la vivienda y su entorno, o la proximidad residencial entre padres e hijos, cuestión esta última que, aunque no se refleja en estas estadísticas, aparece con bastante frecuencia en los estudios cualitativos.

Respecto a las formas de convivencia de la población mayor, en 1998⁵⁹ el 80,6 por 100 de las personas mayores de 65 años viven en su propia casa, proporción que desciende entre los mayores de 80 años a un 51 por 100. Dentro de este grupo y como consecuencia del ciclo familiar, la situación de convivencia más frecuente, es la denominada de nido vacío (35,6 por 100). La edad a la que se produce esta situación está aumentando, tanto por la postergación de la edad media a la que se tiene el último hijo como por el retraso en la edad de emancipación. Actualmente esta situación es más usual entre los mayores de 70 a 74 años (42,2 por 100), que entre los mayores más jóvenes (38 por 100). Por la misma razón, la proporción de personas mayores que viven en su propia casa con pareja e hijos, que es la segunda forma de convivencia más frecuente entre los mayores que mantienen su independencia residencial, es más alta entre los mayores más jóvenes (28,5 por 100 frente al 17,3 por 100 del total de la población mayor de 65 años). Finalmente, a medida que aumenta la edad de los mayores se incrementa tanto la proporción de los que viven en su propia casa solos, como la dependencia de la familia, tanto si viven en su propia casa o en otra (cuadro III-17).

El sexo de las personas mayores, dada la mayor longevidad de las mujeres, también establece algunas diferencias en las formas de convivencia. La vida en solitario, que se ha incrementado mucho según los datos censales (20 por 100), o solamente en compañía de los hijos, son situaciones más frecuentes entre las mujeres, mientras que vivir con la pareja es más común entre los hombres. La población mayor que vive sola en España es todavía muy inferior a la europea⁶⁰, lo que se corresponde con las pautas familiares diferenciales mediterráneas ante el envejecimiento. No obstante, es previsible que esta situación cambie ante las nuevas estructuras familia-

⁵⁹ IMSERSO, *Las personas mayores en España*, Informe 2002.

⁶⁰ Eurostat, *Statistical portrait of women and men in all stages of life*, 1998.

CUADRO III-17
FORMAS DE CONVIVENCIA DE LA POBLACIÓN MAYOR, POR GRUPOS DE EDAD, 1998
 (Porcentajes verticales)

Forma de convivencia	Total		Grupos de edad (%)			
	%	Miles de personas	65-69 años	70-74 años	75-79 años	80 y más años
En su propia casa	80,6	4.767,3	92,6	86,0	79,6	50,9
<i>En su propia casa, solo</i>	12,6	745,0	8,8	12,1	17,0	15,7
<i>En su propia casa, con pareja</i>	59,5	3.521,8	76,1	66,3	53,4	24,6
En su propia casa, sólo con pareja	35,6	2.106,5	38,0	42,2	38,7	18,1
En su propia casa, con pareja e hijos	17,3	1.021,6	28,5	17,4	10,2	3,4
En su propia casa, con pareja y otros familiares	6,7	393,7	9,6	6,7	4,6	3,2
<i>En su propia casa, con hijos u otros familiares</i>	8,5	500,6	7,7	7,5	9,2	10,6
En su propia casa, sólo con hijos	4,6	272,4	4,7	3,6	5,1	5,4
En su propia casa, con otros familiares	3,9	228,2	3,0	3,9	4,1	5,2
En otra casa	18,7	1.104,3	6,6	13,3	19,8	48,3
En otra casa, con pareja e hijos	3,2	188,3	1,5	4,2	3,3	4,7
En otra casa, sólo con hijos	11,4	676,8	2,6	5,8	12,5	35,4
En otra casa, con otros familiares	4,0	239,2	2,5	3,3	4,0	8,2
Otras situaciones	0,7	42,2	0,8	0,7	0,5	0,8
Total (miles de personas)	5.915,2	5.915,2	2.064,0	1.632,1	1.123,8	1.095,3

Fuente: MTAS, IMSERSO, *Observatorio de personas mayores. Las personas mayores en España, 2002.*

res emergentes y la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que supone un importante reto para las políticas públicas.

Respecto al tamaño, llama la atención que las dos terceras partes de las personas mayores residan en una vivienda con más de 5 habitaciones frente al 51,4 por 100 de la población española. No obstante, considerando los m² de la vivienda, los mayores disponen de viviendas más pequeñas (cuadro III-18). De todas formas, la superficie media por persona es mayor, dado el menor tamaño de los hogares de la población de mayor edad. Sin embargo, existe una importante dispersión a este respecto, puesto que hay un grupo reducido que dispone de una superficie media reducida, mientras que existe una proporción mayor de personas mayores que viven en viviendas de un tamaño bastante más grande que el que necesita, lo cual puede llegar a constituir una disfuncionalidad por el esfuerzo que supone mantener esas viviendas⁶¹. La falta de movilidad residencial frente a los

⁶¹ Jesús Leal Maldonado, *El comportamiento residencial de los mayores.*

TAMAÑO DE LAS VIVIENDAS: POBLACIÓN DE TODAS LAS EDADES Y MAYORES SEGÚN EDAD, SEXO, HÁBITAT, FORMAS DE CONVIVENCIA Y TAMAÑO DEL HOGAR, 2001

Características sociodemográficas	Total	Número de habitaciones					Superficie					
		1	2	3	4	5 o más	Menos de 45 m ²	46-60 m ²	61-90 m ²	91-120 m ²	121-180 m ²	Más de 181 m ²
TOTAL POBLACIÓN	40.595.861	0,3	1,6	8,0	24,8	51,4	2,3	8,7	47,2	27,2	10,4	4,1
Menores de 65 años	33.798.925											
Total 65 y más años	6.796.936	0,3	2,1	9,8	21,5	66,3	3,6	12,2	45,8	25,8	9,1	3,5
Grupos de edad												
65-69	2.071.821	0,3	1,9	9,3	20,5	68,0	3,1	11,5	45,9	26,5	9,5	3,5
70-74	1.823.131	0,3	2,1	9,7	21,6	66,2	3,6	12,4	46,3	25,5	8,9	3,3
75-79	1.410.131	0,4	2,2	10,1	22,3	65,1	3,9	12,8	46,3	25,1	8,6	3,3
Más de 80 años	1.491.853	0,4	2,3	10,1	21,9	65,2	4,0	12,4	44,7	25,7	9,3	3,9
Sexo												
Varón	2.884.590	0,3	2,0	9,4	20,9	67,4	3,3	11,6	45,3	26,5	9,6	3,7
Mujer	3.912.346	0,3	2,2	10,0	21,9	65,5	3,8	12,7	46,2	25,3	8,7	3,4
Hábitat												
Rural	2.057.194	0,2	1,5	6,9	17,9	73,4	2,7	10,5	47,9	26,7	8,7	3,4
Intermedio	2.065.306	0,4	2,1	9,3	21,4	66,8	4,8	16,5	49,8	20,0	6,6	2,3
Urbano	2.674.436	0,4	2,6	12,3	24,2	60,5	2,7	10,5	47,9	26,7	8,7	3,4
Forma de convivencia												
Una persona sola	1.358.937	0,8	4,0	13,6	26,0	55,5	6,4	16,5	47,6	21,3	6,0	2,1
Dos adultos, uno de más de 65 años, sin menores	2.885.836	0,3	2,2	10,4	23,4	63,7	3,6	13,3	48,2	24,6	7,8	2,6
Un hogar de 3 o más adultos sin menores	1.799.893	0,1	0,9	6,5	16,1	76,3	1,9	8,0	40,7	30,3	13,1	6,0
Dos adultos, con jóvenes pero sin menores	633.182	0,1	1,2	7,9	18,5	72,3	2,2	10,3	45,8	27,8	10,3	3,7
Otro tipo de hogar con menores	119.088	0,2	1,7	9,2	19,1	69,8	2,8	10,2	44,9	27,6	10,2	4,2
Tamaño del hogar												
1 persona	1.358.937	0,8	4,0	13,6	26,0	55,5	6,4	16,5	47,6	21,3	6,0	2,1
2 personas	2.890.331	0,3	2,2	10,4	23,4	63,7	3,6	13,3	48,2	24,6	7,8	2,6
3 personas	1.279.401	0,1	1,3	8,2	19,3	71,1	2,5	10,5	45,6	27,7	10,0	3,7
4 personas	582.482	0,1	0,9	6,7	16,2	76,1	1,9	8,2	42,2	30,1	12,4	5,2
5 personas o más	685.785	0,1	0,7	5,0	12,7	81,5	1,3	5,6	35,5	32,6	16,3	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados detallados del Censo de población y viviendas 2001 de INE.

cambios en el ciclo vital de las personas, y la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en España, tienen sin duda que ver con estos desajustes, que también se hacen visibles si se atiende a la forma de convivencia. Dentro de la población mayor, el tamaño de la vivienda no varía apenas con la edad, es algo menor en el caso de las mujeres, y si se atiende al número de habitaciones disminuye a medida que aumenta el tamaño del municipio de residencia, aunque si se toma como referencia la superficie, ésta es claramente inferior en los municipios de carácter intermedio.

La antigüedad del edificio donde se ubican las viviendas en las que reside la población de mayor edad es superior que entre la población menor de 65 años (cuadro III-19). Más de una tercera parte de los mayores (36 por 100) ocupa una vivienda en un edificio construido en 1960 o antes, frente al 22 por 100 de los menores de 65 años. Dentro del colectivo de las personas mayores, la antigüedad aumenta con la edad, es ligeramente superior para las mujeres, y disminuye a medida que aumenta el tamaño del municipio de residencia. También la antigüedad del edificio es mayor entre los mayores que viven solos, seguidos de los hogares denominados de nido vacío y los compuestos por adultos sin menores. Además, una mayor proporción de personas mayores consideran que residen en edificios cuyo estado es ruinoso, malo o deficiente (9,7 por 100 frente al 7,7 de los menores de 65 años).

La disponibilidad de agua caliente central y calefacción tienen gran relevancia para las personas de mayor edad. Con respecto a la primera, destaca la ligera mejor situación de las viviendas de los mayores, pues el 56,7 por 100 de éstos reside en una vivienda sin agua caliente central, frente al 59,7 por 100 de los menores de 65 años. Sin embargo, esta proporción es algo más alta para las mujeres y para los que viven solos, y bastante mayor entre los que residen en el medio urbano. En cuanto a la calefacción, el 56,7 por 100 de los mayores carece de ella en su vivienda, frente al 49,6 por 100 del conjunto de la población. La relativa mayor carencia de esta instalación en ambos grupos de edad se corresponde con su menor presencia en aquellas Comunidades Autónomas con un clima más suave. Entre las personas mayores esta carencia aumenta ligeramente con la edad y en el caso de las mujeres, es bastante mayor en los hogares unipersonales, y disminuye de forma importante entre los mayores que residen en grandes ciudades (49,4 por 100).

Otras instalaciones y equipamientos que se han considerado por su relación con la capacidad de movilidad y comunicación de las personas mayores, son la falta de tendido telefónico, de ascensor y de accesibilidad de los edificios (cuadro III-19).

Empezando por el teléfono, la proporción de personas mayores que residen en viviendas que carecen de tendido telefónico es muy similar que para la población con menos de 65 años (5,7 y 5,1 por 100, respectivamente). Lo más destacable son las mayores proporciones de personas mayores que carecen de esta instalación entre los que viven solos (9,2 por 100), residen en el ámbito rural (10,6 por 100) y los que superan los 80 años (7,1 por 100). No obstante, según una reciente encuesta del IMSERSO⁶², casi el 30 por 100 de los mayores disponen de un teléfono móvil para ellos.

Según los datos del Censo, el 53 por 100 de la población mayor de 65 años (3.604.772 personas), reside en una vivienda situada en un primer piso o superior, careciendo de ascensor en el 47 por 100 de los casos. Esta carencia disminuye conforme aumenta la altura de la vivienda, pero es significativo que el 56, 46 y 33 por 100 de los mayores que residen en un segundo, tercero y cuarto piso (27 por 100) carezcan de esta instalación. Esta situación no varía significativamente conforme aumenta la edad, pero es más alta en las áreas rurales que en los municipios de tamaño intermedio o grande. La falta de accesibilidad de los edificios⁶³ es una característica bastante común a todos los edificios, a pesar de que en la Ley 51/2003⁶⁴ se definen y articulan los principios de «diseño para todos» y «accesibilidad universal», principios que alcanzarán mayor concreción específica en el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (objetivo 4), previsto por dicha Ley. En este año, se ha llevado a cabo un Convenio de colaboración entre el IMSERSO y la ONCE⁶⁵ para

⁶² IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*. Resultados provisionales.

⁶³ Un edificio es accesible cuando una persona en silla de ruedas puede acceder desde la calle hasta dentro de cada una de sus viviendas sin ayuda de otra persona. Esta característica del edificio se ha investigado en campo en relación con disponer o no de ascensor.

⁶⁴ Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

⁶⁵ Convenio de colaboración entre el MTAS, a través del IMSERSO, y la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), para desarrollar un Programa de Accesibilidad Universal. Consejo de Ministros de 9 de julio de 2004.

**ANTIGÜEDAD DEL EDIFICIO E INSTALACIONES/EQUIPAMIENTOS DEL MISMO,
DE LA VIVIENDA O DEL HOGAR, 2001**

(Población de todas las edades y mayores según edad, sexo, hábitat y formas de convivencia)

Características sociodemográficas	Total	Antigüedad del edificio						Instalaciones/equipamientos de la vivienda, el edificio o el hogar					
		Antes de 1900	1921-1940	1941-1960	1961-1980	1981-2001	No es aplicable	No es accesibilidad	Sin teléfono	Sin vehículo	Sin calefacción	Sin agua caliente central	
TOTAL POBLACIÓN	40.595.861	7,9	3,8	13,4	43,5	30,9	0,4	76,4	5,2	21,9	49,6	59,4	
Menores de 65 años	33.798.925	6,7	3,3	12,0	43,3	34,2	0,4	76,0	5,1	15,7	—	59,7	
Total 65 y más años	6.796.936	9,2	6,2	20,5	44,6	14,4	0,4	78,4	5,7	52,6	56,7	58,3	
Grupos de edad													
65-69	2.071.821	7,5	5,4	17,9	48,4	16,6	0,4	78,0	5,0	37,7	55,1	58,6	
70-74	1.823.131	8,8	6,1	20,6	45,1	14,6	0,4	78,5	5,2	51,3	56,5	58,5	
75-79	1.410.131	9,9	6,6	22,4	42,7	13,0	0,4	78,7	5,6	62,7	57,8	58,3	
Más de 80 años	1.491.853	11,4	7,3	22,0	40,3	12,3	0,5	78,5	7,1	65,5	58,3	57,6	
Sexo													
Várón	2.884.590	13,6	5,9	19,6	45,2	15,2	0,4	78,4	5,8	44,9	55,7	57,4	
Mujer	3.912.346	14,2	6,5	21,0	44,1	13,8	0,5	78,2	5,5	58,4	57,5	59,0	
Hábitat													
Rural	2.057.194	25,8	8,2	19,9	29,5	16,3	0,3	81,3	10,6	51,5	62,7	37,6	
Intermedio	2.065.306	11,2	5,4	19,4	46,4	17,1	0,5	78,3	5,4	49,8	60,4	58,8	
Urbano	2.674.436	6,9	5,4	21,7	54,7	10,8	0,5	76,2	2,1	53,4	49,4	73,8	
Forma de convivencia													
Una persona sola	1.358.937	16,7	7,5	22,6	41,6	11,1	0,5	79,6	9,2	88,8	65,4	60,8	
Dos adultos, uno de más de 65 años, sin menores	2.885.836	13,0	6,0	20,9	45,6	14,0	0,4	78,6	5,2	58,3	55,4	58,8	
Un hogar de 3 o más adultos sin menores	1.799.893	14,8	6,1	19,0	42,8	16,8	0,5	77,4	4,3	26,5	52,6	55,2	
Dos adultos, con jóvenes pero sin menores	633.182	10,4	5,1	18,3	51,0	14,9	0,4	78,0	4,0	26,6	55,3	59,3	
Otro tipo de hogar con menores	119.088	10,6	5,4	18,9	45,7	19,0	0,4	77,4	5,1	36,0	61,0	59,6	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados detallados del Censo de población y viviendas 2001 del INE.

desarrollar medidas concretas de accesibilidad. La proporción de mayores que residen en edificios con esta insuficiencia (78,4 por 100) no es muy superior al resto de la población. Solamente en el caso de los que residen en el ámbito rural y los que viven solos esta carencia es algo más alta.

Otros equipamientos e instalaciones del hogar, como el baño, la ducha, el televisor, la lavadora o el frigorífico, están prácticamente generalizados en las viviendas de los mayores⁶⁶, aunque otros equipamientos como el ordenador y el lavavajillas son mucho menos frecuentes en sus hogares que entre el común de la población.

2.4. DESARROLLO SOSTENIBLE

El año 2004 ha estado marcado por diversos aspectos relativos al cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito internacional respecto al desarrollo sostenible, uno de los pilares fundamentales de la Estrategia de Lisboa. La noción de sostenibilidad ambiental tuvo su origen en el Informe Brundtland de 1987 y fue posteriormente asumida en la Declaración de Río de 1992, que incorpora una serie de principios tendentes a situar este concepto en el centro de las políticas sectoriales y sociales, mediante la combinación de tres aspectos: crecimiento económico en beneficio del progreso social y desde el respeto al medio ambiente; política social impulsora de la economía; y política medioambiental eficaz y económica. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), sobre la que el CES se pronunció en su Informe 1/2002⁶⁷, respondía a este planteamiento.

El desarrollo normativo en materia medioambiental no ha sido especialmente intenso a lo largo de 2004, aunque sí de cierta importancia por la creciente repercusión de los parámetros ambientales en todos los ámbitos económicos y sociales. Asuntos tan diversos como el tratamiento de los residuos, la responsabilidad social corporativa, el comercio de variedades genéticamente modificadas, o la incidencia de la contaminación ambiental en la salud, así como la repercusión

⁶⁶ IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*. Resultados provisionales.

⁶⁷ Informe del CES 1/2002, *Informe sobre el Documento de consulta para la Estrategia española de desarrollo sostenible*.

que sobre todos ellos ejercerá el reciente proceso de ampliación, han sido abordados en las instituciones europeas provocando, en mayor o menor medida, una respuesta de las españolas.

En el ámbito nacional, cabe mencionar la inclusión de la sostenibilidad ambiental entre los objetivos y orientaciones generales conforme a los que se desarrollará la nueva etapa de diálogo social de cara a la consecución de acuerdos para favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social. En este marco, Gobierno e interlocutores sociales se proponen abordar el impulso de compromisos en aplicación del Protocolo de Kioto sobre la actividad productiva y el empleo en España⁶⁸.

Sin embargo, y como indica el documento de revisión de la Estrategia de Lisboa⁶⁹, la situación medioambiental española es deficiente en comparación con su entorno europeo: España se encuentra, junto a Grecia, Irlanda y Portugal, en el grupo de países de la UE-15 con peor implementación de la dimensión «desarrollo sostenible». Aún en el entorno de la UE-25, España presenta algunos indicadores deficientes: es uno de los países que genera más cantidad de residuos o que consume más agua dulce por habitante; además registra una de las mayores tasas de transporte de mercancías por carretera, y su situación en relación a la emisión de gases con efecto invernadero era en 2002 la segunda peor, seguida de Portugal (cuadro III-20).

2.4.1. La calidad medioambiental en la Europa ampliada

En el contexto comparado de la Unión Europea ampliada se detecta una desigual posición de partida de los nuevos Estados miembros (NEM) en términos de presión medioambiental, fruto en gran parte del rápido proceso de desarrollo económico de los últimos años, destacando su deficiente gestión de los residuos urbanos, una peor situación en relación a la contaminación industrial, o el desfase en términos de protección de espacios naturales, si bien está en marcha en todos ellos el proceso de transposición de la normativa comunitaria medioambiental.

⁶⁸ Véase el epígrafe 3.1.2, «Diálogo social en España», del Capítulo II de esta Memoria.

⁶⁹ World Economic Forum, *The Lisbon Review 2004. An Assessment of policies and reforms in Europe*.

Para hacer frente a la distancia de los NEM en términos de calidad ambiental, ya se han puesto en marcha los mecanismos destinados a la aproximación normativa de estos países hacia los criterios europeos. Tal y como ha señalado ya el CES⁷⁰, la adopción y adaptación del acervo comunitario en el ámbito medioambiental va a suponer un coste de entre 80 y 120 billones de euros, entre cuyas fuentes de financiación tendrán gran importancia las participadas por fondos europeos, como LIFE, ISPA, PHARE y SAPARD.

Contraste de indicadores UE-25

La situación de partida en la UE-25 es desigual para los indicadores ambientales, fruto de una heterogeneidad que también afecta a los diez países recientemente incorporados. En este sentido, cabe destacar la distancia de estos últimos respecto a las especificaciones establecidas por la Comisión Europea en materia medioambiental, detectándose problemas comunes a la mayoría de estos países que se concentran en la deficiente gestión de los residuos, la lucha contra la contaminación industrial o el retraso en la designación de zonas de especial protección en el marco de la Red Natura 2000.

Los datos ponen de manifiesto cómo la producción total de residuos urbanos (RSU) es en general inferior en los nuevos Estados miembros (NEM), alcanzándose los mayores valores en la antigua UE-15 (Alemania, Francia y España), lo que pone de manifiesto la relación directa de este parámetro con los niveles de calidad de vida. Frente a estas cifras, las correspondientes a los RSU recogidos por habitante muestran proporciones más próximas entre ambos grupos, aunque también superiores para la UE-15, destacando Irlanda, que supera los 700 kg per cápita.

La diferencia fundamental estriba en la gestión de estos residuos: mientras la proporción de los incinerados en los países de reciente adhesión es, en media, muy reducida (en ningún caso supera el 14 por 100, respecto a casi el 54 por 100 de Dinamarca), la correspondiente al depósito en vertederos es bastante elevada en estos mismos países (para Malta y Lituania es del 100 por 100), frente a una media

⁷⁰ Informe del CES 1/2005, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*.

en la UE-15 inferior al 40 por 100 —en su mayor parte vertederos controlados— (cuadro III-20). Aunque las tendencias deben interpretarse con cautela por la enorme diversidad de situaciones nacionales, se prevé un aumento generalizado de las tasas de reciclado, quizás algo más lento en los Estados miembros más avanzados⁷¹.

En lo que se refiere a la emisión de gases con efecto invernadero (GEI), los NEM, a excepción de Malta, registran proporciones muy por debajo del año de referencia, 1990; en el lado opuesto, destaca España, que alcanzaba en 2002 casi el 40 por 100 más de emisiones respecto a 1990, presentando una de las peores situaciones del entorno europeo en relación al compromiso alcanzado en el Protocolo de Kioto. La lectura de estas cifras debe hacerse, por un lado, desde la consideración del menor desarrollo industrial relativo en los Estados miembros; por otro lado, y como señala también el Informe del CES 1/2004, debe tenerse en cuenta que cuando en 1990 se realizó el reparto de los derechos de emisión de estos gases (Protocolo de Kioto), las tecnologías de los países de la ampliación resultaban bastante contaminantes, por lo que se les otorgó una cuota de derechos de emisión muy elevada, razón por la cual actualmente la mayor parte de las emisiones son aún bastante inferiores a los derechos que ostentan.

Como dato de contraste, es interesante considerar también las emisiones de GEI por habitante: en estos términos, España es el quinto país en la UE-15 y el décimo de la UE-25 con menores valores relativos de emisión.

Una de las alternativas de mayor repercusión para mitigar estas emisiones es el uso de energías renovables para la producción de electricidad, que suponía en 2002 el 13,5 por 100 para la UE-15, reduciéndose ligeramente la media para la UE-25 hasta el 12,7 por 100. En este aspecto, España ocuparía la novena posición, por detrás de algunos países de nueva incorporación, como Letonia, Eslovaquia o Eslovenia.

En lo que se refiere a la intensidad energética, indicador del consumo bruto de energía por unidad de PIB, los nuevos entrantes registran valores muy superiores a los recogidos por los de la antigua UE-15, si bien el valor alcanzado por España (229,22 KTep/1.000

⁷¹ Comunicación de la Comisión Europea, *Hacia una estrategia temática para la prevención y reciclado de los residuos*. COM (2003) 301 final.

euros) es superior tanto a la media de la UE-15 como a la estimada para la UE-25, lo que indica una baja eficiencia energética del sistema productivo español. Entre las causas de este comportamiento, además de las disparidades existentes entre los distintos modelos y niveles de desarrollo económico, se encuentra el uso ineficaz de la energía en determinados sectores. En este sentido, la Comisión Europea, a través de diversas medidas legislativas y de apoyo, se ha propuesto alcanzar en 2010 dos tercios del ahorro energético posible, cifrado en el 18 por 100 del consumo total⁷².

En relación al agua dulce, los países integrantes de la antigua UE-15 son también los que manifiestan un mayor consumo por habitante, y entre ellos España destaca muy por encima de la media, al superar en 2000 los 106 litros por habitante y día. Este elevadísimo consumo hídrico en España obedece en casi el 84 por 100 a usos agrícolas, tratándose de agua potable en más del 17 por 100 para el total de sectores (esto excluye al agrario, cuya utilización de agua potable no alcanza el 1 por 100).

Otro de los problemas ambientales a los que se enfrenta Europa es la degradación de su litoral. A partir de una reciente iniciativa para la gestión sostenible de la erosión costera⁷³, se han elaborado series estadísticas que revelan una situación grave en general y especialmente en los países recientemente incorporados, cuya proporción de litoral afectado por la erosión oscilaba en 2001 alrededor del 30 por 100, alcanzando en el caso de Polonia más del 55 por 100. Entre los países de la UE-15 es significativo el impacto erosivo en Grecia o Portugal (más del 28 por 100 de la línea de costa), situándose España por debajo de la media: 11,5 por 100 (cuadro III-20)⁷⁴.

⁷² Comunicación de la Comisión Europea, *Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea*. COM (2000) 247. Este Plan se ve impulsado a través de la Decisión 1230/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un Programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Energía inteligente-Europa 2003-2006.

⁷³ Comisión Europea, Informe del Proyecto Eurosion, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability*, elaborado para la Comisión Europea (29.05.2004).

⁷⁴ Según el Inventario Nacional de Erosión de Suelos del Ministerio de Medio Ambiente (elaborado, entre otras fuentes, a partir de cifras obtenidas del Instituto Geográfico Nacional), algunas regiones costeras registran una proporción de superficie afectada por procesos erosivos mucho mayor, como es el caso de La Coruña, Murcia o Baleares, que alcanzan respectivamente el 96,5, 97,3 y 94,89 por 100 [http://www.mma.es/conserv_nat/inventarios/ines/ines.htm].

CUADRO III-20
INDICADORES MEDIOAMBIENTALES EN LA UE-25

Países	RSU (kg per cápita) 2003			RSU ⁽¹⁾ generados (Miles tm)	Res. Peligrosos ⁽¹⁾ (miles tm)		Intensidad energética de la economía, 2002 (Consumo bruto energía/PIB en KTepp/1,000 euros)	Uso de energías renovables, 2002 (% producción de electricidad sobre total consumo)	Erosión costera, 2001 (% sobre total longitud costa)
	Recogido	Vertederos	Incinerado		Generado	Recuperado			
Bélgica	446,0	56,0	159,0	—	776,0	634,0	214,3	2,3	25,5
República Checa	280,0	201,0	39,0	2.845,0	2.817,0	1.003,0	930,5	4,6	
Dinamarca	675,0	34,0	363,0	3.587,0	194,0	185,0	122,8	19,9	13,2
Alemania	638,0	127,0	146,0	48.836,0	15.542,0	10.464,7	165,7	8,1	12,8
Estonia	418,0	274,0	0,0	481,1	5.965,8	141,1	1.155,7	0,5	2,0
Grecia	428,0	393,0	0,0	4.640,1	391,0	114,0	258,4	6,0	28,6
España	609,0 (e)	361,0 (e)	40,0 (e)	26.340,0	3.063,4	1.300,4	229,3	13,8	11,5
Francia	561,0 (e)	214,0 (e)	189,0 (e)	32.174,0	7.000,0	222,0	189,6	13,4	24,9
Irlanda	732,0 (e)	505,0 (e)	0,0	2.364,2	370,0	153,0	164,2	5,4	19,9
Italia	523,0 (e)	323,0 (e)	49,0 (e)	—	4.057,7	1.903,1	184,2	14,3	22,8
Chipre	724,0	653,0	0,0	500,0	52,0	—	279,6	0,0	37,9
Letonia	362,0	248,0	10,0	—	82,1	—	749,3	39,3	32,8
Lituania	263,0	263,0	0,0	1.000,0	111,0	83,8	1.273,1	3,2	24,3
Luxemburgo	658,0 (e)	149,0 (e)	274,0 (e)	285,3	197,1	72,2	198,5	2,8	
Hungría	463,0 (e)	390,0	24,0	4.290,1	950,9	365,0	574,2	0,7	
Malta	549,0	549,0	0,0	—	4,4	—	268,2	0,0	4,1
Países Bajos	599,0	16,0	197,0	9.953,0	1.500,0	339,0	202,2	3,6	10,5
Austria	610,0	183,0	65,0	4.634,0	972,0	—	147,2	66,0	
Polonia	260,0	251,0	1,0	—	1.308,0	406,0	650,1	2,0	55,1
Portugal	452,0	338,0	98,0	—	595,0	—	255,0	20,8	28,5
Eslovenia	451,0	344,0 (e)	3,0 (e)	862,1	67,5	—	343,2	25,9	30,4
Eslovaquia	319,0 (e)	222,0 (e)	29,0 (e)	—	1.630,0	—	964,8	18,6	
Finlandia	450,0	285,0	41,0	2.500,0	1.202,0	135,0	272,0	23,7	0,0
Suecia	471,0	64,0	212,0	—	139,0	—	224,3	46,9	2,4
Reino Unido	610,0	460,0	45,0	—	5.196,1	1.044,5	214,5	2,9	17,3

(1) Último año disponible hasta 2001.

(2) KTepp: miles de toneladas equivalentes de petróleo.

(3) Los datos de Alemania, Estonia, Grecia, España, Malta, Países Bajos y Austria corresponden a 1999.

CUADRO III-20 (Continuación)
INDICADORES MEDIOAMBIENTALES EN LA UE-25

Países	Captación agua dulce ⁽¹⁾		Gases con Efecto Invernadero (GEI) (en CO ₂ equivalentes), 2002		Transporte de mercancías por carretera, 2003	Gasto ambiental en sector público (% PIB) ⁽³⁾ 2000		Ingresos derivados de impuestos y cotizaciones sociales ambientales, 2001	Espacios naturales y Zonas especial protección para las aves, 2003 (% superficie territorial)	
	(MM m ³)	(Per cápita)	(1990 = 100)	(10 ³ tm per cápita)		Total	Inversión		EN	ZEPA
Bélgica	—	—	102,1	14,5	76,5	0,512	0,123	5,5	9,9	14,1
República Checa	1.838,7	179,1	74,3	14,0	74,0	—	0,540	—	—	—
Dinamarca	707,5	—	99,2	12,8	92,1	1,275	0,328	9,4	7,4	5,9
Alemania	38.006,2	—	81,1	12,3	67,8	0,511	0,170	6,2	7,0	7,6
Estonia	1.471,1	1.072,1	44,8	14,3	39,9	0,222	0,180	—	—	—
Grecia	—	—	126,5	12,3	98,2	0,618	0,168	7,5	16,4	4,7
España	38.544,2	655,7	139,4	9,8	94,3	0,755	0,432	6,2	22,6	15,5
Francia	30.931,8	—	98,1	9,3	78,8	0,897	0,280	4,4	6,8	1,8
Irlanda	—	—	128,9	17,7	97,5	—	—	7,6	10,7	2,9
Italia	—	—	109,0	9,6	89,5	0,737	0,126	7,1	14,7	7,8
Chipre	175,0	231,9	—	—	100,0	—	—	—	—	—
Letonia	257,7	109,0	36,9	4,5	27,5	0,012	0,005	—	—	—
Lituania	2.768,0	795,4	39,8	5,8	50,0	0,100	0,072	—	—	—
Luxemburgo	—	—	84,9	24,3	92,0	—	—	6,9	14,8	5,4
Hungría	4.552,2	546,9	69,0	7,7	66,6	—	—	—	—	—
Malta	17,1	44,9	128,5	7,2	100,0	—	—	—	—	—
Países Bajos	8.813,0	—	100,6	13,3	67,2	0,179	—	—	—	—
Austria	—	—	108,5	10,5	67,4	0,904	0,017	9,5	9,5	1,6
Polonia	11.598,7	300,1	67,7	9,9	60,8	0,616	0,432	5,7	10,6	14,8
Portugal	—	—	141,0	7,9	93,1	0,631	0,286	8,4	17,4	10,2
Eslovenia	293,3	153,2	98,7	10,2	59,0	0,174	0,168	—	—	—
Eslovaquia	1.138,5	210,7	71,8	9,6	61,2	0,140	0,100	—	—	—
Finlandia	—	—	106,8	15,8	75,3	0,391	0,090	6,6	12,7	6,8
Suecia	2.689,0	303,3	96,3	7,8	64,5	0,209	0,033	5,4	13,9	6,2
Reino Unido	—	—	85,1	11,0	89,8	0,486	0,022	7,6	6,5	5,8

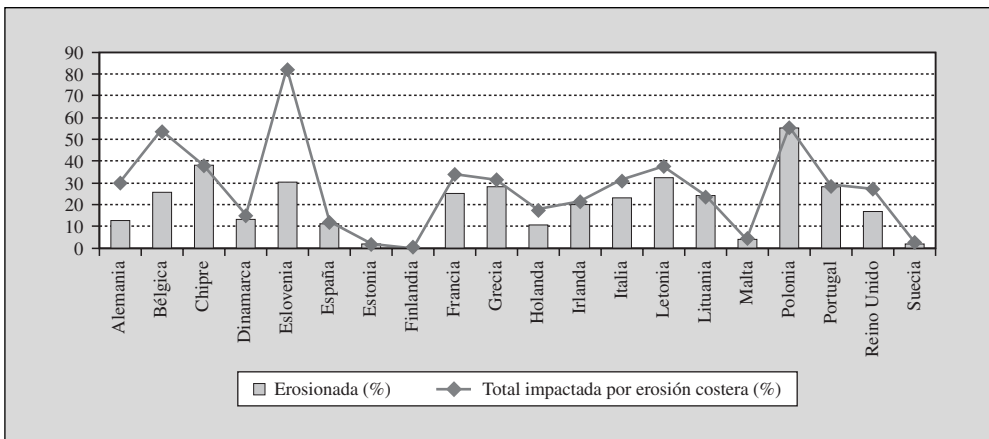
(e) Estimado.

Fuente: Eurostat, Indicadores estructurales: Medio Ambiente y Energía, 2005.

Se reconoce la existencia de diferentes causas en el origen de este fenómeno, tanto naturales como inducidas por el hombre, destacando la intensificación de las segundas en los últimos años⁷⁵. Las recomendaciones propuestas en los informes encargados por la Comisión Europea señalan la importancia de restaurar los procesos de sedimentación, internalizar los costes aumentando especialmente la responsabilidad de beneficiarios e inversores, implementar planes de gestión para la sedimentación costera, o reforzar la base de conocimiento sobre gestión y planificación a este respecto (gráfico III-8).

La deficiente situación ambiental española queda reflejada en el Índice Mundial de Sostenibilidad Ambiental (ISA)⁷⁶, herramienta

GRÁFICO III-8
LÍNEA DE COSTA DEGRADADA EN EUROPA POR PAÍSES, 2001



Fuente: EuroSION Project, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability*, Informe elaborado a petición de la Comisión Europea con arreglo a la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁷⁵ Por ejemplo, el área urbanizada en zonas de protección costera (franja terrestre comprendida entre la línea de costa y 10 km hacia el interior), se ha incrementado en España un 16,6 por 100 entre 1975 y 1990, alcanzando en este año el 6,3 por 100 (Comisión Europea, EuroSION, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability* (29.05.2004).

⁷⁶ Yale University, Columbia University, *2005 Environmental Sustainability Index, Benchmarking National Environment Stewardship* (USA 2005), con la colaboración del World Economic Forum (Geneva, Switzerland) y el Joint Research Centre (Comisión Europea, Ispra, Italy).

identificativa de los aspectos que merecen especial atención respecto a la protección ambiental de cada país, así como para el intercambio de experiencias desde los países con mejor comportamiento. El ISA integra de forma sintética veintiún indicadores organizados en cinco categorías, relativas a los sistemas ambientales, la reducción de presiones ambientales, la vulnerabilidad humana ante estas presiones, la capacidad institucional para responder a variaciones ambientales y la administración global. España ocuparía el puesto 76 entre los 146 países analizados, y el 19 en relación a los 22 países pertenecientes a la Unión Europea, únicamente por delante de la República Checa, Polonia y Bélgica.

La posición española en términos ambientales es muy similar según el documento de revisión de la Estrategia de Lisboa elaborado por el World Economic Forum⁷⁷, que ofrece un *ranking* de países ordenados en función de ocho indicadores, y entre ellos el relativo a desarrollo sostenible. Según esta clasificación, España ocupa el puesto decimosegundo dentro de la UE-15.

El conjunto de indicadores examinados señalan que la situación comparada de España no ha mejorado con la entrada de los nuevos países en la Unión Europea. Es necesario, por tanto, intensificar los esfuerzos dirigidos, de forma especial, a racionalizar el consumo de recursos como agua y energía, y a reducir la emisión de gases con efecto invernadero.

Situación actual del medio ambiente en España

Algunos datos desagregados para España permiten observar tendencias tanto negativas como positivas tomando como base indicadores ambientales, concretamente los que se refieren a residuos urbanos, emisiones contaminantes, consumo de agua, vertidos, biodiversidad o gasto en medio ambiente.

Entre los primeros destaca la producción de RSU que ha pasado de 322,9 kg/habitante en 1990 a 487,7 en 2002, lo que supone un 34 por 100 de incremento, estando además su producción muy irregu-

⁷⁷ World Economic Forum, *The Lisbon Review 2004. An Assessment of policies and reforms in Europe*.

larmente distribuida: las mayores cantidades se registraron en 2002, como corresponde a su mayor volumen poblacional, en Andalucía, Cataluña y Madrid (que sumaban la mitad de la producción nacional). En términos relativos (kg/hab.), en cambio, se han registrado los valores más altos en Baleares, Aragón y Andalucía por ese orden.

Por su parte, las emisiones a la atmósfera de gases con efecto invernadero han experimentado en el mismo periodo un aumento de casi el 40 por 100, correspondiendo en más del 80 por 100 a CO₂.

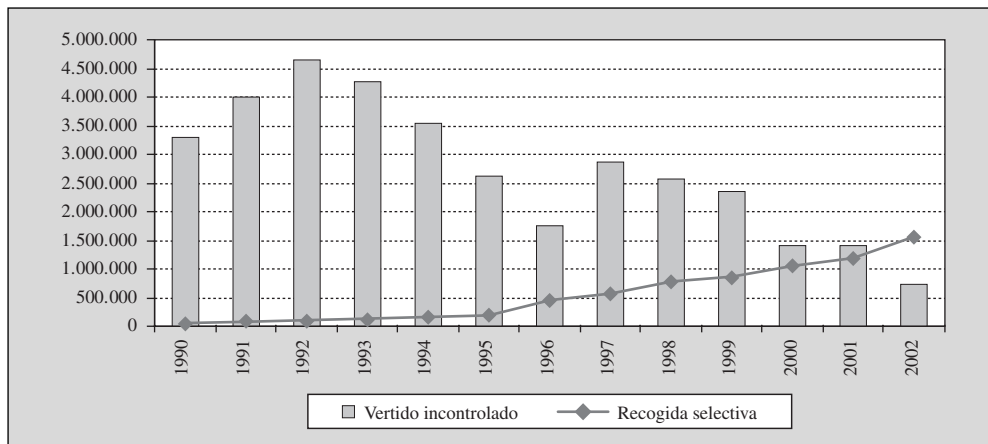
En relación al consumo nacional de agua, se observa una cierta estabilización a partir de 2000, detectándose además una ligera reducción de la pérdida del recurso en la red, que pese a todo sigue siendo muy elevada, ya que alcanza más del 24 por 100 de media, superándose el 30 por 100 en Aragón, C. Valenciana, Ceuta y Melilla, País Vasco y Baleares, cifras que aconsejarían la revisión de la red de abastecimiento, al menos en las regiones que registran mayores problemas (gráfico III-10). En 2002 las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid sumaban casi el 50 por 100 del consumo hídrico, mientras Valencia superaba escasamente el 9 por 100 y en Aragón se alcanzaba un reducido 3 por 100 sobre el total.

La situación es, sin embargo, más favorable para otros indicadores. Así, se ha detectado una importante reducción de vertidos incontrolados, junto al aumento, más evidente a partir de 1995, de la recogida selectiva. En este aspecto hay que señalar que en 2003 se contabilizaron 2.185 empresas adheridas al sistema integrado de gestión (SIG) Ecovidrio y 11.638 al SIG Ecoembes, sistemas que iniciaron su actividad en 1997.

Recientes investigaciones ponen de manifiesto una situación de grave pérdida potencial de especies animales y vegetales en Europa, debido fundamentalmente al carácter intensivo de la agricultura y silvicultura, a la fragmentación de los hábitats naturales por la proliferación de infraestructuras y procesos de urbanización, al crecimiento del turismo de masas y al aumento de la contaminación en el agua y el aire⁷⁸. España constituye uno de los enclaves europeos con mayor di-

⁷⁸ Agencia Europea de Medio Ambiente, *Europe's Environment Third Assessment* (mayo 2003). Comisión de las Comunidades Europeas, «Revisión de la política medioambiental 2004» [SEC (2005) 97].

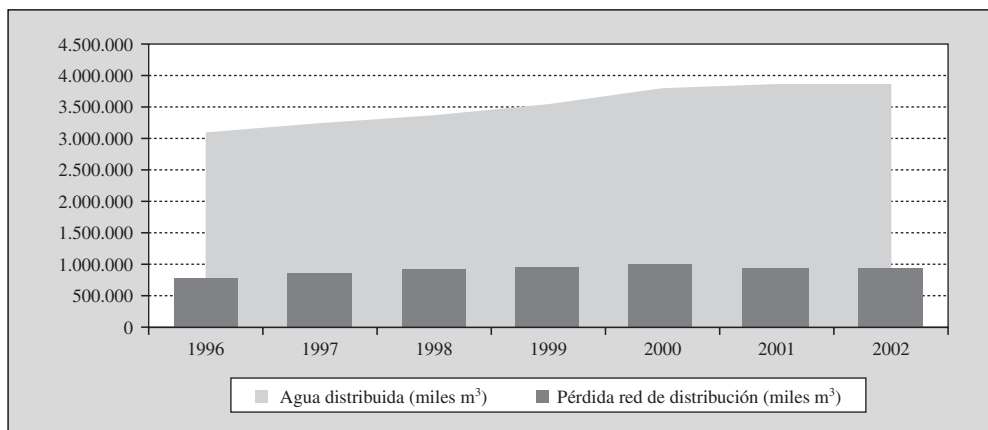
GRÁFICO III-9
VERTIDO INCONTROLADO Y RECOGIDA SELECTIVA DE RSU EN ESPAÑA, 1990-2002



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Informe de Coyuntura, Síntesis 2003*.

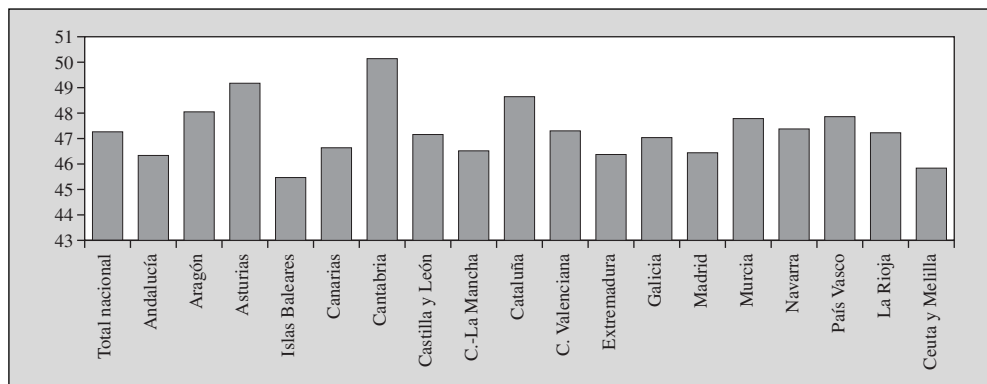
versidad biológica, como así lo demuestra el hecho de poseer el mayor porcentaje territorial calificado como lugar de interés común (LIC), o zona de especial protección para las aves (ZEPAS), elevándose la superficie ocupada por la Red Natura 2000 a que dan lugar ambas tipologías al 24,3 por 100 del territorio nacional, cuyas mayores propor-

GRÁFICO III-10
ABASTECIMIENTO PÚBLICO DE AGUA Y PÉRDIDA EN LA RED DE DISTRIBUCIÓN, 1996-2002



Fuente: INE, *Encuesta sobre el suministro y tratamiento del agua. 1996-2002*.

GRÁFICO III-11
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN AMBIENTAL
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1995-2001

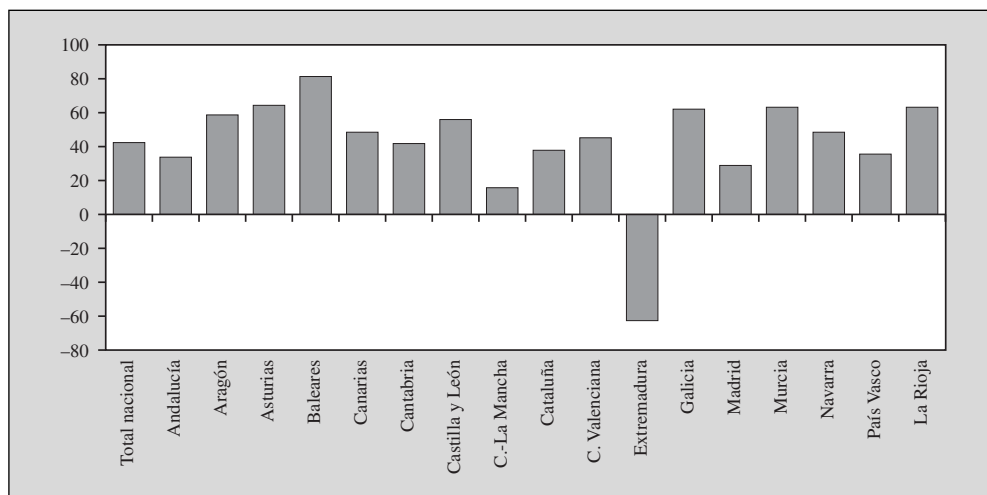


Fuente: INE, *Cuenta del gasto en protección ambiental. Serie 1995-2001.*

ciones corresponden a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón (cuadro III-20).

Los incendios forestales, sin embargo, continúan siendo una de las peores lacras del medio natural español: en 2003 arrasaron un

GRÁFICO III-12
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS EMPRESAS EN PROTECCIÓN
AMBIENTAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2002



Fuente: INE, *Encuesta del gasto de las empresas en protección medioambiental, 2002.*

total de 130.000 ha de superficie forestal, un 17,36 por 100 más que el año anterior, correspondiendo la mayor superficie a Castilla y León (20 por 100), seguido de cerca por Galicia y Extremadura.

A pesar de estas señales de insuficiente grado de protección medioambiental, se observa un aumento medio del esfuerzo en términos de gasto del 47 por 100 en 2001 respecto a 1995, que oscila entre el 45 y el 50 por 100 en las distintas Comunidades Autónomas (gráfico III-11). El gasto correspondiente a las empresas también ha experimentado un crecimiento importante de 2000 a 2002 (42,4 por 100), aunque su distribución entre Comunidades Autónomas no ha sido homogénea, pudiendo observarse en general una tendencia al alza —destaca Baleares, que alcanzó un crecimiento del 80 por 100—, frente a excepciones como la de Extremadura, que experimentó una fuerte reducción en ese periodo.

Panorama de iniciativas con mayor incidencia medioambiental

Una de las prioridades en 2004 ha sido la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en el diseño de las políticas europeas, utilizando para ello la tecnología ambiental como instrumento que aporta sinergias entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. La Comisión Europea ha elaborado un nuevo Plan de Actuación para el impulso de las tecnologías ambientales, para trasladar los resultados de la investigación en este campo al mercado mundial, mediante la creación de incentivos y la eliminación de barreras económicas⁷⁹. En este sentido, tanto la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2006 del tradicional instrumento financiero para medio ambiente (LIFE), como la creación de uno nuevo más directamente orientado a contribuir al desarrollo, seguimiento y evaluación de la política europea para promover el desarrollo sostenible en la Unión Europea (LIFE+), tendrán un fuerte protagonismo una vez reconocida la necesidad de destinar más ayuda financiera a estas cuestiones en el marco de una Europa ampliada⁸⁰.

⁷⁹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible-Plan de Actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea*. COM (2004) 38 final.

⁸⁰ Reglamento (CE) núm. 1682/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+), COM (2004) 621 final.

La integración del medio ambiente en el proceso europeo de normalización ha sido otro aspecto interesante acometido en 2004⁸¹. Las normas de calidad, de adhesión voluntaria y gestionadas por organismos de normalización, están con frecuencia directamente relacionadas con el medio ambiente (por ejemplo, a través del ciclo de vida del producto), por lo que la ampliación europea parece constituirse en una buena oportunidad para fomentar y ampliar su utilización.

Se ha modificado también la regulación relativa al reciclado de envases, de forma que antes del 31 de diciembre de 2008 (plazo que será algo más prolongado en el caso de los nuevos Estados miembros) deberán alcanzarse tasas del 60 por 100 para vidrio y papel, del 50 por 100 para metales, del 33,5 por 100 para plásticos y del 15 por 100 para madera, lo que supone un mínimo del 55 por 100 y un máximo del 80 por 100 de reciclado del peso total de los envases y residuos de envases⁸².

En España, en 2004 se han aprobado dos importantes normas medioambientales. En primer lugar, se ha llevado a cabo la modificación del Plan Hidrológico Nacional⁸³, cuyo texto añade un listado con las nuevas actuaciones de interés general, y deroga numerosos artículos, incluido el que se refiere a las transferencias hídricas entre el bajo Ebro y las cuencas de Cataluña, Júcar, Segura y Sur. Según el texto de la actual normativa, distintos informes técnicos han puesto en evidencia los objetivos de racionalidad y de eficiencia socioeconómica y ambiental de dichas transferencias, por lo que se adoptan medidas alternativas de carácter urgente destinadas a mejorar la disponibilidad hídrica en cuencas con déficit, problemas de sobreexplotación o contaminación de acuíferos. Por otro lado, la nueva normativa sobre responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación marina provocada por hidrocarburos, hasta

⁸¹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Integración de aspectos medioambientales en la normalización europea*, [SEC (2004) 206].

⁸² Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. La ampliación del plazo para los NEM se recoge en la Directiva 2005/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE.

⁸³ Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

ahora pendiente de regulación, posibilita la aplicación del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil de 1992. Según la nueva regulación, los propietarios de buques con carga de hidrocarburos superior a 2.000 tm deberán suscribir un seguro que cubra la responsabilidad derivada de posibles vertidos⁸⁴, aspecto éste que ha suscitado particular interés a partir del accidente del buque *Prestige* en las costas españolas en 2002.

Efectos de la contaminación ambiental sobre la salud

La contaminación ambiental es responsable de enfermedades que afectan de forma especial a la población residente en núcleos urbanos, tales como afecciones respiratorias o toxicidad relacionada con la calidad del agua. De hecho, entre un 2 y un 8 por 100 de las enfermedades en la UE-25 pueden atribuirse a factores ambientales, fundamentalmente aquellos relacionados con la contaminación atmosférica⁸⁵, siendo más vulnerables a sus efectos los grupos poblacionales infantiles, las mujeres en edad reproductiva y los mayores, así como los sectores sociales más desfavorecidos.

En esta línea, y en cumplimiento de la Directiva 1999/30/CE⁸⁶, en vigor desde el 1 de enero de 2005, las instituciones europeas están perfilando diferentes acciones, como las presentadas en la Estrategia de Medio Ambiente y Salud⁸⁷ que, al objeto de conocer con mayor exactitud estas enfermedades así como la respuesta necesaria para hacerles frente, propone implementar un sistema de vigilancia e información de la salud que constituirá la base para la puesta en marcha de las diferentes iniciativas. Una de ellas, el Programa CAFE⁸⁸,

⁸⁴ Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre, por el que se dictan normas para la ejecución del Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.

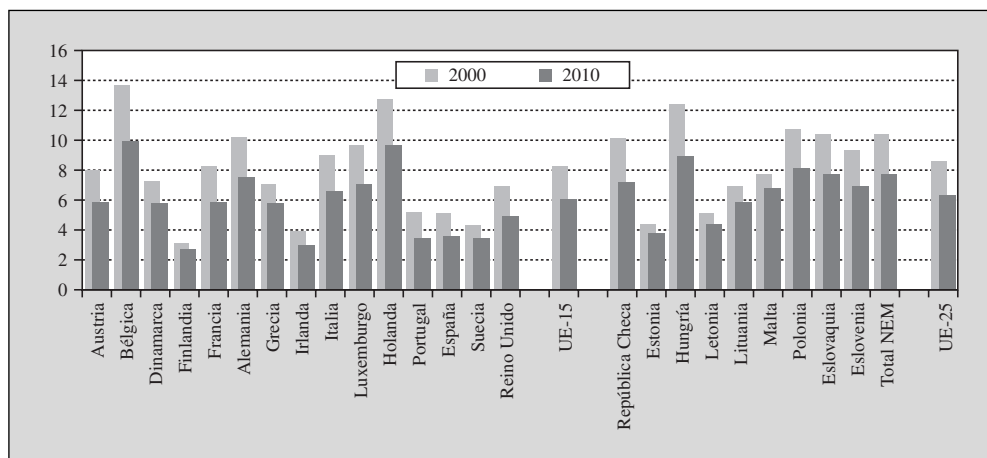
⁸⁵ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, 2004 *Environmental Policy Review*. COM (2005) 17 final.

⁸⁶ Directiva 1999/30/CE, del Consejo, de 22 de abril, por la que se establecen nuevos valores límite de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, plomo y partículas en suspensión.

⁸⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud*. COM (2003) 338 final.

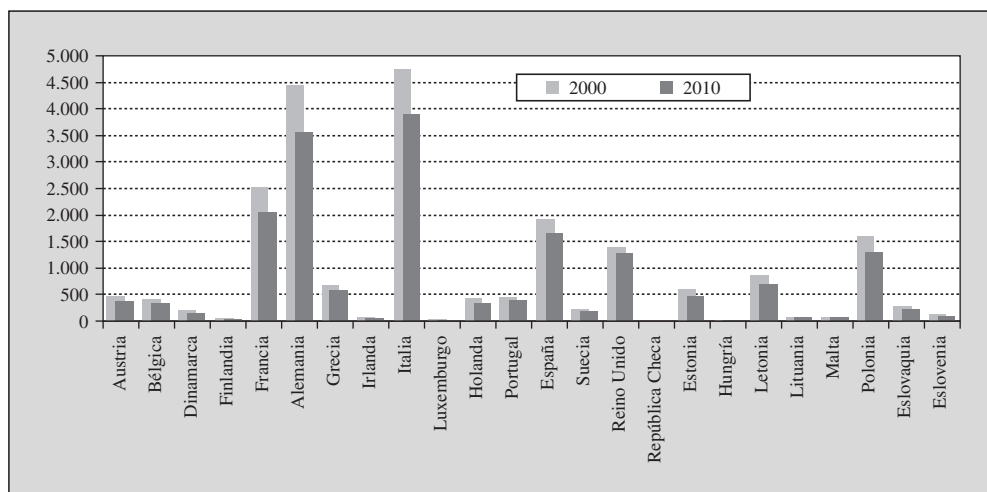
⁸⁸ International Institute for Applied Systems Analysis, «Baseline Scenarios for the Clean Air for Europe (CAFE) Programme» (submitted to the European Commission, October 2004).

GRÁFICO III-13
**ESTIMACIÓN DE PÉRDIDA DE ESPERANZA DE VIDA ATRIBUIDA
 A LA CONTAMINACIÓN POR PARTÍCULAS**
 (Meses)



Fuente: Comisión Europea, *Clean Air for Europe (CAFE) Programme*, 2004.

GRÁFICO III-14
**ESTIMACIÓN DE LA MORTALIDAD PREMATURA ATRIBUIDA
 A LA CONTAMINACIÓN POR OZONO**
 (Número de muertes prematuras/año)



Fuente: Comisión Europea, *Clean Air for Europe (CAFE) Programme*, 2004.

establece diferentes escenarios relativos a la posible evolución de la contaminación atmosférica, mereciendo una atención especial por sus efectos sobre la salud en el medio urbano las partículas finas y el ozono troposférico; en ambos casos, y de cumplirse la normativa actual, se prevé una reducción generalizada de los efectos a 2010 (gráficos III-13 y III-14).

Por su parte, el Plan de Acción 2004-2010⁸⁹, diseñado para aportar la base de información científica dirigida a reducir los efectos de la contaminación ambiental, concreta una serie de acciones a poner en marcha en ese periodo por parte de los países integrantes de la UE-25, que, entre otras cosas, requieren expresamente la cooperación de los diferentes actores territoriales y sectoriales.

Los datos para España, a este respecto, indican la existencia de dos grupos fundamentales de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental: por un lado, las de transmisión hídrica (fiebres tifoideas, disentería) y, por otro, las provocadas por contaminación atmosférica (bronquitis, asma). En ambos casos se detecta una tendencia a la reducción de la tasa de incidencia, evidentemente mayor en las segundas (gráfico III-15).

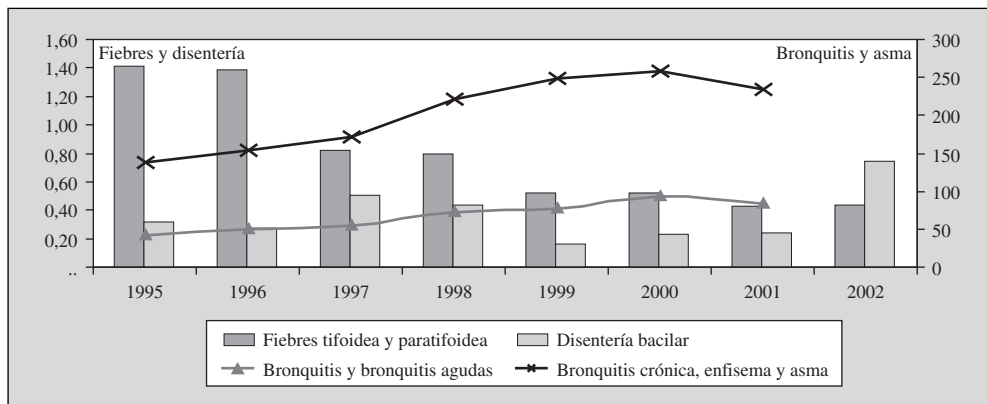
Otra importante fuente de problemas de carácter ambiental entre la población del entorno urbano es el ruido, provocado fundamentalmente por actividades industriales y el transporte. Su tratamiento está contemplado desde 2002 en la normativa y programas europeos⁹⁰, si bien la limitación de emisiones de ruido está prevista a medio plazo. En España, este problema se abordó mediante la Ley del Ruido⁹¹, que transpuso la Directiva sobre el Ruido Ambiental con el propósito de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, a fin de evitar daños para la salud, los bienes y el medio ambiente. Según esta norma, el diseño de mapas estratégicos de ruido y de planes de acción territoriales son las herramientas en las que se ha de basar la

⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *The European Environment & Health Action Plan 2004-2010*, SEC (2004) 729.

⁹⁰ Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002), y Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Informe de revisión de marzo de 2004, COM (2004) 160 final.

⁹¹ Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

GRÁFICO III-15
MORBILIDAD ATRIBUIBLE A LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL, 1995-2002
 (Tasas por 100.000 habitantes)



Fuente: INE, *Indicadores Sociales 2004 (Medio Ambiente)*.

aplicación de los valores límite de emisión e inmisión de ruido, cuyos plazos de aprobación están previstos para el 30 de junio de 2007 en el primer caso, y el 18 de julio de 2008 en el segundo.

A este respecto, los datos disponibles referidos a 2001 ofrecen una media nacional del 30 por 100 de viviendas familiares afectadas por ruidos exteriores, que se ve rebasada en la Comunidad Valenciana, Madrid, Cataluña, Murcia, Andalucía, Baleares, Canarias, el País Vasco, Ceuta y Melilla. Llama especialmente la atención el caso de algunas ciudades donde este problema alcanza prácticamente al 50 por 100 de las viviendas, como Valencia, Huelva, Málaga, o Melilla⁹².

2.4.2. Seguimiento del Protocolo de Kioto: la asignación de derechos de emisión

El Protocolo sobre el Cambio Climático ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005 tras la ratificación de la Federación Rusa (18 de noviembre de 2004), al cumplirse el requisito legal de sumar al menos el 55 por 100 del total de las emisiones, necesario para su puesta en marcha. En virtud de este Documento, firmado en 1997 en

⁹² INE, Censo de Población y Vivienda 2001, *Problemas de la vivienda por Comunidad Autónoma*.

la ciudad de Kioto, cien gobiernos de todo el mundo alcanzaron un acuerdo para luchar contra los efectos del cambio climático. Hoy son 141 las naciones firmantes.

La Unión Europea ha liderado el compromiso internacional para la adopción de este Acuerdo, que obliga a los países desarrollados a alcanzar una reducción del 5,2 por 100 de las emisiones sobre las de 1990 entre 2008 y 2012, y a los Estados miembros de la UE-15⁹³ a una reducción del 8 por 100, repartida en función de una serie de criterios de proporcionalidad que otorgan a cada país una asignación anual de emisiones, gestionadas a través de los correspondientes Planes Nacionales de Asignación.

España se ha comprometido a no incrementar sus emisiones en más de un 15 por 100 sobre el año base, 1990. En este sentido, el Gobierno español aprobó el 26 de enero de 2005 el Instrumento de Ratificación del Protocolo⁹⁴, que hace público su contenido así como los sectores afectados, los compromisos de reducción de emisiones adoptados por los diferentes países y las fechas de depósito de los respectivos Instrumentos en los Estados Parte.

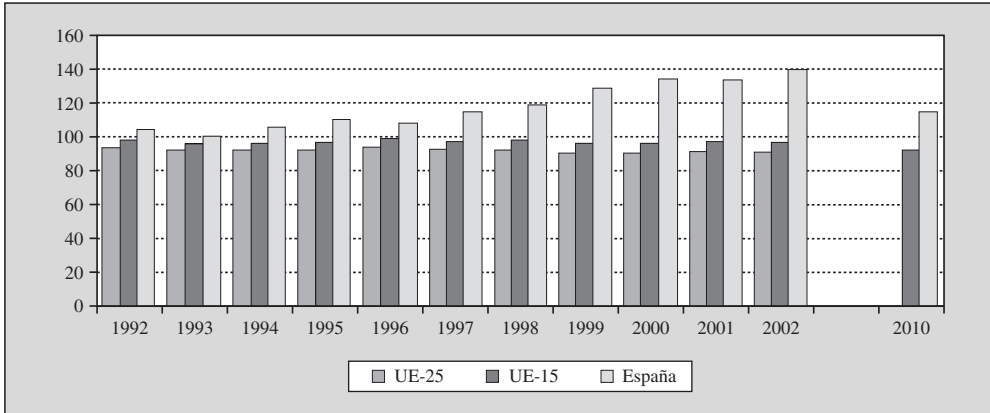
Análisis de indicadores de emisión de CO₂ en el entorno de la UE-25

El ritmo de crecimiento de la emisión de gases con efecto invernadero (tasa de variación de emisiones de GEI en 2002 referida a 1990) es inferior en la UE-25 respecto a la UE-15, lo que obedece tanto a las menores emisiones absolutas de casi todos los países de la ampliación en relación a los antiguos Estados miembros, como a la tendencia generalizada en los NEM a la reducción de emisiones, con algunas excepciones como Malta y Eslovenia, que registran emisiones crecientes y que en 2002 ya superaban los límites establecidos para 2010. Por otra parte, los límites de emisión asignados a los NEM son superiores al total de sus emisiones reales, con lo que éstos disponen de un amplio margen que les posiciona como vende-

⁹³ En virtud del Acuerdo adoptado por Decisión del Consejo 358/2002/CE, de 25 de abril de 2002. Los nuevos Estados miembros adheridos el 1 de mayo de 2004 tienen objetivos individuales.

⁹⁴ Instrumento de Ratificación del Protocolo de Kioto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997, de 8 de febrero de 2005.

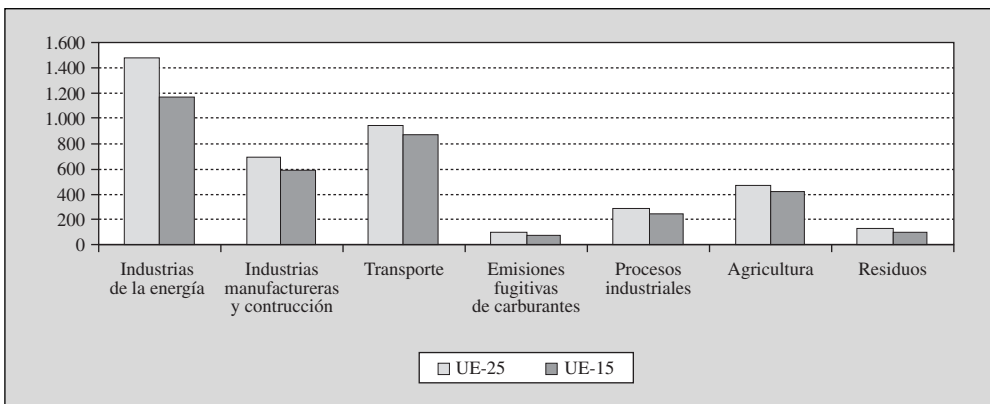
GRÁFICO III-16
TOTAL DE EMISIONES DE GASES EFECTO INVERNADERO, 1992-2002
 (CO₂ equivalente, % respecto a año base = 1990)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales. Medio Ambiente y Energía*, 2005.

dores potenciales de derechos de emisión. España se encuentra muy por encima de las emisiones medias correspondientes tanto a la UE-15 como a la UE-25, y hasta 2002 mantenía una tendencia al alza (gráficos III-16 y III-17).

GRÁFICO III-17
EMISIONES DE GASES CON EFECTO INVERNADERO
POR SECTORES 2002, UE-15/UE-25
 (Millones tm)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales. Medio Ambiente y Energía*, 2005.

Si se establece un contraste por sectores para 2002 se puede observar, por un lado, cómo los países de la UE-15 son los que registran una mayor cuota de emisiones (casi el 85 por 100 sobre el total de la UE-25, oscilando entre un 92 por 100 para el transporte y un 70,5 por 100 para las emisiones fugitivas de los carburantes); por otro, es claro que tanto para la UE-15 como para la UE-25 las industrias de la energía (gas, petróleo, eléctrica) y el transporte son los responsables principales en el total de emisiones.

El PNADE, como instrumento para la aplicación del Protocolo de Kioto

A partir del reparto de derechos de emisión establecido por la Unión Europea entre los Estados miembros, los respectivos Planes Nacionales de Asignación se encargan de definir su distribución entre las 12.000 instalaciones afectadas en todo el territorio europeo. El Gobierno español ha definido un régimen para el comercio de derechos de emisión al objeto de fomentar la reducción de estas emisiones de forma eficaz y económicamente eficiente. Recientemente ha sido transpuesta la norma europea correspondiente⁹⁵, aprobándose simultáneamente el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNADE) 2005-2007 que, junto a una metodología de asignación individual que pretende ser no discriminatoria y coherente con las posibilidades técnicas y económicas de cada sector, incluye la reserva para los nuevos entrantes previstos durante el periodo de vigencia del Plan, respetando el reparto comprometido en los acuerdos internacionales⁹⁶. Actualmente son 957 las industrias afectadas en España, cifra que, en virtud de las modificaciones introducidas por Real Decreto-Ley 5/2005⁹⁷, se verá incrementada. Las industrias incluidas en esta normativa deberán, en todo caso, ajustarse a una asignación de emisiones concreta (cuadro III-21).

⁹⁵ Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, procedente del Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, que transpone la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre. Una vez solventadas las incompatibilidades que, a criterio de la Comisión Europea, se observaban en la propuesta del PNADE, el Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005 aprobó la asignación individualizada definitiva de derechos de emisión.

⁹⁶ Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión para 2005-2007.

⁹⁷ Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública.

CUADRO III-21
ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI
POR SECTORES
(Miles de tm)

Sector	Asignado	Reserva	Total
Eléctrico	85.400	1.000	86.400
Refino de petróleo	15.250		
Siderurgia	11.230		
Cemento	27.535		
Cal	2.456		
Tejas y ladrillos	4.750		
Azulejos y baldosas	875	1.994	73.880
Vidrio	2.244		
Fritas	677		
Pasta de papel, papel y cartón	5.288		
Instalaciones mixtas Anexo I	1.581		
Total Anexo I	157.286	2.994	160.280
Cogeneraciones no Anexo I	12.238	364	12.602
Instalaciones mixtas no Anexo I	1.682	0	1.682
Total no Anexo I	13.920	364	14.284

Fuente: Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se modifica el RD 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el PNADE 2005-2007.

Para el cumplimiento de este objetivo de limitación de emisiones, la industria española podrá utilizar los instrumentos de flexibilidad ofrecidos en el Protocolo: el comercio de emisiones, el mecanismo de aplicación conjunta (AC)⁹⁸, y el mecanismo de desarrollo limpio (MDL)⁹⁹ (definidos en los arts. 17, 6 y 12 del Protocolo). A través de estos mecanismos se posibilita la obtención de créditos convertibles en derechos de emisión (unidad de cuenta del régimen europeo), colaborando simultáneamente en el crecimiento sostenible de los países en vías de desarrollo.

Junto a la puesta en marcha del régimen de comercio de emisiones ha sido necesaria la creación del Fondo Español de Carbón¹⁰⁰,

⁹⁸ Permite la inversión de un país del Anexo I del Protocolo en otro país del Anexo I en proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono (por ejemplo, reforestación).

⁹⁹ MDL: Aprobado por la Conferencia de las Partes en 1997, consiste en realizar inversiones por parte de un país incluido en el Anexo I del Protocolo en otro no incluido destinadas a proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono.

¹⁰⁰ Acuerdo de constitución del Fondo Español de Carbón con el Banco Mundial, firmado por el Gobierno español el 1 de diciembre de 2004.

una bolsa de contaminación que permitirá al Gobierno acudir al mercado de CO₂ si necesita adquirir derechos para ajustarse a la asignación prevista. Este fondo, que ha comenzado a funcionar el 1 de enero de 2005, permitirá la obtención de créditos de emisión para 40 millones de tm de CO₂ a un precio de 5 euros/tm CO₂ equivalente¹⁰¹.

Las operaciones de compraventa quedarán reflejadas en los Registros Nacionales, que recogerán las cuentas correspondientes a cada compañía. En el caso de España, el Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004 designó a Iberclear —Depositario Central de Valores español— como entidad gestora del Registro Nacional. Las inscripciones en los registros tienen carácter constitutivo, y, por tanto, los terceros adquirentes están amparados por la publicidad registral, garantizándose así el funcionamiento de un mercado comunitario seguro, controlado por el Administrador Central dependiente de la Comisión¹⁰². La Oficina Española del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente centraliza toda la información relativa al Protocolo de Kioto y los efectos del cambio climático en España.

Por último, es importante señalar que está prevista la constitución de mesas tripartitas (Gobierno-sindicatos-organizaciones empresariales) en el marco del diálogo social, para el seguimiento del PNADE y la evaluación de su incidencia sobre el empleo¹⁰³.

2.5. CONSUMO

En el contexto general de la Estrategia de Lisboa y la aprobación de la Constitución Europea, los derechos de los consumidores han adquirido un nuevo relieve, pasando a convertirse en una cuestión de gran trascendencia en el desarrollo de la política de la Unión Europea. La ampliación del mercado puede suponer un incremento de la calidad de vida sustentado en más posibilidades de acceso a más bienes y con mayores oportunidades de elección, pero también puede tradu-

¹⁰¹ Unidad de medida para cualquiera de los gases con efecto invernadero en función del poder de calentamiento del CO₂ (gas mayoritario entre todos ellos).

¹⁰² Esta reforma ha sido incorporada a través del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso de la productividad y la mejora de la contratación pública, que en este caso modifica la Ley 1/2005.

¹⁰³ En aplicación del apartado 4 del artículo 14 de la Ley 1/2005.

cirse en el aumento del riesgo en todos los ámbitos relacionados con el consumo, y especialmente en lo que concierne a la economía y a la salud de los ciudadanos.

En el terreno de la alimentación, los continuos avances en las aplicaciones técnicas en la ganadería y la agricultura, que se traducen en la introducción de elementos nuevos y que no siempre gozan de la confianza de los consumidores, unidos a las crisis sucesivas en esos sectores, por enumerar sólo algunas circunstancias, han hecho de ese elemento del consumo uno de los más sensibles, por lo que la seguridad alimentaria se ha convertido en una pieza clave en la política de protección de los consumidores. Durante el año 2004 se avanzó en ese terreno, tanto en el ámbito europeo, como en el nacional, sobre todo en lo relacionado con la trazabilidad de los productos de alimentación.

Las exigencias en materia de seguridad se extienden también a otros ámbitos del consumo, y tienen una respuesta institucional abundante y compleja. Así, es notable en los últimos años la producción normativa relacionada con la seguridad desde distintos ángulos: la salud o los aspectos económicos, ya sea para atender al consumo de servicios, ya al de productos. En 2004 entró en vigor una nueva norma que atañe a los productos desde el punto de vista de la salud y la seguridad, en transposición de la Directiva 2001/95/CE, añadiendo algunas novedades a la anterior regulación de esta cuestión en España.

2.5.1. La protección de los derechos de los consumidores y usuarios

La Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores para el periodo 2002-2006 enmarca el desarrollo de la política de protección de los consumidores, incluyendo la seguridad, los aspectos económicos y las cuestiones jurídicas (recuadro III-4). No considera, sin embargo, las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, que cuenta con una agenda y una regulación propias.

La apertura de los mercados estatales en la Unión Europea ha multiplicado la oferta de bienes y servicios para el consumo, ampliando las posibilidades de elección de compra por parte de los

RECUADRO III-4

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES
1. Un alto nivel de protección de los consumidores

Se pretende armonizar, por el medio más apropiado (directivas marco, normas, buenas prácticas), no sólo la seguridad de los bienes y servicios, sino también los intereses económicos y jurídicos de los consumidores, de forma que puedan realizar transacciones con la confianza necesaria en cualquier lugar de la Unión Europea a través de cualquier medio. Para ello se plantean acciones en varios ámbitos políticos:

- Seguridad de los bienes servicios de consumo.
- Legislación sobre los intereses económicos de los consumidores.
- Servicios financieros.
- Comercio electrónico.
- Servicios de interés general.
- Aspectos relativos al comercio internacional y el etiquetado.

2. Aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores

Aunque la Unión Europea tiene una función coordinadora, dicha aplicación sigue siendo básicamente una competencia nacional, regional o local. En este sentido, deben plantearse acciones en los siguientes ámbitos:

- Cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de las normas.
- Información sobre la seguridad de los bienes y servicios.
- Vías de recurso.
- Apoyo a las asociaciones de consumidores.

3. Participación adecuada de las organizaciones

Los consumidores deben tener la posibilidad de participar en las políticas que les afectan para que éstas sean eficaces. Para lograrlo, se propone desarrollar acciones en los siguientes ámbitos:

- Revisión de los mecanismos de participación de las organizaciones de consumidores en la elaboración de políticas comunitarias.
- Información y educación de los consumidores.
- Apoyo a las organizaciones de consumidores y desarrollo de su capacidad.

Fuente: Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*. COM (2002) 208 final.

ciudadanos, que no siempre ven satisfechas sus expectativas. Por ello, el desarrollo, dentro del marco de las políticas de protección de los consumidores, de los mecanismos para resolver los conflictos entre éstos y las empresas ha adquirido una gran importancia.

La utilización de los mecanismos de defensa de los consumidores

Durante los últimos años, la acción combinada de las instituciones y las asociaciones de consumidores ha producido notables avances en ese terreno en toda Europa, tanto en lo concerniente a la defensa de usuarios y consumidores mediante la recepción de sus quejas y la tramitación de recursos, como en la extensión del conocimiento de los derechos que asisten a los ciudadanos en ese campo.

Sin embargo, aunque puede decirse que hoy la situación es aceptable, los datos muestran diferencias, a veces grandes, en la consolidación de la cultura del consumo —entendida como conocimiento y asunción de derechos— entre unos Estados y otros.

Con datos recientes de un Eurobarómetro, casi la mitad de la población sabe que puede acceder a la resolución de los conflictos de consumo, la quinta parte piensa que no tiene acceso a tales mecanismos, mientras que otra quinta parte desconoce su existencia¹⁰⁴. Sin embargo, algunos países, como los nórdicos o Alemania, presentan niveles de conocimiento muy superiores a la media, en tanto que los países mediterráneos, y entre ellos España, muestran niveles bastante inferiores.

Cuando se trata de mecanismos de defensa ajenos a los juzgados (arbitraje o mediación) los niveles de conocimiento se reducen drásticamente. Así, a la pregunta «¿es consciente de los mecanismos para resolver disputas entre los consumidores y las empresas que no impliquen acudir a los juzgados?», sólo un 37 por 100 responde afirmativamente. Los datos sobre España son, en esta ocasión, especialmente desalentadores: únicamente dos de cada diez encuestados se declaran conscientes de la posibilidad de recurrir a esos otros instrumentos, ocupando la última posición en el conjunto de los países de la Unión Europea. Además, en un nivel más general, la gran mayoría confiesa no conocer suficientemente sus derechos reconocidos legalmente en el ámbito nacional o directamente afirma que «no sabe» (80 por 100), sumando diez puntos más que la media en la Unión Europea.

Al margen de ese desconocimiento, los españoles se muestran partidarios de una mayor implicación de las asociaciones en el desarrollo de las políticas de protección de los consumidores, y ello con más frecuencia que el resto de los europeos. Parece, pues, que existe una demanda de actuación de las asociaciones tanto implícita como explícita; por un lado, la falta de conocimiento, o el conocimiento insuficiente, se traduce de forma inmediata en la necesidad de su adquisición, y en este sentido las asociaciones tienen por delante una importante labor; por otro, los ciudadanos reclaman estar más repre-

¹⁰⁴ Comisión Europea, Eurobarómetro 60, «Les citoyens de l'Union Européenne et l'accès à la justice», octubre 2004.

sentados en los procesos de elaboración de políticas, con una evidente alusión al papel de las asociaciones.

En España, durante el año 2003 el número de consultas y reclamaciones recibidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional para su tramitación alcanzó 1.026.082, lo que supuso un incremento del 3,8 por 100, muy por debajo del 15,4 por 100 del anterior ejercicio, y el valor más bajo de los últimos años. No obstante, la trayectoria, aun con oscilaciones frecuentes (entre 2000 y 2001 se registró un discreto aumento del 5 por 100), parece ser de aumento a largo plazo, consolidando una práctica cada vez más aceptada.

El motivo más frecuente de la demanda de servicios de asesoramiento y tramitación de denuncias sigue siendo, como en años anteriores, la insatisfacción en la prestación de servicios, con un 24 por 100, si bien esta proporción es la más baja de los últimos años y casi cinco puntos inferior a la obtenida en 2002. El capítulo de los precios y las facturaciones, el motivo más alegado después de la prestación de servicios, corrió una suerte parecida, perdiendo importancia proporcional con respecto al año anterior. En cambio, las quejas relacionadas con la publicidad aumentaron en cuatro puntos con respecto a 2002 (cuadro III-22).

La composición de estas acciones por sectores mantiene las mismas características de años anteriores, si bien con algunas variaciones con respecto al ejercicio precedente, debidas fundamentalmente a problemas puntuales que se registraron en determinados sectores, como la enseñanza, a causa del problema de las academias de idiomas o, como ocurriera algunos años atrás, en el sector de la alimen-

CUADRO III-22

MOTIVOS DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES, 1999-2003

Motivos	1999	2000	2001	2002	2003
Prestación de servicios	27,5	30,8	28,4	28,9	24,4
Condiciones de venta	16,5	11,2	10,0	10,4	11,7
Precios	14,1	20,9	18,9	19,5	13,3
Cláusulas abusivas	8,4	11,2	8,3	9,2	7,0
Publicidad	11,2	6,9	8,6	9,1	12,8
Otras	22,3	19,0	25,8	22,9	30,8

Fuente: INC, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2004.

tación con la encefalopatía espongiiforme. El sector de la vivienda sigue encabezando, pues, la lista de las reclamaciones, a cierta distancia del resto, seguida por los servicios financieros, que recabaron el 10 por 100. Por su parte, el sector de la telefonía vio incrementar su presencia, en continuidad con la tendencia que viene registrándose en los últimos años.

Desde que en el año 2002 se aprobara el Reglamento (CE) 178/2002 por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, la aplicación de algunas herramientas para garantizar la seguridad, como la trazabilidad y el control de los procesos productivos, ha aumentado en algunos segmentos de la producción agroalimentaria, que han obtenido por ello beneficios económicos al ganar la confianza de los consumidores en momentos de crisis. Sin embargo, la introducción de la trazabilidad en la producción y distribución de alimentos sólo es obligatoria desde 2005.

La seguridad alimentaria, pieza clave en la política de protección de los consumidores

La trazabilidad se define en el Reglamento como «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de

CUADRO III-23

EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2003

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003
Otros sectores	35,85	41,12	40,52	29,46	42,99
Vivienda	20,22	16,98	18,09	20,08	17,17
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7
Compañías de seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7
Seguros automóvil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6
Agencias de viaje	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3

Fuente: INC, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional, 2004.*

serlo». Constituye un elemento de gran valor para la garantía de la seguridad alimentaria, ya que permite comprobar el origen de un problema en el punto exacto de la cadena productiva, posibilitando así la toma de medidas para prevenir su repetición. Pero además su aplicación puede comportar otras ventajas, tanto para las empresas (contribuye a asegurar la calidad y la certificación de los productos, facilita el control de procesos y la gestión) como para los consumidores (la transparencia informativa proporciona la necesaria confianza).

El cumplimiento obligatorio de esta norma en la Unión Europea creará sin duda una nueva situación en el sector agroalimentario, que habrá de enfrentarse al reto de la puesta en marcha de nuevos procesos de control necesariamente compatibles a lo largo de toda la cadena de producción/distribución, ya que productores y distribuidores tendrán la obligación de identificar a todos sus proveedores y distribuidores y deberán etiquetar adecuadamente todos los alimentos que comercialicen, facilitando su seguimiento. Ello supondrá un esfuerzo cuya recompensa ya no derivará del aporte de un valor añadido, sino de un requisito indispensable para operar en el mercado interior¹⁰⁵ (recuadro III-5).

Otra cuestión destacada en materia de seguridad alimentaria ha sido la aprobación de varias normas relativas a las condiciones de producción y sanidad de los alimentos que pretenden garantizar la aplicación en el proceso de elaboración de ciertos requisitos de higiene, contemplando para ello los principios del APPCC (Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos), adoptado en el Codex Alimentario de la FAO, y que viene aplicándose ya en algunos sectores¹⁰⁶.

¹⁰⁵ La Agencia Española de Seguridad Alimentaria publicó en 2004, previa consulta con las asociaciones profesionales del sector, la *Guía para la aplicación del sistema de trazabilidad en la empresa agroalimentaria*, con el objeto de ayudar a las empresas en la transición al nuevo sistema de gestión, aportando unas directrices básicas para la introducción de la trazabilidad.

¹⁰⁶ Directiva 2004/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se derogan determinadas directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se modifican las Directivas 89/662/CEE y 92/118/CEE del Consejo y la Decisión 95/408/CE del Consejo; también el Reglamento 852/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios; así como el Reglamento 853/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

RECUADRO III-5

DISPOSICIONES LEGISLATIVAS RELACIONADAS CON LA TRAZABILIDAD**LEGISLACIÓN HORIZONTAL****Comunitaria**

- **Reglamento (CE) 178/2002** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
- **Reglamento (CE) 852/2004** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativo a la higiene de los productos alimenticios.
- **Reglamento (CE) 853/2004** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.
- **Reglamento (CE) 183/2005** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos.

Española

- **Real Decreto 1808/1991**, de 13 de diciembre, que regula las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio.
- **Real Decreto 2207/95**, de 28 de diciembre, sobre higiene de los productos alimenticios
- **Real Decreto 1801/2003**, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos.

LEGISLACIÓN SECTORIAL**Comunitaria**

- **Reglamento (CE) 2406/1996** del Consejo, de 26 de noviembre, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros.
- **Reglamento (CE) 2771/1999**, de 16 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y la nata.
- **Reglamento (CE) 2295/2003** de la Comisión, de 23 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 1907/90 del Consejo relativo a determinadas normas de comercialización de los huevos.
- **Reglamento 1830/2003** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y pienso producidos a partir de éstos.
- **Reglamento (CE) 65/2004** de la Comisión, de 14 de enero, por el que se establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.

Española

- **Real Decreto 1380/2002**, de 20 de diciembre, de identificación de los productos de pesca.
- **Real Decreto 1698/2003**, de 12 de diciembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno.
- **Real Decreto 121/2004**, de 23 de enero, sobre la identificación de los productos de la pesca, la acuicultura y del marisqueo, vivos, frescos, refrigerados o cocidos.
- **Real Decreto 217/2004**, de 6 de febrero, por el que se regulan la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo, y registro de los movimientos de la leche.

A pesar de que no hay aún uniformidad acerca de los protocolos a aplicar en el contexto internacional, su creciente implantación se apunta como una importante vía para asegurar la inocuidad de los alimentos, mediante la utilización de planes específicos para cada alimento y para cada tipo de elaboración, adaptándose al mismo tiempo a los cambios que se vayan produciendo en relación con la nueva información sobre peligros y riesgos para la salud, nuevos procedimientos de elaboración y, en conjunto, a las innovaciones tecnológicas.

En enero de 2004 entró en vigor la nueva normativa, que transpone la legislación comunitaria sobre la materia, dejando fuera de su

RECUADRO III-6

PRINCIPALES NOVEDADES RECOGIDAS EN EL REAL DECRETO 1801/2003 SOBRE SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS

1. Definiciones:

Se incorpora a la definición de «producto seguro» el etiquetado, como elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la seguridad.

Se incluye el concepto de «riesgo», valorándose la probabilidad de que un producto origine un daño, así como la gravedad del mismo.

Se añade al conjunto de definiciones la «Norma UNE» (especificación técnica aprobada por los organismos de normalización, Real Decreto 2200/1995, por el que se aprueba el Reglamento de infraestructura para la calidad y la seguridad industrial).

2. Evaluación de la seguridad de un producto:

La norma incorpora un artículo nuevo con respecto a la anterior regulación que recoge los requisitos de seguridad y los criterios a seguir para determinar si un producto es o no seguro. En este sentido, el texto remite a las normas de obligado cumplimiento que en España fijan los requisitos de salud y seguridad. En cambio, cuando no exista norma de obligado cumplimiento o ésta no cubra todas las categorías de riesgo, habrán de tenerse en cuenta:

- Las normas UNE.
- Las recomendaciones de la Comisión Europea sobre evaluación de seguridad.
- Los códigos de buenas prácticas al respecto.

Un producto será inseguro cuando:

- Las instalaciones donde se elabore carezcan de autorización administrativa.
- No aporte los datos mínimos para identificar al productor.
- Pertenezca a una gama, lote o remesa donde se haya descubierto un producto inseguro.

3. Deberes de los productores y los distribuidores:

La nueva norma atribuye obligaciones específicas a productores y distribuidores. Los primeros habrán de informar a los consumidores de los riesgos que no sean inmediatamente perceptibles o que puedan provenir de una utilización previsible de los productos. Tendrán que mantenerse informados de los riesgos que los productos puedan presentar e informar a los distribuidores. Asimismo, deberán retirar del mercado los productos potencialmente peligrosos o recuperarlos de los consumidores.

Los distribuidores deberán informar a las administraciones sobre los riesgos de los que tengan conocimiento y mantener durante tres años la documentación necesaria para averiguar el origen de los productos.

ámbito al igual que ésta la seguridad de los servicios ofrecidos, excluyendo también lo relativo a los intereses económicos de los consumidores¹⁰⁷. Se circunscribe, por tanto, a la salud y a la seguridad de los productos.

Entrada en vigor de la Nueva Ley de Seguridad de los productos de consumo

La norma transpuesta viene a completar la amplia regulación ya existente en ámbitos específicos. Así, por ejemplo, la tarea de vigilancia que recoge la Directiva se encuentra ya regulada en las distintas Comunidades Autónomas, de modo que no ha sido necesario incluir su desarrollo para la efectiva puesta en práctica (recuadro III-6).

El pasado mes de diciembre se aprobó una nueva Ley para la Regulación de los horarios comerciales, fijándose en doce el número mínimo de días de apertura en domingos y festivos, aunque se permite a las Comunidades Autónomas reducir ese número hasta ocho, en función de sus necesidades comerciales. Asimismo, la norma reduce de 90 a 72 las horas de apertura semanal, estableciendo plena libertad de horarios para los establecimientos con una superficie inferior a los trescientos metros cuadrados, con la excepción de aquellos que pertenezcan a empresas de distribución (recuadro III-7).

Nueva regulación de los horarios comerciales

RECUADRO III-7

RESTRICCIÓN MÁXIMA PERMITIDA EN LA LIBERTAD DE HORARIOS COMERCIALES POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Horario global	Domingos y festivos
Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de política económica.	Libertad absoluta	Libertad absoluta
Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Bases para la regulación de los horarios comerciales.	72 horas	8 días
Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, Complementaria de la Ley de Ordenación del comercio minorista.	72 horas	8 días
Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.	90 horas	9 en 2001, 10 en 2002, 11 en 2003 y 12 en 2004
Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios comerciales.	72 horas	8-12 días

¹⁰⁷ Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, que transpone la Directiva 2001/95/CE, la cual a su vez deroga a la anterior Directiva 95/59/CE, que fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero.

2.5.2. Pautas de consumo y actitudes de los consumidores y usuarios

A lo largo del año las familias españolas gastaron en consumo 329.587 millones de euros. Un 20,2 por 100 fue dedicado a la alimentación dentro del hogar y el restante 79,8 por 100 a las otras partidas de gasto, distribución similar a la media de la UE-15 que difiere bastante de la estructura del consumo en los nuevos Estados miembros en los que, en coherencia con su nivel de desarrollo económico, la partida dedicada a los alimentos absorbe una parte muy importante del gasto en consumo (cuadro III-24).

Aumenta el consumo de los hogares

En términos de evolución, los datos reflejan una notable mejora con respecto a los dos ejercicios anteriores, que habían mostrado, en el ámbito del consumo, síntomas de crisis con el inicio del freno en el crecimiento a partir de la segunda mitad de 2001. Así, si en el año 2001 la tasa de variación interanual alcanzó el 5,7 por 100, los años 2002 y 2003 no superaron el 1,3 y el 2 por 100, respectivamente. Sin embargo, desde el inicio de 2004 el indicador ha presentado un crecimiento más expansivo, saldándose con una tasa del 4,9 por 100 con respecto a 2003, por lo que puede hablarse de recuperación (gráfico III-18).

La situación económica más holgada ha permitido a los hogares dedicar menos dinero a la compra de productos de alimentación, comparativamente con otros bienes de consumo; de esta forma, mientras el mayor incremento del consumo se ha dado en la partida «resto de gastos», con una tasa del 6 por 100 sobre el año anterior, la función alimentaria registró un exiguo 0,1 por 100, muy inferior a los aumentos interanuales de los dos ejercicios anteriores.

Este aumento global ha de atribuirse fundamentalmente a la formación de nuevos hogares, ya que el consumo realizado por cada familia (consumo unitario) experimentó un crecimiento menos abultado (2,4 por 100). No obstante, la evolución ha sido favorable, pues durante el periodo precedente el gasto unitario se contrajo, registrando durante dos años tasas de variación negativas.

En el plano actitudinal, el año ha mostrado un aumento del optimismo, que se acompañó, además, de un incremento de la capacidad de ahorro familiar. Los pesimistas valores arrojados por las variables que dibujaban el contorno anímico de los consumidores desde 2001

CUADRO III-24
ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO EN LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

Países	Alimentación, bebidas y tabaco		Ropa y calzado		Agua, electricidad, gas y combustibles		Mobiliario		Transporte y comunicación		Ocio y cultura		Otros bienes y servicios	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
UE-15	16,5	19,5	6,1	7,2	27,8	15,2	6,8	8,0	15,8	18,6	16,0	18,9	10,9	12,8
Nuevos Estados miembros 4 países (1)	27,5	—	8,6	—	14,3	—	6,9	—	16,7	—	14,0	—	12,0	—
Nuevos Estados miembros 6 países (2)	—	33,9	—	6,6	—	18,7	—	6,4	—	13,2	—	9,9	—	11,0
Bélgica	15,6	18,2	5,4	6,3	26,2	13,9	6,5	7,6	14,7	17,2	16,4	19,1	15,2	17,7
Alemania	17,3	19,2	5,5	6,1	28,4	20,5	6,4	7,1	16,2	18,0	15,3	17,0	10,9	12,1
Dinamarca	13,8	15,9	5,7	6,6	31,3	20,9	7,6	8,8	15,7	18,1	16,8	19,4	9,1	10,5
Grecia	20,1	23,0	8,6	9,8	21,9	10,6	7,5	8,6	14,5	16,6	13,3	15,2	14,2	16,2
España	21,0	26,0	7,4	9,1	27,5	10,4	5,0	6,2	14,5	17,9	15,4	19,0	9,0	11,1
Francia	18,0	20,8	5,8	6,7	27,7	16,5	5,5	6,4	16,3	18,8	13,2	15,2	13,6	15,7
Irlanda	23,5	29,2	6,3	7,8	27,3	9,7	4,6	5,7	15,8	19,6	14,4	17,9	8,0	9,9
Italia	20,9	24,6	7,5	8,8	24,7	11,5	7,6	8,9	16,2	19,0	10,9	12,8	12,3	14,5
Luxemburgo	12,1	14,8	5,9	7,2	27,4	11,2	8,2	10,0	17,6	21,5	18,3	22,4	10,5	12,8
Holanda	12,6	14,3	6,0	6,8	26,7	17,1	7,2	8,1	12,5	14,1	17,4	19,7	17,6	19,9
Austria	16,0	17,4	6,6	7,2	23,9	17,1	7,2	7,8	17,0	18,5	17,7	19,3	11,6	12,6
Portugal	21,5	24,3	6,6	7,5	19,8	9,4	7,2	8,1	18,3	20,7	14,3	16,2	12,6	14,2
Finlandia	17,1	20,9	4,6	5,6	28,1	12,0	4,5	5,5	19,8	24,2	14,8	18,1	11,0	13,5
Suecia	18,3	21,6	5,2	6,1	26,8	13,6	5,0	5,9	16,0	18,9	18,4	21,7	10,3	12,2
Reino Unido	13,5	16,6	5,5	6,8	28,3	11,9	7,3	9,0	15,9	19,5	21,3	26,2	8,2	10,1

CUADRO III-24 (Continuación)
ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO EN LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

Países	Alimentación, bebidas y tabaco		Ropa y calzado		Agua, electricidad, gas y combustibles		Mobiliario		Transporte y comunicación		Ocio y cultura		Otros bienes y servicios	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Chipre	19,4	—	7,6	—	19,8	—	6,6	—	19,7	—	12,3	—	14,9	—
Malta	23,8	—	8,3	—	9,0	—	10,6	—	19,4	—	17,0	—	11,9	—
Eslovenia	26,9	—	8,6	—	10,7	—	7,0	—	20,0	—	14,5	—	12,2	—
Eslovaquia	33,4	—	9,3	—	15,8	—	6,2	—	11,2	—	13,8	—	10,3	—
República Checa	—	26,6	—	7,0	—	17,5	—	7,7	—	13,8	—	16,1	—	11,3
Estonia	—	38,0	—	7,0	—	18,0	—	5,0	—	10,0	—	10,0	—	9,0
Letonia	—	41,5	—	6,7	—	17,7	—	5,0	—	11,9	—	8,0	—	9,2
Lituania	—	49,9	—	7,7	—	12,9	—	4,7	—	9,9	—	7,7	—	7,2
Hungría	—	30,1	—	6,7	—	20,0	—	5,3	—	16,5	—	9,5	—	11,9
Polonia	—	35,6	—	6,3	—	19,1	—	6,5	—	12,5	—	8,4	—	11,1
Bulgaria	—	53,0	—	6,1	—	13,8	—	—	—	9,1	—	6,8	—	7,4
Rumanía	—	58,0	—	6,9	—	13,0	—	—	—	8,4	—	3,9	—	6,2

(A) Incluyendo renta imputada para servicios del hogar.

(B) Excluyendo renta imputada para servicios del hogar.

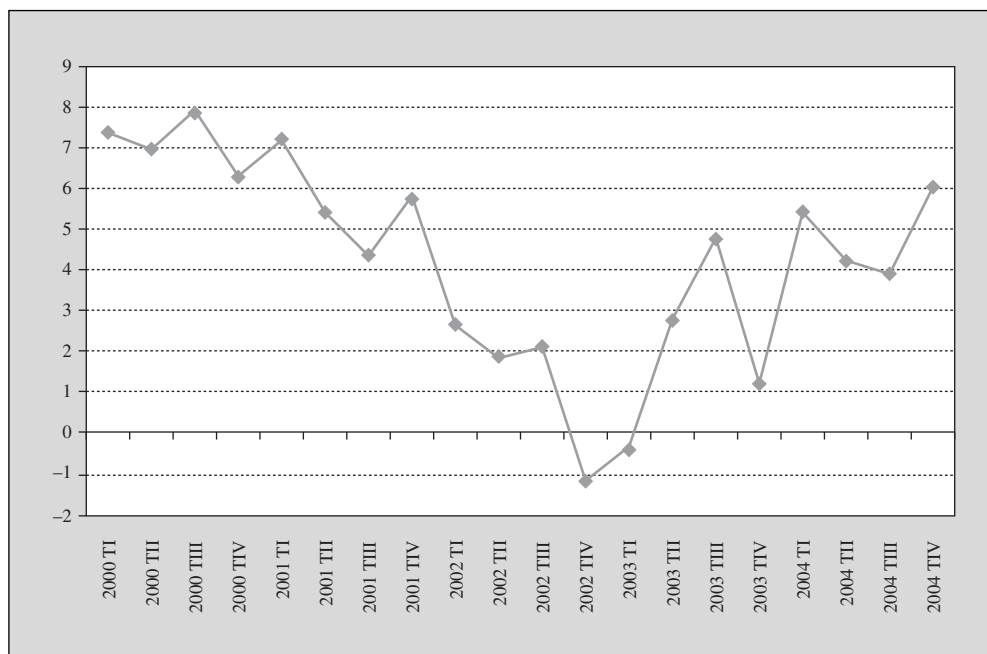
(1) Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia.

(2) República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría y Polonia.

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus* 02/2005.

GRÁFICO III-18

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2000-2004



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

parecen mostrar un cambio, reflejado en primer lugar en el incremento de la proporción de hogares que han podido dedicar una parte de su renta al ahorro: el 37,5 por 100 de los encuestados en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) manifestó haber podido ahorrar a lo largo del año, casi tres puntos más que en el ejercicio precedente, que en su tercer trimestre registró los valores más bajos desde 2001, dando comienzo a una lenta trayectoria de recuperación.

En cuanto a las opiniones acerca de la dificultad para llegar a fin de mes, que junto con la variable anterior arroja luz sobre las percepciones de la situación económica actual, los datos ponen de manifiesto una cierta mejora con respecto a 2003 aunque se alejan aún de los valores de años anteriores; así, el 56 por 100 de los consultados por el INE confesó padecer alguna dificultad económica, proporción muy próxima a la que se recogió en el año anterior.

Las percepciones sobre el futuro de la situación económica, reflejadas en la opinión sobre la idoneidad del momento presente para hacer compras importantes, han mejorado levemente durante el año, aunque no alcanzaron a recuperar los niveles de 2001, todavía dos puntos por encima del valor registrado en este ejercicio (cuadro III-25).

El endeudamiento de los hogares continúa su curso ascendente

La deuda de las familias sigue en continua progresión desde mediados de los años noventa. El temor a que la confluencia de ciertos factores, como la subida de los tipos de interés o el empeoramiento del empleo, pueda desencadenar situaciones de sobreendeudamiento en los hogares, con sus consecuencias negativas sobre el consumo y sobre la calidad de vida, ha hecho de este fenómeno uno de los objetos de seguimiento regulares por parte de diversas instituciones económicas.

Las cifras correspondientes al periodo 1995 a 2002¹⁰⁸ muestran un generalizado aumento de los pasivos financieros de los hogares en todos los países desarrollados. España no ha permanecido al margen de esa tendencia, sino que, muy al contrario, forma parte del conjunto de países que han experimentado los mayores incrementos, junto con Dinamarca, Suecia, Portugal y Reino Unido, lo que ha

CUADRO III-24
PERCEPCIONES SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, 2003-2004

Hogares según dificultad para llegar a fin de mes (%)		
	2003	2004
Con dificultad	55,71	55,59
Con facilidad	44,32	44,41
Hogares que pueden dedicar algún dinero al ahorro (%)		
No pueden	64,76	62,52
Pueden	35,23	37,49
Hogares que consideran el momento actual adecuado para realizar compras importantes (%)		
Inadecuado	54,11	54,64
Indiferente	34,40	33,23
Adecuado	11,49	12,05

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

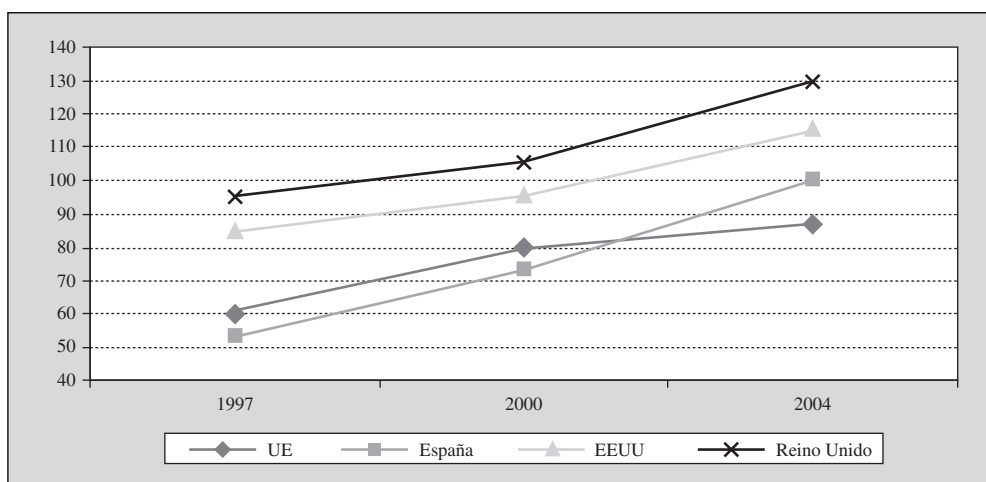
¹⁰⁸ OCDE, *Household Financial Wealth: trends, Structures and Valuation Methods*, 2002

llevado a que las familias españolas se encuentran entre las más endeudadas en la actualidad (gráfico III-19).

Según los datos del Banco de España, en 2004 la deuda total de los hogares alcanzó una proporción del 100 por 100 de la renta bruta disponible, superando por primera vez la media de la Unión Europea (algo inferior al 100 por 100), aunque se encuentra aún por debajo de países como Estados Unidos y Reino Unido.

Esos datos globales sobre el endeudamiento esconden importantes diferencias en las situaciones financieras de las familias. Así, según los datos de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, los estratos de renta y riqueza más bajos son los que están sometidos a endeudamientos más elevados. Tomando el habitual indicador de la ratio de deuda con relación a la renta, que se sitúa como valor mediano en el 73 por 100 en el conjunto de las familias endeudadas, se percibe una notable distancia con respecto a ese valor central en el sector con menores ingresos¹⁰⁹, en el que la deuda llega a significar un 129 por 100 de la renta disponible.

GRÁFICO III-19
RATIO DE ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES
 (Deuda/Renta bruta disponible)



Fuente: Banco de España.

¹⁰⁹ Malo de Molina, en Colegio de Economistas de Madrid, *España 2004. Un Balance*.

La financiación para la adquisición de las viviendas, que ha orientado los modos de consumo de los españoles en los últimos años al ser la base del gasto de recursos futuros, parece consolidar su protagonismo con los incrementos anuales de los precios de los inmuebles¹¹⁰, en tanto que los créditos de consumo, si bien han experimentado un aumento no despreciable (los datos de noviembre de 2004 muestran un aumento del 11,5 por 100, algunas décimas menos que el recogido en el mismo mes del año anterior), se encuentran muy alejados del que registró el sector hipotecario.

2.5.3. El consumo de los jóvenes en España

Algo más de nueve millones de personas tenían en 2001 edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, lo que suponía un 22 por 100 de la población total en España. Este segmento juvenil está integrado por individuos que se encuentran en momentos muy diferentes desde el punto de vista de sus trayectorias de socialización e integración, y por ello despliegan conductas distintas, al tiempo que exhiben valores y expectativas diferenciadas, lo que se manifiesta también en el terreno del consumo. Es cierto que comparten como colectivo algunos rasgos, pero las necesidades, las posibilidades de acceso a los bienes de consumo y las preferencias y prioridades en ese campo varían sustancialmente a lo largo del recorrido vital. Un adolescente de entre 15 y 19 años tiene expectativas y desarrolla comportamientos muy distintos de los de un joven adulto de entre 25 y 29 años. Además los patrones de consumo varían con las rentas, cuya determinación por el estatus ocupacional se muestra como una variable significativamente discriminante en el acceso al consumo en este heterogéneo segmento de población.

La última edición de la Encuesta sobre la Juventud en España, realizada sobre la población de 15 a 29 años de edad, aborda la esfera del consumo deteniéndose en elementos como la autonomía en el gasto, la capacidad de toma de decisiones en el consumo y la percepción sobre las necesidades no satisfechas en ese terreno. Aporta también información sobre algunos aspectos relevantes para valorar las condiciones de acceso al consumo, entre ellos la situación econó-

¹¹⁰ Véase Capítulo III, epígrafe 2.3 de esta Memoria.

mica personal y el grado de independencia con respecto a las familias de origen.

Según esa Encuesta, más de la mitad de los jóvenes (53,5 por 100) declara que vive en mayor o menor medida de sus propios ingresos (viven exclusivamente de sus ingresos y viven principalmente de sus ingresos pero reciben ayuda), mientras que un 45 por 100 confiesa necesitar los recursos de otras personas. Estos datos no se corresponden exactamente con los referidos a la emancipación familiar, ya que la proporción de jóvenes que residen en los hogares de origen es superior a la de los que viven de ingresos de otros. Esto supone que una parte no desdeñable de la población joven tiene recursos suficientes para hacer frente a sus gastos, pero continúa viviendo en casa de sus padres, probablemente por la dificultad de adquirir una vivienda independiente. Puede entenderse que las pautas de consumo de estos jóvenes serán en gran medida distintas de las de quienes han creado un hogar propio, adquiriendo responsabilidades de gasto, aunque no debe descartarse que en muchos casos se haya optado por integrar los propios recursos en las economías familiares de origen, limitando sus opciones de gasto (cuadro III-26).

En cuanto a la capacidad percibida para hacer frente a los gastos, sólo una tercera parte declara poder pagarlos todos, en tanto que un 37 por 100 dice poder pagar únicamente sus gastos de bolsillo, registrándose importantes diferencias en función de la edad, la ocupación y la situación residencial. Así, la autonomía de gasto es mucho más

CUADRO III-26
INDEPENDENCIA RESIDENCIAL Y ECONÓMICA SEGÚN EL SEXO Y LA EDAD
(Porcentajes)

	Total	Hombres	Mujeres	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Situación residencial						
No emancipados residencialmente	69	71	65	95	73	48
Emancipados	31	28	35	4	25	52
Situación económica personal						
Vive de sus ingresos	24	31,5	16,6	4,9	22,8	38,5
Vive de sus ingresos, con ayuda	21	21	20,9	6,8	21,7	29,8
Vive de ingresos de otros con algunos propios	15	12	18,1	10,5	19,4	14
Vive de ingresos de otros	38,5	34,2	43,1	76,5	34,5	16,7
NC	1,3	1,3	1,3	1,3	1,6	1,1

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004*.

elevada en los jóvenes adultos, si bien no supera el 54 por 100 de los casos, por encima del 30 por 100 de los que tienen entre 20 y 24 años y muy por delante de los adolescentes (6 por 100).

La participación en el mercado laboral es, lógicamente, fundamental en el acceso a la autonomía en el consumo, pero, tal como se refleja en los datos, el hecho de trabajar no la garantiza al cien por cien. Entre los jóvenes que tienen como única ocupación el trabajo sólo el 53 por 100 puede pagar la totalidad de sus gastos, mientras que el 26 por 100 consigue pagar una parte de ellos y nada menos que un 13 por 100 puede pagar sólo sus gastos de bolsillo, poniendo de manifiesto una deficiente integración laboral (cuadro III-27).

La compra de viviendas, las posibilidades de viajar y la adquisición de coches son las principales metas de consumo que los jóvenes

CUADRO III-27
AUTONOMÍA EN EL GASTO SEGÚN DIVERSAS CIRCUNSTANCIAS
 (Porcentajes)

	Puede pagar todos sus gastos	Puede pagar una parte de sus gastos	Sólo puede pagar los gastos de bolsillo	No contesta
Total	33,1	18,1	36,5	12,4
Sexo				
Hombre	33,5	18,5	35,7	12,3
Mujer	32,6	17,7	37,3	12,4
Edad				
15 a 19 años	6,5	9,2	68	16,2
20 a 24 años	29,5	21,1	36	13,5
25 a 29 años	54	21,4	15,9	8,8
Ocupación				
Sólo trabaja	53,4	26,2	13,2	7,2
Principalmente trabaja y además estudia	46	29,3	17,5	7,2
Principalmente estudia y hace algún trabajo	19,1	21,7	48,8	10,4
Sólo estudia	7,5	5,5	68,4	18,6
Estudia y busca trabajo	16,1	13,2	50,3	20,5
Busca su primer trabajo	3,6	7,6	71,3	17,4
Cobra desempleo	46	30	15,1	8,7
Paro, sin cobrar	21,4	16,5	42,9	19,1
Otras	60,2	13	16,4	10,4
Situación residencial				
Casa de sus padres	13,7	20,1	50,7	15,5
Casa propia	81,5	12,3	1,7	4,5
Casa compartida con amigos	64,8	15,7	13,7	5,8

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004*.

CUADRO III-28
**DESEO DE CONSUMO NO CUMPLIDO POR FALTA DE RECURSOS
 ECONÓMICOS**

	Comprar una moto	Comprar un coche	Ser independiente	Comprar una casa	Viajar	Poder tener más cosas	No sabe	Otras
Total	3,5	10,9	3,5	20,7	21,8	4	15,9	19,7
Sexo								
Hombres	4,7	13,4	3,4	20,7	19,8	4	15,7	18,3
Mujeres	2,1	8,3	3,7	20,7	23,8	3,9	16,1	21,4
Edad								
15 a 19 años	11,2	11,9	2,3	7,4	20,3	7,7	20,2	19
20 a 24 años	1,4	14	4,2	21,5	22	3,4	14,2	19,3
25 a 29 años	0,1	7,5	3,8	28,9	22,6	2	14,6	20,5
Situación residencial								
Casa de sus padres	4,9	12,1	4,7	19,2	20,5	4,4	16,5	17,7
Casa propia	0,2	7,4	0,3	23,8	23,8	2,4	16,1	26
Piso compartido	0,3	9,4	3,9	24,8	28,1	5,5	8,6	19,4
Situación económica personal								
Vive de sus ingresos								
Vive de sus ingresos, con ayuda	0,4	8,6	2,9	28	20,8	3,2	14,4	21,7
Vive de ingresos de otros con algunos propios	1,5	9,6	3,4	28,5	21	3	12,3	20,7
Vive de ingresos de otros	1,6	12,1	5,7	21,7	23,2	2,5	13,4	19,8
	7,3	12,7	3,1	11,8	22,5	5,7	19,5	17,4

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004*.

no pueden alcanzar por falta de recursos (cuadro III-28). El deseo de comprar una casa aumenta sensiblemente en el sector de más edad, pero además varía en función de la actual situación de convivencia: ese deseo es más citado por aquellos jóvenes que viven de manera independiente, lo que revela insatisfacción con las condiciones de su vivienda, ya sea por tenerla en régimen de alquiler y desear adquirir una en propiedad, ya por querer mejorar su vivienda actual¹¹¹.

2.6. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y LA INFORMACIÓN

El objetivo central de la Estrategia de Lisboa, «convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y di-

¹¹¹ El Informe del CES 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España* ofrece abundante información acerca de la preferencia de los jóvenes a este respecto, así como sobre las opciones reales en términos de regímenes de tenencia.

námica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», sigue hoy lejos de alcanzarse. En el horizonte de su consecución, el desarrollo y accesibilidad de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) sigue siendo una herramienta fundamental, por su enorme potencial impulsor de la productividad y competitividad económica, la inclusión social y la creatividad cultural, además de su importancia específica para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos¹¹².

A pesar de los avances conseguidos, aún se atraviesa una fase temprana en el despliegue de las nuevas tecnologías. La contribución de las TIC al crecimiento de la productividad en Europa es todavía insuficiente, lo que se deja sentir especialmente en algunos sectores de servicios (financiero, comercio al por mayor y al por menor) y en la industria, rasgo de mejor comportamiento en países como Bélgica, Francia o España¹¹³. Entre los aspectos pendientes de consolidar, se encuentran la mejora de contenidos y servicios, el aumento de participación ciudadana, la reforma del sector público para aumentar su capacidad y eficiencia, la implicación de las TIC como herramienta para la capacitación y el empleo, o el impulso del propio sector industrial de las nuevas tecnologías.

En el escenario europeo, en el año 2004 se ha podido apreciar el progreso de los nuevos Estados miembros en sectores de rápido crecimiento como el de las nuevas tecnologías. En 2001, los entonces Países candidatos redactaron el Plan de Acción e-Europe+, cuyo propósito era aproximarse a los Objetivos de Lisboa¹¹⁴. Desde entonces se han publicado tres Informes de Progreso, el último de los cuales reconoce el esfuerzo realizado por estos países en el proceso de implementación de la sociedad de la información, así como el resultado satisfactorio alcanzado¹¹⁵. En este sentido, es significativa

¹¹² Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, *Retos para la Sociedad de la Información más allá de 2005*. COM (2004) 757 final.

¹¹³ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera, *Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada*. COM (2004) 29 final/2.

¹¹⁴ Países candidatos con la asistencia de la Comisión Europea, «e-Europe+ Action Plan. A cooperative effort to implement the Information Society in Europe» (2001).

¹¹⁵ Conferencia Ministerial Europea, «2001-2003 e-Europe+ Final Progress Report» (2004).

la proximidad de los nuevos Estados miembros a la UE-15 en el ámbito de las TIC, llegando a superar en determinados aspectos los niveles de la media europea.

España mantiene aún niveles comparados insuficientes en buena parte de los indicadores TIC, aunque difieren en función de los ámbitos en que se agrupan: si bien la penetración de banda ancha o la disponibilidad de servicios públicos *on-line* evolucionan favorablemente, otros aspectos, como el gasto en nuevas tecnologías, la incidencia de problemas en red, el comercio electrónico, o la heterogénea situación que el uso de las TIC atraviesa en las distintas Comunidades Autónomas, impiden por el momento una aproximación a la media europea.

Las Comunidades Autónomas vienen realizando un notable esfuerzo de avance de las TIC en España a través de numerosas iniciativas dirigidas fundamentalmente a la difusión de las ventajas de la sociedad de la información (como la Red de Centros de Difusión Tecnológica de la Comunidad de Madrid, el Foro e-gallaecia de Galicia, el Plan InfoMóvil de Cantabria, o los Observatorios de la SI en numerosas autonomías), así como a incrementar la percepción de seguridad y privacidad de la red (caso del Proyecto Seculari@ de la Comunidad Valenciana, la Campaña de Sensibilización Internet Segura de la Fundación Catalana para la Investigación, o las Jornadas de seguridad para las empresas en el País Vasco). Por su parte, prácticamente todas las Administraciones autonómicas, motores impulsores de la sociedad de la información, han emprendido acciones como el desarrollo de «ciudades digitales», entornos basados en redes de alta velocidad y donde buena parte de la población utiliza las nuevas tecnologías de forma habitual¹¹⁶. Con independencia de su ritmo de avance, es evidente que las TIC constituyen un sector estratégico y que contribuyen a impulsar la productividad de otros sectores en España.

2.6.1. Las TIC en el contexto europeo

Las disparidades que caracterizan el escenario europeo, especialmente acusadas entre regiones centrales y periféricas, son otro elemento a considerar en la búsqueda de una mayor cohesión digital en

¹¹⁶ Telefónica, *La Sociedad de la Información en España 2004*.

Europa. Uno de los objetivos del desarrollo tecnológico es facilitar el acceso a colectivos excluidos o menos favorecidos en la sociedad del conocimiento. En este sentido, es fundamental que los resultados de la investigación en TIC se trasladen a la vida cotidiana de los ciudadanos europeos, de forma que pueda medirse su impacto en esferas como el capital social, el bienestar individual y la calidad de vida¹¹⁷.

Uno de los debates mantenidos actualmente en Europa se centra en el impulso de la investigación a través de aspectos como la necesaria infraestructura financiera, la elaboración de programas conjuntos plurianuales, o el reforzamiento del papel de las universidades, tendentes a la consecución de un Sistema Europeo de I+D¹¹⁸. Todo ello implica la armonización de las políticas de ciencia y tecnología, así como acometer mejoras en las destinadas a aumentar la disponibilidad de los servicios TIC, fomentar cambios organizativos en el ámbito laboral¹¹⁹, o facilitar el acceso de los trabajadores a la formación en nuevas tecnologías.

Evolución de los indicadores TIC

Al igual que en otros muchos ámbitos, en el de las TIC se abre el interrogante sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea. Aunque todavía no se dispone de información completa relativa a la implantación de la sociedad de la información en los nuevos países miembros, algunos datos permiten comparar su situación con la de la UE-15 en lo que a TIC se refiere. Si bien todos los indicadores referidos a la media de estos diez países presentan valores inferiores a los alcanzados por la UE-15, en ocasiones la distancia no es tan marcada.

¹¹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de trabajo «eInclusion revisited: The Local Dimension of the Information Society», SEC (2005) 206.

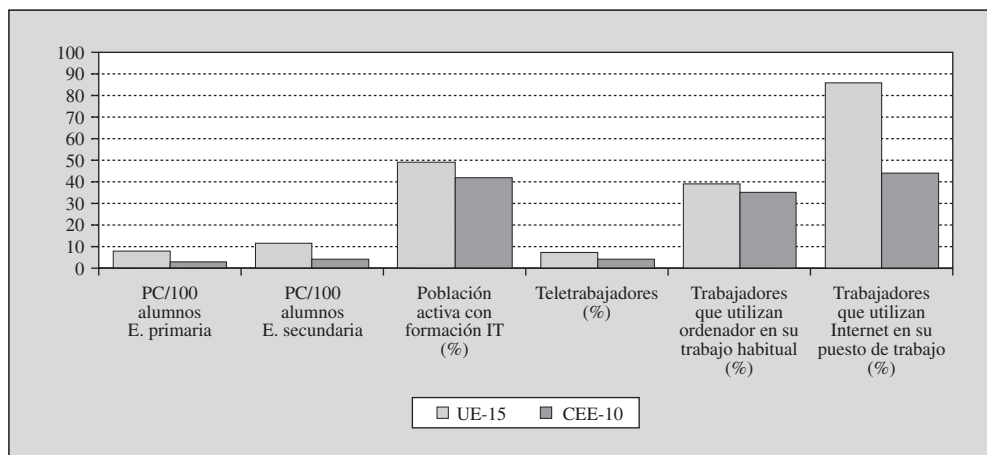
¹¹⁸ Fundación Europea de la Ciencia, *Informe Anual 2003*.

¹¹⁹ Las NTIC promueven y facilitan nuevas formas de organización en el entorno de trabajo (utilización de ordenadores portátiles, Intranet e Internet, videoconferencias, etc). Pero son las actividades empresariales realizadas a través de redes informáticas y organizadas en red —el denominado *e-business*—, las que representan el pilar básico de las transformaciones de la empresa como resultado de la aplicación de las TIC, ya que rediseñan las relaciones jerárquicas e interdepartamentales.

Por otra parte, los valores medios para este grupo de países esconden cierta dispersión, que en ocasiones pone de manifiesto la mejor posición de alguno de ellos respecto a la media de la UE-15. Es el caso de la población activa con formación básica en TIC, que alcanza en la UE-15 el 49 por 100, cifra ampliamente superada por la República Checa (73 por 100); o de la proporción de empleados que utilizan teletrabajo, donde la UE-15 registra el 7 por 100, mientras Eslovenia alcanza el 13 por 100 (gráfico III-20).

La ampliación de la Unión Europea ha puesto de relieve la dificultad para establecer indicadores que recojan adecuadamente la posición relativa de todos los países. En este sentido, a través del *Inventario de indicadores para la evaluación comparada de eEurope 2005*, la Comisión Europea se ha propuesto mejorar la calidad y capacidad de medición de los indicadores TIC, haciendo un mayor uso de las estadísticas oficiales de los Institutos Nacionales de Estadística. Bajo el título genérico de «Estadísticas de la sociedad de la información», los nuevos indicadores se distribuyen entre los relativos a política y los estructurales, correspondientes en líneas generales al acceso de los ciudadanos a Internet, uso y acceso de las empresas a

GRÁFICO III-20
INDICADORES TIC EN LA UE-15 Y PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA, 2003



Nota: CEE-10: Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

Fuente: Comisión Europea, *Central and Eastern Europe Information Society Benchmarks. Survey Results Objective 2* (septiembre 2004).

Internet, e-Administración, e-Educación, e-Salud, compra-venta *on-line*, seguridad TIC, y ancho de banda¹²⁰.

Estos datos muestran la proximidad de los valores correspondientes a los países de nueva entrada respecto a los de los miembros de la UE-15 en algunos indicadores, como la proporción de empresas con acceso a Internet (prácticamente idéntica para Pymes, lo que evidencia la elevada proporción de éstas en todos los países), el gasto en TIC o las empresas que utilizan los servicios de la Administración electrónica. En un ámbito concreto, el de empresas con e-Aprendizaje, las cifras de los nuevos miembros reflejan en media incluso una mejor posición (cuadro III-29).

Las buenas condiciones de cualificación en TIC de este grupo de países constituyen un importante factor de atracción para la inversión desde países de la UE-15. Otros parámetros como los costes laborales, la disponibilidad de especialistas o la presencia de economías de escala a partir de actividades que hoy admiten una gestión remota, favorecen este proceso como consecuencia, en ocasiones, de la propia reestructuración de las empresas. Así, aunque no existen aún estadísticas fiables, es evidente la existencia de cierto grado de externalización en determinados sectores, entre los que destacan las nuevas tecnologías. La «externalización transnacional» del sector TIC, es decir, la migración internacional de inversiones y empleo, alcanza cierta importancia en países como Reino Unido, Francia o Alemania, buena parte de cuyas inversiones se destina a los nuevos miembros¹²¹. En este sentido, destaca el comportamiento de los servicios en tecnología e información, donde la externalización ha crecido un 3,1 por 100 en 2004, y está previsto que alcance el 8 por 100 en 2007.

Los nuevos miembros de la Unión Europea parecen haber apostado claramente por las nuevas tecnologías como motor en su desarrollo económico y social, lo que se observa en el *ranking* elaborado por el World Economic Forum para la sociedad de la información, según el cual destaca la buena posición de Estonia, Malta o Eslovenia, que superan las correspondientes a Irlanda, Bélgica, Italia o España. El resto del grupo queda a una distancia considerable de la UE-15, lo que pone de manifiesto cierto riesgo de «brecha digital», especialmente en regiones del medio rural (gráficos III-21 y III-22).

¹²⁰ Eurostat, New Cronos, *Information Society Indicators*.

¹²¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Outsourcing of ICT and related services in the UE*, Luxemburgo, 2004.

CUADRO III-29

INDICADORES DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA UE-25, 2004

Países	Mercado de Telecomunicaciones (% PIB)	Abonados a telefonía móvil (%)	Acceso a Internet (%)			e-Aprendizaje (%)			Acceso a ancho de banda (%)		
			Usuarios*	Hogares	Empresas	Pymes	Individuos	Empresas	Hogares	Empresas	Tasa penetración
UE-15	3,2	83,5	42	45	90	90	10,6 ⁽ⁱ⁾	18,0	—	55,0	7,6
UE-25	2,6	—	39	42	89	89	—	19,0	—	53,0	6,5
Bélgica	3,4	—	—	—	96	96	—	14,0	—	70,0	14,0
Rep. Checa	4,8	84,0 ⁽ⁱ⁾	20 ⁽ⁱ⁾	15	90	90	—	—	1,0 ⁽ⁱ⁾	38,0	0,7
Dinamarca	3,1	—	70	69	97	97	14,1	9,0	36,0	80,0	15,6
Alemania	3,0	78,5	50	60	94	94	12,2	20,0	18,0	54,0	6,7
Estonia	6,4	65,0 ⁽ⁱ⁾	45	31	90	90	20,6	25,0	20,0	68,0	7,6
Grecia	3,6	—	17	17	88	87	7,8	31,0 ⁽ⁱ⁾	0,0	13,0 ⁽ⁱ⁾	0,2
España	3,2	92,1	29⁽ⁱ⁾	34	87	87	7,5	27,0	15,0	72,0	6,7
Francia	2,5	69,9	—	34	83	82	—	—	—	49,0 ⁽ⁱ⁾	8,2
Irlanda	2,7	85,8	27	40	92	91	6,9	21,0	3,0	32,0	1,7
Italia	3,2	97,6	26	34	87	87	—	8,0	—	51,0	6,1
Chipre	—	58,0 ⁽ⁱ⁾	28	53	82	82	9,6	49,0	2,0	35,0	2,0
Letonia	7,3	39,0 ⁽ⁱ⁾	27	15	85	85	8,7	—	5,0	—	1,5
Lituania	4,8	47,0 ⁽ⁱ⁾	26	12	81	80	19,6	48,0	4,0	50,0	2,5
Luxemburgo	—	—	59	59	85	85	13,5	10,0 ⁽ⁱ⁾	16,0	39,0 ⁽ⁱ⁾	5,7
Hungría	5,5	68,0 ⁽ⁱ⁾	21	14	78	77	10,0	10,0	6,0	—	2,2
Malta	—	70,0 ⁽ⁱ⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	3,5
Países Bajos	3,4	—	—	59	88	88	—	—	20,0 ⁽ⁱ⁾	54,0	14,7
Austria	3,2	—	46	45	94	93	8,4	23,0	16,0	55,0	8,7
Polonia	7,2	36,0 ⁽ⁱ⁾	22	26	85	85	3,5	36,0	8,0	28,0	0,5
Portugal	4,6	89,8	25	26	77	77	5,9	18,0	12,0	49,0	6,4
Eslovenia	4,0	77,0 ⁽ⁱ⁾	33	47	93	93	9,9	30,0	10,0	62,0	3,8
Eslovaquia	3,7	54,0 ⁽ⁱ⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4
Finlandia	3,2	—	63	51	97	97	20,4	—	21,0	71,0	11,0
Suecia	3,7	—	75	—	96	96	4,2	19,0	—	75,0	12,1
Reino Unido	3,7	83,7	49	56	87	86	16,6	—	16,0	44,0	7,4

CUADRO III-29 (Continuación)
INDICADORES DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA UE-25, 2004

Países	Gasto (% PIB)		TIC	e-Comercio (% ventas Internet)	Teletrabajo (1) (% empresas)	Uso e-Administración (% usuarios Internet)		Seguridad en la red: virus (%)	
	TI	C				Individuos	Empresas	Individuos	Empresas
UE-15	3,0	3,4	6,4	2,3	18,0	—	49,0	10,7 ⁽ⁱ⁾	27,0
UE-25	3,0	3,3	6,3	—	16,0	—	52,0	—	26,0
Bélgica	2,9	3,5	6,4	1,5	29,0	—	60,0	—	29,0
Rep. Checa	2,8	4,3	7,1	1,9	4,0	—	75,0	5,3 ⁽ⁱ⁾	27,0
Dinamarca	3,5	3,2	6,7	4,4	45,0	44,0	85,0	24,3	32,0
Alemania	3,0	3,1	6,1	2,7	22,0	33,0	36,0	22,7	23,0
Estonia	2,3	6,3	8,6	1,1	18,0	20,0	84,0	10,4	36,0
Grecia	1,2	3,8	5,0	0,2 ⁽ⁱ⁾	20,0 ⁽ⁱ⁾	8,0	77,0	2,6	43,0 ⁽ⁱ⁾
España	1,7	3,5	5,2	0,4	9,0	—	50,0	12,0⁽ⁱ⁾	29,0
Francia	3,3	2,7	6,0	—	—	14,0	—	—	—
Irlanda	2,0	3,3	5,3	12,8	24,0	—	69,0	9,2	41,0
Italia	1,9	3,4	5,3	1,2	7,0 ⁽ⁱ⁾	—	65,0	—	22,0
Chipre	—	—	—	—	16,0	11,0	35,0	9,1	28,0
Letonia	1,9	5,7	7,6	—	—	13,0	—	11,1	—
Lituania	1,4	4,4	5,8	1,6	10,0	10,0	65,0	12,4	33,0
Luxemburgo	—	—	—	—	24,0 ⁽ⁱ⁾	45,0	65,0 ⁽ⁱ⁾	32,8	24,0 ⁽ⁱ⁾
Hungría	2,4	4,7	7,1	—	5,0	16,0	35,0	9,9	22,0
Malta	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Países Bajos	3,8	3,7	7,5	—	25,0	—	47,0	—	41,0
Austria	3,0	3,4	6,4	1,0	18,0	21,0	74,0	16,2	32,0
Polonia	2,0	5,2	7,2	1,3	4,0	13,0	74,0	9,6	22,0
Portugal	2,0	5,1	7,1	1,3	13,0	13,0	57,0	5,6	26,0
Eslovenia	2,1	3,1	5,2	—	16,0	13,0	47,0	13,8	29,0
Eslovaquia	2,2	3,8	6,0	—	—	45,0	—	19,3	—
Finlandia	3,7	3,4	7,1	—	31,0	39,0	92,0	20,7	30,0
Suecia	4,4	4,3	8,7	2,8 ⁽ⁱ⁾	39,0	—	—	—	—
Reino Unido	4,2	3,7	7,9	2,3	—	22,0	33,0	19,5	—

* Al menos una vez a la semana.

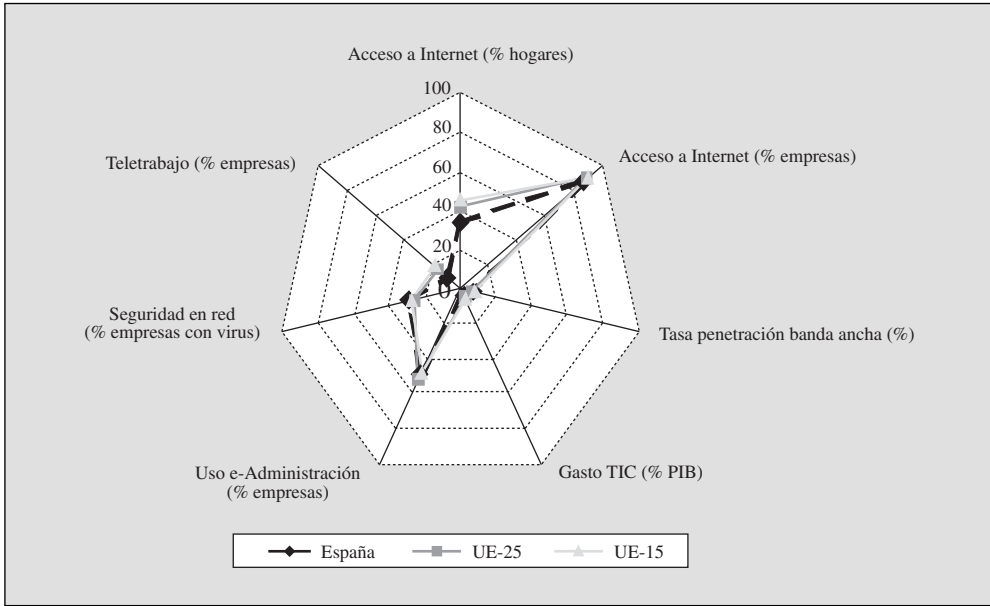
TI: Tecnologías de la Información.

C: Telecomunicación.

(i) Cifras relativas a 2003.

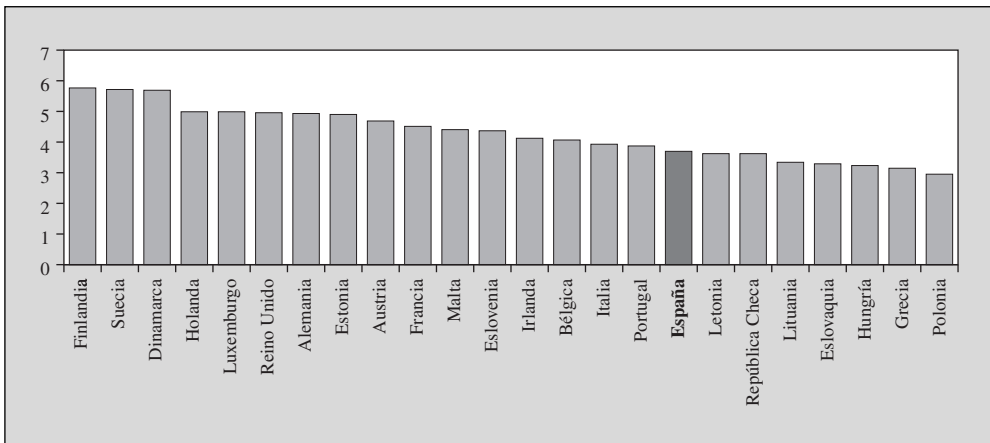
Fuente: Eurostat (febrero-abril 2005); (1) eEurope+ Benchmarking (Enterprise Survey).

GRÁFICO III-21
INDICADORES DE CONTRASTE UE-25, UE-15 Y ESPAÑA, 2004



Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales, Ciencia y Tecnología* (2005).

GRÁFICO III-22
RANKING DE PAÍSES DE LA UE-25 EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, 2004
 (Excepto Chipre)



Fuente: World Economic Forum, *The Lisbon Review. An Assessment of Policies and Reforms in Europe* (2004).

En cuanto al uso de la Administración electrónica, la situación de las empresas españolas se encuentra en el entorno de la media de la UE-25, que supera la alcanzada por la UE-15 y pone de manifiesto cómo la mitad de las empresas con acceso a Internet utilizan estos servicios, si bien con mayor intensidad para la búsqueda de información frente a otros usos (obtención o envío de formularios, etc.), al igual que ocurre con los usuarios particulares.

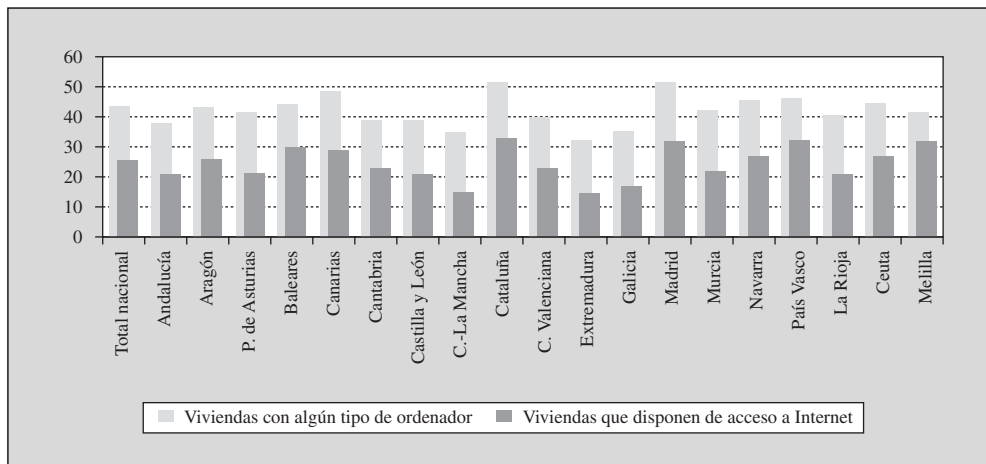
En relación a los problemas de seguridad en la red, uno de los de mayor incidencia, como es la presencia de virus informáticos, se ha reducido ligeramente en la Unión Europea ampliada respecto a la UE-15. Si se consideran los datos relativos a empresas, España registra problemas en una proporción mayor que la media europea, alcanzando a un 29 por 100 del total de las que tienen conexión a Internet.

España alcanzó en 2004 el 5,2 por 100 respecto al PIB en términos de gasto en TIC, viéndose superada no sólo por la media europea, sino por casi todos los valores correspondientes a los países de la ampliación, y ocupando la segunda peor posición sólo por delante de Grecia. Otros indicadores, como los referidos a empresas con formación *on-line*, o acceso a banda ancha, manifiestan una mejor posición en España al superar en ambos casos la media europea.

La penetración de las TIC continúa siendo desigual España. Por un lado, aunque es evidente el esfuerzo realizado por todas las Comunidades Autónomas desde 1998, en algunas Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha y Extremadura la proporción de usuarios entre la población apenas alcanza la cuarta parte, mientras que en otras como Madrid y País Vasco la proporción está en torno al 40 por 100. Por otro, puede observarse la gran distancia todavía existente entre la proporción de viviendas con ordenador (en media 43,3 por 100), y aquellas que tienen conexión a Internet (25,3 por 100), que se acentúa en los casos de las Comunidades Autónomas con una peor posición respecto a estos indicadores, como Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia (gráficos III-23 y III-24).

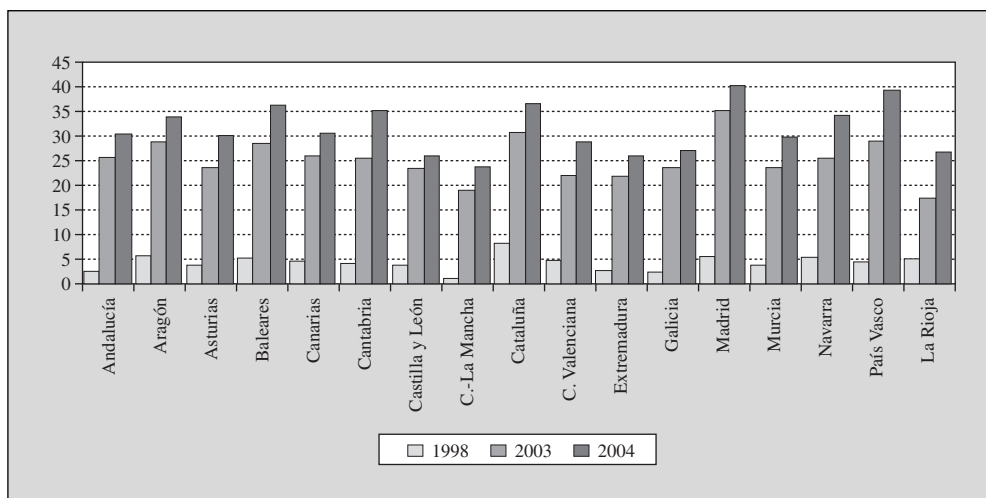
Los índices sintéticos internacionales sobre el uso y difusión de las TIC, elaborados a partir de diversos subíndices, analizan la posición comparativa de distintos grupos de países y coinciden en asignar una posición desfavorable para España (recuadro III-8), en línea con los resultados extraídos de los indicadores de Eurostat

GRÁFICO III-23
VIVIENDAS CON ORDENADOR Y ACCESO A INTERNET, 2003
 (Porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares*, 2003.

GRÁFICO III-24
USUARIOS DE INTERNET EN EL ÚLTIMO MES POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS, 1998-2004*
 (Porcentaje)



* Octubre-noviembre 2004.

Fuente: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), *Estudio General de Medios*.

RECUADRO III-8
**RESULTADOS DE LOS ÍNDICES TIC SINTÉTICOS EXTRAÍDOS
 DE INFORMES INTERNACIONALES**

- World Economic Forum: *Informe de Competitividad Global 2003/2004*. El índice ICG se compone de tres subíndices (desarrollo macroeconómico, calidad de instituciones públicas y desarrollo tecnológico). Posición española = 21 de 102 países (puntuación 4,94 sobre 7). España entra en el grupo de países no innovadores y su índice tecnológico procede de tres subíndices: innovación, adopción tecnológica y TIC. Para 2003 obtuvo una puntuación de 4,72 sobre 7. Se concluye que España disfruta de un alto potencial de desarrollo en el sector tecnológico, y debe mejorar su competitividad.
- World Economic Forum: *Global Information Technology Report 2004-2005*. El capítulo «Análisis de la Difusión y Uso de las TIC en las naciones» evalúa el nivel relativo de desarrollo TIC en 104 países a través del *Networked Readiness. Index Ranking*, basado en tres pilares: marco legal y mercado; preparación de usuarios, empresas y gobiernos; y niveles reales de uso. España ocupa la posición 29 con una puntuación de 0,43 (oscila entre 1,73 de Singapur y -1,69 de Chad).
- World Economic Forum: *The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe*. El índice se compone de 8 subíndices, dos de los cuales son Sociedad de la Información e I+D+i. Para el índice global España ocupa el puesto 12 entre los 15 países de la UE-15, y en el 16 para el conjunto de la UE-25 con una puntuación de 4,47 (oscila entre 5,8 y 3,25). La clasificación en Sociedad de la Información (3,71) le sitúa en el puesto 18 y para I+D+i en el 11 respecto a la UE-25. Otro subíndice que incide en el ámbito de las TIC es el relativo a Industrias en Red (entre las que se encuentra el sector de telecomunicaciones), para el que España, con 5,34 puntos, ocuparía el puesto 12.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU): *Informe sobre el desarrollo mundial de las Telecomunicaciones 2003*. Índice de Acceso Digital (IAD), evalúa la capacidad de los usuarios de un país para el acceso y uso de las NTIC. Subíndices: infraestructura, asequibilidad, conocimientos, calidad y utilización real de las TIC. De 178 países España ocupa la posición 29, con una puntuación de 0,67 (escala de 0 a 1).
- International Data Company (IDC): *2003 IDC/World Times Information Society Index (ISI)*. Este índice analiza desde los años noventa la habilidad de 55 países para utilizar las tecnologías de la información para el avance tecnológico, y alcanzar objetivos socioeconómicos. Se basa en estadísticas sobre uso de ordenador e Internet, comercio electrónico, infraestructura de telecomunicaciones, suscriptores de ancho de banda y telefonía móvil, y niveles educativos. España ocupa el lugar 21.

Fuente: Elaboración propia.

(cuadro III-29). Entre las conclusiones del Informe sobre Competitividad elaborado por el *World Economic Forum* destaca la inclusión de España en el grupo de países no innovadores, aunque se le reconoce un elevado potencial de desarrollo en el sector tecnológico.

Avances en materia de calidad y seguridad de las redes

Los retos actuales en relación al incremento de la demanda de los servicios ofrecidos por las nuevas tecnologías y a la mejora de la oferta de estos servicios, son función directa de una difusión de más calidad, de la mayor seguridad en las comunicaciones y del aumento

de garantías en la protección de los datos. Entre los aspectos que contribuyen a la difusión de estos servicios se encuentran la intercomunicación electrónica de las Administraciones Públicas, la liberalización de los servicios ofrecidos en el mercado interior europeo, o la puesta a punto de la infraestructura que permita un acceso de los servicios a mayor velocidad¹²².

La seguridad en las comunicaciones y la protección de datos son el objetivo que se persigue con la creación de nuevos organismos que velen por la seguridad de las comunicaciones o el análisis y seguimiento de la seguridad de las redes¹²³.

La incorporación de nuevos países a la Unión Europea plantea hacer frente a cambios y retos importantes en el ámbito de las TIC¹²⁴, como mejorar la confianza y fiabilidad de las redes, incluyendo las actuaciones dirigidas a dar seguridad en el uso infantil de Internet, fomentar los sistemas de gestión de riesgos, impulsar acciones dirigidas a combatir la difusión de comunicaciones comerciales no solicitadas, y a proteger la intimidad.

Banda ancha: factores del impulso de la demanda

La banda ancha (BA) hace posible la oferta de contenidos avanzados, facilita el desarrollo y la prestación de nuevos servicios en mejores condiciones que los ya existentes y permite reorganizar los procesos laborales y de producción. Esta nueva infraestructura tecnológica permite que servicios como el comercio electrónico, la educación a distancia, la asistencia sanitaria o los prestados por parte de la Administración electrónica adquieran una mayor versatilidad y velocidad. El crecimiento de estas conexiones se está concentrando sobre todo en zonas urbanas, ante la escasa rentabilidad de zonas alejadas o

¹²² Comisión Europea, Programa «Intercambio de datos entre Administraciones» (IDA II), Informe Final de Evaluación (8 de noviembre de 2004). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, COM (2004) 2 final. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Conectando Europa a alta velocidad: evolución reciente del sector de las comunicaciones electrónicas*. COM (2004) 61 final.

¹²³ Reglamento (CE) núm. 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo sobre *Las comunicaciones comerciales no solicitadas o spam*. COM (2004) 28 final.

¹²⁴ Comunicación de la Comisión Europea, *Retos para la sociedad de la información europea con posterioridad a 2005*. COM (2004) 757 final.

poco pobladas para las que sería necesario incrementar la cuota de financiación pública. Pese a todo, en muchos países europeos ya se han puesto en marcha estrategias para el despliegue de BA en enclaves inicialmente excluidos de su cobertura (recuadro III-9)¹²⁵.

RECUADRO III-9
ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA
ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15
 (Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Alemania	Alemania21: Partenariado público-privado destinado a impulsar la SI en Alemania. Deutsche Telekom abarca el 88 por 100 del mercado.	La penetración de BA alcanza el 5,7 [DSL (1) es la tecnología dominante (96 por 100)]; el Gobierno no considera necesarias ayudas públicas, siendo su prioridad actual estimular la reestructuración de operadores de cable. Un eje central de la Estrategia es la e-Administración: desarrollo e-DNI en 2008, servicios de e-Salud, provisión de 440 servicios públicos <i>on-line</i> . La mayoría de las escuelas están conectadas a Internet. Se lanzará una campaña informativa para promocionar el uso de BA en las Pymes.
Austria	La Estrategia fue propuesta por el Ministerio de Transportes, Innovación y Tecnología.	La penetración de BA es del 7,6 por 100. Es uno de los pocos países donde los suscriptores de cable superan a los de DSL (55 y 45 por 100, respectivamente). Austria Telekom representa el 75 por 100 del mercado en el primer caso. En fase de elaboración un mapa de zonas excluidas de cobertura. El acceso a Fondos Estructurales está aún en discusión, aunque se ofrecen incentivos financieros en todo el país. Los proyectos de e-Administración son claves en la política de demanda (tarjeta del ciudadano, firma electrónica, etc.); todas las Administraciones Públicas y el 99 por 100 de las escuelas están conectadas a Internet (en este último caso, el 25 por 100 disponen de BA). La iniciativa «Protec 2000+» impulsa el uso de BA en Pymes.
Bélgica	Objetivo: conseguir en 2006 conexión para 2,5 millones de hogares y 500.000 Pymes/profesionales independientes, mediante mejora de servicios y reducción de precios.	Cobertura de zonas inicialmente excluidas; lanzamiento en 2002 de aplicaciones interactivas (como <i>renta on line</i>); conexión de centros públicos desde 2002; presencia de actividades de <i>marketing</i> para mostrar las ventajas de la tecnología de banda ancha en Pymes.
Dinamarca	Vigente la Estrategia de 2001: «De hardware a contenidos, Estrategia para un acceso a Internet rápido, barato y seguro en Dinamarca».	Es líder en términos de penetración de BA, ya que alcanza al 95 por 100 de la población; se han previsto incentivos fiscales para fomentar la conexión de empresas, estimulando además el desarrollo de aplicaciones de BA desde instituciones públicas (conectadas en su casi totalidad); se prevé asistencia técnica para el lanzamiento de portales electrónicos en Pymes.

¹²⁵ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha*. COM (2004) 369 final.

RECUADRO III-9 (Continuación)
ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA
ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15
(Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
España	La Estrategia se basa en tres objetivos: promover la accesibilidad en zonas desatendidas; estimular el uso de servicios SI entre regiones desfavorecidas; y promover el uso de TIC para el crecimiento económico.	La tasa de penetración de BA es del 5,6 por 100, principalmente repartido entre DSL (75 por 100) —mercado dominado por Telefónica (74 por 100)— y cable (24 por 100). Se pretende alcanzar el 10 por 100 a finales de 2005, y para ello se propone: realizar un mapa de cobertura de zonas infraatendidas; utilización por parte de los operadores de fondos previstos en la Ley de Presupuestos, fondos de la Administración Pública y Estructurales. Algunas iniciativas se dirigen a impulsar la conectividad en el sector público (red.es, educación.es, etc.).
Finlandia	Objetivo: alcanzar en 2005 1 millón de conexiones de BA, elevando la competitividad en la provisión de servicios y contenidos, particularmente de bucle local.	Ocupa la 5.ª posición en el <i>ranking</i> de la Unión Europea de penetración de BA (9,5 por 100 de la población). La clave de la elevada competitividad del mercado es el «modelo de acceso compartido» (propietarios de inmuebles compran el acceso y lo comparten entre los usuarios vía Red de Área Local). Dispone de un mapa de cobertura, y de estrategias regionales basadas en estimaciones futuras de demanda y condiciones locales de mercado; la práctica totalidad de las Administraciones Públicas, escuelas y bibliotecas, así como todos los hospitales están conectados a BA.
Francia	Plan para la Sociedad de la Información 2004-2007 (anunciado en 2002). Objetivo: alcanzar 10 millones de usuarios en 2007. France Telecom. Posee el 59 por 100 del mercado.	La penetración de BA alcanza el 6,2 por 100 de la población, y la plataforma dominante es DSL (89 por 100). La Estrategia se propone estimular el uso regional de los Fondos Estructurales para impulsar la BA (por ejemplo, eliminar obstáculos administrativos); desarrollar 140 servicios innovadores; estimular la constitución de redes de expertos sanitarios y el uso compartido de dossiers médicos. Todos los hospitales públicos y muchas escuelas están conectados a Internet. Una de las mayores prioridades es estimular la conexión en Pymes.
Grecia	Libro Blanco sobre Estrategia Nacional de Banda Ancha (2002).	Escasa penetración BA (0,1 por 100). Despegue inicial del mercado, cuya plataforma tecnológica básica es DSL (86 por 100). Los puntos centrales del Libro Blanco son la creación de mercados competitivos, la intervención pública en zonas desatendidas, y la importancia de la SI como motor de la cohesión social.
Holanda	La Estrategia, lanzada en 2002, se estructura alrededor de cinco ejes: legislación, distribución del conocimiento, agregación de la demanda, coordinación de iniciativas gubernamentales y formación de grupo asesor de alto nivel.	Con el 11,9 por 100 de su población conectada, éste es un país líder en términos de penetración a BA. El mercado está igualmente repartido entre DSL y cable, estando el primero dominado por KPN (79 por 100). La fuerte competitividad se traduce en bajo coste para la prestación de servicios BA. Entre las iniciativas pueden citarse la creación de demandas agregadas entre consumidores y gobiernos para estimular la oferta en áreas excluidas, como ocurre con la demanda regional intersectorial agregada entre consumidores, escuelas, hospitales, bibliotecas y empresas, que fomenta la prestación de servicios en zonas rurales. Existen incentivos financieros.

RECUADRO III-9 (Continuación)
ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA
ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15
 (Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Irlanda	Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. La Estrategia se ocupa de la infraestructura de BA, marco legal, e-Comercio, aprendizaje permanente y e-Inclusión.	Pese a la elevada penetración de las TIC, la de BA alcanza al 0,9 por 100 de la población. El Plan prevé la construcción de anillos de fibra óptica de alta velocidad en 19 ciudades («redes metropolitanas»), que proveerán BA a empresas, escuelas, hospitales y usuarios privados. Además, se pretende instalar acceso a BA en todas las ciudades con más de 1.500 habitantes. Se desarrollarán iniciativas para el impulso de nuevas aplicaciones y contenidos.
Italia	En 2001 el Ministerio de Comunicación estableció un equipo de trabajo de BA, que pasó a Comité Permanente en 2002. Los objetivos de la Estrategia son estimular la inversión en infraestructura, así como la demanda a través del desarrollo de contenidos digitales y servicios de innovación <i>on-line</i> .	La BA alcanza al 4,8 por 100 de la población. El mercado está dominado por tecnología DSL (79 por 100), no existiendo servicios de BA a través de cable módem; Telecom Italia posee el 77 por 100 del mercado DSL. Se desarrollará un mapeado de zonas infraatendidas (Observatorio de BA); se establecerá interconexión de red entre Administraciones Públicas; se impulsarán proyectos de e-Administración, e-Aprendizaje y e-Salud. Actualmente tienen conexión a Internet el 30 por 100 de las oficinas de Administración Pública, el 80 por 100 de las escuelas, y el 7 por 100 de los hospitales, y se pretende alcanzar en 2005 el 80, 100 y 85 por 100 respectivamente. Se promocionará el uso de TIC en Pymes.
Luxemburgo	El Gobierno se propone asegurar un acceso a BA asequible para el 95 por 100 de la población en 2005.	La tasa de penetración de BA es de 2,8 por 100, con un mercado dominado por DSL, donde EPT posee una cuota del 90 por 100. Los precios de acceso están entre los más elevados de Europa. Un mapa de cobertura de infraestructura revela que entre el 6 y 8 por 100 de la población no tiene posibilidad de acceso; el Gobierno impulsará tecnologías UMTS para ampliar la conectividad. Además, se está impulsando el uso de aplicaciones en el sector público. Todas las Administraciones, escuelas secundarias y hospitales están conectados a Internet.
Portugal	La Iniciativa Nacional de Banda Ancha se inscribe en el Plan para la SI, y se propone alcanzar una cobertura del 50 por 100 en hogares y empresas para 2005.	Con una penetración del 4,9 por 100, la BA se difunde básicamente a través de cable módem, siendo Portugal Telecom el proveedor dominante de cable y DSL (87 por 100 del mercado DSL). Entre sus iniciativas destaca el establecimiento de Redes de Comunidad para el acceso a Internet desde zonas no favorecidas, contemplando el posible uso de Fondos Estructurales. El Plan de Acción e-Gobierno incluye la conexión de escuelas, hospitales y Administraciones Públicas, así como aumentar el número de puntos de acceso público a Internet. Se estimulará el uso de Internet en Pymes, y se implementarán 500 proyectos de contenido multimedia para 2005.
Reino Unido	El Programa se propone ser el mercado de BA más competitivo del G7 en 2005. El progreso se mide bianualmente a través de indicadores de precio, régimen normativo, disponibilidad y mercado.	El 5,3 por 100 de la población dispone de conexión a BA, representando la tecnología DSL el 57 por 100. Los Cuerpos Regionales de Agregación trabajan en la agregación de demanda (Administración Pública, escuelas y hospitales), utilizando Fondos Estructurales para estimular estas iniciativas en zonas rurales. Además, existe un partenariado entre industria y Gobierno para estimular el uso de TIC especialmente en Pymes.

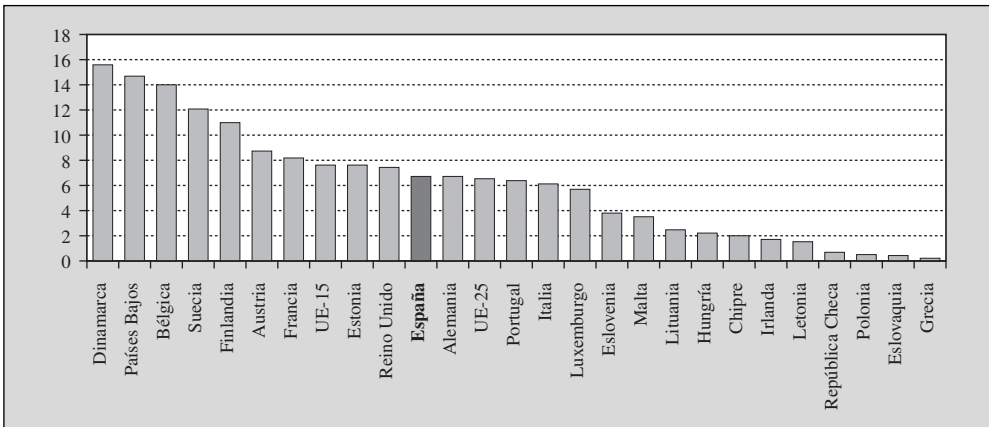
RECUADRO III-9 (Continuación)
ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15
 (Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Suecia	El Gobierno se propone conectar a BA todos los hogares y empresas en los próximos años.	Lidera los mercados europeos de BA junto con Dinamarca, Bélgica y Holanda, con el 10,4 por 100 de población conectada. DSL es la tecnología dominante del mercado (60 por 100). El Gobierno quiere asegurarse de que la infraestructura llegue a todo el país, estableciendo subvenciones e incentivos financieros para el periodo 2000-2005. Casi todas las Administraciones Públicas y escuelas, así como todos los hospitales disponen de conexión de BA; la proporción de Pymes asciende al 62 por 100 disponiendo de programas específicos para incrementar su competitividad.

(1) DSL: Línea de Abonado Digital, posibilita un ancho de banda de transmisión por pares de cobre similar a la proporcionada por la red de fibra óptica, cable coaxial o acceso radio.
 Fuente: Elaboración propia a partir de: Comunicación de la Comisión Europea, *Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha*. COM (2004) 369 final, Anexos.

En España la tasa de penetración de la banda ancha ha crecido a buen ritmo desde 2002, situándose en 2004 entre los once primeros países del entorno de la UE-25: el 6,7 por 100 del total de conexiones a Internet se realiza con banda ancha en España, frente al 6,5 de la UE-25 o el 7,6 por 100 de la UE-15 (gráfico III-25). Por su parte, el INE

GRÁFICO III-25
TASA DE PENETRACIÓN DE BANDA ANCHA EN EUROPA, 2004
 (Porcentaje sobre el total de conexiones a Internet)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales, Ciencia y Tecnología* (2005).

registró en 2003 un total de 3,6 millones de viviendas con conexión a Internet, de las que el 35,4 por 100 lo están a través de banda ancha.

Es evidente el rápido despliegue y adopción de la banda ancha en la Unión Europea, pese a que aún se mantienen diferencias entre sus Estados miembros debido, fundamentalmente, a la distinta disponibilidad de infraestructura. Además, los mercados competitivos favorecen un mayor crecimiento, al ejercer un efecto positivo en la relación precio/rendimiento e incrementar las posibilidades de elección del consumidor.

Las estrategias nacionales para el impulso de la banda ancha en Europa, cuya preparación se acordó en la Cumbre Europea de primavera de 2003 (UE-15), afectan tanto al despliegue de infraestructuras como al fomento de su utilización, tratando de prestar una atención especial a aquellas zonas no suficientemente cubiertas, basándose en lo establecido en el Consejo Europeo de Telecomunicaciones de marzo de 2004. Todas ellas tienen una serie de programas en común (cobertura de zonas excluidas, estímulo del uso en el sector público, conexión de Administración Pública, escuelas y hospitales y conexión de Pymes), ofreciéndose en la síntesis algunas iniciativas diferenciales (recuadro III-9).

2.6.2. La Sociedad de la Información en España

*Plan para
impulsar la
e-Administración*

El Plan de Choque de 2003 para el impulso de la Administración electrónica en España¹²⁶ planteaba un avance en la oferta de servicios telemáticos públicos, con el objetivo de garantizar una mayor accesibilidad de todos los ciudadanos a los mismos en los ámbitos nacional, autonómico y local, desde cualquier entorno (laboral, educativo, sanitario, privado, etc.). Pretendía además estimular el uso de todas las lenguas cooficiales y otros idiomas, y mejorar la coordinación e intercomunicación de las Administraciones, mediante protocolos que aseguren la privacidad y fiabilidad de cualquier trámite.

Aún es pronto para comprobar los efectos de este Plan, pero se detecta cierta ralentización de la actividad. En 2003, la proporción

¹²⁶ Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Administraciones Públicas, *Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España*, 8 de mayo de 2003.

de servicios públicos españoles disponibles en red era del 40 por 100, exactamente igual a la alcanzada un año antes, con el efecto de que mientras en 2002 la posición era favorable en relación al 36 por 100 de la UE-15, en 2003 ya se detectaba un desfase del 5 por 100.

De la oferta disponible por el momento se beneficia el 50 por 100 de las empresas que acceden a Internet (casi el 58 por 100 según el INE), cuya utilización está fundamentalmente orientada a la búsqueda de información, aunque es también creciente para la obtención y envío de impresos, destacando las empresas españolas en relación a la media de la UE-15. En el uso de los servicios electrónicos por parte de los individuos, España se encuentra en el entorno de la media europea para los cuatro usos fundamentales¹²⁷, pero especialmente para búsqueda de información.

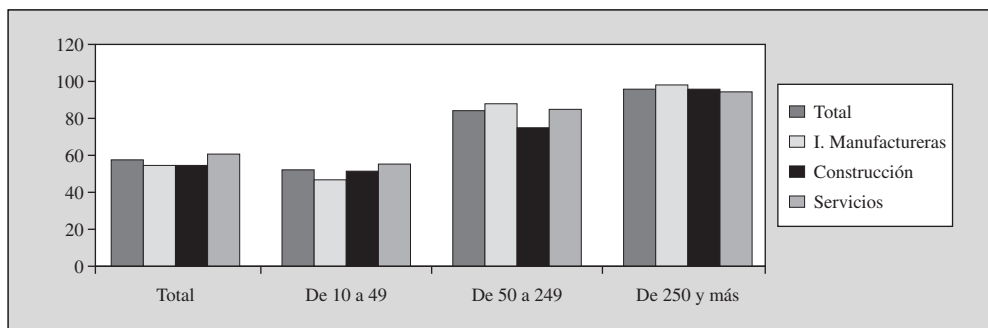
El uso de los servicios proporcionados por la e-Administración en el sector empresarial varía en función del tamaño de la empresa: las grandes (250 y más empleados) son usuarias casi en su totalidad, frente a algo más de la mitad de las Pymes, si bien se mantiene en todos los casos la proporción de los objetivos perseguidos. Este comportamiento se reproduce por sectores, aunque quizás sea el sector servicios el que más fielmente se ajusta al del total de empresas (gráfico III-26).

Por Comunidades Autónomas, los usuarios de Internet de Cataluña, Madrid, Asturias, Extremadura y Aragón destacan sobre la media nacional por la intensidad de búsqueda informativa proporcionada por los servicios electrónicos de las respectivas Administraciones; por su parte, son las empresas ubicadas en Navarra, La Rioja, Madrid, el País Vasco o Castilla y León las que se desmarcan en la utilización de estos servicios (gráfico III-27).

La dinamización de la oferta *on-line* de servicios de la Administración Pública española es evidente, como también lo es la respuesta de los usuarios, especialmente en las opciones de menor riesgo, como la búsqueda de información, evolucionando más lentamente las que afectan de forma más directa a la privacidad de los datos.

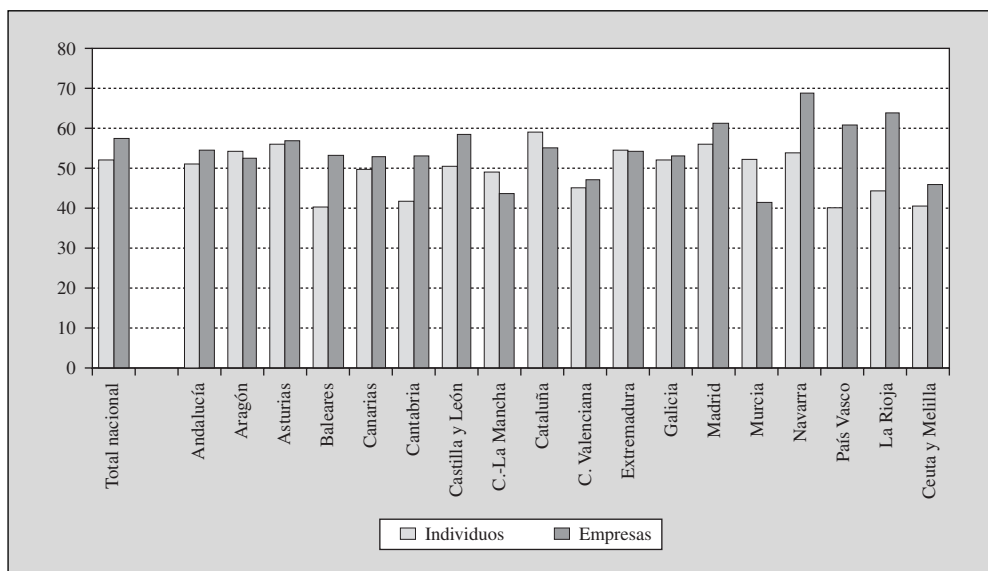
¹²⁷ Las estimaciones sobre la interacción del usuario con la Administración Pública a través de Internet se realizan según los usos considerados más importantes: búsqueda de información, conseguir impresos o formularios, devolver impresos cumplimentados, o gestión electrónica completa.

GRÁFICO III-26
USO DE E-ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA POR SECTOR
Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2003
 (Porcentajes)



Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico 2003*.

GRÁFICO III-27
INTERACCIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA BÚSQUEDA
DE INFORMACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2003
 (Porcentajes sobre el total de usuarios Internet)



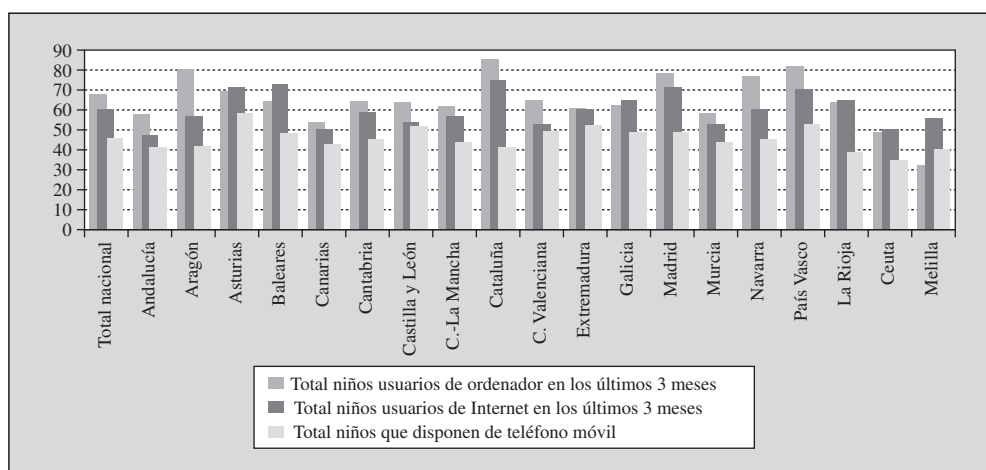
Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico 2003* y *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares 2003*.

El uso de Internet por parte de la población más joven presenta una notable utilidad como instrumento de apoyo educativo, si bien genera cada vez mayor inquietud la posibilidad de acceso indiscriminado a todos los contenidos, incluidos los destinados a usuarios adultos. En este sentido, los datos referidos a España confirman la existencia de una elevada proporción de usuarios infantiles (10 a 14 años), que ha experimentado un evidente crecimiento entre 2003 y 2004 (del 50,5 al 60,2 por 100). Algunas Comunidades Autónomas se sitúan bastante por encima de la media, como Cataluña, Asturias, Baleares, Madrid y el País Vasco (gráfico III-28).

*Usos de Internet:
retos y soluciones*

La proliferación del correo basura (*spam*), y la resolución de conflictos motivados por la prestación de servicios de la sociedad de la información¹²⁸ son fenómenos que desde hace varios años vienen impulsando en España la aplicación de códigos de conducta como instrumentos de autorregulación por parte de corporaciones, asociaciones y organizaciones, destinados a la protección de los usuarios. Sin embargo, no ha sido hasta 2004 cuando se ha creado un distintivo de identificación de aquellos códigos de conducta que realmente

GRÁFICO III-28
USO DE LAS TIC ENTRE NIÑOS DE 10-14 AÑOS, 2004



Fuente: INEBase, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares 2004*.

¹²⁸ Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico.

ofrezcan garantías¹²⁹. Este nuevo «distintivo público de confianza en línea» permitirá la identificación de los prestadores de servicios que cumplan determinados requisitos relativos a los siguientes aspectos: el grado de accesibilidad a contenidos de consumidores y usuarios con alguna discapacidad; las medidas concretas en materia de protección de menores; la clasificación y etiquetado de contenidos; y las instrucciones sobre sistemas de filtrado de contenidos.

Estos prestadores de servicios deberán adoptar, además, uno de los sistemas arbitrales o de resolución extrajudicial de conflictos que figure en la lista de la Comisión Europea sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos.

*Banda ancha
para la
convergencia
tecnológica*

Al objeto de acortar distancias en lo que a nuevas tecnologías se refiere, y como parte de la Estrategia Nacional de BA, el Gobierno español en colaboración con las empresas y las Comunidades Autónomas, está elaborando un Plan de Convergencia con Europa que tratará de mejorar la posición competitiva y consolidar la utilización de las TIC de España. El Plan estará integrado por un conjunto de programas, entre los que jugarán un papel fundamental aquellos relativos a la dotación de conexión a Internet de banda ancha en los centros educativos y las Pymes (creando para estas últimas una línea financiera de prioridad, denominada «Préstamo Tecnológico»), o a incrementar los accesos públicos a Internet.

La implantación de BA será un requisito imprescindible para otro de los procesos tecnológicos más controvertidos en los últimos años: la televisión digital. La transición de la televisión analógica a la digital (evolución de las emisiones tradicionales a un formato digital) supone una mejora en la calidad y una diversificación de los servicios prestados a través de imagen y sonido, y supone también un estímulo a la convergencia tecnológica, ya que permitirá en el corto o medio plazo su difusión a través de otros dispositivos y plataformas tecnológicas (Internet, telefonía móvil).

El panorama actual de emisión televisiva de pago en España está dominado por la plataforma de satélite, primera tecnología en digi-

¹²⁹ Real Decreto 292/2004, de 20 de febrero, por el que se crea el Distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y se regulan los requisitos y procedimiento de concesión. Desarrolla la previsión contenida en la disposición final octava de la Ley 34/2002.

talizarse. Pero desde hace unos años se viene planteando este proceso en la televisión terrestre (TDT)¹³⁰, modelo de emisión en abierto basado en ingresos por publicidad que sustituirá progresivamente a la tradicional televisión en abierto. A finales de 2004 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Impulso de la Televisión Digital Terrenal, al objeto de superar el estancamiento en el despliegue e implantación de esta tecnología. Entre otras acciones, este Plan contempla la modificación del Plan Técnico Nacional de TD, la asignación de las frecuencias libres en TDT de 1998 de cobertura estatal, el adelanto en dos años de la fecha límite del periodo de transición a la TDT (el denominado «apagón analógico» tendrá lugar a principios de 2010 en lugar del 1 de enero de 2012), así como la coordinación de las fechas de lanzamiento de las televisiones de ámbito nacional con las autonómicas y locales digitales¹³¹.

3. PROTECCIÓN SOCIAL

El análisis de las principales características de la protección social en España comienza, como viene siendo habitual en esta Memoria, con una referencia al contexto comparado europeo. En 2004, la ampliación de la Unión marcó un nuevo escenario a partir de las condiciones que presentan los nuevos Estados miembros en su situación social y económica y en sus sistemas de protección social, de las que se exponen algunos de los principales rasgos. Por otro lado, se ofrece una aproximación, a partir de la información que proporciona el sistema de estadísticas SEEPROS, a la posición relativa en que se encuentra España en términos de convergencia con la Unión Europea en aspectos como la intensidad de la protección social o la atención a necesidades de importancia creciente en los últimos años, entre otros. En un contexto en el que las políticas nacionales se encuentran orientadas al seguimiento de objetivos definidos a nivel comunitario, dentro del sistema de coordinación abierta, se exponen algunas tendencias principales dentro del panorama de la protección social en

¹³⁰ Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrenal, y Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local, modificado por Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre.

¹³¹ Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo (Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2004).

Europa, como la definición de políticas de envejecimiento activo o la protección a las situaciones de dependencia.

Se analizan, también, las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, fundamentalmente las pensiones, por su trascendencia como principal mecanismo de garantía de rentas sustitutorias de los ingresos por trabajo para una gran parte de la población, y como pilar esencial del sistema de protección social en su conjunto. Otras funciones del sistema, como la asistencia sanitaria, han sido tratadas anteriormente, como parte de los servicios públicos que aseguran la calidad de vida (Capítulo III, epígrafe 2.2). El análisis del sistema de protección social continúa con la exposición de los principales datos del año en la protección por desempleo. Asimismo, se analiza la evolución en el año de la previsión social complementaria, tanto en las principales cifras que dan cuenta del grado de implantación de los diferentes instrumentos en que se materializa, como en los desarrollos normativos con los que se pretende impulsar. Por último, la panorámica del sistema se completa con las políticas de inclusión social y el desarrollo e implantación de los servicios sociales, de los que se ofrece un análisis del nivel de prestaciones básicas contenidas en el Plan Concertado en Corporaciones Locales, así como de otros instrumentos dirigidos a colectivos que presentan necesidades específicas.

3.1. PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

La mejora y adaptación de los sistemas nacionales de protección social (pensiones, políticas de lucha contra la pobreza e inclusión social, y sanidad), se lleva a cabo en el marco del método abierto de coordinación, en el que se prevé definir nuevos objetivos comunes y una mayor interrelación tanto de naturaleza interna, entre los tres pilares de la protección social, como externa, en relación con la coordinación de las políticas macroeconómicas y la Estrategia Europea de Empleo, así como el uso de indicadores comunes y la mejora de la información estadística, todo ello en el horizonte de 2006.

El desarrollo de la coordinación de la protección social a nivel europeo implicará la elaboración de una nueva ronda de planes de estrategia nacional en materia de pensiones e inclusión social, a lo largo de 2005, la aplicación del método abierto de coordina-

ción en el campo de la sanidad, y la plena incorporación de los nuevos Estados miembros a dicho sistema de coordinación. En este marco, asimismo, el Consejo y la Comisión adoptaron en el mes de marzo de 2005 el *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*.

3.1.1. La protección social en la Europa ampliada

Una panorámica de las magnitudes de gasto e ingresos de los sistemas de protección social en la Unión Europea, a partir de la información que proporciona el sistema europeo SEEPROS, debería presentar en esta ocasión la oportunidad, no sólo de conocer la evolución interanual en la UE-15, sino asimismo permitir la comparación para el conjunto de los veinticinco Estados miembros. Sin embargo, a las limitaciones para llevar a cabo un análisis de la protección social en términos comparados en Europa, señaladas en anteriores ediciones de esta Memoria, deben añadirse las relativas al conocimiento de la situación en los países de la ampliación, para los cuales no se dispone de series temporales homogéneas ni tampoco, para la mitad de ellos, de los últimos datos correspondientes a 2002. No obstante, sí están disponibles los datos de 2001 en las magnitudes objeto de comparación (a excepción de Chipre), lo que permite una primera aproximación comparada en la UE-25 del esfuerzo, la intensidad en la protección y la estructura de las fuentes de financiación de los sistemas. La plena incorporación de los nuevos miembros al método abierto de coordinación en protección social deberá comportar una mejora en la actualización y disponibilidad de la información estadística de aquéllos.

Escasa información de los nuevos Estados miembros

La ampliación, en el mes de mayo, a diez nuevos Estados representa un hecho con consecuencias de diversa índole para la política social y la protección social en el conjunto de la Unión Europea. Los nuevos Estados miembros, afectados por condicionantes demográficos similares a los de la Unión Europea, y enfrentados a los efectos sociales de la transición política y la adaptación de sus economías, han venido experimentando profundas reformas en sus estructuras de protección social, pensiones, sanidad y lucha contra la pobreza y la exclusión, que se encuentran todavía inacabadas y abiertas a importantes retos. Este proceso de adaptación, que se ha seguido en paralelo a los procesos de transición durante la década pasada, debe-

Diferencias en la situación social y la protección social en los nuevos Estados miembros

rá continuar en el marco del método abierto de coordinación, en el que los nuevos Estados miembros venían participando incipientemente ya desde antes de la adhesión, y hacerse plenamente visible con ocasión de los nuevos planes nacionales de protección social.

Los nuevos miembros y los candidatos al ingreso registran entre sí situaciones sociales y económicas diferentes, si bien presentan elementos comunes, particularmente entre los países de Europa Central y Oriental (PECO) pertenecientes al antiguo bloque socialista, que han condicionado la configuración actual de sus sistemas. A la tendencia al envejecimiento de sus sociedades, que comparten con los países de la UE-15, se ha sumado una importante destrucción de empleo y un aumento de las tasas de paro en el proceso de transición económica. Por otra parte, en su condición de miembros de la Unión Europea, deben afrontar las exigencias de estabilidad macroeconómica para llegar a formar parte de la UEM, con la consecuencia de adoptar políticas de contención del gasto público, todo ello en unos países que, de media, presentaban un nivel de gasto en protección social, en proporción al PIB, sensiblemente menor al de la UE-15¹³².

Al mismo tiempo, los nuevos Estados miembros presentan notables diferencias en sus sistemas de protección social. En estos años se ha puesto fin a los antiguos modelos estatistas de monopolio de la protección social vigentes en los PECO. En la actualidad no existe un modelo uniforme, contribuyendo la ampliación a abrir aún más la notable diversidad de los sistemas existentes en el conjunto de la Unión Europea en aspectos clave como el papel del sector público y la participación del sector privado, la estructura y el modelo (reparto *versus* capitalización) de los sistemas de pensiones, las fuentes de financiación, etc. Algunas tendencias comunes que se han puesto de manifiesto en aquéllos consisten, por un lado, en una entrada de la iniciativa privada en los sistemas anteriormente dominados por el monopolio del Estado, en el terreno de las pensiones y la sanidad¹³³.

¹³² Ello no obsta a que existan importantes diferencias dentro de este grupo de países, más acentuadas al analizar sus sistemas de protección de forma desagregada, atendiendo a las diferentes funciones y clases de pensiones.

¹³³ Al respecto, véase European Commission: *Social protection in the 13 candidate countries (a comparative analysis)*, marzo de 2003, págs. 248 y ss. Asimismo, puede verse un análisis de las características actuales de la protección social, por situaciones protegidas, en Y. Jorens: «Social protection in the 10 new member States». MISSOC-Info 2/2004.

Junto a esta privatización parcial, se han desarrollado redes básicas de asistencia social que complementan a unos sistemas de Seguridad Social fuertemente basados en lo laboral, si bien se enfrentan a importantes problemas de financiación en un contexto de restricción del gasto. En general, buena parte de los nuevos Estados miembros afrontan una situación de debilidad de sus recursos financieros para sostener un nivel de prestaciones sociales suficientes en ámbitos como la sanidad, las pensiones o las políticas de inclusión social.

La situación socioeconómica de los nuevos miembros ha comportado un empeoramiento relativo, respecto de la antigua UE-15, de indicadores sociales como las tasas de paro, particularmente el paro de larga duración, o las cifras de pobreza y de exclusión social¹³⁴. Todo ello determina la necesidad de reforzar las políticas orientadas a alcanzar los objetivos de empleo, cohesión social y competitividad económica en el marco de la Estrategia de Lisboa¹³⁵.

En lo que respecta al esfuerzo en protección social, medido por el porcentaje del PIB que se destina a este capítulo de gasto, se confirma un repunte del mismo para la UE-15 (cuadro III-30), que ya se anticipaba a partir de los datos de 2001. Dicha alza es reflejo, sin embargo, de la desaceleración de la actividad económica que tuvo lugar en esos años, junto con el mayor gasto en algunas funciones como la protección por desempleo.

*Esfuerzo,
intensidad
y financiación
de la protección
social*

En el caso de España, dicho esfuerzo se mantuvo prácticamente constante, aumentando tan sólo en una décima, y ello a pesar de la conjunción, en 2002, de una serie de factores como la ralentización del crecimiento económico y el sensible aumento del desempleo, con el correspondiente mayor gasto en protección a los parados. En cualquier caso, los datos de 2002 señalan que siguió creciendo la distancia entre España y la Unión Europea en el gasto social, ya que si en 2001 esa diferencia era de 7,5 puntos, en 2002 creció hasta los 7,8¹³⁶.

¹³⁴ Véase, ampliamente al respecto, Informe del CES 1/2004, sobre los *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*.

¹³⁵ Véanse, en relación con ello, el diagnóstico y las orientaciones contenidas en *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, 2004.

¹³⁶ No obstante, conviene subrayar que se trata de cifras que reflejan el esfuerzo en proporción al PIB, el cual ha venido experimentando en los últimos años en España crecimientos superiores a la media comunitaria.

CUADRO III-30

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2002

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

Países	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001*	2002*
Alemania	27,6	28,4	28,3	28,9	30,0	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8	30,5p
Austria	27,8	29,1	28,9	28,9	28,8	28,8	28,5	28,9	28,4	28,7	29,1
Bélgica	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,9p	27,5*	27,8*
Dinamarca	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30,0	29,2	29,5	30,0
España	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,3	20,2p	20,1p	20,2p
Finlandia	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,7	26,4
Francia	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0	30,6p
Grecia	21,2	22,0	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,3	27,1	26,6
Holanda	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4	27,5	28,5
Irlanda	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,6	15,4	14,7	14,3	15,3	16p
Italia	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6p	26,1p
Luxemburgo	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,3	22,7p
Portugal	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	23,0	24,0	25,4p
Reino Unido	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	27,1	27,6	27,6
Suecia	37,1	38,2	36,8	34,6	33,8	32,9	32,2	31,8	30,8	31,4	32,5
UE-15	27,7	28,7	28,4	28,2	28,4	28,0	27,5	27,4	27,3	27,6*	28*
Rep. Checa				17,0	17,3	18,3	18,3	19,1	19,3	19,2	19,9
Estonia									15,1p	14,3p	
Chipre											
Letonia									15,3p	14,3p	
Lituania									16,2p	15,2p	
Hungría								20,7	19,8	19,8	20,9
Malta								17,2	16,6	17,3	17,7
Polonia									20,7	22,1	
Eslovenia					24,4	24,8	25,0	25,0	25,2	25,5	25,4p
Eslovaquia				18,7	19,8	20,0	20,2	20,2	19,5	19,1	19,2p
Países adhesión									27p	27,2*	
UE-25									27,0	27,3	

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

p Dato provisional.

* Dato estimado.

 Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002*.

Por su parte, en el conjunto de la UE-25 el porcentaje del PIB destinado a protección social fue ligeramente menor en 2001, aunque este dato es poco significativo a la vista de que las economías de los entonces países candidatos sólo representaban un escaso porcentaje (4 por 100) del PIB total comunitario. En todo caso, en 2001, tan sólo dos países (Eslovenia y Polonia) se acercaban a la media comunitaria, destacando los tres países bálticos como los que menor gasto presentaban.

En términos de gasto por habitante, indicador que aproxima mejor a la intensidad de la protección que brinda un determinado sistema, se mantiene la tendencia al alza de años anteriores, lo que es coherente a su vez con la evolución apuntada de gasto en relación al PIB. Así, en la UE-15 se registró un incremento del 2,6 por 100, siendo sensiblemente superior en el caso de España, que experimentó un alza del 2,8 por 100 (cuadro III-31). En conjunto, en relación con este indicador, España seguía en un nivel de gasto que es la mitad del correspondiente a la media comunitaria, (50,5 por 100), situándose en el antepenúltimo lugar de la UE-15, tan sólo por delante de Grecia y Portugal.

Gasto por habitante en España: la mitad de la media comunitaria

CUADRO III-31

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2002

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

Países	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001*	2002*
Alemania	6.247	6.647	6.754	6.460	6.528	6.786	6.863	6.932	7.112p
Austria	6.384	6.656	6.610	6.419	6.578	6.920	6.941	7.038	7.228
Bélgica	5.712	5.867	5.868	5.699	5.770	5.926	5.973p	6.099*	6.187*
Dinamarca	8.231	8.479	8.436	8.217	8.308	8.446	8.447	8.590	8.782
España	2.565	2.516	2.591	2.514	2.531	2.603	2.693p	2756p	2835p
Finlandia	5.646	6.159	6.100	5.940	5.767	5.833	5.784	5.858	5.999
Francia	5.997	6.133	6.244	6.184	6.331	6.498	6.587	6.733	6.945p
Grecia	1.946	1.917	1.981	2.082	2.105	2.332	2.482	2.576	2.623
Holanda	6.136	6.340	6.165	6.027	6.026	6.153	6.232	6.338	6.543p
Irlanda	2.605	2.669	2.756	3.043	2.963	3.117	3.332	3.758	4.136p
Italia	4.158	3.631	4.026	4.278	4.255	4.354	4.446	4.567p	4.736p
Luxemburgo	7.498	7.998	8.164	8.135	8.272	8.929	9.100	9.534	10.181p
Portugal	1.696	1.824	1.798	1.867	1.992	2.143	2.249	2.383	2.537p
Reino Unido	4.442	4.175	4.336	5.173	5.326	5.538	6.352	6.437	6.563p
Suecia	7.718	7.437	8.065	7.891	7.758	8.074	8.522	7.964	8.449p
UE-15	4.913	4.986	5.065	5.070	5.129	5.129	5.352p	5.465*	5.606*
Rep. Checa		695	754	758	760	790	849	921p	1.097p
Estonia							405p	408p	
Chipre									
Letonia							389p	392p	
Lituania							425p	430p	
Hungría						502	495	524	637
Malta						1.508	1.534	1.570	1.589
Polonia							548p	641p	
Eslovenia			1.765	1.785	1.815	1.831	1.756	1.739	1.732p
Eslovaquia		517	575	623	629	561	559	553	597p
UE-25							4.586p	4.686*	

p Dato provisional.

* Dato estimado.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

Por lo que respecta a los nuevos Estados miembros, destaca la enorme distancia que les separaba y les separa de la UE-15 en el gasto en protección por habitante. Tan sólo dos países, Malta y Eslovenia, se situaban en un nivel de gasto por encima de los 1.500 euros en 2001, lo que supone menos de una tercera parte de la media de la UE-15. Pero, sobre todo, resalta un grupo de cinco países, entre ellos los de mayor población, en los que el volumen de gasto apenas llegaba al 10 por 100 de la media comunitaria.

Por otra parte, en relación al gasto medido en paridades de poder adquisitivo (PPA), en 2002 España descendió un puesto en el *ranking*, situándose entonces en el último lugar, por lo que la evolución relativa en este indicador ha continuado empeorando (gráfico III-29). A pesar de que, en 1994, se partía de una posición mejor que la de otros países, si bien a bastante distancia de la media comunitaria, el avance en esos ocho años ha sido en España ligeramente inferior, lo que ha determinado un deterioro progresivo de su posición relativa.

Respecto a los países de la ampliación, a pesar de las limitaciones que presentan los datos disponibles, cabe trazar una primera aproximación a su situación relativa, según la cual, en 2002 los países de mayor población se encontraban en niveles de gasto de entre una tercera parte y la mitad de la media de la UE-15. Tan sólo un país, Eslovenia, registraba un gasto por habitante, expresado en paridades de poder adquisitivo, que era superior al de España, y que se aproximaba al gasto medio que tenía la UE-15 en 1994.

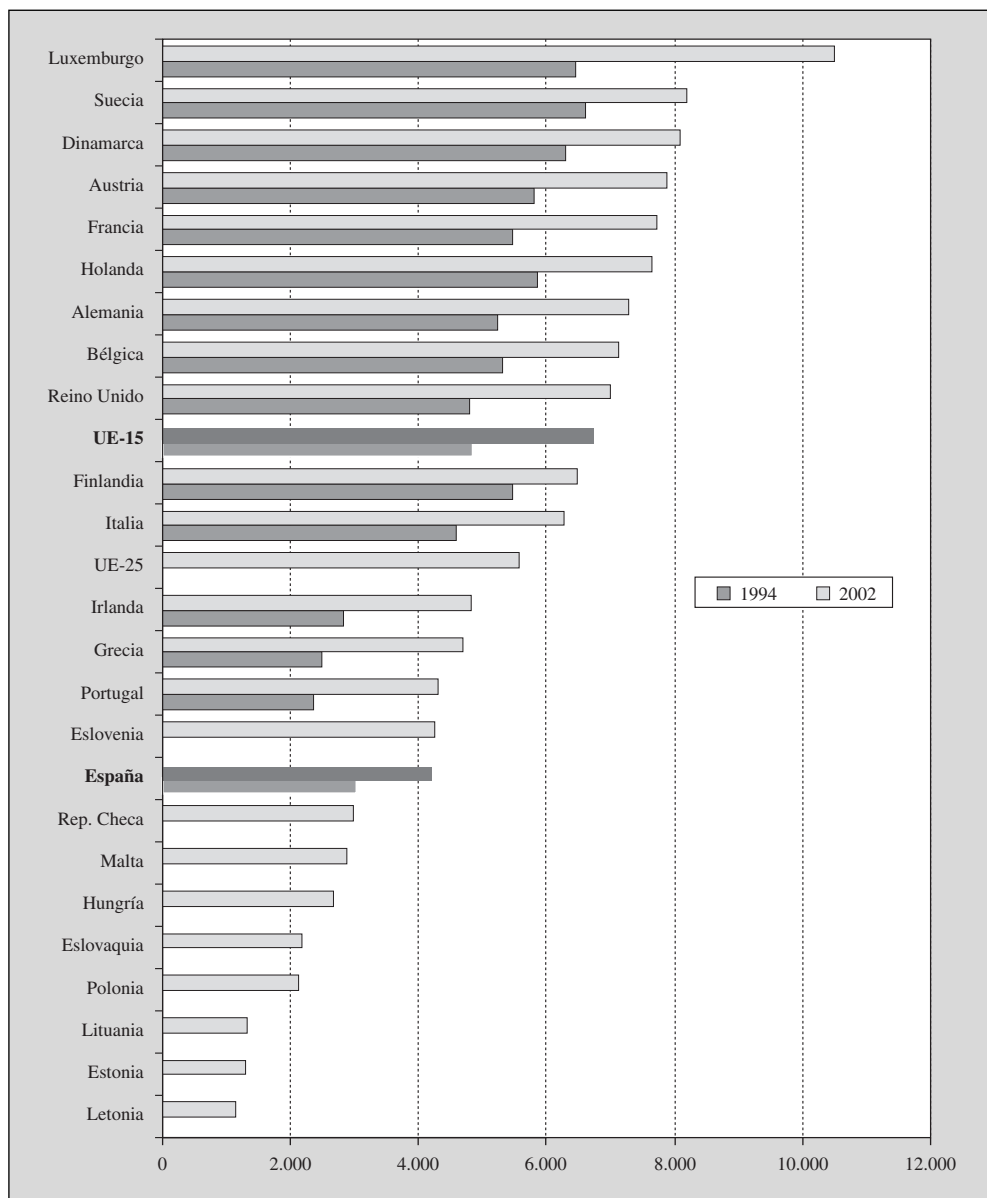
Las anteriores diferencias, cualquiera que sea el indicador utilizado, muestran la enorme brecha existente en la intensidad de la protección social entre los antiguos y los nuevos miembros de la Unión, y ponen de manifiesto el gran esfuerzo que deberán acometer aquéllos para converger en materia social. Por otra parte, la pobre evolución económica de los países de la ampliación en el último periodo tampoco permite esperar avances sustanciales en futuros datos. Este panorama abona la tendencia de buena parte de dichos países, cuyos sistemas de protección social se basan, en general, en modelos de aseguramiento público obligatorio y de reparto, a introducir elementos de los modelos basados en la capitalización en sus sistemas de pensiones y a una cierta intensidad privatizadora y de descentralización en terrenos como la sanidad.

GRÁFICO III-29

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2002

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS.

Paridades de poder adquisitivo, miles de unidades)



Nota: En el caso de los países de la ampliación no hay datos para 1994; Chipre no dispone de datos y los de Eslovenia, Letonia, Lituania y la UE-25 corresponden a 2001.

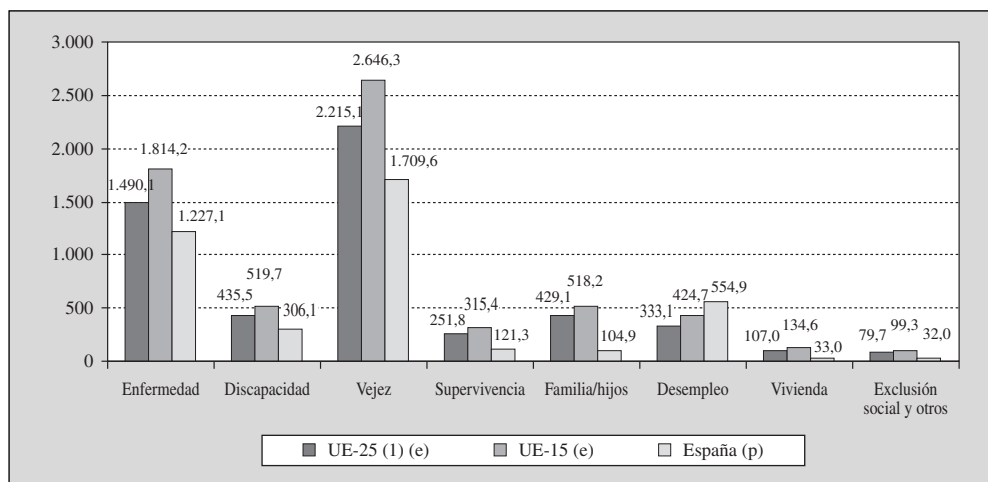
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

Por lo que respecta a la estructura del gasto por grandes funciones de la protección social, la misma se mantiene sin alteraciones destacables respecto de la evolución registrada en los últimos años, destacando en orden de importancia la protección a la vejez, la enfermedad, la discapacidad y la protección a la familia en el conjunto de la Unión Europea. Les siguen, en cuanto a intensidad del esfuerzo, la protección por desempleo y las situaciones de viudedad y orfandad, y, a mayor distancia, las políticas de vivienda y de lucha contra la exclusión (gráfico III-30). La posición de España, respecto de las medias comunitarias, siguió indicando una ligera convergencia al haber crecido el gasto, en relación a 2001, en términos porcentuales, un poco más que la media europea en casi todas las funciones, a excepción de la de vivienda, que registró una ligera disminución, y de las políticas de lucha contra la exclusión social. Los mayores aumentos de gasto en España respecto de la UE-15 en 2002 se produjeron en las funciones de enfermedad (8,3 y 4,7 por 100, respectivamente)¹³⁷ y supervivencia (11 y 6,7 por 100), seguidas de desempleo (14 y 11,3 por 100), vejez (6,7 y 4,3 por 100) y familia (7 y 5,5 por 100). Con todo, España continúa estando a gran distancia de la media comunitaria en todas las funciones de gasto, con la excepción ya conocida de la protección por desempleo, un reflejo de la negativa diferencia en la tasa global de paro de España respecto de Europa.

En cuanto al origen de los recursos para financiar la protección que dispensa el sistema en su conjunto, existe una notable diferencia de estructura entre España y la media comunitaria, caracterizada fundamentalmente por una participación mucho mayor en nuestro país de las cotizaciones sociales y una baja participación de las aportaciones públicas. A diferencia de lo que ocurre en Europa, la financiación del sistema español descansa, en más de sus dos terceras partes, en las cotizaciones sociales, y, entre ellas, las cotizaciones procedentes de los empleadores suponen más de la mitad de los ingresos totales

¹³⁷ En esta función se incluyen las prestaciones económicas (los gastos por incapacidad temporal pagados por el sistema de la Seguridad Social, las empresas y las Administraciones Públicas a sus empleados) y en especie (las prestaciones de asistencia sanitaria proporcionadas por los agentes de protección social). En prestaciones económicas, el incremento 2001-2002 fue en España de un 9,6 por 100, frente a un 3 por 100 en la UE-15, mientras que en prestaciones en especie el aumento fue prácticamente igual en España y la Unión Europea (5,4 y 5,5, respectivamente). Cabe pensar que una parte del mayor aumento en el componente de prestaciones económicas en España podría derivar de la evolución reciente del gasto en IT (incapacidad temporal).

GRÁFICO III-30
**GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA
 Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002**
 (Gasto por habitante en cada grupo de funciones, PPA)



e: Estimado.

p: Provisional.

(1) Los datos UE-25 se refieren a 2001.

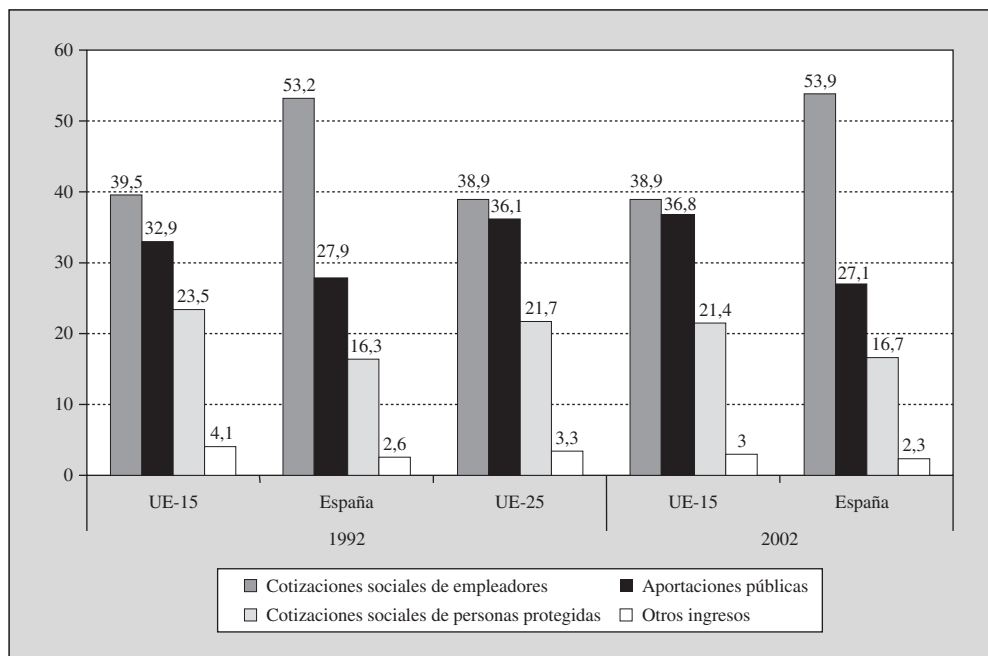
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002*.

(gráfico III-31). Destaca, en la UE-15, el aumento de las aportaciones del Estado en el periodo 1992-2002 en casi 4 puntos, mientras que en España se redujo en ese mismo periodo en 0,8 puntos, si bien entre 2001 y 2002 aumentaron ligeramente (0,4 puntos). Por su parte, las cotizaciones de los empleadores registraron, en ese mismo periodo, una disminución en la Unión Europea (0,6 puntos) y un aumento en España (0,7), como consecuencia del sensible aumento registrado entre 2001 y 2002, habiendo pasado a representar del 52,9 al 53,9 por 100 de los ingresos totales del sistema en nuestro país.

La evolución futura de la estructura de financiación de la protección social en España debe pasar por una progresiva mayor aportación del Estado, de manera acorde con la evolución del sistema hacia un esquema más universalista, el progresivo envejecimiento demográfico, y la puesta en marcha de políticas más intensas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, entre otros factores, y a la espera, asimismo, de la conclusión de importantes debates en curso como el futuro de la protección a las personas en situación de dependencia.

GRÁFICO III-31
**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN ESPAÑA
 Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002**

(Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)



Nota: Los datos para la UE-25 se refieren a 2001 y no hay datos referidos a 1992.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002*.

3.1.2. Tendencias recientes en protección social

*Políticas de
activación y
protección social*

El objetivo de aumentar la participación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, clave para lograr los objetivos más generales en materia de empleo, se plantea también como un factor estratégico para el crecimiento sostenido de la economía europea, para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, y para la adecuación o suficiencia de los mismos, a través de unas mejores pensiones como consecuencia de carreras laborales más largas.

Dicho objetivo se ha insertado en el marco de la Estrategia de Lisboa, dentro de los diferentes procesos que se articulan en ella, formando parte, así, de las Orientaciones generales de política eco-

nómica, de la Estrategia europea de empleo, y de los objetivos comunes en materia de pensiones. En relación con ello, el Consejo Europeo definió dos objetivos cuantificados y complementarios en materia de activación de las personas de más edad y de envejecimiento activo, a alcanzar en el horizonte de 2010: aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad hasta el 50 por 100 («Objetivo de Estocolmo»), y elevar en torno a 5 años la edad media de retiro («Objetivo de Barcelona»).

El creciente peso relativo de estos trabajadores en la estructura de edades y la disminución de la población en edad de trabajar hacen aconsejable acometer políticas efectivas dirigidas a aumentar sustancialmente su tasa de empleo¹³⁸. La evolución, en los últimos

Objetivo de Estocolmo: progreso insuficiente

CUADRO III-32
LOS OBJETIVOS DE BARCELONA Y ESTOCOLMO EN 2003

Países	Objetivo de Estocolmo						Objetivo de Barcelona		
	Tasa de empleo de los trabajadores de más edad en 2003			Evolución de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad entre 1998 y 2003			Edad media de salida del mercado de trabajo en 2003		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Bélgica	28,1	37,8	18,7	5,2	5,7	4,7	58,7	58,6	58,7
Dinamarca	60,2	67,3	52,9	8,2	6,0	10,9	62,1	62,3	62,0
Alemania	39,5	47,8	31,2	1,8	0,6	2,9	61,6	61,9	61,4
Grecia	42,1	59,2	26,2	3,1	3,4	2,8	63,2	63,9	62,5
España	40,8	59,3	23,4	5,7	6,7	4,6	61,4	61,6	61,3
Francia	36,8	40,9	32,9	8,5	8,4	8,5	59,6	59,7	59,6
Irlanda	49,0	64,7	33,1	7,3	4,5	10,0	64,4	—	—
Italia	30,3	42,8	18,5	2,6	1,4	3,5	61,0	60,9	61,0
Luxemburgo	30,0	39,1	20,9	4,9	3,9	5,4	—	—	—
Holanda	44,8	57,3	32,1	10,9	9,8	11,8	60,4	61,0	59,9
Austria	30,1	40,2	20,6	1,7	-0,3	3,5	58,8	59,4	58,2
Portugal	51,6	62,1	42,4	2,0	-0,8	4,4	62,1	63,7	60,6
Finlandia	49,6	51,0	48,3	13,4	12,6	14,2	60,3	60,7	60,0
Suecia	68,6	70,8	66,3	5,6	4,7	6,3	63,1	63,5	62,8
Reino Unido	55,5	64,8	46,4	6,5	5,7	7,2	63,0	64,2	61,9
UE-15	41,7	51,6	32,1	5,1	4,3	5,8	61,4	61,7	61,0
UE-25	40,2	50,3	30,7	4,4	3,7	5,1	61,0	61,5	60,5

—: Datos no disponibles.

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*, medias anuales.

¹³⁸ Véanse, al respecto, las «Conclusiones del Consejo sobre una coordinación abierta para unas pensiones adecuadas y sostenibles», de 20 de octubre de 2003 (DOUE C/260, de 29 de octubre).

años, muestra un aumento de cierta intensidad, casi tres puntos entre 2001 y 2003, en la tasa de ocupación de los trabajadores de más edad, mayor entre las mujeres que entre los hombres, hasta situarse en el 41,7 por 100 para los trabajadores entre 55 y 64 años en el conjunto de la UE-15 y en el entorno del 40 por 100 en la Unión ampliada. A pesar de ello, este ritmo de aumento resultará insuficiente para cumplir con el objetivo de situarse en el 50 por 100 dentro de cinco años.

En el caso de España, el ritmo de aumento del empleo de los trabajadores de más edad ha sido, en esos años, algo mayor que en la Unión Europea, habiéndonos situado en el entorno de la media comunitaria, si bien el menor ritmo de incremento del empleo entre las mujeres de estas edades, inferior al experimentado en el conjunto de la Unión Europea, sigue impidiendo igualar o, incluso, superar dicha media.

*Objetivo de
Barcelona: difícil
valoración
de los datos*

En las dos últimas décadas se ha asistido a una evolución divergente entre una esperanza de vida en aumento y una tendencia al abandono más temprano de la vida activa en la mayor parte de los países que ha condicionado, en el conjunto de la Unión Europea, una edad media de jubilación efectiva significativamente inferior a la edad mínima ordinaria vigente en los Estados miembros¹³⁹. Por ello, en el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, se planteó asimismo la necesidad de acometer medidas graduales que propicien el que los trabajadores puedan prolongar voluntariamente la duración de su vida laboral.

A diferencia de lo ocurrido con las tasas de ocupación, la evolución de la edad media de retiro del mercado de trabajo no puede observarse con una perspectiva de tiempo suficiente en el conjunto de la Unión Europea debido a los todavía escasos datos disponibles. No obstante, entre 2001 y 2003 cabe observar un aumento de la misma (cuadro III-33), si bien es difícil establecer una asociación clara entre dicho incremento y las políticas adoptadas en esta dirección por los Estados miembros.

En el caso de España, se ha producido una tendencia similar, elevándose la media de retiro hasta 61,4 años, el promedio de la

¹³⁹ La baja proporción de empleo entre los trabajadores de más edad responde, en parte, a esta tendencia, en la que han influido procesos de cambio estructural y regulaciones de empleo que han afectado en mayor medida a aquéllos, sobre todo en pasadas coyunturas.

CUADRO III-33
**EDAD MEDIA DE SALIDA DEL MERCADO DE TRABAJO
 EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2003**

Países	2001			2003			Evolución 2001-2003		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Bélgica	56,8	57,8	55,9	58,7	58,6	58,7	1,9	0,8	2,8
Dinamarca	61,6	62,1	61,0	62,1	62,3	62,0	0,5	0,2	1,0
Alemania	60,6	60,9	60,4	61,6	61,9	61,4	1,0	1,0	1,0
Grecia	59,4	61,2	57,7	63,2	63,9	62,5	3,8	2,7	4,8
España	60,4	60,7	60,2	61,4	61,6	61,3	1,0	0,9	1,1
Francia	58,1	58,2	58,0	59,6	59,7	59,6	1,5	1,5	1,6
Irlanda	62,8	63,2	62,5	64,4	—	—	1,6	—	—
Italia	59,8	59,9	59,8	61,0	60,9	61,0	1,2	1,0	1,2
Luxemburgo	56,8	—	—	—	—	—	—	—	—
Holanda	60,9	61,1	60,8	60,4	61,0	59,9	-0,5	-0,1	-0,9
Austria	59,2	59,9	58,5	58,8	59,4	58,2	-0,4	-0,5	-0,3
Portugal	61,8	62,1	61,6	62,1	63,7	60,6	0,3	1,6	-1,0
Finlandia	61,4	61,5	61,3	60,3	60,7	60,0	-1,1	-0,8	-1,3
Suecia	61,7	61,9	61,6	63,1	63,5	62,8	1,4	1,6	1,2
Reino Unido	62,0	63,0	61,0	63,0	64,2	61,9	1,0	1,2	0,9
UE-15	60,4	60,8	60,0	61,4	61,7	61,0	1,0	0,9	1,0
UE-25	60,0	60,6	59,4	61,0	61,5	60,5	1,0	0,9	1,1

—: Datos no disponibles.

Nota: Los datos de 2003 para la UE-15 y la UE-25 son provisionales. Los datos de 2001 para la UE-25 son estimaciones. El indicador «edad media de salida del mercado de trabajo» está basado en un modelo de probabilidad que toma en cuenta las variaciones relativas en las tasas de actividad de un año a otro a una edad determinada.

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*, medias anuales.

UE-15. No obstante, a la vista de los datos del sistema de Seguridad Social sobre distribución por edades de las nuevas altas en la pensión de jubilación, habría que ver con cautela esta evolución reciente. Así, en el Régimen General, la proporción de trabajadores que entró en la jubilación con menos de 65 años alcanzó el 56,4 por 100 de las altas en 2002, proporción que se elevó hasta el 59 por 100 en 2003. Para 2004, estos trabajadores ya representaban el 63,4 por 100 con datos únicamente hasta el mes de junio¹⁴⁰. En todo caso, el periodo 2001-2003 representa un margen de tiempo escaso para valorar el posible efecto sobre la edad de retiro de las medidas adoptadas más recientemente, como las introducidas en materia de jubilación flexi-

¹⁴⁰ Véase *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social*, 2003, 2004 y 2005.

ble a partir del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001¹⁴¹.

En cualquier caso, este enfoque coordinado debe poder conjugarse con la realidad del mercado de trabajo en cada país. Para España, esto significa que, junto a la edad media de retiro, es preciso tener en cuenta el mayor retraso que se da en la edad de incorporación de los jóvenes a la vida laboral con respecto a la media europea. La fuerte incidencia del paro entre los jóvenes y las mujeres en nuestro país exige, de esta manera, dar prioridad a las políticas dirigidas a los colectivos que presentan mayores dificultades para su inserción laboral.

Envejecimiento activo: hacia un enfoque integrado y preventivo de las estrategias nacionales

Las políticas activas y de protección social se vienen orientando, así, en los últimos años, en un sentido favorable a fomentar una mayor participación y unas mayores tasas de empleo de los trabajadores de más edad. En el marco del método abierto de coordinación en materia de pensiones, el Consejo y la Comisión llevaron a cabo una primera valoración de las medidas aplicadas en los Estados miembros, poniendo de manifiesto la existencia de incipientes avances para revertir la tendencia al abandono anticipado de la actividad y para establecer sistemas de jubilación flexible y progresiva, si bien se constataba un ritmo insuficiente de aplicación de reformas de cara a cumplir los Objetivos de Estocolmo y Barcelona¹⁴².

En este contexto, la Comisión Europea llevó a cabo en 2004 un análisis de la situación en relación a dichos objetivos, identificando condiciones clave para fomentar el empleo de los trabajadores de más edad y propugnando un giro sustantivo de las políticas hasta ahora aplicadas¹⁴³. Los Estados deberán tomar en cuenta a estos trabajadores no como un colectivo más de difícil inserción al que dirigir determinadas políticas activas, sino como un componente

¹⁴¹ Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

¹⁴² *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, marzo de 2003, págs. 51 y ss.

¹⁴³ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*. COM (2004) 146 final.

central de la fuerza de trabajo que debe beneficiarse de una estrategia integral y cualitativa. Las estrategias globales de envejecimiento activo, así, deberán basarse en un enfoque preventivo y dinámico, proyectándose sobre todo el ciclo de la vida laboral de los trabajadores, a fin de permitirles mantener su capacidad de trabajar mediante la educación y formación permanentes, ofreciendo mayor disponibilidad de empleo de calidad e introduciendo incentivos financieros adecuados. Cabe subrayar que los agentes sociales están llamados a aportar una contribución que se considera indispensable para articular con éxito dichas políticas¹⁴⁴.

Este tipo de medidas deberían alcanzar, por ello, un mayor protagonismo, impulsándose las dirigidas a los activos y los ocupados en el entorno de los 40 y 50 años, especialmente las relativas a aumentar su participación en la educación y la formación, así como medidas específicamente dirigidas a las mujeres trabajadoras de más edad, potenciarse los incentivos financieros a trabajadores y empresas e impulsar fórmulas de organización flexible del trabajo que favorezcan la permanencia en el mismo de estos trabajadores.

La apertura del método abierto de coordinación al ámbito de la sanidad se extiende a la atención a los «cuidados de larga duración» o la «atención a las personas de edad avanzada». Una de las últimas Comunicaciones de la Comisión a este respecto¹⁴⁵ pone de relieve los principales efectos inmediatos del envejecimiento demográfico en el sector de la asistencia sanitaria y la asistencia a ancianos: el aumento de personas de más de 65 años (que se incrementarían más

*Las políticas
de atención a la
dependencia*

¹⁴⁴ En esta misma dirección, el Informe Kok, citado, plantea como recomendación clave a los Estados miembros elaborar una estrategia global de envejecimiento activo antes de 2006, que se base sobre los tres ejes de acción centrados en los incentivos legales y financieros, el aumento de la educación y formación especialmente para las personas menos cualificadas y de mayor edad, y la mejora de las condiciones de trabajo y la calidad del empleo. Informe de Grupo de Trabajo de Alto Nivel (presidido por W. Kok), *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, 2004, págs. 39 y 40.

¹⁴⁵ Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación»*. COM (2004) 304 final. La anterior Comunicación de la Comisión Europea sobre esta cuestión fue *El futuro de la Asistencia Sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera*. COM (2001) 723 final.

del 64 por 100 entre 2002 y 2050, según Eurostat) y, sobre todo, su mayor longevidad (las personas de más de 80 años pasarían de 14,8 a 37,9 millones en el mismo intervalo y según la misma fuente), con lo que ello implica en cuestión de patologías asociadas a la edad y cuidados de larga duración. La confluencia del envejecimiento de la población y el declive del modelo tradicional de cuidados familiares —dos de las principales tendencias sociodemográficas imperantes, ambas indicativas de progreso en diversos ámbitos de la realidad— confieren un rostro nuevo y una mayor magnitud a un problema ya conocido y hasta hace poco resuelto en el ámbito de los cuidados informales.

El Tratado Constitucional Europeo, al incorporar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, contempla por primera vez entre las contingencias cubiertas por distintos sistemas, que la Unión reconoce y respeta, la protección a la dependencia, utilizando ya este término para designar un concepto que en el entorno comunitario se suele identificar con las nociones de «cuidados de larga duración» y «atención a las personas mayores».

Cabe recordar la definición de «dependencia» adoptada por el Consejo de Europa en 1998, en la actualidad una de las más aceptadas, conforme a la que aquélla se define como «aquél estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal». El surgimiento de la dependencia como un riesgo diferenciado de otras contingencias tradicionalmente protegidas por los sistemas de protección social, como la vejez o la enfermedad, constituye en estos momentos una de las tendencias más destacadas en la evolución de las sociedades y los sistemas de protección social del entorno europeo. Desde mediados de los años noventa, distintos países han ido abordando de diferente manera el fenómeno de la dependencia: hay países que, por el momento, parecen haber optado por la adaptación de las estructuras y dispositivos protectores ya preexistentes en el ámbito sociosanitario a la asunción de la protección de la dependencia, mientras otros sistemas de protección social han optado por configurar la dependencia como un nuevo riesgo o contingencia en torno al que se crea todo un entramado nuevo de atención, con dispositivos específicos de financiación.

También en España se ha ido abriendo paso en los últimos años la necesidad de afrontar el fenómeno de la dependencia desde una nueva perspectiva, habiéndose registrado ya desde distintos ámbitos (Congreso, Defensor del Pueblo, organizaciones sociales, centros de investigación) numerosas aportaciones al debate sobre esta cuestión, que figura en la agenda de temas objeto de diálogo social entre Gobierno y agentes sociales en 2005. Aunque nadie parece poner en duda la necesidad de abordar el fenómeno de la dependencia como uno de los grandes retos del sistema de protección social a corto plazo, permanecen abiertos una serie de interrogantes de importancia primordial respecto a la forma que revestiría dicha protección: la acotación del propio concepto de dependencia, el modelo de cobertura, gestión y provisión, así como las opciones de financiación del mismo. Uno de los primeros compromisos del Gobierno en la nueva legislatura fue la creación de un sistema de atención a las situaciones de dependencia. A finales de año, el Ministerio de Trabajo aprobó el Libro Blanco de Atención a la Dependencia, documento que pretendería sentar las bases para el diálogo social en esta materia y la posterior elaboración de una ley reguladora de la protección a la dependencia.

3.2. SEGURIDAD SOCIAL

El cambio de legislatura en 2004 y el inicio de un nuevo ciclo de diálogo social de amplios objetivos, todo ello en el contexto de la buena situación por la que atraviesa actualmente el sistema, condicionaron un escaso balance de novedades relevantes en el año. Debe recordarse que, en el marco del nuevo ciclo de diálogo social que arrancó en el mes de julio, se constituyó una Mesa de Diálogo en Materia de Pensiones, estructurada en varios grupos de trabajo, con el objetivo de debatir eventuales reformas del sistema.

El sistema de Seguridad Social se benefició, por sexto ejercicio consecutivo, de una situación de superávit presupuestario, que en 2004 superó ligeramente el 1 por 100 del PIB, principalmente derivado del aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, que fue de un 6,8 por 100 con respecto a 2003, según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). En términos presupuestarios, los ingresos por cotizaciones se cifraron inicialmente en 76.404,1 millones de euros, suponiendo un 92,7

Nuevo superávit

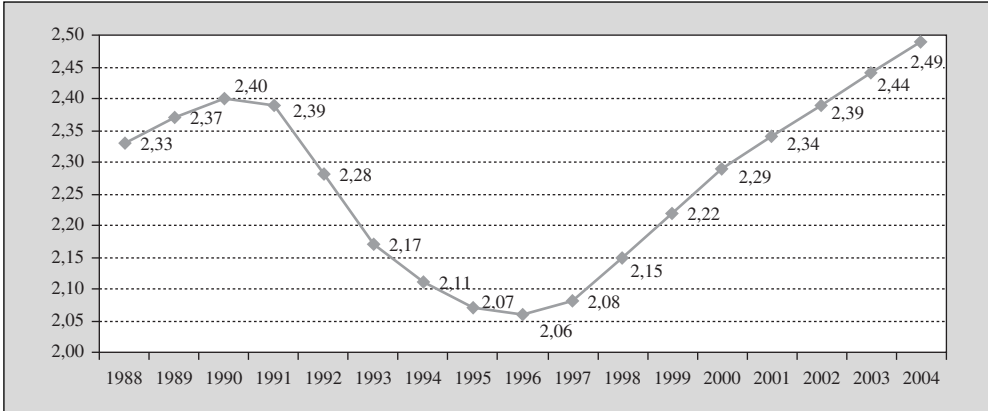
por 100 de la financiación total del presupuesto estimado para 2004. Con datos de ejecución cerrados al mes de noviembre, los derechos reconocidos por cotizaciones sociales alcanzaban los 74.508 millones (un 97,5 por 100), lo que hace prever una cifra final de ingresos por cotizaciones sensiblemente superior. Las perspectivas, a corto plazo, son de continuidad de esta favorable situación, como consecuencia, además, de una tendencia de moderado crecimiento del número de pensiones motivado por razones demográficas conocidas.

Desde 1997 se viene registrando una mejora paulatina pero continua en la tasa de dependencia económica del sistema, medida por la relación entre los cotizantes y las pensiones en vigor, tras el deterioro que experimentó este indicador entre 1991 y 1996. Dicha recuperación ha venido impulsada fundamentalmente, y con bastante fuerza, por la evolución del Régimen General. Éste, junto con el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), constituyen los dos grandes regímenes que presentan una situación financiera saneada y una buena relación entre cotizantes y pensiones, siendo todos los demás deficitarios. Por ello, uno de los ejes de reforma y evolución del sistema estriba en la progresiva simplificación y racionalización de su estructura para hacerla descansar en dos únicos grandes regímenes, por cuenta ajena y por cuenta propia (gráfico III-32).

*Más de un millón
de afiliados
extranjeros*

Un rasgo que cabe destacar, dentro de la positiva evolución de la afiliación en los últimos años, es el relativo al creciente número de afiliados extranjeros, que en 2004 superó el millón de personas, triplicando la cifra que se registraba a finales de la pasada década. Por regímenes, la mayor cantidad la aporta el Régimen General, que ha visto más que triplicado el número de afiliados extranjeros en los últimos cinco años (738.000), seguido por el Régimen Especial Agrario, que ha duplicado la cifra en ese mismo periodo (116.700), el RETA, con una evolución y cifras similares (115.600), y el Régimen de Empleados de Hogar (73.800). Estas cifras de afiliación se verán notablemente incrementadas como consecuencia del proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros regulado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, a la vista del número final de solicitudes de regularización presentadas.

GRÁFICO III-32
RELACIÓN ENTRE NÚMERO DE AFILIADOS Y NÚMERO DE PENSIONISTAS, 1998-2004



Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, 2005*.

Más allá de los efectos evidentemente benéficos para el conjunto del sistema que, de forma inmediata, representa la aportación de la afiliación de trabajadores extranjeros, se abre paso paulatinamente la cuestión de su posición en el sistema y su evolución futura no sólo como cotizantes sino como perceptores de prestaciones, lo que va a depender de un conjunto de factores diversos, como los sectores y actividades en los que se emplean, y la intensidad y continuidad de su esfuerzo de cotización, entre otros. A este respecto, cabría hacer una llamada a favor de mejorar las fuentes de conocimiento estadístico de este colectivo, como aportantes y beneficiarios del sistema.

Además de los mayores ingresos por cotizaciones, con un significativo incremento derivado de las nuevas afiliaciones, para 2004 se preveía en términos presupuestarios un aumento también importante de las aportaciones del Estado, cifrándose éstas en 4.681,5 millones de euros, un 9,2 más que para 2003, si bien, en conjunto, las transferencias del Estado siguen representando un escaso porcentaje del volumen presupuestario total del sistema, muy alejado de la estructura de financiación predominante en la Unión Europea, como se ha visto. Estos recursos, que representan la parte de financiación vía impuestos del nivel asistencial del sis-

tema, se aplican principalmente a financiar las prestaciones no contributivas, que en 2004 tuvieron una asignación presupuestaria de 2.941,8 millones (1.996,6 para pensiones no contributivas y 945,2 para prestaciones familiares), con un incremento del 3,9 por 100 respecto del año anterior.

Financiación de los complementos a mínimos

La segunda partida en importancia, dentro de las aportaciones del Estado, la constituye la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones que no alcanzan la cuantía mínima fijada anualmente y que gozan de esta garantía. Representan una partida de gasto con una tendencia de crecimiento constante, sólo interrumpida en 2003 y 2004, como consecuencia fundamentalmente de la mejora llevada a cabo en las pensiones de viudedad, que condicionó una disminución del número de las situadas bajo mínimos. La elevación de la cuantía de las pensiones mínimas operada por el Real Decreto-Ley 11/2004, hizo que de nuevo en 2005, se prevea un crecimiento de este gasto (cuadro III-34). La financiación de los complementos a mínimos hasta su total cobertura mediante aportaciones del Estado, dada la naturaleza no contributiva de éstos, constituye la última etapa en el proceso de clarificación y separación de las fuentes de financiación del sistema impulsada en el marco del Pacto de Toledo y los Acuerdos sociales sobre pensiones. Con estimaciones para 2005, la aportación del Estado se situará en 1.206,3 millones de euros, un 33 por 100 más que en 2004, lo que representará ya una financiación pública cercana al 28 por 100 de esta partida de gasto. Con todo, el

CUADRO III-34
**FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS
 DE PENSIONES, 2000-2005**
 (Millones de euros)

Año	Aportación Estado		Cotizaciones		Importe total complementos a mínimos
	Importe	% sobre el total	Importe	% sobre el total	
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004 ^(*)	906,35	22,64	3.097,08	77,36	4.003,43
2005 ^(*)	1.206,35	27,93	3.112,10	72,07	4.318,45

(*) Estimación.

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, 2005*.

ritmo de aportaciones del Estado no bastaría para cumplir con el compromiso de completar la financiación vía impuestos en un plazo máximo de doce años, recogido en el Acuerdo de abril de 2001, plazo que, como se recordará, se recomendó acortar significativamente con ocasión de la renovación del Pacto de Toledo.

A las buenas cifras del sistema viene contribuyendo decisivamente la evolución relativamente moderada del gasto en pensiones contributivas. Éste es, con mucha diferencia, el pilar de la acción protectora que canaliza el mayor volumen de gasto, representando en 2004 un 78 por 100 del presupuesto consolidado total previsto para dicho ejercicio. Con datos de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de noviembre, de los 64.307 millones estimados como gasto en pensiones contributivas para 2004, se habían ejecutado, en términos de obligaciones reconocidas, 54.504,2 millones.

*Evolución
del gasto
en pensiones
contributivas*

En el conjunto de las prestaciones económicas del sistema distintas de las pensiones, la más importante por volumen de recursos destinados es la correspondiente a la cobertura de la incapacidad temporal (IT), que en 2004 alcanzó los 5.312,5 millones de euros, lo que representaba un 6,45 por 100 del presupuesto total consolidado para dicho ejercicio. La evolución del gasto en IT ha venido experimentando desde el año 2000 un importante crecimiento (cuadro III-35), lo que ha tenido lugar, fundamentalmente, en relación con su cobertura por contingencias comunes.

*Evolución
del gasto en
incapacidad
temporal (IT)*

En los últimos años se han venido introduciendo una serie de medidas a fin de evitar un crecimiento desproporcionado del gasto en IT que pudiera estar motivado por causas de utilización desviada,

CUADRO III-35
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO EN PRESTACIONES
ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1999-2003

Año	Prestaciones económicas	Prestaciones contributivas	Pensiones	Incapacidad temporal	Maternidad
1999	4,7	4,7	4,6	5,4	12,6
2000	9,6	9,0	9,0	13,5	15,6
2001	5,1	5,1	4,5	13,0	14,6
2002	7,0	7,2	6,5	11,1	11,3
2003	6,0	5,8	5,8	8,4	14,6

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, DGOESS.

ajenas a la evolución de la afiliación, la morbilidad y la accidentalidad en el trabajo. Estas medidas de contención y racionalización del gasto fueron en buena parte impulsadas desde el Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social, de abril de 2001, que recogía compromisos de lucha contra el fraude, y plasmadas normativamente en la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. En el año 2004, los datos de previsión de liquidación presupuestaria¹⁴⁶ arrojan de nuevo un crecimiento en el gasto del 8,13 por 100, que, siendo importante, podría estar indicando el comienzo de una cierta desaceleración del ritmo de aumento, además de un menor desvío presupuestario en dicho ejercicio en relación con la cobertura de esta contingencia.

*Nuevas normas
de recaudación*

En el marco de las últimas reformas legales orientadas a mejorar los instrumentos y agilizar los procedimientos de recaudación de los recursos del sistema, vio la luz un nuevo Reglamento de recaudación, en desarrollo de las disposiciones contenidas al respecto en la Ley General de la Seguridad Social. El Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, vino así a desarrollar los citados preceptos legales tras las importantes modificaciones que introdujo en ellos la Ley 52/2003, de 2 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social¹⁴⁷.

La mejora de la gestión recaudatoria, introduciendo ajustes normativos que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones de cotización, y que permitan reducir la morosidad mediante fórmulas de flexibilización, constituye una de las principales políticas de consolidación de un sistema cuya estructura de financiación descansa casi totalmente sobre las cotizaciones sociales de empleadores y trabajadores, que, en 2004, supusieron un 92,7 por 100 del conjunto de la financiación del presupuesto de la Seguridad Social.

Entre los principales objetivos del conjunto de la reforma figuraban simplificar y agilizar los procedimientos recaudatorios y facilitar las regularizaciones en las situaciones de morosidad, incidiendo en

¹⁴⁶ Véase *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2005*, págs. 262 y 263.

¹⁴⁷ El CES emitió el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, en el que formulaba una serie de valoraciones y observaciones a buena parte de las modificaciones en materia de recaudación, en aras de mejorar el cumplimiento de los objetivos de aquél.

aspectos como el aplazamiento del pago y en diversas previsiones relativas a la recaudación en periodo voluntario y en vía ejecutiva, la supresión de determinadas obligaciones como la presentación de los documentos de cotización para algunos regímenes especiales, o la eliminación de la reclamación de deuda en determinados supuestos, entre otras medidas.

Por otra parte, otro motivo explícito fue el de continuar aproximando la regulación recaudatoria de la Seguridad Social a la que rige en el ámbito tributario, objetivo largamente perseguido por el conjunto de normas modificatorias que se han sucedido en los últimos años, en este caso con novedades como la introducción de un único recargo, de naturaleza gradual, por ingreso de cuotas fuera de plazo, o la introducción del interés de demora, que tienen por finalidad estimular el cumplimiento de las obligaciones de cotización dentro del plazo reglamentario de ingreso.

Las modificaciones legales y la aprobación del nuevo Reglamento General de Recaudación simplifican y confieren unidad a una normativa excesivamente prolija y objeto de numerosas modificaciones y retoques en los últimos años. Tales normas, que inciden en un terreno tan sensible como es la efectividad de los mecanismos de financiación del sistema y que implican una importante actividad de gestión por las empresas, deberán asegurar un adecuado equilibrio entre garantías y agilidad de los procedimientos, y salvaguardar en todo caso la seguridad jurídica.

La situación de saldo excedentario del sistema permitió seguir haciendo nuevas dotaciones al Fondo de Reserva regulado por la Ley 28/2003¹⁴⁸, cuya finalidad principal estriba en resguardar a aquél de los efectos que pudiesen derivar de eventuales coyunturas negativas, atenuando su impacto sobre las necesidades de financiación o el nivel de protección. Tras la última dotación de 3.500 millones de euros acordada en febrero de 2005, dicho Fondo alcanzó 23.083 millones, en torno a un 2,7 por 100 del PIB¹⁴⁹, que equivale a cinco veces el importe mensual de la nómina de pensiones.

*Nuevas
dotaciones al
Fondo de Reserva*

¹⁴⁸ Desarrollada por Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero.

¹⁴⁹ Véase epígrafe 3.7.1, Las cuentas públicas en 2004, del Capítulo I de esta Memoria.

*Mejora
de las pensiones
mínimas*

La favorable situación financiera por la que atraviesa actualmente el sistema es, en parte, resultado de la evolución en los últimos años del número de pensiones y de sus cuantías medias, pero, al mismo tiempo, representa el contexto que hace posible cada año el reconocimiento de nuevos derechos, en el nivel contributivo y no contributivo, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, así como la mejora progresiva de las más bajas dentro del sistema.

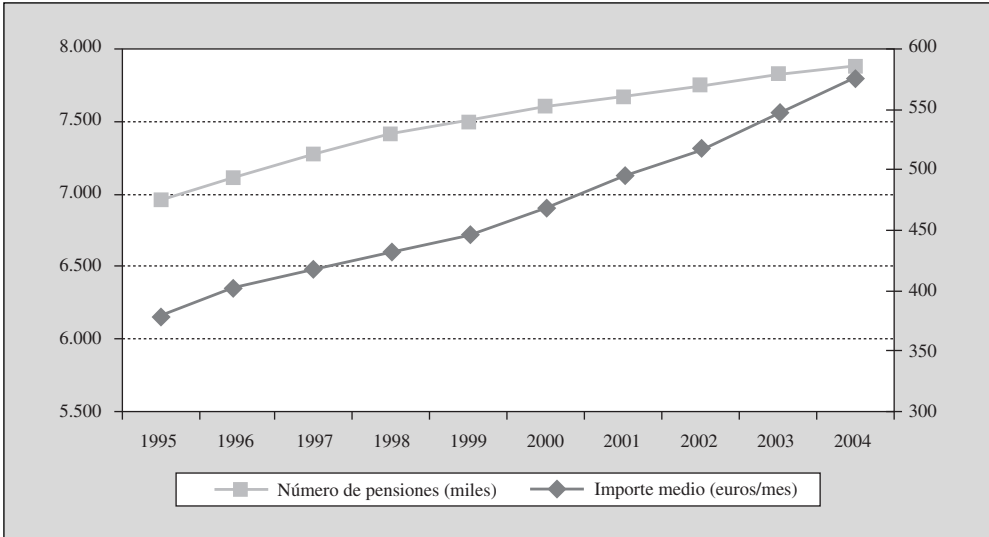
En 2004, el número de pensiones contributivas alcanzó una media de 7,87 millones, con un incremento del 0,76 por 100 con respecto al año anterior, continuando la tendencia de paulatina pero progresiva disminución en su ritmo de aumento que, como se sabe, cambiará de orientación a lo largo de los próximos años con la entrada en la jubilación de generaciones más numerosas. La cuantía media del conjunto, como resultado agregado de los mayores importes de las que causan alta respecto de los importes correspondientes a las bajas, así como de la revalorización automática garantizada por Ley, se situó en 576 euros, un 5,6 por 100 superior a la que tenían en 2003. En 2004 causaron alta 426.240 nuevas pensiones, con una cuantía media mensual de 674,88 euros, mientras que se produjeron 357.210 bajas, con una cuantía media de 502,40 euros (gráfico III-33).

Las pensiones no contributivas han seguido en los últimos años una tendencia de ralentización de su ritmo de aumento, después del rápido crecimiento que experimentaron desde su creación en 1990. En 2004 han registrado una variación casi nula, tanto las de invalidez como las de jubilación, que parece haberlas estabilizado en una cifra por debajo del medio millón (gráfico III-34).

La principal medida de mejora de la acción protectora en 2004 consistió en una elevación de la cuantía de las pensiones mínimas del sistema, por encima de la revalorización general, en porcentajes que oscilan en función de las clases de pensiones y de las circunstancias del pensionista¹⁵⁰. La elevación de las pensiones mínimas se situó en la línea del compromiso de mejorar las prestaciones del sistema,

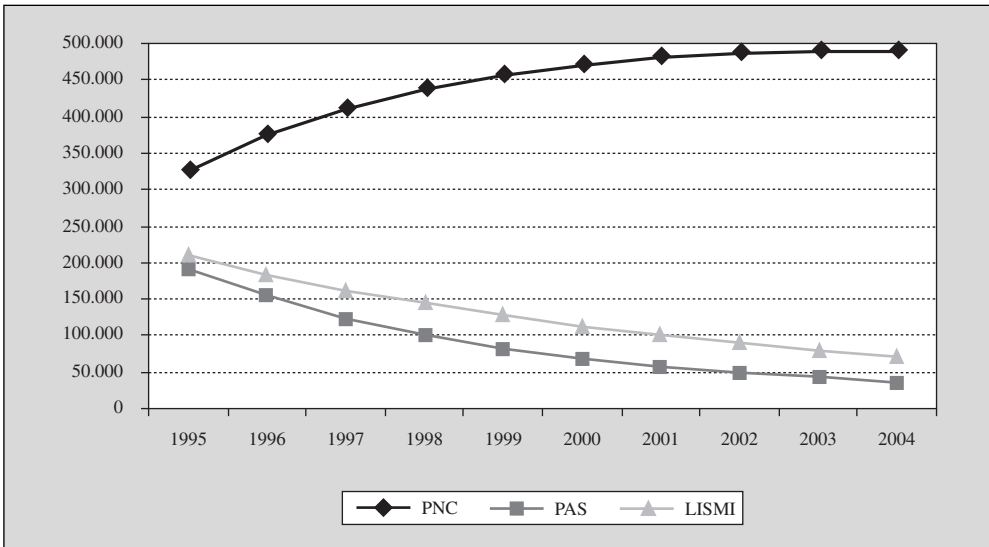
¹⁵⁰ Artículo 44 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, modificada por el RDL 11/2004, de 23 de diciembre, y RD 2350/2004, de 23 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2005.

GRÁFICO III-33
PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1995-2004
 (Total clases y regímenes)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

GRÁFICO III-34
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1995-2004



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

reforzando la solidaridad del mismo, reflejado en el Acuerdo social de abril de 2001, y, en ese sentido, contó con el respaldo de los agentes sociales y del Parlamento. Constituye una medida con efectos sobre una parte muy significativa del colectivo de pensionistas. Con datos del *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social* correspondientes a julio de 2004, ascendían a 2,23 millones las pensiones del sistema que percibían complementos por mínimos (un 28,34 por 100 del total). De ellas, 1,3 millones eran pensiones de jubilación, seguidas de las de viudedad (780.632) y de orfandad (112.676).

Las pensiones mínimas del nivel contributivo experimentaron una elevación adicional del 3,5 o el 3 por 100, según que el pensionista tenga o no cónyuge a cargo, mejora que se sumó a la revalorización del 2 por 100 general para el año 2005. A su vez, estos porcentajes de incremento se calcularon sobre los importes de las pensiones mínimas actualizadas con la desviación del IPC sobre lo previsto en el ejercicio (1,5 por 100). Como resultado, los porcentajes de aumento de las pensiones mínimas resultantes sobre el importe de las mismas en 2004 oscilaron entre el 8,07 por 100 para la pensión mínima con cónyuge a cargo y el 6,55 por 100 para las demás pensiones contributivas. Las nuevas mínimas para 2005 quedaron establecidas, así, en 524 euros/mes (7.336 euros/año) para la pensión de jubilación de los mayores de 65 años con cónyuge a cargo, la misma cuantía para los pensionistas de incapacidad permanente absoluta con cónyuge, y en 438,7 euros/mes (6.141,9 euros/año) para la pensión de viudedad de titulares con 65 años. Por su parte, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez se beneficiaron de una subida adicional menor. Dicho aumento, del 1 por 100, se sumó a la revalorización anual general más la actualización por desviación del IPC en 2004, estableciéndose la cuantía para 2005 en 288,79 euros/mes.

*Otras mejoras
en la acción
protectora*

A lo largo del año se aprobaron otras medidas que incorporan ajustes o mejoras de la acción protectora en algunos regímenes especiales o en colectivos específicos. Así, cabe mencionar la mejora introducida en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, por el Real Decreto 2390/2004, de 30 de diciembre, en cuanto a las posibilidades de reducir la edad mínima para causar derecho a la jubilación por haber desempeñado trabajos prolongados en actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peli-

grosa e insalubre en las que se registren elevados índices de morbilidad o siniestralidad, entre otras. En tales supuestos, las normas del Régimen del Mar preveían la facultad de disminuir la edad mínima de jubilación mediante la aplicación de determinados coeficientes de reducción, en función del tipo de actividades, régimen que el Real Decreto 2390/2004 ha venido a revisar fundamentalmente en cuanto a los colectivos beneficiados, actualizando esta regulación en atención a los cambios producidos en el trabajo en el mar.

En otro orden de cosas, fueron objeto de revisión y pronunciamiento por el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia 253/2004, de 22 de diciembre, los criterios normativos que determinan el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, y concretamente los criterios para determinar el periodo de carencia exigido para causar derecho a las prestaciones. El TC resolvió una cuestión de inconstitucionalidad dirigida contra el precepto del Estatuto de los Trabajadores que, en una versión anterior ya no vigente, establecía que para determinar los periodos de cotización y de cálculo de la base reguladora de las prestaciones de Seguridad Social, se computarían exclusivamente las horas trabajadas¹⁵¹.

*Protección
social de los
trabajadores
a tiempo parcial*

El Tribunal entendió que la regla de cómputo de los periodos de cotización para los trabajadores a tiempo parcial en función únicamente de las horas trabajadas resulta contraria al derecho constitucional de igualdad (art. 14 CE), al tiempo que encierra una discriminación indirecta por razón de sexo, al afectar a un tipo de trabajo prestado en su gran mayoría por mujeres. El criterio de cómputo del periodo de carencia exclusivamente sobre las horas trabajadas produce, según el TC, un resultado desproporcionado al dificultar injustificadamente el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a la protección social, exigiéndoles unos periodos de actividad más extensos que a los trabajadores a tiempo completo para poder reunir el requisito, lo que resulta aún más gravoso en relación con las prestaciones que exigen periodos de cotización elevados. Por otro lado, la salvaguardia de la contributividad, como principio rector del sistema de Seguridad Social, viene garantizada por la regla de cálculo de la base reguladora de la prestación de forma proporcional a las horas trabajadas, que sí resulta legítima y acorde con la Constitución.

¹⁵¹ Artículo 12.4, 2.º párrafo, del ET, en la redacción original del RDL 1/1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Con la mencionada Sentencia, el TC ha salido al paso de lo que por muchos se consideraba una «doble penalización» de los trabajadores a tiempo parcial, al causar derecho a prestaciones menores, en proporción al tiempo efectivamente trabajado, que los trabajadores a tiempo completo, y computárseles, además, no los días de trabajo, sino únicamente las horas trabajadas para calcular los periodos de carencia. La regulación impugnada, no obstante, había sido objeto de sucesivas modificaciones que introdujeron una serie de reglas correctoras que atenuaban en gran medida dicho criterio¹⁵², en la línea de facilitar el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a las prestaciones, aunque no equiparaban completamente a éstos con los trabajadores a tiempo completo. Así pues, la Sentencia, en principio, no tiene efectos sobre la regulación vigente, si bien el extenso y argumentado análisis que lleva a cabo en materia de Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, desde la perspectiva del derecho a la igualdad y la no discriminación, en su manifestación de discriminaciones indirectas por razón de sexo, constituyen elementos de reflexión que refuerzan una concepción del trabajo a tiempo parcial bajo mayores parámetros de equidad y aceptabilidad social.

3.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En este epígrafe se describen los diferentes niveles de protección por desempleo: el nivel contributivo, el subsidio de desempleo y de los trabajadores eventuales agrarios, así como la incidencia de la renta activa de inserción en 2004. Se examina, primero, la evolución global de esta protección, y, a continuación, la evolución de la tasa de cobertura y los principales indicadores de cada nivel, para finalizar con la evolución del gasto público en protección por desempleo. Pese al ligero incremento en las cifras de paro registrado, en 2004 se produjo un nuevo aumento en la tasa de cobertura de la protección a los parados que confirma la tendencia al alza observada en los últimos años. La elevación del número de beneficiarios en los distintos niveles y programas, a excepción de los eventuales agrarios, y el aumento de las cuantías y periodos medios reconocidos llevaron a

¹⁵² Fundamentalmente, la operada por el RDL 15/1998, de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial, con base en un Acuerdo previo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas sobre el trabajo a tiempo parcial.

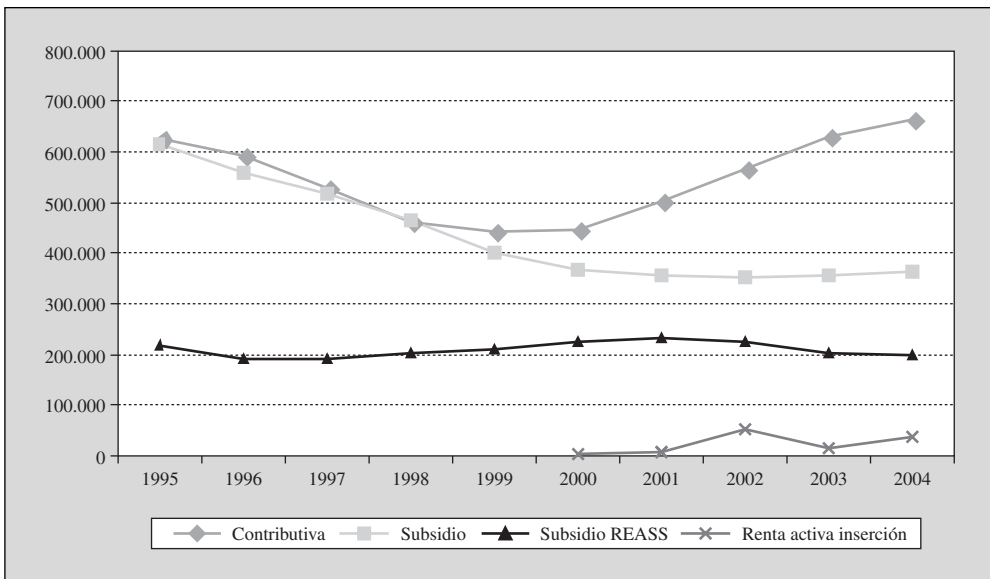
que se incrementase sensiblemente el gasto en esta parcela de la protección social.

En el año 2004 se registró una media de 1.262.400 beneficiarios de prestaciones por desempleo, un 4,5 por 100 más que en 2003. Esto supone tanto un crecimiento global del número de beneficiarios, observado ya en años anteriores, como una evolución similar en cada nivel de protección (gráfico III-35): al igual que ocurrió en 2003, mientras que el nivel contributivo y el subsidio por desempleo experimentaron nuevos aumentos en el número de beneficiarios, en el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios se produjo un nuevo descenso en sus perceptores.

Crecimiento global del número de beneficiarios de prestaciones

El Programa de Renta Activa de Inserción en 2004 experimentó, igualmente, un notable aumento de los beneficiarios de este programa, que ascendió, en término medio, a 39.300, cuando en 2003 se había producido una importante disminución de sus perceptores, con una media de 16.300, frente a los 50.800 registrados en 2002.

GRÁFICO III-35
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
 (Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, febrero de 2005.

En composición sectorial —sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios, ni la renta activa de inserción, por no disponer de datos al respecto—, el mayor número de prestaciones, en coherencia con el volumen de empleo de este sector, se registró en servicios, con un 68,2 por 100 en el nivel contributivo y un 57,6 por 100 en el nivel asistencial. De otra parte, es destacable, frente al incremento general experimentado en las prestaciones por desempleo, el descenso de un 3,3 por 100 en el número de perceptores de prestaciones por desempleo provenientes de la industria.

Por Comunidades Autónomas, la distribución de beneficiarios de prestaciones presenta una estructura similar al año anterior: el mayor número de prestaciones se abonó en Andalucía (199.100), seguida de Cataluña (175.400), Madrid (139.700) y Comunidad Valenciana (103.400).

*Incremento de la
tasa de cobertura*

El paro registrado en 2004 experimentó un ligero incremento, de apenas un punto, respecto a 2003, ascendiendo a 1.670.600. Un 58 por 100 de desempleados pertenecían al sector servicios, y, en menor medida, a la industria o sin empleo anterior, que representaron en torno a un 15 por 100, respectivamente. Por su parte, el paro registrado en el sector agrario ascendió a 39.500 desempleados inscritos.

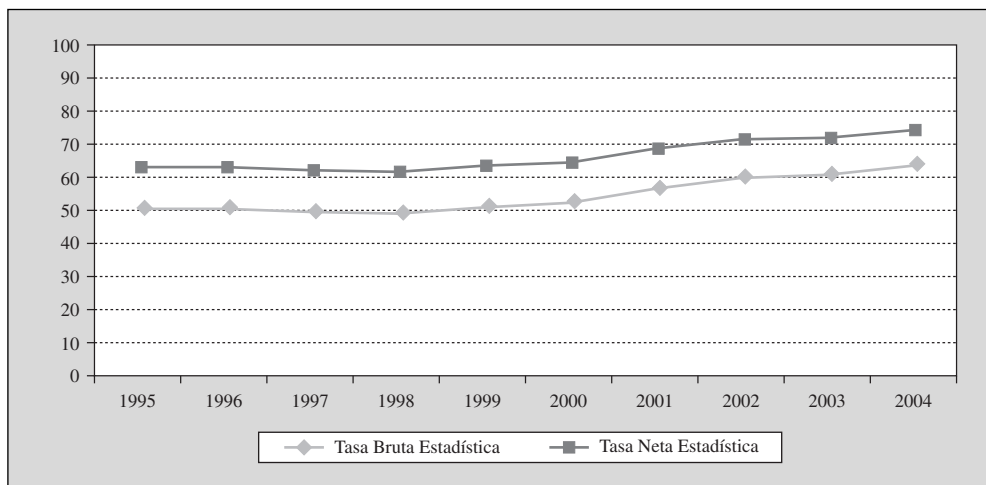
La cobertura de la protección por desempleo¹⁵³ en 2004 alcanzó un 63,7 por 100 de tasa bruta, y un 74,5 por 100 de tasa neta, porcentajes ambos que suponen incrementos en torno a los tres puntos respecto a la cobertura que se observó en el año 2003 (gráfico III-36).

*Nivel
contributivo*

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo en 2004 ascendió a 663.000, en torno a un 5 por 100 más que en el ejercicio anterior. Los hombres representaron un 54,4 por 100 de los beneficiarios, de los que, en su mayor parte (en torno al 70 por 100) eran trabajadores desempleados con edad comprendida entre los 25 y los 54 años. En el tramo alto de edades, de 55 y más

¹⁵³ La tasa bruta corresponde al número de beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial y los del subsidio especial del REASS) por 100, dividido por paro registrado. La tasa neta, por su parte, atiende al número de beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial, los del subsidio especial del REASS y agrícolas fijos) por 100, dividido por paro registrado en industria, construcción y servicios.

GRÁFICO III-36
TASAS DE COBERTURA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, febrero de 2005.

años, el porcentaje de hombres, 19,5 por 100, duplicó el peso que representan estas edades respecto al número total de mujeres perceptoras de estas prestaciones.

El análisis de las causas de acceso a estas prestaciones permite apreciar, nuevamente, los efectos de la Reforma de la protección por desempleo, a través de la Ley 45/2002, y, particularmente, de la previsión del carácter automático del despido como causa de desempleo. Así, como ya se observó en la Memoria de 2003, vuelve a descender el peso de los despidos reconocidos en acta de conciliación, un 47,4 por 100 menos, o en sentencia del Juzgado de lo Social, una disminución del 25 por 100, con relación al año 2003. Por el contrario, se incrementó notablemente el epígrafe de «otras causas» en el cese por despido, en el que estadísticamente se integran situaciones como el despido objetivo o la no superación del periodo de prueba, así como el número de prestaciones originadas por la finalización del contrato, que alcanza cifras similares a las registradas con anterioridad a 1997.

La cuantía media diaria bruta¹⁵⁴ reconocida en 2004 a los beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo ascendió a 22,70 euros,

¹⁵⁴ Esta cuantía incluye la cuota a la Seguridad Social a cargo del trabajador.

lo que representaba un incremento del 3 por 100 con relación a la cuantía reconocida en el año anterior. En todo caso, a los hombres les fue reconocida una mayor cuantía, 24,9 euros, casi 5 euros diarios más que a las mujeres. Esta diferencia se acentúa por tramos de edad, ya que los beneficiarios mayores de 55 años cobraron una media de 27 euros, que en el caso de las mujeres apenas superó los 20 euros diarios.

El periodo medio de derecho reconocido al cobro de estas prestaciones alcanzó los 15,4 meses en el año 2004 (15,1 en 2003), manteniéndose la tendencia ligeramente ascendente que se venía observando en los últimos ejercicios. El periodo reconocido a los trabajadores de más edad, en línea con sus mayores carreras de cotización, fue superior a la media. Las prestaciones de desempleo reconocidas a los hombres superaron en más de un mes a las de las mujeres, a excepción del tramo de edad entre 30 y 34 años, en que se invierte dicha situación (cuadro III-36). No obstante, en los periodos medios consumidos apenas se observan diferencias entre uno y otro sexo, situándose, para ambos, en 6,9 meses el promedio de prestación por desempleo agotada.

Nivel asistencial

Los desempleados inscritos perceptores del subsidio por desempleo alcanzaron la cifra de 362.700, con un incremento de un 1,4 por 100 respecto a 2003. Es particularmente significativo el porcentaje

CUADRO III-36
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO.
PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO, 2004
 (Distribución por edad y sexo. Periodo en meses)

Edad	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16-19	5,7	5,8	5,4
20-24	9,3	9,5	9,0
25-29	12,9	12,8	12,9
30-34	15,4	14,9	15,7
35-39	15,8	15,7	15,8
40-44	15,8	16,3	15,1
45-49	16,1	16,6	15,4
50-54	17,8	18,4	17,0
55-59	19,7	20,3	18,2
60 y más	21,2	21,5	20,2
Total	15,4	15,9	14,8

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal.

mayoritario de mujeres en este nivel, alcanzando un 52,3 por 100. En coherencia con las carreras profesionales de uno y otro sexo (de mayor tiempo en activo los hombres y menores periodos cotizados para las mujeres), se observa que el mayor porcentaje de beneficiarias del subsidio por desempleo, un 67,2 por 100, se registró en el tramo de aquéllas que tenían entre 25 y 54 años, mientras que en el caso de los hombres correspondió, con un 52 por 100, a desempleados mayores de 55 años.

Casi las tres cuartas partes de los subsidios abonados se destinaron a los mayores de 52 años, un 43 por 100, y entre aquéllos que habían agotado las prestaciones contributivas a las que inicialmente tuvieron derecho, un 31 por 100. Asimismo, se incrementó el epígrafe de «otras causas» del derecho a la percepción del subsidio, triplicando la cifra registrada en 2003, y en el que tienen cabida, entre otros, los beneficiarios de la renta agraria.

El periodo medio consumido en este nivel de prestaciones se situó en el año 2004 en los 18,5 meses, siendo seis meses superior la media de subsidios abonados a los hombres (21,5) que a las mujeres (15,5).

Como se viene apreciando, particularmente desde la reforma de la protección por desempleo en 2002, en el año 2004 se registró un nuevo descenso en el número de trabajadores eventuales que percibieron el subsidio de desempleo del régimen agrario, que ascendieron a algo más de 197.000, esto es, un 2,5 por 100 menos que en el año 2003. Las mujeres representaron casi el 60 por 100 del total de prestaciones abonadas. En torno a las dos terceras partes correspondieron a desempleados agrícolas de entre 25 y 54 años, mientras que un 30,7 por 100 se abonó a beneficiarios mayores de 55 años.

*Subsidio del
régimen especial
agrario de la
Seguridad Social
(REASS)*

En 2004 el número de participantes admitidos en el Programa de Renta Activa de Inserción ascendió a 56.422, casi un 56 por 100 más que en 2003, año en el que se registraron 36.230 admitidos¹⁵⁵. Por colectivos, un número importante de los beneficiarios (45.481) eran desempleados de larga duración, lo que supone un incremento de un 60 por 100 frente al año anterior.

*Renta activa
de inserción*

¹⁵⁵ Referencia del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005. Datos aportados en la aprobación del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, por el que se regula el Programa de Renta Activa de Inserción 2005.

Se registró un incremento en el número de mujeres víctimas de violencia de género, que ascendió a 5.533 en 2004, cifra que duplicaba la de 2003, en el que se admitieron 2.030 mujeres en este Programa¹⁵⁶. Las personas con discapacidad acogidas al mismo en 2004 fueron 5.021, prácticamente un 50 por 100 más que en 2003. Hay que señalar, también, que se desconoce la incidencia de esta medida en el colectivo de emigrantes retornados.

*Gasto público
en desempleo*

El presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) para prestaciones a los desempleados en el año 2004 ascendió a 12.378,2 millones de euros, lo que supuso un importante incremento respecto a 2003, de un 7,9 por 100, distribuidos en los epígrafes que se indican en el cuadro III-37.

A 31 de diciembre de 2004, se había ejecutado un 98,5 por 100 del presupuesto, siendo los epígrafes relativos a prestaciones contri-

CUADRO III-37

GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2004

(Liquidación provisional del presupuesto de gastos del SPEE. Prestaciones a los desempleados —Programa 312 A—. Miles de euros)

Clasificación gasto (1)	Presupuesto			Gasto		Ejecución	
	Inicial	Modifica- ción	Actuali- zado	Compromiso	% Ppto.	Obligaciones reconocidas	% Ppto.
Prestaciones contributivas	5.527,4	949,0	6.476,4	6.429,7	99,3	6.429,7	99,3
Subsidio	1.635,7	11,0	1.646,7	1.644,5	99,9	1.644,5	99,9
Subsidio REASS	868,1	29,0	897,1	885,5	98,7	885,5	98,7
Cuotas beneficiarios prestac. contributivas	2.266,6	493,0	2.759,6	2.739,1	99,3	2.739,1	99,3
Cuotas beneficiarios subsidio	308,8	18,0	326,8	325,4	99,5	325,4	99,5
Renta activa inserción	300,5	-29,0	271,5	163,4	60,2	163,4	60,2
Total	10.907,2	1.471,0	12.378,2	12.187,6	98,5	12.187,6	98,5

(1) Las distintas partidas incluyen obligaciones de ejercicios anteriores.

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal. Datos a 31 de diciembre de 2003.

¹⁵⁶ La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género establece que las víctimas de esta violencia generarán derecho a la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo. Además, en este último caso, el tiempo de suspensión se considerará como periodo de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social y de desempleo.

butivas por desempleo y cuotas de beneficiarios de estas prestaciones los que justificaron mayores modificaciones y niveles de gasto. Sin embargo, a dicha fecha, sólo se había ejecutado un 60 por 100 del presupuesto destinado al Programa de Renta Activa de Inserción, algo que llama la atención, dado el incremento del número de beneficiarios de este Programa registrado en 2004. Por esta misma razón, es significativa la reducción de casi un 30 por 100 del presupuesto inicialmente asignado a esta renta.

El Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional (SMI) y para el incremento de su cuantía, ha recuperado su carácter estrictamente laboral, desvinculándolo de otros efectos o finalidades distintas, para los que se ha creado un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Se ha optado así por una estrategia orientada a dignificar su cuantía y su objetivo, como garantía salarial mínima de los trabajadores, a la vez que, para no desvirtuar esta finalidad esencial, se establece otra referencia para la determinación de ciertas prestaciones o el acceso a algunos beneficios. Además, la fijación de una nueva cuantía para el SMI se acompaña del establecimiento de nuevas bases de cotización en los diferentes regímenes de la Seguridad Social.

Novedades del sistema: la vinculación del desempleo al SMI y al IPREM

Esta regulación ha implicado que, desde el 1 de julio de 2004, determinados aspectos del sistema continúen vinculados al SMI, mientras que otros han pasado a ser referenciados al IPREM. En particular, se mantiene la vinculación con el SMI en la determinación del cumplimiento de los requisitos de renta, y en su caso, responsabilidades familiares, para el acceso y mantenimiento de las siguientes prestaciones: prestación por desempleo de nivel contributivo¹⁵⁷, subsidio por desempleo, renta activa de inserción, subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales agrarios incluidos en el REASS, y renta agraria. De otra parte, se entenderán referidos al IPREM los porcentajes establecidos para la determinación de las cuantías, máxima y mínima, de las prestaciones anteriormente señaladas, conforme se recoge en el recuadro III-10.

¹⁵⁷ En lo que atañe a la consideración de existencia de hijos a cargo, o la estimación de responsabilidades familiares en determinados supuestos.

RECUADRO III-10
CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

	Porcentaje sobre el IPREM*
Prestación por desempleo del nivel contributivo	Cuantía máxima: 175 por 100 (200 o 225 por 100, por hijo/s a cargo).
	Cuantía mínima: 80 por 100 (107 por 100, por hijo/s a cargo).
Subsidio por desempleo	Cuantía básica: 80 por 100
	Cuantía mayores 45 años: 80, 107 o 133 por 100, cuando tenga uno, dos o más familiares a cargo.
Renta activa de inserción	80 por 100
Subsidio Trabajadores Eventuales REASS	80 por 100
Renta agraria	De 80 a 107 por 100, en función del número de jornadas reales

(*) Con carácter general, el porcentaje referido se aplica sobre el IPREM mensual vigente en cada momento, a excepción de las prestaciones por desempleo del nivel contributivo, en cuyo caso se tendrá en cuenta «el IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, vigente en el momento del nacimiento del derecho».

3.4. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el plano europeo existe un amplio consenso acerca de la necesidad de impulsar mecanismos que complementen, sobre una base voluntaria, la protección social que dispensan los sistemas públicos obligatorios. En España, el Informe sobre la renovación del Pacto de Toledo, de 2 de octubre de 2003, también apuntó la necesidad de incrementar el grado de desarrollo de la previsión social complementaria. En consonancia con todo ello, Gobierno y agentes sociales, en la Declaración para el Diálogo Social 2004, han expresado que consideran conveniente «potenciar los sistemas de previsión social complementaria y analizar los problemas que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva», así como «incentivar estos importantes instrumentos de ahorro y previsión a largo plazo». En definitiva, esta declaración lleva a las Mesas de Diálogo Social el objetivo de alcanzar un consenso en el modelo de previsión social complementaria en las empresas.

*Seguros
colectivos*

Se estima que en el año 2003 fueron en torno a 160.000 las empresas tomadoras que instrumentaron compromisos por pensiones mediante seguros colectivos, con un incremento respecto al ejercicio anterior de un 20,9 por 100. El número total de contratos, más de 191.000 suscripciones, incrementó en un 30 por 100 los registra-

dos en el año 2002. El número de trabajadores asegurados en seguros colectivos a finales de 2003 ascendía a casi 4,8 millones, lo que representaba un incremento cercano al 24 por 100, con relación al año 2002.

La mayor parte de aquellos contratos recogieron la cobertura de las contingencias de fallecimiento o incapacidad, mediante pólizas anuales renovables. Por lo que respecta a las primas totales canalizadas por estos seguros colectivos, ascendieron a 3.689 millones de euros, lo que representa un 20 por 100 del total de primas del ramo de vida durante el ejercicio 2003. Sin embargo, el volumen de primas disminuyó de manera sensible con relación a 2002, año en el que se registró una importante suscripción de seguros colectivos por las empresas a causa de la finalización del proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones con los trabajadores.

El número de fondos de pensiones registrados mantiene una línea ascendente desde 1997. El incremento porcentual de estos fondos en 2003 supuso casi un 15 por 100 respecto a 2002, lo que representa una subida del 108,3 por 100 en el conjunto del periodo comprendido entre 1997 y el 31 de diciembre de 2003 (cuadro III-38). De los fondos de pensiones inscritos durante 2003, 17 fueron fondos de empleo con planes integrados, conforme establece el Real Decreto-Ley 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, cuyo contenido fue objeto de análisis en la anterior edición de esta Memoria.

Fondos de pensiones

Por lo que atañe a los promotores de los fondos, destacan, especialmente, las entidades aseguradoras, tanto en su promoción (28,1

CUADRO III-38
FONDOS DE PENSIONES REGISTRADOS
(Años 2002-2003)

	Número de fondos de pensiones	
	2002	2003
A 31 de diciembre	802	917
Inscripciones durante el año	116	143
Bajas durante el año	1	6
Total	917	1.054

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

CUADRO III-39
AHORRO FINANCIERO DE LAS FAMILIAS
 (Año 2003)

Activos financieros	% sobre total del ahorro	% incremento 2002/2003
Depósitos bancarios	39,8	3,9
Instituciones Inversión Colectiva	14,3	17,9
Seguros	8,6	11,7
Fondos de Pensiones	5,4	9,8
Inversión directa	26,7	16,4
Entidades de previsión social	1,5	4,1
Créditos	2,3	12,3
Otros	1,4	5,7
Total	100	10,2

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

por 100), como por el papel que representan en la administración de los fondos (55 por 100). En suma, el patrimonio acumulado de los fondos de pensiones ascendió en 2003 a más de 56.000 millones de euros, confirmando la clara tendencia ascendente que registran estos instrumentos de previsión social en los últimos años.

En último término, tomando como referencia las diferentes magnitudes que componen el ahorro financiero de las familias (cuadro III-39), los fondos de pensiones han incrementado su peso específico, registrando una variación de un 9,8 por 100 respecto a 2002.

Planes de pensiones

A 31 de diciembre de 2003, el número de planes de pensiones ascendía a 2.948, un 6,2 por 100 más que en el mismo periodo de 2002. Respecto a su evolución, y atendiendo a los sujetos constituyentes, los planes de empleo representaron un 60 por 100 del total de planes inscritos en el registro administrativo correspondiente durante 2003 (cuadro III-40). No obstante, la modalidad de planes que registró un mayor crecimiento en 2003 fue la correspondiente al

CUADRO III-40
PLANES DE PENSIONES INSCRITOS DURANTE 2003

	Empleo	Asociados	Individuales	Total
A 31.12.2002	1.683	240	852	2.775
Inscripciones durante 2003	125	11	103	239
Bajas durante 2003	21	8	37	66
A 31.12.2003	1.787	243	918	2.948

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

sistema individual, con un incremento de un 7,7 por 100 respecto a 2002. Los planes de empleo y asociados experimentaron un aumento de un 6,2 y un 1,2 por 100, respectivamente, con relación al ejercicio anterior.

Por lo que se refiere a sus promotores (cuadro III-41), en el caso de los planes de empleo destacaron las empresas encuadradas en el sector servicios; las asociaciones, federaciones y gremios, respecto a los planes asociados; y las entidades aseguradoras, bancos y cajas de ahorro, con relación a los planes individuales.

La aportación a los diferentes planes de pensiones ascendió a más de 6.400 millones de euros, lo que elevaba la cuenta de posición agregada, según datos estimados, a más de 56.000 millones de euros (cuadro III-42). En términos de aportación, en 2003 fue muy superior la registrada en los planes individuales (un 77,8 por 100), produciéndose la anunciada variación de las aportaciones a planes de empleo, tan sólo un tercio de las realizadas en 2002, derivado de la finalización durante ese ejercicio del proceso de exteriorización de pensiones. No obstante, debe matizarse dicho peso en términos de cuenta de posición, pues un 55,6 por 100 de dicha cuenta correspondió a planes individuales y un 42,9 por 100 a planes de empleo.

CUADRO III-41
CLASIFICACIÓN DE PLANES DE PENSIONES

Promotor		2002	2003
Planes de empleo	Sector primario	23	24
	Sector industrial	370	393
	Sector servicios	1.290	1.370
Planes asociados	Asociaciones, federaciones y gremios	123	125
	Colegios profesionales	76	77
	Mutualidades y montepíos	28	28
	Sindicatos	10	10
	Fundaciones laborales	3	3
Planes individuales	Entidades aseguradoras	247	266
	Bancos	228	246
	Cajas de ahorro	238	256
	Cooperativa de crédito	10	11
	Otros	129	139
Total		2.775	2.948

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

CUADRO III-42
DISTRIBUCIÓN DE PLANES DE PENSIONES
 (Según número de partícipes y cuentas de posición)

	Número de partícipes	Aportaciones (1)	Cuenta de posición (1)
Planes de empleo	721.542	1.358	24.329,0
Planes asociados	113.314	73	812,6
Planes individuales	6.422.179	5.013	31.555,4
Total	7.257.035	6.444	56.697,0

(1) Millones de euros. Datos estimados.

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

El número de partícipes superó los 7,2 millones, lo que representa un incremento del 11,7 por 100 respecto a 2002, manteniéndose la evolución claramente ascendente que se observa en los últimos 15 años¹⁵⁸. Casi un 90 por 100 de los partícipes se registró en planes individuales.

Finalmente, atendiendo al desglose de prestaciones (cuadro III-43), se estima que su importe total ascendió a 1.679,67 millones de euros en 2003, un 8,6 por 100 más que en 2002. En su mayor parte, un 82,3 por 100, correspondieron a prestaciones de jubilación, y, en menor medida, a fallecimiento e incapacidad. Respecto a la forma de pago, en un 62,3 por 100 del total de prestaciones, los beneficiarios optaron por su cobro en forma de capital.

CUADRO III-43
PRESTACIONES CONCEDIDAS
 (Porcentaje sobre el total pagado durante 2003)

Contingencia	Importe		Número de beneficiarios	
	2002	2003	2002	2003
Jubilación	82,3	82,3	77,3	76,6
Incapacidad	8,7	9,5	19,6	11,4
Fallecimiento	9,0	8,2	12,1	12,0
Viudedad	5,2	4,2	6,5	5,9
Orfandad	1,2	0,9	2,1	2,2
Otros herederos	2,6	3,1	3,5	3,9

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003*.

¹⁵⁸ Desde un punto de vista estadístico, existe la posibilidad de duplicidades, esto es, que una misma persona pueda ser partícipe de varios planes y, por lo tanto, haber sido contabilizada en diversas ocasiones.

En el año 2004 ha habido diversas iniciativas normativas con plena incidencia en este sector, destacando, en primer término, el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Se han aprobado, también, otras dos normas que aplazan la puesta en funcionamiento de determinados aspectos de los planes y fondos de pensiones, como es el caso del Real Decreto-Ley 10/2004, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo, o de la Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de interés público, con relación a los premios de jubilación.

*Desarrollos
normativos
de relevancia
para los planes
y fondos de
pensiones*

El Reglamento de planes y fondos de pensiones ha venido a desarrollar las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/2002, cuyo principal contenido fue analizado en la Memoria de 2003. De esta manera, de acuerdo con la evolución legislativa compilada en aquel Texto Refundido, este Reglamento actualiza, sistematiza y completa la adaptación de la normativa reglamentaria en materia de planes y fondos de pensiones, siendo destacable, por un lado, que el Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, mantiene expresamente su vigencia, y que, por otro, se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo.

Por otra parte, debe recordarse que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, modificó la normativa reguladora de los planes y fondos de pensiones (Ley 8/1997), a fin de establecer, con carácter general, el sistema de representación paritaria en dichas comisiones de control, así como ciertos requisitos para la adopción de acuerdos en su seno. Pues bien, si en un principio estaba previsto que el plazo de adaptación, a esta nueva regulación, de los planes de pensiones formalizados antes del 1 de enero de 2002 finalizara el 31 de diciembre de 2004, el Real Decreto-Ley 10/2004¹⁵⁹ ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2005 dicho plazo, con el objeto de que sea la ne-

¹⁵⁹ Convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 28 de diciembre de 2004.

gociación colectiva, y no mediante la aplicación directa de la referida normativa, la que establezca, a través de acuerdos expresos, la composición, condiciones de representación y mayorías para la adopción de acuerdos en las comisiones de control de los planes de empleo.

Se ha acordado una nueva prórroga para que las empresas que concedan premios de jubilación a sus empleados puedan aplazar la exteriorización de su gestión hasta el próximo 31 de diciembre de 2005. La Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de Modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de interés público, a través de su disposición adicional tercera, incorporada vía enmienda en su tramitación parlamentaria, ha previsto ampliar también un año más, hasta el 31 de diciembre de 2005, el plazo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 44/2002, de Medidas de reforma del sistema financiero, para la integración en planes de pensiones de empleo de promoción conjunta de aquellos compromisos, establecidos en convenio colectivo de ámbito supraempresarial, vinculados a la permanencia del trabajador en la empresa o sector hasta la jubilación, que, bajo la denominación «premios de jubilación» u otras similares, consistan en una prestación pagadera por una sola vez en el momento del cese por jubilación.

3.5. SERVICIOS SOCIALES E INCLUSIÓN SOCIAL

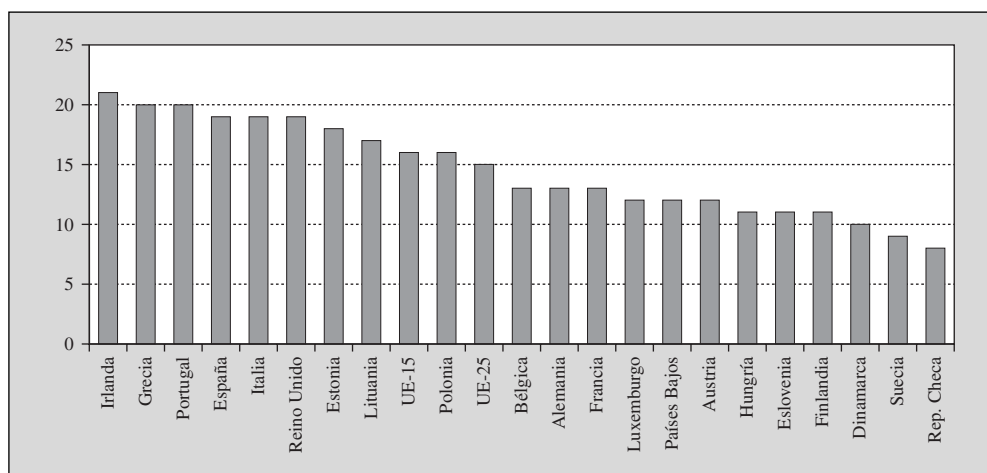
En su compromiso de avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la Unión Europea acordó en el Consejo de Lisboa, con la mirada puesta en el horizonte de 2010, y en aplicación del Método Abierto de Coordinación a la política de inclusión, un nuevo programa que constituye el marco de acción comunitario para el periodo 2002-2006¹⁶⁰ en esa materia. Combinando la actuación de los Estados miembros con la llevada a cabo por la Comisión Europea, en 2003 se puso en marcha la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión, que han sido objeto de análisis en el Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la inclusión social en 2004.

¹⁶⁰ Decisión núm. 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se prueba el programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

A pesar de los progresos realizados en la mejora de las condiciones de vida y en la reducción de la pobreza en Europa, la inclusión social continúa siendo un importantísimo reto. No en vano, el 16 por 100 de la población de la UE-15 se encuentra en riesgo de caer en la pobreza (después de transferencias sociales), y más de la mitad de este sector percibe ingresos bajos de forma persistente¹⁶¹ (gráfico III-37). La cifra promedio esconde, sin embargo, importantes diferencias entre unos y otros Estados; así, por ejemplo, la proporción de personas que viven en hogares en riesgo de pobreza en Suecia apenas alcanza el 9 por 100, mientras que en Irlanda supera el 20 por 100 de la población. Con un 19 por 100, España se encuentra entre los países con mayor exposición al riesgo, siendo superada solamente por Grecia, Portugal e Irlanda.

La existencia de sectores de la población que viven con bajos ingresos durante periodos de tiempo prolongados viene siendo un

GRÁFICO III-37
**RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES
 EN LA UE-25, 2001**



Nota: Sin datos de Chipre, Letonia y Eslovaquia.

Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales*.

¹⁶¹ El concepto de pobreza alude a una realidad relativa, cuyo umbral se establece de forma convencional. En el caso de la Unión Europea dicho umbral queda situado en el 60 por 100 de la renta media equivalente en cada país. Los hogares que perciben ingresos inferiores se encuentran, pues, en situación de pobreza.

asunto de especial preocupación política, por lo que su medida se ha incluido en el conjunto de indicadores principales sobre la exclusión social en Europa¹⁶². Los valores adoptados por este indicador ponen de manifiesto un mayor riesgo de afectación de pobreza prolongada (periodos superiores a cuatro años) en los países meridionales, en los que se hace patente una mayor desigualdad en el acceso de los ciudadanos a los beneficios de la prosperidad de sus países. Así, las poblaciones más alejadas de la media europea, que se sitúa en el 9 por 100, son las de Portugal (15 por 100), Grecia (14 por 100) e Italia (13 por 100), a las que hay que sumar Irlanda, que exhibe una proporción muy similar a la italiana. España, con un 10 por 100, se sitúa en el mismo nivel que Reino Unido y un punto por encima del valor medio de la Unión Europea.

En grupos como los desempleados, las familias monoparentales (en especial las que tienen como sustentador principal a una mujer), las personas de edad avanzada que viven solas y las familias numerosas, el riesgo de padecer situaciones de pobreza es superior al del conjunto de la población.

Los jóvenes con competencias insuficientes para una completa integración en el mercado laboral conforman también uno de los grupos de más acusado riesgo de sufrir pobreza y exclusión. Según los datos de 2002, el 19 por 100 de aquellos que contaban entre 18 y 24 años de edad habían abandonado prematuramente el sistema educativo y no seguían ningún programa de formación, quedando situados en una débil posición para su incorporación al mercado de trabajo y, por tanto, con mayor riesgo de caer en situaciones de exclusión. En este sentido, cabe recordar el objeto del Pacto Europeo para la Juventud recogido en el documento de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, consistente en la mejora de la educación, la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos. Para ello, el Consejo invita a los Estados miembros y a la Unión, en el marco de la Estrategia europea de empleo y de la Estrategia para la inclusión social a profundizar en la mejora de los ámbitos del empleo, la edu-

¹⁶² En el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, se aprobó el primer conjunto de 18 indicadores comunes en el área de la inclusión social, con el fin de hacer posible el seguimiento, de forma comparable, de los progresos de los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

cación y la conciliación de la vida profesional y la vida personal y familiar.

Los nuevos Estados miembros habrán de presentar también, a partir de 2005, sus Planes Nacionales de Acción para la Inclusión. No obstante, en su interpretación, ha de tenerse presente la incompleta comparabilidad de los datos aportados, debido a la ausencia de una fuente común. Salvando los obstáculos metodológicos, la situación en ese conjunto de países es muy similar a la presentada por los Estados miembros de la UE-15¹⁶³. Siguiendo el mismo indicador para la aproximación a la exposición al riesgo de pobreza, el valor medio arrojado es muy próximo al 15 por 100 del conjunto de la población, si bien se han registrado casos extremos, como Eslovaquia (21 por 100), Turquía (23 por 100) y, en el otro lado del espectro, la República Checa, cuyos datos arrojan una media del 8 por 100 de la población en riesgo.

*La situación
en los nuevos
Estados
miembros*

Los grupos más vulnerables a la pobreza son los niños menores de 15 años, cuyo riesgo supera en 1,4 veces al de la población total, los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años (1,2 veces superior al conjunto), los parados (2,6) y las familias numerosas. Esta tendencia es compartida por el conjunto de los nuevos Estados miembros con las excepciones de Chipre, Malta y Eslovenia, donde el riesgo de pobreza aumenta con la edad (en el caso de Chipre, las personas de más edad se hallan expuestas 3,5 veces más que el resto de la población).

La persistencia de importantes déficit de integración en la Unión Europea y la necesidad de seguir avanzando en la modernización de la economía al tiempo que se realizan mayores esfuerzos para reducir la pobreza y la exclusión, han estado presentes en la segunda generación de Planes Nacionales, con interesantes evoluciones estratégicas con respecto a la primera ronda. Sin embargo, la Comisión reconoce la necesidad de avanzar aún en algunas cuestiones, como la fijación de objetivos más específicos y el aseguramiento de que esos objetivos se tengan en cuenta en el establecimiento de las prioridades de gasto en las distintas instituciones implicadas en la lucha contra la exclusión. Pese a ello, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social para el periodo 2003-2005, habiendo mejorado con

*Prioridades para
los próximos
años en la lucha
contra la
exclusión*

¹⁶³ Eurostat, *La pauvreté monétaire dans les nouveaux États membres et les pays candidats*. Statistics en Bref, 12/2004.

respecto al anterior en cuanto a la concreción de los objetivos, sigue adoleciendo de una gran generalidad en su planteamiento y de un elevado grado de indefinición en la redacción de muchas de las medidas propuestas. Tal como sugirió el CES en su Informe sobre dicho Plan¹⁶⁴, hubiera sido deseable una identificación más clara sobre las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión y una concreción de los presupuestos vinculados a ellas, reflejándose en el capítulo dedicado al esfuerzo presupuestario.

En este contexto, los servicios sociales están llamados a constituir uno de los pilares fundamentales de la acción protectora del

RECUADRO III-11

PRINCIPALES CONCLUSIONES RECOGIDAS EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Esfuerzos necesarios para los próximos años

- Un enfoque verdaderamente pluridimensional obligará a prestar mayor atención a cuestiones como la vivienda, el aprendizaje permanente, la cultura, la integración electrónica (e-inclusión) y el transporte.
- La fijación de objetivos debe mejorarse de modo que éstos sean más específicos, cuantificados y ambiciosos.
- Debe hacerse mayor hincapié en conseguir y controlar la eficacia y la calidad de las medidas para tratar de resolver el problema de la pobreza y la exclusión social.
- Los progresos realizados en la integración de la inclusión social mediante el refuerzo de las disposiciones institucionales deben profundizarse, en particular, para asegurar que los objetivos en materia de inclusión social se tengan en cuenta al establecer las prioridades generales de gasto.
- El aumento de la participación de la sociedad civil debe extenderse más allá de la preparación de los Planes de acción, a su aplicación y su seguimiento.
- Deben realizarse mayores esfuerzos para garantizar la sinergia de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Principales prioridades para los próximos dos años

- Promover la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adaptarlas para responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades para acceder al empleo.
- Garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo efectivos para las personas que pueden trabajar.
- Aumentar el acceso de las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente.
- Realizar esfuerzos concertados para prevenir el abandono escolar prematuro y promover una transición sin problemas de la escuela al mundo laboral.
- Desarrollar el objetivo de erradicación de la pobreza infantil.
- Impulsar la reducción de la pobreza y la exclusión social de los inmigrantes y las minorías étnicas.

¹⁶⁴ Informe del CES 1/2003, sobre el *Proyecto del Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2003-2005*.

Estado, como no puede ser de otro modo, dado el mandato constitucional de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Tratándose de un sistema de implantación relativamente reciente, en los últimos años está viviendo una etapa de cierto desarrollo, merced al incesante crecimiento de la demanda, que deriva del envejecimiento y de los cambios en las formas de familia y convivencia. La reducción del tamaño de las familias, el crecimiento del número de hogares unipersonales y monoparentales y la asunción de nuevos roles sociales por parte de las mujeres, que devienen en crisis de los tradicionales cuidados informales, parecen dar nuevo impulso a su desarrollo, que cuenta, además, con la participación cada vez más intensa de la iniciativa privada, tanto lucrativa como no lucrativa.

Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo los servicios sociales han tenido escaso protagonismo en la protección de algunos colectivos en España, como las personas dependientes, hecho que pone de manifiesto, entre otros síntomas, el bajo gasto público que se les ha venido dedicando y que aún hoy es sensiblemente inferior al realizado en la mayoría de los países de la Unión Europea. En comparación con la tradicional forma de atención, canalizada casi exclusivamente a través del sistema de pensiones, los servicios sociales apenas han contribuido al bienestar de la población en general y de los colectivos excluidos o con riesgo de exclusión, en particular. Aunque sea incuestionable la importancia de la cobertura de las necesidades económicas, se ha constatado la insuficiencia del sistema de pensiones a la hora de atender a las necesidades de los distintos colectivos, razón por la cual los servicios sociales habrán de incorporarse al conjunto de prioridades del sistema de protección social en España.

Otro reto al que aún es necesario hacer frente es la coordinación de servicios en todos los niveles: entre recursos sanitarios y sociales, entre los distintos niveles de la Administración e incluso entre las organizaciones prestadoras con distinta titularidad. En efecto, las prestaciones sociales adolecen de falta de integración, constituyendo en la actualidad una red dispersa que dificulta la garantía de una provisión óptima. Uno de los efectos de esa carencia desde un punto de vista funcional es la falta de fluidez en el recorrido a través de los servicios que se revelan necesarios en los procesos de exclusión. Así, cada servicio ofrece sus cuidados sin conexión con el resto, produciendo, por un lado, discontinuidades en la atención requerida en

cada fase del proceso y, por otro, duplicidades en la prestación de servicios, multiplicando los costes. En los ámbitos administrativos, la deficiente coordinación entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ocasiona fuertes heterogeneidades institucionales y desequilibrios territoriales, producidas por la variedad de políticas desarrolladas por cada Administración autonómica y por el Estado.

Aun estando destinados a cubrir las necesidades de sectores de la población heterogéneos, y que se diversifican con la aparición de nuevos problemas de alcance social, la mayor parte de los recursos se dedican a dos colectivos: las personas mayores y los discapacitados. Pero el surgimiento de nuevas formas de exclusión social y pobreza, como la de las mujeres solas con cargas familiares, las personas enfermas de sida, o el aumento de una población inmigrante con demandas de atención diversas dependiendo de su procedencia, sus recursos formativos y su edad, entre otros, revelan la necesidad de avanzar en el desarrollo del sistema, tanto en su vertiente comunitaria o básica, como en la especializada.

3.5.1. Los ámbitos de acción social

Las cambiantes necesidades sociales plantean nuevos retos en el ámbito de la protección social y particularmente en los servicios sociales, que desde su concreción han de dar respuesta a la necesidad de superar las condiciones que provocan desigualdad y pobreza, utilizando para ello mecanismos de corrección de las fuentes de la marginación, en el empeño de promover el máximo bienestar social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece regularmente información acerca de las entidades que desarrollan su actividad en los servicios sociales, vinculadas a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social y a la autonómica por la vía de registro, tutela o subvención, y sobre los centros y servicios que dependen de dichas Administraciones y las subvenciones concedidas por las Administraciones a las entidades. A pesar del esfuerzo recopilador, la información no permite realizar una evaluación exhaustiva de los servicios sociales, ya que la gran heterogeneidad de los programas implicados desde varios niveles administrativos, unida al todavía

escaso desarrollo en algunas Comunidades Autónomas de las fuentes de información estadística, que sólo muy recientemente han comenzado a funcionar, dificulta el examen conjunto de los servicios sociales como sistema.

De cualquier modo, la información suministrada por el MTAS puede facilitar una aproximación al panorama del conjunto del sector desde el punto de vista de los colectivos atendidos por los servicios sociales. Si en los últimos años de la década anterior los servicios sociales habían experimentado un notable desarrollo desde el punto de vista de la implantación de centros y servicios, llegando a aumentar en más de tres mil unidades entre 1997 y 2000, los datos facilitados sobre 2001 y 2002 ponen de manifiesto cuando menos una tendencia al estancamiento.

El progresivo envejecimiento de la población, del que se da cuenta en la introducción del capítulo, asociado al alargamiento de la esperanza de vida y unido a los cambios en los patrones de atención familiar a los dependientes como consecuencia de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, convierten a los cuidados de las personas mayores en prioritarios en este ámbito. Así, la atención a las necesidades de las personas de edad avanzada se configura como la actividad con mayor desarrollo dentro del heterogéneo sector, siendo la que más ha visto incrementar el número de prestaciones, a pesar de lo cual los últimos datos disponibles reflejan una disminución del número de centros entre 2001 y 2002. También se constata en esos años una reducción, del 7 por 100, en los flujos de transferencias por la Administración General del Estado a las entidades que operan en este sector, a favor de otros sectores de la población (cuadro III-44).

El sector de las personas con discapacidad es el otro gran beneficiario de los servicios sociales, si bien, en los últimos años ha visto también disminuir el número de centros dedicados, al tiempo que disminuían las cantidades de dinero destinadas por la Administración General del Estado.

Los servicios sociales destinados al colectivo de inmigrantes, por su parte, han experimentado un notable aumento en los últimos años, merced al incremento del volumen del colectivo, que presenta en muchos casos necesidades de integración en todas las esferas de la

CUADRO III-44
**NÚMERO DE ENTIDADES Y SERVICIOS SEGÚN
 LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS**

	2000	2001	2002
Total	15.797	17.909	15.839
Conjunto de la población	3.298	3.702	3.067
Familia	551	289	195
Infancia	609	813	873
Juventud	252	426	334
Mujer	1.240	1.372	1.429
Personas mayores	5.721	6.723	6.044
Personas con discapacidad	2.249	2.592	2.050
Presos y ex reclusos	61	46	53
Minorías étnicas	225	212	127
Marginados	260	326	218
Toxicómanos	264	367	292
Refugiados y asilados	55	76	27
Emigrantes	107	186	164
Victimas de catástrofes	51	46	32
Otros grupos	822	710	925
No consta	32	23	9

Nota: Sin datos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra. En 2002, además, no se dispone de la información de la Comunidad Valenciana.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*, 2003.

CUADRO III-45
**SUBVENCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
 SEGÚN LOS COLECTIVOS ATENDIDOS**

	Subvenciones		Importe (miles de euros)	
	2001	2002	2001	2002
Total	1.180	1.032	112.517,4	103.980,6
Conjunto de la población	108	105	7.337,8	7.561,9
Familia	20	13	1.240,6	765,0
Infancia	107	119	9.288,6	10.606,8
Juventud	163	160	11.657,5	12.394,7
Mujer	186	186	9.747,2	9.688,2
Personas mayores	121	78	21.012,3	19.586,4
Personas con discapacidad	119	58	20.410,3	15.219,4
Presos y ex reclusos	33	37	2.686,5	2.661,8
Minorías étnicas	47	46	2.938,9	3.029,3
Marginados	30	40	4.886,2	5.916,1
Toxicómanos	83	80	5.821,0	4.664,0
Refugiados y asilados	68	—	8.708,7	—
Emigrantes	51	62	3.993,7	9.218,9
Víctimas de catástrofes	—	—	—	—
Otros grupos	44	48	2.788,2	2.668,1

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*, 2003.

vida social. Si a finales de la década de los noventa el sector experimentó sus mayores incrementos, tanto desde la perspectiva del número de entidades con actividad en este ámbito, como desde el punto de vista de las dotaciones dinerarias, el balance para 2002 continúa siendo de crecimiento, lo que ha supuesto, entre otras cosas, que la cantidad de recursos aportados por el Estado casi se triplique en sólo un año.

Los servicios específicos para mujeres, se han incrementado también en los últimos años en cierta medida, aunque las subvenciones dedicadas por el MTAS han ido disminuyendo después del fuerte incremento del año 2000, hasta situarse en 2002 en cantidades parecidas a las del año 1999.

3.5.2. Prestaciones básicas

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales ha sido, desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta, un importante elemento de desarrollo de los servicios sociales, tratando de suplir la falta de una Ley básica de servicios sociales¹⁶⁵, que habría de garantizar el cumplimiento de los objetivos de tales servicios: el desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad; la garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social; y la prevención de las circunstancias que originan la marginación, así como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria. A tal fin comenzó la implantación de la red de equipamientos de servicios básicos o comunitarios, constituida por los centros de servicios sociales, los albergues y los centros de acogida, con sus respectivas funciones.

Los Convenios-Programa con las Comunidades Autónomas establecieron en su día el cuádruple compromiso de cofinanciación, gestión, información y asistencia técnica. En lo concerniente a la primera, la Administración central se comprometía a destinar una

¹⁶⁵ En el proceso de asunción de competencias de las Comunidades Autónomas, la creación de un sistema público de Servicios Sociales ha quedado condicionado primero, por los Estatutos de Autonomía, asumiendo tal competencia y después por la promulgación de las distintas leyes autonómicas de servicios sociales.

consignación específica en los Presupuestos del Estado para el Plan, las Comunidades asumían el aporte de una cantidad como mínimo igual a la del Estado, mientras que las Corporaciones Locales habrían de definir sus aportaciones en función de sus propias circunstancias y de lo establecido por las Administraciones autonómicas. La materialización de este compromiso se hace visible en la prestación de los servicios por parte de los municipios, que son, además, los que paulatinamente han ido asumiendo la mayor parte de los gastos.

La cobertura del plan concertado

A lo largo de los catorce años de gestión del Plan se ha avanzado de manera significativa en su cobertura. Partiendo de una cifra inicial de algo más de 2.800 municipios concertantes, es decir, el 36 por 100 del total, en 2002 se han alcanzado los 6.586, lo que supone ya un 86 por 100 de los que corresponden a las Comunidades que asumieron el compromiso. Sin embargo, estas cifras se mantienen sin apenas variaciones desde el año 2000.

En cuanto a la cobertura poblacional, los datos muestran una proporción del 97,7 por 100 sobre la población de referencia, que se había alcanzado en 1998 y que supone indudablemente un importante avance sobre lo conseguido en los primeros años noventa. No obstante, no todas las Comunidades han logrado los mismos niveles de cobertura. La implantación del Plan Concertado se ha hecho efectiva en todos los municipios de Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja, Ceuta y Melilla, en tanto que en otros casos se alcanzan niveles inferiores. Valencia, con un 68 por 100 de los municipios y 92 por 100 de la población, se sitúa entre las últimas, si bien entre 2001 y 2002 su cobertura municipal se ha incrementado en un 12 por 100.

Descendiendo a la esfera de los proyectos financiados por el Plan¹⁶⁶, se advierte una disminución en el promedio de éstos con respecto al número de municipios, alcanzando un 5,5 en 2002.

Aportaciones económicas de los entes locales, las CCAA y la Administración central

Durante los años de vigencia del Plan Concertado han sido las Corporaciones Locales las que han hecho los mayores esfuerzos de financiación, con importantes incrementos anuales. Cabe destacar en este sentido el importante aumento de las aportaciones realizadas por

¹⁶⁶ Debe entenderse por tales proyectos los equipamientos comunitarios establecidos dentro de la red básica de atención primaria.

CUADRO III-46
COBERTURA DEL PLAN CONCERTADO, 1988-2002

Año	Municipios		Población de referencia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1988	2.825	36	16.270.009	45
1990	6.339	81	30.103.483	83
1992	6.053	80	30.195.269	83
1994	6.118	81	33.813.155	94
1996	6.166	81	34.036.430	94
1998	6.507	86	35.924.837	97
2000	6.536	86	36.252.599	97
2001	6.552	86	36.614.605	97
2002	6.568	86	37.565.584	97

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*.

los municipios en 1995; si en el ejercicio anterior su participación era del 54 por 100 del total financiado, en ese año se logró un 61 por 100, muy por delante del Ministerio de Asuntos Sociales y del conjunto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, parece que en esa ocasión la estructura de la financiación alcanzó un punto de inflexión, ya que desde aquel año la participación de los ayuntamientos no ha dejado de reducirse proporcionalmente, situándose en 2002 en un 56 por 100 del total, aunque sigue siendo la más cuantiosa. Las Administraciones autonómicas, con 166.052.164 euros, aportan un 28 por 100 del total, en tanto que el Estado reduce la suya a un 15 por 100, habiendo disminuido paulatinamente su participación económica en el proyecto.

Se observan algunas desviaciones nada despreciables, que responden a la distinta implicación de las Administraciones. En cuatro Comunidades Autónomas las aportaciones municipales sobrepasaron el 65 por 100, es decir, superaron en 9 puntos la aportación media. Al mismo tiempo, el MTAS participó con más de un 25 por 100 en otras cuatro Comunidades, lo que supuso un 10 por 100 más que lo registrado como valor medio.

El gasto total realizado para el conjunto de los proyectos que se financiaron a través del Plan en 2002 fue algo superior a los 582 millones de euros, lo que supuso, en términos reales, un incremento del 6 por 100 sobre el que se hiciera en el ejercicio precedente. Pero

*El gasto en
 Prestaciones
 básicas*

CUADRO III-47
**APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 AL PLAN CONCERTADO, 1988-2002**
 (Millones de euros)

Año	Corporaciones Locales		Comunidades Autónomas		MTAS	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
1988	14,5	41	11,5	33	9,0	26
1990	52,4	41	42,5	33	33,1	26
1992	89,1	44	65,0	32	49,3	24
1994	150,6	54	78,6	28	51,5	18
1996	227,3	59	93,1	24	63,2	16
1998	238,1	56	113,7	27	72,1	17
2000	281,7	57	130,8	26	84,0	17
2002	326,7	56	166,1	28	90,8	16

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*.

esta cantidad esconde notables diferencias entre las Comunidades Autónomas, diferencias que se aprecian con mayor nitidez cuando se toma como referencia el gasto por habitante. Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León recabaron los mayores gastos, con una media por habitante superior a los 19 euros; en el extremo opuesto, Madrid y Valencia contaron únicamente con un intervalo de entre 7 y 9,9 euros por cada habitante. Todo ello con un reparto entre partidas que implica las mayores cuantías en las prestaciones, con el 54 por 100 del gasto total; un 40 por 100 en personal; un 4 por 100 en mantenimiento y un modesto 1,5 por 100 en inversiones, que han visto descender su participación en el gasto total en los últimos años.

CUADRO III-48
GASTO DEL PLAN CONCERTADO, 2002
 (Euros)

Partidas	Centros de servicios		Albergues		Centros de acogida		Total	
	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%
Personal	228.555.098	39,8	2.434.568	56,4	2.436.562	58,4	233.426.228	40,1
Mantenimiento	21.667.643	3,8	952.946	22,1	1.131.889	27,1	23.752.478	4,1
Prestaciones	315.025.461	54,9	911.774	21,1	75.159	1,8	316.012.394	54,2
Inversiones	8.501.563	1,5	17.438	0,4	529.934	12,7	9.048.935	1,5
Total	573.749.765	100	4.316.727	100	4.173.544	100	582.240.037	100

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*.

Un total de 3.738.600 personas recibieron en 2002 algún servicio de carácter básico en el ámbito del Plan Concertado, lo que supuso un aumento de más de 180.000 sobre el anterior ejercicio. Sin embargo, esta cifra debe tomarse como una estimación, ya que en el año 2001 comenzó a implantarse el nuevo sistema de trasvase de datos al registro informatizado (SIUSS) tratando de alcanzar una mayor homogeneidad en la información procedente de todo el territorio del Estado, lo que ha ocasionado ciertas distorsiones¹⁶⁷. Tomando todas las cautelas interpretativas, la cifra de usuarios arrojada supone como término medio un 9,9 por 100 de usuarios sobre el total de la población, con notables diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, Aragón, Asturias, Madrid y Murcia habrían contado con las menores coberturas, con índices situados entre el 3 y el 6 por 100, en tanto que Extremadura y Castilla-La Mancha recogerían proporciones superiores al 15 por 100 de la población.

*Los usuarios
y los
equipamientos*

En lo referente a los equipamientos, sobre la situación de relativo estancamiento en la que se encuentran desde hace algunos años, y ello contando con la firma del Acuerdo de flexibilización de las prestaciones básicas de la Comisión de Seguimiento de 1994, por el que se añadían con carácter complementario a los equipamientos básicos las oficinas de información, los comedores sociales, los centros de estancia diurna, las minirresidencias y los pisos tutelados.

En concreto, los servicios de alojamiento alternativo, que incluyen los albergues y los centros de acogida, cuentan con 27 centros en toda España, sumando 1.162 plazas de dormitorio, sin variaciones sobre el ejercicio precedente y muy escasas sobre años anteriores. Los niveles de ocupación, por su parte, difieren entre unos centros y otros; los albergues, con más de 26.000 usuarios y algo más de 131.000 estancias, tuvieron en 2002 un índice de ocupación del 55 por 100, mientras que los centros de acogida, con 5.500 usuarios y 113.000 estancias, estuvieron ocupados al 60 por 100. En ambos casos los índices de ocupación experimentaron descensos con respecto al año anterior, que registró para cada uno 5 puntos más.

¹⁶⁷ El sistema sólo ha sido implantado en todos los proyectos en dos Comunidades.