CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

El análisis de la calidad de vida constituye un enfoque que ha ido ganando relevancia durante los últimos años en el contexto europeo. Aunque no constituya un concepto tan central a los objetivos estratégicos de la Unión Europea como los son el crecimiento, el empleo o la cohesión social, el enfoque de la calidad de vida aporta una perspectiva más centrada en las esferas que afectan más inmediatamente a las condiciones y las oportunidades de vida de los individuos.

Se suele entender que el enfoque de calidad de vida conlleva tres características principales. Por un lado, es un concepto multidimensional, que amplía el interés habitual en la renta y el empleo como condiciones básicas de bienestar material y de oportunidades de vida a otras esferas del bienestar. También incorpora el supuesto de una interdependencia entre ellas, aunque la variedad concreta de esas esferas y sus modos específicos de interacción sean habitualmente objeto de debate. Por otro lado, la calidad de vida se refiere a «la vida de los individuos» y requiere, por tanto, un acercamiento micro a las condiciones de vida que efectivamente disfrutan o de las que carecen los individuos. Por ello mismo, y en tercer lugar, incorpora tanto indicadores objetivos de condiciones de vida como subjetivos de las percepciones y valoraciones que los individuos hacen de su bienestar y el de sus sociedades.

1. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO

El año 2005 ha ofrecido desarrollos en el contexto europeo que refuerzan el interés en los análisis de la calidad de vida. Tras el primer año de la ampliación de la Unión Europea a 25 miembros, y con otros cuatro candidatos a las puertas, se han ido conociendo con más detalle las profundas diferencias en las condiciones de vida del conjunto de la población europea. La ampliación ha incrementado la disparidad en casi todas las esferas de la situación social de la Unión Europea[1]. Los indicadores de bienestar subjetivo también proporcionaban una imagen mucho más desigual, hasta el punto de que, y como ejemplo, en la mayoría de los países de la UE-15 los grupos menos satisfechos con sus condiciones de vida estaban más satisfechos que los grupos con mayor nivel de vida de los nuevos miembros[2].

La reactivación de la Estrategia de Lisboa durante el año 2005 y los inicios de 2006, aunque no ha renunciado a la ambición original de avanzar simultáneamente en los objetivos de crecimiento económico, empleo y cohesión social, se ha orientado hacia una mayor prioridad a los dos primeros, como se ha visto con detalle en los dos capítulos anteriores[3]. Para confirmar más efectivamente esta reorientación de la Estrategia de Lisboa para el periodo 2006-2008, el Consejo Europeo de primavera de 2006, aunque ha seguido proponiendo medidas para mantener el impulso en todos los pilares de la estrategia, ha propuesto concentrar los esfuerzos principalmente en cuatro ámbitos (inversión en conocimiento e innovación, potencial empresarial, empleo en categorías prioritarias y política energética) relacionados plenamente con el crecimiento sostenible y el empleo, con escasas referencias a objetivos y medidas relativas a ámbitos de la calidad de vida, la cohesión o la inclusión social[4]. En ese conjunto de actuaciones prioritarias, tan solo las relativas al impulso de la inversión en educación y formación, junto a la aprobación del

---

[1] European Comission, *The social situation in the European Union 2004*.

[2] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, *Quality of life in Europe. First European Quality of Life Survey 2003*, Luxemburgo, 2004.

[3] Véanse Memoria CES, capítulos I.2.1.2 y II.2.1, *supra*.

[4] Consejo de la Unión Europea, «Conclusiones de la Presidencia», 24 de marzo de 2006, Bruselas.

Pacto Europeo por la Igualdad de Género, pueden vincularse directamente con estos ámbitos[5].

En una línea similar, el Programa Nacional de Reformas de España, aunque incluye importantes objetivos y medidas en ámbitos de la educación, la sociedad de la información y la protección social, lo hace incluyéndolos en los ejes estratégicos de capital humano y de mercado de trabajo, sin establecer ejes u objetivos estratégicos específicos de cohesión o inclusión social.

Teniendo en cuenta el protagonismo que la reactivación de la Estrategia de Lisboa otorga a la esfera de la educación y el conocimiento, los apartados de este capítulo dedicados a la educación y a la sociedad de la información se ocupan con especial atención de la situación de mayor o menor convergencia de España con los objetivos de esa estrategia y, en general, con los promedios de la Unión Europea.

En ese sentido, y en la esfera de la educación, la situación española alcanza niveles de convergencia en dos dimensiones cardinales: la participación escolar y el gasto educativo, especialmente en la parte de gasto público. Muestra también tendencias de rápido acercamiento a los promedios europeos, aunque con distancia respecto a los «mejores» países, en la participación en la formación continua y en la proporción de titulados en campos de ciencias y tecnologías. Sin embargo, la situación comparada es claramente negativa en un aspecto tan importante como la proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar; también puede considerarse negativa la distancia española respecto al promedio de la Unión Europea, aunque algo más corta en estos casos, en la proporción de jóvenes que han logrado el nivel secundario superior (bachillerato y ciclos de grado medio) y en los niveles de conocimientos de los estudiantes medidos por el Informe PISA. Puede entenderse que algunos de estos resultados más negativos están por debajo de lo que correspondería al nivel de gasto educativo en España, lo que supondría poner el énfasis en las causas de esos resultados más precarios en la calidad de las políticas públicas y en factores de la organización escolar.

[5] Véase Memoria CES, capítulo I.2.4, *supra*.

En la sociedad de la información, la convergencia española camina a ritmos muy lentos en la dimensión básica de esta esfera: la inversión en nuevas tecnologías. En esta dimensión, de seguir al ritmo actual, se retrasaría la convergencia con la media europea para finales de la tercera década de este siglo. En otros indicadores de usos y de calidad de la red, como la extensión del comercio electrónico o la seguridad en Internet, la situación comparada de España es también desfavorable. Sin embargo, en dimensiones importantes de accesibilidad a la sociedad de la información, como el acceso a la banda ancha, la proporción de hogares con acceso a Internet, la disponibilidad de servicios públicos *on-line* o el uso de servicios de educación a distancia en las empresas, la comparación de España con la Unión Europea es más favorable, aunque no se sitúe entre los países con los niveles más altos.

El año 2005 ha visto también un intento de revisar y reactivar la Estrategia europea de desarrollo sostenible (EEDS), una iniciativa a la que es consustancial un enfoque global del desarrollo social y que tiene una clara proximidad con la perspectiva de la calidad de vida. El objetivo programático de un desarrollo sostenible es «aquél que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades», lo que «requiere que el crecimiento económico apoye el progreso social y respete el medioambiente, que la política social refuerce el rendimiento económico y que la política medioambiental sea eficiente en costes»[6]. La Unión Europea ha sustanciado en una serie de documentos la reactivación de esta estrategia en 2005: un par de comunicaciones que preparan el camino para una revisión de la estrategia y un informe de evaluación del progreso realizado.[7]

El enfoque de desarrollo sirve para introducir el apartado correspondiente con una mirada conjunta a todas sus dimensiones, aunque

---

[6] Comisión Europea, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible,* COM (2001) 264 final; y CES, *Informe sobre el documento de consulta para la estrategia española de desarrollo sostenible*, 2001.

[7] Comisión Europea, *The 2005 review of the EU sustainable development strategy: Initial stocktaking and future orientations,* COM (2005) 37; *Draft declaration on guiding principles for sustainable development,* COM (2005) 218; y *Measuring progress towards a more sustainable Europe. Sustainable development indicators for the European Union. Data 1999-2005*, Eurostat, Luxemburgo, 2005.

luego se centra exclusivamente en el análisis de la dimensión medioambiental. En esta dimensión, y en esa perspectiva comparada con la Unión Europea, España registra tendencias positivas hacia una mayor sostenibilidad en ámbitos como la producción energética de fuentes renovables, el reciclado de algunos materiales y el aumento de las superficies protegidas, mientras que se aleja de esa sostenibilidad por la alta intensidad energética, la emisión de gases de efecto invernadero, los residuos generados por habitante o la tasa de transporte por carretera. También la sostenibilidad de los recursos hídricos presenta singulares problemas en España, aunque el análisis que se hace ya no es comparado.

La mayor diversidad en las situaciones sociales de la Unión Europea y la reactivación de la Estrategia de Lisboa han estado detrás de las iniciativas habidas en 2005 en relación al modelo social europeo. Por un lado, la presidencia británica contribuyó a animar los debates sobre la capacidad del modelo social europeo para hacer frente a los desafíos de esa diversidad y de la fase actual de globalización de los mercados. Por otro lado, la Comisión ha estimulado una orientación más decidida de las reformas hacia un sistema de protección social «más activador» y hacia la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

En términos comparados, la favorable situación económica de España de los últimos años no ha repercutido en un reforzamiento significativo de la protección social, aunque sí ha favorecido la holgura de la situación contable del sistema de Seguridad Social y, con ello, la sostenibilidad del mismo. En este sentido, dentro del sistema de protección social la prioridad concedida al sistema de pensiones se ha traducido en una respuesta desigual a los tres objetivos planteados en el marco del método abierto de coordinación de la protección social en la Unión Europea. Por un lado, el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema ha salido favorecido de la positiva coyuntura económica y del crecimiento de la afiliación, nutriendo el fondo de reserva de la Seguridad Social. Por otro lado, al objetivo de adecuación de las pensiones, sobre todo en términos de suficiencia, se ha dado respuesta a través de algunas medidas de mejora de la acción protectora, aumentando las cuantías de las pensiones mínimas y abriendo mayores posibilidades de compatibilidad entre pensiones. El paulatino desarrollo de la previsión social complementaria en España puede contribuir a mejorar el logro de este objetivo.

El tercero de esos objetivos del marco de coordinación, el de modernización y adecuación del sistema en respuesta a las necesidades cambiantes de la economía, la sociedad y los individuos, es el que admite un mayor margen de actuación. En este ámbito, el futuro desarrollo del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia, cuyos cimientos se han fraguado en 2005, vendrá a cubrir uno de los vacíos más importantes existentes en nuestro país en materia de protección social, al que ni desde los servicios sociales ni desde la sanidad se ha logrado dar una respuesta adecuada hasta el momento

El sistema sanitario público constituye el otro gran componente de la protección social, tanto en volumen de gasto como en contribución a la calidad de vida de las personas y a la cohesión social. Los favorables resultados en salud, algo matizados por los peores resultados en algunas dolencias y causas de muerte, se ven acompañados de un incremento intenso y constante de la actividad del sistema, impulsado por el alargamiento de la vida y el incremento de la cronicidad de las enfermedades, el fenómeno de la inmigración y las propias pautas de actuación sanitaria derivadas de la incorporación de nuevas terapias y procedimientos. Durante 2005 se ha desarrollado un debate centrado en torno a la suficiencia y sostenibilidad del modelo de financiación sanitaria que culminó con la adopción del acuerdo derivado de la Conferencia de presidentes autonómicos. Sin embargo, las medidas adoptadas se orientaban más a paliar los déficit de caja registrados por las comunidades autónomas que a adoptar medidas de mejora de la gestión, de la información y de la coordinación del sistema, algunas de las cuales se encontraban ya contempladas por la Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, estando pendientes de desarrollo. La futura aplicación del Plan de Calidad del sistema debería contribuir a impulsar su puesta en práctica.

Permanecen abiertos los interrogantes en torno a otros ámbitos de las políticas sociales, como la futura articulación de las políticas de inclusión social en un contexto de pérdida de peso específico de las mismas en el ámbito comunitario. El nuevo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, al menos, recoge el compromiso de mantener una estrategia nacional propia al margen del devenir de los presupuestos comunitarios.

Nuevas iniciativas relacionadas con la igualdad de oportunidades y también con la diversidad, cuya asunción es característica de las sociedades más desarrolladas, se han abordado en 2005 no exentas en

algún caso de notable controversia, como ha ocurrido con los cambios legislativos que ampliaban los derechos de las personas homosexuales. Al margen de esta iniciativa, al menos tres ámbitos de actuación merecen atención específica en este capítulo de calidad de vida y protección social, constatándose la amplia distancia que media en este terreno entre las aspiraciones, las actuaciones y los logros. Se trata de las políticas de igualdad de género, la inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad y la integración social de los inmigrantes.

En materia de igualdad entre hombres y mujeres, en 2005 el Gobierno se ha comprometido a impulsar un amplio abanico de medidas de carácter transversal, incluyendo la aprobación de la futura Ley de Igualdad, sobre cuyo Anteproyecto se pronunció el CES[8]. De momento, en el año 2005 se ha avanzado en el desarrollo de algunas medidas de protección integral contra la violencia de género, mientras permanece abierto el debate en torno a cuáles son los mejores instrumentos para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar. La plena inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad está condicionada al lento desarrollo de las políticas de accesibilidad en aplicación de la LIONDAU y los planes existentes, aunque en 2005 se ha dado un impulso a la extensión de la lengua de signos y el apoyo a la comunicación oral.

Por último, si algún ámbito merece ser destacado entre los principales retos de las políticas sociales es el de la inmigración, uno de los componentes más importantes del cambio y la complejidad adquirida por la sociedad española en los últimos años que, tras la normalización de extranjeros desarrollada en 2005, justifica plenamente el desarrollo de una estrategia de integración social de los inmigrantes.

2. CALIDAD DE VIDA

2.1. EDUCACIÓN

El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa ha supuesto que el año 2005 haya sido especialmente intenso en análisis sobre la contribución

[8] Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres.

de los sistemas de educación[9] y en iniciativas para el progreso de dicha estrategia en el ámbito de la educación. La creación de un mercado interior y la libre circulación de las personas son inviables si no se avanza en una mayor convergencia de los sistemas educativos y si no existe un reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales entre los países miembros. En este sentido, la Directiva relativa al reconocimiento de las cualificaciones de las profesiones reguladas[10] supone una reorganización y racionalización de las disposiciones existentes hasta el momento con relación a la libre circulación de los profesionales, al tiempo que se asegura un nivel adecuado de cualificación.

En orden a la consecución de la convergencia de los sistemas educativos, este año se ha seguido avanzando en el proceso de Bolonia, en educación superior, y en el de Copenhague, en la formación profesional. Respecto al primero, los avances más destacados han sido, por un lado, el avance en una propuesta sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior, el impulso en el establecimiento de prioridades para el 2007[11], y el análisis comparativo de los progresos realizados en este asunto[12]. Respecto al segundo proceso, los progresos más significativos han tenido que ver con las conclusiones de la conferencia de Maastricht, en la que se establecen los aspectos clave para el avance en la mejora de la calidad y relevancia de la formación profesional, y los análisis realizados por la Comisión Europea sobre la situación en algunos ámbitos esenciales en este proceso como el aseguramiento de la calidad de la formación o el aprendizaje permanente.

---

[9] Entre los documentos más importantes en los que se contienen estos análisis están los siguientes: «Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. 2005 Report», *Commission Staff Working Paper,* SEC (2005) 419; *Council Conclusions on Education and Training in the Framework of the Mid-Term Review of the Lisbon Strategy,* EDUC 29; y *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa,* COM (2005) 152 final.

[10] Directiva 2005/36/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

[11] Comisión de Cultura y Educación, *Informe sobre la propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior,* COM (2004) 0642.

[12] «El área europea de educación superior: alcanzando las metas», Comunicado de la Conferencia de Bergen 2005 de los ministros europeos de educación superior; «Tendencias IV: Puesta en práctica de las reformas de Bolonia por parte de las universidades europeas», European University Association-CRUE.

El establecimiento de un espacio europeo de educación y formación, también contribuye al incremento de la movilidad de los estudiantes, cuestión que es abordada con la fijación de diez directrices dirigidas a las organizaciones de origen y acogida encargadas de la movilidad[13]. La inversión en capital humano y la mejora de la educación y la formación profesional son esenciales también para la creación de empleo y de empleo de calidad. En torno a este objetivo, las novedades políticas se ubican principalmente en el tercer eje del Plan Nacional de Reformas (PNR) español. Los indicadores con los que se analiza el logro de los objetivos del PNR son en gran parte coincidentes con los establecidos con carácter europeo para 2010. Estos indicadores muestran la posición distante de España respecto a la mayor parte de los mismos y ponen de manifiesto la necesidad de disminuir la alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar, de incrementar el número de titulados en educación secundaria superior, de aumentar la proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las áreas instrumentales de lectura, matemáticas y ciencias, y de alcanzar la media comunitaria en gasto educativo por estudiante. Todos estos retos se enmarcan en una realidad educativa caracterizada, en los niveles no universitarios, por la exigencia de mejorar la calidad de la enseñanza, por una creciente presencia del alumnado de origen extranjero y su concentración en los centros públicos, así como por un importante nivel de fracaso escolar en las etapas educativas obligatorias.

En el ámbito normativo este año ha estado marcado por el intento de conseguir un pacto social en torno a la reforma propuesta por el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) y por su tramitación parlamentaria. En sus niveles universitarios, la actividad normativa del año 2005 no ha sido especialmente intensa. Las principales reformas efectuadas se refieren a la homologación y convalidación de títulos extranjeros y a la modificación del sistema de habilitación nacional para el acceso a la función docente universitaria. Sin embargo, sí se ha avanzado en tres aspectos claves en la nueva estructuración y organización de las enseñanzas universitarias, como son el desarrollo del mapa de titulaciones de grado, el inicio del debate sobre la implantación de los máster

[13] Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación. Carta de calidad de la movilidad europea,* COM (2005) 450.

oficiales en el nivel de postgrado y la modificación de la LOU. Todo ello ha transcurrido en un contexto de descenso continuado del alumnado universitario.

Además, con el fin de responder a los nuevos retos de la sociedad del conocimiento y a los cambios demográficos, los sistemas educativos deben estar cada vez más integrados en un contexto de aprendizaje permanente[14]. Por ello, la Comisión está trabajando en las principales líneas para un futuro Marco Europeo de las Cualificaciones para el aprendizaje permanente y ha aprobado un programa integrado sobre aprendizaje permanente que incorpora todos los programas existentes sobre educación y formación (Comenius, Grundtvig, Leonardo da Vinci y Erasmus). Finalmente, como ya señalaba el Informe Kok, en este ámbito es esencial la exploración de nuevas fuentes de financiación y el fomento de la demanda de aprendizaje permanente por determinados colectivos, cuestiones ambas que han sido objeto de estudio por parte de la Comisión.

2.1.1. **El proceso de convergencia en educación y formación**

El seguimiento de los objetivos de educación y formación señalados para 2010, trata de medir los avances en la formación del capital humano durante las diferentes etapas educativas.

Empezando por las edades más tempranas, la escolarización durante el primer ciclo de educación infantil tiene importantes ventajas sociales, pues facilita la incorporación y continuidad de las mujeres en el mercado laboral, así como la compatibilización entre la vida familiar y laboral. En España, la tasa de escolarización a los dos años de edad, aunque no incluye la atención en centros no autorizados por las Administraciones educativas para impartir el primer ciclo de educación infantil, es aún muy baja (21,7 por 100). Además, las diferencias territoriales son grandes, pues mientras en el País Vasco y Cataluña estas tasas obtienen unos valores del 65,7 y 51,1 por 100 respectivamente, en Canarias, Extremadura o La Rioja no alcanza el 3,5 por 100. Asimismo, la adscripción a centros de carác-

[14] «Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning», *Commission Staff Working Document,* SEC (2005) 957. También la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente**.**

ter privado de este alumnado a estas edades es mayor que en otras etapas. Sin embargo, a los tres años la tasa de escolarización en España es casi universal (92,7 por 100). En el curso 2001-2002 es el tercer país de la UE-25, después de Francia e Italia, con una tasa neta de escolaridad a los 3 años más alta; esta posición tan favorable se produce tras un aumento de más de 22 puntos de dicha tasa en los últimos cinco cursos lectivos.

En cuanto a la educación obligatoria, los retos más notables a los que se enfrenta este nivel educativo siguen siendo la alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar y una proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las áreas instrumentales de lectura, matemáticas y ciencias. El abandono escolar prematuro no sólo es muy alto en nuestro país (30,8 por 100), situándose a la cola de la UE-25 únicamente por delante de Malta y Portugal, sino que además nos alejamos del objetivo europeo, al haber aumentado ligeramente respecto al año 2000 (29,1 por 100). Respecto al segundo indicador, los últimos datos del Informe PISA ponían de manifiesto la necesidad de mejorar los resultados, pues los escolares españoles alcanzaron posiciones por debajo de la media de la OCDE en las tres áreas instrumentales. A pesar de que la diferencia respecto a la media de la OCDE 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, siendo esta distancia mayor entre las comunidades autónomas estudiadas (Castilla y León, Cataluña y País Vasco) y la media nacional[15]. Respecto al año 2000, en el área de matemáticas sólo han avanzado significativamente en la sub-área de álgebra, no siendo significativo el avance en la otra sub-área evaluada (geometría). La evaluación en lectura es inferior a la obtenida en el año 2000, mientras que en ciencias las diferencias en los rendimientos obtenidos en ambas fechas no son estadísticamente significativas. Finalmente, también es necesario tanto el incremento en el número de lenguas cursadas como la mejora de su aprendizaje (cuadro III-1).

En el nivel secundario superior (bachillerato y ciclos formativos de grado medio), se aprecia la necesidad de incrementar el número de titulados, ya que este indicador sigue distando de la media europea. Además, la evolución desde el año 2000 ha sido bastante negativa. Actualmente sólo un 61,3 por 100 de los jóvenes españoles posee dicho nivel,

[15] Véase Memoria CES 2004, capítulo III.2.1.2.

CUADRO III-1

INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Indicadores de educación en la Unión Europea	% de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación, 2005			% de la población de 20 a 24 con un nivel educativo de secundaria superior (a), 2005			% de jóvenes con abandono escolar temprano (b), 2005			% de personas de 18 años que están escolarizados en cualquier nivel educativo, 2003	Aprendizaje de lenguas extranjeras por alumno, 2003 Educación secundaria (número medio de lenguas cursadas)		Alumnado en secundaria superior matriculados en formación profesional 2003		Graduados en Ciencia y Tecnología, 2003 (c)		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres		1.ª etapa	2.ª etapa	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Fuentes		1			1			1		2	2		2			1	
UE-25	10,8	10,0	11,7	77,3	74,6	80,0	14,9	17,1	12,7	76,3	–	–	57,4	53,8	12,3	16,8	7,8
UE-15	11,9	11,0	12,8	74,5	71,6	77,5	16,9	19,4	14,5	74,6	–	–	57,1	55,6	13,3	18,2	8,3
Bélgica	10,0	10,3	9,7	80,3	76,0	84,6	13,0	15,3	10,6	88,0	1,2	1,8	72,2	68,5	11,0	16,4	5,6
República Checa	5,9	5,5	6,4	90,3	90,8	89,8	6,4	6,2	6,6	88,3	1,0	1,4	84,3	74,4	6,4	8,8	3,8
Dinamarca	27,6	24,2	31,0	76,0	74,5	77,5	8,5	9,4	7,5	80,9	1,9	1,5	59,0	47,8	12,5	17,3	7,6
Alemania	7,4*	7,8*	7,0*	72,8*	71,5*	74,2*	12,1*	12,2*	11,9*	86,9	1,2	0,8	67,8	55,9	8,4	12,7	4,0
Estonia	5,9	4,2	7,5	80,9	74,9	87,0	14,0	17,4	10,7	79,3	2,0	2,2	40,1	19,2	8,8	10,0	7,6
Grecia	1,8	1,9	1,7	84,0	79,4	88,7	13,3	17,5	9,2	73,6	1,9*	1,0*	41,6	30,2	–	–	–
España	**12,1****	**11,2****	**13,1****	**61,3**	**54,8**	**68,2**	**30,8**	**36,4**	**25,0**	**68,4**	**1,4**	**1,2**	**40,7**	**34,0**	**12,6**	**17,1**	**7,8**
Francia	7,6	7,4	7,9	82,8	81,2	84,3	12,6	14,6	10,7	80,1	1,5	1,7	62,1	50,7	22,2	30,7	13,6
Irlanda	8,0	6,6	9,4	86,1	83,4	88,8	12,3	14,9	9,6	81,3	1,0	0,9	–	–	24,2	31,5	16,8
Italia	6,2	5,7	6,6	72,9	67,8	78,1	21,9	25,9	17,8	75,9	1,2	1,3	27,7	24,2	9,0	11,4	6,5
Chipre	5,6	5,1	6,1	80,7	72,0	88,9	18,1	26,6	10,6	28,4	1,9	1,4	22,4	4,8	3,6	4,2	3,0
Letonia	7,6	4,9	10,0	81,8	77,0	1,9	15,5	8,2	7	8,9	1,5	–	45,4	30,1	8,6	10,5	6,6
Lituania	6,3	4,9	7,6	85,2	80,5	90,1	9,2	12,2	6,2	87,4	1,7	1,4	31,7	20,5	16,3	20,8	11,8
Luxemburgo	9,4	9,3	9,5	71,1	70,4	71,7	12,9	12,8	13,0	71,4	2,5	2,3	68,3	61,1	–	–	–
Hungría	4,2	3,5	4,8	83,3	81,3	85,4	12,3	13,5	11,1	75,9	1,0	1,2	15,6	9,9	4,8	6,9	2,6
Malta	5,8	6,7	4,84	5,0	41,7	48,4	44,5	46,2	42,8	42,8	2,2	0,5	32,5	13,6	3,1	4,4	1,7
Holanda	16,6	16,6	16,7	74,7	70,6	78,9	13,6	15,8	11,2	76,2	–	2,6	71,1	67,1	7,3	11,7	2,7
Austria	13,9	13,2	14,6	85,9	84,1	87,6	9,1	9,5	8,7	69,4	1,1*	1,3*	76,1	66,9	8,2	12,8	3,5
Polonia	5,0	4,3	5,6	90,0	88,4	91,7	5,5	6,9	4,0	85,4	1,3	1,5	63,4	44,2	9,0	11,8	6,1
Portugal	4,6	4,5	4,7	48,4	40,4	56,6	38,6	46,7	30,1	61,2	1,8	0,8	32,3	24,4	8,2	9,5	6,9
Eslovenia	17,8	16,0	19,6	90,6	87,8	93,5	4,3	5,7	2,8	85,7	1,1	1,5	75,4	63,2	8,7	12,5	4,6
Eslovaquia	5,0	4,7	5,2	91,5	90,9	92,1	5,8	6,0	5,7	72,2	1,1	1,5	79,8	70,9	8,3	10,7	5,8
Finlandia	24,8	21,1	28,6	84,6	81,2	87,9	8,7	10,6	6,9	91,9	2,2	–	62,9	55,2	17,4	24,0	10,4
Suecia	34,7	29,9	39,7	87,8	86,6	89,0	8,6	9,3	7,9	94,5	1,7	1,6	56,1	50,3	13,9	17,9	9,7
Reino Unido	29,1	24,2	33,9	77,1	77,5	76,7	14,0	14,7	13,2	54,8	0,8	–	64,7	72,8	21,0	27,5	14,5

*: Datos del año anterior. ** En los datos de España se produce una ruptura de la serie que da una mayor cobertura a las actividades contenidas.
(a) Según la correspondencia CNED-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.
(b) % de jóvenes que abandonaron prematuramente el sistema escolar y no prosiguen su educación o formación.
(c) Nuevos graduados por cada 1.000 jóvenes de 20 a 29 años.
Fuentes: (1) EUROSTAT, *Structural Indicators* (2) EUROSTAT, *Long-term indicators, Population and social conditions, Education and lifelong learning.*

frente al 65,9 que lo alcanzaron en el año 2000 y frente al 77 por 100 de los jóvenes europeos, siendo España el tercer país con menor proporción de jóvenes con este nivel de estudios. En este nivel, también es especialmente preocupante el bajo porcentaje de jóvenes matriculado en formación profesional (cuadro III-1).

Sin embargo, en España la participación de la población ocupada en la formación continua ha alcanzado el nivel de referencia establecido (12,5 por 100), en parte por algunos cambios metodológicos[16], aunque todavía se encuentre lejos de los niveles de participación existentes en los países nórdicos o en el Reino Unido.

Otro dato positivo de España es la mejora en la proporción de nuevos graduados en ciencias y tecnología, ya con una cifra en 2003 del 12,6 por 100, superior a la de la UE-25, siendo, además, uno de los cuatro países (junto con Polonia, Eslovaquia e Italia) en los que el crecimiento reciente de esa proporción ha sido más intenso. Al mismo tiempo, la presencia femenina, aunque todavía no es equilibrada, es también más nutrida en España que en una buena parte de los países europeos.

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

En el año 2002, el gasto educativo total por estudiante relativo al PIB *per cápita* era en España del 24,3 por 100, cercano a la media europea (25,1 por 100). Por niveles educativos, el gasto por estudiante en educación primaria, y en secundaria y post-secundaria no superior iguala la media europea, mientras que en la educación terciaria es ligeramente inferior (37,1 por 100). Además, como señalaba el Informe PISA 2003 de la OCDE, los rendimientos obtenidos en matemáticas en España están por debajo de los esperables con relación al gasto por alumno, lo que sugiere que el gasto en las instituciones educativas, aunque es un requisito previo necesario para una buena calidad educativa, no es suficiente para alcanzar altos niveles de rendimiento.

Atendiendo al gasto público, la situación de España es algo superior al promedio de la UE-25. Sin embargo, en todos los niveles educativos, la media en gasto público por estudiante en España es superior a la media comunitaria, ocupando el quinto lugar en educación primaria y secundaria (cuadro III-2).

[16] Reglamento (CE) núm. 1552/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, sobre estadísticas relativas a la formación profesional en las empresas.

CUADRO III-2

GASTO EN EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002

Indicadores de gasto en educación en la Unión Europea	Gasto total en instituciones educativas por estudiante relativo al PIB *per cápita* por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2002				Gasto en instituciones educativas públicas por estudiante relativo al PIB *per cápita* por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2002			
	Educación primaria	Educación secundaria y postsecundaria, no superior (1)	Educación terciaria (2)	Gasto desde la educación primaria a la terciaria	Educación primaria	Educación secundaria y postsecundaria, no superior	Educación terciaria	Gasto desde la educación primaria a la terciaria
UE-25 (s)	19,3	26,2	37,1	25,1	19,8	25,3	36,8	24,8
UE-15 (s)	19,5	26,7	36,9	25,3	19,9	25,7	36,1	25,0
Bélgica	19,8	28,9	42,0	26,3	22,5	31,6	39,3	28,3
República Checa	12,5	21,4	37,6	20,8	12,5	22,3	38,6	21,3
Dinamarca	25,7	26,6	50,5	28,3	26,7	26,6	50,5	28,8
Alemania	17,1	27,0	41,4	26,2	16,9	19,5	41,8	22,7
Estonia	–	–	–	–	20,6	27,6	42,4	22,9
Grecia	16,4	21,1	24,9	21,3	16,2	21,5	24,9	21,5
España	**19,9**	**26,0**	**34,7**	**24,3**	**22,6**	**30,5**	**35,9**	**27,8**
Francia	17,4	29,2	32,0	24,3	18,0	31,8	31,6	25,3
Irlanda	12,5	17,2	29,4	17,3	12,5	17,2	30,2	17,4
Italia	25,2	27,4	31,3	25,7	27,1	28,3	32,3	27,9
Chipre	22,0	37,2	48,0	30,3	22,4	38,8	89,5	32,7
Letonia	23,1	25,3	33,9	26,6	23,1	25,4	–	25,3
Lituania	–	18,5	35,0	22,1	–	–	36,5	–
Luxemburgo	–	–	–	–	20,6	29,5	–	24,0
Hungría	–	–	–	–	21,1	23,1	57,5	27,9
Malta	16,6	24,4	45,1	22,1	17,5	25,5	45,1	24,3
Holanda	18,6	22,8	43,9	23,4	–	–	–	–
Austria	23,4	29,7	41,4	29,4	–	–	–	–
Polonia	24,0	22,7	43,4	26,4	–	–	–	–
Portugal	24,3	34,2	26,7	29,8	26,3	36,8	37,0	33,7
Eslovenia	–	28,8	38,2	30,3	–	–	–	–
Eslovaquia	11,7	17,4	37,7	18,5	11,8	17,5	37,9	18,7
Finlandia	18,7	26,2	43,2	25,4	18,7	25,8	44,6	25,3
Suecia	25,5	26,2	56,1	28,1	25,6	26,1	55,6	28,2
Reino Unido	18,1	23,9	42,7	24,5	17,1	24,8	–	21,7

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

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

2.1.2. **El sistema educativo español**

Continúa el aumento del alumnado extranjero en la educación no universitaria

Tras quince años de continuos descensos en el censo escolar, el ligero incremento del alumnado en España (0,4 por 100) continúa en el curso 2004-2005 (cuadro III-3). Este cambio de tendencia se ocasiona por la incorporación de alumnado extranjero en paralelo a la ligera recuperación que viene experimentando la natalidad desde 1999.

La presencia de alumnado extranjero se cifra actualmente en más de cuatrocientos mil (457.425), representando un 6,6 por 100 del total del alumnado, habiéndose multiplicado por 8 su presencia en la última década. Nuevamente, las comunidades autónomas de Baleares (11,1 por 100), Madrid (10,7 por 100) y La Rioja (9,6 por 100) son las que tienen una mayor presencia de alumnado de origen extranjero[17]. El reparto del alumnado extranjero matriculado por nivel educativo mantiene una distribución caracterizada por una fuerte representación en primaria (8,1 por 100), algo menor en ESO e infantil (6,7 y 5,8 por 100 respectivamente), y muy inferior en las diferentes modalidades de la educación secundaria post-obligatoria (3 por 100 en el bachillerato y 3,7 por 100 en formación profesional).

Estabilización del censo escolar en educación infantil y obligatoria

Por niveles educativos, destaca el significativo incremento del número de alumnos en educación infantil (5,3 por 100), similar al del curso anterior, con 72.154 alumnos más. La ligera extensión de la oferta de escolarización para los niños de primer ciclo y el incremento de la escolarización a los 3 años, junto a la incorporación de 17.937 alumnos extranjeros en este nivel, tienen que ver claramente con dicho aumento.

En las etapas de escolarización obligatoria (educación primaria y ESO), la incorporación de alumnado extranjero está frenando la reducción que había ocasionado el descenso de la natalidad. La presencia actual del alumnado extranjero en estos dos niveles se cifra en 323.738, aunque el aumento del mismo ha sido menor que en el curso anterior (un 14 y 16 por 100 respectivamente frente al 30 y 34 por 100).

[17] MEC, *Datos y cifras del curso escolar 2005-2006*. Datos referidos al curso 2004-2005.

CUADRO III-3

ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA*, 2000-2005 (Cifras absolutas y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	2000-01		2001-02		2002-2003		2003-2004 (1)		2004-2005 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	**1.165.736**	**66,2**	**1.221.108**	**65,5**	**1.279.404**	**65,2**	**1.353.439**	**64,9**	**1.425.593**	**64,9**
EGB/Primaria	2.491.648	66,6	2.474.261	66,5	2.474.287	66,7	2.479.617	66,7	2.469.616	66,7
EEMM/Educación secundaria (general)	2.679.856	68,5	2.587.161	68,0	2.532.830	68,1	2.498.328	68,1	2.468.412	68,2
BUP y COU	137.078	64,2	13.142	92,2	0	—	0		0	
Educación secundaria obligatoria	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.878.175	65,8	1.871.410	66,0	1.854.674	66,3
Bachillerato LOGSE	601.329	78,2	676.107	74,6	654.655	74,6	626.918	74,3	613.738	74,2
EEMM/Educación secundaria (profesional)	447.526	73,3	448.981	73,4	455.100	73,9	463.395	74,7	458.796	75,1
FP I	0	—	0	—	0	—	0		0	
FP II	II	71.019	72,5	29.296	70,8	859	78,1	0	0	
Módulos Profesionales II	191.456	72,2	210.750	72,6	224.486	72,7	228.992	73,2	231.970	73,4
Módulos Profesionales III	185.051	74,5	208.935	74,6	229.755	75,0	234.403	76,2	226.826	77,0
Educación especial**	27.334	49,1	27.090	48,8	27.057	49,8	27.799	51,6	28.898	51,7
Programas de Garantía Social***	41.550	67,8	43.916	68,6	46.281	69,7	45.899	69,7	45.120	69,4
Total	**6.853.650**	**68,1**	**6.802.517**	**67,7**	**6.814.959**	**67,8**	**6.868.477**	**67,4**	**6.896.435**	**67,4**

* No incluye el alumnado matriculado en educación a distancia. ** 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.*

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 67,4 por 100 que asistió a centros públicos y un 32,6 por 100 a centros privados; tampoco hay cambios significativos respecto a años anteriores en su distribución por niveles educativos.

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero vuelve a crecer respecto al curso anterior, habiéndose incrementado esta presencia cuatro puntos porcentuales en los últimos cuatro cursos. Un 81,6 por 100 del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia), manifestándose esta mayor concentración también en los tres niveles educativos donde tienen mayor presencia. Durante la educación infantil esta proporción es del 74,5 por 100, en la educación primaria del 99,3, y en la ESO de un 80,7, produciéndose además importantes contrastes en dicha concentración por comunidades autónomas, y en otros ámbitos territoriales, tanto locales como intramunicipales.

Esa situación, considerada como uno de los retos actuales del sistema educativo en su nivel no universitario, requiere supervisar con atención los procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos para que se respeten los criterios previstos en las normas, para que tanto el sector de titularidad pública como el de titularidad privada-concertada asuman la responsabilidad que les corresponde de acuerdo con el peso específico que tienen en el sistema educativo[18]. De todas formas, estos problemas se están intentando abordar tanto a través de diversas medidas legislativas contempladas en la Ley Orgánica de Educación (LOE), como de diferentes programas de cooperación entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas[19].

Descenso del censo escolar en las etapas no obligatorias

En el bachillerato se sigue observando una disminución de estudiantes, aunque algo más ralentizada que el año anterior (2,1 por 100, frente al 5 por 100). Además, se observa que cambia la tendencia de ligero repunte de la formación profesional que venía produ-

[18] Defensor del Pueblo; *Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico,* 2003.

[19] Plan PROA —Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo— y programas de refuerzo de las lenguas extranjeras y de atención a la diversidad.

ciéndose en los últimos años, al registrarse una leve caída del alumnado en la formación profesional (1 por 100).

Este descenso del censo escolar en las etapas no obligatorias, debido tanto a la caída de la población en edades de cursar estas enseñanzas como a la menor presencia relativa de alumnado extranjero (2,9 por 100), se produce a pesar de que en la mayoría de las comunidades autónomas las tasas brutas de escolarización en las edades correspondientes a estas etapas no obligatorias (16-17 años) continúan incrementándose cada curso.

Evaluación del sistema educativo no universitario en sus niveles obligatorios

Diferentes indicadores muestran que en la etapa de educación secundaria obligatoria el abandono, el fracaso escolar y los bajos resultados educativos se agudizan[20], siendo un buen predictor de los resultados en la secundaria los obtenidos al finalizar la educación primaria. Así, del 39,7 por 100 del alumnado que acumula retrasos antes de 4.º de ESO, aproximadamente un tercio de ellos ya acumulaba retrasos en primaria. Además, el alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo de esta etapa se ha incrementado respecto a años lectivos anteriores, y aumenta conforme se avanza de curso (pasando actualmente del 3,5 por 100 en el segundo curso al 6,1 en el sexto curso) y el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) se sitúa en el 85,3 por 100[21]. Casi la mitad de los alumnos al finalizar la primaria no obtienen los conocimientos medios «exigibles» para esa edad en matemáticas (49 por 100), lengua (47 por 100) y conocimiento del medio (48 por 100)[22]. Estos datos revelan, además, que las alumnas obtienen mejor puntuación en lengua y los alumnos en matemáticas. Los centros públicos obtienen 244 puntos y los privados 260, siendo el nivel medio que deben alcanzar de 250. Sin embargo, las mayores diferencias en el rendimiento aparecen vinculadas al nivel cultural de las familias.

La comparación de las evaluaciones de 1999 y 2003, en las tres áreas estudiadas, vuelve también a poner de manifiesto que el nivel

[20] España es el tercer país de Europa con más alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar; sólo el 60,3 por 100 alcanza 4.º de ESO a la edad correspondiente —15 años— en el curso 2002-03, y un 27 por 100 sale de la ESO sin el título de graduado en secundaria.

[21] MECD, *Las cifras de la educación española. Estadísticas e indicadores*. Edición 2005. Datos referidos al curso 2002-2003.

[22] MECD-Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE). *Evaluación de la educación primaria, 2003*.

CUADRO III-4

RENDIMIENTO DEL ALUMNADO DE PRIMARIA EN LAS PRINCIPALES ÁREAS INSTRUMENTALES*

Áreas de conocimiento y puntuaciones medias		Conocimiento del medio		Lengua castellana y Literatura		Matemáticas	
		1999	2003	1999	2003	1999	2003
Puntuación media		248	250	248	250	248	250
Titularidad de los centros	Centros públicos	243	245	241	244	242	245
	Centros privados	259	261	260	261	259	261
Sexo	Chicas	245	248	254	256	245	247
	Chicos	252	253	242	245	252	252
Nivel cultural de las familias	Primarios incompletos	224	217	224	224	226	218
	Primarios	241	241	240	242	241	241
	Secundarios	257	257	257	257	256	257
	Universitarios	274	275	274	273	274	275

* La escala utilizada fue la misma que la de anteriores evaluaciones: un rango de 0 a 500, una media global de 250 y una desviación típica de 50.

Fuente: MECD-INECSE. *Evaluación de la educación primaria, 2003.*

sociocultural es una variable que influye en el rendimiento del alumnado, y que está íntimamente relacionada con la titularidad de los centros. También el sexo marca diferencias en el rendimiento. De una manera más detallada (cuadro III-4), esas evaluaciones de la educación primaria proporcionan otros resultados a tener en cuenta:

- Se mantienen las diferencias existentes de mejores resultados obtenidos conforme aumenta el nivel cultural de la familia, excepto entre los resultados del alumnado con familias sin estudios o estudios primarios incompletos, que disminuyen. Esto supone que las diferencias entre los resultados del alumnado de origen cultural bajo y los del nivel universitario han aumentado, aunque solo en algunas áreas (conocimiento del medio y matemáticas).

- Chicos y chicas mantienen diferencias significativas en las tres áreas. Para ambos sexos, en las áreas de conocimiento del medio y matemáticas se amplían las diferencias entre los que obtienen el rendimiento más alto y los que lo obtienen más bajo, mientras en el caso de la lengua disminuye la divergencia entre las puntuaciones extremas.

- Se mantienen las diferencias en los rendimientos del alumnado según la titularidad del centro al que asisten en las tres áreas de

conocimiento, pero mientras en el área de conocimiento del medio han mejorado ligeramente y por igual los resultados en centros públicos y en centros privados, en las áreas de lengua castellana y en matemáticas el rendimiento del alumnado de los centros públicos ha mejorado más que el del que estudia en centros privados.

Otras variables también influyen en los rendimientos alcanzados: de manera muy clara, las diferentes actitudes ante el aprendizaje, las expectativas en los estudios, el clima escolar, el comienzo de la escolaridad, la repetición de curso y el número de alumnos por aula (recuadro III-1).

La Ley Orgánica de Educación

El panorama educativo del año ha estado profundamente marcado por el intento de conseguir un pacto social en torno a la reforma propuesta por el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) y por su tramita-

RECUADRO III-1

FACTORES QUE INFLUYEN EN EL RENDIMIENTO ALCANZADO POR LOS ALUMNOS EN 6.º DE PRIMARIA

Actitudes ante el aprendizaje	— A medida que el alumnado percibe que va mejor en las tres áreas evaluadas sus resultados son más altos.
	— Cuando el alumnado manifiesta que le gusta cada una de las tres áreas evaluadas su rendimiento es significativamente más alto, básicamente en el área sobre el que se le pregunta, pero también en las otras dos.
	— La alta correlación existente entre las distintas áreas, en relación con la lengua, parecen reforzar su importancia en la base de la comprensión y expresión del contenido del resto de las áreas.
Expectativas en los estudios	— El alumnado que tiene como expectativa máxima realizar una carrera universitaria es el que obtiene un rendimiento más alto, aunque no se llega a saber con claridad qué es causa y qué efecto.
	— Las chicas y el alumnado de centros privados son los que en mayor porcentaje desean llegar a ese nivel de estudios.
Clima escolar	— El alumnado que tiene un mejor autoconcepto de sí mismo como persona y como estudiante es el que obtiene los resultados significativamente más altos. Las chicas y el alumnado de centros privados son los que tienen un autoconcepto más elevado.
	— Considerando al alumnado individualmente, se observa que responsabilidad, inteligencia, estudio y compañerismo parece que están en la base del éxito en los estudios. Sin embargo, centrarse en aspectos sociales, implica un rendimiento bajo.
	— En cuanto al grupo-clase parece lógico pensar que un mal ambiente en clase influya en el rendimiento del alumnado; lo destacable en este caso está en que solo influye cuando el alumnado lo puntúa en el máximo nivel de la escala.
Comienzo de la escolaridad	— Cuanto más se adelanta la escolaridad (antes de los tres años) mejores son los resultados que el alumnado obtiene.
	— El alumnado de centros privados es el que en un porcentaje más alto adelanta su escolaridad.
Repetición de curso	— La repetición en sí misma no parece que mejore los resultados del alumnado.
	— Además, una repetición temprana —primer ciclo de educación primaria— implica que el alumnado, al llegar a sexto curso, obtenga unos bajos resultados
Número de alumnos por aula	— Cuando el alumnado estudia en grupos formados por más de 20 alumnos es cuando obtiene resultados significativamente más altos que cuando lo hace en grupos más pequeños, pero en ello puede estar influyendo la diferente agrupación entre centros públicos y centros privados en cuanto al número de alumnos de cada grupo.

Fuente: MECD-INECSE. *Evaluación de la educación primaria, 2003.*

ción parlamentaria[23]. Esta Ley modifica y unifica la legislación contenida en la LOGSE, la LOPEG y la LOCE, y, al igual que esta última mantiene básicamente la estructura del sistema educativo.

La paralización del calendario de aplicación de la LOCE, aprobada el año pasado, ha supuesto el aplazamiento para el año 2006-2007 de la aplicación de las medidas que debían establecerse en este curso escolar[24]. El inicio de la implantación de las reformas contenidas en la LOE no comenzará antes del curso escolar 2006-2007[25], por lo que el sistema vigente durante este curso escolar ha sido el establecido por la LOGSE. La LOE modifica o elimina algunos aspectos que implantaba la LOCE, tales como el establecimiento de los itinerarios en la ESO, la prueba general de bachillerato o el acceso a los estudios universitarios, además de cambiar otros aspectos referidos a los contenidos de los estudios (recuadro III-2).

Esta norma incorpora, por primera vez, previsiones sobre el coste adicional que puede implicar su aplicación; tanto del coste de la extensión y mejora del sistema educativo español en el marco de los objetivos europeos para el año 2010 (incremento de la oferta de plazas en el primer ciclo de la educación infantil, y aumento de las tasas de escolarización en educación secundaria postobligatoria) como de las diferentes medidas contempladas en la Ley (becas y ayudas al estudio, gratuidad del segundo ciclo de educación infantil, programas de refuerzo educativo y mejora del aprendizaje en educación primaria y secundaria, implantación de los programas de cualificación profesional inicial, refuerzo del aprendizaje de lenguas extranjeras y utilización educativa de las TIC, así como de las diferentes medidas de apoyo al profesorado). Se fija un gasto extra de 7.033 millones de euros hasta 2010 y se prevé un incremento del gasto público en educación a lo largo de diez años que lo equipare progresivamente a la media de la Unión Europea. Además, en el articulado de la misma se incluyen garantías de financiación para su aplicación a lo largo de los años y se establece la obligación del Gobierno de publicar un informe anual donde se detalle el gasto público educativo.

---

[23] Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

[24] Referidas a la educación preescolar, infantil, 1.º ciclo de primaria, 1.º y 3.º de la ESO, 1.º de bachiller, las pruebas para la obtención del Título de Bachiller, la transformación de los conciertos educativos y del Título de Especialización Didáctica.

[25] El calendario de aplicación de la Ley, que será de cinco años, no ha sido aprobado todavía por el Gobierno.

RECUADRO III-2

ASPECTOS CLAVES EN LA ORDENACIÓN EDUCATIVA SEGÚN LA LOCE Y LA LOE

LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación)	LOE (Ley Orgánica de Educación)
PREESCOLAR (0 a 3 años)	**INFANTIL (0 a 6 años)**
— Se crea una nueva etapa (educación preescolar) en sustitución al 1er ciclo de la educación infantil. — Voluntaria y educativa-asistencial.	— Comprende dos ciclos de tres años. — Voluntaria y educativa. — Gratuita a partir de 3 años, por lo que las comunidades autónomas deberán garantizar plazas suficientes, bien en centros públicos, bien en concertados.
INFANTIL (3 a 6 años)	
— Un ciclo de tres años académicos. — Voluntaria, educativa y gratuita. — Inicio del aprendizaje de una lengua extranjera, especialmente en el último año del nivel, y de iniciación en las TIC.	— Enseñanza de un idioma extranjero a partir de 5 años.
PRIMARIA (6 a 12 años)	**PRIMARIA**
— Consta de tres ciclos de dos años académicos cada uno. — Anticipación de la edad del aprendizaje obligatorio de una lengua extranjera a los 6 años (antes era a los 8 años). — Evaluación continua de los alumnos, y solo podrá repetirse una sola vez durante toda la etapa. — Prueba general de diagnóstico (sin efectos académicos).	— Comprende tres ciclos de dos años académicos. — Desde 1.º se pueden establecer planes de refuerzo. — En 4.º de primaria se realizara una prueba de evaluación y diagnóstico. — Evaluación continua de los alumnos, y solo podrá repetirse una única vez durante toda la etapa. — Se dedicará un tiempo diario obligado para la lectura en clase. — Se incluye la materia de educación para la ciudadanía y los derechos humanos.
ESO (12 a 16 años)	**ESO**
— Consta de cuatro cursos, los dos primeros son comunes para todos los alumnos y los dos últimos se organizan en asignaturas comunes y específicas, que conforman los itinerarios elegidos por los alumnos. — Los Programas de Iniciación Profesional (PIF), sólo se inician si se tiene 15 años cumplidos. — Se realizará una evaluación general de diagnóstico. — Se repite curso: 1.º, 2.º, 3.º y 4.º de ESO. Con más de dos asignaturas suspendidas. Pruebas extraordinarias en 1.º, 2.º, 3.º y 4.º.	— Consta de cuatro cursos, los tres primeros son comunes para todos los alumnos, en alguno de los cuales será obligatoria la materia de educación para la ciudadanía y los derechos humanos. — Se reduce en 1.º y 2.º de ESO el número de asignaturas (cursándose solo dos materias más de las que se imparten en primaria). — Se dedicará un tiempo diario obligado para la lectura en clase. — **En 4.º de ESO habrá opciones formativas para la vida laboral, pero los programas de formación profesional se inician sólo a partir de los 16 años.** — En 2.º de ESO se realizará prueba de evaluación de diagnóstico. — Desde 3.º de ESO se pueden establecer programas de diversificación curricular, y desde 1.º a 3.º los centros pueden establecer programas de refuerzo. — Se repetirá curso, en: 1.º, 2.º, 3.º y 4.º de ESO. Con dos o más asignaturas suspendidas. — Excepcionalmente los profesores deciden si el alumno pasa de curso con tres suspensos. — Se repite curso sólo dos veces en toda la etapa y nunca el mismo curso, salvo si se trata de 4.º.
BACHILLERATO (16 a 18 años)	**BACHILLERATO**
Modalidades: Artes. Humanidades y Ciencias Sociales. Tecnología. Se establece la superación de una prueba —Prueba General de Bachillerato— como requisito para la obtención del Título de Bachiller.	3 Modalidades: Artes. Ciencia y Tecnología. Humanidades y Ciencias Sociales. Se elimina la Prueba General de Bachillerato.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la educación, y del Proyecto de Ley orgánica de Educación, aprobado por el Senado, 30 de marzo de 2006.

Además, con la finalidad de afrontar los principales desafíos educativos de llevar a cabo tanto una escolarización equitativa y de mayor calidad, consiguiendo al mismo tiempo la elevación del nivel educativo de todo el alumnado con que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, la LOE también interviene en aspectos como la organización y autonomía de los centros, la disciplina en el aula, el profesorado, la inspección y los conciertos educativos. Algunas de las medidas introducidas a este respecto se refieren al equilibrio entre el mantenimiento de la libertad de elección de colegio y una mayor intervención de la administración educativa en la admisión de alumnos. Así, por ejemplo, la Administración podrá adoptar medidas en zonas cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas supongan una necesidad de apoyo educativo, estableciendo la proporción de alumnos con estas necesidades (inmigrantes sobre todo) que deban ser escolarizados en los centros públicos y privados, aunque las escuelas concertadas en la medida en que incorporen a sus aulas a alumnos con necesidades de apoyo verán incrementados los recursos personales y económicos para ello. Además, los centros podrán elevar el número de alumnos por aula un 10 por 100 cuando lleguen inmigrantes iniciado el curso, puesto que no habrá plazas reservadas para ello.

Continúa el descenso del alumnado en el nivel universitario

El descenso poblacional que se ha producido en los tramos de edades que actualmente se están incorporando a la universidad, jóvenes nacidos a mediados de los años ochenta, ha provocado que el alumnado universitario haya vuelto a disminuir por quinto año consecutivo (cuadro III-5). Sin embargo, mientras que las universidades públicas tienen una tendencia continuada a perder alumnos (disminuyendo en un 18,5 por 100 respecto a los 1.448.967 alumnos matriculados en el curso 1995-96), las universidades privadas y de la Iglesia experimentan una tendencia creciente en el número de matriculados (del 72 por 100 alcanzando este último curso 101.436 alumnos). Consecuentemente, el número de alumnos matriculados y aprobados en las pruebas de acceso a la universidad, que continúa siendo la forma de acceso a la universidad mayoritaria (76,5 por 100, curso 2004-2005), también es descendente.

Por otro lado, hay que destacar que, mientras en los estudios de ciclo largo sigue la tendencia de descenso que se inició desde el curso 1997-98, en los de ciclo corto, este curso se produce un ligero aumento del alumnado. Nuevamente se sigue produciendo la tendencia de

CUADRO III-5

ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 2000-2005

Área de enseñanza	2000-01		2001-02		2002-03		2003-04 (1)		2004-05 (1)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Humanidades	155.768	10,0	149.168	9,8	139.443	9,3	135.356	9,1	134.103	9,2
CC jurídicas y sociales	765.620	49,2	749.317	49,1	724.138	48,2	718.950	48,5	720.072	49,2
Ciencias experimentales	127.094	8,2	119.527	7,8	113.578	7,6	110.467	7,4	105.859	7,2
Ciencias de la salud	116.465	7,5	115.692	7,6	116.002	7,7	117.149	7,9	116.842	8,0
Técnicas	390.803	25,1	392.285	25,7	410.533	27,3	400.120	27,0	386.021	26,4
Total	1.555.750	100,0	1.525.989	100,0	1.503.694	100,0	1.482.042	100,0	1.462.897	100,0
Ciclo corto	579.888	37,3	578.713	37,9	579.122	38,5	563.767	38,0	571.329	39,1
Ciclo largo	975.862	62,7	947.276	62,1	924.572	61,5	918.275	62,0	891.568	60,9
Tercer ciclo	59.123	100,0	61.470	100,0	67.983	100,0	69.673	100,0	72.729	100,0

(1) Datos provisionales.

Fuente: MECD, *Estadística universitaria.* Datos avance 2004-2005 [www.mecd.es].

crecimiento del alumnado de tercer ciclo que se inició en el curso 2000-01, habiéndose prácticamente duplicado en diez años el número de graduados en este ciclo, pero siendo solo moderado el crecimiento de las tesis leídas (de 1.117 tesis leídas en el año 1976 a 6.864 en el año 2003). La distribución del alumnado universitario por tipo de enseñanzas no muestra diferencias respecto a años lectivos anteriores, y en todas las ramas se produce un descenso del alumnado, con la única excepción de ciencias jurídicas y sociales. La presencia femenina permanece alrededor del 54 por 100 y su representación es mayoritaria en todas las ramas de enseñanza, con la excepción de las enseñanzas técnicas (27,1 por 100). Además, las mujeres tienen una tendencia más acentuada a realizar estudios de ciclo largo (57,4 por100) que de ciclo corto (48,7 por 100). Finalmente, la presencia de alumnos extranjeros en los estudios de primer y segundo ciclo continúa siendo bastante reducida en el curso 2004-05 (1,5 por 100), mientras que en el tercer ciclo su representación es mucho mayor (20 por 100 del total de alumnado matriculado)

La actividad normativa del año 2005 no es especialmente intensa. Las reformas efectuadas se refieren a la homologación y convalidación de títulos extranjeros[26] y a la modificación del sistema de habili-

[26] Real Decreto 309/2005, de 18 de marzo, por el que se Modifica el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se Regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior.

tación nacional para el acceso a la función docente universitaria[27]. La primera pretende acompasar las previsiones contenidas en los Reales Decretos por los que se establecía la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios de Grado y Postgrado, que a su vez son ligeramente modificados[28] para adecuarlas al reparto competencial. La segunda, establece una única convocatoria anual, y no tres, como hasta ahora, lo que facilitará la planificación del proceso y suprime la exigencia de que el trabajo original que debía defender el candidato ante el tribunal tuviese que ser inédito. Este sistema de habilitación será previsiblemente modificado por uno de acreditación por méritos en la reforma de la LOU planteada[29]. Sin embargo, dos aspectos claves en la nueva estructuración y organización de las enseñanzas universitarias, como son el desarrollo del mapa de titulaciones de grado y el primer Borrador de Ley Orgánica de Modificación de la LOU, se encuentran en un estado de desarrollo bastante avanzado.

Propuesta de desarrollo del mapa de titulaciones de grado

El proceso de configuración de la nueva estructura de las enseñanzas universitarias no culminó tras la aprobación de su ordenación básica. En los estudios de grado, el Consejo de Coordinación Universitaria debía 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. Con cierto retraso sobre el calendario inicial, se ha dado a conocer una propuesta (febrero de 2006) para la renovación del actual catálogo de títulos, que aún puede discutirse y, en su caso, modificarse en el proceso de debate abierto.

Esta reforma, orientada a adaptar el sistema universitario español al EEES y facilitar la homologación de las titulaciones en los diferentes países, no está exenta de polémica. El principal eje del debate ha girado en torno a la carga o duración de las dos etapas (grado y postgrado) que van a establecerse en la nueva estructura, es decir,

[27] Real Decreto 338/2005, de 1 de abril, por el que se Modifica el Real Decreto 774/2002, de 26 de julio, por el que se Regula el sistema de habilitación nacional para el acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso respectivos.

[28] Real Decreto 1509/2005, de 16 de diciembre, por el que se Modifica el 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.

[29] Borrador de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. 27 de octubre de 2005.

si la propuesta, tal como parece por ahora, responde a un criterio de continuidad con el sistema vigente (240 créditos para el grado y 60 para el postgrado, es decir, una estructura de 3 años + 1), o si bien se debe optar por el modelo más generalizado en Europa (3+2). Pero dicha polémica no sólo se circunscribe a este aspecto, siendo objeto de discusión también otras cuestiones como la financiación del segundo ciclo y su posible mercantilización, el enfoque más generalista o profesionalizado del contenido de ambas etapas y sus consecuencias sobre el acceso al ejercicio profesional, la orientación hacia la empleabilidad de la universidad o su papel de servicio social, la ausencia de debate sobre la renovación de la metodología de enseñanza (aprender a aprender) o el grado de autonomía y de flexibilidad de las universidades y las comunidades autónomas.

La propuesta de directrices generales propias de los nuevos estudios de grado establece una estructura de los estudios con 180 créditos de formación académica básica, que incluyen los contenidos formativos comunes, y 60 créditos adicionales de formación orientada a la mejora de las perspectivas profesionales y al refuerzo del papel más activo del estudiante en su formación, que incluye la realización de un trabajo o proyecto fin de carrera o la realización de prácticas específicas, según las distintas disciplinas. Estas directrices contemplan únicamente los mínimos para que todos los planes de estudio de un mismo título tengan la misma validez legal. Pero existe un margen de flexibilidad para que cada universidad diseñe su plan de estudios, que puede variar entre el 50 y el 25 por 100 de los créditos totales del plan, teniendo además la autonomía total para organizar las materias comunes en asignaturas y su desarrollo a lo largo del tiempo previsto. Esta flexibilidad permite a las universidades definir mediante las menciones (especialidades que podrán elegir el alumnado tras iniciar una carrera) orientaciones diversas, intensificaciones curriculares y un perfil propio de cada plan de estudios. A este respecto, dos únicas recomendaciones han sido propuestas. La primera se refiere a que, aunque las universidades pueden ampliar la coincidencia de sus planes de estudio en cada título más allá de los mínimos regulados en las directrices, esta concurrencia no debería conducir a estudios excesivamente cerrados que limiten la flexibilidad y la diversidad de oferta en las universidades españolas. La segunda se refiere a que la estructuración de los planes de estudios debería permitir al estudiante, en los primeros cursos, modificar la elección de carrera hacia otra próxima, con un reconocimiento adecuado de los estudios ya cursados.

La última propuesta para la renovación del actual catálogo de títulos universitarios incluye 71 enseñanzas de grado y 28 denominaciones para el desarrollo de postgrados específicos o master oficiales que ahora no existen, en lugar de las 140 carreras existentes en la actualidad. Las principales novedades de los futuros títulos son las enseñanzas de grados con una denominación general y varias menciones, como por ejemplo, Ingeniería Industrial, que podrá incluir en sus planes de estudios, entre otras, las menciones de tecnologías industriales, organización industrial, energía o textil.

Aunque no se prevé que los nuevos títulos se implanten antes del curso 2008-2009, las áreas de conocimiento que sufren por ahora los mayores cambios son las ingenierías, filologías y magisterios. Se mantienen historia del arte y humanidades, las filologías quedan finalmente reducidas de 14 a 4, y se incluyen las filologías de las tres lenguas autonómicas (catalán, gallego y vasco), aunque se mantiene crear una carrera de lenguas y literaturas modernas, en la que se estudiarán dos lenguas a la vez, una de ellas de forma preferente. En las enseñanzas técnicas, las denominaciones deben modificarse porque, según los acuerdos europeos, no pueden seguir llamándose dos carreras (una técnica y una superior) del mismo modo, como ocurre ahora en España. Las modificaciones introducidas se refieren al establecimiento de denominaciones más generales que podrán matizarse, tanto mediante menciones en los planes de estudios como en especialidades posteriores de postgrado. En las titulaciones de las áreas de ciencias experimentales y de la salud, y en las de ciencias sociales y jurídicas no hay muchos cambios, a excepción de la carrera de maestro.

Estudios de postgrado: debate ante la implantación de los máster oficiales

Actualmente los estudios de postgrado oficiales españoles se encuentran organizados en programas en los que se distinguen dos fases. La primera, cuya duración es de dos años y 32 créditos, conduce a la obtención del certificado/diploma de estudios avanzados (DEA). La segunda, conduce al título de Doctor tras la elaboración y defensa de la tesis doctoral. Además, las universidades pueden establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios (artículo 34, párrafo 3 de la LOU), lo que las ha permitido establecer una amplia oferta de títulos enmarcados en la denominación de máster. La nueva

estructuración de las enseñanzas universitarias[30] establece un segundo nivel o postgrado una vez finalizados los estudios de grado. Este nivel 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). Con relación a estos estudios, además de los másteres oficiales propuestos en el catálogo de títulos universitarios, el MEC ha presentado un informe[31] dirigido a aportar la información disponible y contribuir al debate ante la implantación de los master oficiales en el curso 2006-2007.

Este informe intenta establecer los posibles postgrados oficiales[32] y realizar una propuesta de precios públicos, que aunque fijados por las comunidades autónomas no deben traspasar los límites establecidos por el Consejo de Coordinación Universitaria. Respecto a la primera cuestión contempla la siguiente clasificación: máster académico de iniciación investigadora (orientado al doctorado), máster de especialización como continuación de uno o varios estudios de grado previos (orientación mixta académico-profesional), máster de orientación profesional con directrices generales propias, máster de orientación profesional sin directrices generales propias y otros, entre ellos, programas multidisciplinares o de formación continua. Respecto a los precios públicos la propuesta varía en una horquilla entre 14 a 28 euros por crédito. Además, para potenciar el acceso a estos estudios, el MEC propone combinar unos precios que supongan un cierto grado de corresponsabilidad del alumnado con un sistema de ayudas, a través de becas y préstamos-renta[33], que impulse la igualdad de oportunidades.

---

[30] 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.

[31] MEC, «Estudios de Postgrado adaptados al EEES: propuesta de límites de precios públicos», 4 de abril de 2006.

[32] Aunque, el Real Decreto 56/2005 establece únicamente una diferenciación entre aquellos estudios de postgrado para los que se regulen atribuciones profesionales (por ejemplo, el master que capacita para ser profesor de secundaria) para los que el gobierno establecerá directrices propias y aquellos que libremente propondrán las universidades y autorizarán las comunidades autónomas.

[33] Programa de préstamos por el cual éste sólo hay que devolverlo cuando se alcanza un nivel determinado de renta. Este sistema se aplica en países como Suecia, Reino Unido u Holanda.

Estos cambios no vienen acompañados de un sistema de financiación, por lo que esta cuestión está siendo objeto de un amplio debate en la comunidad universitaria. Tampoco el borrador de la reforma de la LOU cuenta aún con una memoria económica, y aunque se ha creado una comisión formada por representantes de las comunidades autónomas, el ministerio, las universidades y personalidades de prestigio, para analizar las necesidades de financiación de la universidad española, todavía no se ha hecho pública ninguna información al respecto.

Retraso en la reforma de la LOU

Finalmente el retraso en la reforma de la LOU, que todavía tiene un carácter abierto en algunas cuestiones planteadas como la elección del rector, por su condición de marco respecto a la homologación de los títulos europeos que habrá de estar finalizada para 2010, y en orden a mejorar la eficacia y eficiencia de la implantación de un nuevo sistema de acceso a la función docente universitaria, provoca que la rapidez en su tramitación sea una demanda bastante generalizada por la comunidad universitaria. La propuesta de reforma planteada por el Gobierno, no derogará la LOU, pero sí introducirán modificaciones sustanciales en ella, con la finalidad de dotar de mayor autonomía a las universidades y comunidades autónomas, tanto en cuestiones relacionadas con la elección de su profesorado, como en la organización y el gobierno universitario. Por ahora, los principales cambios que se prevén respecto a este último ámbito son: la concesión de mayor libertad a las universidades para que decidan en sus estatutos el sistema de elección del rector, que puede ser por sufragio universal (que introdujo la LOU) o por el claustro, la eliminación de los tres representantes del Consejo Social en el Consejo de Gobierno de las universidades, la derogación de la Junta Consultiva que la LOU establecía como un órgano ordinario de asesoramiento en materia académica del rector y del Consejo de Gobierno, y la inclusión entre las funciones del Consejo Social, que es el órgano de representación de la sociedad en la Universidad, de la obligación de aprobación de un plan anual de las actuaciones de financiación. Además, el presidente de este órgano dejará de estar elegido, como dice la LOU, por el Gobierno autonómico, y lo escogerá el Parlamento autonómico. Por otro lado, se modifica la composición y se amplían las funciones del Consejo de Coordinación Universitaria, que es el máximo órgano consultivo en materia de educación superior, y se crea un Consejo de Estudiantes.

Esta reforma también modifica dos de los aspectos más polémicos de la anterior Ley: el acceso a la universidad y a la docencia. Respecto al primero, se realizará una única prueba de acceso a la universidad, eliminándose del artículo de la LOU (42.3) la parte en la que se establece que los centros realizarán una segunda prueba de acceso a los alumnos que hayan superado la selectividad. Respecto al acceso a la docencia, en el caso de los profesores funcionarios, ya no será necesario realizar un examen nacional de habilitación y bastará con obtener una acreditación por méritos. Además, desaparecerán las figuras de profesor titular y catedrático de escuela universitaria. Al mismo tiempo, la reforma permite a las comunidades autónomas establecer las figuras de contratación del 49 por 100 como máximo de los profesores no funcionarios que pueden tener sus universidades, de acuerdo con éstas.

2.2. Vivienda

La accesibilidad y la calidad de la vivienda son dos de los aspectos fundamentales en la calidad de vida en España y, como tales, aparecen repetidamente entre los problemas que más preocupan a la población española.

El sostenido encarecimiento de la adquisición de la vivienda en España en los últimos años sigue produciendo un empeoramiento de la accesibilidad y el endeudamiento de los hogares por compromisos crediticios. La revalorización de la vivienda ha sido la más alta de la zona euro en el año. No obstante, la nueva serie de precios del Ministerio de la Vivienda muestra que desde el año 2003 se está produciendo una desaceleración moderada en la tendencia alcista de los precios mayor que en la serie anterior. Este reciente periodo de intensa revalorización ha absorbido el efecto que la caída de los tipos había supuesto en las amortizaciones de las hipotecas, volviendo a aumentar este año el importe medio de las mismas. Sin embargo, el surgimiento de un conjunto de productos financieros hipotecarios, a pesar de sus riesgos, ha permitido que este incremento no haya supuesto un impedimento al crecimiento del número de viviendas hipotecadas, a pesar de que en la segunda mitad de 2005 y primer trimestre de 2006 se está produciendo una ligera subida de los tipos de interés.

Por otro lado, la intensidad en la renovación del parque inmobiliario implica una mayor calidad y habitabilidad de las viviendas, así como una mejor adecuación a la tipología actual de los hogares. Sin embargo, también importa el hecho de que los extranjeros que viven en España residen en condiciones más precarias, ocupando el segmento del mercado de la vivienda con peores condiciones.

Para atender las necesidades residenciales de sus ciudadanos, la intervención del Estado, a través de la política pública de la vivienda, se ha caracterizado este año por dos iniciativas: el inicio del Plan Estatal de la Vivienda 2005-2008 y la puesta en marcha de la Sociedad Pública de Alquiler. La apuesta por ampliar el escaso mercado de alquiler como forma de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a la vivienda es la nota común de ambas intervenciones, aunque el seguimiento de las actuaciones de la Sociedad Pública de Alquiler se puede calificar de escaso.

2.2.1. **Calidad de la vivienda y su entorno en España**

La vivienda viene siendo percibida por la sociedad española como uno de los tres problemas principales que existen actualmente en España (24,5 por 100 en 2005)[34], siendo además el segundo de los aspectos en la vida de las personas, después de la familia, a la que los españoles le atribuyen más importancia (8,6 puntos en una escala de diez).

La renovación del parque inmobiliario implica una mayor calidad y habitabilidad de las viviendas, así como una mejor adecuación a la tipología actual de los hogares. Esta situación, que ya se dibujaba con los datos del Censo de 2001[35], se ratifica con los datos que muestra la encuesta del CIS. Así, el 18 por 100 desconoce el año en el que se construyó la vivienda en la que habitan, otro 19 por 100 reside en una vivienda de reciente construcción (después de 1989) y una gran parte (35 por 100) en viviendas construidas entre 1970 y 1989.

[34] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre*. Estudio número 2.618.

[35] Véase Memoria CES 2002, capítulo III.2.3.1.

La propiedad es el régimen de tenencia predominante

La propiedad de la vivienda sigue siendo en España el régimen de tenencia mayoritario (82 por 100)[36]. La menor accesibilidad a la propiedad está asociada al menor nivel de ingresos, y a factores como la juventud, el sexo femenino, la nacionalidad no comunitaria, la composición unipersonal del hogar o el nivel de participación laboral del mismo.

Un 58 por 100 de los que poseen actualmente su vivienda en propiedad no tiene pagos pendientes, ya sea porque los haya abonado en su integridad (50,9 por 100) o porque la propiedad es fruto de una herencia o donación (7,6 por 100) [37]. Aquellos que no tienen totalmente abonada su vivienda (23,5 por 100), pagan mensualmente por la hipoteca una media de 466,6 euros, y les resta por pagar aproximadamente una media de 15 años. Además, seis de cada diez personas que tienen su vivienda en propiedad por compra o en alquiler han contado con ahorros propios, aproximadamente la mitad han tenido que pedir créditos (52,7 por 100) o ha contado con ahorros de su pareja (47,2 por 100) y un 21 por 100 ha recibido ayuda económica de familiares. Por otro lado, hay que señalar que sólo un 7,4 por 100 de los encuestados por el CIS dice haber recibido algún apoyo de la Administración para comprar o alquilar la casa en la que vive, siendo las ayudas percibidas, el acceso a una VPO en algo más de la mitad de los casos (56,7 por 100). Un 23,6 por 100 ha obtenido préstamos a través de bancos/cajas a un interés menor del normal. Por otro lado, el 12 por 100 tiene abierta una cuenta ahorro vivienda, y el 60 por 100 desconoce las ayudas que existen para la adquisición de una vivienda.

Los gastos medios de la vivienda por hogar se elevan a 205 euros mensuales aunque, como es lógico, éstos varían de forma importante según el régimen de tenencia de la vivienda, siendo más del doble en el caso de alquiler a precio de mercado, la mitad si se trata de cesión gratuita, y 191 euros si la vivienda es en propiedad. Por otro lado, estos gastos son significativamente superiores en los hogares con mejor posición económica y laboral, y en los hogares de mayor tamaño.

---

[36] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2004*.

[37] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre*. Estudio núm. 2.618.

Tendencias en vivienda: propiedad y alejamiento del núcleo urbano

Esta tendencia mayoritaria a la propiedad suele estar vinculada a un grado de movilidad residencial no muy alto. Además, las preferencias respecto a la vivienda —condicionadas, entre otros factores, por el nivel de precios— evolucionan en paralelo a las características del parque residencial en su conjunto. Así, en la actual situación del mercado inmobiliario, la preferencia de la propiedad como régimen de tenencia confluye con el proceso de periurbanización de las ciudades. Los factores que más influyen en la elección de la vivienda son, en orden de importancia, su adecuación a las posibilidades económicas, su localización cercana a la familia, el tipo de barrio o municipio en el que se ubica y la proximidad al lugar de trabajo[38].

La calidad del parque de viviendas en España

Como ya se destacó en la Memoria del año pasado[39], la calidad del parque de viviendas en España era muy cercana en 2001 a la media de la UE-15. Las condiciones de las viviendas y la calidad del entorno en el que se ubican dependen de un conjunto amplio de factores exógenos, tales como la antigüedad y renovación del parque inmobiliario, el tipo de edificación o las políticas de vivienda. Pero también, el grado de accesibilidad a una vivienda de buena calidad 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. Sin embargo, los datos existentes relativos a la calidad de las viviendas en España[40] no tienen en cuenta algunos factores relacionados con la habitabilidad externa de las viviendas o no interrelacionan ambos tipos de factores, desdibujándose con ello la posibilidad, tanto de establecer a través de esta fuente unos trazos claros respecto a las diferentes condiciones de la vivienda de los distintos grupos de población, como sus causas. Además, se debe tener en cuenta que la cuantificación de estos problemas está medida en función de la percepción de los propios residentes y, por tanto, influida por sus expectativas, necesidades y características personales.

A pesar de ello, los datos muestran que la calidad del parque inmobiliario sí está vinculada con el régimen de tenencia, siendo menor en el caso del alquiler[41], y aún más cuando se trata de un

[38] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre*. Estudio núm. 2.618.

[39] Véase Memoria CES 2004, capítulo III.2.3.1.

[40] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2004*.

[41] Memoria CES 2002, capítulo III.2.3.1.

alquiler a un precio inferior al mercado. Por esta razón, las características de los hogares que no sufren ningún problema en su vivienda en una proporción más alta, son bastante coincidentes con las de aquéllos que residen en una vivienda en propiedad.

Satisfacción con las condiciones de la vivienda

El grado de satisfacción con las condiciones de la vivienda en la que residen los españoles es muy alto[42]. La mayoría (82,6 por 100) considera que éstas son muy o bastante satisfactorias. Ocho de cada diez se siente muy satisfecho o bastante satisfecho con la comunicación de la vivienda, la distribución interior, la construcción, la orientación y el tamaño. Los aspectos que generan más insatisfacción son el aislamiento contra la temperatura y contra el ruido, así como la seguridad contra el robo. Además, aproximadamente la mitad opina que las condiciones del edificio en el que viven han mejorado mucho o algo, siendo esta proporción algo inferior a la de los que piensan lo mismo sobre el barrio o el pueblo en el que residen.

Inmigración y vivienda en España

Las peores condiciones de las viviendas en las que residen extranjeros que viven en España que ya dibujaban los datos del último Censo[43], se confirman con los apuntados por la última publicación de MTAS al respecto[44]. Las características específicas de las condiciones de acceso y uso de la población inmigrante a la vivienda, determinan en mayor medida, tanto sus peores condiciones habitacionales como su mayor precariedad residencial. En el caso de los inmigrantes no comunitarios, los problemas generales para acceder a la vivienda de los españoles se agravan por su situación jurídica, el nivel socioeconómico, las relaciones familiares y las redes sociales. Aunque casi todos estos factores varían considerablemente en función del tiempo de estancia en el país, también se combinan de forma diferencial según la región de procedencia de los inmigrantes, proyectándose dichas diferencias en las pautas residenciales. A esta diversidad se une la falta de homogeneidad territorial en materia de vivienda lo que junto a la diferente tipología de los inmigrantes que residen en ellas, marca itinerarios residenciales bastante heterogéneos.

---

[42] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre*. Estudio núm. 618.

[43] Véase Memoria CES 2003, capítulo III.1.3.3.

[44] MTAS. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Observatorio permanente de la inmigración. Documento núm. 7. *Inmigración y vivienda en España*. Colectivo IOÉ.

RECUADRO III-3

DIFERENTES TRAYECTORIAS Y SITUACIONES RESIDENCIALES DE LOS INMIGRANTES EN FUNCIÓN DEL TIEMPO DE ESTANCIA

MENOS DE 2 AÑOS

- **Estatuto jurídico**: sólo el 24 por 100 están documentados.
- **Situación familiar**: sólo el 21 por 100 viven en un hogar con núcleo.
- **Nivel de renta media de los hogares**: 984 euros.
- Alojamiento de emergencia y de transición (régimen de subarriendo, normalmente con otros hogares) más frecuentes.
- Índices de hacinamiento considerables.
- Importante rotación geográfica y residencial.
- Residen en edificios con una notable densidad de población extranjera.
- Mercado secundario de la vivienda (peores condiciones de la vivienda).
- Se sienten poco acogidos por los españoles del entorno.

DE 2 A 5 AÑOS

- **Estatuto jurídico**: el 56 por 100 están documentados.
- **Situación familiar**: el 37 por 100 viven en un hogar con núcleo.
- **Nivel de renta media de los hogares**: 1.271 euros.
- Proporción similar entre el régimen de subarriendo y vivienda independiente, aunque en su mayoría inquilinos.
- Índices de hacinamiento e infravivienda y de rotación geográfica y residencial intermedios.
- Son frecuentes los recelos, la desconfianza y las estafas.

MÁS DE 5 AÑOS

- **Estatuto jurídico**: el 93 por 100 está documentados.
- **Situación familiar**: el 58 por 100 viven en un hogar con núcleo.
- **Nivel de renta media de los hogares**: 1.271 euros.
- El alojamiento en pisos independientes es mayoritario, siendo la proporción entre alquiler y compra semejante, aunque más del 25 por 100 continúa en situación precaria.
- Residen en edificios con escasa concentración de inmigrantes.
- Disponen de más espacio y habitaciones por persona.
- La movilidad residencial disminuye sustancialmente.
- Se sienten bien acogidos por el vecindario autóctono.

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento núm. 7 del Observatorio permanente de la inmigración. *Inmigración y vivienda en España.* Colectivo IOÉ.

A pesar de esta variedad, entre los factores que más condicionan las trayectorias residenciales se encuentra el nivel socioeconómico. Este engloba el nivel educativo, el tipo de empleo y el nivel de ingresos del hogar. El capital educativo es un recurso de partida adquirido en el país de origen, que condiciona bastante el ascenso laboral y social, pudiendo llegar a delimitar la calidad y habitabilidad de las viviendas. El nivel de renta, dependiente de las otras dos variables, es decisivo tanto en la modalidad de tenencia como en la calidad de la vivienda, pero además este suele verse incrementado conforme aumenta el tiempo de estancia (recuadro III-3), ya que se requiere un periodo necesario tanto para permitir la reagrupación familiar, como para hacer valer las capacidades laborales. La reagrupación familiar se muestra como el factor más importante para explicar los cambios de vivienda. Por otro lado, a pesar de que la falta de documentación impide el disfrute de ciertos derechos (como las ayudas a la vivien-

da) y dificulta enormemente el acceso a una situación residencial adecuada, haciendo mucho más frecuente el subarriendo y el alojamiento de emergencia, este estatuto jurídico es vivido por la mayoría de los inmigrantes como una circunstancia que se superará con el paso del tiempo.

Finalmente, la cantidad y calidad de las redes sociales se ven también incrementadas con el tiempo de estancia, siendo especialmente importantes en la inserción residencial en las primeras etapas migratorias.

2.2.2. **La situación de los precios y accesibilidad a la vivienda en España**

El encarecimiento de la vivienda en España, el más alto de la zona euro

Los precios residenciales de la zona del euro[45] han mostrado un relativo dinamismo en los últimos cinco años, aunque su evolución ha presentado diferencias significativas de un país a otro. Esta tendencia al alza refleja, en gran medida, la pujanza de los mercados de la vivienda en España, Francia e Italia, mientras que en Alemania los precios de los inmuebles residenciales han experimentado un ligero descenso (cuadro III-6). Los datos trimestrales disponibles para 2005 siguen señalando fuertes aumentos en España, Francia e Irlanda, aunque a un ritmo levemente más contenido que en 2004. En los Países Bajos y Portugal, parecen mantenerse las tendencias moderadas observadas recientemente.

La divergencia en los precios puede atribuirse a diferencias en varios factores, como la demografía, la renta disponible de los hogares, la disponibilidad y el coste de financiación para la adquisición de vivienda, los incentivos fiscales, los costes de transacción, la disponibilidad de suelo, el coste de construcción y la tasa de ocupación de viviendas propias.

[45] El BCE compila y publica un indicador semestral de los precios residenciales en la zona del euro, que se basa en datos nacionales no armonizados y permite realizar un seguimiento de las tendencias de los precios de la vivienda, aunque con limitaciones (véanse boletines mensuales del BCE de diciembre de 2003 y de febrero de 2006). A este respecto hay que destacar que Eurostat ha realizado un estudio piloto sobre un índice de precios de viviendas en propiedad.

CUADRO III-6

PRECIOS DE LOS INMUEBLES RESIDENCIALES EN LOS PAÍSES DE LA ZONA DEL EURO (Tasas de variación interanual)

Países	1997-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005		
						1 sem.	1.er trim.	2.º trim.	3.er trim.
Bélgica (1)	5	5,3	7,7	7,8	6,8	..	..	..	..
Alemania (2)	–0,5	0,1	–1,2	*0,9	-2,1	..	..	..	..
Grecia (2)	10,5	14,5	13	5,7	2,6	..	7,3	..	..
España (2)	**6,2**	**9,9**	**15,7**	**17,6**	**17,4**	**14,8**	**15,7**	**13,9**	**13,4**
Francia (1)	4,5	7,9	8,3	11,7	15,3	14,6	15,1	14,2	..
Irlanda (2)	21,1	8,1	10,1	15,2	11,4	10,8	11,1	10,5	..
Italia (2)	2,1	8	12,9	10,0	9,0	11,6	..	..	..
Luxemburgo (3)	3,8	13,8	11,9	13,3	..	..	..	..	..
Países Bajos (1)	14,6	11,2	8,4	4,7	3,9	4,2	4,3	4,1	3,8
Austria (2),(4)	-1,9	-3,6	-1	0,9	-0,6	..	..	..	..
Portugal (2)	5,8	3,6	1,1	1,6	0,4	1,9	0,5	3,2	..
Finlandia (2)	10,7	-0,5	7,4	6,3	7,3	4,1	3,8	4,5	..
Zona euro (2)	**3,8**	**5,5**	**6,8**	**7,1**	**7,0**	**7,5**	**..**	**..**	**..**

Notas: La estimación relativa a la zona del euro para el primer semestre de 2005 se basa en los datos nacionales disponibles y en estimaciones del BCE. La estimación semestral se obtiene, en parte, de los resultados anuales; por lo tanto, la exactitud de los datos semianuales es menor que la de los anuales.
(1) Viviendas construidas. (2) Todas las viviendas. (3) Casas. (4) Hasta 2000, sólo Viena.

Fuentes: BCE, *Boletín Mensual. Febrero de 2006.*

Ajuste moderado de los precios en España

En España, según se desprende del análisis de la nueva serie de precios del Ministerio de la Vivienda, desde el año 2003 se está produciendo una moderación en el crecimiento de los precios. Así, en la actualidad la tasa de crecimiento anual en el precio de la vivienda libre en España es del 13,9 por 100; 3,5 puntos porcentuales menos que la correspondiente al año 2004. Este descenso ha sido más patente en las comunidades autónomas con grandes mercados urbanos como Madrid y Cataluña, y en las de reciente e importante crecimiento residencial como Andalucía o Murcia. En otras, como la Rioja, la Comunidad Valenciana, Navarra o Baleares, la tasa de crecimiento anual ha sido mayor a la del año 2004. La revalorización media de los precios ha sido menor en la vivienda con menos de dos años de antigüedad (12,7 por 100), que en la de más de dos años (14,6 por 100). Además, tanto en 2004 como en 2005, los precios más altos se registran en Madrid y el País Vasco, y los más bajos en Extremadura y Galicia.

El precio medio de la vivienda protegida representa, en el año 2005, el 53 por 100 del precio medio de la vivienda libre, siendo

dicha proporción significativamente menor en el caso de las comunidades autónomas con más altos precios de la vivienda libre (Madrid, Cataluña y Baleares) y muy próxima al valor del mercado en el caso de Extremadura.

Reducción en la revalorización de los precios con la nueva serie

La nueva serie de precios de la vivienda muestra una moderación en la tendencia alcista de los precios mayor que en la serie anterior (Base 2001), modificándose no sólo el nivel de los mismos sino también la evolución. Así, si se toma como base 100 en 1995 y se comparan los niveles en el año 2004, la revalorización de los precios en el ámbito nacional es 22 puntos porcentuales inferior con la nueva serie, afectando estos cambios de manera diferente a las distintas regiones. Asimismo, se observan cambios significativos en el desarrollo de las series, advirtiéndose la mayor diferencia en el periodo comprendido entre 1999 y 2002, mientras a partir de esa fecha, las dos series presentan una evolución similar (gráficos III-1 y III-2).

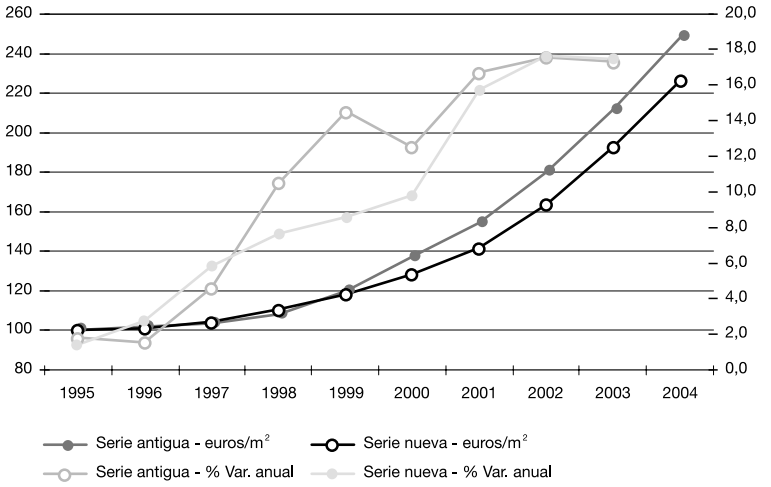
La divergencia entre ambas series[46] puede ser consecuencia de las diferencias en el método de cálculo del precio[47]. En la nueva selección de datos, la eliminación de la muestra de las viviendas cuyo valor está por encima del millón de euros reduce el nivel de precios en un 6 por 100, y si no se ajustan temporalmente los valores que definen los estratos, se alterará la composición de la muestra progresivamente. Por otro lado, el cambio de las ponderaciones aumenta la importancia de los principales mercados. Así, con la base 2001, las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana representaban el 57 por 100 del total de la muestra en el año 2004, mientras que con la nueva base de 2005, éstas han pasado a significar el 66 por 100 del total.

[46] BBVA, Servicio de Estudios Económicos. *Situación inmobiliaria. Noviembre 2005*.

[47] La base 2005 incluye un mayor número de datos (lo que supone un incremento de casi un 23 por 100 con respecto a las tasaciones contabilizadas hasta la fecha), se toma como unidad de análisis la provincia en lugar del municipio, se agrupan las viviendas objeto de tasación en función de los siete estratos de precio definidos en lugar de los códigos postales, y se utiliza como ponderación el número de tasaciones en lugar del *stock* de viviendas censado que se usaba en la Base 2001.

GRÁFICO III-1

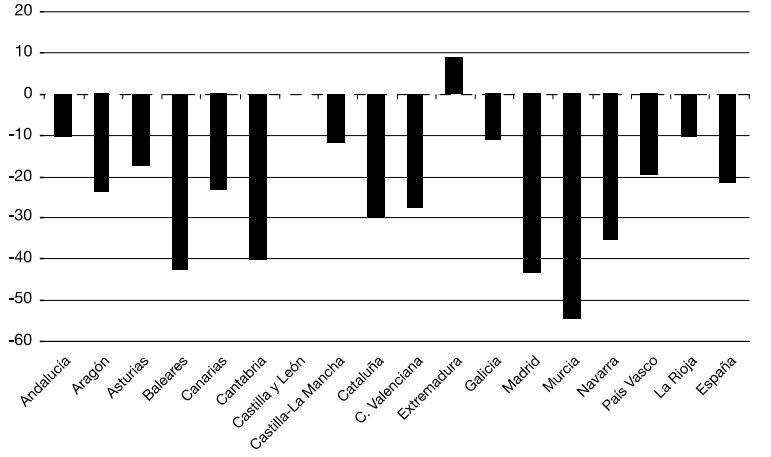
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA LIBRE, 1995-2004 (Base 1995=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de las series de precios publicadas por el Ministerio de la Vivienda.

GRÁFICO III-2

EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA LIBRE, POR CC.AA. (Diferencia entre ambas series de la tasa de incremento de los precios en 2004, con base 100 en el año 1995)



Fuente: Elaboración propia a partir de las series de precios publicadas por el Ministerio de la Vivienda.

Factores demográficos: incremento de hogares e inmigración

En España, los factores demográficos más relevantes que han actuado en el aumento del número de hogares, y por tanto, en la demanda han sido: el intenso crecimiento de los flujos de inmigración hacia España, el desplazamiento estructural de los hogares hacia tamaños más pequeños y el establecimiento de nuevos hogares por motivos turísticos. El incremento del número de hogares por encima del crecimiento poblacional, se ha derivado fundamentalmente del aumento de los hogares unipersonales, de la disminución del tamaño medio de los mismos y del crecimiento de los hogares en los que la persona que declara ser la cabeza de familia es una mujer.

El intenso incremento de los flujos de inmigración hacia España ha contribuido de una manera muy importante al dinamismo de la demanda de vivienda. Entre 1998 y 2005, el saldo migratorio ha sido el responsable del 77 por 100 del crecimiento demográfico, incrementándose la población inmigrante en 4,1 millones de personas, y alcanzando su presencia un 10 por 100 de la población. Además, el mayor peso de los grupos en edad de demandar vivienda en su estructura por edades y la esperable mayor tendencia a la propiedad conforme aumenta el tiempo de residencia, hacen pensar en éste como un importante factor de presión sobre el mercado. Además, este impulso de la demanda se ha visto reforzado por el aumento del empleo, el incremento en la renta disponible, unas expectativas favorables sobre la marcha de la economía y por el denominado «efecto riqueza» producido por la importante revalorización de los precios inmobiliarios.

La vivienda «como inversión» y las segundas residencias

Finalmente no se debería olvidar a este respecto la compra de vivienda como inversión, y la importancia de las segundas residencias en España. La vivienda como inversión se ha visto impulsada en los últimos años por la revalorización experimentada de los precios y las expectativas de su continuidad, una mayor rentabilidad frente a otras inversiones y una percepción de coste de uso reducida. La importancia de las segundas residencias, que ya suponían el 16 por 100 del parque inmobiliario en 2001, se ha visto reforzada por la modificación de los hábitos de alojamiento de los turistas. Así, en el año 2004 existían casi dos millones de hogares de turistas que residen temporalmente en su propia vivienda en España[48].

[48] BBVA, Servicio de Estudios Económicos. *Situación inmobiliaria. Febrero 2006*.

El volumen de producción de viviendas supera las necesidades derivadas de los factores demográficos

Por el lado de la oferta, la edificación en España sigue manteniéndose en niveles muy altos, aunque el ritmo de crecimiento es menor. Este elevado volumen de producción de viviendas supera las necesidades de vivienda derivadas de los factores demográficos y, como se vio anteriormente, implica una mejora de la calidad del parque inmobiliario. España es el país de la UE-15 con mayor superávit de viviendas con relación al número de hogares[49]. La demanda de segunda residencia de la población extranjera con una finalidad turística, junto al parque de viviendas vacías y la importancia de la vivienda como inversión, juegan un importante papel en esta situación.

En el conjunto del año, el número de viviendas a iniciar[50] se situó en 786.257, lo que supone un aumento del 6,3 por 100 respecto a las iniciadas en el año 2004. Además, el mayor empuje se ha producido principalmente en los municipios más turísticos de menor tamaño, donde los nuevos proyectos contemplaban un aumento del 5,8 por 100 en el número de viviendas a construir[51]. En las principales ciudades, sin embargo, el número de viviendas a iniciar en 2005 descendió a un ritmo interanual superior al 20 por 100, siendo en los municipios o provincias colindantes, donde se ha producido la expansión de la oferta. El número de viviendas terminadas en 2005 (524.479) aumentó un 5,6 por 100 en relación con el año anterior. Este ritmo de edificación, ha supuesto que en los últimos cinco años se hayan finalizado más de 2.262.293 nuevas viviendas, lo que supone un aumento del parque de viviendas del 10 por 100 respecto de las existentes en el Censo de 2001.

Cuantía y características de la demanda de viviendas principales en régimen de propiedad

La demanda de viviendas principales en régimen de propiedad se sitúa en España en algo más de doscientas mil[52] (208.600), concentrándose esa demanda (57,5 por 100) en Madrid, Cataluña y Andalucía, regiones que se caracterizan por su mayor dinamismo demográfico y residencial.

Por otro lado, que el ciclo alcista de los precios haya afectado tanto a la vivienda usada como nueva, puede estar sustentado en las

[49] Euroconstruct, *The prospective construction in Europe, 2001*.

[50] INE, *Boletín Mensual de Estadística*. Total de visados de los colegios de aparejadores, incluye ampliación y reforma.

[51] BBVA, Servicio de Estudios Económicos. *Situación inmobiliaria. Febrero 2006*.

[52] Ministerio de la Vivienda. *Encuesta de Demanda de Vivienda y Alquileres*.

características de la demanda, pues algo más de la tercera parte está buscando una vivienda nueva, pero otro 30 por 100 busca una vivienda usada, encontrándose el resto en una situación indecisa. Respecto a los precios inmobiliarios, hay que destacar que el precio que está dispuesto a pagar gran parte de los potenciales compradores por una vivienda principal en España, se aleja bastante del precio medio de una vivienda tipo, lo que denota una clara infravaloración de los mismos. Esta desviación a la baja es aún más patente en algunas regiones donde los precios reales se encuentran por debajo de la media nacional, como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. Sin embargo, la estimación es más ajustada a los precios de mercado en algunas comunidades cuyos precios inmobiliarios son más altos, como Baleares y el País Vasco. Sin embargo, la duración del préstamo prevista por los compradores sí se aproxima más al plazo medio de los bancos y cajas (24 años)[53], pues la mitad de ellos estiman dicha duración en más de 20 años. Finalmente, el perfil sociodemográfico del futuro comprador se corresponde con el de personas que están en un proceso de emancipación residencial y a la de los que desean comprarla por no tener ninguna vivienda en propiedad.

Encarecimiento y mejora de las condiciones de financiación de la vivienda

Por lo que se refiere a los determinantes financieros de la demanda de vivienda, aunque la disminución de los tipos de interés ha podido impulsar la demanda durante algún tiempo, el reciente periodo de intensa revalorización de los precios ha absorbido el efecto que la caída de los tipos había supuesto en las amortizaciones de las hipotecas. Además, la ligera subida de los tipos de interés de referencia hipotecaria en la segunda mitad de 2005 (gráfico III-3), supondrá un aumento de la carga financiera de la mayoría de las familias, aunque la intensidad del impacto dependerá del plazo pendiente de amortizar.

A pesar de ello, el incremento de la competencia financiera ha provocado el surgimiento de un conjunto de productos financieros hipotecarios, caracterizados por el alargamiento de los plazos para amortizar el crédito, diferimiento en los pagos del principal e incluso de intereses, mensualidades crecientes y posibilidad de disponer de cantidades amortizadas para financiar otras necesidades. Esta tendencia, a pesar de sus riesgos, ha permitido que el número de viviendas hipotecadas ascendiera a 1.232.973, un 11,3 por 100 más que el año anterior.

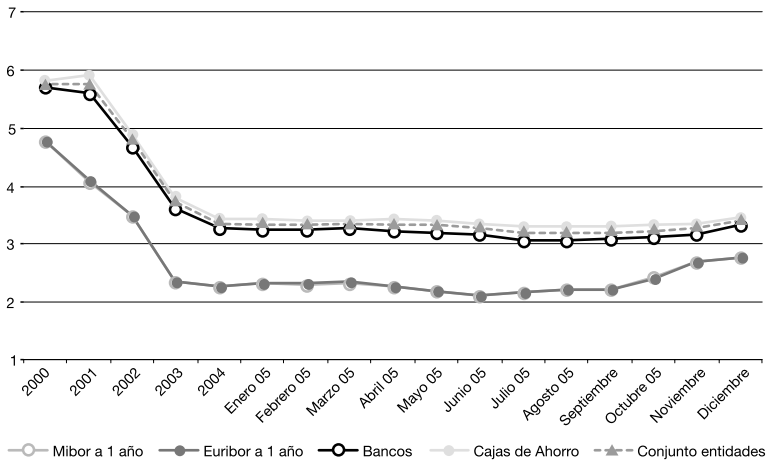
[53] INE, *Estadística de hipotecas, 2005*. (Base 2003). Datos provisionales.

El importe medio por hipoteca se situó en 124.538 euros, un 13 por 100 más que en 2004. Además, el 90,1 por 100 de las hipotecas constituidas en 2005 correspondieron a viviendas de precio libre, frente al 9,9 por 100 que se constituyeron sobre viviendas con algún régimen de protección. En cuanto al capital prestado, el 93 por 100 correspondió a hipotecas sobre viviendas de precio libre y el 7 por 100 restante sobre viviendas protegidas.

Las comunidades autónomas con mayor número de viviendas con hipoteca constituida en el año 2005 por cada 100.000 habitantes[54] fueron Murcia (con 4.917), la Comunidad Valenciana (4.853), Baleares (4.716) y Cataluña (4.087), aunque donde más crecieron en términos absolutos fueron en Baleares y Castilla-La Mancha.

GRÁFICO III-3

TIPOS DE INTERÉS HIPOTECARIOS, 2000-2005



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

[54] Datos calculados a partir de las cifras del padrón municipal del año 2005, considerando solamente la población con edades comprendidas entre los 20 y 84 años.

CUADRO III-7

INDICADORES DE ACCESIBILIDAD, 2003-2005

Accesibilidad	2003	2004	2005
Ocupados (CNTR)/Variación interanual (miles) (a)	477	515	682
Tasa de paro juvenil (20-29 años) (b)	16,6	15,7	13,4
Precio de la vivienda/RBD por hogar	5,5	6,2	6,7
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	31,8	35,0	36,5
Esfuerzo teórico anual con deducciones	22,5	24,6	25,6

(a) Fin de periodo.
(b) Media del periodo.

Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores Económicos.* Indicadores del mercado de la vivienda.

Aunque varían los indicadores de accesibilidad, la situación no mejora

Respecto a los factores relacionados con la capacidad de pago, la existencia de nueva información sobre la renta del hogar, sobre la evolución temporal de los plazos medios de los créditos hipotecarios y sobre el impacto de la fiscalidad, permiten refinar la estimación de diferentes medidas de accesibilidad. Dicha situación ha llevado al Banco de España[55] a revisar los cálculos que subyacen en el cómputo tanto de la ratio precio-renta[56] como del antiguo indicador de esfuerzo anual[57] del Ministerio de Fomento, siendo las principales ventajas de estos cambios, la incorporación de los efectos de los cambios en el nivel de empleo medio por hogar y de la evolución de las rentas no salariales[58]; y respecto a la medida de carga financiera, la incorporación de información reciente sobre los plazos medios de vencimiento de las hipotecas concedidas, y la integración de los nuevos datos sobre precios de la vivienda.

[55] Banco de España, *Síntesis de Indicadores Económicos*. Indicadores del mercado de la vivienda.

[56] Este indicador se construye como el cociente entre el precio medio de una vivienda libre de 93,75 m^2 construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano, (obtenida a partir de la Encuesta Financiera de la Familias, también realizada por el Banco de España). Esta razón frente a la estimación anterior (en la que se utilizaba como medida de renta el coste salarial medio por empleado).

[57] Con respecto al indicador bruto de esfuerzo anual, éste ahora mide el importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano, en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor de la misma, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

[58] Véase Boletín Económico del Banco de España, mayo 2005, págs. 65-71.

Los cambios efectuados en los indicadores determinan según el propio Banco de España un descenso en el valor de los mismos[59]; pero su perfil temporal, en concordancia con el ciclo de revalorización de los precios a partir de finales de la pasada década, evidencia un empeoramiento sostenido de la accesibilidad. Así, aunque en los últimos años ha mejorado la capacidad de financiación de las familias, tanto por la evolución de sus rentas y de los tipos de interés como por el alargamiento de los plazos, reduciéndose los pagos que deben realizar, la presión alcista en los últimos años ha incrementado la cuantía del desembolso inicial requerido y ha disminuido la amortiguación que la caída de los tipos había supuesto sobre las amortizaciones de las hipotecas. Además, dicho esfuerzo tiene una duración más dilatada, lo que en un contexto como el español, en el que dominan los préstamos a tipo variable (el 97,5 por 100 de las hipotecas constituidas en el año 2005 utilizó un tipo de interés variable) y del endeudamiento de las familias, significa una mayor exposición a los efectos de los cambios negativos de las rentas o de los tipos de interés[60].

2.2.3. **Novedades en la política pública de la vivienda: Plan Estatal 2005-2008**

La publicación y puesta en marcha del Plan Estatal 2005-2008[61], junto a la creación de la Sociedad Pública de Alquiler (SPA)[62], han sido las principales novedades en la política pública de la vivienda.

Entre las actuaciones protegidas, las medidas más destacadas del Plan son las relativas al fomento del alquiler, que comprende la promoción de nuevas viviendas protegidas para el arrendamiento, el apoyo a quienes pongan en arrendamiento viviendas propias o a quienes las adquieran para tal finalidad, y las ayudas directas a los inquilinos de las viviendas. Además, se incluye como novedad el

[59] En particular, evaluada en el último trimestre de 2004, la nueva serie de precio del metro cuadrado es aproximadamente un 6 por 100 inferior; la de renta del hogar tipo, un 37 por 100 más alta; y el plazo de vencimiento de los préstamos, 9,4 años más elevado.

[60] INE, *Estadística de hipotecas 2005*. Véase Memoria CES, capítulo III.2.4, *infra*.

[61] RD 801/2005, de 1 de julio, por el que se Aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

[62] Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de abril de 2005, por el que se autoriza la creación de la sociedad estatal Sociedad Pública de Alquiler, S. A.

apoyo económico a las ventanillas únicas de vivienda para la gestión de las actuaciones protegidas en vivienda y suelo y, en su caso, a los registros públicos de demandantes de viviendas, incluyendo otros sistemas de transparencia y prevención del fraude en esta materia. Por otro lado, también juega un importante papel en este Plan la rehabilitación de áreas en proceso de degradación y de centros históricos, así como y la rehabilitación aislada de edificios y viviendas[63], junto a la promoción de la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de la edificación y del parque residencial existente (recuadro III-4).

A esta demanda de una mayor calidad de la edificación también responde la reciente aprobación del Código Técnico de la Edificación[64]. La exigencia de sostenibilidad de los procesos edificatorios y urbanizadores (en su triple dimensión ambiental, social y económica), junto a la necesidad de armonización con las disposiciones europeas, hacían necesaria la renovación de los requisitos básicos de la edificación relacionados con una concepción más exigente de lo que estos procesos implican para la calidad de vida de los ciudadanos. Estos requisitos se refieren tanto a la seguridad estructural y de protección contra incendios, como a la salubridad, la protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

Aunque se mantiene el carácter plurianual del Plan, el objetivo básico del nuevo Plan es desarrollar 720.000 actuaciones protegidas en los cuatro ejercicios de vigencia con un presupuesto de 6.822 millones de euros, frente a las 442.000 actuaciones del Plan 2002-2005 y a los 3.380 millones de euros presupuestados. Ello implica una media de 180.000 actuaciones al año, un 63,6 por 100 más que las 110.000 establecidas como objetivo en el Plan anterior. De las 180.000 actuaciones establecidas como objetivo medio anual entre 2005 y 2008, el 46 por 100 del total corresponden a viviendas protegidas de nueva construcción para la venta y para el alquiler, el 16,4 por 100 son actuaciones de urbanización de suelo expresadas en tér-

[63] Las viviendas o edificios objeto de actuaciones deberán tener una antigüedad mayor de 15 años, y dedicar la vivienda o edificio rehabilitados a su residencia habitual y permanente al menos 5 años o al alquiler durante al menos 10 años desde la finalización de las obras.

[64] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se Aprueba el Código Técnico de la Edificación y el Real Decreto 312/2005, de 18 de marzo, sobre Euroclases de reacción y resistencia al fuego.

RECUADRO III-4

ACTUACIONES PRIORITARIAS E INSTRUMENTOS DEL PLAN ESTATAL 2005-2008 PARA FAVORECER EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA VIVIENDA

Actuaciones protegidas	Instrumentos
Promoción y acceso en propiedad de viviendas protegidas de nueva construcción y usadas	• Categoría de Viviendas Protegidas Precio Concertado 6,5 veces IPREM. • Precio Básico Nacional: 695,19 euros/m^2. • Precio máximo de venta y adjudicación. • Financiación concertada (préstamos convenidos). • Régimen de protección extensible 30 años vida útil vivienda.
Impulsar oferta de viviendas asequibles	• Ayudas a la promoción viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar (subvenciones, préstamos...). • Subvención 6.000 € para propietarios que pongan en alquiler viviendas usadas y libres, propias o las adquieran para ello. • Rentas máximas de las viviendas. • Generación de suelo edificable con precios máximos de repercusión. • Préstamos convenidos, subsidiación y subvenciones. • Ayudas a entidades sin ánimo de lucro para adquirir viviendas existentes para arrendar.
Impulsar la urbanización del suelo para vivienda protegida	• Ayudas (financiación concertada y subvenciones) al promotor si a cambio destina el 50 por 100 de la edificabilidad a vivienda protegida. • En las áreas de urbanización prioritaria un 75 por 100 de edificabilidad. • Se designa a la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES) como agente de promoción, adquisición de suelo y ejecución de planes de urbanización y creación de infraestructuras urbanísticas.
Impulsar la rehabilitación	• Financiación de actuaciones de rehabilitación en centros históricos, barrios degradados o viviendas aisladas. • Condiciones de accesibilidad para personas mayores o con discapacidades y mejoras para la reducción de consumo energético.
Programa vivienda para jóvenes	• Financiación concertada a promotores de venta y alquiler. • Subvenciones a los inquilinos para alquiler. • Ayudas a la compra de vivienda (entrada, cuota de la hipoteca).
Promoción de la calidad y sostenibilidad de la edificación	• Código Técnico de Edificación. • Subvenciones para rehabilitación eficiencia energética. • Experiencias innovadoras sostenibles en viviendas protegidas.
Ventanillas únicas (relación con las comunidades autónomas)	• Apoyo económico para la creación de ventanillas únicas de vivienda Registros públicos de demandantes de viviendas. • Comisiones Bilaterales y Multilaterales de Seguimiento. • Convenios con entidades de crédito. • Consejo del Plan de Vivienda.

Fuente: Elaboración propia a partir de RD 801/2005, de 1 de julio por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda y del núm. 138 de la revista *Documentación Social* dedicada a la Vivienda y el Alojamiento.

minos de las viviendas protegidas a que van a dar lugar, y el 22,2 por 100 rehabilitaciones. No es posible saber, a fecha de cierre de esta Memoria, el grado de cumplimiento del Programa 2005 de este Plan, pero los datos estadísticos sobre vivienda protegida publicados por el Ministerio de la Vivienda muestran que el número de viviendas

protegidas iniciadas y terminadas ha sido de 79.191 y 62.204 respectivamente, habiendo aumentado respecto al año pasado un 13,8 y 12,5 por 100, aunque la proporción de éstas sobre el total de viviendas es todavía escasa (11,1 y 9,8 por 100). Por otro lado, el número de aprobaciones definitivas de rehabilitación protegida, según la normativa estatal, ha descendido, respecto a 2004, un 13,6 por 100, alcanzando una cifra de 47.607.

Además, el nuevo Plan recupera el concepto de ingresos familiares ponderados que se expresarán en términos de número de veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), que es la unidad de medida para determinar los ingresos y las ayudas establecidas en el Plan, y que en el año 2005 era de 6.577,20 euros.

En atención al tipo de actuación protegida, el Real Decreto establece características específicas para cada uno de los ámbitos de actuaciones señaladas, destacándose algunas novedades relativas al acceso de los ciudadanos tanto a la vivienda en propiedad como en alquiler.

Acceso de los ciudadanos a viviendas en propiedad de nueva construcción y a viviendas usadas

Como en el Plan anterior, las condiciones generales requeridas para poder acceder a este tipo de vivienda son que los demandantes no pueden ser propietarios de otra vivienda de protección pública, o de vivienda libre, en la misma localidad, que exceda de determinados valores. Además, el Plan establece las condiciones específicas de acceso y el precio máximo de venta para las distintas clases de viviendas protegidas de nueva construcción y para las viviendas usadas, y las condiciones para que los compradores de este tipo de viviendas puedan obtener una financiación cualificada o concertada.

Para establecer las condiciones específicas de acceso y el precio máximo de venta para las distintas clases de viviendas protegidas (recuadro III-5), el Plan determina una categoría única de vivienda protegida, para la que exige un precio máximo de venta y una superficie útil máxima. El precio básico a nivel nacional (PNB) determinado por el Plan es 695,19 euros/m^2 de superficie útil, pero las cuan-

tías máximas de venta y renta son establecidas por las comunidades autónomas en diferentes ámbitos territoriales (uno o varios municipios e incluso zonas intraurbanas), por encima o por debajo del PBN. Además, estas cuantías máximas pueden verse aumentadas por las comunidades autónomas en aquellos ámbitos territoriales declarados por el Ministerio de Vivienda como precio máximo superior (antes municipios singulares).

Por otro lado, la nueva figura de vivienda protegida que establece el Plan, la de precio concertado, aunque facilita el acceso a la vivienda de las familias con rentas medias, a las que anteriormente les era muy difícil costearse el precio de un inmueble en el mercado privado pero que tenían unos ingresos demasiado elevados para optar a una vivienda protegida, tiene el riesgo de que, al no establecerse un porcentaje máximo en la promoción de este tipo de vivienda, se debilite la promoción de las otras figuras establecidas en el Plan.

RECUADRO III-5

CLASES DE VIVIENDAS, CONDICIONES DE ACCESO, PRECIO MÁXIMO DE VENTA Y TIPO DE AYUDAS FINANCIERAS

CONDICIONES DE ACCESO Y PRECIO MÁXIMO DE VENTA

Líneas de actuaciones protegidas	Modalidades de viviendas	Otras características	Precio máximo de venta/m^2 útil (aparte ámbitos territoriales de precio superior)
1. Vivienda protegida (VP) de nueva construcción para venta	VPO de régimen especial.	Ingresos de los adquirentes: hasta 2,5 veces IPREM IVA superreducido: 4%).	1,40 veces el precio básico a nivel nacional (973,26 euros/m^2).
	VP de precio general.	Ingresos de los adquirentes: hasta 5,5 veces IPREM.	1,60 veces el precio básico a nivel nacional (1.112,30 euros/m^2).
	VP de precio concertado.	Ingresos de los adquirentes: hasta 6,5 veces IPREM.	1,80 veces el precio básico a nivel nacional (1.251,34 euros/m^2).
2. Vivienda usada	Junto a otros tipos de viviendas existentes.	Ingresos de los adquirentes: hasta 5,5 veces IPREM. Como las viviendas protegidas de nueva construcción de precio general, para venta (1,60 veces el precio básico a nivel nacional). Mayor precio que éstas en ámbitos territoriales de precio máximo superior.	

Fuente: Elaboración propia a partir de RD 801/2005, de 1 de julio por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Con el objeto de reducir el posible fraude en la compraventa de este tipo de viviendas, el Plan establece que la descalificación de las mismas, a excepción de las viviendas de precio concertado, no podrá producirse de forma voluntaria hasta transcurridos treinta años desde la calificación, en lugar de los quince establecidos por el anterior Plan. En este sentido, la venta y adjudicación de las viviendas acogidas al Plan sólo se efectuará a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas.

Finalmente, las ayudas financieras a la vivienda, de manera similar al Plan anterior, admiten diversas modalidades: préstamos convenidos, por un lado, y por otro, ayudas económicas directas, entre las que se distingue las subsidiaciones de los préstamos convenidos, las subvenciones y las ayudas a la entrada para el primer acceso a la vivienda en propiedad. Como novedad, los plazos de amortización, se amplían con carácter general a 25 años (cinco más que en el plan anterior). Asimismo, se implanta un carácter fijo en las subsidiaciones de los préstamos convenidos a compradores y arrendatarios, en lugar de hacerlo en una proporción de las cuotas a pagar, como se hacía en planes precedentes.

Medidas para impulsar la oferta de viviendas de alquiler y ayudas para facilitar el acceso de los ciudadanos a viviendas en arrendamiento

Para ampliar el reducido parque de alquiler existente en España se emplearán dos tipos de instrumentos: por un lado, los destinados a estimular la oferta de viviendas en arrendamiento y, por otro lado, los dirigidos a evitar la «pérdida de viviendas» mediante el apoyo económico a los inquilinos.

Respecto a los primeros, el Plan establece diferentes modalidades de actuaciones:

a) La promoción de VPO de nueva construcción para arrendar y la cofinanciación de la VPO de promoción pública para arrendar. Esta promoción incluye tanto las VPO para arrendar de renta básica como las de renta concertada. Además de las ayudas en forma de suelo ya urbanizado, se crean nuevas ayudas para la construcción, se mejora la financiación con-

certada de las mismas, se cofinancia la vivienda de promoción pública en alquiler y se incrementan las líneas creadas para movilizar las viviendas vacías.

b) La movilización del parque residencial, mediante el apoyo a quienes pongan en alquiler viviendas, o a quienes las adquieran para tal finalidad. Así, las entidades sin ánimo de lucro, los organismos públicos y las sociedades dedicadas al alquiler de viviendas podrán adquirir con financiación concertada viviendas existentes para arrendarlas. Además, el Plan establece ayudas a propietarios de viviendas libres para arrendarlas.

c) La rehabilitación individual de viviendas, o de un edificio completo, destinadas al arrendamiento.

Otra de las nuevas actuaciones protegidas del Plan es el apoyo económico a los inquilinos de las viviendas arrendadas bajo determinadas condiciones, estableciendo un trato preferencial a determinados colectivos, como: los menores de 35 años, víctimas de la violencia de género o del terrorismo, familias numerosas, y las constituidas por el padre o la madre y los hijos, personas con discapacidad, aquellas que pertenecen a un colectivo en situación o riesgo de exclusión social, y otros grupos de protección establecidos en la normativa propia de las comunidades autónomas

En materia de suelo, las principales novedades son la financiación de la adquisición onerosa del mismo en las «áreas de urbanización prioritaria» y el nuevo planteamiento residencial de la Entidad Pública Empresarial de Suelo, SEPES, a la que se le adjudican nuevos cometidos con objeto de fomentar la urbanización de suelo para vivienda protegida.

Programa de mejora de la calidad de la edificación y el Programa de vivienda para jóvenes

Finalmente, el Plan establece dos Programas, uno de mejora de la calidad, la innovación y la sostenibilidad de la edificación, y otro dirigido a la vivienda para jóvenes. El primero comprende ayudas a promotores de viviendas de nueva construcción que incorporen mejoras por encima de los mínimos obligatorios, y a los promotores de las actuaciones de rehabilitación aislada de edificios y viviendas, por mejoras en eficiencia energética. El Programa de vivienda para jóvenes comprende ayudas financieras a la vivienda joven en alquiler, subvenciones a los inquilinos jóvenes, ayudas a la compra de vivienda, preferencia para el

acceso a viviendas protegidas en propiedad y la cofinanciación de viviendas de promoción pública en arrendamiento para jóvenes.

Creación y puesta en marcha de la Sociedad Pública de Alquiler

La Sociedad Pública de Alquiler (SPA), creada por el Ministerio de Vivienda en abril de 2005, tiene como objetivo esencial fomentar el alquiler del importante parque de viviendas vacías existente en España, reduciendo los costes de transacción en la tramitación de los contratos de alquiler y de reforzar la seguridad jurídica de los arrendadores. Ello incluye, por tanto, actividades relacionadas con la mejora de la financiación, el aseguramiento y, en general, todas aquellas que favorezcan a la reducción de los costes de intermediación en este mercado. La SPA se ha constituido con un capital social de 20 millones de euros. Los datos facilitados hasta ahora revelan que en los seis meses de funcionamiento de esta sociedad sólo se han firmado algo más de 1.500 contratos, aunque unos cuatro mil propietarios se han interesado por las condiciones de los alquileres, y más de 15.000 ciudadanos, en su inmensa mayoría menores de 35 años, han pedido información.

Reformas tributarias en materia de vivienda

Durante este año se han producido dos reformas tributarias en materia de vivienda. La primera, contenida en la Ley para el impulso a la productividad[65] y dirigida al fomento del alquiler, prevé crear nuevas instituciones de inversión colectiva de carácter inmobiliario que podrán promover viviendas para destinarlas al alquiler en unas condiciones más ventajosas. La segunda reforma se refiere al nuevo IRPF y de modificación parcial de las leyes de los impuestos de sociedades, que el CES tuvo la oportunidad de dictaminar[66]. En ella se establece la desaparición de los porcentajes incrementados de deducción por utilización de financiación ajena para la inversión en vivienda habitual, y se establecen unos porcentajes mayores de deducción para las cantidades dedicadas a obras de adecuación de viviendas para mejorar la accesibilidad de personas con minusvalía. No obstante, el CES echa en falta el establecimiento de alguna deducción dirigida a compensar los pagos que realizan los inquilinos sujetos a contrato de alquiler y entiende preciso un debate en profundidad sobre el tratamiento fiscal de la vivienda habitual.

[65] Ley 23/2005, de 18 de noviembre, de Reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad.

[66] Dictamen del CES 5/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del IRPF y de modificación parcial del Impuesto sobre Sociedades.

2.3. Salud

Los cambios sociodemográficos ocurridos durante las décadas finales del siglo XX han acarreado importantes transformaciones en el patrón de salud de la población. El alargamiento de la vida, el fenómeno de la inmigración, y el aumento de las desigualdades sociales se asocian a nuevos perfiles en ese ámbito de la calidad de vida. La transición hacia la cronicidad (en la actualidad constituye el 46 por 100 de la morbilidad global) en el dominio de las enfermedades cuyo carácter había sido primordialmente agudo, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, o el surgimiento de enfermedades vinculadas con los estilos de vida propios de las sociedades desarrolladas son algunos de los elementos que orientan el curso de la intervención política.

No obstante, tras la incorporación de los nuevos Estados a la Unión Europea en 2004 se han incrementado los contrastes en el terreno de la salud reflejados en los valores que adoptan los indicadores sobre esperanza de vida, mortalidad, morbilidad y estilos de vida en la Unión Europea ampliada. Así, se ha podido constatar una esperanza de vida menos favorable en el caso de los países de la ampliación, que ha acortado el valor medio registrado hasta años recientes en la antigua Unión Europea. También algunas importantes causas de mortalidad, como el cáncer o los accidentes de tráfico han aumentado su incidencia registrada. Sin embargo, otros indicadores, como los referidos a la presencia de algunas enfermedades infecciosas, adoptan valores más benignos en la mayoría de los nuevos miembros. Todo ello da cuenta del aumento de la complejidad en los perfiles de salud a lo largo del territorio de la Unión Europea y pone de relieve la necesidad de profundizar en la mejora de los sistemas de salud para alcanzar una mayor cohesión social.

2.3.1. **Iniciativas en materia de salud pública, calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud**

En España, el abordaje institucional de las nuevas situaciones que derivan de los cambios globales en los patrones de salud pasa por el diseño y la puesta en práctica de «estrategias de salud», que constituyen la base sobre la que han de construirse los planes y programas específicos. Entre los compromisos asumidos por el Gobierno en

este terreno, la Estrategia para la nutrición, la actividad física y la prevención de la obesidad ha sido ya adoptada, en tanto que las referidas a otros importantes focos de interés, como la salud mental o la cardiopatía isquémica, se encuentran aún en fase de elaboración.

Por otra parte, aún está pendiente la aprobación definitiva de la cartera de servicios[67], que debe facilitar a los ciudadanos españoles independientemente de su lugar de residencia la posibilidad de beneficiarse de todas las prestaciones sanitarias.

Una estrategia para la nutrición, la actividad física y la prevención de la obesidad: (NAOS)

La actual preocupación por el fuerte aumento de la obesidad se debe a su asociación con algunas de las enfermedades crónicas de mayor prevalencia: enfermedades cardiovasculares, diabetes mellitus, algunos tipos de cáncer e hipertensión arterial, entre otras. En España, a lo largo de las dos últimas décadas las cifras de la obesidad han seguido un curso de ascenso tanto en la población adulta como en la infantil. Entre los 25 y 60 años el 14,5 por 100 de la población padece este trastorno, en tanto que el sobrepeso alcanza al 38,5 por 100 del segmento. Entre los 2 y los 24 años de edad el índice de obesidad se sitúa en un preocupante 14 por 100 y el de sobrepeso en el 26 por 100, si bien las cifras más altas se dan en la población infantil de entre 6 y 12 años de edad con un 16 por 100, cifra superada únicamente en Europa por países como Italia, Malta y Grecia. Y ello debido a las nuevas pautas de nutrición derivadas de los cambios económicos, sociales y culturales, que comportan la ingesta de alimentos hipercalóricos en sustitución de los elementos de la dieta tradicional.

Tal como recoge el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el Fomento de la alimentación sana y la actividad física[68], además del sufrimiento humano que provoca, la incidencia creciente de la obesidad tiene repercusiones económicas especialmente importantes. Se calcula que en la Unión Europea la obesidad representa hasta un 7 por 100 de los gastos de salud pública, cifra que, dada su tendencia ascendente, seguirá aumentando.

---

[67] La cartera de servicios es el conjunto de técnicas, tecnologías o procedimientos mediante los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias de salud pública, atención primaria, especializada, de urgencias, prestación farmacéutica, ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario.

[68] Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2005), Libro Verde, *Fomentar una alimentación sana y la actividad física: una dimensión europea para la prevención del exceso de peso, la obesidad y las enfermedades crónicas.*

Aunque no se dispone de estudios para todos los Estados miembros, algunos datos parciales ponen de relieve la importancia del alto coste de la obesidad en Europa. Por ejemplo, en Reino Unido, en Inglaterra la obesidad era causa en 2001 de 18 millones de días de baja y 30.000 muertes prematuras, lo que suponía un elevado gasto sanitario, además de un notable descenso de la productividad. Esta información ilustra de manera clara que la lucha contra el exceso de peso y la obesidad no reviste solamente importancia en términos de salud pública, sino también en términos de reducción de costes para los servicios sanitarios.

En este contexto, adelantándose a la gran mayoría de los miembros de la Unión Europea, el Ministerio de Sanidad ha adoptado una nueva estrategia para fomentar la nutrición adecuada, la actividad física y para prevenir la obesidad. Dado el riesgo que comporta el padecimiento de la obesidad durante la etapa de la niñez, la estrategia ha centrado la mayor parte de sus esfuerzos en la prevención y la lucha contra este trastorno en la población infantil.

RECUADRO III-6

OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA NAOS

1. META

•Fomentar una alimentación saludable y promover la actividad física para invertir la tendencia ascendente de la prevalencia de la obesidad y, con ello, reducir sustancialmente la morbilidad y mortalidad atribuibles a las enfermedades crónicas.

•Dirigido a toda la población, pero con especial atención a la población infantil.

2. PRINCIPALES OBJETIVOS

•Fomentar políticas y planes de acción destinados a mejorar los hábitos alimentarios y aumentar la actividad física en la población. Estas políticas deberán ser sostenibles, integrales y buscar una amplia participación de la sociedad.

•Sensibilizar e informar a la población del impacto positivo para la salud de una alimentación sana y equilibrada y la práctica regular de actividad física.

•Promover la educación nutricional en el medio familiar, escolar y comunitario.

•Estimular la práctica de actividad física en la población, con especial énfasis en los escolares.

•Propiciar un marco de colaboración con las empresas del sector alimentario para promover la producción y distribución de productos que contribuyan a una alimentación más sana y equilibrada.

•Sensibilizar a los profesionales del SNS para impulsar la detección sistemática de la obesidad y el sobrepeso.

•Realizar el seguimiento de las medidas propuestas y la evaluación de los resultados obtenidos a través de la estrategia.

3. ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN FAMILIAR Y COMUNITARIO, EMPRESARIAL

Nueva Ley de Medidas frente al tabaquismo

Los datos sobre la prevalencia actual del tabaquismo y la detección de nuevas pautas de consumo de tabaco, básicamente definidas por un inicio temprano y por la alta frecuencia del consumo entre las mujeres, quienes, de acuerdo con la investigación médica sobre la materia, padecen con mayor intensidad sus efectos negativos así como la información acerca de la morbilidad y la mortalidad asociadas al consumo de tabaco en el conjunto de la población, incitan a la actuación política, habida cuenta del deber de garantizar la protección de la salud pública desde distintos niveles administrativos. Pero el objetivo de erradicar esta causa evitable de morbilidad, incapacidad y mortalidad prematura se encuentra con el obstáculo del arraigo social del consumo de tabaco[69], lo que debe obligar a los poderes públicos a aplicar medidas de lucha desde el origen, esto es, a prevenir la iniciación al consumo.

En el marco de la promoción de la salud, la lucha contra los efectos negativos del consumo de tabaco constituye una de las líneas de actuación prioritarias en la Unión Europea que, en coherencia con la estrategia de la OMS, ha adoptado varias iniciativas y Directivas relativas al control del tabaquismo y a su prevención[70].

En España, la aprobación en diciembre de 2005 de la Ley de Medidas frente al tabaquismo[71], después de un intenso debate parlamentario, ha sido el principal hito en el panorama institucional de este año. El texto definitivo incorpora algunas de las enmiendas presentadas durante ese debate, si bien no introduce modificaciones importantes en la vertiente restrictiva prevista, con respecto al Anteproyecto, que fue, por su parte, objeto de dictamen del CES[72]. La

[69] A pesar del descenso de la prevalencia del hábito, ésta continúa siendo alta en España (36,1 por 100 en 1993 y 31 por 100 en 2003).

[70] Directiva 2001/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, Directiva 2003/33/CE del Parlamento del Consejo, de 26 de mayo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio de los productos del tabaco y Recomendación 2003/54/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2002, relativa a la prevención del tabaquismo y a una serie de iniciativas destinadas a mejorar la lucha contra el tabaquismo.

[71] Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

RECUADRO III-7

PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA NUEVA NORMATIVA

- Limitaciones a las operaciones al por menor, en la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco, así como la regulación de la publicidad, la promoción y el patrocinio de dichos productos, para proteger la salud de la población.
- Limitaciones de la venta y el suministro, fijando los lugares y las condiciones para esas operaciones comerciales.
- Prohibición total de fumar en todos los centros de trabajo públicos y privados, espacios de uso público, medios de transporte, etc.
- Habilitación de zonas para el consumo.
- Prohibición del patrocinio, publicidad y promoción del tabaco, en todos los medios y soportes, con algunas salvedades.
- Insta a las Administraciones públicas competentes a promocionar las acciones y programas de deshabituación.
- Creación del Observatorio para la Prevención del Tabaquismo en el seno del Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Infracciones:
  - Fumar en los lugares en los que exista prohibición total de fumar o fuera de las zonas habilitadas al efecto.
  - No disponer de carteles de información sobre la prohibición de fumar a los menores en los establecimientos donde esté autorizada la venta.
  - Venta y comercialización por menores.
- Determina la cuantía de las sanciones y su alcance.
- Determina la responsabilidad de las infracciones.

Ley, vigente desde el día 1 de enero de 2006, ha visto la luz en un ambiente social no exento de controversia, motivada, principalmente, por las nuevas condiciones de la prohibición del consumo en determinados ámbitos. No en vano, la nueva norma se adentra en la regulación del consumo de tabaco en todos los centros de trabajo y en los locales de hostelería con ciertas condiciones que, hasta la entrada en vigor de la Ley, solo habían sido objeto de regulaciones parciales (recuadro III-7).

Un programa común para la salud y el consumo en la Unión Europea

El Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013)[73] sustituirá al vigente Programa comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008), que ha orientado las políticas comunitarias en ese campo

[72] Dictamen del CES 2/2005, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

[73] COM (2005) 0115 final.

RECUADRO III-8

OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

1. Proteger a los ciudadanos ante los riesgos y amenazas que no pueden controlar por sí solos.
2. Mejorar la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones fundadas en su salud y en sus intereses como consumidores.
3. Integrar en las demás políticas los objetivos de salud y consumo.

Los objetivos específicos en el ámbito de salud:

•Proteger a los ciudadanos contra las amenazas para la salud (especial énfasis en las enfermedades transmisibles).

•Promover políticas tendentes a fomentar estilos de vida más saludables.

•Contribuir a reducir la incidencia de las enfermedades de alta prevalencia.

•Contribuir al desarrollo de sistemas de salud más eficaces y eficientes estableciendo un nuevo capítulo de acción para realizar sinergias entre los sistemas de sanidad nacionales.

hacia la información sobre la salud, la capacidad de reacción de la Comunidad frente a las amenazas sanitarias y la prevención de enfermedades.

El programa aproxima las políticas de salud pública y de protección de los consumidores en un marco único, con el objetivo de aumentar la eficacia de ambas. La política sanitaria y la política de consumo tienen numerosos objetivos comunes, por lo que la unión de ambos campos generará más coherencia política, economías de escala y una mayor visibilidad. El Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013), en el que convergen y se amplían los programas vigentes en los dos ámbitos de acción, establece tres grandes objetivos para los próximos años (recuadro III-8).

2.3.2. **Salud, estilos de vida y utilización de servicios sanitarios**

La recopilación de indicadores básicos sobre la salud de los ciudadanos de los Estados que se incorporaron a la Unión Europea en 2004 permite este año, por primera vez, realizar una aproximación comparada al panorama que presenta esta dimensión de la calidad de vida en la UE-25.

Reflejo no sólo de las condiciones sanitarias, sino también sociales y económicas, la esperanza de vida en distintos momentos y en diferentes circunstancias (en salud, libre de discapacidad, etcétera) constituye una pieza clave en el examen de esas condiciones, reuniendo, en tanto que indicador de salud, indicios de la calidad de la asistencia sanitaria en los distintos países, de los estilos de vida de los ciudadanos y, por tanto, de su estado de salud. La esperanza de vida al nacer ha experimentado, como consecuencia de la incorporación de los nuevos Estados miembros, un retroceso de casi un año. Si en la antigua Unión Europea alcanza los 79,1 años, los nuevos miembros sobrepasan apenas los 74, lo que sitúa al valor del conjunto en los 78,3, aportando, además, al registro una variabilidad inexistente antes de la ampliación. Italia, que recoge el valor medio más alto, situado en los 80,4 años se separa en diez años de Letonia, que muestra el más bajo de la Unión. España, con un valor cercano a los de Italia y Suecia, se sitúa en una buena posición con respecto a la media, a la que supera en más de un año.

Una mirada retrospectiva permite, sin embargo, comprobar diferencias en la evolución de este indicador más favorables para los países de la ampliación. Así, en la última década éstos vieron incrementar su esperanza de vida al nacer en algo más de tres años, mientras que la media de los antiguos miembros fue de 2,6. Por su parte, la población española incrementó su media en 2,7.

La esperanza de vida en años es de por sí una medida interesante porque es reflejo de múltiples circunstancias relacionadas con la salud, pero al hablar de calidad de vida parece que el recuento de los años que los individuos pueden esperar vivir sin discapacidades otorga un mayor valor al indicador. De acuerdo con las estimaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud, que aplica una definición bastante amplia de discapacidad, en España dicho indicador adoptaba en el año 2002 un valor de 72,6 años y de 70,8 para el conjunto de la Unión Europea. Italia y Suecia registraban también en este caso los valores más positivos, a sólo algunas décimas de distancia con respecto a España.

Mortalidad según causas en la Unión Europea

En lo concerniente a los indicadores de mortalidad según sus causas, España presenta algunos valores muy favorables con respecto al conjunto de la Unión Europea (enfermedad isquémica del corazón, enfermedad cerebrovascular o cáncer de mama en las mujeres), pero otros la sitúan en posición de desventaja (diabetes mellitus o accidentes de tráfico) (cuadro III-8). La enfermedad isquémica del corazón,

que en términos generales ha visto descender su responsabilidad como causa de muerte en los países de la Unión Europea, da muestras de una gran variabilidad desde la incorporación de los nuevos miembros, resultando en Estonia siete veces superior a Francia. España, por su parte, es el tercer país con menor mortalidad por esta causa, apartándose en un 40 por 100 de la media europea. La muerte por enfermedad cerebrovascular sitúa también a España en una buena posición, concretamente la tercera, con una incidencia veinte puntos por debajo de la media. En cuanto al cáncer de pulmón, éste presenta patrones distintos en función del sexo lo que se manifiesta de forma aún mas clara en el caso de España, donde la mortalidad masculina por esta causa es un 10 por 100 inferior a la europea, mientras que la femenina se sitúa un 60 por 100 por debajo de la media. No obstante, los datos de evolución muestran un incremento importante de la mortalidad debida a cáncer de pulmón en las mujeres en toda Europa entre 1990 y 2002 (un 20 por 100), y de un 33 por 100 en España, lo que convierte a esta enfermedad en un importante foco de preocupación.

Por el contrario, la mortalidad por diabetes mellitus es en España más frecuente que en el conjunto de la Unión Europea —aun así, experimentó un descenso del 25 por 100, del 12 por 100 en la UE-15 y del 22 por 100 en la UE-25—, superando en un 10 por 100 a la media comunitaria. No obstante, hay que tener en cuenta que su certificación como causa de muerte varía de unos a otros países, lo que significa que las diferencia pueden deberse en gran parte a esa circunstancia en su registro. Otro indicador que aleja a España de los valores medios europeos en sentido negativo es el referido a los accidentes de tráfico. A pesar de que la incorporación de los nuevos Estados miembros ha hecho que aumente el número total de accidentes mortales registrados y que mejore la posición relativa de España, ésta se encuentra aún lejos de los valores de Reino Unido o Suecia, si bien, a lo largo de la pasada década se logró un descenso considerable. Aun así, España supera en un 25 por 100 al conjunto de la Unión Europea.

Morbilidad infecciosa registrada en la Unión Europea

Los indicadores de morbilidad ponen de manifiesto un cierto repunte de varias enfermedades infecciosas en la Unión Europea y en España. Si la incidencia de las hepatitis víricas descendió notablemente durante la década pasada y los primeros años de la actual, el número de casos notificados en España en 2003 superó ligeramente a la media europea. Otras enfermedades como la sífilis y la gonococia, cuya presencia había ido reduciéndose en los años

CUADRO III-8

MORTALIDAD SEGÚN CAUSAS EN LA UNIÓN EUROPEA, 2003

(Ratio por 100.000 habitantes)

Países	Cáncer		Enfermedad isquémica		Accidentes de tráfico	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Bélgica						
R. Checa	319,4	176,1	237,4	132,4	20,7	6,4
Dinamarca	—	—	—	—	—	—
Alemania	217,2	133	155	84	11,6	3,8
Estonia	296,7	138,1	445,4	233,1	24,2	5,1
Grecia	217,9	113,2	126,4	58,8	24,3	5,6
España	243,9	107,9	89,6	39	20,4	5,7
Francia	—	—	—	—	—	—
Irlanda	228,3	162,1	178,9	90	11,8	3,1
Italia	—	—	—	—	—	—
Chipre	—	—	—	—	—	—
Letonia	290,9	140,1	419	212,5	36,3	10,8
Lituania	285	140	462,7	244	39,8	9,6
Luxemburgo	238,3	135,8	134,1	58	19,4	5,2
Hungría	370,8	191,4	309,1	178,5	24,3	6,3
Malta	192	135	189,4	117,8	6,2	0,7
Holanda	246,3	155,2	106,1	46,9	10	3,2
Austria	227,9	136,8	161,9	95,5	16,6	5,7
Polonia	300,6	157,5	180,1	84,4	25,1	6,6
Portugal	224,7	114,4	83,8	46,1	28,6	7,2
Eslovenia	289,1	151,1	139,8	62,6	22	4,9
Eslovaquia	—	—	—	—	—	—
Finlandia	190,2	119,3	221,8	108,3	14	4,3
Suecia	186,3	135,5	160,6	76,6	9,1	2,7
Reino Unido	—	—	—	—	—	—
Bulgaria	202,3	112,6	240,4	137,9	18,1	5,3
Croacia	—	—	—	—	—	—
Rumanía	237	132,1	288,6	180,1	22,8	6,4

Fuente: Eurostat.

noventa, han experimentado un ligero aumento en el conjunto de los países de la UE-15, incluida España, mientras que en los países de la reciente ampliación han presentado a lo largo del periodo de referencia un descenso paulatino.

En cuanto al SIDA, la tendencia ascendente de los años noventa registrada en todos los países del antiguo núcleo comenzó a remitir desde finales de esa década, pasando de una tasa de 6,7 por cada 100.000 habitantes en 1995 a una de 1,6 en 2003, en tanto que los recién incorporados experimentaron un aumento del valor que, si bien leve, se orienta en sentido opuesto. No obstante, las cifras más

negativas continúan registrándose en Portugal (7,8), España (4,4) e Italia (3,05).

Hábitos no saludables: descenso en los consumos de tabaco y alcohol e incremento del consumo de grasas

A lo largo de la década de los años noventa el volumen de la población fumadora se redujo en la mayor parte de los países de la Unión Europea. En algunos casos, esta reducción fue importante: Hungría, Eslovenia, Dinamarca, Suecia o Grecia redujeron entre un 11 y un 8 por 100 el tamaño de su población con hábito tabáquico. En España se registró, entre el inicio de la pasada década y el año 2003, una reducción del 4 por 100, reducción que, en cualquier caso, superó a la registrada en el conjunto de los países de la UE-25 (1,8 por 100) (cuadro III-9).

CUADRO III-9

FUMADORES DIARIOS

Países	2002	Evolución 1990-2002
Grecia	37,6	-8,4
Alemania	34,5	-2,3
Holanda	33,5	-3,2
Hungría	33,0	-11,0
Lituania	32,0	2,0
Polonia	32,0	-7,0
Nuevos miembros UE 2004	31,1	-4,7
Luxemburgo	30,0	-3,0
Letonia	29,2	-1,1
Austria	29,0	1,5
Eslovaquia	29,0	4,6
Estonia	28,9	0,7
UE-15	28,5	-1,8
España	28,1	-4,0
Dinamarca	28,0	-9,0
Bélgica	27,0	-5,0
Irlanda	27,0	-3,0
Reino Unido	26,0	-4,0
Francia	25,9	-3,1
República Checa	24,1	-2,3
Italia	24,0	-1,7
Eslovenia	23,7	-10,3
Finlandia	23,4	-2,6
Malta	23,4	-4,6
Portugal	20,5	-7,5
Suecia	17,8	-8,0

Fuente: MSC, *La salud de la población española en el contexto europeo y del Sistema Nacional de Salud, Indicadores de Salud, 2005.*

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud correspondientes a 2003, el 28 por 100 de los mayores de 16 años consume tabaco diariamente, un 34 por 100 en el caso de los hombres y un 22 por 100 en el caso de las mujeres. Al contrario de los hombres, éstas aumentaron ligeramente el hábito de fumar, siendo el segmento de edades entre 45 y 64 años el que incorporó un mayor número de fumadoras, que pasaron de ser un 10 por 100 a un 19 por 100 entre 1993 y 2003. Entre los hombres, en cambio, se redujo el porcentaje de fumadores diarios y ocasionales en todos los tramos de edad, con un balance de descenso, en esos diez años, de once puntos porcentuales.

De acuerdo con los datos de producción y venta de productos alcohólicos en la Unión Europea, que pueden tomarse como un indicador indirecto del consumo, con un consumo medio de alcohol puro de 11,2 litros por persona en 2002, España se encontraba en una posición media. Como en la mayoría de los países de la UE-15, redujo su consumo medio, pasando de 13,4 litros en 1990 a los 11 de 2002. En cambio, en el conjunto de los países de la ampliación de 2004 no se dio una tendencia clara de descenso del consumo, al menos tomando este indicador. En todos los países se detecta, por otro lado, una mayor prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas entre los hombres. Así, más de la tercera parte de los varones declaran beber alcohol con regularidad, mientras que el porcentaje de mujeres bebedoras alcanza sólo el 16 por 100. Con una frecuencia inferior a la media, los españoles confiesan tomar regularmente bebidas alcohólicas en un 28 por 100 de los casos, lejos del relativamente bajo porcentaje de los italianos (18 por 100) y aún más de los suecos (50 por 100), que superan ampliamente la media comunitaria.

Otro importante indicador de los estilos de vida saludables lo constituye la ingesta de calorías a través de distintos nutrientes, siendo las grasas las que se asocian en mayor medida a determinadas enfermedades y cuyo consumo se considera, por lo tanto, un hábito insalubre. España, en este caso, recoge los valores menos positivos en el contexto de la Unión Europea. Si la ingesta media de calorías, que ocupa una posición intermedia, aumentó en un 5 por 100 desde 1990, el consumo de grasas lo hizo en casi un 7 por 100, superando ampliamente al resto de los países, tanto a los que ya formaban parte

de la Unión antes de 2004 (1,6), como a los que se incorporaron ese año (0,5).

Personal sanitario

Los últimos datos disponibles de la OCDE acerca del personal sanitario empleado (año 2003) ponen de relieve variaciones significativas entre unos países y otros, en un intervalo de 4,4 médicos por cada 1.000 habitantes en Grecia, a 2,2 en Reino Unido. De acuerdo con este indicador, España ocupa una posición intermedia, con una tasa de 3,2 médicos por 1.000 habitantes. En cambio, el personal de enfermería es más bien escaso en términos comparativos (7,5 por 1.000), contrastando con los casi 15 ejercientes por cada 1.000 habitantes en Irlanda.

En España los datos sobre las comunidades autónomas revelan también diferencias apreciables desde el punto de vista de los recursos humanos sanitarios[74], con unas tasas claramente más favorables en la vertiente norte. Aragón, Navarra, Cantabria, Castilla y León, Madrid y País Vasco son las comunidades que cuentan con un mayor número de médicos colegiados por cada mil habitantes, mientras que Castilla-La Mancha, Murcia, Canarias, Ceuta y Melilla disponen de menos recursos, con diferencias que suponen, en los dos casos extremos, la mitad del número de médicos.

De igual forma, el número de enfermeros por cada mil habitantes es muy variable entre comunidades, siendo fundamentalmente las situadas al norte de la península las que cuentan con más asistencia enfermera.

Utilización de recursos sanitarios

Con datos aportados por los Servicios Regionales de Salud, el Instituto de Información Sanitaria revela en su último informe un nuevo incremento de la demanda de atención primaria, que en 2003 alcanza 7,4 consultas por habitante a lo largo de ese año, lo que supondría un aumento de dos consultas anuales con respecto a 1994. De las 309 millones de consultas médicas no urgentes en centros de salud y consultorios del SNS, casi el 87 por 100 corresponde al médico de familia, mientras que el restante 13 por 100 se dirige al

[74] Los datos utilizados por el INE corresponden a personal sanitario colegiado, por lo que las tasas resultantes no tienen por qué coincidir con los aportados por la OCDE, que se refieren a personal en ejercicio.

servicio de pediatría, que ha experimentado desde el año 1994 un incremento nada desdeñable.

Siguiendo los datos más recientes de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria, la actividad de los hospitales en España mantiene las pautas de los últimos años reflejando, además, las tendencias que se detectan en la mayor parte de los países del entorno. Durante el año 2003 se produjeron 4.594.143 altas, lo que representó un incremento del 2,4 por 100 respecto al año anterior. Los números más elevados de altas hospitalarias por cada 100.000 habitantes se registraron en Baleares (14.815), Navarra (12.642), Cataluña (12.293) y Aragón (12.203), en tanto que las más bajas se dieron en Castilla-La Mancha, La Rioja, Canarias, Andalucía y Ceuta, con tasas inferiores en todos los casos a 10.000.

Como consecuencia del aumento del peso sobre el conjunto de la población de los segmentos de edades más avanzadas, durante el periodo comprendido entre 1992 y 2003 se incrementó la proporción de ingresos de personas mayores de 65 años. Así, si al comienzo del periodo suponían un 26,8 por 100, al término de éste han alcanzado el 36 por 100. En consecuencia, se ha reducido la participación de los segmentos más jóvenes; en el caso del compuesto por quienes cuentan entre 25 y 34 años, debido, además, a la disminución de los ingresos por parto.

Se mantuvo constante, por otro lado, la duración media de las estancias hospitalarias, que habiéndose reducido de manera importante desde 1992, en 2003 no supera los ocho días, con variaciones asociadas a los grupos de enfermedades y a las edades de los pacientes. Así, los ingresos debidos a tumores y fracturas exceden en dos días la estancia media y los mayores de 75 años prolongan sus estancias hospitalarias hasta cuatro días más.

CUADRO III-10

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Esperanza de vida al nacer en años, por sexo (1)										
Ambos sexos		78,0	78,3	78,6	78,7	78,6	78,7			
Varones		74,4	74,7	75,1	75,2	75,3	75,4		75,7	76,9
Mujeres		81,6	81,9	82,0	82,1	82,5	82,7		83,1	83,6
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			9,1
Varones	9,4	9,6	9,7	9,6	9,9	10,0	9,7			9,7
Mujeres	7,9	8,1	8,2	8,2	8,5	8,7	8,4			8,6
Evolución de enfermedades crónicas. Morbilidad en población de 16 y más años (2)										
Hipertensión arterial		12,0		11,4				14,4		12,3
Colesterol elevado		9,5		8,2				10,9		8,9
Diabetes		4,7		5,0				5,6		5
Asma o bronquitis crónica		4,9		5,0				4,8		5,3
Enfermedad del corazón		4,8		4,9				5,2		5
Úlcera de estómago		4,3		3,5				3,5		2,1
Alergia		8,1		8,0				8,0		9,8
Depresión								6,5		4,6
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	52,7	47
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	54,3	54
Heridos por 1.000 accidentes		1.522	1.515	1.520	1.510	1.520	1.529	1.545	1.547	1561
Muertos por 10.000 accidentes	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3
Evolución del hábito tabáquico (2)										
Fumador diario (varones)		43,5		42,1				39,2		34,1
Fumador diario (mujeres)		24,5		24,8				24,6		22,4
Ex fumador (varones)		22,7		23,1				24,8		24,7
Ex fumador (mujeres)		7,0		7,8				9,4		10,4
Evolución del consumo de alcohol (2)										
Bebedor excesivo (varones)		4,9		4,5				3,9		4,3
Bebedor excesivo (mujeres)		0,3		0,3				0,2		0,5
Evolución de la obesidad (2)										
Obesidad (varones)		10,7		12,4				12,8		13,3
Obesidad (mujeres)		11,9		13,6				14,5		13,9
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 Extracorpóres 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	
Personal sanitario (1)									420.000	
Médicos colegiados (Total)	162.089	162.650	165.560	168.240	171.494	174.886	179.033			190.655,0
Médicos colegiados (% Mujeres)	33,5	33,8	34,6	36,4	36,4	37,0	37,9		40,7	40,7
Diplomados en Enfermería colegiados (Total)	167.957	172.132	177.034	181.877	203.412	197.340	204.485			220.769,0
Diplomados en Enfermería colegiados (% Mujeres)	78,8	79,0	79,8	80,1	80,2	80,6	80,5		81,6	81,6
Farmacéuticos colegiados (Total)	40.323	41.387	45.021	44.990	46.761	48.717	50.759			56.501,0
Farmacéuticos colegiados (% Mujeres)	63,5	63,8	65,8	65,0	65,7	66,2	66,8		68,0	68,0

Fuentes: (1) INE. (2) Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta Nacional de Salud.* (3) Ministerio de Sanidad y Consumo, *Instituto de Salud Carlos III. Registro Nacional de SIDA.* (4) Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico. (5) Ministerio de Sanidad y Consumo, *Catálogo Nacional de Hospitales.*

2.4. Consumo

Aunque sigue vigente la Estrategia en materia de política de los consumidores (2002-2006), en 2007 entrará en vigor en la Unión Europea un nuevo Programa de Protección de la salud y los consumidores para el periodo 2007-2013, en el que convergen y se amplían los programas actuales en los dos ámbitos de acción. Quizá lo más interesante sea precisamente el hecho de la voluntad de convergencia de dos dimensiones de la calidad de vida muy relevantes y que hasta ahora se han desarrollado, desde el punto de vista de las políticas, en paralelo.

Las áreas de la alimentación y la seguridad de los productos, con desarrollos normativos abundantes en los últimos años, merced a la demanda social, que no ha sido ajena a las crisis en los dos ámbitos[75], tienen un papel protagonista en la aproximación integrada a la protección de la salud y el consumo (ello, por otra parte, hará necesario un esfuerzo de coordinación con la política de seguridad alimentaria, que cuenta con una agenda propia). Pero hay otros elementos de encuentro, como la coincidencia de los intereses de los ciudadanos en su condición de consumidores y de pacientes o la existencia de riesgos para la salud derivados del consumo de productos no alimentarios.

La propuesta tiene como objetivo velar por un elevado nivel de protección común para todos los consumidores de la Unión Europea contra los riesgos y las amenazas para su seguridad y sus intereses económicos y mejorar la capacidad de los consumidores para favorecer sus propios intereses. Esta propuesta establece cuatro objetivos principales en el ámbito de la protección de los consumidores: mejorar la comprensión de los consumidores y los mercados; regular mejor su protección; mejorar la aplicación de la normativa, su seguimiento y sus vías de recurso, e informar y educar mejor a los consumidores. Se trata, en definitiva, de avanzar en el establecimiento de unas condiciones óptimas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en los actos de consumo en un entorno cuya complejidad

[75] La crisis de las «vacas locas», el problema de las dioxinas o la más reciente gripe aviar, que amenaza con posibles mutaciones del virus que podrían afectar a los seres humanos, son algunos de los ejemplos de situaciones críticas que han requerido intervenciones por parte de las administraciones después haber sido registrados descensos de consumo.

aumenta con la extensión de los mercados y que hace necesaria una regulación con elementos de transversalidad capaz de proteger sus intereses en situaciones muy diversas.

2.4.1. **Panorama institucional en España**

Sin haber sido un año especialmente abundante en novedades normativas, 2005 ha visto algunos avances no exentos de interés para la protección de los intereses de los consumidores. En julio se aprobó una nueva regulación para el Consejo de Consumidores y Usuarios[76] (CCU), que constituye el máximo órgano estatal de representación institucional de los consumidores a través de sus asociaciones y entre cuyas funciones más importantes se encuentra la de emitir dictámenes con carácter previo sobre las iniciativas normativas que puedan afectar a los intereses de aquéllos.

La nueva regulación modifica, por un lado, la estructura del órgano con el objetivo de conseguir un funcionamiento más ágil; por otro, amplía sus funciones como órgano consultivo, que dispone de una mayor capacidad de propuesta respecto a los dos anteriores consejos. Así, entre las nuevas funciones que se le encomiendan se encuentra la de efectuar el seguimiento de los informes y alegaciones que emita respecto a las normas que se le consultan, a fin de evaluar su repercusión y efectividad, y la de dirigir a las Administraciones públicas, a través del Instituto Nacional de Consumo y sin perjuicio de las funciones que éste tiene encomendadas, cuantas propuestas normativas o de actuación se consideren de interés para la defensa de los consumidores y usuarios.

Por otra parte, perfila con mayor precisión los requisitos exigidos a las organizaciones de consumidores que se integran en él en aras de una mayor definición y seguridad jurídica. Desde la aprobación del Real Decreto las organizaciones que integran el CCU tendrán que contar, al menos, con cinco años de antigüedad en el Libro de Registro del Instituto Nacional del Consumo y acreditar el desarrollo durante ese tiempo de actividades dirigidas a los fines establecidos en la Ley General para la Defensa de consumidores y usuarios. En cuanto a la implanta-

[76] Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se Regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.

ción social, se requiere que cuenten con un número de socios individuales superior a 10.000 y que estén radicadas en, al menos, nueve comunidades autónomas o, de no alcanzar este número, en el ámbito de aquellas que aglutinen a la mitad o más de la población española.

Por otra parte, la Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios, pendiente aún de aprobación en el Congreso, constituye un importante foco de interés por estar llamada a introducir algunos cambios importantes en los sistemas de tarificación en los servicios de tracto sucesivo o continuado, que han sido un elemento de preocupación y demanda de los consumidores desde hace varios años. El Anteproyecto fue, además, sometido a dictamen del CES en las últimas semanas de 2005. La norma venía precedida de algunas sentencias judiciales, una de ellas como consecuencia de una demanda interpuesta por el Ministerio de Sanidad y Consumo (la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid considera injusto, inadecuado y desproporcionado imponer una cláusula de pago «por hora o fracción» en los aparcamientos, que supone abonar una cantidad adicional, además del pago por la ocupación efectiva de la plaza).

Otras normas de menor alcance han sido ya aprobadas a lo largo del año, la mayor parte de ellas relacionadas con la seguridad alimentaria y derivadas de directivas europeas. Entre ellas cabe destacar, por la profundización que suponen en la mejora de la seguridad alimentaria, algunos preceptos que responden a las líneas del enfoque *De la granja a la mesa*[77]. Además, tal como se había previsto desde el laboratorio de referencia, el número de casos de encefalopatía espongiforme bovina ha empezado a descender solo este año en que precisamente ha habido en España un caso de la variante humana. Esto se une a la alarma derivada de la gripe aviar, que ha merecido la puesta en marcha de dispositivos de alerta y prevención en toda Europa.

---

[77] Real Decreto 209/2005, de 25 de febrero, por el que se Modifica el Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre, sobre Productos cosméticos.

Real Decreto 691/2005, de 10 de junio, por el que se Modifica el Real Decreto 1413/1994, de 25 de junio, por el que se Aprueban las normas técnico-sanitarias sobre los materiales y objetos de celulosa regenerada para uso alimentario.

Real Decreto 1262/2005, de 21 de octubre, por el que se Modifica el Real Decreto 118/2003, de 31 de enero, por el que se Aprueba la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos.

También en 2005 entró en funcionamiento el Centro Europeo del Consumidor, como agencia delegada de la Comisión Europea para informar, atender y apoyar a los consumidores y usuarios europeos en sus compras y utilización de servicios de un Estado miembro distinto del de residencia habitual, cuando esas transacciones no son satisfactorias. Se trata de una iniciativa orientada a incrementar la confianza de los consumidores en el mercado interior.

Queda pendiente, sin embargo, la aprobación de la nueva Ley de Mediación y arbitraje de consumo, que debe permitir la consolidación del sistema arbitral, estableciendo criterios comunes y potenciando la fase de mediación para una resolución más rápida de los conflictos entre consumidores y proveedores.

2.4.2. **Evolución de los indicadores de consumo**

La estructura del consumo de los hogares europeos ha experimentado notables transformaciones a lo largo del último decenio como consecuencia del crecimiento económico, de los cambios sociodemográficos y del devenir político, especialmente en algunos de los nuevos miembros de la Unión Europea, que han protagonizado un sustancial acercamiento a la pauta de consumo dominante en los países más desarrollados económicamente.

Desde el punto de vista sociodemográfico es indudable la importancia del aumento de la población de más edad, del creciente número de hogares unipersonales y monoparentales, así como del incremento de la proporción de mujeres que trabajan fuera del ámbito doméstico. Todos estos elementos tienen una notoria influencia en los cambios de las pautas de consumo, pero no pueden olvidarse las transformaciones en el terreno de las actitudes que, aunque pueden derivar de circunstancias palpables como las citadas, se incardinan también en movimientos de orden cultural. Los nuevos valores relacionados con el medio ambiente, con la justicia social (comercio justo), el auge de la comunicación en todas sus facetas y la mayor importancia concedida a los aspectos relacionados con la cultura y la educación, entre otros, se unen al incremento de las rentas de los hogares, posibilitando la liberación de recursos que antes eran necesarios para la supervivencia y, por tanto, su dedicación a partidas de gasto distintas de la alimentación.

Si bien es cierto que entre 1995 y 2003, periodo para el que Eurostat ofrece datos completos de los veinticinco miembros de la Unión Europea, se redujo en todos los países la proporción de gasto dedicada por los hogares a la partida de alimentación, en la mayor parte de los países de la ampliación la reducción ha sido muy superior. En Estonia se redujo desde el 34 por 100 al 21 por 100 en esos ocho años y Lituania pasó de un 40 por 100 a un 28 por100, constituyendo los dos casos más destacados. Sin embargo, a pesar del indiscutible avance hacia el modelo de consumo que se considera maduro, no han alcanzado todavía los niveles de desarrollo que muestra la pauta dominante en la mayoría de los quince, con proporciones de gasto en alimentación en torno al 12 por 100 (cuadro III-11).

Aunque con valores, en general, más acordes con ese modelo, el conjunto de los países que conforman el antiguo núcleo presenta también algunas diferencias internas que han propiciado la distinción en dos submodelos, que se corresponden con las áreas geográficas del norte y el sur. Grecia (15 por 100), España (16 por 100), Italia (15 por 100), Portugal (17 por 100) y, en menor medida, Francia (14 por 100) exhiben porcentajes de consumo alimentario superiores a la media, lo que no sólo se explicaría por las circunstancias económicas, sino también por causas de naturaleza cultural que se traslucen además en los perfiles de otras partidas.

En esa línea puede destacarse el mayor gasto dedicado al vestido y el calzado en países como Italia y Grecia, o la mayor importancia en el gasto total de los hogares españoles (19,5 por 100) y griegos (17,6 por 100) de la hostelería, que ha seguido un curso ascendente a lo largo de los últimos años, hasta situarse a casi diez puntos de distancia de la media, mientras que en el resto de los países descendía moderadamente, alcanzando una media del 9 por 100.

Por el contrario, los suministros de agua, electricidad, gas y combustibles suponen un esfuerzo mayor en el conjunto del presupuesto de los hogares del norte de Europa. En Suecia (30 por 100), Dinamarca (28 por 100) o Alemania (24 por 100) el porcentaje dedicado a esa partida es significativamente superior al de los hogares portugueses y españoles. Por su parte, los hogares de los países de la ampliación presentan perfiles más dispersos (desde el 13 hasta el 25 por 100). La necesidad de uso de energía derivada del menor número de horas de luz y de climas más fríos en ciertos países parece una explicación razonable, aunque hay que tener también en cuenta los precios de distribución.

CUADRO III-11

ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 1995-2003

Países	Alimentación, bebidas y tabaco		Ropa y calzado		Agua, electricidad, gas y combustibles		Mobiliario		Transporte		Ocio y cultura		Otros bienes y servicios	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
UE-25	14,5	12,9	6,8	6,0	21,0	21,3	7,2	6,7	13,2	13,3	9,2	9,6	9,7	10,3
UE-15	14,1	12,6	6,8	6,1	21,1	21,2	7,3	6,8	13,3	13,4	9,2	9,7	9,9	10,5
Bélgica	14,0	13,7	6,2	5,4	22,7	23,1	6,0	5,4	13,0	14,2	9,1	9,3	14,4	12,5
Alemania	12,3	11,7	6,7	5,5	22,5	23,8	8,3	7,2	13,5	13,5	9,2	9,5	11,7	11,9
Dinamarca	13,2	11,9	5,1	5,0	26,3	27,8	5,8	5,8	13,2	11,4	10,2	10,5	11,5	13,1
Grecia	18,0	15,3	11,0	10,1	17,6	15,6	6,4	6,3	9,0	8,2	5,1	5,8	4,9	6,1
España	17,7	16,0	6,8	5,9	14,7	14,4	6,2	5,8	11,6	12,2	8,5	8,4	6,1	7,0
Francia	15,1	14,4	5,5	4,5	23,8	24,1	6,3	5,9	14,6	14,7	8,5	9,0	9,3	9,7
Irlanda	15,3	9,6	7,2	5,4	15,6	20,6	7,0	7,3	11,2	10,2	7,7	6,9	8,4	11,8
Italia	16,8	14,7	9,6	9,0	19,4	20,3	9,6	9,0	12,3	12,0	7,3	7,3	7,6	8,6
Luxemburgo	11,3	9,8	5,7	4,5	22,0	21,5	8,5	8,4	15,4	18,6	8,5	8,3	7,4	7,0
Holanda	13,0	11,2	6,5	5,5	21,4	21,2	7,4	6,7	12,2	11,3	11,0	10,6	12,8	14,8
Austria	12,7	10,7	7,8	6,9	18,5	19,1	9,5	8,3	11,8	12,4	11,1	11,7	9,1	9,4
Portugal	18,4	17,2	8,6	7,7	13,6	13,4	7,3	7,4	14,1	14,5	6,3	6,6	8,4	9,5
Finlandia	15,8	12,8	4,7	4,7	25,2	25,7	4,4	5,0	12,7	13,0	10,7	11,1	7,5	7,5
Suecia	14,3	12,6	5,4	5,2	31,9	29,4	4,6	5,0	12,6	13,2	10,6	12,0	6,9	7,6
Reino Unido	11,2	9,1	6,3	6,0	18,8	18,6	5,9	6,3	14,5	15,2	11,5	12,6	11,1	11,5
Chipre	16,9	16,3	7,7	6,9	11,7	12,7	7,5	6,6	14,4	14,1	7,5	8,0	8,2	8,0
Eslovenia	18,0	16,6	6,3	6,3	18,8	19,3	5,8	6,1	17,4	14,6	8,0	9,5	8,0	9,1
Eslovaquia	26,8	21,3	7,3	3,7	18,7	16,0	5,2	4,6	8,5	9,3	7,5	8,5	5,9	6,3
República Checa	19,7	17,0	5,3	5,1	21,0	22,9	5,7	5,4	11,0	10,2	11,0	11,4	5,3	7,1
Estonia	34,3	20,6	6,2	6,1	20,8	22,2	5,0	5,2	8,1	11,4	5,0	6,8	4,7	6,5
Letonia	36,1	—	6,5		20,5	—	2,7		7,9	—	3,6	—	5,4	—
Lituania	39,9	28,0	5,2	5,9	13,3	15,2	4,0	5,1	7,8	15,0	2,8	7,1	4,8	0,0
Hungria	24,2	18,2	5,2	4,2	19,1	18,6	7,2	6,7	12,6	15,4	8,0	7,8	4,6	6,4
Polonia	27,9	19,4	5,8	4,4	20,7	24,8	4,5	4,5	7,6	10,5	8,1	7,2	6,9	10,0

Nota: sin datos disponibles para Malta.

Fuente: Eurostat.

En los últimos años España ha estado también inmersa en la corriente de transformación sociodemográfica europea, que ha dado como resultado la emergencia de nuevos estilos de consumo. El aumento del número de los hogares unipersonales, que en la actualidad ronda los tres millones y que constituye una de las más significativas novedades en lo que concierne a las estructuras familiares, genera cambios en los patrones de consumo. No en vano se estima que el gasto personal en estos hogares supera en un 65 por 100 a la media, lo que se debe, entre otras causas, a su definición de las prioridades de gasto. Y en términos más generales parece que las nuevas estructuras familiares empiezan ya a generar más gasto en consumo que las de corte tradicional, compuestas por dos cónyuges y su descendencia. Hay que tener en cuenta, asimismo, las particularidades del consumo de los hogares de inmigrantes, que en España aumentan de año en año y que en la actualidad suponen alrededor de un 10 por 100 de la población total.

En definitiva, la evolución del consumo en todas sus dimensiones (cuantitativa y cualitativa, o distribución de las partidas) se explica tanto por factores relacionados con la coyuntura económica como por la emergencia de nuevos patrones que derivan de cambios en la composición de los hogares.

Cambios en la Encuesta de Presupuestos Familiares: se amplía la muestra y se reduce el número de consultas a cada hogar

El año 2005 ha sido el último de aplicación de la metodología que venía utilizándose en la Encuesta Continua de Presupuestos familiares (ECPF), que a partir de enero de 2006 pierde su carácter trimestral, convirtiéndose en una consulta anual. El INE ha implantado una nueva encuesta (EPF) en sustitución de la ECPF, que estaba en vigor desde 1997. Con ello pretende aportar datos de mayor consistencia y adaptar los resultados a las prácticas llevadas a cabo en otros países europeos, en los que se propone la realización de encuestas de gasto con una periodicidad que no debe superar los cinco años. Además, la nueva encuesta traerá consigo otras modificaciones de sustancial importancia. Así, por ejemplo, el tamaño de la muestra, que hasta ahora era de once mil hogares, pasará a ser de veinticuatro mil, con lo que el número de consultados superará el doble. Al mismo tiempo, los instrumentos de recogida de información, esto es, el cuestionario y el contenido de las visitas a los hogares, se simplifican. Cada hogar será encuestado en dos ocasiones en años consecutivos, frente a los ocho trimestres consecutivos de la ECPF-97. El INE pretende de este modo mejorar el principal instrumento para el análisis de

las pautas de consumo de los hogares en España, aumentando la calidad de los datos obtenidos y reduciendo el esfuerzo que hasta ahora realizaban los informantes.

Aumento del consumo de los hogares en España

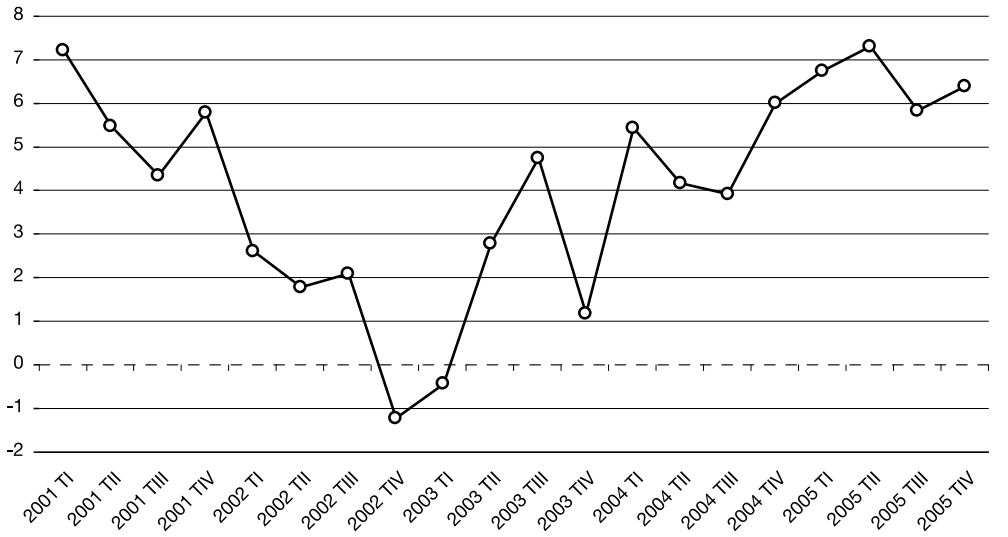
No obstante, en 2005 ha seguido aplicándose la metodología continua o trimestral. Los datos ponen de manifiesto una situación de mayor optimismo y holgura en los hogares, que en último trimestre del año incrementaron su gasto en un 6,5 por 100 con respecto al mismo trimestre del año anterior, lo que supone uno de los mayores crecimientos desde el año 2000. Al mismo tiempo se ha registrado un incremento del 4 por 100 del consumo unitario (el realizado, como término medio, por cada hogar), por lo que el aumento global del consumo no se debe solamente al aumento en el número de hogares, que responde entre otras causas a las nuevas tipologías familiares (gráfico III-4).

En lo que respecta a la composición del gasto, destaca el mayor incremento de las partidas ajenas a la alimentación, que registraron

GRÁFICO III-4

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL TRIMESTRAL EN CONSUMO, 2001-2005

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



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

en su conjunto una tasa de aumento del 7,8 por 100, mientras que aquélla sólo supuso un 1,5 por 100 más que en el periodo anterior, dando cuenta de la mejor disposición económica de las familias españolas.

El endeudamiento sigue en ascenso

El endeudamiento de los hogares viene experimentando un crecimiento gradual en la mayor parte de los países occidentales desde el comienzo de la década de los noventa. En concreto, en los quince antiguos miembros de la Unión Europea la deuda en relación con el PIB aumentó desde el 44 por 100 de 1995 hasta el 56 por 100 de 2004. Ello se explica, según el último informe trimestral de la Eurozona[78], por la combinación de factores económicos y demográficos. En el plano económico, los bajos tipos de interés han supuesto la clave en la demanda de crédito. A ello se ha sumado el incremento de la demanda de hipotecas para costear las viviendas, que como es sabido representan la mayor parte del endeudamiento, animado por la estabilidad macroeconómica. Pero en algunos países, entre los que se encuentra España, el rápido aumento del precio de la vivienda ha confluido con esos dos elementos dibujando un paisaje de rápido y alto endeudamiento de las familias.

Desde el punto de vista de la demografía, el crecimiento de la población, junto con algunas trasformaciones en su estructura, como los importantes flujos de inmigrantes, la disminución del tamaño de los hogares, el incremento del número de personas en edad de formar nuevos hogares, así como la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, tienen notables efectos en la demanda de crédito por parte de aquéllos.

Si es cierto que estos factores han influido poderosamente en el conjunto de los países de la Unión Europea, también lo es que algunos de ellos han experimentado en años recientes incrementos particularmente importantes. Grecia, Países Bajos, Irlanda, Portugal y España recogen los datos de endeudamiento familiar más acusados en términos de aumento reciente, suponiendo más del cien por cien de la renta disponible de sus hogares. La coincidencia de los altos niveles de endeudamiento con importantes consumos familiares en esos países convierten el riesgo de cambio de las condiciones económicas, incluyendo una eventual subida de los tipos de interés, los cambios en los

[78] Comisión Europea, *Quaterly Report on the euro area*, volumen 5 núm. 1 (2006).

precios de la vivienda u otras circunstancias potencialmente determinantes en los ingresos familiares, en una fuente de preocupación para la Comisión Europea, que recientemente ha advertido sobre los posibles efectos negativos de ese cambio de escenario. Entre ellos, el descenso del consumo familiar, que siendo un aspecto fundamental en el crecimiento económico podría afectar a éste, además de suponer un riesgo de empeoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Si bien el informe señala que el riesgo no es inmediato, recoge algunas recomendaciones de cara a un posible escenario menos positivo, que incluyen la revisión de los incentivos fiscales a la compra de vivienda y la prudencia en la financiación por parte de las entidades bancarias.

En España, de acuerdo con los datos del Banco de España, el valor total de las deudas de las familias en relación con sus rentas disponibles ha pasado del 52 por 100 en 1997 al 110 por 100 en 2005. Sin embargo, aún habiéndose desarrollado de forma muy rápida, el fenómeno parece responder en gran medida a la evolución de sus elementos determinantes: la renta, la riqueza y los tipos de interés. Es decir, que el aumento del endeudamiento respondería a la adaptación a una nueva situación económica en la que se precisa de un mayor recurso al crédito, como ha sucedido antes en otros países del entorno. No obstante, el Banco de España ha advertido que, de seguir creciendo al mismo ritmo, el proceso de endeudamiento podría abocar a un desequilibrio financiero de los hogares que, en circunstancias económicas menos favorables que las actuales, supondría una bajada del consumo (gráfico III-5).

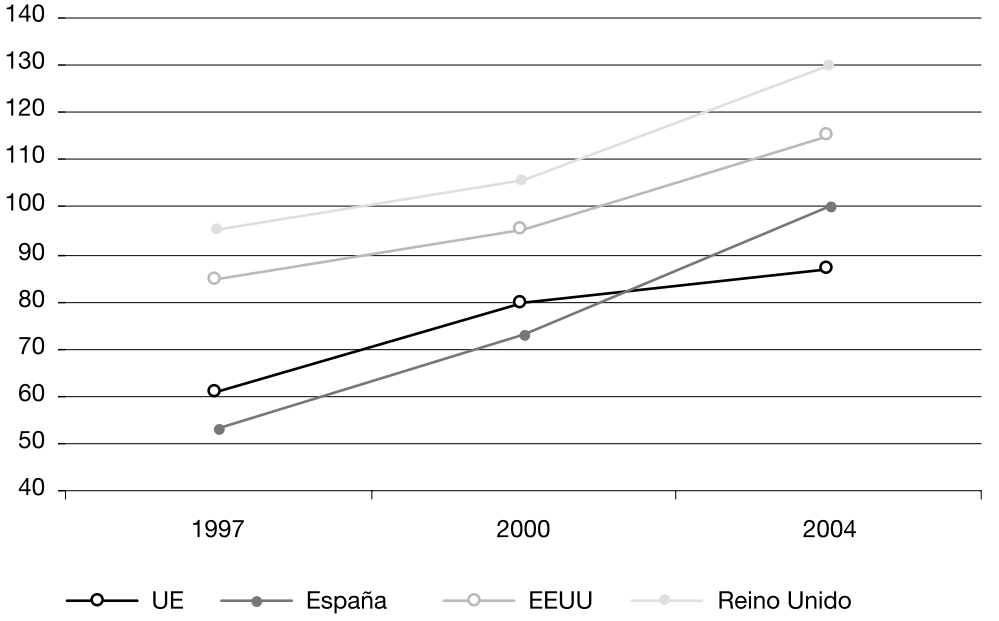
La adquisición de viviendas, responsable de la mayor parte de la deuda total de los hogares, implicó durante 2005 un aumento del 24,5 por 100 del endeudamiento, lo que supone un nuevo máximo. Y ello motivado en esencia por el incremento paulatino de los precios de los inmuebles, que lleva a las familias a solicitar créditos de mayor cuantía[79].

Además de este factor de endeudamiento, el consumo parece tener también un peso digno de consideración en la configuración de la deuda total. Así, los créditos al consumo de los que se beneficiaron los hogares en 2005 alcanzaron los 175.731 millones de euros sólo en el mes de enero de 2006, lo que supone un incremento superior al 13 por

[79] Véase el apartado dedicado, en este mismo capítulo, a la vivienda.

GRÁFICO III-5

ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES SOBRE SU RENTA BRUTA DISPONIBLE



Fuente: Banco de España.

100 con respecto al mismo mes de 2005. Si bien los créditos hipotecarios suponen la mayor parte de la deuda familiar, los datos más recientes parecen apuntar a una cierta ralentización, en tanto que los créditos para el consumo refuerzan su peso en la deuda total.

Los servicios de interés general: satisfacción de los consumidores

Una parte importante de los presupuestos de los hogares en España, casi un 9 por 100 según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, se dedica al consumo de servicios de interés general como la energía, los transportes, las telecomunicaciones o los servicios financieros. La mayoría de ellos ha experimentado profundos cambios en los últimos años desde los puntos de vista de la oferta y de su regulación a través de la protección de los consumidores. Así, la liberalización de algunos sectores y la propia evolución de las tecnologías aplicadas han propiciado el aumento de la oferta y, en algunos casos también, de la competencia, lo que ha llevado a las administraciones a revisar la normativa sobre las formas de contratación de los usuarios con los operadores en esos sectores, tratando de mejorar sus niveles de protección.

CUADRO III-12

SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Servicios	Satisfechos	Insatisfechos
Telefonía fija	73	22
Telefonía móvil	73	22
Energía eléctrica	74	21
Gas	74	19
Transporte urbano	70	24
Transporte interurbano	66	28
Media UE-25	76,6	22,7

Fuente: Eurostat, Eurobarómetro *La opinión de los consumidores sobre los servicios de interés general,* 2005.

La reciente polémica surgida en el seno de la Comisión Europea acerca de la liberalización de los servicios ha multiplicado el interés por el estado de la cuestión desde diversas perspectivas y, en especial, desde la de los propios usuarios (cuadro III-12). La posibilidad de que llegaran a ser incluidos en la directiva liberalizadora algunos de los servicios más relevantes en términos de calidad de vida, ha suscitado una importante controversia a la que no han permanecido ajenos los agentes sociales, que han tenido un notable protagonismo en el debate, saldado hasta este momento con la retirada de algunas de las propuestas más polémicas. En este sentido, «el principio del país de origen» [80] será probablemente sustituido por el de «la libertad de prestación de servicios», que no se aplicará, finalmente, a los servicios de interés económico general proporcionados en otro Estado miembro.

En ese contexto, el Instituto Nacional del Consumo ha abordado una segunda edición de la investigación sobre los niveles de satisfacción de los usuarios que realizara por primera vez a finales de los años ochenta (cuadro III-13). En esta ocasión, además, introduce como objetivo novedoso el examen de sectores nuevos con respecto a aquella época, pero que en la actualidad se encuentran prácticamente generalizados.

En general, los consumidores europeos se muestran satisfechos con los servicios que reciben, valorando las dimensiones de la

[80] Establecía que las normas aplicables habrían de ser las del país en el que se hubiera constituido la empresa y no las vigentes en el país donde se prestaran los servicios.

CUADRO III-13

CONSUMIDORES QUE MANIFIESTAN HABER TENIDO PROBLEMAS CON ALGÚN SERVICIO, TOMA DE MEDIDAS Y SATISFACCIÓN CON LAS RESOLUCIONES

Servicios	Tuvo problemas		Tomó medidas		Satisfacción con la resolución de las reclamaciones		
	Sí	No	Sí	No	Satisfactoria	Insatisfactoria	En trámite
Telefonía fija	12,7	86,9	83	15,9	42,7	37,2	16,9
Telefonía móvil	10,1	89,2	72,4	25,7	31,6	42,8	21,4
Internet	22,5	76,9	84,5	14,8	41,5	30	25,1
Energía eléctrica	8	91,4	57,3	42,2	40,7	31	21,6
Gas	4,5	94,8	68,7	30,7	41,1	39,9	12,6
Transporte urbano	18,2	81,2	18,2	81,2	7,4	65,3	12,1
Transporte interurbano	13,2	85,5	30,6	69	11,8	57,9	20,9
Transporte aéreo	7,9	91,1	57,6	40,8	53,2	0,2	2,2
Servicios financieros	6,4	93,3	77,3	21,7	39,4	40,1	14,8
Seguro de hogar	4,3	92,9	74,9	22,9	26,1	47	18,7
Seguro de automóvil	3,5	95,9	80,6	18,6	32,3	41,5	18,5
Servicios reparación automóvil	7,2	92,2	68,6	29,9	37,6	39,9	14,1
Servicios asistencia técnica de electrodomésticos	10,7	88,7	61,2	38	41,6	38,4	12,3

Fuente: INC, *Índice de satisfacción del consumidor,* 2006.

calidad, la información ofrecida por los prestadores, los contratos y los precios de los servicios. Los españoles comparten ese juicio de conjunto, no obstante lo cual, los datos del estudio revelan algunos matices de interés referidos a los sectores que inspiran los juicios más favorables y más críticos, así como acerca de las valoraciones que merecen las resoluciones de las quejas y reclamaciones presentadas por quienes no han quedado satisfechos con el servicio recibido.

Los servicios relacionados con la sociedad de la información, particularmente los que tienen que ver con el acceso a Internet, acumulan el mayor número de problemas en su utilización por parte de los usuarios, lo que no extraña si se tiene en cuenta que su novedad y su relativo escaso desarrollo desde la óptica de la protección de los derechos de los usuarios, sujeta todavía a amplias posibilidades de regulación, incluyendo a los operadores de telefonía que proporcionan el acceso a la red, los convierten en territorios aún poco frecuentados (sólo el 32 por 100 de los encuestados declaran ser usuarios de Internet), aunque cada vez más demandados y con mayores expectativas de satisfacción.

La demora en la prestación del servicio constituye el inconveniente más citado por los usuarios que declaran haber tenido algún problema con los servicios de Internet, pero el incumplimiento de las ofertas comerciales o los contratos, si bien en una medida inferior, es considerada otra de las principales trabas al buen funcionamiento del servicio.

El sector de los transportes recaba también una buena proporción de los problemas declarados. Concretamente, el transporte urbano constituye un 18 por 100 del total, en tanto que el interurbano representa el 13 por 100. En cuanto a los servicios de comunicación telefónica, un 13 por 100 de los usuarios de la modalidad fija ha percibido en los últimos doce meses problemas en su prestación, la mayoría de los cuales tienen que ver con facturaciones incorrectas y, en menor medida, con la tardanza en la recepción de servicios de reparación o el cobro indebido por servicios no efectivamente prestados. Por su parte, la telefonía móvil, que genera problemas para uno de cada diez usuarios, suele mostrar el mayor número de inconvenientes en la facturación y en el cumplimiento de las ofertas comerciales y contratos, seguido del cobro de servicios no prestados y la falta de transparencia o información.

El resultado de la frustración de las expectativas en la recepción de servicios es, en muchas ocasiones, la toma de medidas concretas para tratar de restablecer un cierto equilibrio entre lo que el usuario esperaba recibir del prestador y lo que realmente ha recibido. La Memoria del CES recoge anualmente el balance de los datos presentados por las asociaciones de consumo sobre las quejas y reclamaciones realizadas por los consumidores y usuarios insatisfechos, dando cuenta de su progresión numérica, que constituye un excelente indicador del avance en la incorporación de los valores emanados de la cultura madura del consumo. En efecto, los ciudadanos españoles son cada vez más conscientes de sus derechos como consumidores y ello les lleva a no conformarse con ciertas situaciones insatisfactorias que son percibidas como injustas. Así pues, la mayoría de quienes declaran haber tenido problemas con algún servicio reconoce también haber adoptado medidas al respecto. No obstante, tal como se desprende de los datos del informe del INC, no todos los sectores son objeto de tales medidas en la misma proporción (cuadro III-14). Las comunicaciones electrónicas, incluyendo los servicios de Internet, telefonía móvil y telefonía fija recaban un buen número de ellas. Así lo reconocen más de ocho de cada diez usuarios insatisfechos con el servicio de Internet y de telefonía fija y más de siete de cada diez de telefonía móvil. Los seguros de automóvil y los financieros muestran, por su parte, proporciones similares a las anteriores. En cambio, los transportes urbanos e interurbanos, aun siendo con frecuencia objeto de insatisfacción, recogen una bajísima proporción de medidas de los usuarios frustrados, lo que puede deberse a una generalizada percepción poco favorable de las posibilidades de obtener beneficio de esas medidas o a los motivos concretos de la insatisfacción[81], entre otras causas.

Escaso aumento de las consultas y reclamaciones

Durante el año 2005 las organizaciones de consumidores y usuarios recibieron un total de 1.138.098 reclamaciones y consultas, según el informe elaborado por el Instituto Nacional del Consumo, con los datos aportados por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios. De acuerdo con el informe anual, la frecuencia con la que acuden los consumidores a las asociaciones que les representan para solicitar información, así como para presentar sus quejas, se ha incrementado en ese año en un 3 por 100 respecto al anterior. Se trata

[81] El informe del INC no aporta datos sobre estas particularidades.

CUADRO III-14

CONSULTAS Y RECLAMACIONES: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL 1999-2005

(Porcentajes)

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Otros sectores	35,85	41,12	40,52	29,46	42,99	38,54	41,95
Vivienda	20,22	16,98	18,09	20,08	17,17	19,58	17,13
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8	11,04	9,91
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,17
Compañías seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,28	4,07
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,52	1,55
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3	1,99	1,87
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0	2,77	2,79
Compañías electricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0	1,67	1,82
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,27	1,55
Seguros automovil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7	2,38	1
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,53	2,43
Agencias viajes	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4	1,95	1,83
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3	0,58	0,93

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2005.*

de un aumento inferior al registrado en 2004 sobre el año 2003, que alcanzó un 7 por 100, pero, además, es el más bajo desde 2001.

En lo que concierne a los sectores objeto de insatisfacción, la vivienda mantuvo su posición como sector económico que acumula el mayor número de solicitudes de información y quejas, con un 17 por 100 sobre el total de las presentadas en las asociaciones, seguido por los servicios de telefonía, que fueron responsables del 11,2 por 100, y de los servicios financieros, con el 9,9 por 100.

2.5. Sociedad de la información

La sociedad de la información está integrada por cuatro componentes básicos: participantes (individuos y organizaciones creadores o usuarios de contenidos y servicios); infraestructuras (conjunto de medios técnicos, físicos y lógicos que instrumentalizan el nexo entre oferta y demanda de contenidos, como redes y terminales); universo multimedia (conjunto de informaciones, bienes y servicios accesibles desde las infraestructuras de telecomunicación) y entorno (factores con influencia sobre la sociedad de la información pero independientes de la misma, como políticas, cultura o actitudes, que

imprimen condiciones diferenciadas). Este apartado refleja la situación de todos ellos, en el ámbito nacional y comparado en el entorno UE-25, con especial atención a los aspectos que a lo largo de 2005 han revestido mayor trascendencia.

La orientación y puesta en marcha de las políticas públicas adecuadas es, con todo, el factor que en mayor medida condiciona el éxito de la trayectoria de esos componentes. En este sentido, la Unión Europea ha reactivado el impulso de todas aquellas políticas orientadas a la dinamización de la sociedad de la información, por su importancia intrínseca y ante la evidencia de su relación directa con el crecimiento económico y el bienestar social.

La urgencia para ese impulso viene avalada por la evidencia de que entre Europa y Estados Unidos se mantiene una marcada distancia en aspectos como la inversión en tecnologías de la información, solicitud de patentes o número de investigadores científicos; aunque la posición europea es competitiva en otros, como el número de licenciados en ciencias e ingenierías y el desarrollo de la telefonía móvil o la ingeniería eléctrica[82]. Además, en Europa existe una brecha digital muy relacionada con la situación socioeconómica de las regiones, observándose también cómo el acceso y uso de las nuevas tecnologías es más frecuente entre la población joven con elevado nivel educativo y, dentro de los hogares, en aquellos pertenecientes a regiones económicamente favorecidas, especialmente si tienen hijos[83].

Por tanto, la sociedad europea de la información no ha alcanzado todavía el ritmo necesario de crecimiento de las nuevas tecnologías, como tampoco su plena integración en los sectores de la economía de forma que comunicaciones electrónicas y servicios digitales sean un

[82] La reducción del gasto en tecnologías de la información para UE-15 osciló del 3,2 al 3 por 100 del PIB entre 2002 y 2004, mientras en el mismo periodo la variación para EEUU fue de un punto porcentual, entre el 4,7 y el 4,6 por 100. En relación a la solicitud de patentes, los últimos datos, correspondientes a 1999, cifran las realizadas en la Oficina Europea provenientes de la UE-25 en torno a 126, y de UE-15 en 159 por millón de habitantes, mientras EEUU alcanzaba las 162. Si se consideran las solicitudes presentadas en la Oficina norteamericana de Patentes, en el mismo año UE-15 alcanzaba las 65 y 55 UE-25, frente a las más de 320 de EEUU por millón de habitantes. Además, si bien la UE muestra una tendencia creciente entre 1993 y 1999 en el primer caso, el retroceso en las solicitudes presentadas en la Oficina norteamericana es evidente, mientras la evolución para EEUU es positiva en ambos casos (Eurostat).

[83] Eurostat, *The digital divide in Europe* (Statistics in focus 38/2005).

denominador común a todos ellos en los ámbitos privado y público, como propone el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. En esta línea, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas celebrado en marzo de 2006 recogen entre las medidas propuestas algunas dirigidas a impulsar la inversión en I+D en este ámbito, materializadas, por ejemplo, en la creación de un Instituto Europeo de Tecnología para 2007 (véase capítulo I.2.4 de esta Memoria).

La Estrategia eEurope finalizó en 2005, siendo sucedida a partir de junio del mismo año por la iniciativa «i2010: una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»[84], que mantiene una apuesta decidida por las tecnologías de la información y comunicación (TIC) priorizando el progreso tecnológico como instrumento impulsor de la productividad. En ella se proponen tres grandes ejes para la promoción de una economía digital abierta y competitiva, basada en las nuevas tecnologías como garantes de la inclusión social y la calidad de vida: la construcción del Espacio Único Europeo de Información, el refuerzo de la innovación e inversión en investigación destinada a TIC, y el fomento de la inclusión social priorizando la mejora de los servicios públicos y la calidad de vida. Con ello las instituciones europeas pretenden iniciar un nuevo enfoque integrado de las políticas TIC que deberá contribuir a alcanzar el objetivo básico de Lisboa en materia de crecimiento y empleo sostenibles (recuadro III-9).

Como punto de partida se ha puesto en marcha la «iniciativa insignia» de i2010 sobre bibliotecas digitales[85], que aborda la digitalización y accesibilidad en línea del patrimonio cultural, con la doble función de facilitar el acceso a contenidos y garantizar la supervivencia de algunos materiales audiovisuales, cuyo formato analógico es susceptible de deterioro con el tiempo. Esta ingente tarea será lenta y estará supeditada a dificultades diversas (financieras, organizativas, técnicas o jurídicas). Sin embargo, su indiscutible importancia invita a realizar un esfuerzo coordinado por parte de los Estados miembros para acelerar el proceso.

---

[84] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *i2010: una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo,* COM (2005) 229 final.

[85] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *i2010: bibliotecas digitales,* COM (2005) 465 final.

RECUADRO III-9

i2010: UNA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EUROPEA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

La Comisión Europea propone tres ejes prioritarios para las políticas europeas de sociedad de la información y medios de comunicación:

- **Construcción de un Espacio Único Europeo de la Información**: promoción de un mercado interior abierto y competitivo. El despliegue de las TIC y el proceso de convergencia digital de redes, medios audiovisuales, contenidos, servicios y equipos, permitirán aumentar la velocidad en servicios de banda ancha; fomentar nuevos contenidos en línea; y mejorar la interoperabilidad de plataformas tecnológicas y la confianza de usuarios e inversores.
- **Innovación e inversión en investigación**, aspectos clave para mantener el crecimiento económico y empleo asociado al sector TIC. Se fomenta la innovación no tecnológica; es decir, la adaptación del entorno de trabajo desde el uso eficiente de las TIC que permita una organización flexible.
- **Inclusión, mejora de los servicios públicos y calidad de vida:** más de la mitad de la población de la Unión Europea no accede a estos beneficios, por lo que el refuerzo de la cohesión social, económica y territorial en las regiones menos avanzadas constituye una prioridad. Se mejorarán la accesibilidad y rentabilidad de los servicios públicos utilizando para ello las nuevas tecnologías.

Fuente: Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *i2010. Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo,* COM (2005) 229 final.

Las instituciones europeas prevén, además, el establecimiento de un programa marco sobre innovación y competitividad para 2007-2013, entre cuyos ámbitos de actuación se incluirán las tecnologías de la información y las comunicaciones. Hasta su puesta en marcha deberá evaluarse la asimilación de las TIC en todos los sectores de la economía, actualizando el análisis estadístico comparativo basado en indicadores estructurales y el intercambio de buenas prácticas[86].

En el ámbito nacional, el Programa Nacional de Reformas, en su cuarto eje, propone una serie de actuaciones clave que se enmarcan en el Programa Ingenio 2010:

- Programa CENIT (Consorcios Estratégicos Nacionales de Investigación Tecnológica): estimulará la colaboración I+D+i entre empresas, universidades, organismos públicos de investigación y parques científicos y tecnológicos. Las actuaciones se

[86] Decisión núm. 2113/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Decisión núm. 2256/2003/CE con el fin de prorrogar el programa en 2006 para la difusión de las buenas prácticas y el seguimiento de la asimilación de las TIC.

concretarán en Proyectos CENIT, la creación del Fondo de Fondos y el Programa Torres Quevedo, y estarán orientadas a incrementar la capacidad científico-tecnológica de las empresas en el marco de un desarrollo sostenible.

- Programa CONSOLIDER: fomentará el aumento de masa crítica y excelencia investigadora. Sus líneas de actuación se subdividen en Proyectos CONSOLIDER, Proyectos CIBER, Programa I3 (Incentivación, Incorporación e Intensificación de la actividad investigadora) y creación del Fondo Estratégico de Infraestructuras Científicas y Tecnológicas.

- Plan AVANZ@: impulsará la convergencia con Europa en los principales indicadores de la sociedad de la información, acercándola a ciudadanos, empresas y Administración Pública. Este Plan concentra la respuesta a los planteamientos de la iniciativa europea i2010, encuadrándose como política de innovación que impulsará la productividad y eficiencia de la economía en el corto plazo.

Estas actuaciones constituyen cierto avance respecto a planes anteriores, al orientarse a grandes grupos y redes, establecer amplias líneas temáticas de investigación, financiar proyectos de larga duración, e introducir mecanismos orientados a la evaluación ex-post sistemática. Sin embargo, en opinión de algunos sectores, el Plan Avanz@ refleja aún ciertas carencias: en el ámbito financiero, además de una mayor dotación económica, debería contar con un marco estable y previsible de inversión presupuestaria para los cinco años de vigencia, pero sólo se hace referencia a 2006. Por otra parte, el Plan no fija compromisos intermedios de proyección entre 2006 y 2010 que permitan evaluar si España se acerca a los niveles de convergencia a la velocidad adecuada, toda vez que el objetivo final no es alcanzar un objetivo autoasignado (meta porcentual), sino lograr la convergencia real en esta materia. Estos y otros aspectos ponen de manifiesto que las recomendaciones de la Ponencia del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (CATSI), aprobadas por unanimidad en el Senado el 22 de junio de 2005[87], no han sido completamente recogidas en este Plan.

[87] Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado (543/000010, 16 de junio de 2005), Informe de la Ponencia sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa, constituida en el seno de la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

2.5.1. **Las TIC en el contexto nacional e internacional**

En el actual proceso de cambio tecnológico es evidente la importancia de la relación entre los agentes del sistema ciencia-tecnología-economía, cuyo impacto social aumenta a medida que las nuevas tecnologías modifican la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, los indicadores de penetración tecnológica en hogares y empresas ocupan un lugar cada vez más importante entre las propuestas metodológicas para medir la sociedad de la información.

Siguiendo este criterio se ha seleccionado una serie de indicadores (cuadro III-15), que evidencian que España se mantiene aún lejos de la convergencia tecnológica con los líderes europeos. Esta situación de retraso tecnológico es fruto en parte del escaso esfuerzo en el gasto destinado a nuevas tecnologías: según el Programa Ingenio 2010, al ritmo actual España alcanzaría la media europea de inversión TIC (referido al PIB) en el año 2028. Ante esta perspectiva, el Plan Avanz@ se ha propuesto aumentar significativamente los recursos destinados a nuevas tecnologías, de forma que se alcance el 7 por 100 sobre el PIB en 2010.

Análisis comparado

En términos generales, la Unión Europea ha mantenido el volumen de negocios relacionados con sociedad de la información y nuevas tecnologías, representando la producción y uso de las TIC alrededor del 40 por 100 del crecimiento de la productividad y la cuarta parte del crecimiento global. Los factores más representativos han sido la intensificación de la expansión de la banda ancha (que en 2005 alcanzaba casi los 53 millones de líneas), el aumento de difusión del sector móvil, sobre todo en los nuevos Estados miembros, y un descenso gradual de los ingresos derivados de los servicios de voz tradicionales.

Hay que destacar que los países nórdicos mantienen un buen ritmo en su evolución, frente a los del área mediterránea o Europa del Este en su conjunto. Sin embargo, la situación de algunos de los nuevos Estados miembros (especialmente Estonia) está cambiando rápidamente, alcanzando los valores medios europeos; por ejemplo, el acceso a internet de estos nuevos socios se encuentra próximo a UE-15, lo que es más evidente cuando se trata de empresas que en el caso de los hogares.

CUADRO III-15

INDICADORES TIC UE-25, 2005

Países	Gasto (% PIB)			Acceso a Internet (%)				e-Aprendizaje (%)		Acceso a ancho de banda (%)			e-Comercio		Teletrabajo (4)	e-Administración (%)			Inseguridad en red: virus (%)	
	TI	C	TIC	Usuarios (1)	Hogares	Empresas	Pymes	Individuos (2)	Empresas	Hogares	Empresas	Tasa penetración	% empresas	% individuos (3)	% empresas	Individuos (5)	Empresas	Disponibilidad servicios	Individuos	Empresas
UE-15	3,0	3,4	6,4	58	53	92	91	11,5	20,0	25,0	65,0	12,0	26,0	20,0	20,0	25,0	56,0	49	20,4	27,0
UE-25	3,0	3,3	6,3	54	48	91	90	10,1	21,0	23,0	63,0	10,6	24,0	17,0	19,0	22,0	57,0	41	18,5	27,0
Bélgica	2,9	3,5	6,4	60	50	95	94	13,0	22,0	41,0	78,0	17,4	18,0	11,0	33,0	18,0	61,0	35		23,0
Rep. Checa	2,8	4,3	7,1	35	19	92	91	1,3		5,0	52,0	4,3	21,0	3,0	6,0	5,0	79,0	30	4,9	24,0
Dinamarca	3,5	3,2	6,7	83	75	97	97	13,7	12,0	51,0	82,0	22,0	32,0	26,0	50,0		87,0	58	29,0	26,0
Alemania	3,1	3,1	6,2	69	62	94	93	12,2	20,0	23,0	62,0	10,2	41,0	32,0	24,0	31,3	44,0	47	22,9	20,0
Estonia	2,3	6,3	8,6	61	39	90	88	5,9	24,0	30,0	67,0	11,1	13,0	4,0	20,0	31,0	70,0	63	6,1	22,0
Grecia	1,3	3,8	5,1	24	22	92	90	3,4	37,0	1,0	44,0	0,8	14,0	2,0	17,0	7,0	81,0	32	4,4	25,0
España	**1,7**	**3,5**	**5,2**	**48**	**36**	**90**	**89**	**5,5**	**29,0**	**21,0**	**76,0**	**10,0**	**4,0**	**8,0**	**8,0**	**22,5**	**55,0**	**55**	**22,9**	**24,0**
Francia	3,3	2,7	6,0		34	83	82				49,0	13,9						50		
Irlanda	2,1	3,3	5,4	27	40	92	90	6,9	26,0	7,0	48,0	4,4	41,0		27,0	18,0	76,0	50	9,2	37,0
Italia	1,9	3,4	5,3	35	39	92	91	6,2	12,0	13,0	57,0	9,5	4,0	4,0	9,0	14,0	73,0	53	14,6	47,0
Chipre				33	32	85	82	9,0	42,0	4,0	40,0	2,7	15,0	4,0	18,0	11,0	40,0	25	8,0	30,0
Letonia	1,9	5,7	7,6	46	42	75	71	8,8	29,0	14,0	48,0	3,7	1,0	3,0	8,0	13,0	35,0	5	7,9	16,0
Lituania	1,4	4,4	5,8	36	16	86	83	13,9	47,0	12,0	57,0	5,0	7,0	1,0	14,0	12,0	72,0	40	14,3	32,0
Luxemburgo				70	77	92	91	14,5	12,0	33,0	64,0	11,7	22,0	31,0	17,0	46,0		20	32,4	21,0
Hungría	2,4	4,7	7,1	39	22	78	74	11,0	14,0	11,0	48,0	4,5	5,0	5,0	20,0	18,0	67,0	15	11,5	51,0
Malta											62,0	10,4						40		
Países Bajos	3,8	3,7	7,5	81	78	91	89		13,0	54,0	71,0	22,4	20,0		29,0	46,0	57,0	32		20,0
Austria	3,0	3,4	6,4	58	47	95	94	8,8	22,0	23,0	61,0	11,6	22,0	19,0	20,0	29,0	75,0	72	15,5	34,0
Polonia	2,0	5,2	7,2	39	30	87	84	4,6	23,0	16,0	43,0	1,9	9,0	5,0	4,0	13,0	64,0	10	11,8	21,0
Portugal	2,0	5,1	7,1	35	31	81	78	6,0	15,0	20,0	63,0	10,1	12,0	4,0	15,0	14,0	58,0	40	8,2	11,0
Eslovenia	2,1	3,1	5,2	40	48	96	95	16,0	40,0	19,0	74,0	7,8	15,0	8,0	22,0	19,0	72,0	45	19,9	31,0
Eslovaquia	2,2	3,8	6,0	55	23	92	91	5,5	39,0	7,0	48,0	1,5	7,0	6,0	35,0	27,0	57,0	15	14,3	19,0
Finlandia	3,7	3,4	7,1	74	54	98	98	22,0	32,0	36,0	81,0	18,7	19,0	25,0	33,0	47,0	91,0	67	23,1	55,0
Suecia	4,4	4,3	8,7	85	73	96	95	5,3	24,0	40,0	83,0	17,1	41,0	36,0	40,0	52,0	80,0	74	20,7	24,0
Reino Unido	4,2	3,7	7,9	70	60	90	88	16,3	18,0	32,0	65,0	13,5	51,0	36,0	26,0	24,0	39,0	59	26,0	20,0

(1) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que usaron Internet en el último año.
(2) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que utilizaron Internet para actividades educativas formales (escuela, universidad).
(3) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que han encargado bienes o servicios a través de Internet para uso privado en los últimos 3 meses.
(4) Porcentaje de empresas con empleados que trabajan parte de su tiempo fuera de la empresa y acceden a los sistemas informáticos a distancia.
(5) Porcentaje individuos entre 16 y 74 años que en los últimos 3 meses han utilizado Internet para obtener información de la Administración Pública.

Fuente: Eurostat, Indicadores de Ciencia y Tecnología.

En el ámbito de las empresas, las pymes (gracias sobre todo a las medianas) están alcanzando los valores de las grandes empresas en lo que respecta a conectividad a internet o a los beneficios obtenidos por operaciones de comercio electrónico, cuyos resultados máximos corresponden a Alemania, Luxemburgo, Suecia o Reino Unido. En relación a la seguridad informática, la tendencia ha sido a la reducción generalizada de virus —quizá debido a que desde 2003 se ha incrementado la instalación de dispositivos de seguridad en prácticamente todos los países— con las excepciones de Italia, Hungría o Finlandia. España, por su parte, ha reducido este problema en 5 puntos porcentuales (desde el 29 al 24 por 100 sobre el total de empresas) entre 2004 y 2005.

Algunos parámetros indican un cierto continuismo de la tendencia respecto a años anteriores: las desigualdades relativas a la frecuencia de uso de las nuevas tecnologías se mantienen en función del género (a favor del masculino), la edad (los más jóvenes siguen haciendo mayor uso), el nivel educativo (comportamiento más favorable a mayor nivel académico), la situación laboral (hacen mayor uso los estudiantes y empleados) y la densidad de población (hay mejor accesibilidad a las redes en los grandes núcleos urbanos) (gráfico III-6).

La Comisión Europea entiende que las zonas rurales con población dispersa precisan un mayor apoyo para el despliegue de los servicios de banda ancha, pudiendo recurrir a mecanismos alternativos de financiación pública, como los Fondos Estructurales. Sin embargo, según este organismo, actualmente no se cumplen las condiciones para incluir los servicios de banda ancha entre las obligaciones de servicio universal que establece la Directiva 2002/22/CE[88] al no suponer un requisito imprescindible para la participación normal en la sociedad, por lo que no considera que la falta de acceso a tales servicios implique exclusión social para estas zonas.

Son evidentes las ventajas asociadas a una óptima accesibilidad de las TIC, como así se ha trasladado al Documento elaborado en Túnez tras la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información

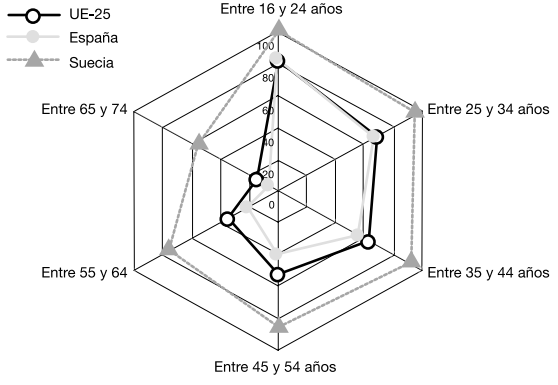
[88] Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE [COM (2005) 203 final].

GRÁFICO III-6

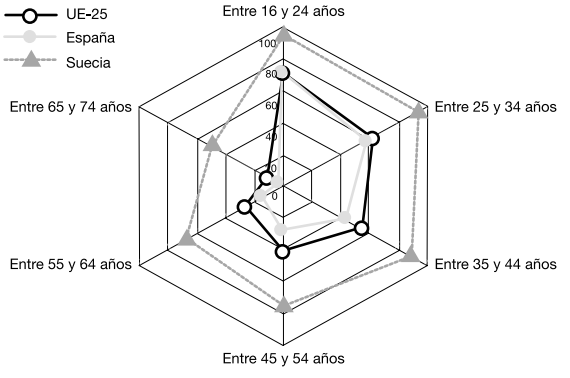
BRECHA DIGITAL (UE-25, ESPAÑA, SUECIA), 2004 (Porcentaje sobre el número total de individuos entre 16 y 74 años)

USO DE ORDENADORES

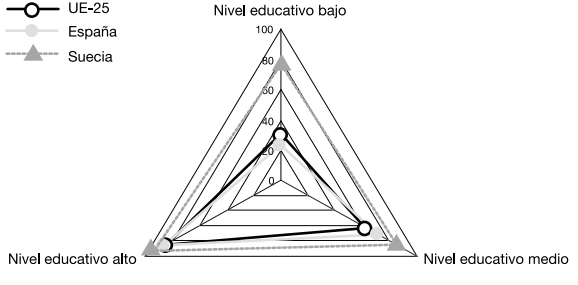
Por grupos edad



CONEXIONES A INTERNET



Por nivel educativo



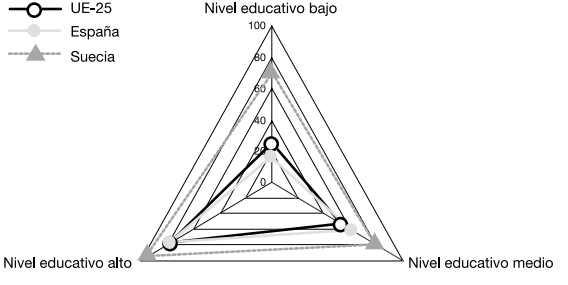
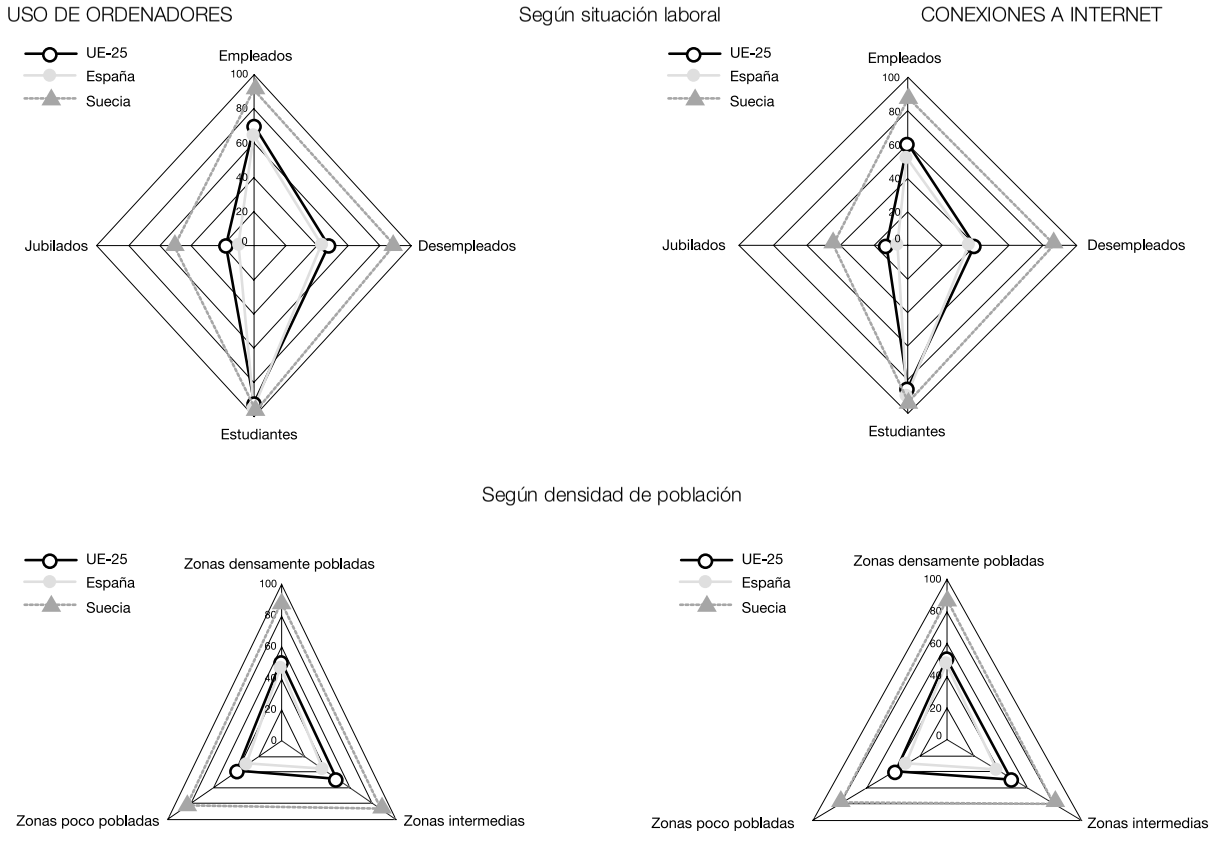


GRÁFICO III-6 *(Continuación)*

BRECHA DIGITAL (UE-25, ESPAÑA, SUECIA), 2004 (Porcentaje sobre el número total de individuos entre 16 y 74 años)



Fuente: Eurostat, *The digital divide in Europe,* Statistics in Focus 38/2005.

de 2005[89]; en él, se insta a gobiernos, sector privado, sociedad civil y organizaciones internacionales a trabajar juntos en el empeño de alcanzar los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio, para reducir la brecha que separa a los países desarrollados del resto, reconociendo el potencial de las TIC como instrumento impulsor de aspectos como el desarrollo sostenible, la promoción de la mujer, o la democratización de regiones en vías de desarrollo.

La distancia tecnológica o brecha digital se está produciendo no sólo entre países sino también en cada uno de ellos, manifestándose en términos de la diferencia en el acceso y uso de las nuevas tecnologías entre diversos grupos sociales. Después de Portugal y Eslovenia, España es el país europeo donde más se dejó sentir esta distancia en 2004, mientras, las menores se registraron en Lituania, Suecia o Alemania.

Situación en España

Una vez más hay que señalar la distancia entre la posición española y la europea, especialmente en cuanto a gasto en TIC, comercio electrónico, teletrabajo o seguridad en la red, parámetros que han experimentado una evidente mejora en prácticamente todos los países europeos en 2005. Entre ellos, el comercio electrónico refleja una evolución demasiado lenta para España, lo que podría estar condicionado por el despliegue de una extensa red de terminales punto de venta (TPV) que desincentiva el uso de otras formas de pago, y por la desconfianza de los ciudadanos españoles en los sistemas de pago *on-line*. El diagnóstico, sin embargo, es favorable en cuanto a la disponibilidad de servicios públicos *on-line* y a la proporción de hogares con acceso a Internet para la búsqueda de información o para la participación en foros de discusión[90].

El comportamiento de algunos parámetros en la población entre 16 y 74 años, como el uso de ordenadores o las conexiones a internet, pone de manifiesto la desigual situación tecnológica en función de distintas variables. La incidencia del uso de ordenador, por ejemplo, es menor en personas de mayor edad, tendencia muy acusada en España, donde la distancia entre grupos es amplia, sobre todo si se compara con uno de los países nórdicos de mejores resultados, Sue-

[89] Naciones Unidas-Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (Ginebra 2003-Túnez 2005).

[90] Telefónica S. A., La Sociedad de la Información en España 2005.

cia. Lo mismo ocurre al considerar los niveles educativos, ya que la población de nivel bajo alcanza valores mínimos en ambos casos, frente a Suecia, cuya distancia entre grupos es inapreciable. En cuanto a la situación en función de las ocupaciones, la población de estudiantes es la que hace mayor uso de estas nuevas tecnologías, frente a personas que están fuera del mercado laboral, especialmente los jubilados; y otro aspecto que parece condicionar el uso de TIC es la dispersión poblacional: en zonas densamente pobladas la incidencia es el doble que en las menos pobladas (gráfico III-6).

Las tendencias divergentes entre España y la Unión Europea se vienen detectando a partir de 2002, si bien algunos indicadores sugieren comportamientos convergentes, como es el caso del acceso desde las empresas a Internet en general (la proporción de empleados con ordenador y conexión a Internet alcanzó en 2005 el 70 por 100 para el total de empresas, y el 75 por 100 para las pymes, superando ligeramente la media europea), y a los servicios que presta la Administración electrónica en particular, o la penetración de ancho de banda. La disponibilidad de servicios de la Administración en línea alcanza en España un 55 por 100, siendo utilizados, sobre todo, para obtener información, por más de la mitad de las empresas con acceso a Internet. En este sentido, el Gobierno ha dispuesto una serie de medidas orientadas a optimizar los trámites administrativos, como los destinados a la mejora de los servicios registrales y notariales, la cesión de información de carácter tributario por medios informáticos o la posibilidad de constituir sociedades limitadas nueva empresa por vía telemática, incluidas en la Ley 24/2005[91].

El sector empresarial también destaca por la intensidad de utilización de los servicios de educación a distancia, que en 2005 alcanzaba al 29 por 100 sobre el total de empresas, respecto al 20 y 21 por 100 de UE-15 y UE-25, respectivamente (gráfico III-7).

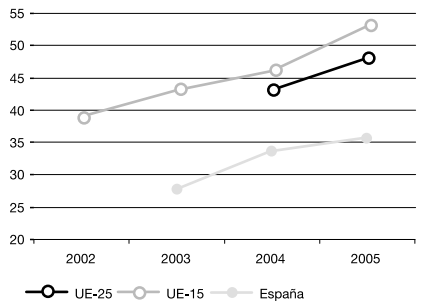
Pero además se ha producido una evolución positiva en relación al lugar prioritario de acceso a Internet, que inicialmente era el centro de trabajo o de estudios, habiéndose consolidado en la actualidad el hogar, dada la clara mejoría que ha experimentado el despliegue de redes en este ámbito.

[91] Ley 24/2005, de 19 de noviembre, de Reformas para el impulso a la productividad.

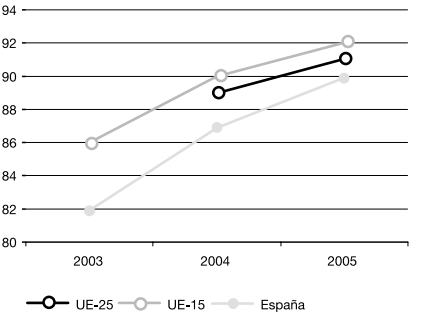
GRÁFICO III-7

TENDENCIAS TIC CONVERGENTES Y DIVERGENTES ESPAÑA-UE, 2002-2005

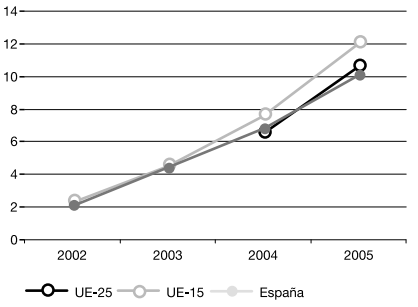
Conexión de hogares a Internet, 2003-2005 (%)



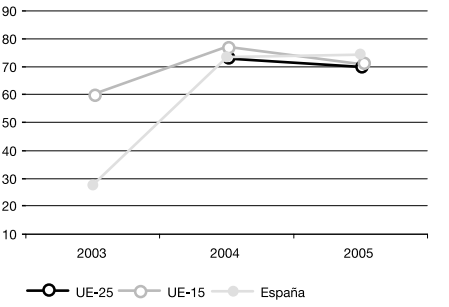
Empresas con acceso a Internet, 2003-2005 (%)



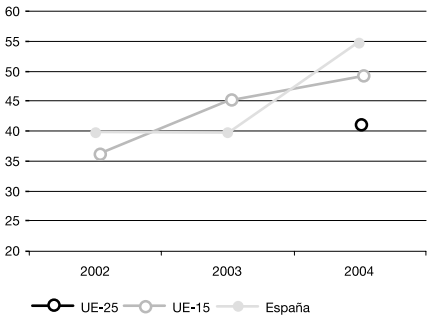
Penetración ancho de banda, 2002-2005 (%)



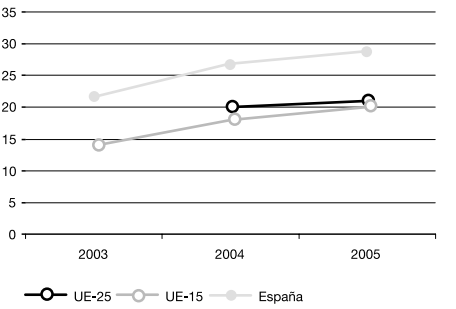
Empresas que han instalado dispositivos de seguridad en PC, 2003-2005 (% empresas acceso a Internet)



Disponibilidad de servicios e-administración en red, 2002-2004 (%)



Empresas que utilizan educación a distancia, 2003-2005 (% sobre total empresas)



Fuente: Eurostat, *Indicadores de Ciencia y Tecnología.*

El acceso a banda ancha es uno de los indicadores de mejor comportamiento en España[92], aunque se encuentra sometido a desequilibrios territoriales en función de la diferente asequibilidad de estos servicios en las distintas comunidades autónomas, lo que constata una evidente fractura digital: más de tres millones de personas, frecuentemente ubicadas en núcleos rurales dispersos, carecen de ellos. Para corregir esta situación, la Comisión Europea ha incluido a España en el Programa de Extensión de la Banda Ancha en Zonas Rurales y Aisladas, gracias al cual se subvencionarán propuestas para hacer llegar estos servicios a zonas geográficamente desfavorecidas (se destinarán 26,4 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 111,9 millones en préstamos sin interés en 2005-2008). Este régimen, cofinanciado por fondos estructurales (FEDER) y recursos del Gobierno español, es susceptible de considerarse ayuda estatal en aplicación del Tratado CE[93] —incompatible con el mercado común por otorgar ventajas económicas a los beneficiarios—; por este motivo ha sido sometido a una evaluación por parte de la Comisión Europea, concluyendo que la intervención pública se realizará en el grado estrictamente necesario para que la prestación del servicio resulte viable, no distorsionando, por tanto, la competencia (artículo 87.3C del Tratado CE)[94].

Sin embargo, el ciudadano también percibe inconvenientes asociados a la inadecuada prestación de estos servicios, como se desprende del elevado número de quejas por fraude dirigidas al Defensor del Pueblo en los últimos años, en relación a las empresas prestadoras de servicios avanzados de telecomunicaciones, especialmente en lo que se refiere al acceso a internet[95]. Al parecer, muchos de los proveedores de servicios avanzados de telefo-

[92] Del total de hogares españoles con acceso a Internet (más de 5 millones), el 66 por 100 utiliza banda ancha (INE, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares,* 2.º semestre de 2005).

[93] Versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea (DOCE 325/33, 24.12.2002).

[94] Comisión Europea, Ayuda de Estado núm. N 583/2004-España. Banda ancha en zonas rurales y aisladas [COM (2005) 981 final].

Orden ITC/701/2005, de 17 de marzo, por la que se regulan bases, régimen de ayudas y gestión y se realiza la convocatoria del programa de extensión de la banda ancha en zonas rurales y aisladas.

[95] Informe Anual 2004 Defensor del Pueblo (Cap. 13. Transportes y comunicaciones, 13.1.3. Internet).

nía rechazan someterse al sistema arbitral de consumo, por lo que la única vía de defensa del usuario reside en el recurso a la jurisdicción civil, sistema en la práctica escasamente operativo ante la reducida trascendencia económica de estos conflictos. Ello origina una situación de desamparo manifiesta, ante lo cual, y en tanto se habiliten otros medios, el Defensor del Pueblo ha solicitado la supervisión de estas compañías en pro de una mejora de tales prestaciones.

Televisión digital terrestre

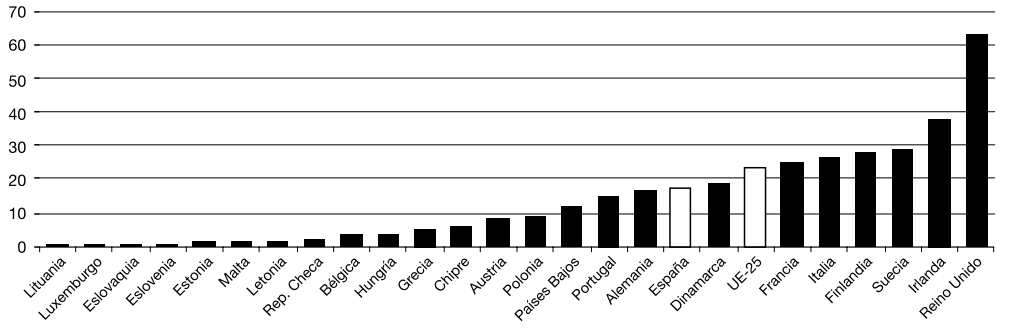
Dado el papel clave que ejercen hoy los medios de comunicación en la sociedad, con claras implicaciones económicas, sociales y políticas, las transformaciones tecnológicas que les afectan son complejas. Este es el caso de la televisión, cuya transición del formato analógico al digital plantea importantes oportunidades y retos de carácter técnico, legal y económico, en la búsqueda de una mejora de imagen y contenidos, que suponga un mayor atractivo para el usuario. Las ventajas de transmitir señales en formato digital se derivan de la posibilidad de comprimir los datos, permitiendo una mayor utilización de la capacidad de la red, lo que, en definitiva, abre la posibilidad de ofrecer nuevos y mejores servicios, conseguir una mayor calidad de imagen y sonido, o acceder a servicios interactivos, incluidos los de Internet[96]. Y si bien esta «digitalización» no se ciñe exclusivamente a la televisión digital terrestre (TDT), la importancia de esta tecnología es evidente al posibilitar la recuperación del espectro utilizado por la televisión terrestre analógica, lo que configura la TDT como un claro apoyo al desarrollo de la sociedad de la información.

La sustitución de la televisión analógica por la digital constituye un requisito previo para introducir los servicios de la televisión digital interactiva, transición que ya se está produciendo en Europa, donde a mediados de 2005 se registraba casi un 24 por 100 de penetración media, con algunos casos especialmente significativos como Reino Unido o Irlanda (gráfico III-8).

[96] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico,* COM (2003) 541 final.

GRÁFICO III-8

TELEVISIÓN DIGITAL EN EUROPA*, 2005 (Tasa de penetración)



(*) Incluye TVD por cable, satélite, terrestre, y DSL.

Fuente: COM (2006) 37 final.

La Comisión Europea ha realizado una consulta entre los agentes del mercado, detectando diferencias de opinión entre los Estados miembros en relación tanto a la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva como al retraso en la aplicación de la Directiva Marco[97]. El documento concluye que el establecimiento de normas obligatorias deberá ser reconsiderado, si bien se han propuesto iniciativas para impulsar el despliegue de servicios digitales[98], entre las que destaca la creación de un grupo de trabajo orientado a mejorar la asimilación por parte del mercado de la norma sobre plataforma doméstica multimedia (norma MPH[99]). Por su parte, el Consejo instó en 2004 a los prestatarios de servicios y equi-

[97] Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 marzo 2002, relativa a un marco regulador común de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco), artículo 18.

[98] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva,* COM (2004) 541 final.

[99] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo a la Comunicación COM (2004)541 de 30 de julio de 2004,* COM (2006) 37 final.

pamientos de televisión digital interactiva europeos a utilizar una API (interfaz de programas de aplicación[100]) abierta y a los propietarios de API a que las condiciones de accesibilidad sean equitativas, razonables y no discriminatorias.

En España ha entrado recientemente en vigor la Ley 10/2005 de Medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre[101], que apoya los planes piloto de nuevas tecnologías y planifica medidas que garanticen el apagón analógico en 2010. Ante la situación de transición tecnológica de la televisión española, caracterizada por la presencia simultánea de grupos de comunicación con diferente o igual cobertura que utilizan distintas tecnologías de transmisión (digital o analógica), parece aconsejable, como indica la norma, ampliar el plazo transitorio previsto en la Ley 10/1988 de Televisión privada, hasta la fecha de la efectiva finalización de la emisión con tecnología analógica, según lo dispuesto en el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre, el próximo 3 de abril de 2010[102].

Esta Ley incorpora un límite al control, directo o indirecto, sobre las concesiones administrativas del servicio de radiodifusión sonora terrestre por parte de una misma persona física o jurídica, flexibiliza el número de programas gestionados por los ayuntamientos y suprime el límite de concesiones para la gestión indirecta de la televisión privada. Además, establece garantías de accesibilidad para personas con discapacidad, y fomenta el uso de las distintas lenguas oficiales del Estado.

España alcanza el 80 por 100 de cobertura de TDT en su territorio nacional, y a finales de 2005 se contabilizaba alrededor de medio millón de decodificadores, lo que representa un 3,3 por 100 de penetración de esta tecnología en los hogares españoles, que podrán acceder a 20 cana-

[100] API: conjunto de rutinas, protocolos y herramientas para diseñar aplicaciones de *software*, que permitan el intercambio de información entre dos o más dispositivos; puesta a disposición por parte de los organismos de radiodifusión o prestadores de servicios.

[101] Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo.

[102] Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se Aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre. Esta norma deroga el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, y entre sus numerosas modificaciones, adelanta el cese de la emisión (previamente fijado en 2012).

les de ámbito estatal[103], con un contenido de programación novedosa, innovadora y diferenciada respecto a la emisión en analógico.

En lo que concierne a la programación de contenidos y protección del menor, el Ministerio de la Presidencia ha habilitado un sitio web (www.tvinfancia.es) para acceder al Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia[104]. Una Comisión Mixta de Seguimiento y un Comité de Autorregulación son los órganos encargados del seguimiento y control en la aplicación del Código, si bien aún no han difundido información a este respecto. Sin embargo, el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA)[105], en un informe elaborado en junio de 2005, concluye textualmente que «no se observan cambios significativos en las parrillas de programación en lo que respecta a las franjas de protección reforzada»; es decir, se mantienen contenidos no adecuados en horario de programación infantil.

Circulación de productos ilícitos en las redes digitales

La Constitución Española contempla entre sus derechos el relativo a la libertad de creación intelectual, que «comprende el derecho a la invención, producción y divulgación de obras científicas, literarias o artísticas, incluyendo la protección legal de los derechos de autor». Sin embargo, en los últimos años se está intensificando la propagación de actividades vulneradoras de este derecho, también conocidas como «piratería», y cuya versatilidad se ha visto favorecida por las nuevas tecnologías. Esta situación ha provocado en 2005[106] la aprobación por el Gobierno del Plan integral para la disminución y eliminación de estas actividades, que instrumentaliza el control de la cir-

[103] El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo alcanzado el 25 de noviembre de 2005, ha dispuesto la ampliación del número de canales de los operadores de TDT, tras el cumplimiento de algunos requisitos por parte de los operadores correspondientes, la asignación de canales adicionales se ha distribuido como sigue: Antena 3, Sogecable y Telecinco dispondrán de 3 canales cada una; Net TV, Veo TV y La Sexta de dos, y RTVE, de cinco.

[104] Acuerdo para el Fomento de la Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, firmado en Madrid el 9 de diciembre de 2004.

[105] El OCTA es una iniciativa de la sociedad civil, para la protección de la infancia y la juventud en relación con los medios y sistemas de comunicación, y la promoción de oferta audiovisual de calidad. Está auspiciada por el Defensor del Pueblo de la CAM, e integrada por 14 asociaciones de diferentes ámbitos, nacionales e internacionales.

[106] Orden CUL/1079/2005, de 21 de abril, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de abril de 2005, por el que se aprueba el Plan integral del Gobierno para la disminución y eliminación de las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual.

culación de productos ilícitos en las redes digitales; estructurado en cinco grupos de medidas (de cooperación y colaboración, preventivas, de sensibilización social, normativas y de formación), el Plan está vigente desde el 13 de octubre de 2005, fecha en la que se creó una Comisión Intersectorial específica que será responsable de su cumplimiento[107].

Con independencia de precisar determinados requisitos técnicos para su puesta en marcha, la efectividad de este Plan no será plena en tanto no se produzca una toma de conciencia de la sociedad española en su conjunto, cuya cooperación es imprescindible en todos los ámbitos del sector público (desde la Administración del Estado a las Administraciones locales), y privado (titulares de derechos de propiedad intelectual, industria TIC, usuarios de las obras y prestaciones objeto de protección y consumidores finales).

Personas con discapacidad y NTIC: la accesibilidad electrónica en España

Tal como recoge el Informe del CES 4/2003, el número de discapacitados en España superaba en 1999 los dos millones de personas, cuyas deficiencias en muchos casos pueden compensarse mediante el uso de nuevas tecnologías orientadas a favorecer su calidad de vida e integración social.

El acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías en igualdad de condiciones se ha convertido en una de las prioridades de los gobiernos europeos, que cuentan en la actualidad con un 15 por 100 de ciudadanos discapacitados, muchos de los cuales se enfrentan a ciertas dificultades a la hora de utilizar los productos y servicios que ofrecen las TIC. La Comunicación *eAccesibility*[108] sobre accesibilidad digital pretende impulsar medidas que promuevan la accesibilidad en la industria (producción, diseño y proveedores de productos y servicios), así como la implementación voluntaria de standards. Para ello la Comisión Europea ha habilitado la Red Diseño Para Todos[109], que constituye un marco de apoyo a los obje-

[107] Real Decreto 1228/2005, de 13 de octubre, por el que se Crea y regula la Comisión Intersectorial para actuar contra las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual.

[108] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones, *eAccesibility,* COM (2005) 425 final.

[109] EdeAN (European Design for All e-Accessibility Network, http://www.e-accessibility.org).

tivos de accesibilidad de eEurope y un foro de participación; además, ofrece recursos *on-line* y *links* a canales educativos, actualizando disposiciones, publicaciones y eventos sobre la materia.

El I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (AccePlan) es el mecanismo con el que la Administración española se ha propuesto transformar entornos, productos y servicios para hacerlos plenamente accesibles. Según AccePlan[110], casi el 52 por 100 de las personas con discapacidad utilizaba en 1999 el ordenador, frente al 37 por 100 de media en España, y el 37 por 100 accedía a la red, frente al 15 por 100 de media nacional. En función del tipo de discapacidad se observa que prácticamente la totalidad hace uso del teléfono convencional; la utilización del teléfono móvil supera el 50 por 100 en el caso de discapacitados físicos, auditivos y visuales, proporción que coincide para el uso del ordenador; sin embargo, el acceso a internet es mucho más pronunciado en el caso de los discapacitados auditivos, alcanzando casi la mitad de este colectivo. Entre los objetivos de este I Plan Nacional de Accesibilidad, se contemplan los relacionados con accesibilidad electrónica, para lo cual se propone la puesta en marcha de estrategias dirigidas a fomentar la calidad e I+D en relación a las nuevas tecnologías, así como la promoción de servicios que faciliten un mejor acceso sensorial.

2.6. Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible se ha convertido en un desafío planetario, que propugna la reconciliación entre desarrollo económico, cohesión social, equidad entre norte y sur, y protección del medio ambiente. Su importancia queda reflejada en el Tratado de la Unión Europea y se confirma en el Proyecto de Constitución, al invitar a los Estados miembros a obrar «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» (artículo I-3).

[110] Encuesta sobre uso de las nuevas tecnologías y servicios de telecomunicación por personas con discapacidad y mayores (AccePlan, Plan de Accesibilidad 2004-2012, Libro Blanco *Por un nuevo paradigma, el Diseño Para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades,* MTAS 2003) .

La Unión Europea ha venido realizando esfuerzos considerables para fomentar en su territorio y a escala internacional un desarrollo más sostenible a partir del compromiso adquirido en 2001, al adoptar en el Consejo Europeo de Gotemburgo la Estrategia europea para un desarrollo sostenible (EEDS). El documento ha sido revisado en 2005, en base a los resultados alcanzados a lo largo de estos cuatro años de aplicación[111]. Indudablemente se han producido progresos en la aplicación de la Estrategia, pero también se detectan claras tendencias no sostenibles que invitan a su revisión y dinamización.

Para el seguimiento del progreso de la EEDS y la evaluación de la efectividad de las políticas en el largo plazo, es preciso disponer de una adecuada batería de indicadores que, tras un intenso proceso de revisión, han sido definidos por la Comisión Europea. Se trata de 98 indicadores analíticos, distribuidos alrededor de diez ámbitos, de los que siete constituyen áreas prioritarias desde 2001, mientras el sexto y noveno proceden del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). Estos diez indicadores que sintetizan las áreas prioritarias de la EEDS son: la dimensión económica (PIB *per cápita*); las áreas establecidas por el Consejo Gotemburgo (combatir el cambio climático, asegurar un transporte sostenible, afrontar las amenazas de la salud pública, y gestionar los recursos naturales de manera responsable); dos objetivos prioritarios de la política social (lucha contra la pobreza e implicaciones del envejecimiento de la población); y dos indicadores relativos al buen gobierno (confianza en las instituciones) y a la dimensión global de la sostenibilidad (ayuda al desarrollo) que se han incorporado tras la Cumbre de Johannesburgo. De esa gama de indicadores, tan sólo en uno de ellos, el consumo interior de materiales (medida del consumo total de materiales en una economía, o «huella ecológica»), se observa una evolución favorable; en dos indicadores, el económico (PIB per cápita) y el de salud pública (esperanza de vida), se observan pocos cambios; y en el resto la evolución es predominantemente negativa[112], de lo que se extrae que el progreso de la Estrategia es más bien escaso (recuadro III-10).

---

[111] Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, *Revisión 2005 de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible: primer balance y orientaciones futuras,* COM (2005) 37 final.

[112] Comisión de las Comunidades Europeas, *Indicadores de Desarrollo Sostenible para el seguimiento de la implementación de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible,* SEC (2005) 161 final.

RECUADRO III-10

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS RECIENTES EN LOS INDICADORES PRINCIPALES DE LA EEDS (UE-25)

PIB *per cápita*	⇒
Tasa de riesgo de pobreza*	⇓
Esperanza de vida libre de discapacidad*	⇒
Tasa de dependencia de mayores	⇓
Emisión de gases de efecto invernadero*	⇓
Consumo interior bruto de energía	⇓
Consumo interior de materiales*	⇓
Aves de cultivo*	⇓
Capturas de pescado	⇓
Consumo energético del transporte	⇒
Confianza de los ciudadanos en las instituciones*	⇒
Ayuda oficial al desarrollo*	⇓

* Sólo para UE-15.
⇑ Cambio positivo; ⇒ Poco o ningún cambio; ⇓ Cambio negativo.

Fuente: Comisión Europea, *Measuring progress towards a more sustainable Europe. Sustainable development indicators for the European Union. Data 1999-2005,* pág. 208.

La aplicación de la EEDS registra avances en aspectos como el carácter más coherente que han adquirido las políticas sectoriales al favorecer la integración de aspectos medioambientales, el desarrollo del método abierto de coordinación, la aplicación de instrumentos de mercado, la inversión en nuevas tecnologías o la mayor participación social en los procesos de toma de decisión en este ámbito. Sin embargo, también se observan tendencias no sostenibles que invitan a la dinamización de la EEDS, como las que afectan al cambio climático, el transporte y la utilización del suelo, la salud pública, la gestión de los recursos naturales o la erradicación de la pobreza. Estos aspectos han sido recientemente contemplados por la Comisión Europea, que prevé la necesidad de establecer objetivos a medio o largo plazo, asegurar el seguimiento efectivo de su evolución y mejorar la coordinación entre actores privados y públicos a todos los niveles, para que los esfuerzos realizados puedan plasmarse en oportunidades de innovación, crecimiento y empleo.

Con una concepción muy similar del desarrollo sostenible, y tras analizar una amplísima gama de indicadores, el Observatorio de la Sostenibilidad en España informa de una situación positiva o una evolución claramente favorable en una proporción escasa de todos ellos: en tres indicadores de sostenibilidad ambiental (relativos a energía de fuentes renovables, reciclado de materiales y superficie

de áreas protegidas), en dos (percepción de estado de salud y esperanza de vida) entre veintidós de sostenibilidad económica y social, y en tres incluidos en procesos de sostenibilidad (agricultura ecológica, empresas adheridas a iniciativas voluntarias de gestión ambiental y RSC, y evaluaciones de impacto)[113]. A ello hay que añadir una serie de efectos no integrados en el modelo económico, o externalidades, como son la sobreexplotación de recursos naturales (energía, suelo y agua) o la degradación ambiental, que aleja el modelo actual del concepto de desarrollo sostenible (recuadro III-11).

Desarrollo sostenible en la Estrategia de Lisboa

El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa plantea la necesidad de compatibilizar los objetivos de crecimiento económico y creación de empleo con otros de naturaleza social y medioambiental. En la revisión de la Estrategia se intensifica el impulso a las tecnologías ambientales como herramienta para la consecución de este fin, que permitirá inducir la sostenibilidad a largo plazo a través de los necesarios cambios estructurales, al menos en los ámbitos de la utilización de recursos, el cambio climático y la eficiencia energética. El término «innovación ecológica» refleja este encuentro entre nuevas tecnologías y medio ambiente en el marco de la nueva Estrategia de Lisboa. Resulta evidente el esfuerzo de aproximación entre esta Estrategia y la de desarrollo sostenible en el ámbito europeo[114].

Para mejorar el equilibrio entre medidas de protección ambiental y objetivos de Lisboa, las instituciones europeas se han propuesto abordar los aspectos medioambientales desde la combinación de varias políticas (mejora de la legislación, recurso a instrumentos de mercado, despliegue tecnológico e innovación), lo que, junto a la adopción de perspectivas a largo plazo, debería contribuir a una mayor certidumbre jurídica y normativa sobre la base de un marco estable que permita optimizar la planificación de las entidades públicas y privadas[115].

---

[113] Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Sostenibilidad en España 2005. Resumen y conclusiones*, Universidad de Alcalá de Henares, 2005.

[114] En la denominada «Bioeconomía», definida como «aquella economía que usa biorrecursos renovables, bioprocesos eficientes y clusters eco-industriales para producir bioproductos, puestos de trabajo e ingresos sostenibles» (OCDE, *La bioeconomía en 2030: diseñando una agenda política,* 2006), se han puesto muchas esperanzas que afectan a la medicina, la alimentación o la agricultura.

[115] Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de Trabajo de la Comisión, *La mejora de la legislación y las estrategias temáticas en el ámbito del medio ambiente,* COM (2005) 466 final.

RECUADRO III-11

ANÁLISIS DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

Tendencia positiva	Situación no definida	Tendencia negativa
Indicadores de sostenibilidad ambiental		
Energía fuentes renovables. Reciclado de algunos materiales. Áreas protegidas.	Tratamiento residuos sólidos urbanos. Calidad aguas continentales y marinas. Depuración aguas residuales. Calidad aire urbano. Especies fauna amenazada.	Emisiones gases efecto invernadero. Consumo energía primaria. Dependencia energética. Intensidad energética de economía. Requerimiento materiales. Generación residuos sólidos urbanos. Extracción y usos del agua. Superficie urbanizada (especialmente en el litoral). Salud y calidad ambiental. Conservación biodiversidad.
Indicadores de sostenibilidad económica y social		
Percepción estado salud. Esperanza de vida.	Crecimiento PIB *per cápita.* Exportaciones. Tasa de empleo. Tasa paro larga duración. Dispersión regional empleo. Gasto en sanidad.	Productividad. Gasto en I+D. Indicador sintético innovación. Conexiones Internet. Estabilidad en el empleo. Siniestralidad laboral. Tasa riesgo pobreza. Abandono educativo precoz. Gasto en educación.
Indicadores de procesos de sostenibilidad		
Agricultura ecológica. Empresas adheridas a Sistema Gestión Ambiental y Responsabilidad Social Corporativa. Aumento de proyectos de Evaluación Impacto Ambiental pero incertidumbres sobre aplicación normativa.	Mejoras en comportamiento ambiental de la industria. Implantación Agendas 21 locales Ayuda oficial al desarrollo.	Emisiones Gases Efecto Invernadero/PIB. Agotamiento modelo actual de turismo. Insostenibilidad del sistema de transporte. Distribución modal del transporte. Incremento uso fertilizantes y pesticidas en agricultura. Extracciones sobre límites seguridad biológica en pesca. *Boom* inmobiliario.

Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Sostenibilidad en España 2005. Resumen y conclusiones,* Universidad de Alcalá de Henares, 2005.

No menos importante es el objetivo, iniciado en 1988 a partir del Proceso de Cardiff, de integrar las consideraciones medioambientales en las políticas sectoriales. La escasez de resultados concretos hasta la fecha ha generado una situación de debilidad o falta de consistencia del Proceso, por lo que la Comisión se ha propuesto su revitalización, considerando fundamental, por un lado, mejorar y ampliar la legislación (especialmente en lo que respecta a los nueve sectores incluidos

en el Proceso de Cardiff: agricultura, energía, transporte, cooperación al desarrollo, industria, mercado interior, pesca, asuntos económicos y financieros, y comercio y política exterior) y, por otro, la puesta en marcha de medidas para internalizar los costes ambientales (es decir, reflejar en los precios de productos y servicios los costes reales de las actividades económicas), fundamentalmente mediante la aplicación de instrumentos de mercado[116].

Tras ofrecer este panorama general de la evolución y la situación actual del desarrollo sostenible en su más amplia concepción, este apartado se ceñirá al análisis específico de la dimensión medioambiental, ya que las dimensiones económicas y sociales son atendidas extensamente en otros apartados.

Financiación para la protección del medio ambiente

La dotación de recursos financieros es clave en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Para ello las nuevas perspectivas establecidas en el marco de los presupuestos comunitarios 2007-2013 deben reflejar las prioridades mencionadas en el ámbito de la sostenibilidad, lo que implica una reestructuración importante del gasto[117].

En ese sentido se perfilan las últimas tendencias que plantea el futuro marco financiero de la Europa ampliada[118], donde el desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales se convierten en asuntos prioritarios a través de medidas destinadas a la implementación del Programa para el Cambio Climático y del Plan de Actuación a favor de Tecnologías Ambientales (PATA), estrategias temáticas concretas (suelo, calidad del aire, pesticidas, medio ambiente marino y urbano, uso sostenible de los recursos, o reciclado de residuos) o el desarrollo de la Red Natura 2000.

Al objeto de impulsar la financiación orientada a la preservación del medio ambiente, es fundamental garantizar la consistencia y com-

---

[116] Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de Trabajo de la Comisión, *Integración de consideraciones ambientales en otras áreas políticas - Balance del Proceso de Cardiff,* COM (2004) 394 final.

[117] Véase Memoria CES, capítulo I.2.5, *supra*.

[118] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Construyendo nuestro futuro común. Retos políticos y sistemas presupuestarios de la Unión Ampliada 2007-2013,* COM (2004) 101 final/2; y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Perspectivas Financieras 2007-2013,* COM (2004) 487 final.

plementariedad entre instrumentos financieros y otras políticas comunitarias, lo que queda expresamente recogido en las Propuestas de los Reglamentos FEDER, Fondo Social Europeo, o Fondo de Cohesión, para 2007-2013[119]. Según estas Propuestas, el medio ambiente es objetivo común en los ejes de convergencia, competitividad y cooperación territorial de los Fondos, y están orientados en las líneas que priorizan el VI Programa Marco de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y otra legislación ambiental europea. Numerosas partidas presupuestarias incluidas en los fondos, concretamente las correspondientes a los objetivos «Convergencia y medio ambiente», «Competitividad y medio ambiente» y «Cooperación territorial y medio ambiente» dan respuesta a las estrategias, Directivas y planes de acción que conforman la política ambiental europea (recuadro III-12).

En esta línea, la Comisión invita a que los Estados miembros elaboren planes de actuación sobre contratación pública ecológica[120] y movilicen capital riesgo adicional para financiar ecoinnovaciones y tecnologías ambientales. Además, solicita la concreción de los planes nacionales de aplicación del PATA, cuyo último informe de seguimiento traslada importantes avances, como el carácter prioritario de las tecnologías ambientales en el Programa Marco I+D, la creación de plataformas tecnológicas en ecoinnovación y el establecimiento de redes de centros experimentales para implantar un sistema europeo de comprobación de tecnologías ambientales[121].

Dimensión ambiental en el Plan Nacional de Reformas

El PNR aborda la perspectiva medioambiental en su segundo eje, integrado por el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA 2004-2008 (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua). El primero persigue contribuir a la sostenibili-

[119] COM (2004) 495 final; COM (2004) 493 final; y COM (2004) 494 final, respectivamente.

[120] Contratación Pública Ecológica (CPE): relación contractual que contempla aspectos como uso eficaz de fuentes de energía o estrategias de gestión de residuos que promuevan el reciclaje y reduzcan los residuos generados por instituciones públicas. Por parte de la Comisión Europea está pendiente la elaboración de un manual a este respecto, cuyo objetivo será conseguir que las autoridades públicas adquieran productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente (Comisión Europea, *Buying green! A handbook on environmental public procurement,* Luxemburgo 2004).

[121] Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la aplicación del Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales (PATA) en 2005,* COM (2005) 16 final. El PATA fue aprobado en el Consejo Europeo de primavera (25 y 26 de marzo de 2004).

RECUADRO III-12

OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DEL FEDER E INICIATIVAS COMUNITARIAS RELACIONADAS

FEDER - FONDO DE COHESIÓN- Convergencia y medio ambiente

Objetivos FEDER Art. 4	Iniciativas adoptadas
Gestión de residuos	Políticas y directivas sobre residuos
Gestión del Agua, tratamiento aguas residuales	Política y directivas de aguas
Calidad del Aire	Política y directivas sobre calidad del aire
Prevención y Control integrado de contaminación	Directiva IPPC
Recuperación suelos contaminados	Estrategias sobre medio ambiente urbano y protección suelo
Promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza	Directivas de hábitat y aves; Natura 2000
Ayudas a pymes para incorporación tecnologías ambientales	Plan de Acción de Tecnologías Medioambientales
Prevención de Riesgos naturales y tecnológicos	Comunicación de riesgos; Estrategia medio ambiente urbano y suelos; costas; cambio climático
Transporte sostenible en estrategias integradas urbanas	Estrategias sobre medio ambiente urbano y cambio climático
Energías Renovables eficiencia energética	Cambio climático
Inversiones en Salud	Plan de Acción para el medio ambiente y la salud
Potenciación capacidad institucional en gestión de fondos	Desarrollo capacidades ambientales («capacity building»)

FEDER- Competitividad y medio ambiente

Objetivos FEDER Art. 5	Iniciativas adoptadas
Ayudas a pymes para incorporación tecnologías ambientales	Plan de Acción Tecnologías Medioambientales
Infraestructuras vinculadas a biodiversidad y Natura 2000, contribuyen a desarrollo sostenible y diversificación áreas rurales	Directivas de Habitats y Aves; Natura 2000
Recuperación suelos contaminados	Estrategias medio ambiente urbano y protección suelo
Energías renovables y eficiencia energética	Cambio Climático
Transporte público urbano limpio	Estrategia Medio Ambiente urbano; Cambio climático
Planes y medidas para prevenir riesgos naturales y tecnológicos	Comunicación Riesgos; Estrategias medio ambiente urbano y protección suelo; costas, cambio climático

FEDER- Cooperación territorial y medio ambiente

Objetivos FEDER Art. 6	Iniciativas adoptadas
Gestión conjunta del medio ambiente (TF)	Estrategia medio ambiente urbano; gestión integrada zonas costeras
Agua, redisuos y sistemas energéticos (TF)	Estrategias recursos naturales, reciclado, medio ambiente marino, suelos, calidad del aire; gestión integrada zonas costeras
Colaboración entre pymes (TF)	Plan de Acción de Tecnologías Medioambientales
Gestión integrada del agua (TN)	Directiva marco de aguas; humedales; INSPIRE (infraestructura información espacial)
Prevención riesgos. Seguridad marítima, inundaciones, erosión, terremotos, avalanchas, cartografía riesgos (TN)	Comunicación de riesgos; gestión integrada zonas costeras; cambio climático
Colaboraciones a nivel regional y local (IR)	Estrategia temática sobre medio ambiente urbano

TN: transnacional; TF: transfronterizo; IR: interregional.

Fuente: Elaboración propia a partir de DG ENV Comisión Europea, Política de Cohesión 2007-2013: desarrollo sostenible y medio ambiente (Red de autoridades ambientales, 12 de noviembre de 2004).

dad del sistema nacional de transporte impulsando sistemas alternativos menos contaminantes y reduciendo el impacto de los tradicionales, y entre sus actuaciones prevé el diseño de un Plan Intermodal de Mercancías que contemple la ubicación de plataformas para el intercambio entre sistemas de transporte. Además, fomentará el transporte sostenible multiplicando por diez la red ferroviaria de alta velocidad, aspecto fundamental para lograr que el transporte no se realice, tan mayoritariamente como hasta ahora, por carretera (modalidad responsable en gran medida de la emisión de gases con efecto invernadero). El Programa AGUA pretende, por un lado, racionalizar el consumo y utilización de recursos hídricos y, por otro, mejorar la calidad y aspecto de las aguas, asegurando su disponibilidad y garantía de acceso, para lo que se encargará de optimizar las infraestructuras existentes (la pérdida del recurso en el transporte alcanzó el 18,7 por 100 en 2003), mejorar la depuración y reutilización del agua e impulsar los procesos de desalación.

Entre la documentación oficial del PEIT destaca un Informe de Sostenibilidad Ambiental, publicado en enero de 2005, basado en el análisis del sistema Transporte-Ambiente-Territorio y que aplica al Plan la filosofía de la Evaluación Ambiental Estratégica. En cuanto al diagnóstico del sistema incluido en este Informe, todos los datos coinciden en apuntar la preocupante situación del sistema de Transporte-Ambiente-Territorio en España, caracterizado por el uso indiscriminado del vehículo privado, un proceso de desestructuración territorial, la pérdida de competitividad del transporte público y la debilidad de la apuesta inversora intermodal. El sistema, tal como está concebido actualmente, genera costes ambientales socialmente ineficientes y carece de una visión integrada. Según el Informe de Sostenibilidad Ambiental, el PEIT asume los retos identificados en el diagnóstico, si bien el marco institucional adolece en buena medida de los instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos propuestos. Hubiera sido oportuno que en el mismo se tuvieran en cuenta las aportaciones del PEIT a la competitividad económica y a la cohesión social.

2.6.1. **Panorama medioambiental en Europa y en España**

El año 2005 se ha caracterizado por la puesta en marcha de una política medioambiental en la Unión Europea con efectos positivos en algunos aspectos. En términos generales ha mejorado la eficiencia en el uso de materiales y energía, aunque aún hay margen para

mejoras, especialmente en los nuevos Estados miembros. Además, se ha reducido la extracción de recursos, si bien ha aumentado la importación de otros originando presiones ambientales en terceros países; por otra parte, la huella ecológica[122] europea alcanza ya el doble que el tamaño del continente (se utilizan 4,9 hectáreas por persona, estando disponibles sólo 1,8). Entre los mayores logros puede citarse la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, el inicio del comercio de derechos de emisión y la puesta en marcha de la segunda fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático[123].

Tendencias en Europa

En el ámbito de la emisión de gases de efecto invernadero, prácticamente todos los países de la ampliación, pero especialmente Letonia, Lituania y Estonia, tienen aún un amplio margen de emisión en relación a su objetivo, lo que les convierte en vendedores potenciales de derechos. Sin embargo, para los antiguos Estados miembros de la UE-15 la situación no es tan ventajosa, aunque algunos tienen saldos ligeramente positivos, como es el caso de Suecia, Francia, Grecia y Reino Unido (cuadro III-16).

Entre los que deberán utilizar diversos mecanismos para alcanzar el objetivo de 2010, las peores situaciones se registran en Austria, Dinamarca, España y Finlandia, que exceden en más de un 20 por 100 dicho objetivo. En España estas emisiones alcanzaban en 2004 el 32,87 por 100 sobre el objetivo para 2010 (115 por 100 en relación al año base, 1990)[124].

El transporte por carretera es uno de los mayores responsables de estas emisiones, suponiendo en Europa el medio más utilizado para carga y personas; mientras en el primer caso los países de nueva entrada registran en general tasas por debajo de la media (a excepción de Malta y Chipre, donde toda la carga se transporta por carre-

[122] La huella ecológica es un indicador global de impacto ecológico que mide el consumo de recursos y la generación de residuos per capita (en términos de la superficie del territorio ecológicamente productiva necesaria para producir los recursos que consume y asimilar los residuos que genera).

[123] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Revisión de la política ambiental 2005,* COM (2006) 70 final.

[124] La actividad con mayores emisiones de GEI en España es el procesado de la energía, que supone casi un 80 por 100 sobre el total, y que además ha registrado el mayor incremento desde 1990, alcanzando prácticamente el 80 por 100, mientras en los procesos industriales y la agricultura este aumento se ha estabilizado desde 1999 en niveles inferiores al 20 por 100 sobre el año base (Ministerio de Medio Ambiente, *Inventario Emisiones de Gases Efecto Invernadero, Síntesis de Resultados 1990-2004).*

CUADRO III-16

INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE PARA LA UE-25 SEGÚN LA ESTRATEGIA DE LISBOA, 2003

Países	Emisión total GEI (CO_2 equiv.)				Intensidad energética economía[1]	Transporte carga carretera		Transporte pasajeros carretera		RSU generados[6]	RSU Eliminados		Energías Renovables[7]
	1990 (millones Tm)	2003	Objetivo 2010	Distancia 2003-2010		Indice[2]	Tasa[3]	Indice[4]	Tasa[5]		Vertedero[6]	Incinerados[6]	
UE-25	5.211,8	92,0	—	—	209,5	99,7	76,4	—	—	534	261	92	12,8
UE-15	4.237,9	98,3	92,0	–6,3	190,8	100,6	79,4	—	—	577	259	108	13,7
Bélgica	145,7	100,6	92,5	–8,1	223,9	95,2	76,5	95,2	83,3	446	56	159	1,8
República Checa	192,1	75,7	92,0	16,3	889,6	99,0	74,5	98,5	81,2	280	201	39	2,8
Dinamarca	69,3	106,3	79,0	–27,3	128,2	87,2	92,1	96,2	80,4	675	34	363	23,2
Alemania	1.243,6	81,5	79,0	–2,5	159,5	104,5	67,8	92,6	85,3	638	127	146	7,9
Estonia	43,5	49,2	92,0	42,8	1.208,4	190,0	39,9	—	—	418	274	–	0,5
Grecia	109,4	123,2	125,0	1,8	250,1	122,7	98,2	111,3	72,7	428	393	–	9,6
España	**283,9**	**140,6**	**115,0**	**–25,6**	**226,6**	**139,2**	**94,3**	**102,6**	**83,5**	**609**	**361**	**40**	**22,3**
Francia	568,0	98,1	100,0	1,9	187,64	93,7	78,8	96,4	86,6	561	214	189	13,0
Irlanda	53,9	125,2	113,0	–12,2	161,7	141,7	97,5	78,4	74,8	732	505	–	4,3
Italia	511,2	111,6	93,5	–18,1	192,61	93,4	89,5	101,7	83,3	523	323	49	12,8
Chipre	6,0	152,8	—	—	278,6	99,6	100,0	—	—	724	653	–	0,0
Letonia	25,4	41,5	92,0	50,5	728,8	133,1	27,5	—	—	362	248	10	35,4
Lituania	50,9	33,8	92,0	58,2	1.204,8	120,9	50,0	98,1	84,6	263	263	–	2,8
Luxemburgo	12,7	88,5	72,0	–16,5	201,51	109,0	92,0	81,6	82,3	658	149	274	2,3
Hungría	103,3	68,1	94,0	25,9	582,0	87,2	65,4	78	61,6	463	390	24	0,9
Malta	2,2	129,1	—	—	269,0	—	100,0	—	—	549	549	–	0,0
P. Bajos	211,7	100,8	94,0	–6,8	208,7	89,3	67,2	90,2	87,3	599	16	197	4,7
Austria	78,6	116,6	87,0	–29,6	150,5	118,5	67,4	91,7	77,9	610	183	65	55,9
Polonia	459,8	67,9	94,0	26,1	663,1	78,4	60,8	94,9	77,6	260	251	1	1,6
Portugal	59,4	136,7	127,0	–9,7	251,3	118,3	93,1	116,1	87,3	452	338	98	36,4
Eslovenia	18,6	98,1	92,0	–6,1	338,1	93,3	59,0	89,8	83,5	451	344	3	23,1
Eslovaquia	72,1	71,8	92,0	20,2	937,33	48,6	61,2	77,9	71,4	319	222	29	12,0
Finlandia	70,4	121,5	100,0	–21,5	280,7	91,5	75,3	86,9	84,4	450	285	41	21,8
Suecia	72,2	97,6	104,0	6,4	218,6	90,8	64,5	92,7	82,9	471	64	212	40,0
Reino Unido	748,0	86,7	87,5	0,8	213,1	85,4	89,8	—	—	610	460	45	2,8

(1) Consumo bruto energía (KTep)/PIB (miles de euros).
(2) Volumen de transporte de carga por carretera (tm-km)/PIB (euros constantes 1995).
(3) Porcentaje tm-km por carretera sobre el total transportado.
(4) Volumen de transporte de pasajeros por carretera (núm.-km)/PIB (euros constantes 1995).
(5) Porcentaje pasajeros-km por carretera sobre el total transportado.
(6) kg/persona/año.
(7) Tasa de electricidad generada a partir de energía renovable sobre el consumo bruto de electricidad.

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales*.

tera), en el caso de los pasajeros los valores están más próximos al entorno de la media, de forma que las distancias entre los valores extremos y ésta (84,9 por 100) no son tan significativas como en el caso de la carga.

La intensidad energética (entendida como la relación entre el consumo interior bruto de energía y el PIB) es claramente superior para los nuevos Estados miembros, cuyos valores en algún caso superan los 1.000 KTep por unidad de PIB, aunque su evolución es a la baja; sin embargo, algunos pertenecientes a la UE-15, entre los que se encuentra España, superan ampliamente la intensidad energética media europea y en la última década la tendencia en este caso ha sido al alza.

El impulso a las energías renovables constituye un mecanismo para ganar eficiencia energética; a excepción de Eslovenia, Eslovaquia y Letonia (que destaca superando el 35 por 100 sobre el total de fuentes de energía), en los nuevos Estados miembros su utilización para la obtención de electricidad apenas es significativa; sin embargo, algunos países de la vieja UE-15 destacan en términos de su utilización, como es el caso de Austria, donde las renovables prácticamente suponen un 56 por 100, Suecia (40 por 100), Portugal (36 por 100), Dinamarca (23 por 100), y España (22,3 por 100).

La generación de residuos es comparativamente inferior en los nuevos países europeos. Frente a ellos, Irlanda y Chipre alcanzan las mayores cifras de producción por habitante, seguidas de Dinamarca, Luxemburgo y Alemania. Y entre los métodos para su gestión, la incineración es uno de los más utilizados en la UE-15, donde en ocasiones se alcanzan elevadas proporciones, como es el caso de Dinamarca (68 por 100), Luxemburgo (51 por 100), o Suecia (40 por 100). La cantidad de los depositados en vertedero es mayor para los países de la ampliación, que alcanzan el 100 por 100 o valores próximos en algunos casos (Malta y Lituania, Polonia), mientras en Holanda o Dinamarca apenas es apreciable esta actividad.

Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de impulsar en Europa políticas destinadas a controlar y reducir las emisiones nocivas a la atmósfera, por un lado y por otro, aquellas orientadas hacia la eficiencia energética y la promoción de nuevas formas de energía. Con relación al primer aspecto, en septiembre de 2005 se publicó

una propuesta de Directiva sobre la calidad del aire en Europa[125], que pretende revisar y agrupar los diversos instrumentos legales europeos existentes en esta materia para proteger la salud humana y el medio ambiente. Entre las sustancias incluidas en la regulación se encuentran el dióxido de azufre, monóxido de nitrógeno, monóxido de carbono, benceno, materia particulada (PM_{10}, $PM_{2,5}$), plomo y óxidos de nitrógeno como precursores de ozono.

Situación en España

El fuerte crecimiento económico de los últimos años en España ha desembocado en una utilización intensiva de los recursos naturales, especialmente energía y territorio, lo que está provocando una degradación ambiental que puede ser persistente en algunos casos, tal y como muestra la evolución de algunos indicadores españoles entre 1990 y 2004: en este periodo se registró un incremento del transporte modal por carretera de mercancías y pasajeros, del consumo de energía y agua, del suelo urbanizado total, de la generación de residuos (mas de la mitad de los cuales se deposita en vertedero) o de la emisión de gases con efecto invernadero[126], por lo que es fundamental reconducir ciertas pautas para alcanzar un desarrollo mas sostenible[127].

Sin embargo, también puede hablarse de ciertos avances hacia la sostenibilidad española, como la expansión de la agricultura ecológica, el aumento de la superficie protegida, el crecimiento de la producción energética a partir de fuentes renovables, el reciclado de algunos materiales y el aumento de asignaciones en I+D en los presupuestos de 2005.

---

[125] Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta para una Directiva sobre la calidad del aire ambiental y una atmósfera más limpia para Europa,* (COM) 2005/447.

[126] Hay que señalar que mientras las emisiones totales de gases con efecto invernadero aumentaban un 48 por 100 entre 1990 y 2004, posicionando a España en una de las peores situaciones en Unión Europea, las emisiones *per cápita* se han mantenido por debajo de la media (aunque su tendencia es creciente: en 1992 se contabilizaban 5,7 tm por habitante, frente a las 8,6 de media, mientras en 2003 se alcanzaban en España 7,2 tm *per cápita*, frente a las 8,5 de UE-25) (Eurostat, *Indicadores de contaminación del aire y cambio climático).*

[127] Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Sostenibilidad en España 2005*. *Informe de Primavera* (Universidad de Alcalá de Henares, 2005). Los indicadores utilizados en el Informe se ajustan a los cinco procesos recogidos en la Declaración sobre Principios Directores para el Desarrollo Sostenible (Consejo Europeo de 16-17 de junio de 2005): prosperidad económica; cohesión social; energía y cambio climático; territorio, transporte y turismo; sociedad del conocimiento (y productividad).

Por otro lado, los ciudadanos españoles han intensificado su capacidad de respuesta ante determinadas situaciones contra el entorno: baste mencionar el aumento de las denuncias presentadas en el Parlamento Europeo por supuestos abusos en el sector urbanístico español. Y una de las quejas fundamentales está relacionada con la derogada Ley Reguladora de la actividad urbanística en Valencia. Como respuesta, el Parlamento Europeo, entre otras muchas consideraciones, ha instado a que las autoridades valencianas y españolas garanticen en los próximos desarrollos urbanísticos una mayor adecuación a las Directivas 2000/60/CE, en relación a la prudencia en el uso y protección de los recursos hídricos, y 2001/42/CE, relativa a realización de evaluaciones de impacto ambiental previas a la aprobación de los mismos[128].

Agotamiento energético

Europa ha apostado por una política de eficiencia energética considerando, en coherencia con la Estrategia de Lisboa, su importante contribución a la competitividad y el empleo, y como aspecto clave para el cumplimiento del Protocolo de Kioto. La nueva política energética aboga, además, por mejorar las garantías de seguridad en el abastecimiento; en el caso de Europa especialmente necesario dado su elevado grado de dependencia externa. Todo ello se recoge en el Libro Verde sobre la eficiencia energética[129], que partiendo de un análisis de los obstáculos para alcanzar este objetivo, plantea la necesidad de diseñar un marco que debería aplicarse de acuerdo al principio de subsidiariedad.

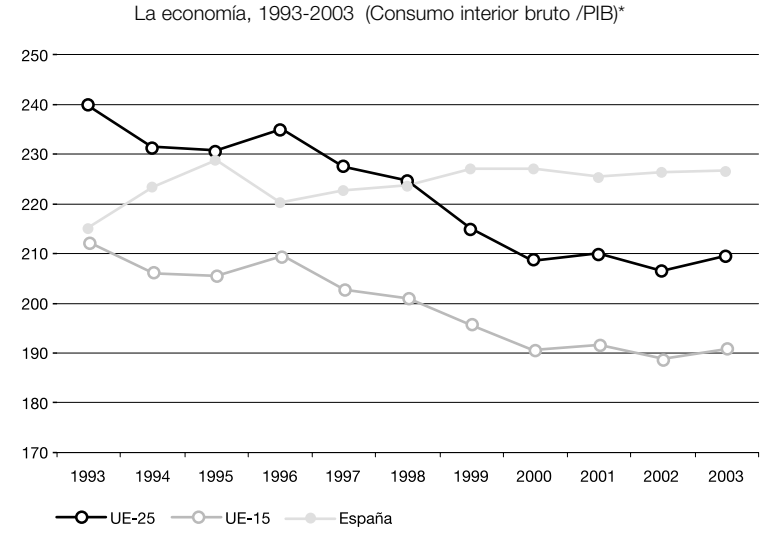
El documento propone la definición y posterior aplicación de las medidas necesarias, siempre que sean rentables, para conseguir un ahorro del 20 por 100 sobre el consumo actual de energía. Las acciones deberán ser globales, afectando a todos los sectores responsables y en todos los ámbitos administrativos (internacional, nacional, regional, municipal). Numerosas iniciativas de diversa índole se incluyen en este Libro Verde, entre las que destaca especialmente el impulso a la cogeneración como opción para mejorar la eficiencia de las centrales (por ejemplo, las tecnologías de ciclo combinado elevan el rendimiento de las centrales generadoras de

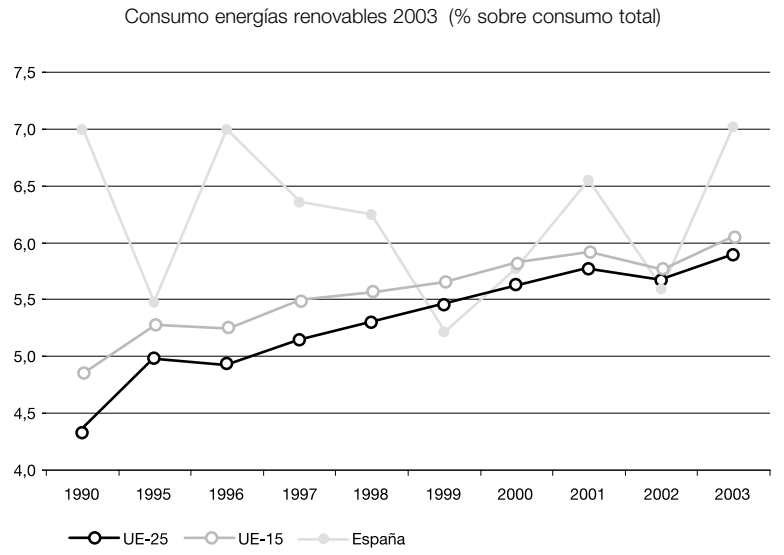
[128] Parlamento Europeo, *Informe sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la LRAU y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras).*

[129] Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos,* COM (2005) 265 final.

GRÁFICO III-9

INTENSIDAD ENERGÉTICA DE LA ECONOMÍA, 1993-2003





(*) Tep/1.000 euros, PIB a precios constantes 1995.

Fuente: Eurostat, Energy Statistics (ES) —Structural Indicators in energy— annual data; OCDE, *Factbook 2005,* Economic, Environmental and Social Statistics.

electricidad hasta el 50 o 60 por 100). Y, especialmente, se enfatiza el papel que deben jugar las autoridades nacionales como refuerzo de esta iniciativa comunitaria.

La intensidad energética en España es muy elevada en relación a la correspondiente media europea, y su evolución tiende al alza (gráfico III-9), lo que justifica una revisión de las políticas vigentes hasta ahora. En este sentido, a mediados de 2005 el Gobierno español aprobó el Plan de Acción 2005-2007 de Ahorro y Eficiencia Energética (E4)[130], que intenta resolver la indefinición de la anterior estrategia española en algunos aspectos como la especificación de actuaciones concretas, los plazos de ejecución, la responsabilidad de los distintos organismos públicos involucrados o la identificación de partidas presupuestarias asignadas en cada caso. Como resultado de la aplicación de las medidas propuestas, este nuevo Plan prevé un ahorro de energía primaria acumulado de 12 millones Tep y una reducción de emisiones de CO_2 a la atmósfera de 32,5 millones de toneladas, a través de una serie de objetivos sectoriales (para industria, transporte, edificación, servicios públicos, equipamiento, agricultura y transformación de energía), correspondiendo el mayor volumen de ahorro al sector del transporte (alrededor del 44 por 100 del total).

Una de las estrategias en la búsqueda del desarrollo energético sostenible es el impulso a la producción de energía a partir de fuentes renovables. El Gobierno español ha aprobado recientemente un texto de revisión del Plan de Energías Renovables (PER)[131], al objeto de cumplir el compromiso de cubrir con estas energías al menos un 12 por 100 del consumo total en 2010, incorporando dos objetivos adquiridos con posterioridad al PER 2000-2010: alcanzar un 29,4 por 100 de generación de energía eléctrica a partir de renovables y utilizar un 5,75 por 100 de biocarburantes en el transporte.

En la elaboración de este nuevo PER se han considerado tres ámbitos de planificación: energías renovables, eficiencia energética y lucha contra el cambio climático; este último, que constituye una

[130] Aprobado en Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, constituye una revisión de la Estrategia Española de Eficiencia Energética 2004-2012 de 28 de noviembre de 2003.

[131] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio-IDEA, *Plan de Energías Renovables 2005-2010*. Revisión del Plan de Fomento de Energías Renovables en España 2000-2010 (aprobado en Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005).

prioridad política en materia de medio ambiente en España y en la Unión Europea, ha dado forma a nuevos compromisos derivados del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNADE). La importancia de las energías renovables a este respecto es que se incorporan al PNADE como instrumento para la reducción de las emisiones de CO_2 en los sectores difusos, no cubiertos por la Directiva. No hay que olvidar que el 77,75 por 100 de las emisiones de efecto invernadero tenían en 2003 origen energético (sector de actividad «procesado de la energía», según nomenclatura IPCC)[132].

En España, pese a que esta cuota de producción de energías renovables se encuentra sometida a fuertes oscilaciones que obedecen sobre todo a la variable disponibilidad hidráulica, la tendencia entre 1999 y 2003 ha sido de nuevo al alza, alcanzando en ese último año el 7 por 100 sobre el consumo total de energía, un punto por encima de ambas medias europeas (gráfico III-9).

Cambio climático

Tal y como ya se señalaba en la Memoria 2004 del CES[133], la reciente entrada en vigor del Protocolo de Kioto, en febrero de 2005, ha requerido la asignación de derechos de emisión para el cumplimiento de los respectivos objetivos nacionales en los Estados miembros de la Unión Europea, constituyéndose los Planes Nacionales de Asignación como instrumentos que definen su distribución concreta entre las instalaciones afectadas. Cada «derecho» autoriza a emitir una tonelada de CO_2, y aquellos países que lo precisen deberán aplicar medidas para reducir las emisiones que excedan a los límites fijados. Pero para asegurar la consecución de esos objetivos, y con carácter adicional a las mencionadas medidas de reducción, el Protocolo establece los denominados mecanismos flexibles: ejecución conjunta, desarrollo limpio (ambos basados en la realización de proyectos en terceros países a cambio de obtener certificados de reducción de emisiones) y comercio de derechos de emisión.

Este último se está configurando ya como el principal instrumento entre los mecanismos flexibles de la política europea contra el cambio climático. Afecta a más de 12.000 instalaciones incluidas en

[132] Ministerio de Medio Ambiente, *Documento de Síntesis del Informe de Coyuntura 2004* (apartado 2.2, Inventario de Emisiones Contaminantes a la Atmósfera).

[133] Capítulo III.2.4.2.

actividades energéticas (incluyendo refino y coquerías), producción y transformación de metales férreos, industrias minerales (cemento, cal, tejas y ladrillos, vidrio, cerámica y fritas) y otras actividades (pasta de papel, y papel y cartón), que representan en torno al 45 por 100 del total de emisiones de la UE-25. El resto de emisiones procede de otros sectores industriales, de los llamados «sectores difusos» (transporte, doméstico, comercial e institucional, ganadería y agricultura), y del tratamiento de residuos, aún no afectados por la Directiva 2003/87/CE para el comercio de derechos de emisión.

Como se ha comentado, las emisiones de gases de efecto invernadero en España se han incrementado hasta 2004 en un 48 por 100 respecto al año base, cambio que se ha dejado sentir en mayor medida en el sector residuos y el de actividades energéticas (de las que el 35,5 por 100 corresponde a la industria de la energía). Y es precisamente en el transporte, no incluido en la Directiva y que supone el 30,6 por 100 de las emisiones, donde se ha registrado un mayor incremento entre 1990 y 2004, alcanzando el 75 por 100, lo que no es de extrañar considerando que España registra una de las mayores tasas de transporte de carga por carretera (cuadro III-16), modalidad responsable del 90 por 100 de las emisiones del sector. De continuar esta tendencia, el cumplimiento del Protocolo de Kioto se verá aún más comprometido, toda vez que es previsible que tanto los sectores difusos como el tratamiento de residuos sean incluidos en un futuro próximo entre las actividades que se repartirán las correspondientes asignaciones nacionales de derechos de emisión.

En lo que respecta al comercio de emisiones, y pese a su situación incipiente, ya se registra cierta actividad en los volúmenes de CO_2 disponibles en el mercado europeo, y la tendencia es al aumento: el movimiento registrado entre los meses de abril y diciembre de 2005 asciende a 94,34 millones de toneladas de CO_2, según información extraída de una de las siete plataformas europeas para el mercado de derechos de emisión, European Climate Exchange, que gestiona el 34 por 100 del mercado total (unos 300 millones de toneladas a lo largo de 2005).

El Administrador Central europeo para transacciones de carbono dispone de un sitio web independiente (Community Independent Transaction Log, CITL) para el registro de las cuentas correspondientes a las 12.000 instalaciones europeas con permisos de emisión,

desde el cual es posible acceder a un listado de 820 registros correspondientes a instalaciones españolas; este registro incluye, por tanto, el 85,7 por 100 del total de instalaciones recogidas en el listado definitivo del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión en España (que se eleva a 957 instalaciones, con una asignación total de 174,56 millones de toneladas de CO_2).

2.6.2. **Políticas actuales y análisis del consumo hídrico en España**

La disponibilidad y gestión de los recursos hídricos en España han estado históricamente condicionadas por su carácter estacional; a una desigual distribución del recurso hídrico en el tiempo y en el espacio, se unen la tendencia exponencial del consumo y una clara ineficiencia de las redes de distribución, dificultades de naturaleza estructural, a las que cabe añadir aún problemas coyunturales como la incidencia de los periodos de sequía. Este apartado se ocupa de la actual situación agravada y las políticas que la abordan.

Hacia una nueva cultura del agua

España adolece en pleno siglo XXI de situaciones de desabastecimiento de agua potable y sufre problemas de contaminación que repercuten directamente en el desarrollo económico de diversas regiones, suponiendo a la vez un riesgo evidente para la salud y el mantenimiento de los ecosistemas.

RECUADRO III-13

PROGRAMA AGUA, 2004-2008 (Actuaciones para la gestión y utilización del agua en España)

Las acciones del Programa se orientan a la reducción y eficiencia del consumo, el aumento de la disponibilidad y calidad, y la regeneración ambiental, mediante la aplicación de innovaciones tecnológicas. Entre dichas acciones destacan:

- Reforma de las Confederaciones Hidrográficas, fomentando la participación de todos los ciudadanos en la gestión del recurso.
- Establecimiento de tarifas del agua que reflejen los costes reales de la obtención y tratamiento.
- Actuaciones para la mejora de la gestión y el suministro.
- Optimización de infraestructuras de almacenamiento y distribución.
- Impulso a la depuración, reutilización y desalación.
- Reducción del coste por metro cúbico a los beneficiarios de las actuaciones.

El Programa incorpora 105 actuaciones urgentes para el área mediterránea (cuencas hidrográficas del Sur, Segura, Júcar, Ebro y cuencas internas de Cataluña), de 14 tipologías distintas, iniciadas el primer trimestre de 2005, y cuya inversión prevista es de 3.800 millones de euros.

Recientemente el Gobierno ha adoptado una serie de medidas en busca de una reorientación de la política hidráulica, de forma que se impulse el cumplimiento de normas europeas y se garantice la equidad, eficiencia y sostenibilidad en la gestión y usos del recurso, como se recogía en el Programa AGUA del Ministerio de Medio Ambiente (recuadro III-13). Entre ellas destaca la Ley 11/2005[134], que regula el Plan Hidrológico Nacional, y establece medidas para favorecer una mejor integración de la protección y gestión sostenible del agua en diversas políticas (energía, transporte, urbanismo, agricultura y pesca o turismo), reforzando las garantías de calidad de las aguas destinadas a consumo y riego. Lamentablemente, a lo largo del año 2005 se han agudizado los problemas, al originarse una situación de sequía considerada como una de las más graves de las últimas décadas. Así, los Reales Decretos 1265/2005 y 1419/2005 contemplan una serie de medidas temporales destinadas a paliar la situación extrema de escasez de agua del ámbito territorial al que corresponden las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Tajo, y las del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, respectivamente[135], ante el temor de que la demanda no pueda cubrirse con las reservas existentes.

Situación actual

Los embalses españoles se encontraban en diciembre de 2005 al 45 por 100 de su capacidad, lejos de las reservas alcanzadas en la misma fecha del año anterior (56,3 por 100) y a las medias correspondientes a los últimos cinco años (57,1 por 100) y diez años (53,8 por 100). Si bien esta situación ha mejorado sustancialmente en los últimos meses, como se extrae de los datos correspondientes a abril de 2006, que cifran las reservas en un 58,2 por 100 de la capacidad total, aún continúan siendo inferiores a las correspondientes al mismo mes del año anterior (59,7 por 100), y a la media de los últimos cinco y diez años (69,8 y 67,7 por 100, respectivamente).

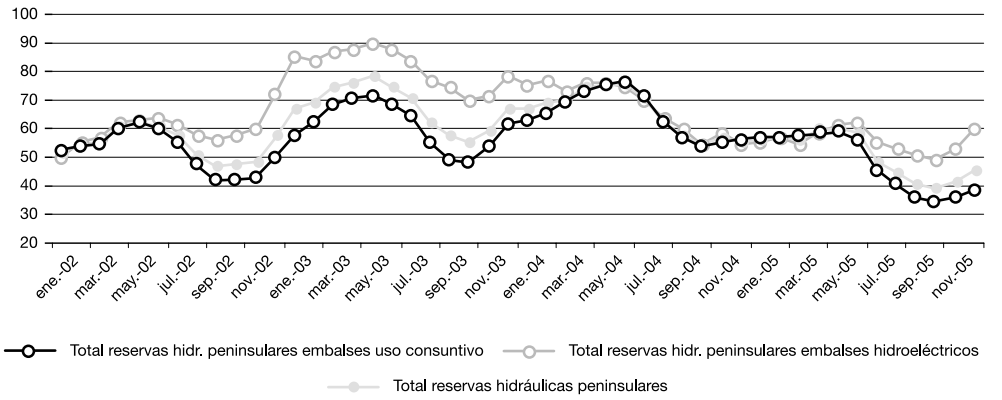
---

[134] Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se Modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

[135] Real Decreto 1265/2005, de 21 de octubre, por el que se Adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Júcar, Segura y Tajo, y Real Decreto 1419/2005, de 25 de diciembre, por el que se Adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro.

GRÁFICO III-10

EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ESPAÑA, 2002-2005



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Informe síntesis Coyuntura* (varios años).

Entre enero de 2002 y diciembre de 2005 la disponibilidad hídrica, sometida a variabilidad mensual en función de la época del año, ha registrado un comportamiento cíclico, con clara tendencia descendente a partir de finales de 2004, tanto en lo que se refiere a recurso consuntivo (agua para consumo), como al utilizado para la producción de energía eléctrica (gráfico III-10).

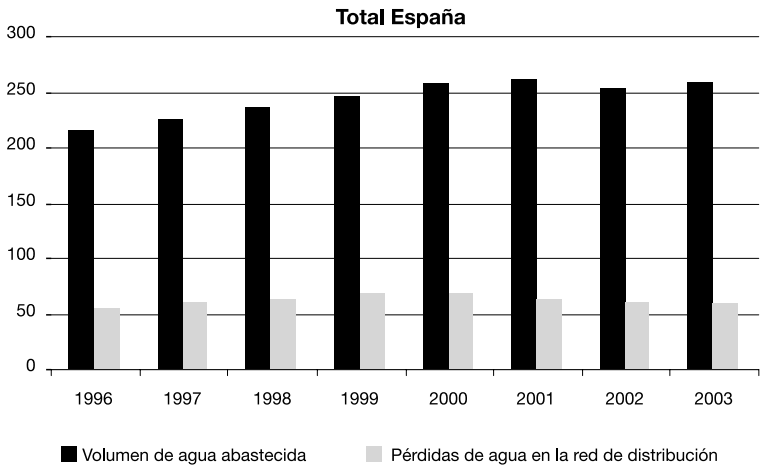
Pese a la escasez del recurso, la cantidad de agua distribuida para el consumo continúa al alza en España: en términos absolutos en 2003 se superaban los 4.000 millones de metros cúbicos; mientras, las pérdidas producidas en el sistema de distribución, aunque en ligero descenso, rebasan los 900 millones de metros cúbicos, lo que supone unos 59 litros por habitante y día de pérdida (gráfico III-11).

El agua es un bien cada vez más escaso, y España, país de marcada variabilidad climática, precisa optimizar la utilización del recurso en todos los ámbitos, entre los que destaca el sector agrícola, donde revierte el 80 por 100 del consumo hídrico español. Hay que recordar que España es el segundo país con mayor extensión de terrenos en regadío de Europa (detrás de Italia), siendo Andalucía la

GRÁFICO III-11

VOLUMEN DE AGUA DESTINADA A ABASTECIMIENTO PÚBLICO, 1996-2003

(Litros/habitante/día)



Fuente: INE, *Indicadores sobre el agua.* Serie 1996-2003.

región más representativa en términos de superficie y consumo hídrico destinados a este uso[136].

En este sentido se han establecido medidas para regular las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, habilitando a titulares de derechos de uso de zonas regables de iniciativa pública para la celebración de contratos de cesión de derechos, posibilidad que hasta ahora sólo disfrutaban concesionarios y titulares de derecho al uso privativo de las aguas (art. 67.1 del texto refundido de la Ley de Aguas)[137].

Los efectos del descenso en las precipitaciones se han dejado sentir también en los rendimientos de cultivos de secano y en práctica-

[136] Andalucía representaba en 2003 el 26 por 100 del consumo nacional de agua destinado a regadío, donde casi el 60 por 100 se distribuyó utilizando técnicas de gravedad o manto (INE, *Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario. 2003*).

[137] Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se Aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. La norma en cuestión es el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de Medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua.

mente todo el territorio español, situación que ha provocado la puesta en marcha de medidas destinadas a paliar los daños producidos por la sequía en este sector[138].

España dispone de otras alternativas, que se han visto impulsadas a lo largo de 2005 en el marco del Programa AGUA, tales como el desarrollo de tecnologías de desalación, donde es uno de los países punteros y el quinto con mayor número de desaladoras. Por otra parte, la reutilización de aguas residuales comienza a ser de cierta importancia: la generación anual de aguas residuales en España se estima en unos 2.500 hm^3, de los que actualmente se está utilizando un 13,8 por 100 (el 82 por 100 corresponde a usos agrícolas, el 7 por 100 a usos urbanos, el 6 por 100 a usos recreativos y campos de golf, el 4 por 100 a usos ecológicos y recarga de acuíferos y el 0,7 por 100 a usos industriales), existiendo, por tanto, un importante potencial de incremento del recurso.

Las elevadas temperaturas han repercutido también en la alta incidencia de incendios forestales a lo largo de 2005, que sitúan la superficie calcinada y el número de grandes incendios casi a los niveles del año 2000, el peor año de la década[139].

El Real Decreto-Ley 11/2005[140] establece, por un lado, una serie de medidas preventivas, concretando las prohibiciones y sanciones de aplicación a toda actividad que suponga un riesgo de origen de incendios; por otro lado, propone un modelo de coordinación entre departamentos ministeriales de la Administración del Estado, así como entre ésta y las autonómicas, indicando minuciosamente el protocolo de actuación en el caso de que los incendios forestales alcancen la calificación de nivel 1.

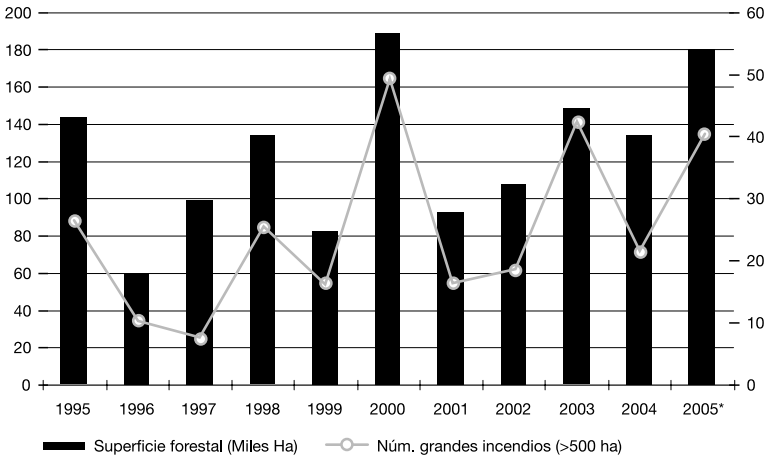
[138] Real Decreto-Ley 10/2005, de 20 de junio, por el que se Adoptan medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y otras adversidades climáticas.

[139] En 2005 se produjo en Guadalajara uno de los peores incendios de los últimos años, que terminó con la vida de once personas y calcinando doce mil hectáreas de pastos y masa forestal.

[140] Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se Aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales.

GRÁFICO III-12

EVOLUCIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA, 1995-2005*



* Sin datos de superficie herbácea de Andalucía y Extremadura.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General para la Biodiversidad.

3. PROTECCIÓN SOCIAL

3.1. El marco y los objetivos europeos

Con el trasfondo de la paralización del proceso de ratificación del Tratado constitucional europeo, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa y la incertidumbre en torno a los presupuestos europeos, durante el año 2005 se ha desarrollado un intenso debate, alentado por la Presidencia británica, en torno al modelo social europeo en un mundo globalizado. La protección social ha ocupado un lugar central en el mismo, habiéndose incorporado nuevos objetivos en su proceso de modernización, cada vez más vinculados a su interacción con el empleo, en coherencia con el impulso renovado de dicha Estrategia. Dentro de la diversidad de sistemas vigentes en los países que componen la UE-25 son apreciables algunos elementos comunes de los que la protección social forma parte, que permiten afirmar la existencia de un modelo social

europeo[141]. Las políticas económicas y sociales nacionales se basan en valores comunes, tales como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, entre otros, que confirman la opción europea por la economía social de mercado. A ello se añade la importancia del sector público en la organización y financiación de los sistemas nacionales; el refuerzo de las políticas nacionales con las desarrolladas a escala europea (la denominada «dimensión europea» de los sistemas nacionales) y la sólida tradición de diálogo social y cooperación entre gobiernos, empresas y sindicatos.

Hacia un Estado de bienestar «activador»

La capacidad de respuesta de este modelo a los desafíos actuales y futuros ha sido sometida a revisión durante 2005. Por lo que atañe a la protección social, emergen en el análisis realizado por la Comisión europea dos reflexiones críticas especialmente destacables: por un lado, la incapacidad de las políticas actuales de garantizar la justicia social para todos —como lo demuestra la persistencia del desempleo, la pobreza y la exclusión social— y, por otro lado, la urgencia de profundizar en las reformas para afrontar las repercusiones del envejecimiento de la población en la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas sociales europeos. La defensa de los rasgos distintivos del modelo social europeo se completa así desde sus principales instituciones con reiterados llamamientos a la necesidad de un tránsito en la naturaleza del Estado de bienestar meramente «protector» a un sistema «activador», como condición para su propia supervivencia en términos de sostenibilidad financiera[142]. Tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, el aumento de los niveles de empleo se vincula a la necesidad de modernización de los regímenes de protección social, con vistas a la reintegración de los desempleados e inactivos en el mercado laboral y de incentivar durante más tiempo la permanencia en el mismo.

Nuevo enfoque integrado del método abierto de coordinación en protección social

Este enfoque activador constituye el hilo conductor en la orientación de las reformas que se proponen en el contexto de la modernización de los sistemas sociales. En este contexto, el desarrollo del método abierto de coordinación (MAC) en materia de protección

[141] Comisión Europea, *Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre,* COM (2005) 525 final.

[142] Comisión Europea, documento de trabajo, *Sustainable Financing of Social Policies in the European Union,* 19.12.2005, SEC (2005) 1774.

social ha servido para identificar los objetivos y los desafíos comunes a los Estados miembros, contribuyendo a visibilizar de una manera más sistemática las acciones emprendidas y la dirección de las reformas. El nuevo planteamiento integrado de las políticas de la Unión se proyecta también sobre el MAC. En 2005, la Comisión presentó ya el primer informe conjunto sobre protección social (pensiones) e inclusión social[143]. A partir de 2006, la sanidad y los cuidados de larga duración se incorporarán al MAC, de modo que los Estados miembros deberán presentar a la Comisión informes que abarquen el entramado completo de las pensiones, la sanidad y la inclusión social. Ante este cambio de fase, a finales de 2005 la Comisión realizó una propuesta de nuevo marco de actuación del MAC para reforzar y hacer más visible el proceso, buscando su plena integración en la estrategia de Lisboa y la adopción de nuevos objetivos para las tres líneas de trabajo, así como los procedimientos comunes aplicables a partir de 2006[144].

Búsqueda de respuestas a los cambios demográficos

Los cambios demográficos siguen impulsando la reflexión acerca de las reformas necesarias en los sistemas nacionales para afrontar las nuevas características y demandas de las sociedades europeas[145]. El debate permanece abierto en torno a las respuestas más adecuadas a los fenómenos de envejecimiento, el reto de una natalidad escasa y la posible contribución de la inmigración.

En el ámbito de los sistemas de pensiones continúa vigente la necesidad de abordar reformas creíbles para garantizar su adecuación, su viabilidad financiera y su modernización. A ello se añade el planteamiento de algunas cuestiones nuevas. Por un lado, para recuperar el camino del crecimiento demográfico se plantea el interrogante de qué prioridad se quiere conceder a la infancia o qué apoyos requieren las familias. Por otro lado es preciso tener el cuenta el equilibrio entre generaciones y los cambios experimentados por el reparto del tiempo a lo largo de toda la vida: periodos de estudios

[143] Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, COM (2005) 13 final.

[144] Comisión Europea, *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European* Union, COM (2005) 706 final.

[145] Comisión Europea, *Libro Verde. Frente a los cambios demográficos: una nueva solidaridad entre generaciones*, COM (2005) 94 final.

más largos, dificultades de la juventud para integrarse en el mercado laboral, el deseo de los «jóvenes activos» de dedicar más tiempo a sus hijos y el aumento de los «jóvenes jubilados» que desean participar en la vida social y económica.

Enfoque más amplio de ciclo de vida activa

La mayor interacción que se espera entre el proceso de modernización de los sistemas de protección social y la estrategia europea de empleo ha producido la renovación de algunos planteamientos en torno a las políticas de activación, en particular de las relativas al denominado «envejecimiento activo». Así, se mantiene el objetivo de lograr una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores de más edad. No obstante, se abren paso argumentos coherentes con las dificultades halladas en la práctica para dar cumplimiento a este objetivo. El Informe Conjunto sobre protección social e inclusión social reconoce que existen importantes diferencias en el estado de salud y empleabilidad de las personas de más edad, que justificarían el establecimiento de una edad de jubilación flexible como elemento importante de la modernización de los regímenes de pensiones, junto con mejores incentivos para prolongar la vida activa y políticas encaminadas a preservar la salud y la empleabilidad de los trabajadores mayores[146]. De ahí que, ante el reto del envejecimiento, se afiance la necesidad de revisar los ciclos vitales tradicionales, difuminando las fronteras entre las fases de aprendizaje, trabajo y recepción de prestaciones sociales. Se llama la atención sobre la necesidad de medidas en favor de los jóvenes y de incrementar la participación laboral de las mujeres, para lo que se requiere un mayor esfuerzo en implementar instrumentos de conciliación de la vida laboral y familiar, en especial en cuanto a infraestructuras de atención a los niños, ancianos y personas con discapacidad.

Mayor visibilidad de la dimensión social...

Recogiendo la invitación lanzada por la Comisión en lo relativo a la necesidad de un apoyo político expreso al refuerzo de la dimensión social en el proceso de integración de todas las políticas de la Unión, las conclusiones de la primera cumbre del semestre austriaco celebrada en Villach en enero de 2006 van en esa dirección. Recuerdan asimismo el compromiso del Consejo Europeo de Lisboa de producir un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, en particular de la pobreza infantil. Subrayan la contribución que supone al proceso de modernización de los regímenes de protección social el

[146] COM 2005 14 (final) *op. cit.*

método abierto de coordinación integrado y recuerdan asimismo la necesidad de hacer hincapié en la implementación de las medidas de los Planes Nacionales de Acción.

... menor presupuesto comunitario para políticas sociales

Con todo, este reforzamiento en el plano retórico de la importancia del modelo social europeo y de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa contrasta con la reducción del sustrato material de las políticas sociales en los presupuestos comunitarios a través de la reconducción de los programas actuales en el ámbito social y del empleo (empleo, protección e integración social; condiciones de trabajo; antidiscriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres) a un único instrumento. De esta manera, se confirma la pérdida de peso específico a nivel comunitario de algunas políticas, como la de inclusión social, que a duras penas habían llegado a alcanzar una identidad propia y que corren el riesgo de diluirse en el nuevo enfoque integrado del método abierto de coordinación de la protección social. Ello implica que los Estados miembros deberán dedicar mayor esfuerzo para asumir la continuidad y los costes del grueso de las políticas sociales, especialmente en las dimensiones que no estén directamente relacionadas con la creación de empleo, objetivo prioritario de la Unión.

Las diferencias en protección social entre los Estados miembros

Pese a todos los esfuerzos de abordar los desafíos comunes de una manera coordinada, las diferencias en protección social entre los Estados miembros son ostensibles, como lo es la configuración de los diferentes sistemas y los requisitos de acceso a las distintas prestaciones. Esta diversidad implica ciertas dificultades a la hora de desplazarse de un país a otro, circunstancia por la que en 2005, como preludio del año de la movilidad geográfica en Europa, que se celebra en 2006, se han impulsado algunas propuestas normativas de interés, tanto desde la perspectiva de la coordinación de los distintos regímenes de Seguridad Social como de portabilidad de los derechos a pensiones complementarias de las personas que se desplazan de un país a otro dentro de la Unión Europea[147].

[147] Propuesta de modificación del Reglamento 574/72 para su adaptación al nuevo Reglamento (CE) 883/2004, de modificación y simplificación del Reglamento (CE) 1408/71. Propuesta de adaptación del Reglamento (CE) 1408/71 para su aplicación en el periodo transitorio hasta que entre en vigor el nuevo Reglamento (CE) 883/2004. Propuesta de Directiva sobre mejora de la portabilidad de los derechos a pensiones complementarias.

La dificultad de realizar comparaciones entre los distintos sistemas se agrava con la consideración de los diez países incorporados tras la última ampliación, cuyos condicionantes previos de carácter político y económico difieren notablemente del resto. Ello aconseja continuar abordando la comparación, como en años anteriores, considerando tanto la UE-25 como la UE-15 y los nuevos diez miembros por separado, aun a sabiendas de la limitación que supone el que ni siquiera estas agrupaciones obedezcan a la homogeneidad en sus componentes, pues las diferencias son también notables dentro de las mismas.

El esfuerzo en protección social, medido en porcentaje del PIB confirma en la UE-15 la tendencia ascendente percibida sin oscilaciones desde el año 2001 que, en media, supuso un incremento de seis décimas. La moderación del crecimiento económico en el conjunto de la Unión Europea y el comportamiento de algunas funciones, especialmente el desempleo y la jubilación, contribuyen a explicar esa mayor participación de la protección social en el conjunto del PIB en la Unión Europea (cuadro III-17).

Los nuevos países miembros, por su parte, mostraban una tendencia a la disminución del peso de la protección social en el conjunto de su economía, y ello a pesar del fuerte crecimiento registrado en 2003, lo que parece reflejar los efectos de las reformas emprendidas en sus sistemas sociales en el proceso de adaptación a la economía de mercado.

En España, el gasto en protección social como porcentaje del PIB se mantuvo prácticamente constante, reflejando un aumento de tan sólo una décima. A efectos de la comparación con el esfuerzo de los demás países hay que tener en cuenta que en el año 2003 el crecimiento económico español superó en dos puntos al de la media europea, que vivía un fuerte estancamiento. Por ello, el menor esfuerzo porcentual podría no ser tan distante en términos reales del realizado por otros países, al verse afectado por el mayor crecimiento del PIB en términos comparados. Por esta razón, es aconsejable observar la evolución del gasto por habitante.

En 2003 la intensidad del gasto social, medido por habitante en euros a precios constantes creció en la UE-15 en torno a 3,2 por 100, algo menos que en el año anterior (3,7 por 100 en 2002), mientras que en España lo hizo algo más (3,2 por 100 frente a 2,1 en 2002). Este ligero repunte no impide que el esfuerzo en protección social

CUADRO III-17

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2003

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

Países	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001p	2002*	2003*
Alemania	27,7	28,2	29,4	28,9	28,9	29,2	29,3	29,3	29,9	30,2p
Austria	28,9	28,9	28,8	28,7	28,4	28,8	28,3	28,6	29,2	29,5
Bélgica	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,8	27,7p	28,8*	29,7*
Dinamarca	32,5	31,9	31,2	30,1	30,0	29,8	28,9	29,2	29,9	30,9
España	**22,8**	**22,1**	**21,9**	**21,2**	**20,6**	**20,3**	**19,6**	**19,4p**	**19,6p**	**19,7p**
Finlandia	33,8	31,4	31,4	29,0	26,9	26,6	25,3	25,5	26,2	26,9
Francia	30,2	30,3	30,6	30,4	30,0	29,9	29,3	29,5	30,2	30,9p
Grecia	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,3	27,0	26,4	26,3*
Holanda	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4	26,5	27,6	28,1p
Irlanda	19,7	18,8	17,6	16,4	15,2	14,6	14,1	15,0	15,9	16,5p
Italia	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6	26,1p	26,4p
Luxemburgo	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,3	22,6	23,8p
Portugal	21,3	21,3	20,4	20,6	21,2	21,6	21,7	22,8	23,7	24,3p
Reino Unido	28,6	28,2	28,0	27,5	26,9	26,4	27,0	27,5	26,4p	26,7
Suecia	36,8	34,6	33,8	32,9	32,2	31,9	31,0	31,5	32,5	33,5p
UE-15	**28,4**	**28,2**	**28,4**	**27,9**	**27,5**	**27,4**	**27,2**	**27,5p**	**27,7***	**28,3***
Rep. Checa	–	17,2	17,6	18,6	18,6	19,3	19,6	19,5p	20,2p	20,1p
Estonia	–	–	–	–	–	–	14,4	13,6	13,2p	13,4p
Chipre	–	–	–	–	–	–	–	15,2p	16.4p	–
Letonia	–	–	–	–	–	–	15,3	14,3	13,8p	13,4p
Lituania	–	–	–	–	–	–	15,8	14,7	14,1p	13,6p
Hungría	–	–	–	–	–	20,7	19,8	19,8	20,7	21,4
Malta	–	17,5	18,8	19,0		17,4	16,9	17,7	18,0	18,5
Polonia	–	–	–	–	–	–	20,1	21,5	21,9p	21,6p
Eslovenia	–		24,0	24,5	24,8	24,7	24,9	25,3	25,2p	24,6p
Eslovaquia	–	18,7	19,8	20,0	20,2	20,2	19,5	19,1	19,2	18,4p
UE-25	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**26,9**	**27,1p**	**27,4***	**28,0***

p: dato provisional.
*: dato estimado.

Fuente: Eurostat-European *System of integrated Social Protection Statistics* (ESSPROS).

por habitante en España según este indicador siga representando menos de la mitad que en la media UE-15, situándose sólo por encima de Grecia y Portugal (cuadro III-18).

Los Estados incorporados tras la última ampliación siguen manteniendo una gran distancia con la media de la UE-15, mostrando además importantes diferencias entre ellos. Los dos países con mayor gasto por habitante, Eslovaquia y Malta, no llegan a alcanzar la tercera parte de la media de la UE-15, y aun así doblan y en ocasiones triplican el gasto de otros países de este heterogéneo grupo.

El indicador de esfuerzo en protección social medido en unidades de paridad de poder adquisitivo (PPA), a fin de descontar el efecto de

CUADRO III-18

EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2003

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

Países	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alemania	6.232	6.660	6.820	6.565	6.673	6.939	7.055	7.109	7.272	7278,2p
Austria	6.380	6.651	6.605	6.399	6.557	6.890	6.923	7.031	7.227	7.344
Bélgica	5.759	5.867	5.932	5.782	5.831	6.057	6.023	6206,8p	6511*	6807,1*
Dinamarca	8.223	8.479	8.486	8.288	8.371	8.557	8.547	8.697	8.881	9.208
España	**2.557**	**2.505**	**2.578**	**2.499**	**2.514**	**2.583**	**2.564**	**2611,5p**	**2708,2p**	**2794,9p**
Finlandia	5.657	6.159	6.137	5.969	5.778	5.855	5.795	5.864	6.020	6.310
Francia	5.931	6.133	6.263	6.232	6.417	6.649	6.682	6.809	7.108	7297,1p
Grecia	1.923	1.885	1.938	2.028	2.044	2.258	2.351	2.492	2.529	2624,1*
Holanda	6.136	6.340	6.165	6.027	6.026	6.153	6.232	6.361	6.657	6747,5p
Irlanda	2.605	2.669	2.758	3.048	2.958	3.127	3.288	3.706	4.106	4318,8p
Italia	4.184	3.660	4.064	4.325	4.305	4.409	4.510	4.641	4735,7p	4784p
Luxemburgo	7.513	8.019	8.190	8.165	8.306	8.970	9.128	9.525	10.143	10907,4p
Portugal	1.695	1.823	1.799	1.870	1.996	2.147	2.216	2.207	2.310	2319,9p
Reino Unido	4.442	4.175	4.336	5.168	5.321	5.533	6.346	6.496	6410,1p	6.394
Suecia	7.718	7.437	8.065	7.891	7.759	8.106	8.565	7.997	8.464	8806,2p
UE-15	**4.903**	**4.990**	**5.087**	**5.108**	**5.182**	**5.305**	**5.399**	**5514,7p**	**5638,6***	**5814,8***
Rep. Checa	–	704	764	768	770	801	861	935,2p	1113,3p	1121,5p
Estonia	–	–	–	–	–	–	388	389	411,7p	451,5p
Chipre	–	–	–	–	–	–	–	2003,6p	2179,8p	–
Letonia	–	–	–	–	–	–	389	393	396,4p	391,1p
Lituania	–	–	–	–	–	–	418	419	445,3p	484,3p
Hungría	–	–	–	–	–	502	495	525	644	694
Malta	–	1.170	1.320	1.435	1.454	1.397	1.527	1.587	1.598	1.609
Polonia	–	–	–	–	–	–	535	629	619,1p	583,6p
Eslovenia	–	–	1.762	1.790	1.832	1.842	1.773	1.764	1755,3p	1686,8p
Eslovaquia	–	517	575	624	629	561	559	553	598	579,9p
UE-25	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**4.624**	**4725,4p**	**4842,1***	**5010,2***

p: dato provisional.

*: dato estimado.

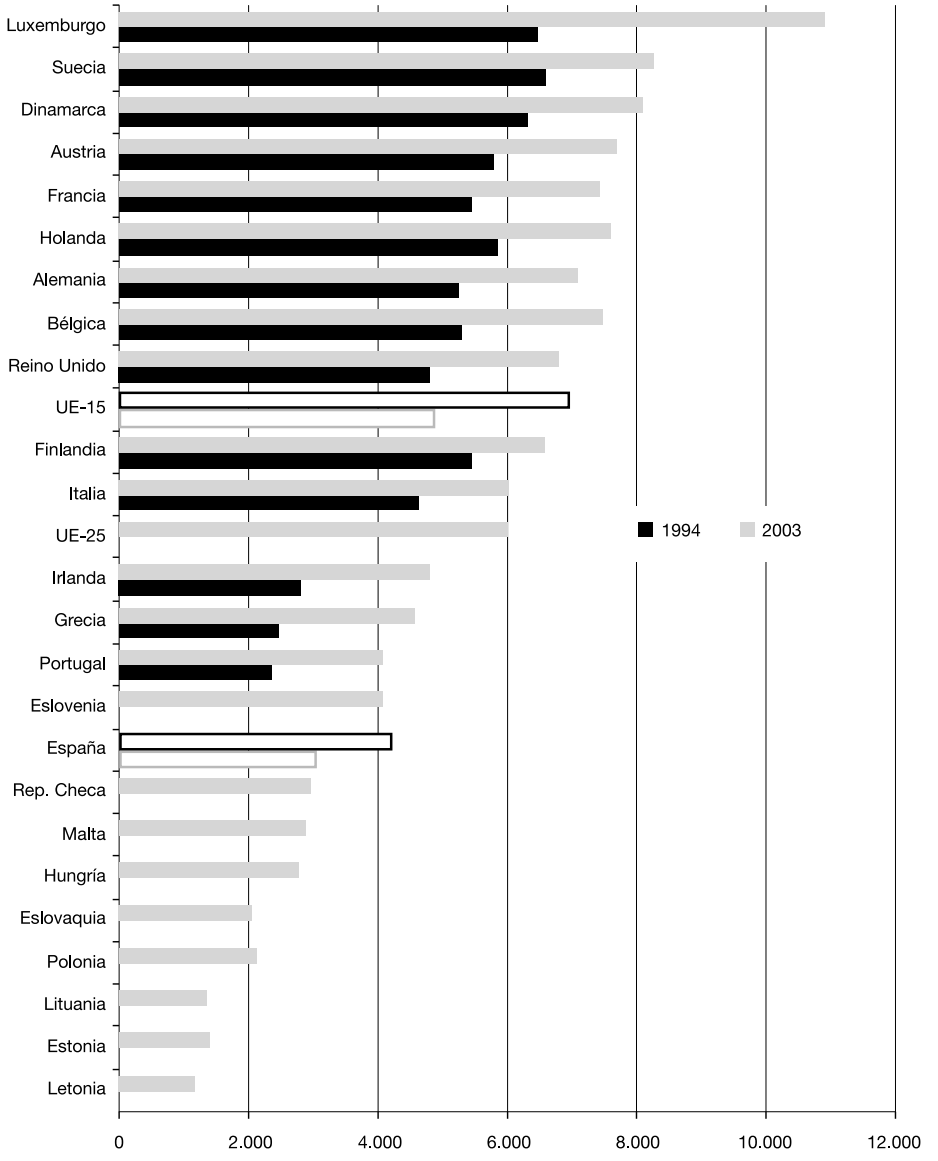
Fuente: Eurostat, European *social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2003.*

los distintos niveles de vida, permite interpretar más certeramente el esfuerzo en los distintos países. En el año 2003, España ocupaba la antepenúltima posición entre los países de la UE-15, tras Grecia y Portugal. Su esfuerzo representaba el 60,4 por 100 de la media de la UE-15, dos puntos por debajo de lo que suponía en el año 1994. En términos de evolución, otros países que al comienzo de la década estaban todavía más alejados que España de la media europea, como Grecia, Portugal e Irlanda, han ido acortando de forma más acelerada las distancias con la media europea de los quince. Uno de los nuevos países miembros, Eslovenia, iguala ya a Portugal en este indicador. El resto de los países de la ampliación siguen mostrando diferencias enormes con el bloque de la UE-15, especialmente el grupo de países bálticos (gráfico III-13).

GRÁFICO III-13

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2003

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



Nota: No hay datos para 1994 en el caso de los países incorporados tras la última ampliación.

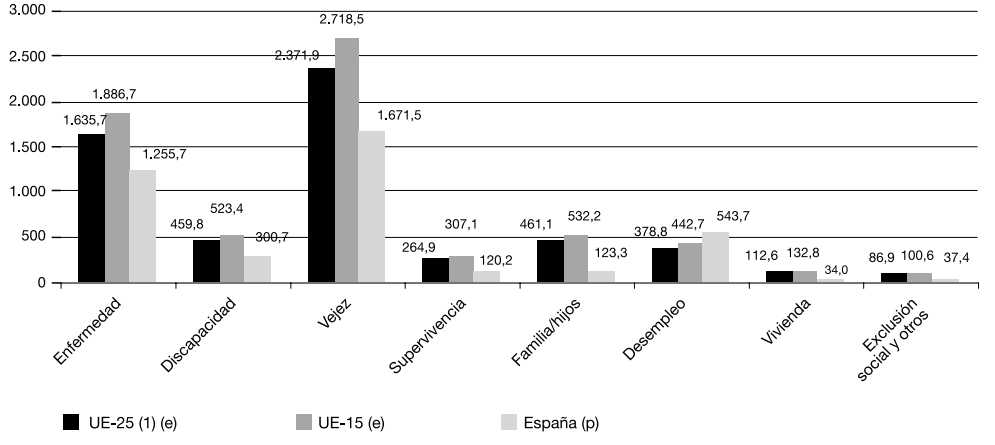
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts,* data 1994-2003.

La disparidad de gasto social por países responde no sólo al muy distinto nivel alcanzado por el desarrollo de los respectivos sistemas en términos de nivel de prestaciones, cobertura de población y eficiencia en la gestión, sino al diferente peso de las distintas funciones de la protección social. En el conjunto de la Unión Europea, la protección a la vejez constituye el principal destino del gasto social, seguida por la enfermedad, la discapacidad y la familia/hijos. La protección al desempleo y la supervivencia y, a distancia, la vivienda y la exclusión social completan el abanico de situaciones protegidas, siguiendo el orden del esfuerzo que representan en la media de la UE-15 (gráfico III-14).

El caso español difiere de esa distribución del peso de las distintas funciones especialmente en lo relativo al desempleo, siendo la única en la que el gasto por habitante en PPA supera la media de la UE-15 y UE-25. Ello es reflejo de la todavía peor situación del desempleo en nuestro país, pese a la mejora experimentada en los últimos años. El esfuerzo dedicado en España a las demás funciones es muy inferior a la media de la UE-15 todavía, siendo especialmente llamativas las distancias en las funciones de familia/hijos, vivienda y exclusión social.

GRÁFICO III-14

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2003 (Gasto por habitante en cada grupo de funciones, PPA)



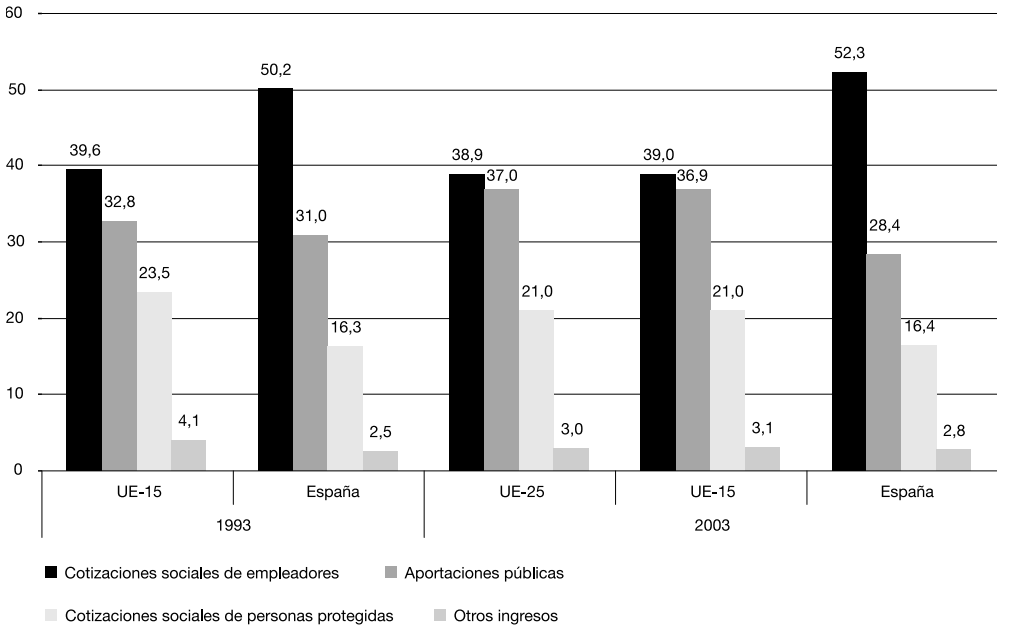
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts,* data 1994-2003.

La imagen de la distribución de los recursos dirigidos a financiar la protección social en función de su origen permanece prácticamente inalterada en el año 2003 respecto a los anteriores. España sigue mostrando una estructura peculiar con respecto a la media de la UE-15, de modo que es más elevada la participación de las cotizaciones sociales y menor la de las aportaciones públicas. La financiación procedente de cotizaciones sociales sigue sustentando dos terceras partes del sistema español de protección social. El 52,3 por 100 de los ingresos totales proceden de las cotizaciones a cargo de los empleadores, el 28,4 por 100 a las aportaciones del Estado, el 16,4 por 100 a las cotizaciones de las personas protegidas (gráfico III-15).

En el protagonismo de las cotizaciones sociales en esta estructura de los ingresos influye el fuerte peso de prestaciones eminentemente contributivas, como el desempleo, la jubilación y la incapaci-

GRÁFICO III-15

INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2003



Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts,* data 1994-2003.

dad temporal. Aunque la financiación de la sanidad corre ya a cargo de las transferencias del Estado, también hay que tener en cuenta el escaso nivel de desarrollo y cobertura de prestaciones que en otros países tienen carácter universal, en el ámbito de la atención a la familia, la discapacidad u otras políticas de servicios sociales o inclusión social. La futura creación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia en España, con financiación pública y de naturaleza universal, puede implicar ciertos cambios en la estructura de los ingresos y las características de la protección social en su conjunto.

3.2. Seguridad Social. Situación y tendencias clave en España

La respuesta a la globalización y al envejecimiento de la población forman parte de las acciones prioritarias planteadas en el marco de la estrategia de reforzamiento de la Estrategia de Lisboa. En este contexto, entre las actuaciones contempladas en el Plan Nacional de Reformas de España para reforzar la estabilidad macroeconómica y presupuestaria, se incluye la reforma de las prestaciones sociales y la racionalización del gasto sanitario, a fin de promover la sostenibilidad financiera del sistema y permitir márgenes de maniobra frente a los efectos del envejecimiento demográfico. En el área de las pensiones, el PNR plantea el refuerzo del carácter sustitutivo de rentas perdidas de la pensión de viudedad y la limitación de su percepción en el supuesto de otros ingresos elevados o, en cuanto a la pensión de jubilación, el refuerzo de la contributividad a lo largo del ciclo vital y la simplificación de las modalidades de jubilación anticipada.

En el ámbito concreto del sistema de pensiones, en julio de 2005 el Gobierno presentó el Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones (2005), conteniendo las claves de las iniciativas y los proyectos emprendidos por los poderes públicos para afrontar las tres áreas de intervención prioritarias en el contexto del MAC, en torno a las que se agrupaban once objetivos más concretos: 1) la adecuación de las pensiones, 2) la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y 3) su modernización en respuesta a las necesidades cambiantes de la economía, la sociedad y los individuos. En líneas generales, estos objetivos e iniciativas

confluyen con los fijados en la esfera nacional en el marco del desarrollo del Pacto de Toledo, tras su revisión aprobada por el Congreso de los Diputados en 2004[148].

3.2.1. **Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad**

Por séptimo año consecutivo, la Seguridad Social ha experimentado una situación de superávit presupuestario (1,1 por 100), en cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para las cuentas públicas. En la misma línea que se viene registrando en los últimos años, ello fue debido, fundamentalmente, a un nuevo aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, que ascendió al 7,8 por 100. Los derechos reconocidos por cotizaciones sociales, según datos de ejecución del ejercicio 2005 acumulados hasta el fin de diciembre, sumaban 87.631,32 millones de euros. Las cotizaciones sociales siguen representando la principal fuente de financiación del sistema. En efecto, los derechos reconocidos por transferencias corrientes del Estado ascendieron, según datos de ejecución de diciembre de 2005, a 4.840, 09 millones de euros, lo que representa un incremento del 6,4 por 100 con respecto al año anterior. El total de transferencias corrientes (en el que, además de las del Estado, están incluidas las de organismos autónomos, las de Seguridad Social, comunidades autónomas, empresas privadas y otros) experimentó un aumento del 6,1 por 100. Las transferencias del Estado, como se sabe, tienen carácter finalista al destinarse a la financiación de determinadas prestaciones, en aplicación del principio de avance en la separación de las fuentes de financiación del sistema:

- Las pensiones no contributivas supusieron 1.857,63 millones de euros en obligaciones reconocidas (presupuesto ejecutado acumulado a diciembre), contando con 1.996,62 millones presupuestados.

- Los complementos a mínimos de pensión tenían asignado un presupuesto de 1.206,35 millones de euros procedente de la aportación del Estado, lo que representaría en torno al 27,93 del total del importe de la financiación de esta partida, estando financiado el resto por las cotizaciones sociales.

[148] Véase Memoria CES 2003, capítulo III.2.2.

Hay que tener en cuenta que la elevación de las cuantías de las pensiones mínimas repercute directamente en el incremento del volumen de pensionistas que reciben complementos a mínimos, tal y como ha ocurrido en 2005, según se verá más adelante. Ello cuestiona la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado (300 millones/año) para cumplir el compromiso asumido en el Acuerdo de abril de 2001 de alcanzar el 100 por 100 de la financiación de los complementos a mínimos en un plazo máximo de 12 años, plazo que se recomendó se acortara en la revisión del Pacto de Toledo acordada por el Congreso en 2004.

Desde el año 2002 se aprecia un cambio importante en la estructura de los recursos del sistema de Seguridad Social por aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica, en virtud del cual no se incluyen en los recursos del Sistema de Seguridad Social las aportaciones del Estado para financiar la asistencia sanitaria. Ello produjo una notable disminución del peso de las transferencias corrientes en el conjunto (del 31,25 por 100 en 2001 al 9,58 por 100 en 2002) y el consiguiente aún mayor peso de las cotizaciones sociales (del 66,1 por 100 en 2001 al 88,13 por 100 en 2002). En 2005, según presupuesto, la participación en el total de recursos de las cotizaciones sociales sería del 92,18 por 100; del 5,4 por 100 las transferencias corrientes y el 2,42 por 100 el resto de ingresos.

CUADRO III-19

SITUACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Millones de euros
Dotación año 2000	601,01
Dotación año 2001	1.803,05
Dotación año 2002	3.575,00
Dotación año 2003	5.493,86
Dotación año 2004	6.700,00
Dotación año 2005	7.000,00
Total dotaciones	25.172,92
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	20,13
Rendimientos acumulados a julio de 2005	1.457,51
Dotación presupuestaria de 2006	6.266,75
Total	**32.917,31**

Fuente: MTAS, Presupuestos Generales del Estado para 2006, *Informe Económico y Financiero.*

Aumenta la dotación del Fondo de Reserva

Los resultados positivos de la situación financiera de la Seguridad Social desde 1999 han permitido realizar sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en línea con los compromisos asumidos en el Pacto de Toledo de 1994 (Recomendación Segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como en el Acuerdo para la mejora y el desarrollo de la protección social suscrito en 2001 entre el Gobierno, CEOE y CEPYME y CCOO (cuadro III-19).

Conforme a las proyecciones contempladas en el Informe de estrategia nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, el sistema seguirá registrando superávit hasta el año 2014, apareciendo el primer déficit en 2015, momento en el que se comenzaría a utilizar el Fondo de reserva. Éste permitiría equilibrar los resultados negativos hasta el año 2020 inclusive. A partir de 2021 se empezarían a producir déficit efectivos (cuadro III-20).

El Gobierno y los interlocutores sociales han proseguido a lo largo de 2005 abordando la necesidad de adoptar las reformas necesarias para reforzar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones. La Declaración para el diálogo social suscrita por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal en julio de 2004 abrió paso a una intensificación del diálogo en materia de protección social con la creación de una Mesa específica.

CUADRO III-20

PROYECCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (A precios corrientes)

	2005	2010	2015	2020
Gastos	80.590,78	107.825,68	138.623,61	176.638,09
Pensiones	69.904,89	91.381,63	118.875,65	153.732,98
Resto gastos	11.685,89	16.444,05	19.747,96	22.905,11
Ingresos				
Cuotas	83.220,00	106.426,26	129.054,22	150.866,70
Resto ingresos	3.392,90	5.321,78	8.943,93	8.050,19
Superavit/Déficit del ejercicio	6.022,12	3.922,36	–625,46	–17.721,20
Relación sobre PIB (%)	0,67	0,33	–0,04	–0,96
Superavit/Déficit con aplicación del Fondo de Reserva	6.022,12	3.922,36	0,00	0,00
Relación sobre PIB (%)	0,67	0,33	0,00	0,00
Volumen del Fondo de Reserva (al final de cada ejercicio)	26.650,89	51.816,86	55.969,71	2.593,30

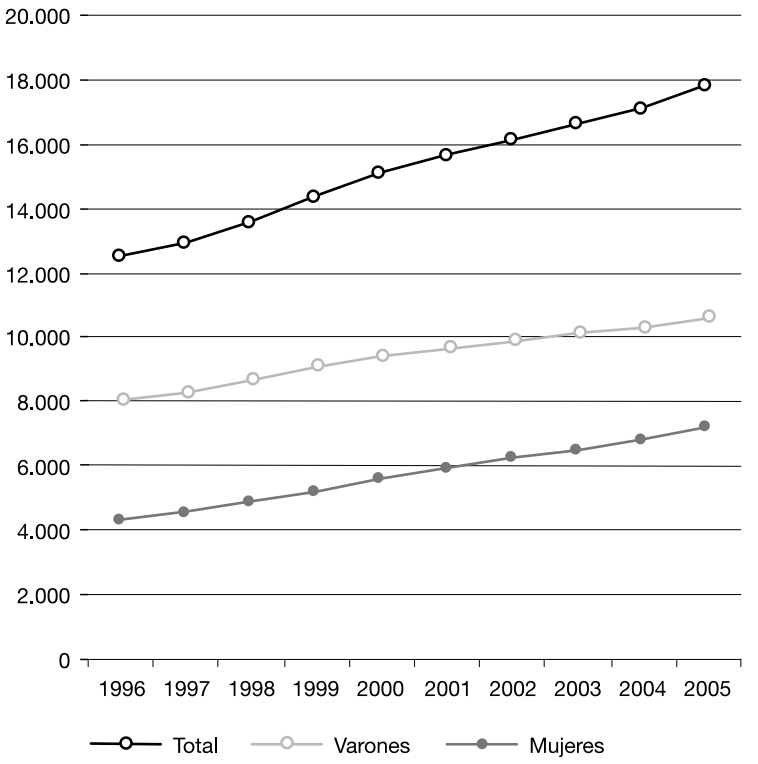
Fuente: MTAS, Presupuestos Generales del Estado para 2006, *Informe Económico y Financiero.*

3.2.2. **Nuevo incremento de la afiliación**

El aumento de los ingresos por cotizaciones se ha debido a la confluencia de varios factores, que han repercutido en una nueva elevación de las cifras de afiliación. En primer lugar, al igual que en años anteriores la continuidad de la mejora de la situación del empleo y, dentro de ella, la continua aunque todavía insuficiente incorporación de las mujeres al sistema, han seguido sosteniendo buena parte del crecimiento de la afiliación en 2005 (gráfico III-16). A ello se añade un factor de naturaleza coyuntural, la normalización de extranjeros llevada a cabo en 2005, que ha provocado este año un repunte extraordinario de los afiliados extranjeros, que merece un análisis en mayor detalle.

GRÁFICO III-16

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EN ALTA, POR SEXO



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

El número de afiliados a 31 de diciembre de 2005 ascendía a 18.156.182 para el total del sistema de Seguridad Social, lo que representaba un aumento interanual del 5,79 por 100. El 75,4 por 100 de esos afiliados estaban inscritos al Régimen General, que había registrado un incremento interanual del 5,86 por 100. Una parte de estos resultados, sin embargo, responde al proceso de normalización de trabajadores extranjeros desarrollado entre los meses de febrero y abril de 2005. Descontando el efecto de dicho proceso, el incremento de la afiliación habría sido el 3,08 por 100 para el conjunto del sistema, el 4,07 por 100 para el Régimen General y el 7,5 por 100 para el Régimen de Hogar. En el caso del conjunto del sistema y del régimen general se trata de aumentos algo inferiores a los vividos en el año 2004, pero en torno a los registrados en años anteriores.

Un incremento excepcional de afiliados extranjeros: efectos de la normalización

Características distintivas de la normalización de extranjeros transcurrida entre los meses de febrero y abril de 2005 fueron su vinculación con el empleo y la Seguridad Social[149]. Esta medida, que se adoptaba como una pieza esencial pero no la única de un nuevo rumbo en la política de gestión de la inmigración, contribuía al mismo tiempo al cumplimiento de una de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la mejora de la recaudación y la lucha contra la economía sumergida. Contaba además con la opinión favorable de los agentes sociales.

Además de sus repercusiones en el empleo y los contratos registrados[150], los resultados del proceso confirman su importante impacto en términos de afiliación y de la composición de ésta última. De las 550.136 altas en Seguridad Social generadas en 2005 como resultado de este proceso, el Régimen General concentraba el 51,8 por 100 de las altas, destacando dentro del mismo la importante proporción de extranjeros encuadrados en las actividades de la construcción (21,19 por 100) y la hostelería (10,77). Le sigue el Régimen Especial de Empleados de Hogar, al que se han dirigido más de un tercio de las autorizaciones resultantes del proceso, duplicando prácticamente con respecto al año anterior su número de afiliados, que se elevaron a 364.754. La normalización ha evidenciado como una de las consecuencias singulares de la inmigración en España —a efec-

[149] Disposición transitoria tercera del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

[150] Véase Memoria CES, capítulo II.1.2.2, *supra*.

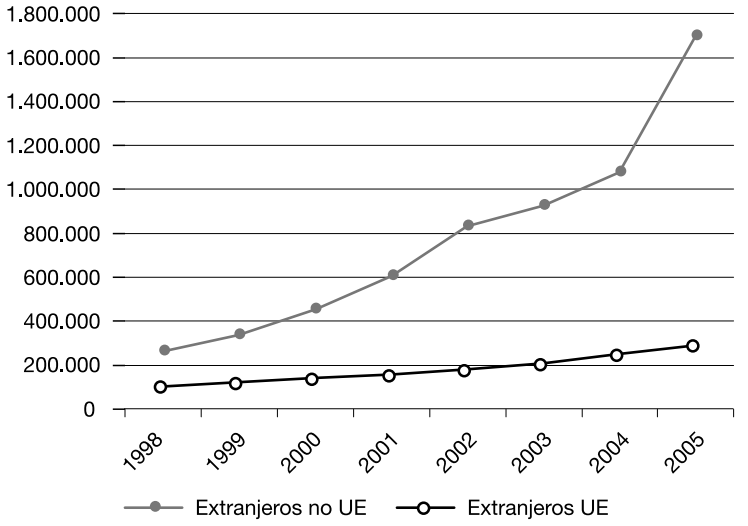
tos de Seguridad Social— el resurgimiento del Régimen Especial de Empleados de Hogar, que vuelve a alcanzar así un volumen de cotizantes similar al que tenía a principios de los años ochenta, periodo en el que empezó a perder progresivamente efectivos hasta que a partir de 1997 volvió a mostrar una tendencia constantemente creciente. Finalmente, en el Régimen Agrario se encuadran el 14,2 por 100 de las autorizaciones para el trabajo.

La normalización absorbe casi la totalidad de la afiliación de extranjeros en 2005

En diciembre de 2005, la Seguridad Social contaba con 1.688.598 afiliados extranjeros, un 57 por 100 más que en la misma fecha del año anterior. La normalización explica el 89,6 por 100 de ese aumento, el 6 por 100 responde a altas de extranjeros procedentes de la Unión Europea y tan sólo el 4 por 100 restante correspondió a extranjeros extracomunitarios que pudieron acceder a la afiliación al sistema a través de las vías comunes establecidas en la legislación de extranjería. Al terminar 2005, las altas derivadas del proceso de normalización representaban el 32,6 por 100 del total de extranjeros afiliados a la Seguridad Social.

GRÁFICO III-17

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EXTRANJEROS AL SISTEMA POR PROCEDENCIA



Nota: Además del proceso de normalización de 2005, hay que tener en cuenta que esta evolución refleja también el «proceso extraordinario de regularización» iniciado en el año 2000 y cuyos efectos persisten en 2001, que explica el fuerte incremento interanual experimentado en estos años. El incremento del año 2002 respecto a 2001, por su parte, viene motivado por el «proceso extraordinario de arraigo» llevado a cabo.

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Afiliados extranjeros a la Seguridad Social.*

Como consecuencia, los extranjeros han pasado de representar el 6,2 por 100 a finales de 2004 al 9,3 por 100 del total de afiliados a la Seguridad Social, un incremento excepcional vinculado prácticamente en su totalidad al proceso extraordinario de normalización (gráfico III-17). La escasez de incorporaciones al sistema derivadas de los cauces legalmente establecidos para el acceso al trabajo de los extranjeros en España y la excepcionalidad del proceso transcurrido en 2005 hace poco previsible que se vuelva a vivir una situación de esta magnitud a corto plazo.

Unido a lo anterior, junto a la evolución de la afiliación en términos cuantitativos conviene prestar atención a su composición en términos de grupos de cotización, variable determinante de las aportaciones efectivas al sistema. A este respecto, A este respecto, hay que señalar que en 2005 prácticamente la mitad de los afiliados en alta en el Régimen General se situaban en los extremos inferiores de cotización, perteneciendo a las categorías de oficiales de 1.ª y 2.ª (20,3 por 100), oficiales de 3.ª (12,3 por 100) y peones (16 por 100). El 28,7 por 100 pertenecía a grupos intermedios de cotización (oficiales y auxiliares administrativos, así como subalternos), mientras el 13,4 por 100 pertenecía a los grupos 1 y 2, de ingenieros y licenciados e ingenieros técnicos y peritos, respectivamente.

3.2.3. **Jubilación flexible y prolongación de la vida laboral**

La ligera pero continua elevación de las tasas de actividad y ocupación de los grupos de trabajadores de mayor edad sigue pareciendo insuficiente para alcanzar el objetivo marcado en el Consejo de Estocolmo de aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad al 50 por 100 y el objetivo señalado por el Consejo de Barcelona de elevar en cinco años la edad efectiva de retiro. No obstante, en 2005 se han observado algunos indicios que apuntan a una mejoría y que podrían estar relacionados con el impulso dado en los últimos años a las fórmulas de retiro gradual y flexible:

- Desde 1997 se registra una tendencia continua al aumento de los afiliados mayores de 55 años, que en 2005 superaron los dos millones. Dentro de este grupo, destaca el hecho de que por primera vez en los últimos diez años, crece la permanencia en el empleo y afiliación de los trabajadores mayores de 65 que pasaron de 94.221 en 2004 a 96.765 efectivos en 2005 (un incremento del 2,7 por 100).

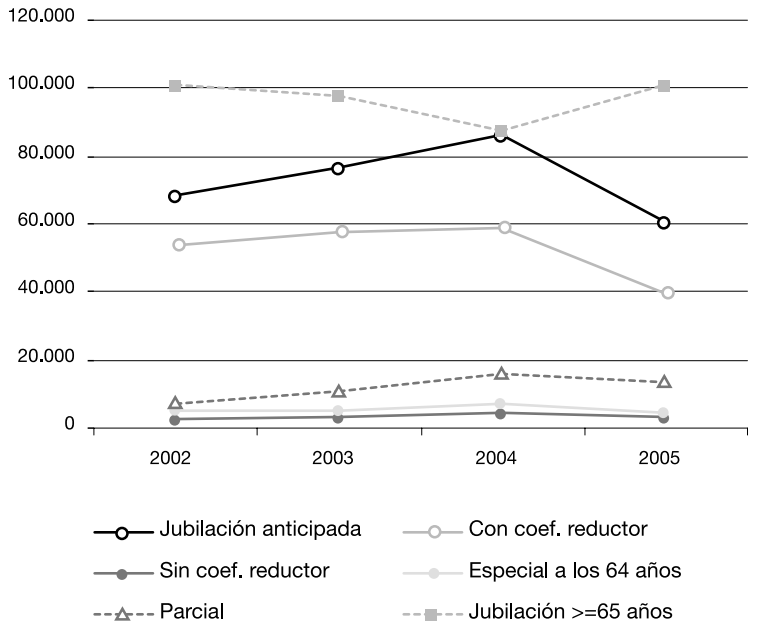
- Aumenta la edad media de las altas de jubilación, que en 2005 fue de 63,7 años, ligeramente superior a 2004 (63,4) y a 2003 (63,55), igualándose con la registrada en el año 2002.

- Disminuye la proporción de trabajadores del Régimen General que se jubilan antes de los 65 años: el 56,4 por 100 en 2002, el 59 por 100 en 2003 y el 63,4 por 100 en 2004. En el año 2005, se registró un ligero descenso de este indicador que se situó en el 62,6 por 100.

Por otro lado, en 2005 se ha podido apreciar una contención en el ritmo creciente de nuevas altas en jubilación anticipada en el total del sistema (excluido SOVI), habiendo cobrado mayor importancia dentro del total de altas las cursadas a partir de los 65 años. Así, dentro del total de nuevas altas en pensiones de jubilación, la modalidad ordinaria a los 65 años representa ya el 72,6 por 100 del total (gráfico III-18).

GRÁFICO III-18

ALTAS EN JUBILACIÓN ANTICIPADA Y A PARTIR DE LOS 65 AÑOS, 2002-2005



Fuente: MTAS, Presupuestos Generales del Estado para 2006. *Anexo al Informe Económico y Financiero.*

De la evolución de las distintas modalidades desde la aprobación de la Ley 35/2002 llama la atención el importante incremento interanual de la jubilación parcial (41,3 por 100), un nuevo instrumento de jubilación flexible ligado a la contratación de otro trabajador mediante el contrato de relevo, figura contractual cuya regulación también fue objeto de importantes modificaciones a través de la misma norma.

Tras la reforma llevada a cabo por la mencionada Ley 35/2002, la principal iniciativa normativa abordada en relación con la edad de jubilación ha sido la aprobación de la Ley 14/2005 sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, como resultado del consenso alcanzado entre los agentes sociales y el Gobierno[151].

3.2.4. **Avances en la simplificación y aproximación de regímenes especiales**

El proceso de simplificación y aproximación de regímenes especiales, en cumplimiento de la recomendación del Pacto de Toledo, ha continuado en 2005 habiéndose alcanzado en el mes de octubre el Acuerdo sobre Seguridad Social del trabajo agrario por cuenta propia alcanzado entre el Gobierno y las principales organizaciones de agricultores y ganaderos, ASAJA, COAG y UPA. En él se contempla una reforma del marco de protección de este régimen especial, vinculada a políticas activas que hagan posible la consolidación y mejora de las explotaciones agrarias al mismo tiempo que el acceso a niveles adecuados de protección social. Así, entre otras medidas, se prevé que, con efectos de 1 de enero de 2008, todos los trabajadores agrarios por cuenta propia quedarán incorporados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Hasta entonces se abre un proceso de convergencia y equiparación de la actual base única de cotización del Régimen Especial Agrario, de modo que, a la referida fecha, ésta coincida con la base mínima que esté vigente en el RETA.

Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios

Dicha medida se hace compatible, además, con el establecimiento, dentro del RETA, de un «Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios», en el que se incluirán aquellos trabajadores que acrediten ser agricultores profesionales cuyas explotaciones

[151] Véase Memoria CES, capítulo II.3.2.2, *supra*.

agrarias no rebasen determinadas dimensiones. La inclusión en este sistema implicará la cotización por la base mínima vigente en el RETA con un tipo de cotización reducido, fijado en el 18,75 por 100.

Asimismo, en aras de potenciar los mecanismos que favorezcan la igualdad real entre hombres y mujeres —una de las aportaciones incorporadas a los objetivos del Pacto de Toledo en su revisión de 2004—, se contempla una reducción temporal de las cotizaciones sociales en favor de los cotitulares de explotaciones agrarias familiares.

Una reflexión en torno al RETA

En los últimos años, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) ha sido objeto de diversas reformas tendentes a su aproximación al régimen general en términos de contribución y de mejora de la acción protectora. Durante 2005, la protección social de los trabajadores autónomos ha venido siendo objeto de análisis en el contexto de una reflexión más profunda sobre el marco regulador del trabajo de los autónomos en España y su adaptación a las nuevas realidades[152]. Algunas propuestas derivadas de estas iniciativas se adentran en el terreno de la protección social, refiriéndose a cuestiones como la protección por cese de actividad, la jubilación anticipada y el trabajo autónomo a tiempo parcial.

3.2.5. **Evolución del sistema de pensiones**

La evolución de las pensiones, tanto en términos de gasto como de número de beneficiarios es otro importante factor determinante del equilibrio del sistema, junto a la evolución de la afiliación y los cotizantes al mismo. Entre 2001 y 2004 la Seguridad Social se ha beneficiado de la contención en el crecimiento de las nuevas incorporaciones de pensionistas, como resultado de la transitoria peculiaridad demográfica del menor tamaño de las cohortes de población nacidas en torno a la guerra civil española, que son las que han ido alcanzando en estos años la edad de jubilación. Esta situación cambia a partir de 2005, año en el que comienzan a incorporarse al sistema como pensionistas los nacidos después de aquellos años, que cada año irán siendo más numerosos.

[152] Informe de la Comisión de Expertos, designada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo, *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo*.

CUADRO III-21

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR CLASES

(Por número e incremento interanual en porcentaje, datos a 31 de diciembre)

Clases	2000	Increm. 2000	2001	Increm. 2001	2002	Increm. 2002	2003	Increm. 2003	2004	Increm. 2004	2005	Increm. 2005
I. permanente	792.620	–0,7	788.620	–0,5	787.390	–0,2	796.720	1,2	815.100	2,3	832.790	2,2
Jubilación	4.493.400	1,0	4.545.620	1,2	4.575.290	0,7	4.603.380	0,6	4.619.620	0,4	4.678.270	1,3
Viudedad	2.009.570	1,8	2.042.440	1,6	2.073.300	1,5	2.106.220	1,6	2.136.350	1,4	2.165.880	1,4
Orfandad	258.990	6,7	257.810	–0,5	267.270	3,7	271.300	1,5	266.560	–1,7	262.700	–1,4
F. familiares	44.310	–1,7	43.440	–2,0	42.530	–2,1	41.840	–1,6	41.010	–2,0	40.070	–2,3
Total	7.598.890	1,2	7.677.920	1,0	7.745.780	0,9	7.819.460	1,0	7.878.640	0,8	7.979.710	1,3

Fuente: MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. *Informe Económico y financiero.* Ejercicio 2006.

Repuntan los pensionistas

Desde el año 2001 se ha venido asistiendo a la contención del incremento interanual del número de pensiones en vigor, inferior al 1 por 100 en todos los años menos 2002, derivado del menor crecimiento de las pensiones de jubilación. El origen del mismo ha sido el menor número de altas producido por la llegada a la edad de jubilación de las cohortes menos numerosas nacidas durante la guerra civil. En 2005 se ha producido el ya anunciado cambio de tendencia, con un repunte en el incremento interanual del número de pensiones contributivas en vigor, que ha pasado del 0,8 por 100 en 2004 al 1,3 por 100 (cuadro III-21).

La mayor parte de ese aumento es atribuible al comportamiento de las pensiones de jubilación en vigor que pasan de haber aumentado el 0,4 por 100 en 2004 al 1,3 por 100 en 2005. Ello responde al considerable incremento (41,7 por 100) experimentado por el volumen de altas en jubilación en comparación con años anteriores en que esta variable se encontraba estabilizada e incluso en descenso en algunos regímenes. Comienza a notarse así la entrada en jubilación de las cohortes nacidas a partir de 1940, más numerosas que las de los años anteriores. El aumento de las nuevas altas ha sido apreciable en todos los regímenes, especialmente en el General (18,5 por 100).

Y mejora de la acción protectora

Unido a lo anterior, también ha influido en dicho incremento el reconocimiento de la compatibilidad de las pensiones del SOVI (tanto de jubilación como de invalidez) con las de viudedad, con

efectos de 1 de septiembre de 2005[153]. Con arreglo a esta nueva norma, la suma de las pensiones percibidas (viudedad y SOVI) no podrá superar el doble de la pensión mínima de viudedad para mayores de 65 años establecida en cada momento. En septiembre de 2005 se habían reconocido 10.050 pensiones SOVI de invalidez y 54.650 de jubilación, habiéndose actualizado la cuantía de alrededor de 6.000 pensiones SOVI.

Por otro lado, entre las iniciativas abordadas en 2005 que afectan a la ampliación del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, cabe destacar la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de determinados colectivos[154] así como la modificación del Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, que indirectamente incide en la Seguridad Social al ampliar el círculo de potenciales beneficiarios de las prestaciones de carácter derivado, como la viudedad o los complementos por cónyuge a cargo[155].

Incapacidad permanente y envejecimiento de la población activa

Mientras las pensiones de viudedad en vigor han seguido aumentando a un ritmo similar al de años anteriores, llama la atención el aumento de situaciones de incapacidad permanente en vigor que se registra en 2005 por segundo año consecutivo, truncando la tendencia decreciente registrada en los últimos años. El incremento del volumen de altas ha sido este año muy superior al experimentado por las bajas, en parte por el efecto de la compatibilidad establecida con el SOVI. La evolución de la incapacidad permanente también está vinculada a la estructura por edades de la población trabajadora, siendo una de las prestaciones que más puede acusar el envejecimiento de la población activa: hay que tener en cuenta que las mayores tasas de incapacidad corresponden a mayores de 55 años, cuya proporción entre los afiliados va en aumento. La tasa bruta de

[153] Ley 9/2005, de 6 de junio, para Compatibilizar las pensiones del SOVI con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

[154] Real Decreto 822/2005, de 8 de julio, por el que se Regula los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los clérigos de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España.

Resolución de 30 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 21 de noviembre de 2005, por la que se imparten instrucciones para la inclusión en el régimen general de la Seguridad Social de los abogados que mantienen relación laboral de carácter especial, en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre

[155] Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se Modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

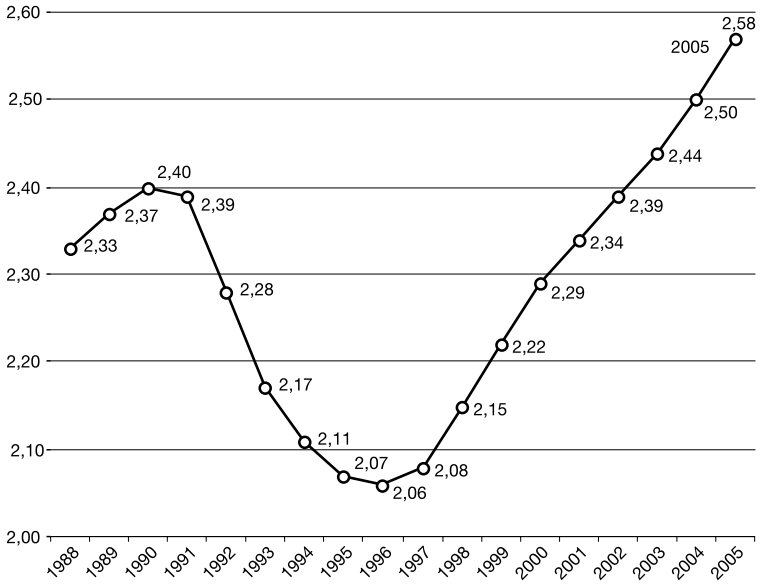
incapacidad permanente se sitúa en torno al 4,2 por 1.000 trabajadores. No obstante, los regímenes de trabajadores por cuenta propia registran una incidencia de altas con edad avanzada mucho mayor: si en el Régimen General la proporción de altas de trabajadores mayores de 55 años era en 2004 del 41,6 por 100, los regímenes de Hogar, Autónomos y Agrario registran respectivamente tasas del 69 por 100, 59,5 por 100 y 54,9 por 100 respectivamente.

Apenas un 1 por 100 de pensionistas extranjeros

Según la recientemente aparecida Muestra Continua de Vidas Laborales del MTAS, apenas un 1 por 100 de los pensionistas del sistema en el año 2004 eran de nacionalidad extranjera, procedentes de la Unión Europea en más del 70 por 100 de los casos. La evolución de esta proporción dependerá de la permanencia en el tiempo de los proyectos migratorios de los extranjeros afiliados al sistema en los últimos años, pero es muy probable que tienda a aumentar y a incorporar otras nacionalidades, por lo que habrá que prestar atención a la evolución de esta variable en el tiempo.

GRÁFICO III-19

RELACIÓN ENTRE NÚMERO DE AFILIADOS Y NÚMERO DE PENSIONISTAS, 1988-2005



Fuente: MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, *Informe Económico y Financiero.* Ejercicio 2006.

Pese al mencionado repunte del número de pensionistas, el resultado de la evolución expuesta es una relación todavía favorable entre el volumen de afiliados y de pensionistas, lo que se denomina tasa de dependencia económica del sistema y que, tras haber experimentado un importante deterioro entre 1996 y 2001, ha continuado su recuperación en 2005 (gráfico III-19).

Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y revalorización de las mínimas

En 2005 las pensiones se incrementaron según la evolución prevista del IPC para el ejercicio 2003-2004 (fijado en un 2 por 100) a lo que se añadió un 1,5 por desviación en el IPC de 2004, dando lugar al abono de un pago único en enero de 2005. Las pensiones mínimas han experimentado aumentos superiores a esos porcentajes: el 5 por 100 para las pensiones mínimas sin cónyuge a cargo; 6,5 por 100 con cónyuge a cargo y 3 por 100 las cuantías de las pensiones del extinto SOVI. Asimismo, se estableció una cuantía mínima para los pensionistas de incapacidad permanente cualificada con edades comprendidas entre sesenta y sesenta y cuatro años. En total, las pensiones mínimas han crecido un 8,5 por 100 en el caso de cónyuge a cargo y un 6,5 por 100 en mínimos sin cónyuge a cargo.

Relación altas/bajas de pensionistas: notoria elevación de las cuantías medias

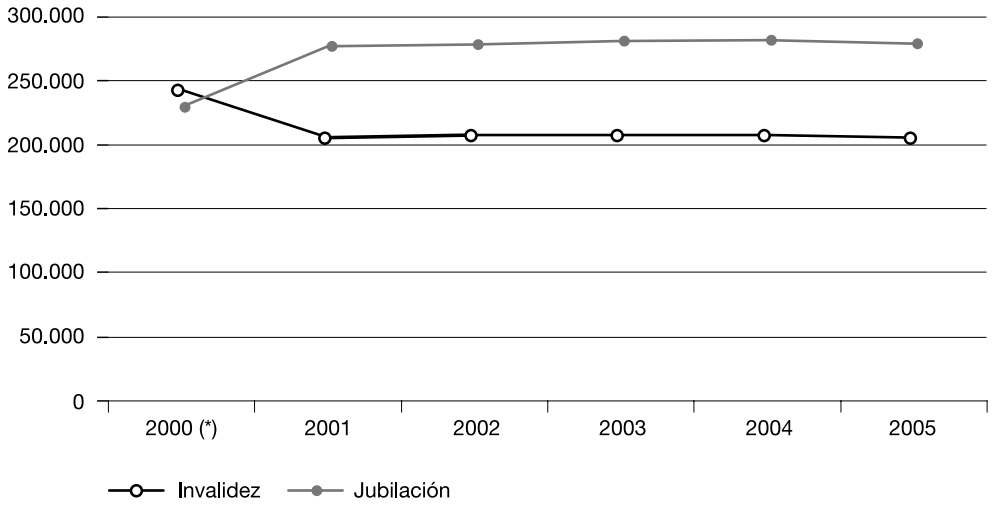
La evolución de las cuantías medias de pensión es otro factor relevante en términos de sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo. El incremento del importe mensual de pensión, aparte de la revalorización, es superior en muchos casos al crecimiento del número de pensiones. En términos reales, la evolución entre 1995-2000 alcanzó el 1,5 por 100 interanual, oscilando posteriormente entre el 3,1 en 2003, 0,3 en 2002 y 2,1 en 2004 y 2005. Especial consideración merece el efecto sustitución o el impacto económico derivado del movimiento de altas y bajas en pensiones. En 2005, en el Régimen General la pensión media de las nuevas altas en jubilación fue de 1.101,94 euros/mes, mientras que la pensión media de las bajas causadas era de 656,45 euros/mes. La cuantía media de las pensiones de jubilación en vigor del mismo Régimen era de 859,75 euros/mes.

Evolución de las pensiones: no contributivas

En los últimos años, el volumen de perceptores de pensiones no contributivas está estabilizado en torno a 475.000 pensionistas. En el 58 por 100 de los casos se trata de pensiones de jubilación, siendo los restantes pensionistas de invalidez. A partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2005, de 6 de junio, los pensionistas de invalidez no contri-

GRÁFICO III-20

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS



(*) Los inválidos con 65 años pasan a jubilados.
Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

butiva pueden compatibilizar la percepción de esta prestación con el trabajo remunerado, siempre que la suma de la cuantía de la pensión y de los ingresos obtenidos por el desempeño de la actividad no sean superiores, en cómputo anual, al importe anual del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), vigente en cada momento (gráfico III-20). Además, subsisten 33.101 beneficiarios de las antiguas pensiones asistenciales y 63.369 beneficiarios de la derogada LISMI.

Repunte de los complementos a mínimos

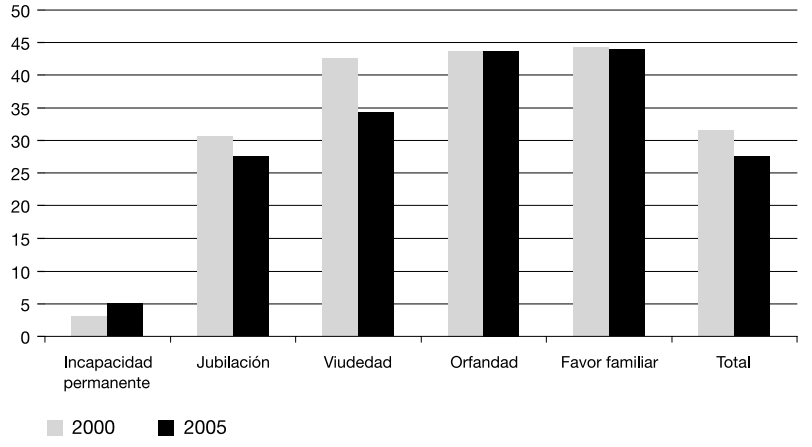
Alrededor de 2,2 millones de pensionistas (el 27,2 por 100 de las pensiones en vigor) perciben complementos a mínimos, un volumen similar al del año anterior, habiéndose registrado un ligero repunte en todos los tipos de pensión salvo en la viudedad. Esta última prestación sigue acusando los efectos de la elevación de las bases reguladoras consideradas para el cálculo de la prestación operada en 2002, a lo que se añade la nueva posibilidad de concurrencia de viudedad con SOVI.

Ambas circunstancias han contribuido a la disminución de perceptores de viudedad que se sitúan por debajo de la cuantía mínima.

El ligero incremento experimentado en 2005 en el número de perceptores de complementos por mínimos en los demás tipos de pensión es debido, fundamentalmente, a la elevación en este año de la cuantía de las pensiones mínimas, con el consiguiente aumento de los pensionistas que quedan por debajo de ese umbral, generando complemento de mínimos. A ello hay que añadir el establecimiento en 2005 de una cuantía mínima para las pensiones de incapacidad total cualificada, que también ha repercutido en un incremento del número de perceptores de esta prestación con complemento a mínimo, que se ha duplicado con respecto a 2004. Por clases de pensión, son la viudedad (34,2 por 100) y orfandad y favor de familiares (43,5 por 100) las que mayor proporción de pensiones con complementos por mínimos reciben. Por regímenes, el mayor peso de estos últimos se da en las pensiones derivadas de los Regímenes Especiales Agrario (51,8 por 100 por cuenta ajena y 44,7 por 100 por cuenta propia) y el Régimen Especial de Empleados de Hogar (54,9 por 100), seguidos del Régimen Especial de Autónomos (36,5 por 100), Régimen Especial del Mar (25,3 por 100) y, por último, el Régimen General (19,4 por 100) (gráfico III-21).

GRÁFICO III-21

PROPORCIÓN DE PENSIONES CON COMPLEMENTO POR MÍNIMOS 2000 Y 2005



Fuente: MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, *Informe Económico y Financiero.* Ejercicio 2006,

3.2.6. **Incapacidad temporal, maternidad y prestaciones familiares**

La evolución de las prestaciones económicas de duración determinada ha mostrado durante 2005 algunos rasgos destacables. Tras las pensiones, la incapacidad temporal es la principal prestación económica del sistema en cuanto a volumen de recursos vinculados. Las medidas de seguimiento y control de esta prestación, a fin de adecuar el gasto a la cobertura de situaciones reales, junto al aumento de las situaciones y colectivos protegidos determinan la evolución de esta prestación. En el caso de las contingencias comunes, las sucesivas medidas de control adoptadas surtieron efecto hasta 1999. Desde el año 2000 se viene asistiendo a un repunte del gasto por esta prestación, fundamentalmente vinculada a la protección de las contingencias comunes y al considerable aumento de la población afiliada al sistema. El incremento del 13,1 por 100 experimentado por el gasto en esta prestación en 2004 pudo estar vinculado a la mejora de la acción protectora —junto al incremento de la cotización— para los trabajadores por cuenta propia a partir de 2004, puesto que los mayores incrementos se produjeron en los regímenes especiales, en los que la prestación pasaba a percibirse a partir del cuarto día. Con datos de liquidación acumulados a diciembre de 2005, en dicho año el aumento del gasto habría sido del 10,3 por 100.

Por segundo año consecutivo, en septiembre de 2005 se establecieron nuevos acuerdos para el control de la incapacidad temporal entre la Seguridad Social y las Consejerías de Sanidad de las Comunidades Autónomas. A tal fin en 2005 se vincularon 274 millones de euros, destinados a aquéllas en función del grado de cumplimiento en los objetivos de control de la prestación[156].

En el caso de las contingencias comunes, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS y ISM) cubren al 44,8 por 100 de los trabajadores, proporción que disminuye al 5,9 por 100 en las contingencias profesionales. Respecto a estas últimas, son las Mutuas las que gestionan la cobertura de la mayor parte de los trabajadores: 95,5 por 100 de los que trabajan por cuenta ajena y 55,3

[156] El presupuesto contempla, además, 20,6 millones de euros como transferencia al Estado para deducción del Cupo del País Vasco y la aportación de Navarra. También prevé 10 millones de euros para otros convenios piloto.

por 100 de los que lo hacen por cuenta propia. En el caso de estos últimos, hay que recordar que los que hayan causado alta a partir del 1 de enero de 1998 y opten por formalizar la cobertura de incapacidad temporal deben hacerlo con una Mutua. Además, en el Régimen de Autónomos a partir de 2004 se abrió la posibilidad de suscribir la cobertura por contingencias profesionales, con carácter voluntario, posibilidad a la que se habían acogido 194.848 trabajadores[157] (el 6,6 por 100 de los afiliados a dicho régimen) hasta el 1 de julio de 2005.

Maternidad y riesgo por embarazo

En 2005 se tramitaron 299.605 prestaciones por maternidad, lo que representa un incremento del 7,1 por 100 con respecto a 2004, en línea con la creciente incorporación de mujeres al sistema de la Seguridad Social, a la leve pero constante recuperación de la natalidad en los últimos años y al incremento de otras situaciones asimiladas a la maternidad-paternidad biológica a efectos de esta prestación, como las adopciones y el acogimiento. Solamente el 1,7 por 100 de los padres se acogieron al disfrute de esta prestación. La proporción de nacimientos que genera prestación por maternidad se aproxima a los dos tercios.

Tras la aprobación a finales de 2001 de la norma que regulaba sus condiciones de ejercicio[158], las prestaciones de riesgo por embarazo aumentan progresivamente: de 1.591 reconocidas en 2002 a 4.903 resueltas en 2004. En cuanto a las prestaciones de pago único, en el mismo año se habían concedido 13.029 prestaciones por nacimiento del tercero o siguientes hijos y 7.178 prestaciones por parto múltiple (lo que representa, respectivamente un incremento del 5,3 por 100 y del 1,6 por 100). En conjunto, el gasto en prestaciones por maternidad y riesgo por embarazo ha aumentado el 9,8 por 100 en 2005.

[157] RD 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se Regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

[158] RD 1251/2001, de 16 de noviembre, por el que se Regulan las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo, que desarrollaba en este punto la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Prestaciones familiares

En el año 2005 se ha llevado a cabo la sistematización en una única norma de la regulación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social[159], que se encontraba dispersa en varias disposiciones que habían sido reformadas en los últimos años. Ello permite visualizar los instrumentos de la protección dispensada a la familia desde el Sistema de Seguridad Social, sin que se hayan introducido cambios en su configuración y alcance. En conjunto, tanto el número de asignaciones económicas periódicas por hijo a cargo reconocidas como de familias afectadas ha seguido una tendencia descendente: en diciembre de 2005 se hallaban reconocidas 717.993 prestaciones frente a las 702.746 registradas en la misma fecha del año anterior. Esta disminución se corresponde con la registrada por las asignaciones por hijos menores de 18 años sin discapacidad (557.355 en 2005 y 74.431 en 2004), pues las dirigidas a hijos con este problema, tanto menores como mayores de 18 años han seguido aumentando (145.391 en 2005 y 143.562 en 2004). Probablemente el origen de esta dispar evolución se encuentre en el límite de rentas para optar a las primeras, que no se aplica en el caso de las segundas.

Las excedencias por cuidado de hijo, que tienen naturaleza de prestaciones familiares y durante el primer año se consideran como tiempo de cotización efectiva, se sitúan en torno a las 14.000 al año.

Nuevo Reglamento de familias numerosas

Al margen de las ayudas desde el sistema de Seguridad Social, cabe mencionar que en 2005 se modificó la normativa reguladora de las familias numerosas[160]. Con ello se posibilita la efectiva aplicación de la Ley 40/2003, de Protección a las familias numerosas que introdujo modificaciones sustanciales en cuanto a la ampliación del concepto de familia numerosa (incorporando situaciones cada vez más frecuentes, como la monoparentalidad resultado de rupturas matrimoniales o la adopción y acogimiento), la nueva clasificación de las mismas y la creación de algún tipo de ayuda nuevo, como la bonificación en la contratación de personas cuidadoras. El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta

[159] Real Decreto 2274/2005, de 11 de noviembre, por el que se Regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

[160] Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se Aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas.

norma[161],valorándola, en especial, en cuanto a la introducción de criterios homogéneos para la obtención del título de familia numerosa, si bien subrayó la ausencia de nuevos o mayores beneficios en relación con la normativa preexistente. El número de títulos de familia numerosa reconocidos a finales de 2004 no llegaba a 200.000, una cifra que es resultado de la tendencia decreciente del número de títulos concedidos, paralela a la disminución de hogares con más de tres hijos. Al mismo tiempo, en cuanto a población protegida, se estima que a este tipo de beneficios sólo vienen acogiéndose entre una quinta y una cuarta parte del total de hogares potencialmente beneficiarios.

La existencia de ayudas complementarias de diversa naturaleza dispensadas por las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias en materia de asuntos sociales no impide que España siga ocupando, como se ha visto en el primer apartado de este capítulo, uno de los últimos lugares en la Unión Europea en cuanto al esfuerzo dedicado a este ámbito de las políticas sociales.

3.3. Previsión social complementaria

Planteamiento y orientaciones en el contexto comunitario

El desarrollo de la previsión social complementaria guarda relación con algunos de los objetivos señalados en el marco del método abierto de coordinación de las pensiones en el contexto de la Unión Europea. En particular, es evidente que una de sus finalidades primordiales es contribuir a permitir que las personas mantengan su nivel de vida después de la jubilación (objetivo 2). Además, el objetivo de asegurar una buena administración que proporcione a las pensiones la suficiente eficiencia, sostenibilidad, portabilidad y seguridad (objetivo 8) afecta no sólo a las pensiones públicas sino a los esquemas de pensiones privadas por capitalización.

Asimismo, la previsión social complementaria contribuye a apoyar el objetivo de compatibilidad de los sistemas de pensiones con los requerimientos de flexibilidad y seguridad del mercado

[161] Dictamen del CES 5/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se Aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas.

de trabajo; de modo que la movilidad y las formas atípicas de empleo no penalicen el nivel de las pensiones (objetivo 9). La propuesta de Directiva relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria presentada en 2005[162] conecta el papel de determinadas disposiciones de los regímenes complementarios de pensión con la remoción de obstáculos a la movilidad geográfica entre Estados miembros y dentro de un Estado miembro. La propuesta contempla medidas relativas a las condiciones de adquisición de los derechos de pensión, las condiciones de preservación de los derechos de pensión latentes, la transferibilidad de los derechos adquiridos, así como a la mejora de la información facilitada a los trabajadores sobre las consecuencias que la movilidad tiene para los derechos de pensión complementaria.

Aunque los regímenes públicos seguirán siendo la principal fuente de ingresos para los pensionistas en casi todos los países de la UE-25, las reformas adoptadas apuntan a que en el futuro los fondos de pensiones tendrán un papel destacado. El Comité de Protección Social de la Unión Europea estima necesario reforzar el nivel de información comparada existente sobre los fondos privados de pensiones, y sobre sus vínculos con las finanzas públicas —en especial a través del tratamiento fiscal que reciben— así como respecto a la interacción entre las pensiones privadas y las garantías públicas de ingresos de los pensionistas[163].

La extensión de los sistemas privados de pensiones varía considerablemente en los países miembros, en función de diferentes factores, entre los que cabe mencionar la legislación y las prácticas nacionales, los incentivos existentes, la tasa de sustitución de rentas de las pensiones públicas, o la propia madurez de los sistemas públicos y privados. El máximo nivel de cobertura (superior al 90 por 100 de la población activa) se da en Dinamarca, Suecia y Holanda. En un segundo grupo se incluyen los países en los que entre el 50 por 100 y el 90 por 100 de la población está cubierto

[162] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, *Implementación del programa comunitario de Lisboa: relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria,* COM (2005) 507.

[163] Informe del Comité de Protección Social, *Privately managed pension provision*, febrero de 2005.

por algún instrumento privado de previsión social: se trata de Alemania, Estonia, Hungría, Irlanda, Polonia, Eslovenia y Reino Unido, por orden de mayor a menor cobertura. Entre los países con una cobertura de entre el 10 y el 50 por 100 de la población activa se encontrarían República Checa, Francia y España (con una cobertura del 10 por 100 en el caso de la previsión social en el ámbito de la empresa y del 40 por 100 en el caso de los instrumentos individuales), seguidos del resto de los nuevos países miembros, Austria y Finlandia. Los países con menor cobertura (menos del 10 por 100) son Grecia, Italia y Portugal.

Planes de pensiones

Pese a las distancias que separan a España de otros países con mayor trayectoria en materia de previsión social complementaria, ésta viene mostrando un paulatino aumento. La suscripción en 2004 del plan de pensiones de la Administración General del Estado, al que probablemente seguirán los distintos niveles de las administraciones territoriales, supuso un impulso importante al desarrollo de la previsión social complementaria. El volumen de planes de pensiones registrados a 31 de diciembre de 2005 era de 3.216, lo que representa un aumento del 3,1 por 100 en relación al año anterior. Atendiendo a la modalidad de los planes de pensiones, parece que a medida que se va culminando el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones, el sistema de planes individuales está creciendo por encima del sistema de empleo, aunque ambos muestran importantes incrementos. Así, los planes de empleo continúan representando la mayor proporción (58,6 por 100) de los registrados. Sin embargo, continuando la tendencia observada en años anteriores, el mayor crecimiento (7,3 por 100) corresponde a los planes de sistema individual. El 69,4 por 100 de los planes corresponden al régimen de aportación definida; el 29,8 por 100 a la modalidad de sistema mixto y apenas el 1 por 100 son de prestación definida.

En total había 9,4 millones de partícipes del conjunto de planes de pensiones, cifra que puede incluir un número indeterminado de duplicidades por la posibilidad de pertenecer a más de un plan. El 80 por 100 son suscriptores de planes individuales, cuyos derechos consolidados representan el 60 por 100 del total, mientras el 10 por 100 de los partícipes lo son de planes de empleo, acumulando el 38,49 por 100 del total de la cuenta de posición agregada del sector.

CUADRO III-22

PLANES DE PENSIONES POR MODALIDAD, PARTÍCIPES Y VOLUMEN DE LA CUENTA DE POSICIÓN

Planes de pensiones	2001	2002	2003	2004	2005
Planes de empleo					
Número de planes inscritos	1.485	1.683	1.787	1.860	1.884
Partícipes	561.248	647.316	711.561	1.263.643	1.795.803
Cuenta de posición (Millones €)	19.130	22.106	24.001	25.563	28.027,80
Planes asociados					
Número de planes inscritos	228	240	243	242	240
Partícipes	122.793	122.142	133.942	107.355	91.709
Cuenta de posición (Millones €)	889	809	880	957	1.010,70
Planes individuales					
Número de planes inscritos	737	852	918	1.018	1.092
Partícipes	5.122.329	5.735.686	6.339.518	6.931.740	7.561.610
Cuenta de posición (Millones de euros)	24.236	26.352	31.590	36.623	43.764,70

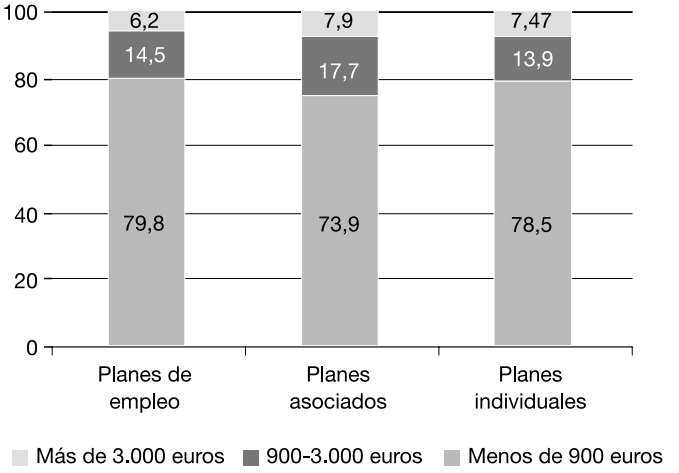
Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Planes y Fondos de Pensiones: Informe Estadístico, 2005.*

En cuanto a la edad de los partícipes, se observa que la mayor parte de ellos se concentra en el segmento de edad de 31-51 años: el 60,5 por 100 en el caso de los planes de empleo y el 55,7 por 100 en el caso de los individuales, seguidos en ambos casos del grupo de entre 52 y 60 años (20,6 por 100 en los planes de empleo y 27 por 100 de los individuales). El segmento más joven de población (menos de treinta años) está más representado en los planes de empleo (12,4 por 100) que en los individuales (6,4 por 100), invirtiéndose la situación en el caso de los mayores de 60 años: 6,6 por 100 de los partícipes de los planes de empleo y 10,9 por 100 de los individuales.

Atendiendo a los tramos de aportaciones, casi el 80 por 100 de los partícipes realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales, con ligeras variaciones según el tipo de plan (gráfico III-22). El 6,2 por 100 de los partícipes de los planes de empleo y el 7,5 de los de planes individuales realizaban aportaciones superiores a los 3.000 euros anuales. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estos porcentajes pueden diferir de la realidad, al no recoger de forma acumulada las aportaciones que un mismo partícipe pueda realizar a diferentes planes de pensiones.

GRÁFICO III-22

DISTRIBUCIÓN DE LOS PARTÍCIPES POR TRAMOS DE APORTACIÓN (Porcentaje)



Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Planes y Fondos de Pensiones: Informe Estadístico, 2005.*

Otros instrumentos de prevision social complementaria: mutualidades y seguros de vida/supervivencia

La previsión social instrumentada a través de seguros de vida está creciendo sobre todo a expensas de las modalidades individuales. Dentro de estas últimas, destaca la cobertura por fallecimiento, que al final de 2004 contaba con un volumen estimado de 12,5 millones de asegurados, casi el 11 por 100 más que el año anterior. En el caso de los seguros individuales de jubilación, el volumen de pólizas aseguradas se situaba ligeramente por debajo del año anterior, en torno a los 3,7 millones. Las modalidades de seguros de vida colectivos cuentan con unos 6,3 millones de asegurados: el 77 por 100 pertenecientes al seguro de cobertura por fallecimiento/invalidez y el resto a la modalidad de seguro de jubilación. Este último viene acusando un notorio descenso en los últimos años como resultado del proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones. En conjunto, en 2004 la rama del seguro de vida gestionó 116.254,36 millones de euros.

Las mutualidades de previsión social contaban en 2004 con unos 2,2 millones de mutualistas, habiendo gestionado en dicho año un volumen de activo de 21.742,5 millones de euros[164]. Hay que tener

[164] Confederación Española de Mutualidades, *Memoria de actividades 2004. Datos económicos*.

en cuenta, no obstante, que en estas cifras está comprendida tanto la actividad de previsión social complementaria como las funciones sustitutorias de la Seguridad Social que desarrollan estas entidades para algunos colectivos de profesionales.

Iniciativas normativas abordadas en el año

En el año 2005 se han aprobado algunos cambios normativos en el ámbito de la gestión de los planes de pensiones del sistema de empleo[165], derogándose la obligatoriedad de la norma general de representación paritaria del promotor/promotores en la Comisión de control de los planes de empleo, salvo que se hubiera adoptado otra composición en acuerdo colectivo. Dado que no siempre es viable la adopción de dichos acuerdos y teniendo en cuenta la alteración de las condiciones preexistentes que posibilitaron la constitución del plan en muchos casos, el Real Decreto reconduce la obligación de adaptación a lo previsto en el artículo 7.3 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones únicamente a los requisitos mínimos para la adopción de acuerdos relativos a determinadas materias. Por otra parte, el Real Decreto amplía el plazo de exteriorización de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación, los conocidos como «premios de jubilación» o denominaciones similares, establecidos en convenios colectivos sectoriales o supraempresariales, vinculados a la permanencia del trabajador en la empresa o sector hasta la jubilación, y consistentes en una prestación pagadera por una sola vez en el momento del cese por jubilación. Se regulan, asimismo, algunas condiciones técnicas de los contratos de seguro y planes de pensiones que instrumenten estos compromisos.

Creación del registro de seguros de vida

Otra novedad normativa del año vino dada por la creación del Registro de Contratos de Seguros[166] de cobertura de fallecimiento. Con este registro se pretende facilitar los derechos de cobro de los posibles beneficiarios de estos seguros en caso de fallecimiento del tomador o del asegurado, pues con frecuencia se dan situaciones en que aquéllos desconocen la existencia del seguro. Cada vez más, éste se suscribe con ocasión de la contratación de operaciones y servicios muy variados (seguros de vehículos a todo riesgo, préstamos hipote-

[165] Real Decreto-Ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se Modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación

[166] Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre la Creación del Registro de Contratos de Seguros de cobertura de fallecimiento.

carios, seguros adjuntos a paquetes turísticos, tarjetas de crédito, etc). Entre las exclusiones de la norma figuran los seguros que instrumentan compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y los contratos suscritos por mutualidades de previsión social que actúen como instrumento de previsión social empresarial.

3.4. Atención sanitaria: población protegida, gasto y sostenibilidad

Durante el año 2005 la atención sanitaria, como uno de los pilares del modelo español de protección social, ha cobrado protagonismo debido al debate reabierto en torno a la suficiencia y sostenibilidad del modelo de financiación sanitaria. En el conjunto del sistema de protección social, la sanidad absorbe en torno al 30 por 100 del gasto total siendo, tras las pensiones, la segunda función en importancia conforme a esta variable. Por su carácter prácticamente universal en cuanto a la cobertura poblacional y la amplitud de los servicios prestados, la racionalización del gasto sanitario reviste una especial complejidad.

Con un volumen de gasto en torno a 46.930 millones de euros en 2004 (1.086'39 euros *per cápita*), el gasto sanitario público total en España registra una tasa de crecimiento medio anual de un 8,8 por 100, por encima de la de actividad económica y de las otras funciones de la protección social. Entre 1999 y 2003 ha pasado a representar del 5,5 al 5,7 por 100 del PIB. Desde la finalización del proceso de transferencias en 2002, el 90 por 100 del gasto sanitario es gestionado por las comunidades autónomas. La participación media del gasto sanitario público real en el conjunto del gasto público total se situaba para las comunidades autónomas en el 37,6 por 100 en 2003. En ese mismo año existían 5.266 millones de euros de deudas pendientes de contabilizar, con desigual distribución entre las comunidades autónomas. Este problema, junto con otras cuestiones como el aumento de población protegida o el desigual comportamiento mostrado por distintas funciones de gasto, están en el origen del Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que aprobó el detalle de las medidas acordadas en el marco de la II Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, con especificación del reparto entre estas últimas.

El acuerdo supuso un incremento de unos 4.400 millones de euros adicionales en los 15 meses siguientes. Este aumento de recursos podría

aumentarse en un 40 por 100 si las comunidades autónomas hicieran uso de su capacidad normativa.[167]. La mayor parte de las medidas aprobadas como consecuencia de la Conferencia de Presidentes se orientan más a la subsanación de los déficit de caja registrados por las comunidades autónomas que a prevenir su reproducción a corto y medio plazo mediante la adopción de medidas de racionalización de la gestión del sistema (recuadro III-14). A este respecto, el Acuerdo únicamente contemplaba la previsión de elaboración de un Plan de Calidad del SNS con un presupuesto de 50 millones de euros, así como la de modificación de las funciones del Fondo de Cohesión Sanitaria incluyendo un incremento de 45 millones de euros en su dotación presupuestaria. Entretanto, durante 2005 no se han producido avances reseñables en el desarrollo de importantes medidas previstas en la Ley de Cohesión y calidad del SNS para la mejora y el funcionamiento del sistema, como la implantación del sistema de información del SNS o el catálogo de prestaciones básicas.

Análisis del gasto sanitario público 1999-2003

La elaboración del acuerdo fue precedido por un informe elaborado por un grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario creado para analizar sus causas, que culminó con una serie de propuestas de racionalización del gasto sanitario público. Para el periodo 1999-2003, los resultados de dicho análisis muestran como, desde el punto de vista funcional, los gastos de personal son la principal partida, representando el 45,3 por 100 en 2003. Las remuneraciones del personal se han incrementado de forma más acusada en las comunidades autónomas que asumieron las transferencias a partir de 2002, tendiendo a la equiparación con el resto. Sin embargo, dentro del conjunto, los gastos de personal han ido perdiendo peso a favor de las transferencias corrientes (fundamentalmente recetas), y del gasto en consumo intermedio, que suponían respectivamente el 24,5 por 100 y el 21,2 por 100 del total en 2003. Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, los componentes más importantes son la asistencia hospitalaria y especializada (53,7 por 100), seguido por farmacia (22,8 por 100) y atención primaria (14,1 por 100).

El incremento de la población protegida en más de 2,5 millones de personas en ese periodo, fundamentalmente por la inmigración, ha sido uno de los factores que se encuentran en el origen del crecimiento del gasto sanitario que explicaría según el aludido informe el

[167] Real Decreto-Ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se Aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria.

RECUADRO III-14

MEDIDAS APROBADAS EN LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Medidas adoptadas por la Conferencia de Presidentes de las CCAA celebrada el 10 de septiembre de 2006 y ratificadas por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 13 de septiembre de 2006)

- •Transferencias a las comunidades autónomas: 500 M€, a repartir conforme a los criterios establecidos por la Ley 21/2001 actualizando la población a 2004. Esta cantidad pasará a ser de 600 M€ en 2007.
- •Aportación a Baleares y Canarias para compensar las circunstancias del hecho insular: 55 M€.
- •El Gobierno de la nación incrementará los recursos disponibles por las comunidades autónomas para ayudarles a la reducción de la deuda sanitaria acumulada mediante una mejora del sistema de liquidación en una cuantía de 1.365 M€ en 2006. Esta ayuda se abonará también en el ejercicio de 2005 en idéntica cuantía.
- •Creación de un Fondo Presupuestario de hasta 500M€ anuales para apoyar a aquellas comunidades autónomas cuyos ingresos asignados a la Sanidad evolucionen por debajo del crecimiento del PIB nominal.
- •Transferencia del Gobierno a las CCAA de una cantidad estimada de 200 M€, para compensar la asistencia a residentes extranjeros. Adicionalmente, con carácter anual, transferencia a las comunidades autónomas por un importe estimado anual de 227M€ derivados del incremento de la imposición indirecta en los tributos sobre alcoholes y tabacos.
- •Incremento de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en relación con los impuestos indirectos sobre hidrocarburos, matriculación de vehículos y electricidad como instrumento útil para obtener los recursos que en cada caso procedan y expresión del principio de corresponsabilidad fiscal.
- •Incremento de la dotación presupuestaria del Fondo de Cohesión Sanitaria: 45 M€.
- •Transferencia de un importe estimado de 100M€ a las comunidades autónomas para compensar la atención por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales cubiertos sólo por el INSS,
- •Ministerio de Sanidad: 50 M€ para un Plan de Calidad del SNS.
- •La participación de las comunidades forales se realizará por minoración en el Cupo o Aportación del importe que resulte por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestarias, elevadas a nivel nacional.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

21,4 por 100 de la tasa de incremento medio anual entre 1999 y 2003. Mayor importancia tienen otros elementos como la evolución de los precios y el factor prestación real media por persona, que recoge el efecto de las variaciones en cantidad y calidad de los servicios sanitarios consumidos. Ambos factores explicarían, respectivamente, el 46,1 por 100 y el 32,5 por 100 de dicho incremento.

- El gasto sanitario público por persona protegida, ponderando el factor edad, se situaba en 2003 en 952 euros, con un crecimiento anual medio del 7 por 100 y habiendo aumentado desde el año 2000 la dispersión entre comunidades autónomas. Distintos factores explican el comportamiento del gasto en los distintos niveles de atención entre 1999 y 2003.

- En atención primaria, el volumen de población protegida es el principal factor de variabilidad del gasto, con algunas excepciones. Así, por ejemplo, en relación a su volumen de población, Cataluña gastó por encima y Madrid por debajo de lo esperado. El número de médicos de familia, indicador que presenta importantes diferencias en los distintos servicios de salud, está estrechamente relacionado con el gasto en este nivel.

- En asistencia especializada, el incremento de la actividad ha sido notable en el periodo observado. El número de consultas externas ha crecido a una tasa media anual del 2,3 por 100, la cirugía mayor ambulatoria lo hace al 16,75 por 100 y las urgencias atendidas aumentan al 4,5 por 100. El número de camas desciende, situándose en 2,95 en el último año. Existen importantes diferencias en los distintos servicios de salud en cuanto al índice de estancia media en relación a la complejidad de los procesos.

El gasto farmacéutico público total, incluyendo el hospitalario y el extrahospitalario pasó de representar el 27,7 por 100 en 1999 al 30,1 por 100 en 2003. En ese último año, el gasto farmacéutico hospitalario representaba el 37 por 100 de los consumos intermedios en asistencia especializada. Su elevada tasa de crecimiento medio anual (en torno al 18 por 100) y la elevada variabilidad entre los distintos servicios de salud parecen apuntar a diferencias significativas en los sistemas de gestión de compras hospitalarias.

Contención en 2005 del crecimiento del gasto farmacéutico

Pese a que, como se apunta en el informe mencionado, la prestación farmacéutica mediante recetas del SNS no es la única ni la principal causa de la tendencia creciente del gasto sanitario, su progresión en las últimas décadas, la importante proporción que representa dentro del total del gasto sanitario, junto con la mayor disponibilidad de la información sobre facturación en el SNS, han hecho que ocupe un lugar central en los distintos análisis sobre la gestión del sistema sanitario. Las iniciativas de contención del gasto sanitario se han dirigido en los últimos años prioritariamente a reducir el crecimiento del gasto en recetas. La situación en 2005 apunta a que se están obteniendo resultados en este ámbito, lo que no obsta para que se deban abordar medidas de racionalización de la gestión en otras áreas de intervención.

CUADRO III-23

EVOLUCIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	2001		2002		2003		2004		2005	
	Millones €	% var.	Millones €	% variación	Millones €	% variación	Millones €	% variación	Millones €	% variación
Aragón	230,7		256,2	11,1	283,7	10,75	302,4	6,6	321,2	6,2
Asturias	208,0	–	228,9	10,0	288,9	26,24	272,0	–5,9	285,4	4,9
Baleares	121,3	–	135,6	11,7	153,4	13,15	165,8	8,1	177,7	7,2
Cantabria	90,6	–	99,4	9,7	110,8	11,53	119,7	8,0	126,5	5,7
Castilla-La Mancha	333,3	–	369,9	11,0	425,8	15,13	446,0	4,7	474,6	6,4
Castilla y León	424,5	–	468,4	10,3	527,7	12,66	565,2	7,1	596,2	5,5
Extremadura	202,0	–	223,4	10,6	249,7	11,77	265,1	6,2	278,9	5,2
Madrid	714,3	–	801,2	12,2	907,4	13,26	971,5	7,1	1.034,5	6,5
Murcia	214,3	–	240,0	12,0	275,2	14,67	304,3	10,6	330,6	8,7
La Rioja	47,9	–	52,7	10,0	59,2	12,3	63,7	7,6	68,4	7,4
Ceuta	8,0	–	8,9	11,9	10,1	12,8	11,1	10,0	12,0	8,1
Melilla	5,8	–	6,6	14,5	7,7	15,4	8,4	9,0	9,1	8,9
INSALUD	2.602,0	9,2	–	–	–	–	–	–	–	–
Andalucía	1.274,4	6,9	1.381,7	8,4	1.523,6	10,27	1.616,9	6,1	1.663,2	2,9
Canarias	286,8	10,3	318,2	10,9	368,7	15,88	399,7	8,4	433,2	8,4
Cataluña	1.206,4	5,6	1.321,1	9,5	1.483,2	12,27	1.551,4	4,6	1.617,9	4,3
Galicia	546,3	9,1	595,4	9,0	656,6	10,28	689,6	5,0	734,9	6,6
Navarra	94,5	7,8	106,6	12,8	119,7	12,25	127,1	6,2	135,6	6,7
C. Valenciana	886,7	8,5	974,5	9,9	1.103,1	13,19	1.186,6	7,6	1.269,6	7,0
País Vasco	360,2	5,8	383,8	6,6	420,1	9,458	447,0	6,4	481,9	7,8
Total nacional	7.256,5	7,9	7.972,3	9,9	8.941,4	12,16	9.513,3	6,4	10.051,4	5,7

Fuente: MSC, Dirección General de Farmacia.

El incremento interanual del gasto farmacéutico en 2005[168] fue del 5,6 por 100, continuando la reducción de la tendencia ascendente de esta variable que ya se pudo apreciar en el año anterior (cuadro III-23).

En 2005 se ha facturado un 4,9 por 100 más de recetas que en 2004, un incremento que continúa la tendencia ascendente registrada en años anteriores, consecuente con la creciente importancia de una serie de factores, como el crecimiento de la población, el proceso de envejecimiento y la cada vez más extendida prescripción de medicamentos vinculada a políticas de prevención de enfermedades. La contención del crecimiento del gasto obedece a la tendencia decreciente desde 2003 del gasto medio por receta, que en 2005 apenas ha aumentado (0,6 por 100) con respecto a 2004, situándose en 13,8 euros por receta. Esta circunstancia hay que vincularla a la aplicación del sistema de precios de referencia —en cuyo entorno se factura el 25,2 por 100 del total del

[168] Datos provisionales de facturación de receta médica, acumulados enero-diciembre.

mercado de prescripción en unidades— así como con la rebaja lineal de precios de los medicamentos con que comenzó el año (4,2 por 100 en 2005)[169]. A finales de 2005 se inició la tramitación del Proyecto de Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que modifica la Ley del Medicamento de 1990, contemplando cambios importantes en la ordenación del sistema actual de financiación de la prestación farmacéutica ya anunciados en el Plan Estratégico de Política Farmacéutica aprobado en el año 2004.

En este contexto, del grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario que precedió al acuerdo de financiación de septiembre de 2005 surgieron varias propuestas de racionalización del gasto sanitario público, algunas de las cuales tienen que ver con mejoras en la gestión del sistema y se incorporarán al Plan de Calidad del SNS que ha sido aprobado ya entrado el año 2006 (recuadro III-15).

RECUADRO III-15

PROPUESTAS DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario)

- Introducción de mecanismos que permitan **frenar el ritmo de crecimiento de los consumos intermedios**: mecanismos de centralización de compras de los productos sanitarios de uso hospitalario en cada ámbito territorial. Refuerzo de las garantías de publicidad y libre concurrencia en las compras de los centros sanitarios públicos.

- **Farmacia extrahospitalaria**: extensión de guías farmacológicas, programas de «protocolización de la prescripción», implantación de sistemas de información independiente y de formación continua para los médicos, estrategia de financiación selectiva vinculada a la utilidad terapéutica de los medicamentos.

- **Concienciación de los usuarios** y refuerzo de las políticas de salud pública: fomento del uso racional de los recursos sanitarios, desarrollo de campañas informativas sobre el coste de los servicios.

- **Fomentar la colaboración de los profesionales**: elaboración y utilización de guías de práctica clínica comunes para todo el SMS que promuevan la eficiencia y la efectividad y permitan una reducción de la elevada variabilidad en la práctica clínica, en línea con el proyecto *Atlas de variaciones en la práctica médica del SNS*. Incentivos al incremento de la calidad asistencial y a la corresponsabilización de los diferentes componentes del gasto.

[169] 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 de 1990, 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 fueron objeto de recurso contencioso-administrativo presentado por Farmaindustria ante el Tribunal Supremo.

RECUADRO III-15 *(Continuación)*

PROPUESTAS DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario)

- **Fomentar la evaluación y la planificación de las políticas de recursos humanos** de los servicios autonómicos de salud. Creación de registros de personal sanitario de los servicios de salud.
- Reforzar el papel de las **Agencias de Evaluación de Tecnologías**.
- Aumentar los **recursos y la capacidad de resolución de la atención primaria**.
- **Desarrollar el Sistema de Información del Sistema Nacional de Salud** establecido en la Ley de Cohesión y calidad del SNS. Reforzar la homogeneidad de los datos de gasto y armonizar su recogida, implantación de una contabilidad analítica homogénea en todos los servicios de salud, completar los datos de población protegida con información procedente de la tarjeta sanitaria individual, ampliar la información normalizada sobre recursos que se centra actualmente exclusivamente en atención especializada, desarrollar la historia clínica electrónica y la receta electrónica, entre otras medidas.

3.5. Protección por desempleo

Como en años anteriores, en este apartado 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 durante 2005. Tras analizar la evolución de la protección por desempleo y de su tasa de cobertura, se aborda la evolución mostrada por el gasto público en protección por desempleo.

En el año 2005 el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo ascendió a 1.295.200, habiendo registrado un incremento del 2,6 por 100, casi dos puntos inferior al del año anterior como consecuencia de la moderación del desempleo registrado a lo largo del año (gráfico III-23).

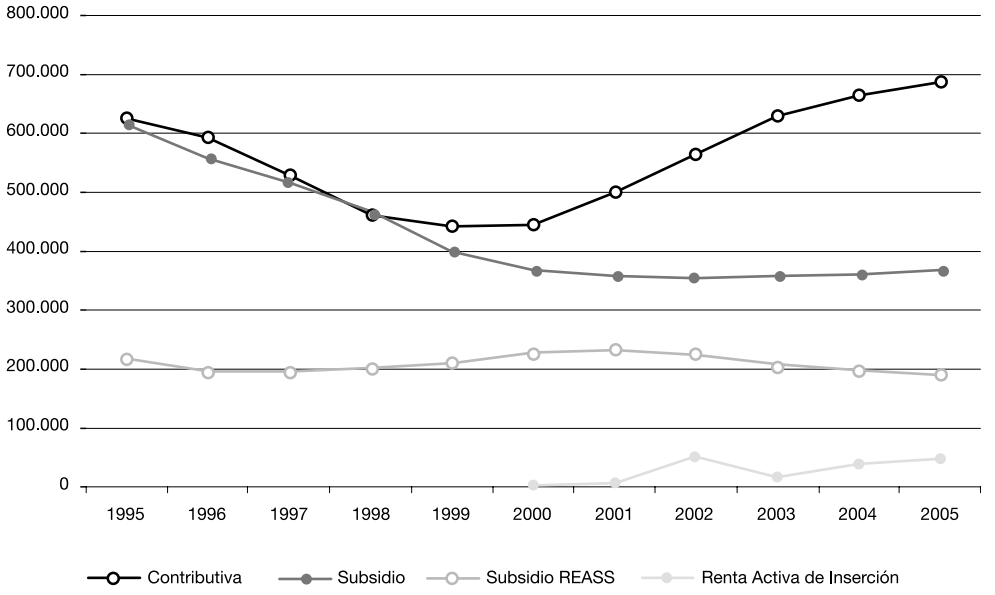
Tanto los beneficiarios de la prestación contributiva como del subsidio han aumentado, aunque a menor ritmo que en 2004, mientras el número de beneficiarios correspondiente a los trabajadores eventuales agrarios ha seguido cayendo, confirmando la tendencia decreciente iniciada en el año 2002. Por su parte, los beneficiarios del programa de Renta Activa de Inserción volvieron a aumentar por segundo año consecutivo.

Por sectores de actividad, sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios ni la renta activa de inserción por no disponer de datos

GRÁFICO III-23

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1995-2005

(Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, febrero de 2006.*

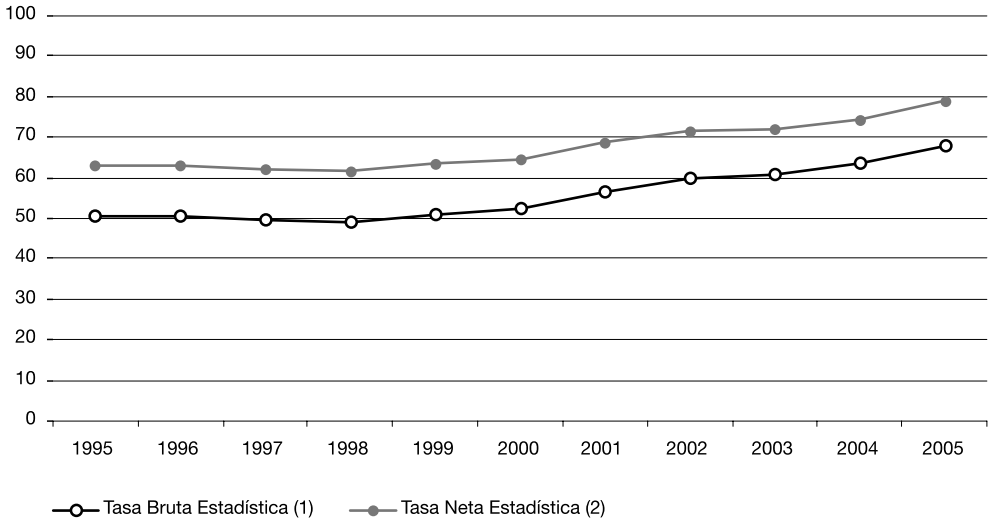
al respecto, el mayor número de prestaciones, debido al mayor volumen de empleo en el sector, se concentró en los servicios, sector que agrupa el 68,6 por 100 de las prestaciones contributivas y el 58,3 por 100 de las asistenciales. En el caso de las prestaciones contributivas, el mayor ritmo de aumento respecto al año anterior se encuentra en el sector agrario (22,0 por 100), seguido de los servicios (4,1 por 100), invirtiéndose éste orden en el caso de las prestaciones asistenciales (2,5 por 100 para los servicios y 2,4 por 100 para la agricultura). Los sectores industriales y de la construcción registraron una evolución de signo contrario entre las prestaciones contributivas y las asistenciales. Así mientras las primeras crecieron respecto a 2004 un 1,5 y 0,8 por 100 respectivamente, las segundas caen un 1,2 por 100 en la industria y un 2,8 por 100 en la construcción.

Por comunidades autónomas, la distribución de beneficiarios de prestaciones por desempleo presenta la misma estructura que se viene

GRÁFICO III-24

TASAS DE COBERTURA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 1995-2005

(Medias anuales, en porcentaje)



(1) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los de desempleo parcial y los de subsidio de trabajadores eventuales agrarios sobre total paro registrado en el INEM.

(2) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los de desempleo parcial y los de subsidio de trabajadores eventuales agrarios y los fijos agrarios, sobre paro registrado en el INEM, en industria, construcción y servicios.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, febrero de 2006.*

observando en los últimos años: el mayor número de prestaciones se abonó en Andalucía (213.900), seguida de Cataluña (181.300), Madrid (134.200) y la Comunidad Valenciana (108.200), habiendo crecido respecto al año anterior en todas ellas excepto en Madrid. De hecho, Madrid es la única comunidad que ha registrado una caída del número de perceptores respecto a 2004, cifrada en un 3,9 por 100.

La tasa de cobertura, resultado del cociente entre el número de prestaciones y el paro registrado, ha mantenido su tendencia creciente. En efecto, tanto la tasa neta como la bruta han crecido respecto al año anterior a un ritmo superior al 6,0 por 100 hasta situarse la primera en el 74,5 por 100 y la segunda en el 63,7 por 100 (gráfico III-24).

Nivel contributivo

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo ascendió a 687.000 en 2005, un 3,6 por 100 superior al año anterior. En la última década, el porcentaje de mujeres viene creciendo de forma ininterrumpida hasta situarse en 2005 en el 46,6 por 100 del total de beneficiarios, frente al 37,3 por 100 de 1996. Por lo que se refiere a la edad, el 76,8 por 100 se concentra en el grupo de 25-54 años, siendo la concentración de las mujeres en dicho tramo de edad algo más de diez puntos superior a la de los hombres (83,4 y 71 por 100 respectivamente). Por el contrario, el colectivo de mayores de 55 años representa casi el 20 por 100 de los beneficiarios en el caso de los hombres, mientras para las mujeres este porcentaje, si bien va creciendo lentamente, se sitúa todavía por debajo del 10 por 100.

Atendiendo a las causas del derecho para percibir dichas prestaciones, el 50 por 100 se debe a la extinción del contrato, aunque el peso de dicha causa va disminuyendo ligeramente año tras año. Igualmente ha disminuido, por tercer año consecutivo, el peso de los despidos reconocidos en acta de conciliación, un 21 por 100 inferior al de 2004 con lo que su peso se sitúa por debajo del 5,0 por 100. Por el contrario, en el cese por despido vuelve a aumentar el peso de los despidos por «otras causas», donde se incluyen situaciones tan dispares como el despido objetivo o la no superación del periodo de prueba, de manera que dicha causa de acceso a las prestaciones afecta ya a 256.000 beneficiarios de prestaciones contributivas, lo que representa un 37 por 100 del total.

Por lo que se refiere a la cuantía media bruta reconocida a los beneficiarios de las prestaciones de nivel contributivo, que incluye la cuota a la Seguridad Social a cargo del trabajador, su evolución ha sido similar a la observada el año anterior. Así, con un incremento del 3,3 por 100, se situó en 23,44 euros diarios, manteniéndose el diferencial entre hombres y mujeres en detrimento de éstas últimas. En efecto, mientras en media los hombres percibieron 25,73 euros diarios, las mujeres percibieron 20,81 euros aumentando el diferencial entre ambos colectivos hasta 7 euros para los tramos de mayor edad.

Por su parte, el periodo medio de derecho reconocido de dichas prestaciones se situó en 15,6 meses al año, ligeramente por encima

CUADRO III-24

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO, PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO, 2005 (Distribución por edad y sexo. Periodo en meses)

Edad	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-19	5,6	5,7	5,4
20-24	9,5	9,7	9,1
25-29	13,1	13,1	13,2
30-34	15,6	15,1	16,0
35-39	15,9	15,9	16,0
40-44	15,8	16,4	15,2
45-49	16,1	16,7	15,5
50-54	17,8	18,4	17,0
55-59	19,8	20,4	18,3
60 y más	21,2	21,6	20,1
Total	**15,6**	**16,0**	**15,1**

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal.

del registrado el año anterior (15,4 meses), con un perfil creciente en relación a la edad debido, como es de esperar, a las mayores carreras de cotización. El diferencial entre hombres y mujeres se mantiene prácticamente inalterado respecto a 2004, de forma que en media el de los hombres supera al de las mujeres en un mes. Las mujeres tan sólo registran un periodo reconocido mayor que el de los hombres para el tramo de edad de 30-34 años (16 meses frente a los 15,1 de los hombres) y similar para el tramo de edad comprendido entre los 35 y 39 años (16 meses).

Nivel asistencial

En 2005, los perceptores del subsidio por desempleo fueron 367.236, habiendo aumentado un 1,2 por 100 respecto al año anterior. Las mujeres representaron el 54 por 100 del total, 2 puntos más que en 2004. El mayor número de beneficiarios se concentra para ambos sexos en el tramo de edad de 55-59 años, si bien el peso de dicho tramo de edad es sustancialmente superior en el caso de los hombres (36 por 100 frente al 20 por 100 en el caso de las mujeres). En efecto, atendiendo a los pesos por tramos de edad, se observa que mientras para los hombres la mitad de los perceptores se encuentran en los tramos de más de 50 años, en el caso de las mujeres la mitad de los perceptores se sitúan entre 16 y 39 años, en coherencia con las diferencias por género en las carreras profesionales que reflejan un mayor tiempo en activo en el caso de los hombres y menores periodos cotizados para las mujeres.

Subsidio del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS)

Como viene sucediendo desde el año 2002, el número de trabajadores eventuales agrarios perceptores del subsidio retrocedió hasta situarse en 2005 en 191.300, lo que supone una caída del 3,0 por 100 respecto al año anterior. Si bien este retroceso se está produciendo tanto para hombres como para mujeres, se observa en los últimos años un ritmo sustancialmente superior de caída en el colectivo de hombres, de forma que el peso relativo de las mujeres sigue aumentando hasta situarse ya en el 60,7 por 100 del total. Por edades, se mantiene la tendencia observada en años anteriores, de forma que en torno al 65 por 100 de los perceptores agrarios tienen entre 25 y 54 años, mientras el peso del colectivo mayor de 55 años avanza ligeramente hasta situarse en el 31,7 por 100, un punto por encima del registrado el año anterior, no observándose sin embargo diferencias sustanciales por sexo.

Renta Activa de Inserción

Sin duda lo más significativo este año han sido las modificaciones normativas introducidas mediante el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, por el que se Regula el programa de Renta Activa de Inserción para el año 2005. Las principales modificaciones respecto a los programas anteriores se centran en: a) la ampliación de la duración máxima de la percepción de la renta que pasa de 10 a 11 meses, b) la creación de una ayuda para incentivar el trabajo para los perceptores admitidos al programa que realicen un trabajo a tiempo completo por cuenta propia o por cuenta ajena[170], y c) la reducción del periodo de espera para iniciar el devengo de la renta, que pasa de tres meses a uno.

Si bien es pronto para analizar el efecto de dichos cambios, el número de participantes admitidos en el programa de Renta Activa de Inserción volvió a aumentar en 2005, por segundo año consecutivo, hasta situarse en 49.700, un 26 por 100 más que el año anterior.

Gasto púlico en desempleo

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, el presupuesto destinado a prestaciones por desempleo en 2005 ascendió a 13.062,6 millones de euros, un 5,5 por 100 superior al del año anterior (cuadro III-25).

[170] Dicha ayuda será aplicable por un periodo máximo de 6 meses y su cuantía equivaldrá al 25 por 100 de la renta percibida, quedando excluidos los contratos de inserción y los contratos subvencionados por el Servicio Público de Empleo Estatal.

CUADRO III-25

GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2005 (Liquidación provisional del presupuesto de gastos del SPEE. Prestaciones a los desempleados —Programa 312 A—. Millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Obligaciones reconocidas	% Ppto.
Prestaciones contributivas	6.602,4	306,0	6.908,4	6.877,3	99,6
Subsidio	1.609,9	153,0	1.762,9	1.755,1	99,6
Subsidio REASS	836,8	55,0	891,8	887,1	99,5
Cuotas beneficiarios prestac. contributivas	2.777,0	117,0	2.894,0	2.882,2	99,6
Cuotas beneficiarios subsidio	349,6	11,0	360,6	359,0	99,6
Renta activa inserción	300,0	–55,0	245,0	221,2	90,3
Total	**12.475,6**	**587,0**	**13.062,6**	**12.981,9**	**99,4**

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal. Datos a 31 de diciembre de 2005.

A 31 de diciembre de 2005, se había ejecutado el 99,4 por 100 del presupuesto, observándose una ejecución superior al 99 por 100 en todas las partidas, excepto en la relativa a la Renta Activa de Inserción. Hay que señalar, sin embargo, que mientras en 2004, a final de año se había ejecutado tan sólo el 60 por 100 en relación con dicha partida, en el 2005 se ha ejecutado el 90 por 100. En este mejor resultado, ha debido influir sin duda la reducción, introducida este año, del tiempo de espera para realizar el devengo de la prestación que ha pasado de tres meses a uno. No obstante, sigue llamando la atención que a pesar de haber aumentado el número de beneficiarios de dicho programa, y haberse introducido una ayuda adicional para incentivar el trabajo, vuelva a ser la única partida presupuestaria que registra una reducción respecto a lo inicialmente presupuestado, cifrada en esta ocasión en un 18,3 por 100, el doble que la reducción observada en 2004.

3.6. Servicios sociales

Los servicios sociales se encuentran en pleno proceso de transformación en Europa como consecuencia de los cambios sociodemográficos que experimenta a lo largo de todo su territorio. La constatación de uno de esos cambios dirige el sentido de la transformación: el crecimiento de la población de edades avanzadas. Además, de acuerdo con todas las estimaciones, ese cambio va a continuar produciéndose en las próximas décadas con el consiguiente incremento de la demanda de servicios específicos para personas mayores. No se olvide que esta

pauta de transformación demográfica coincide en el tiempo con otras de orden social y cultural que, como la generalización del trabajo extradoméstico de las mujeres, a la que acompaña una cierta transformación de los valores, multiplican las necesidades de atención fuera de las redes familiares. Por ello la atención a las personas de edad avanzada se configura como la actividad con mayor desarrollo y con mayores perspectivas dentro del sector de los servicios sociales.

Partiendo de esta ineludible realidad común, puede decirse que en la actualidad coexisten en la Unión Europea varias corrientes de atención a través de los servicios sociales, que parten de dos escenarios distintos. Así, los países de Europa Occidental cuentan con un modelo social ampliamente consolidado, mientras que los de Europa Central y Oriental dan ahora algunos importantes pasos para acercarse a ese modelo a partir de las reformas de sus sistemas sanitarios.

Desde el punto de vista de la provisión, los servicios sociales en la Europa de los quince han sufrido en las dos últimas décadas notables cambios auspiciados por nuevas disposiciones legales, y aunque las experiencias en este campo son variadas, existen algunos rasgos compartidos. Así, es cada vez mayor la implantación del sector privado con y sin ánimo de lucro, que se refleja en la reducción del número de horas de atención prestadas por los gobiernos locales, como en el caso de Reino Unido, donde entre 1997 y 2002 se redujo en un 30 por 100. O en el de Suecia, donde el sector público se ha visto en la necesidad, desde que entrara en vigor la Ley de servicios de 1992, de competir con el privado, poniendo en funcionamiento un sistema de medición y garantía de calidad de los servicios. Es también más frecuente cada vez el abandono de la provisión directa de servicios por parte de las corporaciones locales, que tienden a limitar su actividad a la planificación y la puesta en marcha. En cuanto a la financiación, la generalizada percepción de la necesidad de reducir el coste de la oferta del sector público —es manifiesta la preocupación común por alcanzar el objetivo de equilibrar el coste con una asistencia de calidad para todos los ciudadanos— ha movido a importantes cambios en los servicios sociales en los últimos años. La implantación de seguros de atención para los cuidados de larga duración y la cada vez menos frecuente cobertura contributiva de dichos cuidados son algunos de los rasgos más destacados, que junto con el sistema de copago, esto es, la cobertura de una parte importante de los costes de la atención por parte del Estado, con la participación de

los usuarios hasta completar su financiación, dibujan los perfiles actuales de los servicios de atención de larga duración.

En Europa Central y Oriental la situación es distinta. Sólo recientemente han empezado a detectarse algunos cambios de orientación que son debidos fundamentalmente a las reformas sanitarias emprendidas y al abordaje del problema de la insuficiente atención a las personas dependientes de edad avanzada.

3.6.1. **Principales tendencias del sistema**

La aproximación a los rasgos básicos del sistema se realiza con la información que el MTAS proporciona anualmente acerca de las entidades que desarrollan su actividad en el campo de los servicios sociales y que se encuentran vinculadas a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social y a las distintas administraciones autonómicas a través de los registros, la tutela o subvención, así como a las subvenciones de la Administración General del Estado que se conceden a las entidades.

CUADRO III-26

NÚMERO DE ENTIDADES Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS

Colectivos	2000	2001	2002	2003
Total	**15.797**	**17.909**	**17.879**	**17.638**
Conjunto de la población	3.298	3.702	3.688	3.816
Familia	551	289	221	271
Infancia	609	813	932	520
Juventud	252	426	390	376
Mujer	1.240	1.372	1.482	1.002
Personas mayores	5.721	6.723	6.647	6.932
Personas con discapacidad	2.249	2.592	2.431	2.417
Presos y ex reclusos	61	46	59	68
Minorías étnicas	225	212	213	217
Marginados	260	326	239	279
Toxicómanos	264	367	315	308
Refugiados y asilados	55	76	28	28
Emigrantes	107	186	235	263
Víctimas de catástrofes	51	46	32	13
Otros grupos	822	710	967	1.128
No consta	32	23	—	—

Nota: sin datos de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra. Datos incompletos de Aragón y Galicia.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales, 2004.*

CUADRO III-27

SUBVENCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO SEGÚN LOS COLECTIVOS ATENDIDOS

Colectivos	Subvenciones			Importe (miles de euros)		
	2001	2002	2003 (*)	2001	2002	2003
Total	**1.180**	**1.168**	**1.246**	**112.517,4**	**118.172,9**	**121.558,4**
Conjunto de la población	108	105	74	7.337,8	7.561,9	12.219,4
Familia	20	13	55	1.240,6	765,0	7.523,8
Infancia	107	119	86	9.288,6	10.606,8	18.632,1
Juventud	163	160	164	11.657,5	12.394,7	12.572,7
Mujer	186	186	187	9.747,2	9.688,2	11.857,1
Personas mayores	121	111	110	21.012,3	21.298,7	10.937,9
Personas con discapacidad	119	112	123	20.410,3	21.363,2	11.543,8
Presos y ex reclusos	33	37	42	2.686,5	2.661,8	5.707,0
Minorías étnicas	47	46	49	2.938,9	3.029,3	2.527,0
Marginados	30	40	40	4.886,2	5.916,1	2.891,9
Toxicómanos	83	80	85	5.821,0	4.664,0	5.576,3
Refugiados y asilados	68	–	–	8.708,7	–	–
Emigrantes	51	111	176	3.993,7	15.555,1	14.104,0
Víctimas de catástrofes	–	–	–	–	–	–
Otros grupos	44	48	56	2.788,2	2.668,1	5.479,4

Nota: sin datos de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra. Datos de Aragón y Galicia incompletos.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales, 2004.*

Una vez más hay que insistir en la dificultad para la realización de una evaluación exhaustiva de los servicios a través de esta fuente, pues a la gran heterogeneidad de los programas aplicados desde varias administraciones se une la falta de disposición de datos de varias comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra) y la incompleta información de algunas otras (para el año 2003 Aragón y Galicia). No obstante, se reitera el interés que reviste esta fuente para una aproximación a los colectivos atendidos por los servicios sociales.

Los datos ponen de manifiesto la preponderancia de dos colectivos, el de las personas de edades avanzadas y el de personas con discapacidad, sobre todo si se tiene en cuenta el número de entidades que ofrecen sus servicios a estos dos grupos. Sin embargo, el incremento registrado en los últimos años por las entidades especializadas en los primeros ha hecho que aumente la distancia entre ambos, siendo un potente indicio de la tendencia a la mayor dedicación de recursos para afrontar el envejecimiento de la población, que se

muestra como el fenómeno protagonista en el impulso que ha de experimentar el sector de los servicios sociales en España.

3.6.2. Los perfiles de los usuarios a través del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales

A los datos básicos se une este año la referencia al Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Dicho sistema recoge datos de las comunidades autónomas en las que ya se ha implantado (hasta ahora trece de ellas) y los organiza en una base que ofrece información estadística acerca del perfil de los usuarios de Servicios Sociales, de cada prestación básica, así como sobre las intervenciones profesionales y los recursos aplicados. La reciente publicación de las primeras explotaciones de esta base (con datos de 2004) permite, pues, abordar el análisis de los servicios desde la perspectiva de los beneficiarios y al mismo tiempo anuncia un sustancial progreso en el conocimiento del entramado de estos servicios para los próximos años. No obstante, todavía hay que esperar a que la implantación del sistema se complete, pues si es cierto que la mayor parte de las comunidades autónomas lo han puesto ya en marcha, el grado de implantación es muy dispar. Así, entre las comunidades suscriptoras de convenios para su implantación, Extremadura y Valencia son las que cuentan con un menor desarrollo, medido en términos del número de municipios en los que se ha establecido, en tanto que Murcia, Rioja, Asturias, Aragón y Navarra alcanzan casi la totalidad. Se trata, en cualquier caso, de un importante esfuerzo de explotación de registros administrativos, que requiere la conexión de varios niveles de administración (unidades de trabajo social, centros de servicios sociales, comunidades autónomas y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y que irá dando frutos más interesantes a medida que se vaya haciendo efectiva su total implantación.

Primacía de la demanda de información y orientación

Atendiendo al tipo de servicios demandados, los que se relacionan con la información y la orientación ocupan el primer lugar, suponiendo el 45 por 100 de las demandas cursadas en el año 2004. Este servicio, cuya finalidad consiste en facilitar el acceso del usuario al sistema, alude a la información sobre recursos existentes, e incluye la movilización de recursos, entendiendo por ello las acciones que el profesional debe llevar a cabo en relación con las instituciones que deben aplicar el recurso adecuado (ya sean servicios

CUADRO III-28

AYUNTAMIENTOS CON EXPEDIENTES DE SIUSS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad autónoma	Total municipios	Total municipios con SIUSS	Porcentaje en SIUSS
Andalucía	770	710	92,21
Aragón	730	686	93,97
Asturias	78	75	96,15
Baleares	67	15	22,39
Cantabria	102	19	77,45
Castilla y León	2.248	1.689	75,13
Comunidad Valenciana	541	64	11,83
Extremadura	393	33	8,40
Galicia	315	284	90,16
La Rioja	174	169	97,13
Madrid	179	96	53,63
Murcia	45	45	100,00
Navarra	272	252	92,65
Total	**5.914**	**4.197**	**70,97**

Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

sociales, educación, sanidad, o sistema de pensiones, entre otros). Constituye, por tanto, la puerta de entrada a la red de recursos sociales, lo que explica el mayor peso de su demanda sobre el resto de los servicios (cuadro III-29).

La categoría de prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio hace referencia a la atención que hace posible a las personas o los hogares el mantenimiento de su autonomía y el disfrute de la convivencia en situaciones en las que no es posible la realización de las actividades de la vida diaria, o cuando existen conflictos familiares que afecten a alguno de los miembros del hogar, poniendo en peligro la continuidad de la convivencia. Incluye servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia domiciliaria, ayuda a cuidadores de ancianos, ayudas técnicas, tratamiento psicosocial, etc. Dicha categoría acoge a un buen número de demandantes, constituyendo el 18 por 100 del total de la demanda.

Los recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia son básicamente complementos al resto de las prestaciones gestionados por los servicios sociales, para facilitar la atención a las necesidades de subsistencia relacionadas con el aloja-

CUADRO III-29

PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR TIPO DE DEMANDA

Grupo de demanda	Usuarios	% sobre el total
Información, orientación, valoración y movilización de recursos	548.398	44,62
Recursos complementarios para cobertura de necesidades de subsistencia	319.904	26,03
Prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio	221.795	18,05
Prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social	86.327	7,02
Prestaciones, actuaciones y medidas de alojamiento alternativo	52.512	4,27
Total	**1.228.936**	**100,00**

Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, 2005.*

miento, la alimentación, el vestido o cualquier otro vinculado con los mínimos para alcanzar un nivel de vida digno. Incluye pensiones no contributivas, prestaciones económicas individualizadas de emergencia, acogimiento familiar, prestaciones económicas regladas y ayudas para el alquiler de la primera vivienda, entre otras. Son siempre de carácter temporal y suelen acompañarse de otras acciones. Se trata de una modalidad con abundante demanda, en términos relativos (el 26 por 100 de los usuarios reciben este tipo de atención), que se sitúa en la segunda posición.

En cuanto a las prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social, que se orientan a los colectivos en situación de riesgo, con el objetivo de facilitar su reinserción familiar y social, tiene un peso reducido en el conjunto de las prestaciones.

Edades avanzadas y bajos niveles educativos

De acuerdo con la edad, el perfil de los usuarios es más bien provecto. Más de la tercera parte del colectivo de beneficiarios de servicios supera los sesenta años (36 por 100), la cuarta parte tiene entre treinta y sesenta (25 por 100), mientras que solo el 16 por 100 es menor de treinta años. El perfil dominante guarda coherencia, en este sentido, con la tendencia a la dedicación de más recursos para la atención a los ancianos con necesidades derivadas de situaciones de dependencia. Y todo apunta a una profundización en esa línea. La próxima aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia[171], que supondrá un notable

[171] Consúltese Memoria CES, capítulo III.2.5, *supra*.

CUADRO III-30

PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR SEXO Y EDAD

Grupos de edad	Varón	Mujer	Sin cumplimentar	Total
De 0 a 7 años	19.015	18.027	1.547	38.589
De 8 a 14 años	19.543	17.210	1.391	38.144
De 15 a 29 años	35.901	49.572	1.985	87.458
De 30 a 44 años	56.182	87.489	1.907	145.578
De 45 a 60 años	48.678	60.612	1.200	110.490
De 61 a 74 años	56.742	93.133	2.192	152.067
De 75 a 89 años	58.025	121.223	1.927	181.175
De 90 a 114 años	8.616	23.941	256	32.813
De más de 114 años	24	31	3	58
Sin cumplimentar	44.116	70.231	126.557	240.904
Total	**346.842**	**541.469**	**138.965**	**1.027.276**

Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

impulso al desarrollo de los servicios dedicados a esas personas, derivará en un aumento del volumen de la población mayor atendida, lo que aumenta la probabilidad de que ese perfil se consolide[172].

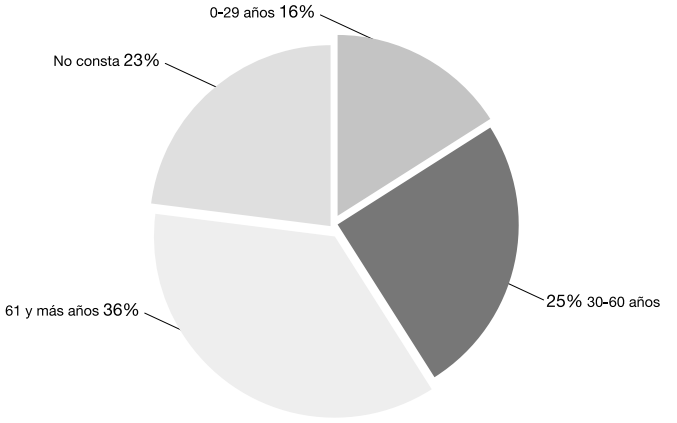
No obstante lo abultado del colectivo de edades avanzadas, los jóvenes y los menores de edad tienen una presencia insoslayable en el conjunto de la población atendida a través de los servicios sociales. Un 8 por 100 del total no alcanza los quince años y una proporción similar tiene entre dieciséis y treinta años (cuadro III-30).

La atención a familias desestructuradas, minorías étnicas, etc. aglutina probablemente a una buena parte de este colectivo, sin embargo, no debe descartarse la presencia de hijos de inmigrantes con necesidades añadidas que derivan de su déficit de integración. No en vano, los extranjeros residentes en España conforman un colectivo cada vez más presente en la población destinataria. Aunque hasta el momento actual no se han ofrecido cruces de variables que permitan confirmar esa y otras relaciones, es de esperar que en adelante sea posible profundizar en mayor medida en la definición de los perfiles, con datos más pormenorizados de los usuarios.

[172] En cualquier caso, los registros del SIUSS presentan todavía algunas trabas a la correcta y completa interpretación, al no recoger todos los datos de los usuarios. En concreto, casi el 24 por 100 de los casos registrados no aportan la edad, lo que excluye del análisis a la cuarta parte de la población beneficiaria, de la que, como mucho, se puede presumir una tendencia a las edades avanzadas.

GRÁFICO III-25

EDAD DE LOS USUARIOS



Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

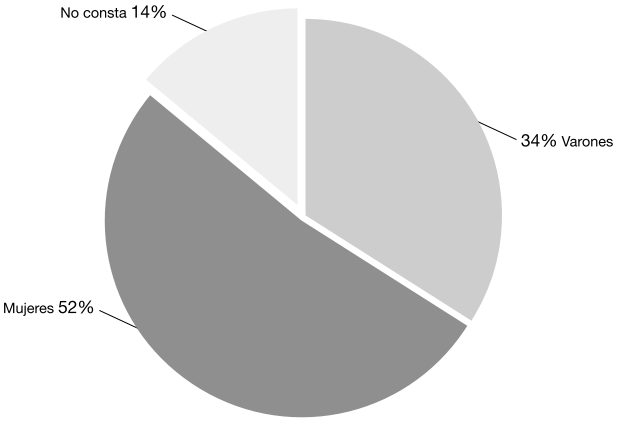
La existencia de programas específicos de atención a las mujeres, unida a la mayor longevidad de éstas, y a su consiguiente mayor presencia en el colectivo de ancianos atendidos, hacen que la población beneficiaria de servicios sociales se caracterice en la actualidad por su feminización[173]. Además debe tenerse en cuenta que un número importante de beneficiarios atendidos a través de programas dedicados a la familia son también mujeres, lo que contribuye a su mayor presencia (gráfico III-26).

Desde el punto de vista de la formación, el perfil de los usuarios se caracteriza por sus escasísimos recursos. Si se excluyen los registros sin cumplimentar, la mayoría no cuenta con los mínimos: cuatro de cada diez no tienen estudios y uno de cada diez no sabe leer ni escribir, en tanto que sólo dos poseen el certificado de estudios primarios (cuadro III-31).

[173] Una vez más surge el problema de la ausencia de datos de una proporción importante de los usuarios registrados. En el 14 por 100 de los casos no se recoge el sexo, por lo que la distribución porcentual entre varones y mujeres no puede sumar 100.

GRÁFICO III-26

SEXO DE LOS USUARIOS



Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

CUADRO III-31

PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR NIVEL DE ESTUDIOS

Nivel de estudios	Usuarios	% sobre el total
Sin cumplimentar	639.306	62,23
Adulto que sabe leer y escribir (sin estudios)	167.376	16,29
Con certificado estudios primarios o certificado escolar	80.768	7,86
Cursando enseñanza obligatoria (hasta 16 años)	39.173	3,81
Analfabeto	36.243	3,53
Otros	64.410	6,27

Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

Los rasgos ocupacionales son coherentes con el resto de los atributos sociodemográficos. Aunque los datos ofrecidos presentan el mismo problema de registro incompleto, tomando como base de cálculo la muestra con información que sí se ha completado, se advierte un incuestionable predominio de la falta de ocupación en el mercado de trabajo. En el 62 por 100 de los casos los usuarios declaran no tener ocupación, situación que parece encajar con el perfil femenino y de edad avanzada que revelan los datos anteriores (cuadro III-32).

CUADRO III-32

PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR OCUPACIÓN

Ocupación	Usuarios	% sobre el total
Sin cumplimentar	554.539	53,98
No aplicable	228.152	22,21
Ninguna	151.248	14,72
Trabajadores de servicios	23.289	2,27
Trabajadores de la agricultura y ganadería	20.891	2,03
Profesiones no clasificadas en el sistema	15.654	1,52
Ocupación irregular	9.516	0,93
Trabajadores de la industria	7.343	0,71
Trabajadores de la construcción	5.730	0,56
Empleado público	3.065	0,30
Trabajadores ambulantes	2.646	0,26
Directivos de empresas	1.355	0,13
Ocupaciones liberales	1.235	0,12
Empleados administrativos de empresas privadas	1.219	0,12
Trabajadores de la pesca	548	0,05
Técnicos de empresas	474	0,05
Fuerzas armadas	222	0,02
Trabajadores de la minería	150	0,01
Total	**1.027.276**	**100,00**

Fuente: MTAS, *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales,* 2005.

Por otra parte, los datos referidos a los sectores en los que se ocupan quienes se encuentra integrados en el mercado de trabajo muestran un predominio de los servicios y de la agricultura y la ganadería.

Emergencia de la población extranjera como colectivo a atender a través de los servicios sociales

La inmigración se ha convertido en los últimos años en un importante foco de interés para las administraciones e instituciones públicas, que han tenido que asumir el deber de facilitar la integración de un número creciente de personas llegadas de otros países con la intención de participar en el mercado de trabajo y de favorecerse de los mayores niveles de bienestar relativos existentes en España. No es de extrañar que, unido a la aprobación de planes de integración y a la puesta en marcha de programas específicos con el mismo objeto, se haya producido un incremento continuo, desde los primeros años de la década, de los recursos dedicados a los servicios sociales específicos para inmigrantes. Dichos servicios conforman una red constituida por centros de atención social para inmigrantes, cuya finalidad es facilitar la integración sociolaboral; red de apoyo, asesoramiento e información, que incluye servicios de información y orientación en las zonas de presencia significativa de inmigrantes, y centros de migraciones del MTAS, que desempeñan tareas tanto de información como de atención, acogida y formación.

Aunque de momento no es posible, con los datos del SIUSS, determinar la dirección de la evolución de la población usuaria desde el punto de vista de la nacionalidad, puede ofrecerse un dato panorámico que pone de manifiesto la importancia adquirida por la atención a extranjeros en la red de servicios sociales. Si bien la cuarta parte de los registros totales no recoge la nacionalidad del usuario, tomando solamente los datos registrales completos, un 8 por 100 de los usuarios posee nacionalidad distinta de la española, casi en perfecta consonancia con la proporción de extranjeros que recogen los datos del padrón. Marroquíes y ecuatorianos constituyen el grueso de la población extranjera usuaria (casi el 4 por 100 del total y alrededor del 50 por 100 de los extranjeros), aunque los colombianos y los rumanos tienen también una significativa presencia. El origen nacional de los usuarios es un dato de indudable interés puesto que las diferencias culturales, y en concreto las que tienen que ver con el idioma, así como otras particularidades atribuibles a las áreas de procedencia, condicionan la orientación de los recursos que se destinen a su integración social.

3.6.3. **Prestaciones básicas del sistema. El Plan Concertado 2003-2004**

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, que fue en los primeros años de su andadura un elemento fundamental en el desarrollo de los servicios sociales en España, cumple el objetivo de garantizar la cobertura de las necesidades sociales, tratando de adecuarse en todo momento a los procesos de cambio en la realidad social, previniendo las circunstancias que originan la marginación y promoviendo la plena inserción en la vida comunitaria.

A través de los Convenios Programa con las comunidades autónomas, que fijan los compromisos de cofinanciación, gestión, información y asistencia técnica, la Administración central asumió en su día el deber de destinar una cantidad específica en los Presupuestos del Estado para la financiación del Plan. Por su parte, las comunidades autónomas se comprometieron a efectuar aportaciones al menos de igual cuantía a las del Estado, en tanto que las Administraciones locales se encontrarían sujetas a las decisiones autonómicas a la hora de definir la cantidad de sus aportaciones.

Cobertura municipal y poblacional

De acuerdo con la Memoria del Plan para 2003[174], el número de municipios incluidos a lo largo de ese año asciende a 6.593, lo que supone 87 por 100 de las comunidades y ciudades autónomas concertantes. Con respecto a 2002 el porcentaje ha aumentado solamente en un punto, habiéndose incorporado veinticinco nuevos municipios. Si bien es verdad que el avance en los últimos años ha sido lento, debe tenerse en cuenta que el mayor impulso se dio en los primeros años de implantación, llegando en 1990 a un 80 por 100 de los municipios correspondientes a las comunidades autónomas con concierto.

Desde el punto de vista de la población de referencia, la cobertura alcanza al 97,7 de ésta, proporción que ya se había logrado en 1999 y que apenas ha experimentado variaciones desde entonces. Puede decirse, por tanto, que desde la perspectiva de la cobertura territorial y poblacional el Plan se encuentra en una fase de estancamiento en su desarrollo. A excepción de la Comunidad Valenciana, que desde 1997 ha cuadruplicado el número de corporaciones locales con cobertura de servicios sociales básicos, pasando de 93 a 376 y, aunque en una medida muy inferior, Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja, el resto de las comunidades autónomas no han experimentado variaciones. En el caso de Aragón las cifras de cobertura municipal han ido descendiendo a lo largo de estos últimos años, lo que se explica por el proceso de comarcalización, que modifica su organización territorial y administrativa y que ha supuesto la integración en una misma entidad local de varias de ellas, que hasta entonces gestionaban proyectos distintos.

No obstante lo anterior, es necesario recordar que en algunas comunidades la Red Pública de Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria no coincide con la distribución de equipamientos en el Plan Concertado, lo que sugiere la conveniencia de referir el examen de la cobertura a los proyectos que se han financiado. En 2003 se financiaron 1.189 proyectos, de los que 1.167 eran catalogados como Centros de Servicios Sociales. A ellos se suman doce albergues y diez centros de acogida.

Desde la entrada en vigor del Plan Concertado las corporaciones locales han sido las administraciones que mayores esfuerzos de

[174] MTAS, *El sistema público de servicios sociales*, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2003-2004

CUADRO III-33

COBERTURA POBLACIONAL Y MUNICIPAL. EVOLUCIÓN 1988-2003

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
2003	6.594	87	38.263.455	98

Fuente: MTAS, *El sistema público de servicios sociales,* Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2003-2004.

financiación han realizado, aumentando la cantidad relativa de sus aportaciones al sistema desde el año 1988. Con una suma de 372,8 millones de euros, en 2003 los municipios participaron en la estructura de financiación de los servicios sociales con un 58 por 100 del total, incrementando en dos puntos la realizada durante el ejercicio precedente. Las Administraciones autonómicas hicieron en 2003 una aportación total de 183,3 millones de euros, lo que supone un 28 por 100 del conjunto financiado, manteniendo un esfuerzo similar al de años anteriores, pero inferior al realizado en los primeros años de andadura del Plan. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales redujo un año más su contribución al funcionamiento y desarrollo de la red de servicios. Con una cantidad de 90,8 millones de euros, la Administración central aportó el 14 por 100 de los recursos financieros, habiendo reducido en un 2 por 100 su participación con respecto al año anterior (cuadro III-34).

Más allá de estas cifras promedio, existe, no obstante, una gran variedad de situaciones dentro de cada comunidad autónoma. Así, de acuerdo con la memoria del Plan, en Andalucía, Baleares, Cataluña, Canarias y Murcia los municipios aportaron incluso más del 64 por 100, mientras que Extremadura, La Rioja, Comunidad Valenciana y Ceuta se beneficiaron de niveles superiores de financiación por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, llegando a alcanzar hasta el 25 por 100.

CUADRO III-34

APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AL PLAN CONCERTADO, 1988-2003

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
2003	372,8	58	183,3	28	90,8	14

Fuente: MTAS, *El sistema público de servicios sociales,* Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2003-2004.

3.7. Atención a la dependencia

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. Es evidente que la pérdida de autonomía funcional vinculada al deterioro físico, psíquico o intelectual derivado principal, aunque no exclusivamente, del avance de la edad, no constituye un fenómeno de nueva aparición. Sin embargo, la confluencia del envejecimiento de la población (en su doble vertiente de incremento del porcentaje de personas mayores y de mayor longevidad) 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 a un problema consustancial a la propia naturaleza humana como es el de la dependencia. La Asamblea Mundial de la ONU sobre Envejecimiento celebrada en Madrid en el año 2002 consideró esta nueva perspectiva de la dependencia como una de las cuestiones más importantes asociadas al cambio demográfico.

El reconocimiento explícito de la necesidad de abordar el desafío de la protección a la dependencia en el contexto de la modernización

de los sistemas de protección social en el ámbito de la Unión Europea ha sido relativamente reciente. En el entorno comunitario, el concepto de dependencia se identifica con las nociones de «cuidados de larga duración» y «atención a las personas mayores».

Desde mediados de los noventa, distintos países han ido abordando de distinta manera el fenómeno de la dependencia. En un intento de simplificación, cabe destacar que 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 la necesidad de afrontar el fenómeno de la dependencia desde una nueva perspectiva. Este problema no fue directamente considerado en el contexto del Pacto de Toledo suscrito por la mayor parte de las fuerzas políticas en el año 1994 y a partir del que se desarrollaron las principales reformas encaminadas a la modernización del sistema de protección social en España, debido a la prioridad en aquel momento de garantizar la viabilidad del futuro del sistema de pensiones. Sin embargo, no tardaron en sucederse una serie de iniciativas desde distintos entornos e instituciones que desembocaban en la necesidad de abordar la protección en caso de dependencia.

Los agentes sociales no han permanecido ajenos a esta inquietud en torno al fenómeno de la dependencia. El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito en abril de 2001, dedicó su apartado VIII a la cuestión de la dependencia, considerando necesario «abrir un periodo de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el sistema de protección social en orden a que, antes de finalizar la legislatura pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango oportuno» y estableciendo, asimismo, la constitución de una Comisión de Trabajo para analizar y elaborar las propuestas respecto a la cobertura de las situaciones de dependencia.

En el año 2004, el Congreso aprobaba las conclusiones de la ponencia de seguimiento y renovación del Pacto de Toledo, que con-

sideraban ya la dependencia como una de las prioridades del futuro más inmediato, proponiendo configurar un sistema integrado que abordara globalmente el fenómeno de la dependencia, con participación de la sociedad y de la Administración Pública en todos sus niveles, definiendo el papel que debe desempeñar el sistema de protección social.

La población dependiente en España

Si bien la proporción de personas dependientes aumenta con la edad, la dependencia es un fenómeno presente en todas las fases de la vida. Dos terceras partes de la población con discapacidad para las actividades de la vida diaria tienen más de 65 años. Pero ello no significa que la dependencia sea exclusiva de los mayores. Al contrario, existe un importante segmento de la población menor de esa edad que precisa de apoyo para la realización de las actividades esenciales de su vida debido al padecimiento de discapacidades.

Con el objeto de estimar el esfuerzo que tendrá que realizar el Sistema Nacional de Dependencia, el Libro Blanco sobre la Atención a las personas en situación de dependencia en España propone una aproximación al volumen y composición del colectivo, tratando de definir un umbral de entrada en el sistema, así como una fórmula de graduación en varios niveles que sirvan de base para fijar los objetivos de intensidad y frecuencia de los servicios de atención. Tomando como referencia la experiencia de algunos países del entorno, el criterio acerca del umbral de entrada en el sistema español y los grados de dependencia se fijarán con arreglo al tipo de ayuda que la persona necesite y a la cantidad de ésta[175]. Por el momento, dado que no se ha establecido aún el baremo para determinar las situaciones de dependencia, no puede acotarse con precisión la población que habrá de beneficiarse de las prestaciones del futuro sistema. No obstante, de acuerdo con la información suministrada por la EDDES-99, el Libro Blanco ofrece una aproximación al volumen y las características de la población dependiente, advirtiendo, en todo caso, que se trata de una fuente basada en la autovaloración de los encuestados y que, por lo tanto, no se ajustará con exactitud a los datos que comiencen a recogerse después de la efectiva aplicación de los protocolos de reconocimiento a través de los equipos multidisciplinares.

[175] Para ello se aplicará un baremo que será aprobado cuando entre en vigor la Ley de Autonomía personal.

CUADRO III-35

ESTIMACIÓN DEL VOLUMEN Y LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE EN ESPAÑA

Grado de dependencia	Domicilios familiares			Residencias	Total dependientes	Porcentaje
	Varones	Mujeres	Total EDDES			
Gran dependencia	40.607	80.502	121.109	20.300	141.409	14,7
Dependencia severa	101.941	160.545	262.485	41.600	304.085	31,7
Dependencia moderada	177.745	298.551	476.296	38.100	514.396	53,6
Total	**320.292**	**539.598**	**859.890**	**100.000**	**959.890**	**100,0**

Fuente: MTAS, *Libro Blanco, atención a las personas en situación de dependencia en España,* 2005.

Hechas estas salvedades y tomando como referencia la definición de dependencia adoptada por el Consejo de Europa en 1998, según la cual ésta queda referida a «aquel 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 Libro Blanco apoya su estimación en el recuento de las personas que padecen una discapacidad severa o total para las actividades básicas de la vida diaria[176].

Sumando los tres grados de dependencia establecidos en el documento y adoptados en el Proyecto de Ley, la población dependiente en España estaría constituida por casi 960.000 personas, de las que el 14,7 por 100 serían «grandes dependientes», 31,7 por 100 «dependientes severos» y el restante 53,6 por 100, «dependientes moderados» (cuadro III-35).

Aunque la mayoría de estas personas reside en hogares familiares (89,5 por 100), no puede olvidarse que las residencias acogen a un número importante de personas que no pueden valerse por sí mismas. Según la estimación realizada por el MTAS, más de un 10 por 100 de los dependientes viviría de forma habitual en residencias, razón por la cual es necesario incorporarlas en el cálculo del volumen total de la población dependiente.

[176] Actividades básicas de la vida diaria: deambular sin medio de transporte; levantarse y acostarse; desplazarse dentro del hogar; asearse, controlar las necesidades; vestirse, desvestirse y arreglarse; comer y beber; reconocer personas y objetos y orientarse; entender y ejecutar instrucciones y/o tareas sencillas.

La previsión de los recursos necesarios para atender a un colectivo de cierta envergadura y con trazas de seguir en aumento requiere realizar una aproximación a los posibles escenarios demográficos para los próximos años. Según las estimaciones que recoge el Libro Blanco, el colectivo con mayor crecimiento para las próximas décadas vendría a ser el de los mayores de 65 años. Pero hasta el año 2011 no se registraría un aumento sostenido de dicho colectivo. A partir de 2020 el incremento se aceleraría merced a la llegada a la edad de la jubilación de las primeras generaciones del «baby boom». Sin embargo, las cohortes con mayor proclividad a la dependencia (las más longevas dentro del colectivo) mantendrán un crecimiento importante y sostenido en las dos próximas décadas.

No obstante, hay que tener en cuenta que la dependencia no deriva de forma automática de la edad, sino que se asocia también al desarrollo de hábitos poco saludables durante la vida, por lo que la extensión de hábitos más adecuados para el mantenimiento de un buen estado de salud, los avances médicos y las actuaciones preventivas muy probablemente traerán como consecuencia una reducción paulatina de la prevalencia de las situaciones de dependencia. Teniendo en cuenta estos factores, el Ministerio presenta en el Libro Blanco un panorama futuro de claro aumento del volumen del colectivo, de manera que en 2010 se habrá incrementado, sobre los datos de 1999, en más de 286.000 personas, cinco años más tarde habrá 413.000 más y para 2020 habrá que sumar más de medio millón a la cifra actual.

Primeros pasos en la creación del Sistema Nacional de Dependencia

Uno de los primeros compromisos del Gobierno en la nueva legislatura fue la creación de un sistema de atención a las situaciones de dependencia, materializado ahora en el Proyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal, cuyas líneas básicas son:

- El establecimiento de un nuevo derecho de ciudadanía que garantiza la atención y cuidados a las personas dependientes (personas mayores y personas con discapacidad grave).

- La garantía por parte del Estado a las personas que no puedan valerse por sí mismas del acceso a los servicios sociales según su grado de dependencia.

- El Sistema Nacional de Dependencia priorizará la prestación de servicios (ayuda a domicilio, centros de día, teleasistencia, ayudas técnicas, plazas residenciales, etc.).

- En los casos en los que no fuera posible, los beneficiarios podrán percibir una prestación económica vinculada para la contratación de un servicio en el mercado privado. Los cuidadores familiares podrán percibir una prestación económica y se incorporarán a la Seguridad Social.

Como resultado del trabajo desarrollado en la Mesa de Diálogo Social específica para abordar la cuestión de la dependencia, a finales de 2005 los agentes sociales, preocupados desde hace tiempo por las posibles maneras de encarar el fenómeno, firmaron con el Gobierno el «Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia», que ha constituido un impulso fundamental para la creación del Sistema Nacional de Dependencia, como una nueva modalidad de protección social del Estado. El contenido del Acuerdo se refiere a los principios en que se debe fundamentar el SND, el ámbito subjetivo del derecho a los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, la valoración y los grados de la dependencia, la configuración de carácter integral del sistema y las modalidades de servicios que podrán ser incluidas en el correspondiente catálogo, la aplicación progresiva del sistema así como los principios de su financiación, calidad del sistema, formación y cualificación de profesionales y cuidadores y dispositivos de vigilancia y alerta en casos de riesgos excepcionales.

3.8. Pobreza e inclusión social

3.8.1. **La pobreza en España: análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida**

La lucha contra la pobreza y la exclusión social sigue siendo un importante reto para la Unión Europea y los Estados miembros. El 16 por 100 de la población de la UE-25 se encuentra en riesgo de caer en la pobreza[177], después de transferencias sociales (gráfico III-27).

[177] La tasa de riesgo de pobreza para los individuos de más de 16 años por edad y sexo, se define como el porcentaje de personas cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.

Sin embargo, esta cifra promedio esconde variaciones considerables entre países. Los que registran riesgos más bajos (alrededor del 10 por 100) son algunos de los anteriormente socialistas (República Checa, o Eslovenia) y algunos países nórdicos (Suecia o Finlandia). España con un 20 por 100 se encuentra entre los países con mayor exposición al riesgo, siendo superada solamente por Grecia, Portugal e Irlanda. Pero esta medida de la pobreza es relativa; aunque algunos de los nuevos Estados miembros tienen unas tasas de riesgo de pobreza similares a la Europa de los 15, en términos monetarios[178] los umbrales de pobreza más bajos de algunos de estos países reflejan las peores condiciones de vida[179] que prevalecen en los mismos. Así, a pesar de que algunos de los nuevos Estados están bien posicionados con relación al riesgo de pobreza (gráfico III-27), nueve de los diez tienen un umbral por debajo de la media de UE-25 (15.913pps), mostrando estas diferencias la necesidad de reexaminar la medida del riesgo de pobreza relativa.

En España, a pesar del intenso crecimiento económico en la última década y de las iniciativas emprendidas en este ámbito, sistematizadas en los últimos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin), la tasa de población por debajo del umbral de pobreza relativa persiste y, sobre todo, el nivel de pobreza severa también ha dejado de descender, afectando aproximadamente a ocho millones de personas en el primer caso y a casi un millón y medio, en el segundo. Además, España se encuentra en el grupo de países con mayor desigualdad en la distribución de la renta de la Unión Europea, con tasas superiores a la media comunitaria, tanto si se acude a la relación entre el 20 por 100 más rico y el 20 por 100 más pobre (el primero tiene 5,3 veces la renta del segundo) como si se acude a un indicador tradicional de la desigualdad, el índice Gini (32 por 100). Asimismo, es el segundo país, después de Grecia, con el porcentaje de reducción de la tasa de pobreza por efecto de las transferencias sociales, distintas a las pensiones, más bajo de la UE-25.

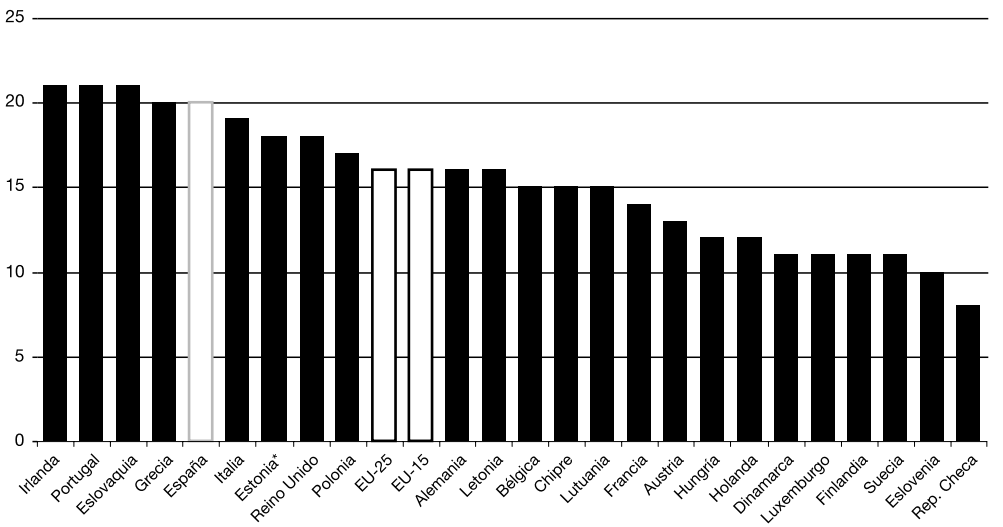
El perfil de este heterogéneo grupo que revela la reciente publicación de los resultados detallados de la Encuesta de Condiciones de

[178] En poder de compra estandarizada (pps) en un hogar compuesto por dos adultos y dos niños.

[179] Eurostat, «Income Poverty and Social Exclusion in the UE-25», Statistics in Focus, 13/2005.

GRÁFICO III-27

RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA UE-25, 2004



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales.*

Vida (ECV) del INE, muestra que el riesgo de pobreza es mayor en los segmentos de población que se encuentran fuera de la edad laboral, es decir, menores de 16 años y mayores de 65 (con el 29,6 y el 24,3 por 100 respectivamente); en los hogares monoparentales con hijos (40,3 por 100), en parejas con abundante descendencia (39 por 100) y unifamiliares (38,7 por 100); en las mujeres (20,8 por 100) y especialmente las mayores de 65 años (31,8 por 100); en la población sin estudios o con sólo estudios primarios (32,2 por 100); en las personas activas que se encuentran desempleadas (40,1 por 100), en las viven en alquiler (30,5 por 100) y entre las que perciben su estado de salud como malo o muy malo (32,5 y 31,5 por 100). Por comunidades autónomas, Extremadura y Andalucía (con un 37,0 y 31,1 por 100 respectivamente) son las regiones que registran las mayores tasas de riesgo de pobreza en España, mientras que las comunidades

con una menor proporción de población por debajo de dicho umbral son Madrid y el País Vasco (9,5 y un 11,2 por 100).

Por otro lado, aunque el empleo es un factor clave para la inclusión social, la participación laboral no siempre es suficiente para escapar de ella. La existencia de determinadas estructuras familiares o los bajos ingresos resultantes de un una gran variedad de problemas en los mercados laborales, han hecho surgir un grupo de trabajadores, denominados «trabajadores pobres», cuya reducción ya es uno de los objetivos de la Estrategia Europea para el Empleo (Directriz 8)[180].

En España, con datos del año 2001[181], la proporción de «trabajadores pobres» sobre el total de la población ocupada ascendía al 10 por 100, frente al 7 por 100 alcanzado de media en la UE-15. Además, en consonancia con la caracterización de los trabajadores pobres derivada de los menores ingresos resultantes de algunos problemas en la participación laboral y de determinadas composiciones de los hogares, el porcentaje de personas ocupadas con ingresos inferiores al umbral de pobreza es superior entre quienes tienen contrato de duración temporal (9 por 100), entre los que han trabajado menos de un año (12 por 100) o menos de treinta horas a la semana (11 por 100), y entre los que tienen un bajo nivel educativo (16 por 100). Siendo también más elevada, entre los que viven solos con uno o más niños (34 por 100) o los que viven con otros adultos que no trabajan y tienen niños a su cargo (24 por 100). Esta caracterización es similar a la europea, aunque la incidencia de la pobreza en estos grupos es mayor en el caso español, a excepción de los que tienen un trabajo temporal cuyo riesgo de pobreza es similar al de la media de la UE-15.

La atención y las condiciones de vida de las personas sin hogar

El fenómeno de la exclusión social alcanza su perfil más agudo en las personas sin hogar. En España esta población se estima en 21.900 personas[182] y en el ámbito de la Unión Europea, aunque no existe información oficial sobre el número de personas sin hogar, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar (FEANTSA) estima que superan el millón de personas.

[180] Decisión del Consejo 2003/578/CE, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

[181] Eurostat, Statistics in Focus, 5/2005. *In-Work Poverty.*

[182] INE*; Encuesta sobre las personas sin hogar (Personas), 2005*.

Respecto a las principales características de los centros que atienden a estas personas[183], la mayor parte se encuentran ubicados en municipios de más de 100.000 habitantes (61,5 por 100) y son de titularidad privada (72,8 por 100), teniendo además un 51 por 100 de los mismos como titular a una entidad religiosa. El gasto medio por centro asciende a 213.416 euros, pero los recursos financieros disponibles en los centros públicos (316.234 euros/centro) es casi el doble que en los privados (174.986). Destaca, además que el 56,8 por 100 de los centros tiene a las administraciones públicas como fuente única o mayoritaria de financiación. Por otro lado, más de la mitad de los recursos humanos de los centros es voluntario a tiempo parcial (56,2 por 100) y, sólo el 22,9 por 100 es personal asalariado a tiempo completo.

Las prestaciones más frecuentes que ofrecen los centros son de tipo asistencialista (información y acogida —79,6 por 100—, alojamiento —73,8 por100—, orientación —73,1 por 100— y restauración —69,7 por 100—), mientras que las prestaciones orientadas a la inserción social, tienen una menor presencia. El 54 por 100 de los centros dicen estar orientados prioritariamente hacia algún tipo de población, y en estos centros, los inmigrantes son el grupo de población más atendido (58,2 por 100), seguido de los alcohólicos (43,1 por 100) y drogodependientes (40,8 por 100).

La mayor parte de la red de alojamientos ofrecidos se concentra en albergues y alojamientos colectivos (83 por 100), siendo los pisos de acogida y las pensiones opciones menos frecuentes (13 y 24 por 100 respectivamente). La ocupación media es del 82,3 por 100 de la capacidad de la red (12.139 plazas en 2003) y su densidad es de 3.519 habitantes por plaza en el ámbito nacional, siendo las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Asturias, Galicia y Extremadura las que presentan los valores más altos, y las que menos La Rioja y Canarias.

Con relación a las personas sin hogar, el fenómeno más destacable de los últimos años ha sido la importante incorporación de población extranjera extracomunitaria. Esta incorporación que ha supuesto el aumento de su heterogeneidad, pues se ha rejuvenecido, se ha

[183] INE, *Encuesta sobre las personas sin hogar (Centros), 2003*. (En esta encuesta sólo se han considerado los centros ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes —619 centros—).

incrementado la presencia de mujeres y de familias, y se ha elevado el nivel formativo de estas personas. Así, los principales rasgos sociodemográficos que identifican a este complejo colectivo muestran que en la actualidad, a pesar de la reciente feminización, los varones siguen siendo mayoritarios (82,7 por 100), y que casi la mitad (48,2 por 100) son extranjeros, de los cuales además el 59,4 por 100 lleva menos de tres años en España. Según su origen, el grupo mayoritario es el de los africanos (43,6 por 100), seguido por los europeos (37,5 por 100) y los americanos (14,0 por 100). A pesar de la elevación del nivel educativo de este colectivo, su menor nivel respecto a la población general[184], pero sobre todo su escaso y difícil acceso al empleo son otros factores agregados de exclusión social. Así, el 75,7 por 100 se encuentra en situación de desempleo, a pesar de que la mitad de ellos declara estar buscando trabajo, y aunque el 12 por 100 tiene trabajo, el 68,1 por 100 lleva menos de seis meses en el empleo actual.

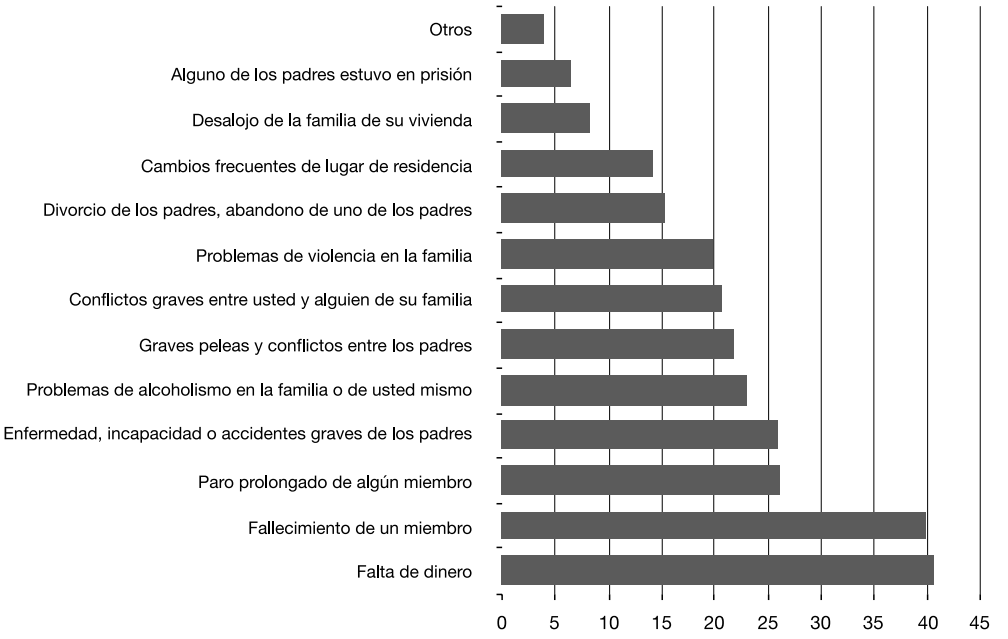
Respecto a su situación familiar, la soledad sigue siendo una de sus principales características. Ocho de cada diez de las personas sin hogar, o son los solteros (56,1 por 100) o han tenido alguna pareja y en la actualidad no la tienen (26,5 por 100) y, aunque casi la mitad tiene hijos (46 por 100), solamente una décima parte vive con ellos. Esta carencia de vínculos familiares junto a unos antecedentes familiares en algunos casos poco favorecedores, constituyen, además de otras insuficiencias de tipo formativo y laboral, claros factores que inciden en su vulnerabilidad y dificultan su inclusión social. Así, aunque la mayoría de las personas sin hogar ha vivido en una familia hasta los 18 años (72,3 por 100), y sólo un 8 por 100 ha vivido en una institución de acogida o con otras personas que no eran familiares; gran parte de ellos han convivido con situaciones familiares conflictivas con más frecuencia (gráfico III-28).

Otras problemáticas añadidas como la existencia de enfermedades graves o crónicas, el alcoholismo y las dependencias a otras drogas son elementos presentes en sus itinerarios personales. El 15,6 por 100 de las personas sin hogar declara tener mala o muy mala salud, el 29,1 por 100 tiene una enfermedad grave o crónica y el 24,7 por 100 ha tomado somníferos o tranquilizantes. En relación con el alcoholismo y el consumo de drogas, aunque un 30 por 100 se decla-

[184] El 6,7 por 100 de las personas se declara sin estudios, el 15,3 por 100 con estudios primarios o inferiores, el 64,8 por 100 tiene un nivel de educación secundaria, y el 13,2 por 100 estudios superiores.

GRÁFICO III-28

PERSONAS SIN HOGAR POR SITUACIONES FAMILIARES ANTES DE LOS 18 AÑOS



Fuente: INE, *Encuesta sobre las personas sin hogar (personas). Año 2005.*

ra abstemia y nunca ha consumido drogas, un 10 por 100 tiene un nivel alto o excesivo de consumo de alcohol y el 41,5 por 100 ha consumido alguna vez drogas. De los que consumieron alguna vez drogas en el último mes, el 48,5 por 100 ha consumido marihuana, el 19,4 por 100 cocaína, el 14,1 por 100 heroína y el 9,9 por 100 otros tipos de drogas. La prevalencia de politoxicomanías alcanza a un 6,2 por 100 de las personas sin hogar, y la incidencia de consumo es mayor en los hombres que en las mujeres.

La carencia de alojamiento propio es uno de los rasgos definitorios de este colectivo. Así, ocho de cada diez personas sin hogar carece de él, permaneciendo un 37,5 por 100 en esta situación más de tres años y un 21 por 100 entre uno y tres años. A pesar de esta situación, y de que el alojamiento es una de las prestaciones más frecuentes que ofrecen los

centros, sólo el 44,5 por 100 de la población sin hogar ha usado los servicios de alojamiento colectivos, siendo los más utilizados los albergues o residencias, mientras que el resto se aloja al margen de la red asistencial existente. Por tanto, pueden distinguirse dos tipologías de personas sin hogar: aquellas que han roto con las instituciones y la red social, instalándose de una forma bastante estable en la calle, entre los que se encontrarían las personas con problemas mentales; y las personas que, por diversos motivos, y de una manera en principio transitoria, alternan la calle con estancias en pensiones y/o albergues, como las personas con algún tipo de adicción, o los inmigrantes. Sin embargo, la utilización de los servicios sociales que hace este colectivo es mayor (el 81 por 100 estuvo alguna vez en un centro de día durante el mes anterior a la fecha de la entrevista y el 66,4 por 100 tuvo algún contacto en el último año con un trabajador social), a pesar de que el 60,6 por 100 opina que los servicios sociales le ayudaron poco o nada. Finalmente, otro dato destacable es que desde que se encuentran sin hogar, el 41,9 por 100 de las personas han sido insultadas o amenazadas y el 40,3 por 100 han sido robadas, mientras que el 47,6 por 100 del total ha sido denunciado o detenido alguna vez, siendo prácticamente la mitad de ellos condenado por los tribunales.

3.8.2. **El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2005-2006**

La obligación de los países miembros de la Unión Europea de elaborar PNAin procede de los compromisos adoptados en el Consejo Europeo de Lisboa, pero los Planes Nacionales para el periodo 2005-2006 han sido los últimos de estas características, pues como se ha visto anteriormente, la inclusión social se integrará a partir de 2006 en una nueva estructura de coordinación política en el ámbito de la protección social. En este marco, ha sido aprobado en septiembre del año 2005, el III PNAin para el periodo 2005-2006.

Sin embargo, esta nueva estrategia integradora no está exenta de dificultades, pues por un lado tal integración resta visibilidad a las propias actuaciones en pro de la inclusión social, y por otro, la vinculación entre el fomento de la inclusión social y la consecución de las prioridades en materia de empleo derivadas del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, puede derivar en una reducción de las metas hasta ahora propuestas en la lucha contra la exclusión. El crecimien-

to económico, el empleo y la formación son instrumentos de eficacia demostrada en la promoción de la inclusión social, pero éstos no son suficientes para prevenir y erradicar todas las situaciones de exclusión social, por lo que sigue siendo necesario que se mantenga una estrategia nacional de fomento de la inclusión social. La Comisión y el Consejo en el Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social de 2005 ha establecido las actuaciones prioritarias clave y los principales objetivos para el proceso de inclusión social para los Estados miembros y la Unión Europea (recuadro III-16).

RECUADRO III-16

PRINCIPALES PRIORIDADES RECOGIDAS EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL

ACTUACIONES PRIORITARIAS CLAVE

1. Aumentar la participación en el mercado de trabajo.
2. Modernizar los sistemas de protección social.
3. Abordar las desventajas educativas.
4. Erradicar la pobreza infantil.
5. Garantizar una vivienda digna.
6. Mejorar el acceso a servicios de calidad.
7. Vencer la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes.

CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE INCLUSIÓN SOCIAL

Objetivos para los Estados miembros.

— Establecer lazos más fuertes con las políticas económicas y de empleo.

— Reforzar la capacidad de aplicación.

— Insistir en los aspectos clave y fijar objetivos más ambiciosos.

— Reforzar el seguimiento y la evaluación de las políticas.

Objetivos a escala de la Unión Europea, la Comisión y el Consejo:

— Consolidar la integración de los objetivos de inclusión social en todas las políticas de la Unión Europea.

— Aprovechar mejor el potencial del MAC para obtener resultados reales.

— Hacer que los Fondos Estructurales sigan teniendo un papel crucial en la promoción de la inclusión social.

— Seguir desarrollando indicadores comunes y perfeccionar las fuentes de información.

Fuente: Comunicación de la Comisión, de 27 de enero de 2005. *Proyecto de informe conjunto sobre protección social e inclusión social* [COM (2005) 14 final].

La estructura y contenidos de este III PNAin son muy similares al anterior, ordenándose en cinco capítulos: 1.º Principales tendencias y desafíos desde 2003, 2.º Evaluación general de objetivos, prioridades y metas clave del PNAIN 2003-2005, 3.º Evaluación de medidas políticas y disposiciones institucionales del PNAIN 2003-2005, 4.º Buenas prácticas, y 5.º Actualización de medidas para 2005-2006, donde se establecen las líneas estratégicas de actuación, así como las medidas concretas vinculadas a cada uno de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, se incluye una tabla relativa a una primera estimación de esfuerzo presupuestario, referida a los años 2004 y 2005, y otra de indicadores

Las principales novedades de este Plan respecto al anterior se refieren al capítulo de principales tendencias y desafíos desde 2003, en el que se introduce un nuevo indicador sobre la pobreza en el trabajo, se hace referencia a la importancia tanto de la sostenibilidad como de la adecuación del sistema de pensiones, se incluye entre los grupos en situación o en riesgo de exclusión a la infancia y a los jóvenes, y se añade a la dimensión de género la de la edad, cuando es pertinente y significativa. Además, se contemplan nuevas actuaciones en el capítulo de actualización de medidas para 2005-2006, entre las que destacan: el impulso al sistema nacional de atención a la dependencia, el fomento de la vivienda protegida y el alquiler, y la elevación progresiva del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) a las pensiones más bajas y a las ayudas de emergencia social.

Para el año 2005 se estima en 21.233.104.017 euros el esfuerzo presupuestario vinculado a los distintos objetivos del Plan, lo que supone un incremento del 8,7 por 100 con relación a 2004. Además, en la tabla de indicadores que se adjunta al Plan, y que refleja la evolución (2002-2004) de los valores de los dieciocho indicadores de pobreza y exclusión social, conocidos como «indicadores de Laeken», se incluyen dos nuevos, uno referente a la tasa de riesgo de pobreza según la intensidad laboral de los hogares, y otro sobre la tasa de riesgo de pobreza entre la población con empleo. También se ha redefinido el indicador relativo a la población que vive en hogares con desempleo, para incluir la proporción de niños de edad comprendida entre 0 y 17 años, y también el concerniente a la tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situaciones profesionales más frecuentes.

El CES tuvo la oportunidad de aportar diferentes observaciones en su Informe 4/2005 sobre el borrador del III PNAin, refiriéndose éstas fundamentalmente al procedimiento y limitaciones de partida del Plan, a su enfoque y planteamiento, a las principales líneas de actuación, y a su evaluación y seguimiento.

Las limitaciones de partida más importantes se refieren a la insuficiencia de la documentación aportada en los tres capítulos de presupuesto, buenas prácticas e indicadores. Con relación al enfoque y planteamiento, al igual que sus antecesores, el III PNAin sigue adoleciendo de un elevado grado de generalidad en sus planteamientos. Se mantiene la ausencia de compromisos concretos y evaluables, y no se establece un calendario de ejecución y una atribución de responsabilidades de ejecución. Tan sólo en algunas líneas estratégicas, como las referentes a facilitar el acceso a una vivienda en condiciones razonables, la relativa al aseguramiento de la igualdad de oportunidades, y la lucha contra la discriminación, plantean establecer una atención preferente a determinados colectivos, aunque no se establece un sistema de prioridades al respecto. También, buena parte de las líneas de intervención y actuación siguen confluyendo y coinciden con acciones contempladas en el marco de otras políticas y planes, y siguen sin identificarse de manera clara las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ni los presupuestos vinculados a ellas. Por otro lado, aunque el III Plan incluye la necesidad de abordar el seguimiento y evaluación de la situación de la pobreza y la exclusión social que posibilite el diagnóstico sobre la situación real, no se han establecido en el propio Plan los mecanismos necesarios para su efectiva aplicación. Pese todo, si ha sido recogida la recomendación del CES de conservar el compromiso de continuar manteniendo una estrategia nacional de fomento de la inclusión social.

3.9. Igualdad de oportunidades y no discriminación

Las políticas de lucha contra la discriminación pueden desplegar un papel importante en la consecución de uno de los objetivos de la agenda de Lisboa, aumentar la tasa de empleo de los grupos infrarrepresentados por diferentes motivos económicos y de índole social, contribuyendo a superar estereotipos y prejuicios relativos a las capacidades de los miembros de determinados colectivos. El Libro Verde sobre Igualdad y no discriminación en la

Unión Europea ampliada[185] ponía de manifiesto la importancia de la lucha contra la discriminación como elemento transversal de otras políticas como las de inmigración, inclusión, integración y empleo. La adaptación de las normas nacionales al contenido de las Directivas pendientes de transposición es una obligación de los Estados miembros que constituye el motor de algunas iniciativas llevadas a cabo en 2005.

La aplicación de medidas orientadas a combatir la discriminación o a reconocer la diversidad existente en la sociedad suele estar rodeada de controversia en torno a su oportunidad, justificación y efectos. En España, en el año 2005 ha transcurrido un vivo debate social en torno a los recientes cambios legislativos que ampliaban los derechos de las personas con una orientación sexual diferente a la de la mayoría de la población[186]. Al margen de esta iniciativa, tanto los compromisos adoptados en el contexto internacional como el impulso dado en 2005 a algunas iniciativas en materia de igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación motivan la necesidad de prestar una especial atención a estas cuestiones.

3.9.1. **Políticas de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres**

En la Agenda Social para 2005-2010, complemento y apoyo de la estrategia de Lisboa renovada por el crecimiento y el empleo, la Unión Europea reafirmó su pleno compromiso de defender la igualdad entre hombres y mujeres. El nuevo conjunto de directrices integradas reconocen que la igualdad entre los sexos es esencial para afrontar los retos del mercado de trabajo, combinando medidas específicas sobre el empleo femenino con la integración de la igualdad en todas las actuaciones emprendidas. El Pacto Europeo por la Igualdad de Género, asumido en el último Consejo de primavera, ha sido uno de los últimos pasos dados en la materia. Esta iniciativa viene a sumarse a la propuesta de creación de un Instituto Europeo de la Igualdad de Género[187], destinado a convertirse en una importante herramienta de difusión de información, inter-

[185] *Igualdad y no discriminación en la Unión Europea Ampliada,* COM (2004) 379 final.

[186] Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se Modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

[187] COM (2005) 81 final.

cambio de buenas prácticas y desarrollo de instrumentos metodológicos para promover la integración de la igualdad en todos los ámbitos.

Aplicación de la transversalidad de la igualdad a todas las políticas

En España, uno de los primeros intentos legislativos de aplicación de la transversalidad del principio de igualdad entre hombres y mujeres, fue la aprobación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En este ámbito, en el año 2005 el Gobierno ha adoptado el compromiso de impulsar un conjunto de medidas en diversos ámbitos para avanzar de modo transversal en la igualdad entre mujeres y hombres, que pretende comprometer a todos los departamentos ministeriales y cuyo cumplimiento será objeto de seguimiento (recuadro III-17). Una parte sustancial de las medidas está previsto que se incorporen en la futura ley de igualdad, sobre cuyo Anteproyecto el CES ha emitido Dictamen[188].

RECUADRO III-17

MEDIDAS DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE MARZO DE 2005

1. EMPLEO

•El 60 por 100 de las medidas previstas para el Plan Nacional de Acción para el Empleo se dirigirán a mujeres, consideradas, asimismo, como objetivo prioritario en todos los programas públicos de fomento del empleo.

•Introducción en los pliegos de cláusulas de contratación de la Administración criterios que favorezcan la contratación de mujeres por parte de las empresas que concursen.

•Composición paritaria de los órganos de selección de personal en la AGE y los organismos públicos y empresas que dependan de ella e instrumentos para favorecer la paridad en los puestos de responsabilidad.

•Establecimiento de un porcentaje de reserva para el acceso a aquellas ocupaciones de carácter público con baja representación femenina, medida que se hará extensiva al sector privado y medidas específicas de fomento de la incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas.

•Firma de un convenio con la Asociación de Mariscadoras de Galicia, para encontrar fórmulas alternativas de empleo y suscribir un convenio con la OIT para promover la igualdad de oportunidades en el sector.

2. EMPRESA

•Establecimiento de un programa de actuaciones e incentivos que promuevan la incorporación de mujeres a los órganos de dirección de las empresas y sus consejos de administración.

•Continuar el convenio suscrito con la Caixa para facilitar la concesión de micro créditos y ampliarlo a otras entidades.

•Firmar un convenio para crear cursos sobre creación o consolidación de empresas.

•Incluir como elemento de valoración en los premios «Príncipe Excelencia Empresarial» el esfuerzo realizado a favor de la paridad en el empleo y la conciliación de la vida familiar y laboral.

[188] Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres.

RECUADRO III-17 *(Continuación)*

MEDIDAS DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE MARZO DE 2005

3. CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

•Establecimiento de una modalidad específica de jornada a tiempo parcial a la que podrán acogerse quienes tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad.

•Habilitación a las autoridades competentes para que autoricen con carácter personal y temporal la modificación del horario fijo del personal público con mantenimiento íntegro y flexible de la jornada laboral que le corresponda.

•Creación de escuelas infantiles en establecimientos militares y adopción de medidas de esta naturaleza para la AGE.

•Ampliación del tiempo de reserva del destino de los militares profesionales en excedencia voluntaria para el cuidado de hijos.

4. INVESTIGACIÓN

•Creación de una unidad de «Mujer y Ciencia» que aborde la situación de las mujeres en instituciones investigadoras.

•Inclusión como criterio de valoración en la concesión de ayudas a proyectos, la participación de mujeres en los equipos.

•Elaboración de un informe anual de salud y género y un informe sobre salud sexual y reproductiva.

•Coedición de un libro que dé a conocer la actividad parlamentaria de las diputadas en la I legislatura democrática.

•Premio a las obras o estudios que subrayen el significado de la participación de las mujeres en la vida política.

5. SOLIDARIDAD

•Los programas apoyados por la AECI tendrán entre sus prioridades la lucha contra la discriminación.

•Suscribir el acuerdo marco entre el Reino de España y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

6. DEPORTE

•Creación, dentro del Consejo Superior de Deportes, de una unidad con carácter permanente para desarrollar el programa mujer y deporte y, se le encomienda al Consejo que, en todas las campañas o exposiciones de fomento del deporte, se aplique el principio de paridad y se promuevan estudios dirigidos a fomentar la igualdad de género. Subvencionar a la Comisión de Mujer y Deporte del Comité Olímpico Español y la firma de un convenio entre el Consejo Superior de Deportes y el Instituto de la Mujer para promover el deporte femenino.

7. OTRAS MEDIDAS PARA LA IGUALDAD, DENTRO DEL PLAN PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA AGE

•Promoción en el acceso al empleo público, promoción profesional de las empleadas públicas y del valor de la igualdad de género y la lucha contra la violencia de género en la administración. Igualmente, implantación en la web de todos los organismos públicos secciones específicas dedicadas a facilitar información sobre promoción de la igualdad.

RECUADRO III-17 *(Continuación)*

MEDIDAS DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE MARZO DE 2005

•Desagregación por sexo de los datos estadísticos públicos.

• Acuerdo entre el MTAS y la Federación Española de Municipios y Provincias para promover planes de igualdad y promoción de la participación plena de la mujer en la economía y sociedad rurales en la elaboración de la Ley de Orientación del desarrollo rural y la agricultura.

•Composición paritaria en los jurados que conceden los premios nacionales de las disciplinas científicas y artísticas

•Establecimiento de un premio institucional al tratamiento de la mujer en la publicidad.

8. LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

•Creación y constitución de juzgados de violencia contra la mujer.

•Creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de la Mujer.

•Puesta en marcha de un plan específico para la inserción laboral de las mujeres víctimas de violencia de género, previa concertación con las comunidades autónomas.

•Convenios de colaboración entre los organismos implicados para la implantación efectiva del servicio de tele asistencia.

•Cursos de formación dirigidos a profesionales sanitarios para mejorar sus recursos en consultas de atención primaria.

•Inclusión en el plan de la vivienda de criterios de adjudicación que prevean la atribución de viviendas protegidas a mujeres que hayan sufrido violencia de género, así como a las familias monoparentales.

Lucha contra la violencia de género

Las actuaciones para combatir y prevenir la violencia de género están estrechamente vinculadas a las de la lucha contra la discriminación de las mujeres, existiendo iniciativas y objetivos señalados en el ámbito comunitario, como el Programa europeo DAPHNE II, destinado a apoyar todas las acciones que prevengan o combatan la violencia contra las mujeres en los Estados miembros que para el quinquenio 2004-2008, cuenta con una dotación inicial de 50 millones de euros.

En el año 2005 el problema ha continuado haciéndose más visible en España, con un incremento de las denuncias por maltrato y, en cambio, con menor número de muertes registradas por esta causa: 62 mujeres frente a las 72 que fallecieron en el año 2004. La Comunidad Valenciana (10 muertes), Andalucía (9 muertes) y Cataluña (8 muertes), encabezan el balance de mujeres víctimas mortales de la violencia de género. De las 62 víctimas de 2005, cinco de ellas estaban protegidas por órdenes de alejamiento. Respecto a las denuncias

por maltrato, en el año 2005 se han producido un total de 59.758 denuncias, frente a las 57.155 que se contabilizaron el año anterior (estas cifras no contabilizan las denuncias presentadas ante las policías del País Vasco y Cataluña) [189].

En aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, plenamente en vigor desde el 29 de junio de 2005, se han abordado nuevas medidas de protección a las mujeres que padecen la violencia de género. Entre ellas, la creación de fiscalías especializadas así como la constitución de más de 430 juzgados especializados en combatir estas agresiones, una veintena de ellos con dedicación exclusiva a esta tarea, y el resto de instrucción o primera instancia que compatibilizan el conocimiento exclusivo de los temas de violencia contra las mujeres con otros del ámbito civil o penal. En 2005 se elevaba a 1.120 agentes el número de policías y guardias civiles dedicados a atender y/o proteger a las mujeres maltratadas. También comenzó a funcionar el servicio de teleasistencia para víctimas que cuenten con orden de protección: a finales de noviembre de 2005 este servicio contaba con más de 2.000 usuarias. Asimismo, se ha creado un centro integral de emergencia, apoyo, acogida y recuperación en Asturias.

Por otra parte, en desarrollo de la Ley, durante 2005 se ha aprobado la normativa reguladora de las ayudas económicas a las mujeres víctimas de violencia de género, destinadas a garantizar a las víctimas con dificultades de encontrar empleo unos derechos económicos y facilitar su integración social[190]. Unido a lo anterior, se ha creado la Delegación del Gobierno a la que le corresponderá proponer la política del Gobierno en relación con la violencia de género y coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia[191].

Conciliación de la vida laboral y familiar

El problema de la conciliación de la vida laboral y familiar ha ido ganando centralidad en el debate sobre las políticas públicas en todos los países europeos. En la Estrategia de Lisboa ha sido plenamente asumido el objetivo de abordar instrumentos que faciliten esta

[189] Fuente, Instituto de Mujer. *Estadísticas de Violencia*.

[190] Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se Regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

[191] Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo, por el que se Establecen el rango y las funciones de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

conciliación con el fin de propiciar la actividad de las mujeres y de fomentar la igualdad de oportunidades, llamando la atención las instituciones comunitarias sobre la necesidad de aumentar la oferta de servicios del cuidado de niños y otras personas dependientes y reforzar las estrategias para conciliar el trabajo y la vida privada de mujeres y hombres [192].

En España, cinco años después de la aprobación de la Ley 39/1999, las dificultades para compaginar trabajo y familia siguen estando muy presentes y, al igual que el resto de países europeos, aún no se han alcanzado los objetivos deseables. De hecho, según estudios recientes[193], la conciliación constituye un problema para el 46 por 100 de la población española, sobre todo en el caso de mujeres ocupadas, para las que dicho porcentaje se eleva al 55 por 100. Mientras el 65 por 100 de las amas de casa desearía tener un trabajo remunerado, el 45 por 100 de las personas entrevistadas considera que son las mujeres las que deben abandonar el trabajo al tener un hijo/a.

En los problemas de conciliación subyace el desigual reparto del tiempo y las responsabilidades domésticas en el seno de los hogares. En toda la Unión Europea las mujeres entre 20 y 74 años emplean más tiempo que los hombres en trabajo doméstico. España es, junto con Italia, Estonia, Eslovenia y Hungría, uno de los países donde menos tiempo dedican los hombres a estas tareas, llegando las mujeres a pasar cerca de cinco horas diarias dedicadas al trabajo doméstico, en contraste con los hombres que dedican una hora y treinta y siete minutos de promedio. Estas diferencias son patentes también en el caso de personas empleadas, llegando en España las mujeres ocupadas a emplear en el trabajo doméstico dos horas y nueve minutos más que los hombres (gráfico III-29).

Durante 2005 se ha abierto en España un intenso debate social, en consonancia con el que está teniendo lugar en toda la Unión Europea[194], sobre los usos del tiempo, sus repercusiones en la calidad de

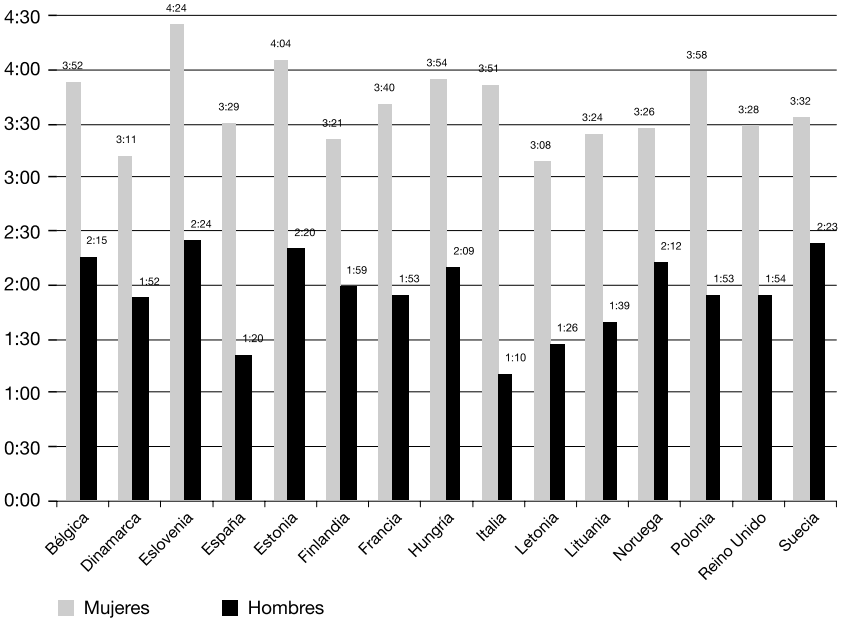
[192] COM (2005) 024 y COM (2005) 44 final.

[193] Instituto de la Mujer. Observatorio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. *La conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación, necesidades y demandas*. Año 2005. GPI consultores.

[194] Véase Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, *Flexible arrangements in Europe,* 2005.

GRÁFICO III-29

TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO DOMÉSTICO POR LAS PERSONAS OCUPADAS (Tiempo por día medido en horas y minutos calculados sobre un año entero, incluyendo vacaciones y periodos festivos)



Nota: Trabajo doméstico incluye: tareas del hogar, cuidado de niños y adultos, jardinería y cuidado de mascotas, construcción y reparaciones así como compras, servicios y administración.

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions. 4/2006.* «How is the time of women and men distributed in Europe?».

vida y en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. A estos efectos se ha creado la Comisión nacional para la racionalización de los horarios españoles y su normalización con los de los demás países de la Unión Europea.

En este año se ha querido dar un impulso a la extensión de la cultura de la conciliación de la vida laboral y familiar en ámbito de la Administración General del Estado a través del Plan Concilia. No obstante, sigue siendo patente el predominio del enfoque en materia laboral y la escasez de recursos públicos de apoyo, que hace que muchas trabajadoras recurran a estrategias privadas acudiendo a la ayuda de otras mujeres, ya sean familiares, en especial las abuelas, o

bien empleadas domésticas. Los problemas más agudos que se plantean para hacer compatibles trabajo y familia son el cuidado de niños enfermos, la falta de adecuación entre horarios escolares y laborales, el cuidado de niños durante vacaciones escolares y, por último, el cuidado de niños en edad preescolar[195]. En 2004 existían tan solo 805 centros de atención a primera infancia, incluidas guarderías infantiles laborales, subvencionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas. Mientras la futura aprobación de la Ley de Dependencia puede suponer un respiro para muchas familias cuidadoras de personas mayores, sigue siendo necesario un mayor esfuerzo público en servicios de apoyo al cuidado de niños.

3.9.2. **Integración social de los inmigrantes**

En todos los países europeos, la inmigración no sólo es el principal factor de crecimiento numérico de la población sino uno de los principales componentes del cambio social, desplegando su influencia en multitud de dimensiones. La gestión de este fenómeno en sociedades cada vez más complejas desde el punto de vista de la composición geográfica y sociocultural de sus habitantes es un desafío incluso para los países que cuentan ya con una experiencia aquilatada tanto en materia de inmigración como de políticas sociales de integración. Aunque de forma algo tardía, a nivel comunitario se están suscitado iniciativas que buscan una respuesta coordinada a este fenómeno, como el Libro Verde de la Comisión sobre la gestión de la inmigración económica[196] publicado en 2005.

En España, tras la revisión de las últimas cifras de las fuentes estadísticas para el estudio de la inmigración, la proporción de extranjeros ronda ya el 9 por 100. Además del gran incremento del número de inmigrantes que reside en España, otros indicadores revelan su paulatina penetración en todos los ámbitos. La evolución del número de matrimonios mixtos, que en apenas 10 años se ha triplicado, y el aumento del alumnado de nacionalidad extranjera matriculado en enseñanza no universitaria, que se ha multiplicado por ocho, dan fe de ello (cuadro III-36).

---

[195] Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo. 2005. J. A. Fernández. Cordón y C. Tobío Soler.

[196] *Libro Verde: el planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica,* COM (2004) 811 final.

CUADRO III-36

ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Años	(1) Población procedente del extranjero		(2) Nacionalizaciones	(3) Matrimonios mixtos	(4) Nacimientos de padre o madre extranjero/a	(5) Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria
	Residentes autorizados	Extranjeros empadronado				
1996	538.984	542.314	8.433	9.198	16.449	57.406
1997	609.813	—	10.310	9.115	19.126	62.707
1998	719.647	637.085	13.177	10.411	20.706	72.363
1999	801.329	748.954	16.384	11.259	24.486	80.687
2000	895.720	923.879	11.999	11.794	31.319	107.301
2001	1.109.060	1.370.657	16.743	14.094	40.985	141.868
2002	1.324.001	1.977.946	21.810	18.460	52.740	207.252
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	63.591	309.058
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	73.457	401.381
2005	2.738.932	3.730.610	—	—	—	457.245

Fuentes:

(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Informes estadísticos.* Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal de Habitantes.*

(2) MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Anuarios estadísticos.*

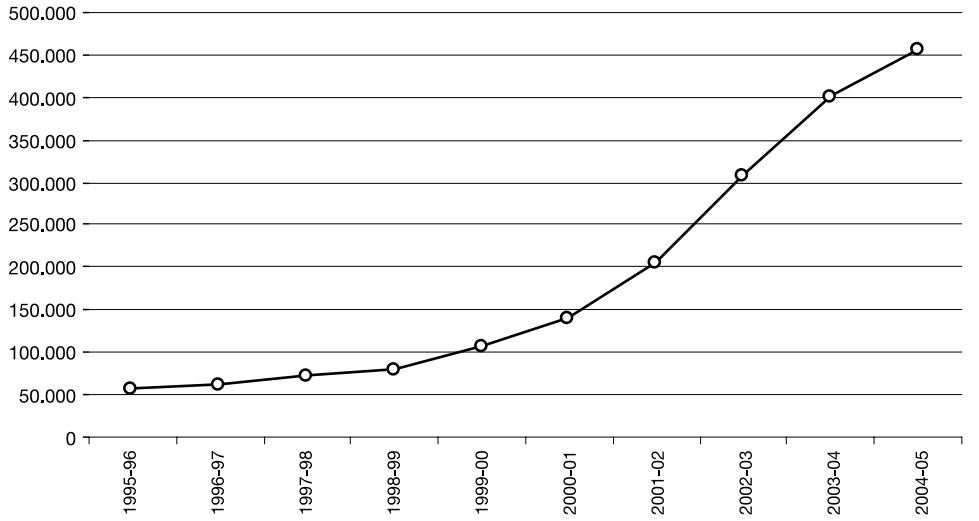
(3) y (4) INE, *Movimiento Natural de la Población.*

(5) MEC, Estadísticas de la Educación en España 2004-2005.

La inmigración ha entrado a formar parte de lleno de las preocupaciones de la ciudadanía española. Según el barómetro del CIS de noviembre de 2005, el 40 por 100 de la población considera que este fenómeno es uno de los tres problemas principales que existen actualmente en España. La mayoría de los extranjeros proceden de América del Sur y Central (38 por 100), la Unión Europea (23 por 100) y África (21 por 100) y tienen entre 16 y 64 años independientemente de la región de procedencia. Tal como se apunta en el capítulo II, la presencia de inmigrantes en edad de trabajar tiene repercusiones en el mercado de trabajo y en el sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, el contingente de los que son menores de 16 años aumenta. En el curso 2004-05 hubo un incremento interanual del 13,9 por 100 del alumnado extranjero matriculado en enseñanza no universitaria (gráfico III-30). Las redes de las que participan los inmigrantes a través de sus vínculos familiares, sociales y geográficos constituyen importantes mecanismos de flujos migratorios, al igual que el procedimiento de reagrupación familiar.

GRÁFICO III-30

ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA



Fuente: MEC, *Estadísticas de la Educación en España 2004-2005.*

La principal vía de integración social de los inmigrantes es el acceso al empleo en igualdad de condiciones que los españoles. La normalización abordada en 2005 ha sido un instrumento importante de integración social, posibilitando la regularización de la situación laboral y de Seguridad Social de un elevado volumen de personas extranjeras que vivían y trabajaban en España de manera irregular. Se trataba, no obstante, de una vía instrumental, transitoria y excepcional que pretendía ser el primer paso de una política integral de inmigración que abordara este fenómeno en todas sus dimensiones: control de flujos, regulación del acceso al empleo e integración social de los inmigrantes.

La integración de los residentes extranjeros y sus familias conformaba una de las cuatro líneas básicas de intervención del Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Programa Greco), en vigor durante el periodo 2001-2004 cuyo desarrollo no fue plenamente satisfactorio, abriéndose en 2005 una nueva etapa tras su finalización. No ha llegado a

aprobarse en 2005 el principal compromiso de aprobar el Plan estratégico de ciudadanía e integración, aunque se han llevado a cabo algunas iniciativas dirigidas a reforzar esta parcela en tanto se apruebe el plan definitivo, como la aprobación de mayores dotaciones presupuestarias para las comunidades autónomas y la regulación del Foro para la integración social de los inmigrantes.

Nuevo Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración

Respecto a la primera cuestión, destaca la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, incluido por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado de 2005 con una dotación de 120 millones de euros. Para 2006 dicha dotación se ha incrementado en más de 60 millones. En el año 2004 se destinaron tan solo 7,5 millones de euros a la cooperación con las comunidades autónomas en materia de integración de inmigrantes y, por tanto, la puesta en marcha de este fondo supone un incremento muy significativo. Un 60 por 100 de su dotación (72 millones de euros) se ha destinado a acogida e integración y el resto (48 millones de euros) a refuerzo educativo. El marco de cooperación define diez ejes de actuación: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, participación, igualdad de trato, género y sensibilización[197]; estos tres últimos de carácter transversal, en los que se han enmarcado las actuaciones desarrolladas, bien por las comunidades autónomas de forma directa, bien por los ayuntamientos. Especial atención merece la cantidad que se destinó a estos últimos, alrededor de 60 millones de euros, ya que es en el entorno local donde tienen lugar los procesos de integración y buena parte de las acciones sociales.

Cambios en el Foro para la integración

El Foro para la integración, creado en el año 2000, es un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, constituido de forma tripartita por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas sindicatos y organizaciones empresariales. A principios de 2006, se modificaron las funciones y composición del Foro, reforzando su carácter de órgano de consulta y la participación[198].

[197] En 2006 se añaden dos nuevos ejes: codesarrollo e infancia y juventud.

[198] Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se Regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes.

Otros instrumentos contra la discriminación

Además, se han puesto en marcha distintos instrumentos institucionales como el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, que permitirá realizar un diagnóstico específico de la situación de la sociedad respecto a la discriminación racial, adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de discriminaciones y contribuir a conformar una sociedad más justa e igualitaria, y el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), por su parte, ha publicado durante 2005 su Tercer informe sobre España. Este organismo independiente de supervisión en el ámbito de los derechos humanos establecido por el Consejo de Europa formula una serie de recomendaciones para que las autoridades españolas sigan tomando medidas en diferentes ámbitos.

Actitudes de distinto signo ante la inmigración

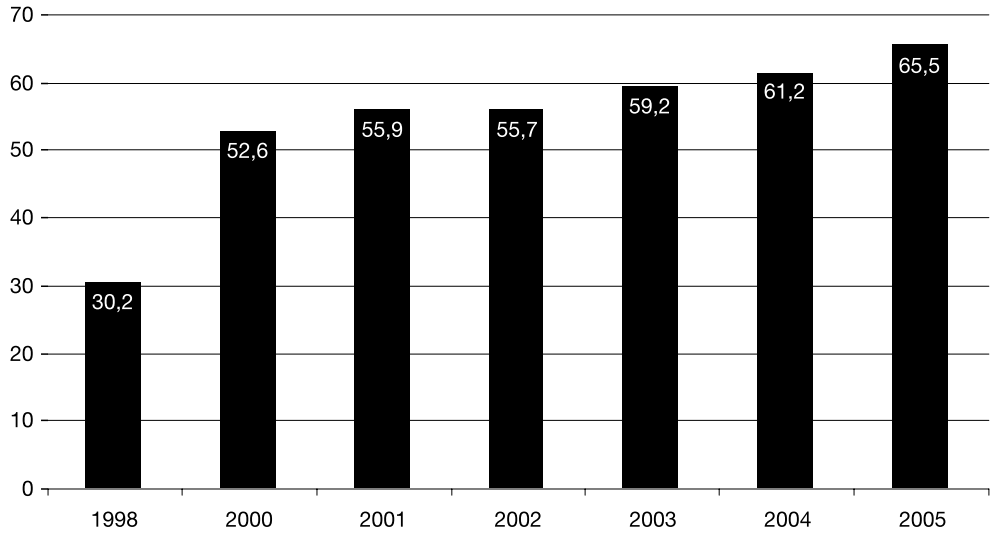
Al mismo tiempo que aumenta la cifra de extranjeros que residen en España, también lo hacen los contactos entre éstos y los españoles. Según los sucesivos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)[199], entre 1998 y 2005, en apenas siete años, la proporción de personas que ha tenido alguna vez relación o trato con inmigrantes se ha duplicado (gráfico III-31).

Paralelamente al incremento de todo tipo de relaciones personales entre inmigrantes y españoles se observa también una importante presencia de actitudes de rechazo. Desde 2001 han prevalecido las relaciones de trabajo (más del 60 por 100 de los casos), aunque tampoco es desdeñable la proporción de relaciones de amistad (más del 55 por 100). Sin embargo, pese a que la mayoría declara no ser racista, a un 21,2 por 100 de los españoles les importaría mucho o bastante que un inmigrante de distinta raza o grupo étnico se casara con un familiar cercano. Al 14,3 por 100 le molestaría el hecho de tenerlos como vecinos. Casi a un tercio de los encuestados, si pudiesen elegir, les gustaría vivir en un lugar en que casi nadie fuera de una raza o grupo étnico distinto. La mayoría (aproximadamente un 60 por 100) están de acuerdo con la afirmación de que para un país es mejor que casi todo el mundo comparta las mismas costumbres y tradiciones[200].

[199] Barómetros del CIS, núms. 2274, 2383, 2409, 2459, 2511, 2565 y 2625.
[200] Barómetro del CIS sobre actitudes ante la inmigración de noviembre de 2005.

GRÁFICO III-31

TRATO O RELACIÓN CON INMIGRANTES



Fuente: Barómetros del CIS.

En definitiva, al margen del proceso de normalización que ha absorbido la mayor parte de los esfuerzos en materia de inmigración durante 2005, la dimensión, complejidad y progresión con que evoluciona el fenómeno de la inmigración en España apuntan a la necesidad de una estrategia permanente de integración social de los extranjeros que aborde la multidimensionalidad del fenómeno de la inmigración y que concite la participación de todos los sujetos, organizaciones y Administraciones.

3.9.3. Inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad

El Plan de Acción Europeo para la plena igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad 2004-2010[201] está sirviendo de apoyo para la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE del Con-

[201] COM (2003) 650 final.

sejo, de igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en lo referente a las personas con discapacidad, para promover la transversalidad de todas las políticas comunitarias en la materia, así como para fomentar la accesibilidad a todos los niveles. En 2004 y 2005, sus ámbitos de intervención prioritarios son el acceso y permanencia en el empleo y la actividad, el aprendizaje permanente, la utilización del potencial de las nuevas tecnologías y la accesibilidad del entorno público construido.

En España, según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (1999) existen 3.528.221 personas con discapacidad. La incidencia del fenómeno es considerable sobre todo a partir de ciertas edades y la especial presencia que tiene para las mujeres de edad avanzada en términos absolutos, si bien es cierto que en cifras relativas, las tasas son similares para ambos sexos en estos tramos de edad (gráfico III-32)[202]. No obstante, los cambios registrados por la población española en los últimos años aconsejan una pronta actualización de esta Encuesta, cuyos resultados se están utilizando como base para el diseño de las políticas sociales vinculadas al colectivo de personas con discapacidad y de la atención a las personas con dependencia.

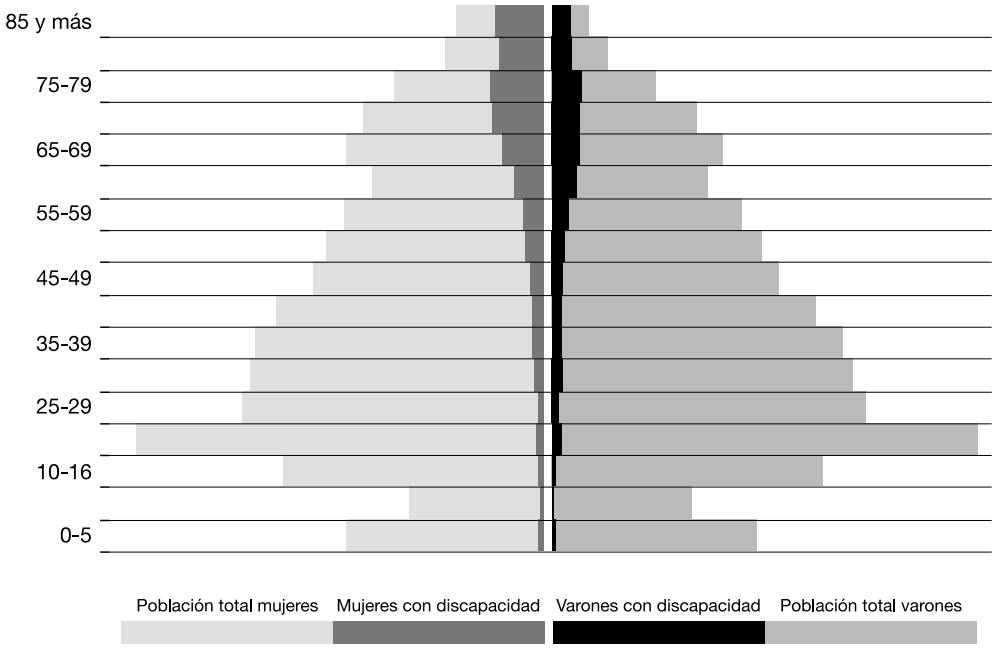
Coincidiendo con el «Año europeo de las personas con discapacidad», en 2003 se impulsaron iniciativas relevantes en este ámbito, como la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), el II Plan de Acción para personas con discapacidad 2003-2007 y el I Plan Nacional de Accesibilidad, 2004-2012.

En desarrollo de la LIONDAU, en 2005 se ha impulsado la tramitación del Proyecto de Ley por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que determina las conductas sancionables porque supongan acoso, discriminación o incumplimiento de las normas de accesibilidad. Su tramitación parlamentaria y en su caso definitiva aprobación tendrá lugar durante 2006.

[202] Véase Informe del CES 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*.

GRÁFICO III-32

POBLACIÓN TOTAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SEXO Y EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda, 2001 y EDDES, 1999.

Por lo que respecta al II Plan de Acción para Personas con Discapacidad, el año 2005 se sitúa en el ecuador de su periodo de vigencia, por lo que la puesta en marcha de las políticas allí contenidas ya deberían estar plenamente en marcha. Sin embargo, no es posible contrastar su grado de ejecución, pese a que el propio Plan prevé la elaboración anual de un informe de evaluación. El Plan contiene cuatro áreas de actuación que son, en primer lugar, la atención a personas con graves discapacidades, en segundo, políticas activas de inserción laboral, en tercero, accesibilidad y por último, cohesión de los servicios sociales.

En cuanto a los recursos especializados para la atención a las personas con discapacidad dentro de la red pública de servicios sociales, la situación actual se caracteriza por las grandes diferencias entre comunidades autónomas en cuanto a intensidad y tipo de recursos predominantes y, en muchos casos, una insuficiencia manifiesta de plazas (cuadro III-37).

CUADRO III- 37

RECURSOS PÚBLICOS, CONCERTADOS Y SUBVENCIONADOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Comunidades autónomas	Servicios atención domiciliaria		Centros de día		Centros ocupacionales		Centros residenciales. Discapacitados dependientes	
	Número	Usuarios	Número	Plazas	Número	Plazas	Número	Plazas
Andalucía	0	0	206	4.705	163	5.057	99	1.707
Aragón	0	0	26	287	2	688	15	553
Asturias	3	600	0	0	26	1.376	6	368
Baleares	–	–	–	–	–	–	–	–
Canarias	nd	996	3	32	56	1.830	19	643
Cantabria	7	41	7	208	4	132	9	275
Castilla y León	63	713	85	3.029	40	2.733	72	3.233
Castilla-La Mancha	0	0	25	323	61	2.232	11	639
Cataluña	0	0	28	413	131	7.063	124	3.811
C. Valenciana	0	0	49	1.561	76	437	42	1.457
Extremadura	0	0	24	499	0	0	18	747
Galicia	nd	752	24	503	35	1.374	18	832
Madrid	3	131	40	1.623	79	5.538	44	2.351
Murcia	0	0	6	171	8	555	7	538
Navarra	44	536	11	239	18	676	9	472
País Vasco	93	443	40	868	49	2.473	60	1.092
La Rioja	271	271	4	56	6	328	2	138
Ceuta	–	–	–	–	–	–	–	–
Melilla	1	28	2	65	1	24	1	30
IMSERSO	0	0	12	263	0	0	24	1009
Total Estado	485	4.511	592	14.845	755	32.516	580	19.895

Nota: No se dispone de información de Baleares y Ceuta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Libro Blanco de la Dependencia*, 2005.

La promoción de la accesibilidad ha adquirido peso propio con la elaboración de un Plan de acción específico, con vigencia más dilatada, 2004-2012. Este plan tiene un calendario de implementación progresivo, en el que el periodo 2004-2006 se ha presentado como «fase de promoción» en la que se debe preparar a la sociedad para posteriores desarrollos del plan y para la plena vigencia de las prescripciones de la LIONDAU en la materia. Las medidas contempladas para esta primera etapa están más centradas en la concienciación social con el objetivo de preparar para la posterior implantación de medidas más concretas. El lema del Plan es «Por el diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades», contándose entre sus objetivos la transversalidad y difundir el conocimiento de la accesibilidad entre los profesionales e introducirlo como criterio de calidad tanto en la gestión pública como privada.

Por lo que se refiere a la accesibilidad tradicional del espacio urbano, siguen siendo grandes las deficiencias existentes en cuanto a la eliminación de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos construidos a las necesidades de todos[203]. Los progresos todavía son poco visibles, entre otros factores, por el hecho de que la LIONDAU establece plazos transitorios de adaptación muy amplios para la implantación de las medidas concretas, que pueden llegar a ser de hasta diecisiete años tras la entrada en vigor de la ley para entornos, productos o servicios ya existentes.

Entre las iniciativas aprobadas en 2005 cabe mencionar, asimismo, la aprobación del Plan de Apoyo al Deporte Objetivo Paralímpico (ADOP), con un presupuesto de 7,3 millones de euros, con el horizonte de la disputa de los Juegos Paralímpicos de Pekín.

Especial relevancia tiene entre las iniciativas impulsadas en 2005 el inicio de la elaboración del proyecto de ley de lengua de signos y de apoyo a la comunicación oral, que tiene por objetivo principal el reconocimiento legal de la lengua de signos española como lengua de las personas sordas en España que libremente decidan utilizarla. Se fomenta también su aprendizaje, conocimiento y uso. Además, la ley establecerá y garantizará los medios de apoyo a la comunicación de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. Sobre la denominada «infoaccesibilidad», además de lo reseñado en el epígrafe 2.6 de este capítulo, hay que mencionar la puesta en funcionamiento en 2005 del «Proyecto PISTA de accesibilidad», que tiene por objeto dotar a las Administraciones Públicas y grandes corporaciones de una herramienta que permita mejorar la accesibilidad de sus sitios web, así como la formación en accesibilidad de profesionales de la programación. Sin embargo, el uso y desarrollo de este tipo de herramientas todavía no está lo suficientemente generalizado, siendo necesario un mayor esfuerzo en investigación, desarrollo e implantación de nuevas herramientas que faciliten la accesibilidad a las nuevas tecnologías para todos.

La próxima aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, contribuirá a mejorar las condiciones de la atención dispensada para las personas con discapacidad, un colectivo compuesto en sus dos terceras partes por mayores de 65 años.

[203] MTAS, Libro Blanco de la Accesibilidad, 2003.