CAPÍTULO III

# CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

## 1. PROTECCIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA EN UN CONTEXTO EUROPEO

La incertidumbre sobre el futuro de la Constitución europea y el consiguiente bloqueo en que se encuentra el proceso de construcción europea suscitaron la apertura de «un periodo de reflexión», que abarcó buena parte de 2006, para examinar las causas de la crisis y, en su caso, proponer medidas concretas que permitieran recuperar la confianza de los ciudadanos europeos y así impulsar de nuevo el proceso de ratificación del Tratado Constitucional[1].

Tras las últimas ampliaciones, hay una clara pérdida de parámetros comunes, con la coexistencia de sociedades y niveles de bienestar o calidad de vida muy diferentes en el seno de la Unión. Las instituciones europeas han tomado conciencia de la necesidad de buscar argumentos que refuercen la legitimidad y la identidad del proyecto europeo. Así pueden entenderse los esfuerzos en reivindicar la existencia de «valores europeos»[2] o la necesidad de «promover el modo de vida europeo en un mundo globalizado», que figura entre las orientaciones políticas aprobadas durante la Presidencia austriaca[3]. Este enfoque comprende aspectos tan

[1] Consejo Europeo de junio de 2005.

[2] 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.

[3] Consejo Europeo, de 15 y 16 de junio de 2006

diversos como el desarrollo sostenible, el compromiso de impulsar el Programa de La Haya y de desarrollar el «enfoque global de la inmigración», el cambio climático o la estrategia revisada de Lisboa. También emerge durante esa presidencia la necesidad de subrayar la importancia de la dimensión social de la acción de la Unión, dimensión dentro de la cual —además de todos los aspectos vinculados al empleo— se incluye la coordinación de los objetivos en materia de protección social e inclusión social. En esa línea, se invitaba a la Comisión a elaborar un informe sobre la realidad social en la Unión Europea antes del Consejo de marzo de 2007, que prestara particular atención al impacto social de la legislación europea, incluyendo la perspectiva de género, tal y como se acordó en el Pacto por la igualdad de género suscrito en el año anterior.

En respuesta a esa iniciativa, pero en una perspectiva mucho más general de revisión del conjunto de la Agenda Social, la Comisión ha puesto en marcha un ambicioso proceso de consulta pública, que durará todo el año 2007, para evaluar las principales tendencias sociales de las sociedades europeas. La Comisión ha partido para esta iniciativa de un documento elaborado por la Oficina de Asesores de Política Europea (OAPE) sobre «la realidad social de Europa»[4]. Se parte de la convicción de que muchos ciudadanos europeos ven la globalización y el empuje hacia una mayor competitividad más como una amenaza para su bienestar que como una oportunidad. La iniciativa trata de hacer un balance, a través de un proceso de múltiples consultas, de la situación social de la Unión Europea, con un énfasis particular en los asuntos de «acceso y oportunidad», bajo el supuesto, crecientemente aceptado, de que, no pudiendo conseguir una igualdad de resultados para todos los ciudadanos, la igualdad de oportunidades debe dotarse de fuertes instrumentos, que aseguren el acceso a todos los recursos, condiciones y capacidades que hacen de esa igualdad de oportunidades algo real y significativo.

El punto de partida es la constatación de los importantes cambios registrados en las sociedades europeas, en la naturaleza del trabajo, la vida de la familia moderna, la posición de las mujeres y la movilidad social.

[4] Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

La diversidad *entre* los países que integran la Unión y *dentro* de los propios países, con una composición cada vez más multicultural de la población suscita la necesidad de revisar los parámetros bajo los que habitualmente se realizan las comparaciones internacionales. Junto a los logros alcanzados en términos de desarrollo económico y bienestar social se asiste al surgimiento de nuevos riesgos de pobreza y desigualdad, y a la aparición de problemas propios de las sociedades opulentas, como la obesidad o los factores asociados a la salud mental, al envejecimiento y a la mayor longevidad. El tránsito de una sociedad eminentemente industrial a una sociedad basada en el conocimiento y orientada a los servicios requiere importantes esfuerzos en la enseñanza y la formación.

La Comisión afirma, por una parte, que la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo no sólo se centra en resultados económicos y competitividad, sino también en la creación de una mayor cohesión social y la dimensión social de la sostenibilidad. Por otro lado, reconoce que la situación social y los desafíos sociales se entienden y se analizan menos que los económicos. Y sobre todo, constata que no se comparte ningún diagnóstico sobre esos desafíos y la manera de resolverlos[5]. Se trata, por tanto, de abrir un debate sobre algunas de las cuestiones clave que afectan al bienestar: las oportunidades económicas, la naturaleza del trabajo, los nuevos modelos de vida familiar, la pobreza y la desigualdad, los obstáculos a la buena salud y la movilidad social, la calidad de vida, la diversidad cultural y los obstáculos a la integración, la delincuencia y el comportamiento antisocial. A través de esta iniciativa de consulta la Comisión no inicia políticas, pero los resultados podrían traducirse en futuras iniciativas estratégicas, particularmente, la revisión de la Agenda Social.

En todo caso, la Comisión sigue poniendo el énfasis en que la globalización y las tendencias demográficas son, por un lado, los dos escenarios más compartidos en el conjunto de la Unión y que más afectan al futuro de su calidad de vida y sus sistemas de protección social y, por otro lado, constituyen desafíos que deben y pueden ser transformados en oportunidades.

[5] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, «Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007».

*Globalización y revitalización del modelo social europeo*

La globalización afecta profundamente a la continuidad y el desarrollo del modelo social europeo. La intensificación de los ritmos de acumulación y difusión del conocimiento en todas sus dimensiones (educación, investigación, innovación, tecnologías de la información y la comunicación [TIC]) y la reorganización de la producción global a través de nuevas dinámicas de la inversión, el comercio y la competitividad mundiales, afectan a todas las facetas de la calidad de vida y la protección social. La Unión Europea se propone aprovechar estos escenarios para revitalizar su modelo social, pero ello sólo será factible a condición de algunas reorientaciones estratégicas de la política social[6].

Esta revitalización se concreta en varios aspectos. El primero de ellos, es la reafirmación de la política social como un valor en sí mismo, y no como un mero instrumento activador del empleo y el crecimiento económico. La política social tiene que jugar también un papel fundamental en la transición hacia una economía intensiva en conocimiento, pero eso implica reforzar el papel y la calidad de la educación y de la formación continua, así como mejorar todas las capacidades de empresas y administraciones públicas para gestionar el conocimiento y la diversidad creciente de los recursos humanos. Por otra parte, la sostenibilidad del modelo social tiene que tomar más en cuenta el enfoque de equidad social entre generaciones, lo que significa que el objetivo de proteger a las generaciones futuras de importantes riesgos sociales (desempleo, pérdida de bienestar tras la jubilación o pobreza) es crucialmente dependiente del aumento de la ocupación de las presentes generaciones. De un modo similar, la política social tiene que acompañar a una concepción más dinámica de los mercados de trabajo y de las políticas de empleo, basada más en la protección de los individuos que de los puestos y en hacer más fáciles los cambios a lo largo de toda la vida laboral.

*El futuro demográfico de Europa*

Las perspectivas de evolución demográfica de Europa, de prolongarse las tendencias recientes, conllevarían, como principales consecuencias, una pérdida sustantiva del peso de esta área en el mundo y un intenso envejecimiento. Respecto a lo primero, según las proyecciones de la propia Unión Europea, el porcentaje de la

[6] En los documentos elaborados por el Grupo de la Agenda de Lisboa (http://www.mariajoaorodrigues.eu/lisbon-agenda/group/) se contienen con mayor detalle los fundamentos y los argumentos de estas reorientaciones.

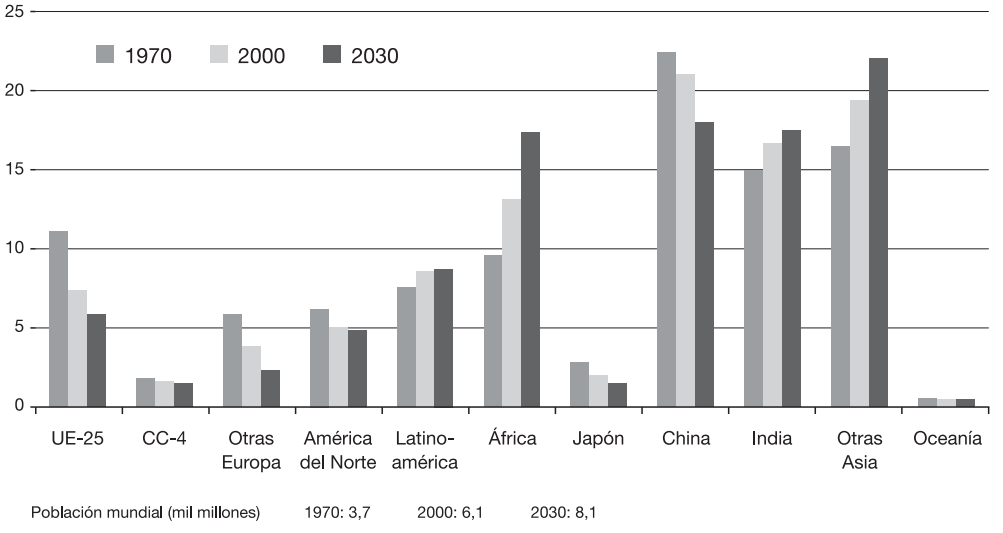
población UE-25 respecto a la población mundial pasaría en el primer tercio de este siglo del 12 al 6 por 100 (gráfico III-1), con un peso algo superior al de América del Norte, pero muy inferior al de cualquiera de las otras zonas geopolíticas del mundo.

Respecto a la composición por edades y el envejecimiento, las tendencias actuales supondrían, en un largo plazo, una transformación sustancial de la pirámide de edades de la Unión Europea: en la primera mitad del siglo supondrían descensos del 20 por 100 en la población de la Unión Europea de los grupos más jóvenes (hasta los 24 años); por el contrario, en los grupos de más edad los incrementos serían de un 9,1 por 100 para los de 55-65 años, de un 44,5 entre los de 65-79 años y de un 171,6 entre las de 80 y más años. La población europea de este último grupo, el más necesitado de cuidados sanitarios y sociales, aumentaría en algo más de 32 millones de personas en ese tiempo, eso a pesar de que la población total de la Unión Europea disminuiría casi en 9 millones (cuadro III-1).

GRAFICO III-1

**LAS DIFERENTES ZONAS DEL MUNDO EN LA POBLACIÓN MUNDIAL (1970, 2000 Y 2030)**

(En porcentaje)




Fuente: Tomado de Comisión Europea, Libro Verde «*Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones*» COM (2005) 94 final.

CUADRO III-1

**PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE EDAD, 2005-2050**

(En miles)

| | 2005-2050 | 2005-2010 | 2010-2030 | 2030-2050 |
|---|---|---|---|---|
| Población total | –8.659 | 5.563 | 5.312 | –19.534 |
| Variación (%) | –1,9 | 1,2 | 1,1 | 4,2 |
| 0-14 años | –13.811 | –2.304 | –6.080 | –5.427 |
| Variación (%) | –18,6 | –3,1 | –8,5 | –8,2 |
| 15-24 años | –14.035 | –2.383 | –6.663 | –4.990 |
| Variación (%) | –24,3 | –4,1 | –12,0 | –10,2 |
| 25-39 años | –24.867 | –3.896 | –14.883 | –6.088 |
| Variación (%) | –25,0 | –3,9 | –15,6 | –7,5 |
| 40-54 años | –18.666 | 4.116 | –10.029 | –12.754 |
| Variación (%) | –19,0 | 4,1 | –9,8 | –13,8 |
| 55-64 años | 4.721 | 4.973 | 8.717 | –8.969 |
| Variación (%) | 9,1 | 9,5 | 15,3 | –13,6 |
| 65-79 años | 25.688 | 1.947 | 22.281 | 1.460 |
| Variación (%) | 44,5 | 3,4 | 37,3 | 1,8 |
| 80 y más años | 32.311 | 3.109 | 11.969 | 17.233 |
| Variación (%) | 171,6 | 16,5 | 54,0 | 50,8 |

Fuente: Eurostat.

Las perspectivas de envejecimiento de la demografía española han mejorado ligeramente a medio plazo por los flujos migratorios recientes y por la propia aportación de los inmigrantes a la natalidad, pero a largo plazo las perspectivas siguen siendo de intenso envejecimiento, algo que tiene que ver también tanto con la continuación de la mejora de la esperanza de vida como con la fuerte concentración de la inmigración en las cohortes intermedias de la pirámide demográfica.

Otro rasgo singular del comportamiento demográfico de España, la baja natalidad, suele asociarse a problemas de la formación de hogares relacionados con dinámicas del mercado de trabajo, del mercado de la vivienda y del escaso desarrollo de las políticas sociales más directamente familiares, como son las políticas de vivienda, y los servicios de cuidado de niños y personas dependientes.

## 2. EDUCACIÓN

Los progresos europeos más recientes en materia de educación y formación para conseguir los objetivos económicos y sociales fija-

dos por la Estrategia de Lisboa han sido relevantes[7]. Especialmente significativo es que las políticas educativas y de formación emprendidas por los Estados estén incorporando el programa de trabajo Educación y Formación 2010, como pone de manifiesto que el gasto público en educación haya aumentado en muchos Estados, que se hayan realizado grandes avances en la definición de estrategias dirigidas a fomentar el aprendizaje permanente, que el proceso de Bolonia haya cobrado un importante impulso y protagonismo en las políticas nacionales, o que haya habido una mejora progresiva de la educación y la formación profesional, en correspondencia con el proceso de Copenhague.

A pesar de ello, hay algunos objetivos que han tenido un desarrollo limitado. La inversión es insuficiente para llevar a cabo las reformas necesarias[8]; se han realizado pocos avances en los puntos de referencia relacionados con la inclusión social; la puesta en práctica de la política de aprendizaje permanente es limitada; la calidad y el atractivo de la formación profesional son aún insuficientes, además de estar dirigida casi exclusivamente a los jóvenes, dejando al margen a adultos y trabajadores de más edad, sin olvidar que debe seguir reforzándose la dimensión europea de los sistemas nacionales.

A tenor de los resultados, el principal mensaje político del informe conjunto del Consejo y la Comisión 2006, que posteriormente fue recogido por el Consejo Europeo de primavera de 23 y 24 de marzo de 2006, es que es necesario acelerar el ritmo de las reformas, mejorando, de forma pareja, la eficiencia y equidad de los sistemas europeos de educación, no pudiéndose, en ningún caso, establecer una disyuntiva entre la función social y económica de la educación. Se trata de dos objetivos que se refuerzan mutuamente y que son

[7] Comisión Europea, «2006 Joint interim report of the Council and of the Commission on progress under the 'Education & training 2010 work programme» (2006/C 79/01). Su análisis se basa en los informes nacionales presentados en 2005 por los Estados miembros, los países adherentes o candidatos y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Espacio Económico Europeo (AELC-EEE). El primero de estos informes conjuntos «Education and training 2010: the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms», fue publicado en febrero de 2004.

[8] Desde el año 2000 no se ha reducido la diferencia con países competidores en lo que respecta a inversión total en sectores claves de la economía.

indispensables para alcanzar el crecimiento, la competitividad y la cohesión social de Lisboa.

En aras de fomentar la eficiencia y la equidad en los sistemas europeos de educación y formación, la Comisión, en un comunicado al Consejo y al Parlamento Europeo, invita a los Estados miembros a que desarrollen una cultura de la evaluación que permita analizar los avances alcanzados en la aplicación de las políticas; aumenten la inversión en la educación preescolar, mejoren la calidad del profesorado; aumenten la inversión pública y privada en la enseñanza superior; y desarrollen planes de formación profesional que mejoren el aprendizaje y el empleo, en especial de la población más desfavorecida. Asimismo, la Comisión considera necesaria la cooperación europea, el aprendizaje *inter pares*, así como el desarrollo de enfoques intersectoriales que pongan en conexión las políticas relacionadas con la educación y la formación, sin olvidar el establecimiento de un marco europeo de cualificaciones que facilite la movilidad y la creación de un mercado laboral europeo.

En cuanto a las iniciativas concretas, destaca la aprobación del Programa de Educación Permanente 2007-2013[9], con el que se establece un programa integrado en materia de aprendizaje permanente que incorpora en un único programa el conjunto de los programas europeos existentes sobre educación y formación.

Asimismo, la Comisión adoptó una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de un Marco Europeo de Cualificaciones que favorezca la movilidad de los trabajadores y las personas en proceso de aprendizaje, así como el aprendizaje permanente, tal y como establece el programa de trabajo Educación y Formación 2010[10]. La propuesta de recomendación[11] anima a los Estados miembros a que alineen sus respectivos sistemas nacionales de cualificación a dicho marco europeo, dando como plazo máximo el año 2009; a que, a la hora de describir las cualifi-

[9] Decisión 1720720067 EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 (OJ L327 de 24/11/2006).

[10] COM (2006) 479 final.

[11] En el momento de redactar la Memoria CES 2006, la propuesta de Marco Europeo de Cualificaciones está pendiente de revisión por el Parlamento Europeo y el Consejo. Se prevé que sea adoptada a finales de 2007.

caciones, apliquen un planteamiento basado en los resultados del aprendizaje[12], para lo cual propone ocho niveles de referencia; y a que creen un centro nacional encargado de coordinar las relaciones entre el marco europeo y los sistemas nacionales de cualificaciones.

Hay que destacar también, la propuesta por parte de la Comisión, de un nuevo marco de indicadores de referencia para analizar los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación[13]. Un nuevo marco que, por primera vez, tiene en cuenta los objetivos más detallados del programa Educación y Formación 2010, además de incluir los objetivos vinculados a la convergencia de las enseñanzas superiores del proceso de Bolonia, y de formación profesional del proceso de Copenhague[14].

En cuanto a España, destaca por ser de los países que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación, pues registra una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano, un elevado porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos mínimos de lectura, y uno de los más bajos niveles de población joven que culmina la educación secundaria superior. Los mayores avances de nuestro país se han registrado en la participación media de adultos en formación continua, y en la de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas

En materia normativa, la novedad más importante ha sido la aprobación, y posterior desarrollo legislativo, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que ha permitido clarificar y reducir la complejidad del panorama legislativo vigente hasta entonces. El año 2006, sin embargo, se cerró dejando pendiente la reforma de la Ley Orgánica de Universidades (LOU).

---

[12] En lugar del enfoque tradicional basado en los componentes del aprendizaje (duración de la experiencia del aprendizaje, tipo de centro, etc.).

[13] COM (2007) 61 final.

[14] El nuevo marco propuesto reduce de veintinueve a veinte el número de indicadores, aunque mantiene los cinco puntos de referencia del marco anterior. Asimismo, propone que los indicadores y puntos de referencia se estructuren en torno a ocho ámbitos políticos: mejorar la equidad en la educación y la formación; fomentar la eficacia de la educación y la formación; convertir en realidad la formación permanente; competencias clave para los jóvenes; modernizar la enseñanza escolar; modernizar la educación y formación profesionales (proceso de Copenhague); modernizar la enseñanza superior (proceso de Bolonia); empleabilidad.

### 2.1. El proceso de convergencia en educación y formación

La Comisión Europea evalúa anualmente el progreso realizado por los Estados miembros para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa[15], tomando como referencia los cinco puntos adoptados por el Consejo en mayo de 2003[16]. El mensaje principal del informe anual de 2006[17] es que desde el año 2000 se ha progresado de manera insuficiente en el conjunto de la Unión Europea, especialmente en los aspectos más directamente relacionados con la inclusión social. Así, la tasa de abandono escolar prematuro ha descendido, pero de forma limitada, la comprensión lectora de los jóvenes apenas ha mejorado, y el porcentaje de población joven que completa la enseñanza secundaria superior sigue estando aún lejos de los objetivos fijados para el año 2010. Los avances más destacados se han producido en los puntos vinculados a la educación permanente y a la sociedad del conocimiento.

En lo que respecta al abandono escolar temprano, se observa cierta mejora. El porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no finaliza la segunda etapa de la enseñanza secundaria y que no sigue ningún tipo de estudio-formación ha descendido del 17,3 por 100 en

RECUADRO III-1

**PUNTOS DE REFERENCIA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2010**

1. La media europea de abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años no debe superar el 10 por 100.
2. Reducir al menos un 20 por 100 respecto al año 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 años que no poseen el mínimo requerido en comprensión lectora.
3. El 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.
4. El porcentaje de estudiantes de carreras científicas y tecnológicas debe aumentar hasta, al menos, el 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.
5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.

[15] Los objetivos generales son tres: mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación; facilitar el acceso a los mismos; y lograr su apertura al mundo.

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

[17] Commissión staff working document. «Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Report 2006».

2000 al 15 por 100 en 2005. También destaca el hecho de que haya aumentado su nivel medio de formación, ya que el 77 por 100 han cursado al menos la primera etapa de la enseñanza secundaria. No obstante, se está lejos aún de alcanzar los objetivos marcados para 2010, especialmente por las altas tasas que registran algunos países (Malta, España, Italia, Portugal y Chipre). De hecho, al ritmo actual, la tasa de abandono escolar sería del 14 por 100 en 2010, mientras que el nivel de referencia es del 10 por 100. La Comisión considera que deben realizarse mayores esfuerzos y recomienda a los Estados miembros que emprendan medidas dirigidas a los colectivos que, ya sea por motivos socioeconómicos, familiares o étnicos, tienen mayor riesgo de abandonar prematuramente su educación y formación. Concretamente, recomienda su inserción temprana en los niveles preobligatorios de educación infantil.

La comprensión lectora de los jóvenes, de la que en buena medida dependen sus resultados académicos en el resto de las materias, no había experimentado una mejora destacable en el periodo 2000-2003, a tenor de los resultados extraídos de la encuesta PISA 2003. Es por ello que, en espera de que se publiquen datos más recientes, la Comisión considera necesario que se dediquen esfuerzos adicionales y que los países con peores resultados traten de fijarse en países como Polonia o Letonia, donde excepcionalmente se han producido avances destacados.

Alcanzar la enseñanza secundaria superior es muy importante no sólo para incorporarse al mercado laboral, sino para posteriormente acceder a la enseñanza superior y favorecer el aprendizaje continuo. A pesar de ello, los avances realizados desde el año 2000 han sido muy limitados. El porcentaje de jóvenes que culmina este nivel formativo en la Unión Europea en 2005 era del 77 por 100, ocho puntos porcentuales por debajo del objetivo fijado para 2010. Cumplir los objetivos de Lisboa implica, por tanto, que el número de jóvenes titulados en enseñanza secundaria superior aumente anualmente en torno a 1,5 puntos porcentuales, es decir, en cinco años debe haber 2 millones más de jóvenes que alcancen dicha titulación.

La participación de los adultos en la educación y la formación ha aumentando a buen ritmo, lo que indica que muy probablemente se alcance el objetivo previsto para 2010. No obstante, la Comisión señala que los datos están sobrevalorados, debido a los cambios

metodológicos que se han introducido en la encuesta. Asimismo, considera que existen diferencias importantes entre los Estados miembros (cuadro III-2).

El dato más positivo es el aumento de jóvenes graduados en ciencia y tecnología, habiéndose logrado superar a Estados Unidos y Japón, lo que indudablemente mejorará la competitividad de Europa[18]. Ahora bien, sigue siendo necesario reducir las diferencias entre hombres y mujeres en este terreno y aumentar la inversión en investigación[19].

En cuanto al gasto público en educación, en el periodo 2000-2002 se incrementó de manera generalizada; en 2003, sin embargo, experimentó cierto estancamiento e incluso en algunos casos disminuyó. Un dato a destacar es la existencia de marcadas diferencias entre los Estados miembros, ya que mientras en algunos, como Dinamarca y Suecia, el gasto supera el 7,5 por 100, en otros, apenas llega al 4,5 por 100 (cuadro III-3).

En términos comparados, España destaca por ser de los países que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación. No en vano registra una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano[20], un elevado porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos mínimos de lectura[21], uno de los más bajos niveles de población joven que culmina la educación secundaria superior y uno de los porcentajes de gasto público en educación (respecto al PIB) más reducidos. Es el resultado de una pésima evolución en los últimos años, no habiéndose producido avance ninguno, sino retrocesos importantes en el porcentaje de población joven que finaliza la educación secundaria superior (descendió en casi cinco puntos porcentuales), y en el porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos míni-

[18] En 2003 la Unión Europea tenía 755.000 graduados en ciencias, matemáticas y tecnología, frente a 430.000 en Estados Unidos y 230.000 en Japón.

[19] El 17,2 por 1.000 de hombres frente al 7,9 por 1.000 de mujeres (datos estimados por Eurostat para la UE-25 en 2004).

[20] Un dato significativo es que además, la edad media de los jóvenes que abandonan la escuela prematuramente en España es de 15 años, una de las más bajas de la Unión Europea.

[21] Existen diferencias relevantes entre comunidades autónomas. El alumnado de Castilla y León y el País Vasco muestra unos rendimientos algo superiores a los del conjunto nacional. Véase Memoria CES 2004, capítulo III.2.1.2.

CUADRO III-2

## EVOLUCIÓN DE LA UE-25 RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

| Países | % de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación | | % de la población entre 20 a 24 años que ha completado al menos el nivel de E. secundaria 2ª etapa (1) | | % de jóvenes con abandono escolar temprano (2) | | Graduados en Ciencia y Tecnología (3) | | Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura (PISA 2000 - 2003) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2004 | 2000 | 2003 |
| **UE -25** | **7,9 (4)** | **11,0** | **76,3** | **77,3** | **17,3(4)** | **15,2** | **10,4(4)** | **12,6** | – | – |
| Alemania | 5,2 | 8,2 | 74,7 | 71,0 | 14,9 | 13,8 | 8,2 | 9,0 | 22,6 | 22,3 |
| Austria | 8,3 | 13,8 | 84,7 | 85,9 | 10,2 | 9,0 | 7,2 | 8,7 | 14,6 | 20,7 |
| Bélgica | 6,8 | 10,0 | 80,9 | 80,3 | 12,5 | 13,0 | 9,7 | 11,2 | 19,0 | 17,9 |
| Chipre | 3,1 | 5,6 | 79,0 | 80,7 | 18,5 | 18,1 | 3,4 | 4,2 | – | – |
| Dinamarca | 20,8 | 27,6 | 69,8 | 76,0 | 11,6 | 8,5 | 11,7 | 13,8 | 17,9 | 16,5 |
| Eslovenia | – | 17,8 | 87,0 | 90,6 | – | 4,3 | 8,9 | 9,3 | – | – |
| **España** | **5,0** | **12,1** (*) | **65,9** | **61,3** | **29,1** | **30,8** | **9,9** | **12,5** | **16,3** | **21,1** |
| Estonia | 6,0 | 5,9 | 83,6 | 80,9 | 14,2 | 14,0 | 7,0 | 8,9 | – | – |
| Finlandia | 19,6 (*) | 24,8 | 87,8 (*) | 84,8 | 8,9 (*) | 9,3 | 16,0 | – | 7,0 | 5,7 |
| Francia | 2,8 | 7,6 | 81,6 | 82,8 | 13,3 | 12,6 | 19,6 | – | 15,2 | 17,5 |
| Grecia | 1,1 | 1,8 | 79,3 | 84,0 | 18,2 | 13,3 | 0,0 | 8,0 | 24,4 | 25,3 |
| Hungría | 3,1 | 4,2 | 83,6 | 83,3 | 13,8 | 12,3 | 4,5 | 5,1 | 22,7 | 20,5 |
| Irlanda | – | 8,0 | 82,4 | 86,1(**) | – | 12,3 (**) | 24,2 | 23,1 | 11,0 | 11,0 |
| Italia5,5 | 6,2 | 68,8 | 72,9 | 25,3 | 21,9 | 5,7 | 10,1 | 18,9 | 23,9 | |
| Letonia | – | 7,6 | 76,8 | 81,8 | – | 11,9 | 7,4 | 9,4 | 30,6 | 18,0 |
| Lituania | 2,8 | 6,3 | 77,9 | 85,2 | 16,7 | 9,2 | 13,5 | 17,5 | – | – |
| Luxemburgo | 4,8 | 8,5 | 77,5 | 71,1 | 16,8 | 13,3 | 1,8 | – | 35,1 | 22,7 |
| Malta | 4,5 | 5,8 | 40,9 | 48,1 | 54,2 | 41,2 | 3,4 | – | – | – |
| Países Bajos | 15,6 | 16,6 | 71,7 | 74,6 | 15,5 | 13,6 | 5,8 | 7,9 | – | 11,5 |
| Polonia | – | 5,0 | 87,8 | 90,0 | – | 5,5 | 6,6 | 9,4 | 23,2 | 16,8 |
| Portugal | 3,4 | 4,6 | 42,8 | 48,4 | 42,6 | 38,6 | 6,3 | 11,0 | 26,3 | 21,9 |
| Reino Unido | 21,0 | 29,1 | 76,4 | 77,1 | 18,4 | 14,0 | 18,5 | 18,1 | 12,9 | – |
| República Checa | – | 5,9 | 91,1 | 90,3 | – | 6,4 | 5,5 | 7,4 | 17,5 | 19,3 |
| República Eslovaca | – | 5,0 | 94,5 | 91,5 | – | 5,8 | 5,3 | 9,2 | – | – |
| Suecia | 21,6 | 34,7 | 85,2 | 87,8 | 7,7 | 11,7 (*) | 11,6 | 15,9 | 12,6 | 13,3 |

* Ruptura de serie.

(1) 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.

(2) Porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no ha completado la E. secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación.

(3) Graduados por 1.000 habitantes entre la población de 20 y 29 años.

(4) Datos estimados.

Fuente: Indicadores Estructurales de Eurostat y PISA 2000-2003.

mos de lectura (aumentó en cerca de cinco puntos porcentuales). Asimismo, el porcentaje de gasto público en educación respecto al PIB se ha mantenido constante entre 2000 y 2002 e incluso descendió ligeramente en 2003. España debería hacer esfuerzos importan-

CUADRO III-3

**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2003**

(En porcentaje sobre el PIB)

| Países | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|
| **UE -25** | **4,9** | **5,1** | **5,2** | **5,2** |
| Alemania | 4,5 | 4,5 | 4,7 | 4,7 |
| Austria | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 5,5 |
| Bélgica | – | 6,1 | 6,2 | 6,1 |
| Chipre | 5,6 | 6,3 | 6,8 | 7,3 |
| Dinamarca | 8,4 | 8,5 | 8,5 | 8,3 |
| Eslovenia | – | 6,1 | 6,0 | 6,0 |
| **España** | **4,4** | **4,4** | **4,4** | **4,3** |
| Estonia | 5,6 | 5,5 | 5,7 | 5,4 |
| Finlandia | 6,1 | 6,2 | 6,4 | 6,4 |
| Francia | 5,8 | 5,7 | 5,8 | 5,9 |
| Grecia | – | – | – | 3,9 |
| Hungría | 4,5 | 5,1 | 5,5 | 5,9 |
| Irlanda | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,4 |
| Italia | 4,6 | 4,9 | 4,8 | 4,7 |
| Letonia | 5,4 | 5,7 | 5,8 | 5,3 |
| Lituania | 5,6 | 5,9 | 5,9 | 5,2 |
| Luxemburgo | – | 3,8 | 4,0 | 3,8 |
| Malta | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,8 |
| Países Bajos | 4,8 | 5,0 | 5,1 | 5,1 |
| Polonia | 5,0 | 5,5 | 5,6 | 5,6 |
| Portugal | 5,7 | 5,9 | 5,8 | 5,6 |
| Reino Unido | 4,6 | 4,7 | 5,2 | 5,4 |
| República Checa | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 4,5 |
| República Eslovaca | 4,2 | 4,0 | 4,4 | 4,3 |
| Suecia | 7,4 | 7,3 | 7,6 | 7,5 |

Fuente: Indicadores Estructurales de Eurostat.

tes por mejorar estos datos, que nos sitúan incluso por debajo de países de reciente incorporación (como Eslovenia, Estonia, Polonia, y las repúblicas checa y eslovaca), y no sólo para lograr una educación de calidad, sino además para conseguir los objetivos más generales de cohesión social e inclusión.

Los mayores avances de nuestro país se han registrado en la participación media de adultos en formación continua, y en la de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas. Así, el porcentaje de población entre 25 y 64 años que participa en programas de educación y formación ha superado ya el nivel previsto para 2010, y el de los graduados en ciencia y tecnología está muy cerca de conseguirlo.

## 2.2. El sistema educativo: evolución y reformas

La novedad normativa más importante en materia educativa ha sido la aprobación, y posterior desarrollo legislativo, de la LOE, que modifica y unifica la normativa contenida en la LOGSE (1990), la LOPEG (1995) y la LOCE (2002). Su aprobación ha permitido clarificar y reducir la complejidad del panorama legislativo vigente hasta entonces[22].

Los principios rectores de la LOE son tres. El primero es proporcionar una educación de calidad para todos los ciudadanos, al tiempo que garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente teniendo en cuenta los retos que plantea la creciente diversidad del alumnado. El segundo es que la calidad y la equidad del sistema educativo se logren mediante el esfuerzo compartido de la comunidad educativa. El tercero es cumplir con los objetivos educativos plantados por la Unión Europea, para lo cual la Ley plantea actuaciones dirigidas a fomentar la educación permanente, incrementar la flexibilidad del sistema educativo, en aras de permitir combinar formación y actividad laboral, y aumentar la autonomía de los centros docentes.

La aprobación de la Ley ha estado precedida de un intenso periodo de discusión y debate entre las instituciones, grupos y asociaciones pertenecientes al ámbito de la educación y la formación[23]. Entre los aspectos más debatidos destacan los criterios de promoción y evaluación de la educación secundaria obligatoria (ESO), en tanto que incorporan como novedad la posibilidad de promoción de los alumnos con evaluación negativa en tres materias[24], así como la inclusión de la asignatura de religión. En lo que se refiere al currículo, gran parte de la discusión ha girado en torno a la creación de la asignatura educación para la ciudadanía.

---

[22] Para un análisis de las principales novedades de la LOE véase Memoria CES 2005, capítulo III.2.1.2.

[23] El debate comenzó en septiembre de 2004 con la publicación por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del documento «Una educación de calidad para todos y entre todos», que presentaba un análisis y diagnóstico sobre la situación de la educación en España, así como propuestas de mejora.

[24] La promoción está sujeta a la autorización del equipo docente que, tal y como establece la Ley, se concederá cuando considere que la naturaleza de las materias no supone un riesgo para que el alumno curse con éxito el curso siguiente, que el alumno tiene expectativas favorables de recuperación, y cuando la promoción beneficie su evolución académica.

RECUADRO III-2

## CALENDARIO DE APLICACIÓN DE LA LOE

(RD 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la LOE)

| Año académico | Aplicación |
|---|---|
| 2006-07 | • Organización y dirección de los centros:<br>Elección de director (artículos 132-136).<br>Consejo escolar (arts. 126-127).<br>Título II: Escolarización de inmigrantes (arts. 78-79).<br>• Nuevo sistema de acceso a la función pública docente (transitoria 17ª).<br>• Ampliación jubilación voluntaria (transitoria 2ª).<br>• Bibliotecas escolares (art. 113).<br>• Informe anual ante el Congreso de los Diputados sobre los indicadores del sistema educativo (art. 147).<br>• Condiciones de acceso a los programas de diversificación curricular en ESO (art. 27).<br>• Constitución del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas (art. 45.3). |
| 2007-08 | • Ordenación académica. Implantación de:<br>1º y 2º de primaria y<br>1º y 3º de secundaria.<br>• Evaluación, promoción y titulación en la ESO según lo establecido en la LOE (arts. 28 y 31).<br>• Ordenación académica del nivel básico e intermedio de las enseñanzas de idiomas (arts. 59-62).<br>• Nuevas pruebas de acceso a FP (art. 41).<br>• Acceso a la universidad de alumnos extranjeros no miembros de la UE ni de países con los que se haya suscrito acuerdo.<br>• Nuevos criterios de admisión de alumnos (art. 84-87). |
| 2008-09 | • Ordenación académica. Implantación de:<br>Nueva educación infantil<br>3º y 4º de primaria<br>2º y 4º de secundaria y<br>1º de bachillerato.<br>• Generalización de las evaluaciones de diagnóstico en 4º de primaria (10/11 años) y 2º de secundaria (13/14 años).<br>• Ordenación académica del nivel avanzado de enseñanzas de idiomas (arts. 59.60).<br>• Nuevas pruebas de educación de adultos para obtener el título de ESO y bachillerato (arts. 68 y 69).<br>• Primer ciclo de la educación infantil (las comunidades autónomas pueden adelantarlo al curso 2007/2008).<br>• Programas de cualificación profesional inicial (las comunidades autónomas pueden adelantarlo al curso 2007/2008). |
| 2009-10 | • Ordenación académica. Implantación de:<br>5º y 6º de primaria y<br>2º de bachillerato.<br>• Nuevas pruebas de acceso a la universidad (art. 38). |

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.

El calendario de aplicación de la Ley es de cinco años y fue aprobado el 30 de junio de 2006[25]. En él se establece la implantación de los currículos de las enseñanzas, la progresiva extinción de los planes de estudio en vigor, y la equivalencia de los títulos académicos, dando prioridad a la implantación de la educación básica, así como a las medidas recogidas en la Ley para fomentar la equidad del sistema y prevenir el fracaso escolar.

En cumplimiento de lo establecido en el calendario de aplicación para la educación infantil, en el año 2006 se aprobaron las enseñanzas mínimas del segundo ciclo, que comprende desde los 3 hasta los 6 años de edad[26], aunque su implantación en las administraciones educativas no se realizará hasta el curso académico 2007-2008 (recuadro III-2). Quedan aún pendientes por establecer los contenidos educativos del primer ciclo (de 0 a 3 años) que, a muy tardar, deberá hacerse antes de que finalice el año 2007. En cuanto a su implantación, será obligatoria en el año académico 2008-2009, si bien el calendario establecido permite que se anticipe un curso académico (2007-2008).

Las enseñanzas mínimas de la educación primaria y de la ESO, también fueron aprobadas en 2006[27], quedando así establecidos los puntos básicos del currículo de la educación básica de acuerdo con los objetivos y criterios de evaluación. La implantación en uno y otro caso será progresiva. En cuanto a la educación primaria, se comenzará por las enseñanzas de los dos primeros cursos en 2007-2008, continuando con las de 3.º y 4.º en 2008-2009 y finalizando la implantación de los dos últimos cursos (5.º y 6.º) en 2009-2010. Respecto a las de la ESO, está prevista para el curso 2007-2008 la implantación de las enseñanzas correspondientes a los cursos 1.º y 3.º, y para el siguiente curso académico las de 2.º y 4.º.

[25] Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

[26] Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre.

[27] Real Decreto 1513/2006, de 7 de septiembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria. Documento. Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria.

Cabe destacar, asimismo, la normativa aprobada por la que se regula la ordenación general de la formación profesional[28], que establece la estructura de los nuevos títulos de formación profesional de acuerdo con el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como con las directrices fijadas por la Unión Europea. El objetivo perseguido es ajustar los títulos a los perfiles profesionales demandados por el sistema productivo, teniendo en cuenta el contexto de competitividad de la sociedad del conocimiento, así como los objetivos de cohesión e inserción social. La implantación de la nueva titulación, así como de los currículos está prevista para el curso académico 2007-2008, aunque muy probablemente no se haga hasta antes del curso 2008-2009, puesto que en el momento de redactar la Memoria no se ha iniciado aún la tramitación del Real Decreto que regule los títulos. Este retraso, unido al también existente en el establecimiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones, despierta cierta preocupación sobre el adecuado ajuste de la formación profesional a las necesidades del sistema productivo.

También se han regulado los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial[29], de las enseñanzas profesionales de danza[30], así como de las enseñanzas profesionales de música[31].

En cuanto a la enseñanza universitaria, el año 2006 se cerró dejando pendiente la reforma de la LOU presentada por el Gobierno con el propósito de corregir sus deficiencias de funcionamiento y adaptarla a los objetivos establecidos por la Unión Europea, como son los acuerdos en política de educación superior y la potenciación de la investigación. La Ley fue finalmente aprobada ya entrado el año 2007 y se analizará en la próxima edición de esta Memoria[32].

La reforma incluye novedades destacadas, algunas de ellas no exentas de polémica, dirigidas a potenciar la autonomía de las uni-

[28] Real Decreto 1538/2005, de 15 de diciembre, por la que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
[29] Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre.
[30] Real Decreto 85/2007, de 2 de enero.
[31] Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre.
[32] Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

versidades, dotándoles de mayor capacidad para establecer su modelo de organización, para diseñar los títulos que deseen impartir, o para contratar al profesorado. Cabe destacar la flexibilización de los sistemas de elección de Rector, la creación de la Conferencia General de Política Universitaria y la constitución del Consejo de Universidades con funciones de asesoramiento y coordinación, así como la modificación de la selección del profesorado funcionario y de las modalidades contractuales de los profesores. La reforma también establece la necesidad de velar por la calidad de la universidad española mediante el refuerzo de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA). Asimismo, y de acuerdo con la política científica europea, pretende impulsar la investigación en las universidades.

En consonancia con los objetivos del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, y de acuerdo con lo establecido en el proyecto de reforma de la LOU, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó las líneas maestras de la nueva organización de las enseñanzas universitarias[33]. El propósito perseguido ha sido dotar de mayor flexibilidad al sistema actual de titulaciones mediante una mayor diversificación curricular. Y para ello se dota a las universidades de poder para determinar sus planes de estudio, siempre y cuando se ajusten a las directrices generales que establezca el Gobierno y cumplan con diversos requisitos académicos de excelencia que supervisará el Consejo de Universidades. La autorización de la implantación de los títulos dependerá de las comunidades autónomas.

El Gobierno establece que las enseñanzas universitarias estén organizadas en tres ciclos, que se corresponden con tres niveles de cualificación: grado, máster y doctor. El primero quedará organizado en grandes ramas de conocimiento[34] y constará de 240 créditos, aunque la superación de 120 dará lugar al Certificado de Estudios Universitarios Iniciales. En aras de reducir las tasas de abandono prematuro, se establece que, dentro de cada rama de conocimiento, los títulos tengan un tronco común de al menos 60 créditos. Los

[33] Ministerio de Educación y Ciencia. *La organización de las enseñanzas universitarias en España*.

[34] La propuesta inicial es de cinco: artes y humanidades; ciencias; ciencias de la salud; ciencias sociales y jurídicas; ingeniería y arquitectura.

títulos de máster están previstos para ofrecer formación de alto nivel a los alumnos que previamente hayan obtenido un título de grado, y podrán tener entre 60 y 120 créditos. Para los títulos de doctor no se especifica una duración, aunque se establece como tiempo razonable 3 o 4 años de dedicación completa. El programa de doctorado se dividirá en un periodo de formación y en otro de investigación.

El Gobierno tiene previsto iniciar los nuevos títulos de grado en el curso 2008-2009, anticipándose dos años al plazo previsto por la declaración de Bolonia, y que en 2012 se expidan los primeros títulos de graduado universitario.

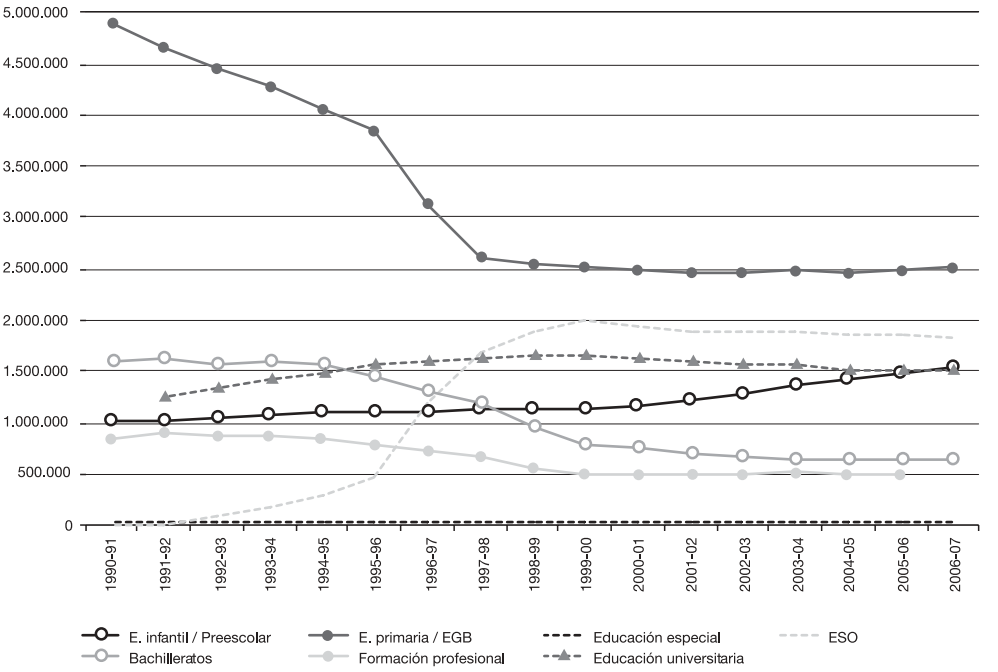
### 2.2.1. **Evolución del alumnado**

El curso 2006-2007 ha comenzado en España con una cifra prevista total de 8.549.072 alumnos. En el transcurso de una década las enseñanzas de régimen general en su conjunto han experimentado un descenso de más de medio millón de personas matriculadas. Sin embargo, y aunque todavía esté lejos de los más de 9 millones del curso 1996-1997, la cifra de 2006-2007 supone un incremento en el alumnado respecto al curso anterior (2005-2006) cifrado en más de 54.000 individuos. La variación interanual vuelve a ser positiva por segundo año consecutivo.

El incremento en el número total de personas matriculadas en enseñanzas de régimen general se debe a la aportación de la educación no universitaria, que inició su recuperación en el curso 2002-2003 tras 15 años de sucesivos descensos registrados en la población escolar, y específicamente a los niveles inferiores (gráfico III-2). Se apunta como principal motivo para dicha recuperación el incremento de la población inmigrante asentada en España. Los extranjeros han colaborado notablemente al reciente repunte de la natalidad: según las estadísticas del Movimiento Natural de la Población del INE, el 17,6 por 100 del total de nacidos en España en el año 2005 tiene al menos un progenitor extranjero. Durante los últimos años, tanto el mayor volumen de las últimas generaciones como la creciente incorporación directa de alumnado procedente del extranjero han incidido en el crecimiento de la educación infantil y ahora alcanzan ya a la educación primaria.

GRÁFICO III-2

**EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL**




Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las enseñanzas no universitarias*.

La cifra de alumnado correspondiente a las enseñanzas de ESO y bachillerato continúa su tendencia a la baja, aunque lo hace a un ritmo menor del habitual debido a la atenuación de los descensos poblacionales correspondientes a esas edades. Por su parte, la formación profesional (FP) se ha estabilizado alrededor del medio millón de alumnos, aunque también se ha previsto una pequeña disminución que afecta fundamentalmente a los ciclos formativos de grado superior.

La educación universitaria, al contrario de lo que sucede con el conjunto de enseñanzas no universitarias, registra pérdidas en el alumnado del presente curso cifradas en algo más de 18.000 estudiantes con respecto a los datos de 2005-2006. En el curso 2006-2007 la cifra prevista ronda el millón y medio de alumnos. La

tendencia creciente en la matriculación universitaria se invirtió a finales de la década de los 90 y desde el curso 1999-2000 se asiste a un paulatino descenso en la cifra total de alumnado de 1.º y 2.º ciclo a razón de un 1,5 por 100 anual, debido principalmente al menor volumen de las generaciones en edad de acceder a la universidad. Los cursos de doctorado, sin embargo, aumentaron sus filas en algo más de 2.373 alumnos, casi alcanzando las 76.000 matrículas.

El descenso previsto en la matriculación universitaria para el curso 2006-2007 repercute en todas las ramas de enseñanza, con la única excepción de ciencias de la salud, en la que se espera un incremento del 0,35 por 100 en el alumnado. Las reducciones relativas

CUADRO III-4

**ALUMNADO UNIVERSITARIO SEGÚN CURSO Y RAMA DE ENSEÑANZA, 1983/84-2006/07**

(Cifras absolutas y porcentajes)

| Cursos | Ciencias sociales y jurídicas | Enseñanzas técnicas | Humanidades | Ciencias de la salud | Ciencias experimentales | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1983/84 | 325.787 | 116.042 | 135.231 | 104.545 | 61.827 | 743.432 |
| | *43,8* | *15,6* | *18,2* | *14,1* | *8,3* | *100,0* |
| 1986/87 | 421.648 | 148.304 | 158.710 | 103.019 | 69.754 | 901.435 |
| | *46,8* | *16,5* | *17,6* | *11,4* | *7,7* | *100,0* |
| 1989/90 | 565.963 | 201.040 | 140.531 | 105.025 | 79.770 | 1.092.329 |
| | *51,8* | *18,4* | *12,9* | *9,6* | *7,3* | *100,0* |
| 1992/93 | 681.673 | 265.152 | 137.921 | 107.803 | 97.972 | 1.290.521 |
| | *52,8* | *20,5* | *10,7* | *8,4* | *7,6* | *100,0* |
| 1995/96 | 799.002 | 332.574 | 142.708 | 108.564 | 125.994 | 1.508.842 |
| | *53,0* | *22,0* | *9,5* | *7,2* | *8,4* | *100,0* |
| 1998/99 | 802.077 | 371.267 | 161.188 | 113.529 | 134.734 | 1.582.795 |
| | *50,7* | *23,5* | *10,2* | *7,2* | *8,5* | *100,0* |
| 2000/01 | 765.620 | 390.804 | 155.768 | 116.465 | 127.094 | 1.555.751 |
| | *49,2* | *25,1* | *10,0* | *7,5* | *8,2* | *100,0* |
| 2001/02 | 749.317 | 392.285 | 148.838 | 115.692 | 119.527 | 1.525.659 |
| | *49,1* | *25,7* | *9,8* | *7,6* | *7,8* | *100,0* |
| 2002/03 | 724.138 | 410.533 | 139.443 | 116.002 | 113.578 | 1.503.694 |
| | *48,2* | *27,3* | *9,3* | *7,7* | *7,6* | *100,0* |
| 2003/04 | 725.872 | 394.832 | 140.976 | 115.532 | 108.781 | 1.485.993 |
| | *48,8* | *26,6* | *9,5* | *7,8* | *7,3* | *100,0* |
| 2004/05 | 720.072 | 386.021 | 134.103 | 116.842 | 105.859 | 1.462.897 |
| | *49,2* | *26,4* | *9,2* | *8,0* | *7,2* | *100,0* |
| 2005/06 | 711.788 | 380.042 | 132.563 | 118.166 | 101.252 | 1.443.811 |
| | *49,3* | *26,3* | *9,2* | *8,2* | *7,0* | *100,0* |
| 2006/07 | 709.747 | 367.782 | 129.892 | 118.584 | 97.391 | 1.423.396 |
| | *49,9* | *25,8* | *9,1* | *8,3* | *6,8* | *100,0* |

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística Universitaria.*

más acusadas en el número de alumnos se producen en las carreras de ciencias experimentales (–3,81 por 100) que en su conjunto sólo suponen el 6,8 por 100 del alumnado universitario.

Esta reducción del alumnado universitario ha posibilitado, por primera vez, el ajuste entre la oferta y la demanda de titulaciones a nivel nacional[35]. Ahora bien, siguen existiendo importantes desajustes por áreas de conocimiento. La demanda supera ampliamente la oferta en la rama de ciencias de la salud, en el resto sucede lo contrario. En ciencias sociales y jurídicas la demanda está en el 90 por 100 de la oferta, en las técnicas en el 70 por 100 y en las humanidades en el 62 por 100. También existen importantes desequilibrios por universidades. Todo ello indica que sería conveniente mejorar la planificación futura de las titulaciones y las universidades, teniendo en cuenta las previsiones de evolución de la demanda universitaria[36] (cuadro III-4).

### 2.2.2. **Participación de grupos específicos: alumnado extranjero y alumnado con discapacidades**

Con motivo del año europeo de igualdad de oportunidades, el CES ha considerado oportuno dedicar un apartado específico al análisis de la participación en el sistema educativo de dos grupos especialmente en desventaja en términos de igualdad: los inmigrantes y la población con discapacidad. No en vano, su adecuada educación incide directamente en su desarrollo personal, en su posterior integración en el mercado laboral y, por ende, en su integración social.

Respecto a los inmigrantes, destaca un fuerte aumento de su participación en enseñanzas no universitarias, situándose por primera vez en España por encima del medio millón de alumnos. Esa cifra implica que los extranjeros representan un 7,4 por 100 del total de estudiantes de tales niveles. No se trata de un porcentaje muy elevado, lo realmente llamativo es su rápida evolución en un lapso muy corto de tiempo. Durante la última década, la presencia de extranje-

[35] En el curso 2004-2005 se ofertaron 263.987 plazas de nuevo ingreso en las universidades públicas, que fueron solicitadas por 268.882 alumnos.

[36] Universidad de Cantabria. «Atlas digital de la España universitaria».

ros se ha multiplicado por diez, pasando de 57.406 en el curso 1995-96 a los 529.451 que hay actualmente matriculados (cuadro III-5 y gráfico III-3).

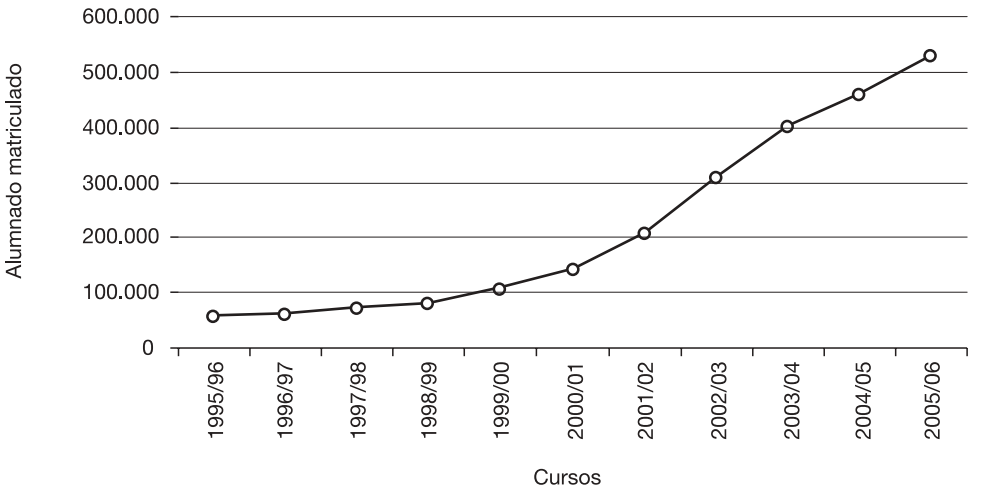
CUADRO III-5

**EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL, 1995/96-2005/06**

| Cursos | Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria) | |
|---|---|---|
| | Cifras absolutas | Extranjeros por 1.000 alumnos |
| 1995/96 | 57.406 | 7,5 |
| 1996/97 | 63.044 | 8,3 |
| 1997/98 | 72.335 | 9,9 |
| 1998/99 | 80.587 | 11,0 |
| 1999/00 | 107.303 | 14,9 |
| 2000/01 | 141.916 | 19,9 |
| 2001/02 | 207.112 | 29,5 |
| 2002/03 | 309.058 | 44,2 |
| 2003/04 | 402.116 | 56,9 |
| 2004/05 | 459.291 | 64,8 |
| 2005/06 | 529.461 | 74,0 |

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias.*

GRÁFICO III-3




Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias.*

Lejos de ser homogénea, la presencia de alumnado extranjero refleja las diferencias en la distribución territorial de la población inmigrante asentada en España. Se supera la media estatal de alumnado foráneo en enseñanzas no universitarias de régimen general en las Islas Baleares (12,2 por 100), Madrid (11,4 por 100) y La Rioja (11,2 por 100). El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Ceuta (1,6 por 100), Extremadura (2,1 por 100) y Galicia (2,4 por 100).

También existen diferencias considerables en la distribución de estos estudiantes según la titularidad del centro. En los centros privados los extranjeros representan un 4,2 por 100 de los estudiantes, porcentaje que se duplica en el caso de los centros públicos, donde un 8,9 por 100 del alumnado es extranjero. Uno de los actuales retos del sistema educativo español es precisamente la alta concentración de estudiantes inmigrantes en la red pública y en determinados centros concretos, que requiere de la adopción de medidas específicas para evitar procesos de marginalización en tales centros. Asimismo, sería conveniente favorecer una distribución equilibrada de los estudiantes extranjeros en el conjunto de la red de centros públicos y concertados.

En cuanto a su nacionalidad, la mayor parte del alumnado extranjero proviene de América del Sur y Central (47,2 por 100), principalmente de Ecuador y Colombia. También destaca la presencia de europeos (27,4 por 100), entre los que el colectivo de rumanos tiene un peso considerable. La proporción de africanos tampoco es desdeñable (19,5 por 100), siendo Marruecos el país de origen por excelencia.

Las investigaciones realizadas a partir de los datos de la encuesta PISA ponen de manifiesto que uno de los principales problemas de los alumnos inmigrantes es que, a pesar de tener mayores niveles de motivación, obtienen peores resultados académicos que los nativos[37]. No obstante, conviene señalar que existen diferencias importantes entre países. En algunos de ellos los resultados obtenidos por los alumnos extranjeros apenas difieren de los autóctonos (Australia, Canadá), en otros, sin embargo, existen diferencias importantes

[37] OCDE, *Where immigrants students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*.

(Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos y Suiza). España se encuentra a un nivel intermedio[38].

No existe un factor único que explique las diferencias entre países, pero hay algunas políticas y prácticas escolares que tienden a ser asociadas a menores diferencias entre los alumnos inmigrantes y los autónomos. Tal es el caso de los programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua del país. Sería pues aconsejable que, en aras de mejorar el nivel educativo de los inmigrantes, y de facilitar su integración social, se dedique especial atención al desarrollo de políticas dirigidas a favorecer el aprendizaje de la lengua española al colectivo de estudiantes extranjeros procedentes de países de habla no española, que representan casi la mitad del colectivo total de inmigrantes.

La presencia de extranjeros en las enseñanzas universitarias en su conjunto es todavía muy reducida. Los 24.621 alumnos extranjeros contabilizados en el curso 2005-06 representan sólo un 1,7 por 100 del total de personas matriculadas en la universidad. Aunque el reparto del alumnado extranjero matriculado por nivel educativo sigue manteniendo una distribución caracterizada por una mayor representación en primaria, se prevé que con el paso del tiempo la presencia de estos estudiantes se haga extensible a los niveles superiores de la ESO y de las diferentes modalidades de la educación secundaria postobligatoria (bachillerato y FP) y universitaria, contribuyendo a paliar los descensos en el alumnado de tales enseñanzas.

En cuanto al alumnado con discapacidades, y según los últimas datos publicados en el año 2006 y referidos al curso 2004-2005, en España hay un total de 137.968 alumnos con necesidades educativas especiales, lo que supone un ligero descenso respecto a los años anteriores. El tipo de discapacidad más común es la psíquica (58 por 100). El autismo y los trastornos graves de la personalidad afectan a un 16 por 100 del total de estos alumnos. A cierta distancia se sitúan

[38] En la escala de lectura los nativos alcanzan 494 puntos, mientras que los inmigrantes de primera generación obtienen 450 y los nacidos en el extranjero 460. Los datos de España corresponden a los resultados de la encuesta PISA 2000. En el informe publicado con los datos de PISA 2003 no se consideró el caso español por no reunir el porcentaje mínimo de población inmigrante en la muestra (3 por 100) considerado necesario para poder obtener resultados estadísticamente significativos.

los que presentan alguna disfuncionalidad motórica (7 por 100), auditiva (6 por 100) o visual (2 por 100). La plurideficiencia afecta a un 8 por 100 de los alumnos con necesidades educativas especiales. Por último, un 2 por 100 presenta sobredotación intelectual (cuadro III-6 y gráfico III-4).

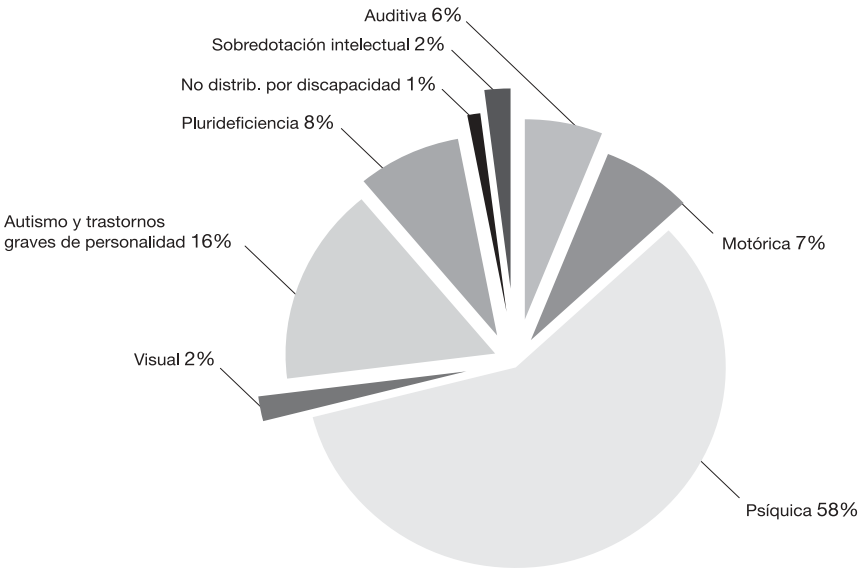
CUADRO III-6

**ALUMNADO POR TIPO DE DISCAPACIDAD EN EL CURSO 2004-2005**

| Tipo de discapacidad | Alumnado | Porcentaje |
|---|---|---|
| Auditiva | 7.667 | 5,6 |
| Motórica | 10.293 | 7,5 |
| Psíquica | 79.610 | 57,7 |
| Visual | 2.721 | 2,0 |
| Autismo y trastornos graves de personalidad | 22.294 | 16,2 |
| Plurideficiencia | 11.428 | 8,3 |
| No distrib. por discapacidad | 1.307 | 0,9 |
| Sobredotación intelectual | 2.648 | 1,9 |
| **Total** | **137.968** | **100,0** |

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

GRÁFICO III-4




Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

Un dato destacable de nuestro sistema educativo es que ha logrado integrar a la gran mayoría de estudiantes con discapacidad en los centros ordinarios, concretamente a casi el 80 por 100. El resto del alumnado se ha integrado en centros específicos y en unidades específicas de centros ordinarios.

Por niveles de estudios se observa una concentración elevada de estos alumnos en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria obligatoria, seguido a cierta distancia por la ecuación infantil. Es significativa su escasa presencia en bachillerato y en los ciclos de formación profesional.

En cuanto a la titularidad del centro, los alumnos con necesidades educativas especiales en centros ordinarios se concentran mayoritariamente en los de titularidad pública, sobre todo en los niveles educativos inferiores (alrededor del 80 por 100 en educación infantil y primaria). Las diferencias entre centros públicos y privados se reducen en bachillerato y en formación profesional y casi desaparecen en los programas de garantía social. Por su parte, los alumnos que se integran en centros especiales lo hacen en la misma proporción en centros públicos y privados. Esto implica que, a excepción de los niveles educativos inferiores y para los alumnos con necesidades especiales leves, el peso del sector privado en este tipo de enseñanza es significativamente superior al que asume en el sistema educativo general (no universitario)[39]. En última instancia, ello viene a significar que la responsabilidad sobre estos alumnos, en particular los que padecen un alto grado de discapacidad, recae sobre todo en el esfuerzo de las familias más que en la asistencia pública (cuadro III-7).

No cabe duda que en las últimas décadas se ha logrado mejorar enormemente la integración escolar de la población que posee alguna discapacidad. Hoy en día la inmensa mayoría de la población con discapacidad en edad escolar está escolarizada y se ha logrado en gran medida su integración en centros ordinarios. Ahora bien, los resultados detallados de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS) ponían en evi-

[39] El porcentaje de enseñanza privada concertada (no universitaria) es aproximadamente del 30 por 100.

CUADRO III-7

**ALUMNADO CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD POR NIVEL DE ENSEÑANZA Y TITULARIDAD PÚBLICA-PRIVADA DEL CENTRO**

| Enseñanza | 2001-2002 | | | 2002-2003 | | | 2003-2004 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Público | Privado | Total | Público | Privado | Total | Público | Privado |
| Centros ordinarios | 116.456 | 95.034 | 21.422 | 123.960 | 100.031 | 23.929 | 109.823 | 86.386 | 23.437 |
| Educación infantil | 11.456 | 9.412 | 2.044 | 14.164 | 11.746 | 2.418 | 14.716 | 12.067 | 2.649 |
| Educación primaria | 63.034 | 53.374 | 9.660 | 65.699 | 55.186 | 10.513 | 57.058 | 47.156 | 9.902 |
| ESO | 36.315 | 28.438 | 7.877 | 38.293 | 29.279 | 9.014 | 32.047 | 23.483 | 8.564 |
| Bachilleratos | 700 | 617 | 83 | 736 | 574 | 162 | 705 | 537 | 168 |
| Ciclos formativos FP | 702 | 527 | 175 | 697 | 497 | 200 | 743 | 554 | 189 |
| Progr. Garantía Social | 4.242 | 2.659 | 1.583 | 4.369 | 2.747 | 1.622 | 4.554 | 2.589 | 1.965 |
| Educación especial específica (1) | 27.090 | 13.230 | 13.860 | 27.057 | 13.522 | 13.535 | 28.145 | 14.611 | 13.534 |
| **Total** | **143.546** | **108.264** | **35.282** | **151.017** | **113.553** | **37.464** | **137.968** | **100.997** | **36.971** |

(1) Alumnado de educación especial en centros específicos y en unidades específicas de centros ordinarios.
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

dencia que en el año 2001 en el grupo de 10 a 64 años, el 24,3 por 100 no tenía estudios y el 10,8 por 100 eran analfabetos, la gran mayoría (37 por 100) tan sólo tenía estudios primarios, y tan sólo el 22, 4 por 100, estudios secundarios. Especialmente llamativo es que apenas el 5,2 por 100 tenía estudios universitarios o enseñanzas profesionales superiores. Lo que, en última instancia, repercute negativamente en su inserción en el mercado de trabajo. En 2001, las personas con discapacidades de 16 a 64 años presentaban una tasa de empleo del 24 por 100, cuando esta tasa para la población general era, según la Encuesta de Población Activa (EPA), del 54 por 100.

### 2.3. Convivencia en las aulas

La convivencia del alumnado en el ámbito escolar es un tema al que se le viene prestando creciente atención desde la aparición en los medios de comunicación de diversos episodios de violencia escolar. El CES ha considerado oportuno dedicar un apartado específico de la Memoria a esta cuestión con el propósito de reflejar lo más fielmente posible el panorama de la educación en España, pero sin ánimo de generar ningún tipo de alarmismo al respecto.

Tal y como ponen de manifiesto los datos más recientes, la violencia escolar, y más concretamente, el maltrato entre iguales, no es

un problema ajeno a nuestro sistema educativo[40]. En 2006 entre el 27 por 100 y el 32 por 100 de estudiantes de la ESO se declaraba víctima de agresiones verbales (insultos, motes ofensivos, criticas), en torno al 10 por 100 de algún tipo de exclusión social (ignorado, excluido), y en mayor o menor medida, de recibir algún tipo de agresión física indirecta (el 16 por 100 de haberle escondido cosas; el 3,5 por 100 de haberle roto cosas y el 6,3 por 100 de haber sido robado). El porcentaje de estudiantes que declaraba haber recibido agresiones más graves, como agresión física directa, amenazas o acoso sexual eran, sin embargo, bastante más reducidos.

Otro dato a tener en cuenta es que más del 30 por 100 de los estudiantes declara haber llevado a cabo agresiones verbales o de haber excluido a sus compañeros, siendo la mayor parte de ellos varones. Asimismo, no son pocos los estudiantes que declaran haber presenciado algún tipo de maltrato, llegando casi al 90 por 100 si se trata de agresiones verbales. Ahora bien, de nuevo, tanto en uno como en otro caso, los porcentajes descienden cuando se trata de agresiones más graves.

De acuerdo con los datos proporcionados por los estudiantes, el maltrato escolar tiene lugar principalmente en las aulas y en los primeros cursos de la ESO, y se produce de forma similar en todos los centros, independientemente de su titularidad[41], y en todas las comunidades autónomas españolas, sin apreciarse diferencias importantes entre las zonas rurales y las urbanas, y en todos los tipos de centros.

En perspectiva temporal comparada, los datos de 2006 reflejan cierta mejora respecto a año 1999 (cuadro III-8). No en vano, desciende el porcentaje de víctimas de agresiones verbales (en más de

[40] Defensor del Pueblo. *Informes Estudios y Documentos. Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006*. Estudio realizado en 2006 con una muestra de 3.000 estudiantes de ESO, de 300 centros escolares, públicos, privados y concertados, de todo el territorio nacional. También fueron entrevistados 300 profesores que desempeñaban labores de jefatura de estudios en esos centros. Este estudio actualiza el elaborado por el mimo organismo en el año 2000.

[41] La titularidad del centro es una variable significativa sólo en relación al tipo de maltrato. En los centros privados o concertados se produce en mayor medida maltrato mediante exclusión, mientras que en los públicos se ejerce y sufre más la maledicencia.

CUADRO III-8

**ESTUDIANTES DE SECUNDARIA QUE AFIRMAN HABER SUFRIDO, PERPETRADO Y PRESENCIADO DIFERENTES MODOS DE MALTRATO ENTRE COMPAÑEROS, CON MAYOR O MENOR FRECUENCIA (1999-2006)**

(En porcentaje)

| | Víctima | | Agresor | | Testigo | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2006 | 1999 | 2006 | 1999 | 2006 |
| Ignorar | 15,1 | 10,5 | 38,8 | 32,7 | 79,3 | 82,9 |
| No dejar participar | 10,9 | 8,6 | 13,9 | 10,6 | 67,2 | 69,7 |
| Insultar | 39,1 | 27,1 | 45,9 | 32,4 | 93,1 | 89,8 |
| Poner motes ofensivos | 37,7 | 26,7 | 38,0 | 29,2 | 91,7 | 88,9 |
| Hablar mal de alguien | 35,6 | 31,6 | 38,5 | 35,6 | 89,0 | 89,7 |
| Esconder cosas | 22,0 | 16,0 | 13,5 | 10,9 | 74,6 | 73,3 |
| Romper cosas | 4,5 | 3,5 | 1,3 | 1,3 | 38,2 | 40,5 |
| Robar cosas | 7,3 | 6,3 | 1,4 | 1,6 | 40,0 | 45,2 |
| Pegar | 4,8 | 3,9 | 7,3 | 5,3 | 60,3 | 59,3 |
| Amenazar para meter miedo | 9,8 | 6,4 | 7,4 | 4,3 | 66,8 | 64,1 |
| Obligar con amenazas | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 12,6 | 12,2 |
| Amenazar con armas | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 6,3 | 6,0 |
| Acosar sexualmente | 2,0 | 0,9 | 0,6 | 0,4 | 7,8 | 6,6 |

* No todas las celdas expresan diferencias estadísticamente significativas (p<0,001).
Fuente: Defensor del Pueblo. Informes Estudios y Documentos. Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006.

10 puntos porcentuales), y de otros maltratos más graves, como el acoso sexual, que desciende en casi dos tercios. También disminuye el porcentaje de estudiantes que se declaran agresores, lo que puede indicar la creciente sensibilización hacia este problema, que hasta fechas no muy lejanas había permanecido oculto, haciéndose visible tan sólo ocasionalmente[42]. Otro dato positivo es que ha descendido el porcentaje de estudiantes víctimas de maltrato que no lo comunican a nadie (del 15 por 100 al 10 por 100), y que ha aumentado considerablemente el número de centros que han introducido programas de prevención del maltrato.

Los problemas de convivencia en los centros escolares no se limitan al maltrato entre iguales, sino que también se producen agresiones de los alumnos a los profesores, y de éstos a los alumnos. Los datos revelan que a lo largo de los últimos siete años este tipo de conflictos no ha variado, habiéndose mantenido en las mismas tasas

[42] Ahora bien, tal y como se señala en el Informe del Defensor del Pueblo, la sensibilización sobre este asunto no es todavía suficiente como viene a mostrar que sigan siendo más los alumnos que se declaran agresores que víctimas.

que en 1999[43]. Mejorar la convivencia en las aulas es, por tanto, uno de los aspectos en los que debe mejorar el funcionamiento de los centros educativos, no sólo porque repercute directamente en la calidad de la educación, sino también en el desarrollo integral del alumno como ciudadano y en su posterior integración en el mercado laboral. Ahora bien, no es el único de los problemas. El 37 por 100 de los docentes consideran incluso más preocupante la falta de participación e implicación de las familias en la educación de los hijos, y el 36 por 100 las dificultades de aprendizaje de los alumnos, frente al 23,3 por 100 que aluden a los conflictos y agresiones entre alumnos.

Las iniciativas emprendidas por la Administración y otros organismos para combatir la violencia en las aulas han sido diversas. Cabe destacar, por un lado, el artículo 121.2 de la LOE, que establece que el proyecto educativo de cada centro debe incluir un plan de convivencia. El Acuerdo Básico entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las organizaciones sindicales[44] sobre condiciones sociolaborales del profesorado, de 20 de octubre de 2005, estableció la necesidad de potenciar las actuaciones relacionadas con la convivencia y las estrategias de resolución de conflictos, mediante la elaboración del Plan de actuación para la promoción y la mejora de la convivencia escolar, presentado en marzo de 2006. En dicho Plan se estableció el compromiso de emprender actuaciones dirigidas a mejorar el conocimiento sobre los problemas de convivencia, fomentar el intercambio de experiencias y proporcionar orientación y estrategias.

En cumplimiento del Plan de actuación se creó el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar[45], órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, cuya misión es recabar información, hacer diagnóstico y proponer medidas que mejoren la convivencia escolar. Destaca también la creación de una página web sobre convivencia escolar[46], la celebración anual de un Congreso internacional sobre este asunto, y la convocatoria de premios y ayudas a pro-

[43] En torno al 50 por 100 de los alumnos y alumnas dice observar que algunos alumnos se meten con los profesores algunas veces, y el 18 por 100 muchas veces. Por otro lado, algo más del 40 por 100 admite haber visto en alguna ocasión a algún profesor meterse con un alumno, y un 6,6 por 100 dice haberlo visto en muchos casos.

[44] FE-CCOO, ANPE, FETE-UGT, CSI-CSIF, USO y Federación SAP.

[45] RD 275/2007, de 23 de febrero.

[46] http://www.convivencia.mec.es/plan_conv.

yectos de mejora de la convivencia, en colaboración con las comunidades autónomas. También se han emprendido medidas a nivel autonómico, tanto de diagnóstico, de estudio, como de prevención.

## 3. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

El año 2006 ha supuesto una reactivación de los esfuerzos de la Unión Europea y de España por mejorar la contribución que las TIC suponen para el desarrollo de estas economías, desde la perspectiva de los objetivos de la renovada Estrategia de Lisboa. Tras una década de inversión en TIC, empiezan a observarse efectos positivos, con señales de un proceso de convergencia digital ante la cada vez más generalizada disponibilidad de servicios y diversidad de contenidos.

En España se aprecia también el resultado del impulso orientado a la incorporación de la sociedad de la información en todos los ámbitos, a partir de políticas e iniciativas que han dinamizado la inversión, facilitando así un acceso más generalizado de las nuevas herramientas. Todo ello se está traduciendo en un progresivo acercamiento tecnológico interregional, que redunda en la aproximación de la posición española hacia la media europea.

Este apartado ofrece un diagnóstico de la situación actual comparada en la Unión Europea y España, dedicando especial atención a los ámbitos más significativos —ciudadanos, administración y empresas—, y revisando las iniciativas políticas más recientes.

### 3.1. Panorama europeo

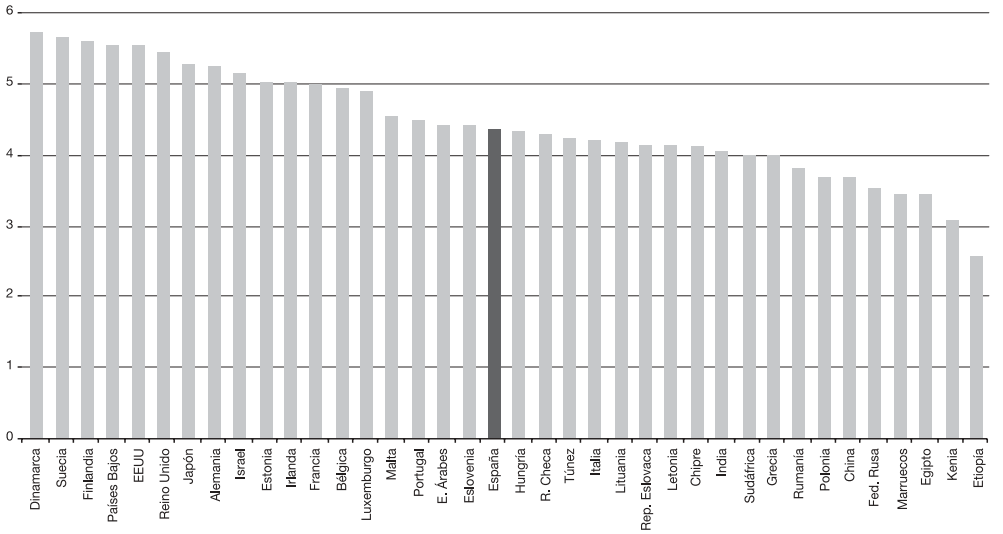
Según recoge el último informe anual 2010 (Estrategia de la Comisión Europea para la sociedad de la información y políticas de medios de comunicación), el escepticismo que caracterizaba en el año 2000 las inversiones en TIC está dejando paso a una mayor confianza en la capacidad para desarrollar y convertir aplicaciones TIC en ventaja competitiva[47]. Las iniciativas dirigidas a crear un Espacio Único Europeo de Información ya se han iniciado, desarrollándose a

[47] Comisión Europea, «2010-Informe anual sobre Sociedad de la Información 2007», COM (2007) 146 final.

lo largo de 2006 algunas acciones como la revisión del marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas, la propuesta para regular las tarifas de itinerancia de llamadas internacionales, o el lanzamiento de un portal de salud electrónica, que aporta una mayor visibilidad y madurez a los servicios públicos en red.

Este impulso de los últimos años a la sociedad de la información ha dado pie a que desde las instituciones europeas ya se hable en términos de «economía electrónica o digital», representando las TIC uno de los principales motores del cambio. En 2006 se constató un avance en los retos adoptados en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa para 2010, destacando el papel de las instituciones en su empeño por interactuar y aprovechar la tecnología disponible, tal como señala el Libro Blanco sobre una política de comunicación europea[48] (gráfico III-5).

GRÁFICO III-5
**ÍNDICE DISPONIBILIDAD EN RED, 2006**




Fuente: World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2006-2007.*

[48] Comisión Europea, *Libro Blanco sobre una política de comunicación europea,* COM (2006) 35 final.

La situación relativa de Europa en el entorno internacional está reflejada en numerosos índices sintéticos elaborados por otros tantos organismos, de entre los que se ha seleccionado el Networked Readness Index elaborado por el World Economic Forum que recoge información procedente del Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Este índice, que refleja la presencia de infraestructura TIC (incluidos aspectos regulatorios), el grado de preparación de los principales elementos (individuos, empresas y administración), y el uso actual de las TIC por los mismos, sitúa a Dinamarca en primera posición, y señala la caída de Estados Unidos (que ocupa el séptimo lugar), y la presencia emergente de mercados asiáticos procedentes de China e India.

Aunque la inversión en investigación orientada a las TIC es todavía insuficiente, se observan indicios de convergencia digital, para cuyo pleno desarrollo la Estrategia i2010 identifica cuatro aspectos a desarrollar: la riqueza, diversificación y carácter multilingüe de los contenidos; la velocidad de transmisión; la interoperabilidad y seguridad —aspectos abordados por las políticas que desarrollan el Espacio Único Europeo de la información, innovación e investigación (Informe Aho[49])—; y la inclusión digital —alguno de cuyos ámbitos, como la fractura geográfica, accesibilidad y alfabetización digital, están incluidos en políticas consolidadas.

Las TIC son clave para el crecimiento económico en Europa: las cifras correspondientes a 2005 reflejan una contribución al aumento de productividad alrededor del 40 por 100. Y de ellas, los servicios de comunicaciones electrónicas siguen constituyendo el principal segmento, habiendo alcanzado en 2005 el 44,4 por 100 del valor total; de hecho, la penetración de banda ancha llegó hasta el 11,5 por 100 y la correspondiente a servicios móviles supuso un 92,8 por 100. En lo que respecta a los servicios de telefonía sobre internet (IP), si bien se trata de un sector aún incipiente, están disponibles en la mayor parte de la UE-25.

Los indicadores TIC comparados para la UE-25 ponen también de manifiesto cierta tendencia convergente, dado que si bien las medias

[49] Informe presentado a la Comisión Europea por el Grupo de Expertos Independientes sobre I+D+i creado a raíz de la Cumbre de Hampton Court, «Creación de una Europa Innovadora» (enero 2006).

han experimentado entre 2005 y 2006 mejoras generalizadas, éstas son moderadas y el resultado en muchos casos de un mayor esfuerzo por parte de los países incorporados en la última ampliación de la Unión Europea; por ejemplo, mientras la mayor parte de los antiguos Estados miembros ha reducido la proporción de usuarios de Internet entre 2005 y 2006, los nuevos la han incrementado, lo que ha repercutido en el número de conexiones a e-Administración, que mientras en Letonia o Eslovenia se registraban evidentes crecimientos, Alemania, Finlandia y especialmente Luxemburgo han sufrido retrocesos (cuadro III-9).

*Las TIC y los ciudadanos europeos*

Gracias a los medios interactivos la distancia ha dejado de ser un condicionante para los ciudadanos europeos, como demuestra el hecho de que personas físicamente alejadas o en zonas menos desarrolladas puedan acceder a nuevas oportunidades sociales y económicas, lo que supone una menor dependencia del lugar de trabajo o residencia. Corresponde a los responsables políticos garantizar que las nuevas oportunidades lleguen a todas las regiones, facilitando la provisión de infraestructura de telecomunicación, estimulando nuevos servicios electrónicos y aplicaciones TIC, y capacitando a los ciudadanos en el uso de estas tecnologías.

En este sentido, el acceso a internet se ha generalizado entre los habitantes de la Unión Europea, donde más de la mitad de los hogares cuenta ya con esta conexión. Esto hace posible la disponibilidad de diversas aplicaciones orientadas a todas las edades, desde las educativas para etapas infantiles y juveniles, hasta aquellas de apoyo a la tercera edad en cualquier ámbito (salud y bienestar, seguridad, vida independiente o relaciones personales)[50].

A las oportunidades creadas se unen los correspondientes retos para resolver ciertas dificultades, como la inquietud generada ante la utilización de Internet por la población más joven. En este sentido, la Comisión Europea ha elaborado un informe a partir de una encuesta realizada a los padres de menores de 17 años, entre cuyas conclusiones señala que la mitad de los menores utiliza esta herramienta, registrándose una incidencia más significativa a partir de los 12 años. En los antiguos Estados miembros los jóvenes se conectan mayoritariamente desde los hogares (con excepciones como

[50] Comisión Europea, «Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, i2010: Independent Living for the Ageing Society», 2006.

CUADRO III-9

## INDICADORES TIC UE-25, 2006

| Países | Gasto (% PIB) (0) | | | Acceso a Internet (%) | | | | e-Aprendizaje (%) | | Acceso a ancho de banda (%) | | | e-Comercio | | Teletrabajo (4) | e-Administración (%) | | | TDT interactiva | Inseguridad en red: virus (%) (7) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TI | C | TIC | Usuarios (1) | Hogares | Empresas | Pymes | Individuos (2) | Empresas | Hogares | Empresas | Tasa penetración | % empresas | % individuos (3) | % empresas | Individuos (5) | Empresas | Disponibilidad servicios | (%) (6) | Individuos | Empresas |
| UE-15 | 3,0 | 3,4 | 6,4 | 49 | 54 | 94 | 94 | 9,1 | 19,0 | 34,0 | 78,0 | 16,5 | 31,0 | 23,0 | 23,0 | 24,0 | 64,0 | 56 | 6,0 | 20,5 | 26,0 |
| UE-25 | 3,1 | 3,3 | 6,4 | 47 | 51 | 93 | 93 | 8,7 | 20,0 | 32,0 | 75,0 | 14,8 | 29,0 | 21,0 | 21,0 | 22,0 | 64,0 | 50 | 5,0 | 18,6 | 26,0 |
| Bélgica | 2,9 | 3,4 | 6,3 | 58 | 54 | 95 | 95 | 12,1 | 21,0 | 48,0 | 84,0 | 20,7 | 16,0 | 14,0 | 34,0 | 26,0 | 59,0 | 47 | 1,0 | | 22,0 |
| Rep. Checa | 2,9 | 3,7 | 6,6 | 36 | 29 | 95 | 95 | 7,8 | 32,0 | 17,0 | 69,0 | 8,4 | 17,0 | 7,0 | 23,0 | 8,0 | 76,0 | 30 | 0,0 | 4,9 | 23,0 |
| Dinamarca | 3,4 | 3,1 | 6,5 | 78 | 79 | 98 | 98 | 14,4 | 16,0 | 63,0 | 83,0 | 29,6 | 34,0 | 31,0 | 55,0 | 17,0 | 87,0 | 63 | 0,0 | 29,0 | 24,0 |
| Alemania | 3,1 | 3,1 | 6,2 | 59 | 67 | 95 | 95 | 12,2 | 20,0 | 34,0 | 73,0 | 15,3 | 48,0 | 38,0 | 27,0 | 43,0 | 49,0 | 47 | 4,0 | 22,9 | 20,0 |
| Estonia | 2,9 | 6,9 | 9,8 | 56 | 46 | 92 | 92 | 5,8 | 30,0 | 37,0 | 76,0 | 16,6 | 17,0 | 4,0 | 24,0 | 32,0 | 69,0 | 79 | 0,0 | 6,1 | 21,0 |
| Grecia | 1,2 | 3,7 | 4,9 | 23 | 23 | 94 | 94 | 7,4 | 42,0 | 4,0 | 58,0 | 2,7 | 11,0 | 3,0 | 22,0 | 26,0 | 84,0 | 30 | 3,0 | 4,4 | 25,0 |
| **España** | **1,7** | **3,8** | **5,5** | **39** | **39** | **93** | **92** | **4,2** | **25,0** | **29,0** | **87,0** | **13,2** | **15,0** | **10,0** | **11,0** | **9,0** | **58,0** | **55** | **2,0** | **22,9** | **24,0** |
| Francia | 3,4 | 2,6 | 6,0 | 39 | 41 | 94 | 94 | | 10,0 | 30,0 | 86,0 | 18,0 | 21,0 | 19,0 | | | 66,0 | 65 | 4,0 | | |
| Irlanda | 2,0 | 3,2 | 5,2 | 44 | 50 | 94 | 94 | 9,1 | 37,0 | 13,0 | 61,0 | 8,8 | 53,0 | 21,0 | 29,0 | 29,0 | 84,0 | 50 | 7,0 | 9,2 | 36,0 |
| Italia | 1,9 | 3,4 | 5,3 | 31 | 40 | 93 | 93 | 6,7 | 11,0 | 16,0 | 70,0 | 13,1 | 10,0 | 5,0 | 4,0 | 25,0 | 87,0 | 58 | 5,0 | 14,6 | 46,0 |
| Chipre | | | | 29 | 37 | 86 | 86 | 11,5 | 39,0 | 12,0 | 55,0 | 6,6 | 10,0 | 5,0 | 18,0 | 16,0 | 44,0 | 35 | 20,0 | 8,0 | 30,0 |
| Letonia | 2,2 | 7,4 | 9,6 | 46 | 42 | 80 | 79 | 8,0 | 34,0 | 23,0 | 59,0 | 6,8 | 3,0 | 5,0 | 9,0 | 13,0 | 40,0 | 10 | 1,0 | 7,9 | 16,0 |
| Lituania | 1,6 | 6,2 | 7,8 | 38 | 35 | 88 | 88 | 14,4 | 44,0 | 19,0 | 57,0 | 8,4 | 17,0 | 2,0 | 18,0 | 26,0 | 76,0 | 40 | 0,0 | 14,3 | 31,0 |
| Luxemburgo | | | | 65 | 70 | 93 | 93 | 12,4 | 14,0 | 44,0 | 76,0 | 17,4 | 30,0 | 35,0 | 22,0 | 13,0 | 83,0 | 20 | 1,0 | 32,4 | 20,0 |
| Hungría | 2,4 | 5,7 | 8,1 | 42 | 32 | 80 | 79 | 10,2 | 18,0 | 22,0 | 61,0 | 7,5 | 11,0 | 5,0 | 14,0 | 46,0 | 45,0 | 50 | 2,0 | 11,5 | 51,0 |
| Malta | | | | | | | | | | | 62,0 | 12,8 | | | | 17,0 | | 75 | 3,0 | | 37,0 |
| Países Bajos | 3,9 | 3,7 | 7,6 | 76 | 80 | 97 | 97 | 16,8 | 15,0 | 66,0 | 82,0 | 29,0 | 32,0 | 36,0 | 36,0 | 16,0 | 70,0 | 53 | 3,0 | | 19,0 |
| Austria | 3,0 | 3,3 | 6,3 | 55 | 52 | 98 | 97 | 10,5 | 20,0 | 33,0 | 69,0 | 15,8 | 37,0 | 23,0 | 24,0 | 52,0 | 81,0 | 83 | 3,0 | 15,5 | 34,0 |
| Polonia | 2,2 | 5,0 | 7,2 | 34 | 36 | 89 | 88 | 3,7 | 25,0 | 22,0 | 46,0 | 3,9 | 16,0 | 9,0 | 6,0 | 33,0 | 61,0 | 20 | 1,0 | 11,8 | 21,0 |
| Portugal | 2,2 | 5,2 | 7,4 | 31 | 35 | 81 | 78 | 6,3 | 15,0 | 24,0 | 63,0 | 12,9 | 12,0 | 5,0 | 15,0 | 6,0 | 60,0 | 60 | 0,0 | 8,2 | 10,0 |
| Eslovenia | 2,0 | 3,4 | 5,4 | 47 | 54 | 96 | 96 | 16,4 | 42,0 | 34,0 | 75,0 | 11,4 | 18,0 | 8,0 | 32,0 | 3,0 | 75,0 | 65 | 0,0 | 19,9 | 30,0 |
| Eslovaquia | 2,3 | 4,4 | 6,7 | 43 | 27 | 93 | 93 | 4,8 | 36,0 | 11,0 | 61,0 | 4,0 | 7,0 | 7,0 | 31,0 | 30,0 | 77,0 | 20 | 1,0 | 14,3 | 19,0 |
| Finlandia | 3,7 | 3,3 | 7,0 | 71 | 65 | 99 | 99 | 24,1 | 41,0 | 53,0 | 89,0 | 24,9 | 23,0 | 29,0 | 34,0 | 32,0 | 93,0 | 61 | 8,0 | 23,1 | 54,0 |
| Suecia | 4,4 | 4,2 | 8,6 | 80 | 77 | 96 | 96 | 5,2 | 27,0 | 51,0 | 89,0 | 22,9 | 44,0 | 39,0 | 42,0 | 47,0 | 80,0 | 74 | 17,0 | 20,7 | 24,0 |
| Reino Unido | 4,2 | 3,8 | 8,0 | 57 | 63 | 93 | 93 | 17,8 | 24,0 | 44,0 | 77,0 | 19,2 | 51,0 | 38,0 | 35,0 | | 52,0 | 71 | 17,0 | 26,0 | 20,0 |

(0) Cifras de gasto actualizadas, pero correspondientes a 2005.
(1) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que accedieron a Internet, en media, al menos una vez a la semana durante los últimos tres meses previos a la encuesta.
(2) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que utilizaron Internet para actividades educativas formales los últimos tres meses (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 personas empleadas 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. Idem para las empresas.
(6) Porcentaje de penetración, 2005.
(7) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años cuyos PC en los últimos 12 meses han tenido virus, provocando pérdida de información o tiempo. Idem para empresas (cifras actualizadas, pero corresponden a 2005).

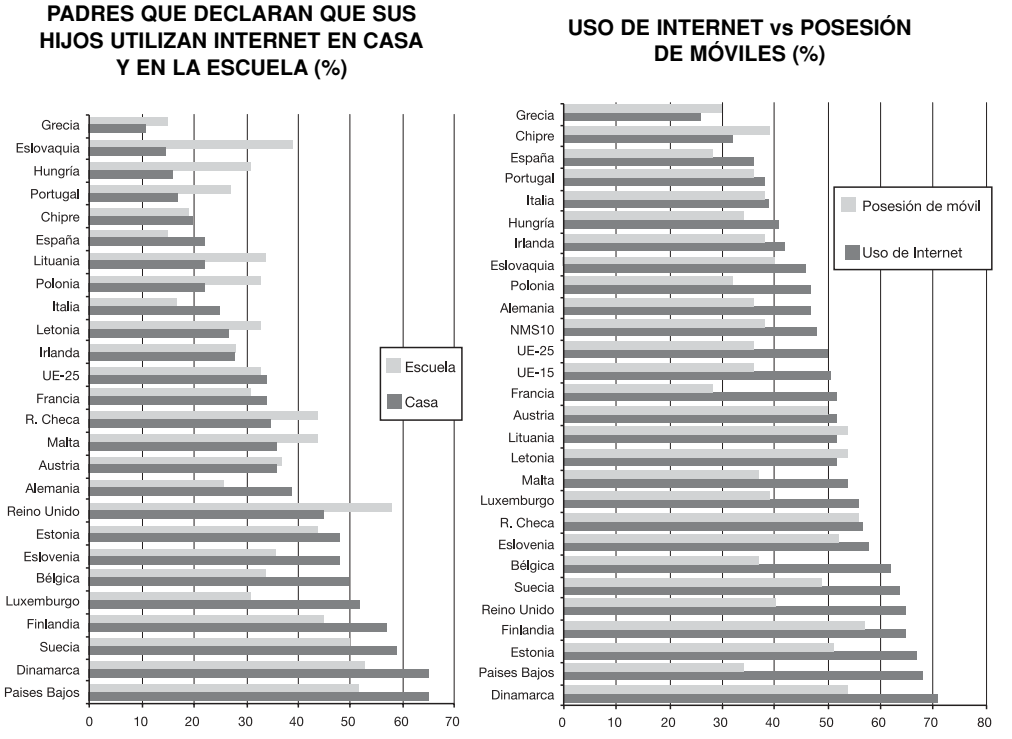
Fuente: COM (2006) 68 final, Eurostat.

Reino Unido, Grecia y Portugal), mientras en los nuevos es más habitual la escuela. Además, el teléfono móvil se identifica como un dispositivo de comunicación menos frecuente que internet entre esta población (gráfico III-6).

El 18 por 100 de los padres encuestados reconoce que sus hijos acceden a contenidos ilícitos o dañinos, y el 44 por 100 desearía disponer de mayor información sobre los mecanismos de protección existentes, dado que menos de la mitad de los padres cuyos hijos acceden a Internet ha instalado dispositivos para impedir o restringir este acceso, y escasamente la cuarta parte acompaña a los niños mientras éstos visitan la red.

GRÁFICO III-6

**USO DE INTERNET POR MENORES DE 17 AÑOS**




Fuente: Eurobarómetro, Safer Internet (mayo 2006).

La Comisión ha informado sobre la ejecución del Programa para fomentar un uso más seguro de Internet, especialmente en el caso de los niños (Safer Internet)[51], recomendando aumentar las actividades de sensibilización para fomentar un uso más seguro de Internet, de forma que mejoren los conocimientos de los usuarios finales sobre las opciones disponibles para filtrar contenidos nocivos. Además, propone impulsar soluciones de autorregulación del sector en Europa.

En 2006 se ha prestado también una especial atención a la brecha digital geográfica provocada por la dificultad de acceso a las oportunidades ofrecidas a través de las TIC, y que se concreta en la carencia de redes internet de alta velocidad, es decir, banda ancha. En UE-25 el 32 por 100 de los hogares disfrutaba de esta conexión en 2006, si bien el acceso sigue siendo limitado en las regiones más apartadas debido a los elevados costes que implica la lejanía y baja densidad de población. La disponibilidad de servicios de banda ancha es fundamental en el objetivo de atraer la actividad empresarial hacia colectividades locales, posibilitando el teletrabajo, la teleasistencia sanitaria, o la educación a distancia; en definitiva, contribuye de forma clara al desarrollo de zonas rurales[52].

*Las TIC en el ámbito empresarial*

En la medida que las empresas acceden y utilizan las nuevas tecnologías, tienen acceso a un mayor número de clientes potenciales (B2C), interactúan de forma más eficiente (B2B) y están mejor conectadas con las administraciones públicas (B2G). Las pymes concretamente obtienen claros beneficios de los servicios en línea, ya que pueden colaborar de forma más flexible en entornos de organización en red, y apoyarse en aspectos locales que ganan importancia al constituir valores añadidos.

La proporción de empresas con conexión a Internet en los nuevos Estados miembros no ha incrementado la media europea, excep-

[51] Comisión Europea: «Evaluación final de la ejecución del plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales» COM (2006) 663 final, y Comunicación sobre la ejecución del programa comunitario plurianual para el fomento de un uso mas seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea (Una Internet más segura plus-Safer Internet plus, COM(2006) 661 final.

[52] Comisión Europea, «Superar los desequilibrios en la banda ancha», COM (2006) 129 final.

tuando a la República Checa que supera en dos puntos porcentuales la correspondiente a UE-25. Sin embargo, se observan síntomas de dinamismo tecnológico a través del aprovechamiento de algunos servicios y aplicaciones, como es el caso de las empresas con teletrabajo, o de aquellas que facilitan formación en línea a sus trabajadores, que en alguno de los nuevos Estados miembros supera la media de la UE-25. El comercio electrónico, sin embargo es aún incipiente en los países de nueva incorporación.

*e-Administración en Europa*

La mejora de los servicios públicos es uno de los retos incluidos en la Estrategia de Lisboa, donde las aplicaciones electrónicas tienen un claro protagonismo; así, la adopción del Plan de acción sobre salud electrónica 2004-2008 y su puesta en marcha han propiciado cambios en los sistemas de salud, de forma que los Estados miembros deben favorecer el despliegue de redes de información médica de utilidad para las aplicaciones sanitarias en línea, basadas en infraestructuras de banda ancha fijas o móviles, y en tecnologías «Grid»[53].

Otro servicio público clave es la administración electrónica, en cuyo ámbito los proyectos piloto de dimensión paneuropea persiguen garantizar su interoperabilidad y eficiencia. Entre los objetivos a alcanzar en 2010 por el Plan de acción sobre administración electrónica[54], destacan la lucha contra la brecha digital y la aplicación de políticas de inclusión orientadas a grupos socialmente desfavorecidos, la reducción de la carga administrativa de empresas y ciudadanos, conseguir que las administraciones públicas europeas estén en condiciones de efectuar el 100 por 100 de las contrataciones por vía electrónica (garantizando al menos el 50 por 100 de las que superen el umbral comunitario, establecido entre 50.000 euros para servicios simples y 6 millones de euros para obras públicas), o implantar sistemas interoperables de gestión de la identificación electrónica (e-IDM) para el acceso a los servicios públicos.

---

[53] Comisión Europea, *La salud electrónica –hacia una mejor asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: Plan de acción a favor de un Espacio Europeo de Salud Electrónica,* COM (2004) 356 final. El término «Grid» hace referencia a una nueva infraestructura sobre internet que permite compartir, a gran escala y de forma desacoplada, recursos distribuidos geográficamente (tecnologías en red).

[54] Comisión Europea, *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos,* COM (2006) 173 final.

*Diseño de políticas e iniciativas*

Las prioridades de acción desde la Comisión Europea se dirigen hacia la formulación de políticas tendentes a adquirir conciencia de la necesidad de acelerar los avances en el ámbito TIC, lo que se pretende abordar tramitando con rapidez las propuestas legislativas inscritas en la iniciativa i2010. Mediante la aplicación de una reglamentación que estimule la competitividad y promueva servicios innovadores, se persigue alcanzar mayor coordinación en el futuro Espacio Único Europeo de la Información. Y entre estas políticas, las orientadas a impulsar la investigación e innovación tienen un amplio respaldo por parte del Consejo y el Parlamento Europeo: tal como indica la iniciativa europea i2010, todos los Estados miembros hacen referencia a las TIC en sus planes nacionales de reforma, incidiendo especialmente en los aspectos relacionados con la administración electrónica, la banda ancha y la alfabetización digital[55].

De relevancia por su incidencia en los ámbitos sociales de aplicación —ciudadanos, administraciones y empresas— es el marco regulador de redes y servicios de comunicaciones electrónicas definido en la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco), que se encuentra actualmente en revisión, dada la necesidad de mejorar en el proceso de adaptación a las nuevas tecnologías y al desarrollo del mercado, evitar la pérdida de eficacia y garantizar al ciudadano tanto la prestación de servicios básicos a precios asequibles como la atención de necesidades sociales especiales[56]. La mayor parte de los Estados miembros disponen de entidades reguladoras (ANR) para la toma de decisiones en esta materia, cuyas funciones orientadas al desarrollo del mercado interior, la promoción de intereses de los ciudadanos y el fomento de la competencia cubren todo el sector de las comunicaciones electrónicas. Sin embargo, en opinión de la Asociación Europea para unas Telecomunicaciones Competitivas (ECTA), actualmente se detecta fragmentación de la regulación entre los Estados miembros y falta de independencia de algunos reguladores, lo que genera problemas de consistencia y eficiencia en los mercados, y requiere reforzar la cooperación entre la Comisión Europea y el Grupo Europeo de

[55] Comisión Europea, Iniciativa i2010 – Primer Informe Anual sobre la Sociedad de la Información Europea, COM (2006) 215 final.

[56] Comisión Europea, Revisión del marco regulador de Unión Europea de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas e Informe de impacto, COM (2006) 334 final.

Reguladores (ERG)[57], cuyo objetivo común es el desarrollo del mercado interior de comunicaciones electrónicas y el servicio a la industria y los consumidores europeos.

La reforma del marco regulatorio tendrá que proveer las condiciones de una efectiva coordinación normativa que haga posible el desarrollo de servicios paneuropeos. A este fin, la Comisión Europea

RECUADRO III-3

**REVISIÓN DEL MARCO REGULADOR DE LAS REDES Y SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS: INFORME DE IMPACTO**

- Inversión y crecimiento: debería mantenerse el modelo actual basado en la regulación de los mercados, ya que defiende la competencia al impulsar la inversión. La regulación «ex-ante» debe eliminarse progresivamente, como resultado del análisis de mercado (sólo se justificaría esta regulación en aquellos mercados en que se aprecie un funcionamiento no competitivo, que se produce cuando se determine la existencia de operadores con posición de dominio o peso significativo en el mercado).
- Radioespectro: se propone adaptar el marco regulador y mejorar la coordinación a nivel europeo. Esta opción persigue fortalecer el mercado interior mejorando el uso eficiente del espectro radioeléctrico mediante cambios dirigidos al marco regulador, mientras se mantienen los acuerdos institucionales actuales.
- Modelos regulatorios y mercado interior: es aconsejable mantener el modelo descentralizado, fortaleciendo el papel de la Comisión para alcanzar los objetivos de mercado interior en determinadas áreas. Esta opción puede mejorar la situación de las empresas que operen en los Estados miembros, si bien implicaría transferencias de responsabilidad desde las ANR a la Comisión.
- Procedimientos de revisión del mercado: se pretende simplificar el análisis de mercado, suavizando los requisitos de notificación incluidos en el artículo 7: se mantendría el marco regulatorio incorporando mejoras para su implementación. Las ANR estarían obligadas a realizar revisiones de mercado y consultas nacionales y europeas, pero para ciertos análisis el actual nivel de detalle no sería necesario; esto reduciría sensiblemente el procedimiento administrativo.
- Protección de consumidores y servicio universal: se han identificado numerosas áreas donde los derechos del consumidor pueden mejorar. Dado que las opciones van desde eliminar completamente el servicio universal a expandirlo, la Comisión considera necesario realizar una consulta más amplia.
- Seguridad: se contempla, por un lado, introducir nuevas provisiones detalladas sobre seguridad e integridad y, por otro, incorporar requisitos generales sobre ambos temas junto con medidas habilitadoras. La primera opción conduciría a la aplicación uniforme de estas reglas en el territorio europeo y la segunda permitiría añadir cierta flexibilidad.

Fuente: Comisión Europea, «Revisión del marco regulador de Unión Europea de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas e Informe de impacto» COM (2006) 334 final.

[57] El Grupo Europeo de Reguladores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas es un organismo independiente integrado por representantes de las ANR, y fue creado para establecer un mecanismo de cooperación y coordinación entre las ANR y la Comisión Europea, que promueva el desarrollo de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, al objeto de conseguir una aplicación consistente de la normativa vigente en todos los Estados miembros (Decisión 2004/3445/EC).

abrió en 2006 un proceso de consulta pública en relación a la aplicación del artículo 7 de la Directiva[58], para conocer diferentes puntos de vista sobre el funcionamiento del marco regulador de las comunicaciones electrónicas.

Tras analizar las distintas opiniones, la Comisión detectó señales preocupantes en relación a las condiciones para el desarrollo de un auténtico mercado interior en el sector de comunicaciones electrónicas, acogiendo la disposición del ERG para colaborar en la eliminación de distorsiones a la competencia. Un Informe publicado en junio de 2006 recoge las opciones consideradas para la revisión del marco regulador (recuadro III-3[59]).

Uno de los mayores protagonistas en este impulso tecnológico es el sector audiovisual en el que la evolución hacia la televisión digital interactiva ya es un hecho. Tanto la colaboración entre Estados miembros y Comisión Europea, como la cooperación internacional en la promoción de normas abiertas e interoperables que permitan el intercambio de contenidos en todo el mundo, son condiciones para garantizar el éxito de esta transición. En este sentido, el grupo de trabajo para la implantación de la norma sobre plataforma doméstica multimedia (norma MPH), que establece estándares técnicos para la puesta en marcha de esta tecnología y sus aplicaciones interactivas, considera fundamental una presencia suficientemente amplia de equipos, lo que, a título de ejemplo, en el caso de Italia se ha conseguido mediante la aplicación de un régimen de subvenciones al consumidor, que ha incentivado una fuerte demanda de productos MPH[60].

Algunos aspectos concretos se encuentran aún en pleno debate parlamentario en Europa, destacando los relativos a la desagregación

[58] La consulta constaba de tres ejes relativos a: asegurar una regulación consistente en toda la Unión Europea, sobre las bases del principio de competencia; limitar la regulación a mercados donde se detecten fallos persistentes de mercado; y asegurar una mayor transparencia en el proceso regulatorio.

[59] Comisión Europea, «Revisión del marco regulador para las redes y servicios de las comunicaciones electrónicas», COM (2006) 334 final.

[60] Comisión Europea, «Revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva», COM (2006) 37 final.

del bucle local[61]; la interconexión efectiva y las garantías para que la interconexión se oriente a costes[62]; el «roaming» o «itinerancia» de las llamadas internacionales de móviles —está previsto desarrollar una regulación que facilite la comunicación entre fronteras a precios transparentes y asequibles—; el despliegue de ancho de banda en las regiones más desfavorecidas y aisladas; y la lucha contra el *spam* o el *software* malicioso[63].

### 3.2. La situación española

Los progresivos avances en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Lisboa en lo que respecta a nuevas tecnologías de información y comunicación se están haciendo cada vez más patentes en España: han aumentado los recursos y la inversión destinados a garantizar la adopción de TIC en el tejido productivo, especialmente en las pymes; han mejorado los servicios telemáticos ofrecidos desde las Administraciones públicas; el sistema educativo está experimentando un rápido cambio impulsado por la incorporación de las TIC en los centros escolares; la sanidad también se está beneficiando de los servicios electrónicos; y, en general, la participación tanto de usuarios particulares como de empresas en la utilización de las nuevas tecnologías es elevada, tal y como muestran los indicadores correspondientes a 2006[64].

Los indicadores registran una tendencia convergente en los ámbitos de innovación tecnológica, empresas, hogares y Administraciones públicas, que han sido reflejados en el Indicador Sintético de Penetración Regional de la Nueva Economía (ISNE). Así, regiones destacadas como Madrid, Cataluña, Navarra o el País Vasco están reduciendo su ritmo de crecimiento, mientras otras como Asturias están experimentando rápi-

[61] En virtud del Reglamento CE núm. 2887/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, sobre el acceso desagregado al bucle local, los operadores notificados por las entidades nacionales reguladoras (dominantes o con mayor peso en el mercado) tienen obligación de facilitar a los nuevos operadores un acceso desagregado o no compartido a los circuitos que conectan abonados y conmutadores o dispositivos locales de telecomunicaciones («bucle local»).

[62] Comisión Europea, «Regulación y mercados de las comunicaciones electrónicas en Europa 2005» (11.º Informe), COM (2006) 68 final.

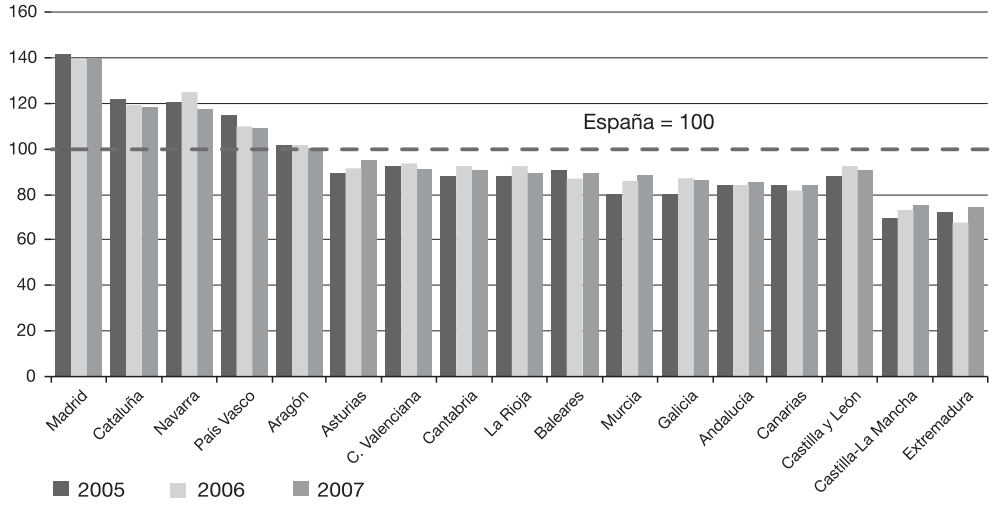
[63] Comisión Europea, «La lucha contra el *spam,* los programas espía y los programas maliciosos», COM (2006) 688 final.

[64] Los valores alcanzados por algunos indicadores TIC en España difieren según se trate de fuentes europeas o nacionales. Se facilitan datos procedentes de fuentes nacionales, previsiblemente más actualizados.

dos avances que permiten su aproximación a la media española[65]. El mínimo valor para este indicador global lo representa Extremadura, si bien otras regiones ocupan este puesto según el ámbito de referencia analizado: Baleares en el caso de innovación tecnológica, Castilla-La Mancha si se trata del ámbito empresarial, Extremadura para el subíndice que refleja los hogares, y Cantabria para el avance de las TIC en las administraciones públicas. Es decir, aunque se constata una reducción de la brecha digital en España, algunas regiones requerirán un mayor esfuerzo en su contribución a este proceso (gráfico III-7).

GRAFICO III-7

**INDICADOR SINTÉTICO DE PENETRACIÓN REGIONAL DE LA NUEVA ECONOMÍA*, 2005-2006**




* Indice global que refleja la presencia de tecnologías de la información y comunicación en las comunidades autónomas.

Fuente: Comunidad de Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Penetración Regional de la Nueva Economía (marzo 2007).

[65] Los indicadores que integran el ISNE pertenecen a los siguientes ámbitos: Innovación Tecnológica (Gasto I+D, Personal dedicado a I+D, Concesión de patentes por vía nacional, Difusión de producción científica española en revistas internacionales, Difusión de producción científica española en revistas nacionales), Empresas (empresas con banda ancha, personal que utiliza PCs, personal que utiliza Internet, empresas con página web, empresas que utilizan comercio electrónico), Hogares (hogares con teléfono móvil, hogares con ordenador, hogares con banda ancha, población que accede a Internet, población que compra a través de Internet), Administraciones públicas (empresas que interactúan con las AAPP vía Internet, población que interactúa con las AAPP vía Internet) (Comunidad de Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Penetración Regional de la Nueva Economía, marzo 2007).

CUADRO III-10

**INDICADORES TIC EN ESPAÑA, 2004-2006**

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|
| Acceso a Internet en los últimos 3 meses (% personas > 14 años) | 40,4 | 45,4 | 47,9 |
| Varones (%) | 55,1 | 55,3 | 52,8 |
| Mujeres (%) | 44,9 | 44,7 | 47,2 |
| **Dotación telemática de los hogares** | | | |
| Viviendas con algún tipo de ordenador | 52,3 | 56,4 | 57,2 |
| Viviendas que disponen de acceso a Internet | 33,6 | 37,0 | 39,1 |
| Viviendas con conexión de Banda Ancha (ADSL, Red de cable) | 14,7 | 24,5 | 29,3 |
| Viviendas con teléfono móvil | 82,4 | 86,4 | 88,1 |
| **Empresas > 10 empleados con acceso a internet (%)** | | | |
| Con conexión a Internet | 90,0 | 92,7 | |
| Mediante Banda ancha | 83,7 | 94,0 | |
| Con correo electrónico | 85,7 | 90,5 | |
| Que han realizado compras por correo electrónico | 10,6 | 17,3 | |
| Que han realizado ventas por correo electrónico | 3,5 | 8,9 | |
| Que interactuaron con las AAPP | 61,5 | 62,8 | |
| Para obtener información | 57,7 | 57,3 | |
| Para conseguir impresos, formularios, | 56,5 | 58,0 | |
| Para una gestión electrónica completa | 25,7 | 26,6 | |

Fuente: INE, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares*, *Encuesta de uso TIC y comercio electrónico en las empresas.*

*Las TIC y los ciudadanos españoles*

Un paso previo para impulsar el uso de nuevas tecnologías entre los ciudadanos es la mejora en el equipamiento de los hogares; en este sentido, la evolución en España es favorable, puesto que el 57 por 100 de los hogares posee ordenador, el 39 por 100 tiene acceso a Internet y un 29 por 100 dispone de banda ancha. Además, el 88 por 100 de los hogares españoles poseen teléfono móvil[66].

Gracias al aumento de disponibilidad de banda ancha en los hogares españoles, ha mejorado el acceso a una amplia gama de servicios y contenidos en los últimos años. Así, la utilización de Internet, que según el INE alcanzaba en 2006 al 48 por 100 de los españoles, se realiza sobre todo desde los hogares, en línea con el comportamiento registrado en los países con mayores tasas de acceso a Internet en la Unión Europea. Esta práctica está claramente relacionada con el nivel educativo y la actividad profesional de los usua-

[66] INE, *Encuesta sobre el equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares* (1er semestre 2006).

rios (comprendidos entre los 16 y 74 años), puesto que casi el 95 por 100 son estudiantes, y el 62 por 100 trabajadores por cuenta ajena.

*TIC en las empresas españolas*

En 2005 (datos a enero de 2006) algo más del 92 por 100 de las empresas españolas accedieron a Internet, proporción que varía en función del tamaño (menos conexiones cuanto menor es la empresa), y cuyo uso se orientó fundamentalmente a la obtención de impresos y formularios (cuadro III-10).

El sector de actividad condiciona también este acceso, siendo las empresas de servicios las que hacen un mayor uso (95 por 100), y las correspondientes al sector construcción las de menor incidencia. De ellas, más del 90 por 100 cuenta con conexiones de banda ancha en todos los casos, y menos de la cuarta parte ha registrado problemas de seguridad (correspondiendo la mayor proporción, un 21,7 por 100, a las empresas del sector servicios).

La interconexión con los servicios de la Administración electrónica afecta casi al 63 por 100 de las empresas, si bien esta proporción aumenta en empresas de 250 o más empleados y, en este caso, las correspondientes al sector industria registran una mayor incidencia.

*e-Administración en España*

Según datos del Ministerio de Administraciones Públicas[67], desde 1999 la inversión de la Administración española en TIC ha sido creciente, representando en 2006 el 4,5 por 100 del presupuesto total frente al 3 por 100 de 1999, y correspondiendo un 27 por 100 a gastos en telecomunicaciones, destinándose el resto a gastos informáticos (Informe Reina).

Esto hace posible que los servicios públicos disponibles en la red hayan alcanzado en 2005 el 55 por 100 sobre el total. Los 20 servicios públicos básicos disponibles en red se encuentran finalizando la denominada fase 2 de interacción unilateral o descarga de formularios, y entrando en la fase 3, caracterizada por la interacción —en muchos de estos servicios el mayor grado de desarrollo a alcanzar.

[67] Ministerio de Administraciones Públicas, *La informática de la Administración en cifras: presupuestos TIC,* Estadísticas, 2006.

RECUADRO III-4

## INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL USO DE LAS TIC

(Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006)

**CIUDADANOS**

Derechos de los ciudadanos: en abril de 2005 se creó la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, dedicada a la atención de consultas y reclamaciones.

Universalización de servicios:

- Extensión de banda ancha a toda la población (en proceso avanzado).
- Extensión de telefonía móvil (provisión de mayor cobertura y mejor calidad).
- Préstamos preferenciales a jóvenes y universitarios para la adquisición de equipamiento informático y conexión.
- Ciudadanos en Red: habilitación de espacios en entornos públicos para facilitar el acceso a red.

Contexto Digital: universalización de la Televisión Digital Terrestre.

Educación: mediante programas en colaboración con las Comunidades Autónomas (Internet en el Aula, Internet en la Escuela, Campus en Red) se pretende que colegios públicos y universidades adscritas al programa dispongan en 2008 de banda ancha.

**EMPRESAS**

Iniciativas de soporte a pymes: portales PYME y CIRCE creados en 2005 para ofrecer información, formación, préstamos y herramientas interactivas orientadas a la implantación de soluciones TIC.

**ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Justicia en Red: digitalización de libros registrales.

Sanidad en Red: incluye actuaciones en el nodo central de intercambio de información del Sistema Nacional de Salud.

Plan Ayud@tec: facilita la tramitación administrativa de proyectos presentados a los programas de ayuda del Ministerio de Industria.

Expediente electrónico: para la tramitación electrónica del 90 por 100 de los procesos del Ministerio de Industria.

*Iniciativas en marcha*

Esta tendencia positiva se ha acentuado con la puesta en marcha del Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas, conocido como Plan Avanza e incluido como parte del Programa Ingenio 2010; fue aprobado en Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, y muchas de las actuaciones previstas se encuentran ya en funcionamiento en el Plan de dinamización de la economía (áreas de telecomunicaciones y sociedad de la información y sector audiovisual)[68].

[68] Ministerio de Economía y Hacienda, «Informe de seguimiento de las actuaciones previstas en el Plan de dinamización de la economía» (actualizado a 31 de marzo de 2006).

En la misma línea se pronuncia el Informe sobre la evolución del uso de las TIC[69], en relación a los avances de 2006 en los distintos ámbitos de aplicación de las nuevas tecnologías (recuadro III-4).

Además, y al objeto de optimizar la coordinación de las actividades contempladas en el Plan Avanza, se ha incluido como elemento clave la firma de convenios de colaboración con las comunidades autónomas y ciudades autónomas, que permitirán la cofinanciación de proyectos en actuaciones sectoriales.

Pese a los constatados resultados, el Gobierno continúa desarrollando medidas que suponen un nuevo impulso en el proceso de convergencia digital en Europa, como el programa de extensión de la banda ancha, o diversas actuaciones destinadas a mejorar la difusión y divulgación de los usos y ventajas de las nuevas tecnologías (recuadro III-5).

A este propósito se han facilitado diversas modalidades de ayudas, como las incluidas en la línea de financiación ICO-Plan Avanza 2006,

RECUADRO III-5

**MEDIDAS PARA LA CONVERGENCIA DIGITAL CON EUROPA**

(Consejo de Ministros de 12 de mayo de 2006)

Programa «Ciudades Singulares»: para la promoción de la sociedad de la información en un entorno local.

Reducción del plazo de ejecución del programa de extensión de la Banda Ancha en zonas rurales 2005-2008: se adelantarán las inversiones previstas para acelerar su cumplimiento en todos los ayuntamientos y poblaciones que superen los 250 habitantes, y las zonas en fase de desarrollo económico.

Impulso del Programa «Campus Inalámbricos»: mediante acuerdo con la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) para fomentar el uso de las TIC en la comunidad universitaria.

Actuaciones de difusión, divulgación y comunicación de los usos y ventajas de las TIC en el marco del Plan Avanza.

- Inmersión digital: dinamización de colectivos jóvenes que ya han tenido contacto con las TIC.
- Dinamización de polígonos industriales: para la incorporación de las TIC en las pyme asentadas en los polígonos industriales menos favorecidos por la iniciativa privada.
- Impulso a la Identidad Digital: acción de promoción de dominios «.es».
- Generación de confianza y seguridad: para potenciar los usos prácticos de Internet (especialmente comercio electrónico y administración electrónica).

[69] Elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Radiografía Electrónica de España) y presentado al Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006.

que incluye un préstamo TIC (para pymes que no dispongan de banda ancha e inviertan en equipamiento, y las que aún disponiendo de esa conexión inviertan en software y hardware para mejorar procesos empresariales), un Préstamo jóvenes y universitarios (para residentes en territorio español entre los 18 y los 35 años de edad, y estudiantes matriculados en centros españoles de estudios universitarios con conexión a internet), y un Préstamo ciudadanía digital (para residentes en territorio español que dispongan de conexión).

La evolución de las TIC en los tres últimos años refleja también la dinamización de iniciativas y políticas puestas en marcha desde las administraciones.

En el ámbito normativo, se encuentra en fase de borrador el Anteproyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones, cuyo fin último será conseguir una Administración más eficaz y ágil, aumentando la transparencia y control democrático de estas instituciones. En este sentido, el Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006 recibía un Informe del ministro de Administraciones Públicas que resume los desarrollos realizados durante esta legislatura: DNI electrónico; el Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA) —infraestructura que permite y garantiza la comunicación entre distintas administraciones—; y la Red 060 de la Administración General del Estado, integrada por oficinas presenciales y una página web con servicios personalizados (www.060.es).

Por otro lado, y en el actual contexto de desarrollo tecnológico, concretamente en relación a la evolución hacia sistemas de transmisión digital, ha sido preciso abordar la reforma de los medios de comunicación de titularidad pública estatal mediante la Ley 17/2006[70], disposición que, entre otros aspectos, define la función del servicio público estatal de radio y televisión, incorporando la oferta de servicios interactivos. Se incluyen entre sus funciones la de contribuir al desarrollo de la sociedad de la información, para lo cual ambos medios de comunicación se comprometen a utilizar las tecnologías y vías de difusión disponibles y a desarrollar nuevos servicios orientados a mejorar la oferta de programación y acercar las administraciones públicas a los ciudadanos. Para el adecuado desarrollo de

[70] Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y televisión de titularidad estatal.

estos servicios se ha aprobado el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora[71], que permitirá regular la asignación de frecuencias y su gestión desde las administraciones competentes (estatal, autonómica, local) en función de los distintos ámbitos de cobertura de las estaciones de radiodifusión.

## 4. VIVIENDA

La accesibilidad y la calidad de la vivienda constituyen aspectos fundamentales en la calidad de vida de los españoles y, como tales, aparecen repetidamente entre las principales preocupaciones de la población. La confirmación durante 2006 de la tendencia a la moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda se vió empañada por el continuo deterioro en el grado de accesibilidad y por su impacto sobre el endeudamiento de los hogares.

En efecto, el precio de la vivienda moderó su avance por la conjugación del aumento continuado de la oferta, por un lado, materializado en el elevado número de viviendas iniciadas durante el año, y, de otro lado, por la menor presión de la demanda, puesto que la vivienda atenuó su atractivo como inversión alternativa a los mercados de valores y, además, se deterioró la accesibilidad en un marco de mayores tipos de interés.

Todo ello justifica la intervención del Estado en un intento de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a una vivienda digna y de calidad. En este sentido, destacan los avances producidos durante 2006 en la ejecución del Plan Estatal de Vivienda, así como los debates surgidos alrededor de dos normas que afectan directamente a la accesibilidad como son la Ley del Suelo y la reforma de la Ley Hipotecaria. En cuanto a la calidad de la vivienda, en 2006 se aprobó el Código Técnico de la Edificación (CTE)[72], en el que se recogen las exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad para los edificios de nueva construcción.

[71] Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

[72] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Véase el capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

En este apartado se analiza la evolución reciente de los precios y la accesibilidad a la vivienda, se presentan las principales iniciativas en política de vivienda del año así como algunos indicadores básicos de la calidad del entorno urbano.

## 4.1. La situación de los precios y accesibilidad a la vivienda en España

*Se modera el crecimiento de los precios de vivienda*

Durante 2006 se confirmó la moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda, trayectoria que se inició a finales de 2003. Así, el precio medio de la vivienda libre tasada avanzó en el cuarto trimestre de 2006 un 9,1 por 100, en términos interanuales, hasta los 1.991 euros el metro cuadrado (gráfico III-8).

La moderación en el crecimiento de los precios fue común tanto a la vivienda nueva, con menos de dos años de antigüedad, que creció al 9,6 por 100, como a la vivienda usada, siendo en este último caso más intensa, ya que avanzó un 8,5 por 100, 5,8 puntos porcentuales menos que en el último trimestre de 2005. A pesar de ello, el precio del metro cuadrado de la vivienda usada sigue siendo superior al de la vivienda nueva[73], 2.000,6 euros el metro cuadrado de la vivienda usada frente a 1.957,6 euros de la nueva.

La tendencia registrada desde finales de 2004 confirmaría que el ajuste de los precios de la vivienda se está produciendo de manera gradual. En consecuencia, la posibilidad de una corrección brusca de los precios parece haberse diluido a lo largo de 2006.

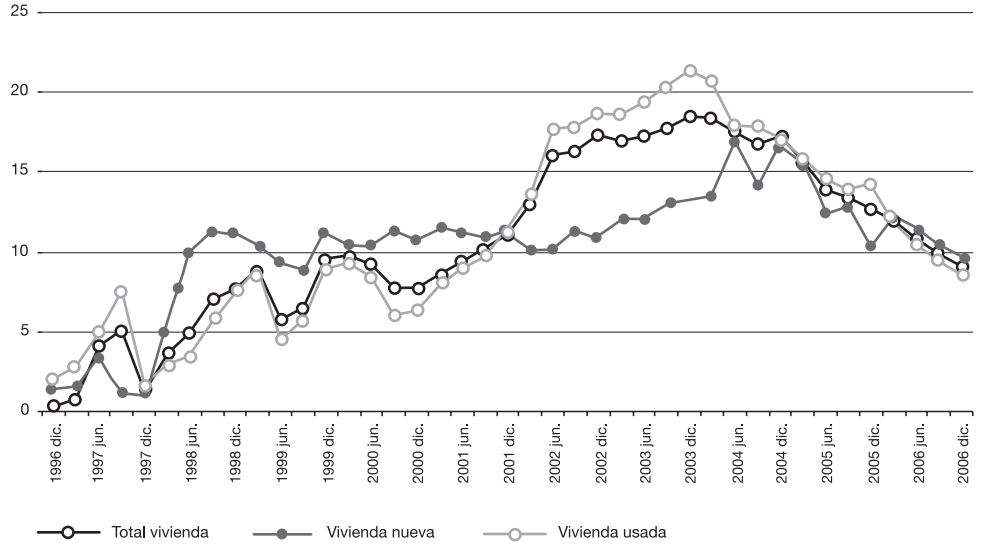
En efecto, durante el periodo 2000-2003, años de pobre comportamiento bursátil, la vivienda se convirtió en una alternativa razonable desde el punto de vista financiero a la inversión en renta variable. Sin embargo, la recuperación de los mercados de valores, concretamente del IBEX-35, cuya rentabilidad supera a la de la vivienda desde 2005, habría reducido el atractivo de este tipo de inversión, eliminando una parte de la presión sobre el precio de la vivienda. Esta corrección se habría trasladado igualmente a la parte de inversión extranjera que respondía a este componente; en 2006 se redujo aún

[73] Tal y como sucedió por primera vez en 2004.

GRÁFICO III-8

**PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA**

(Tasa de variación interanual. Base 2005)




Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

más la inversión extranjera en inmuebles en España, descenso que se viene produciendo desde el último trimestre de 2004.

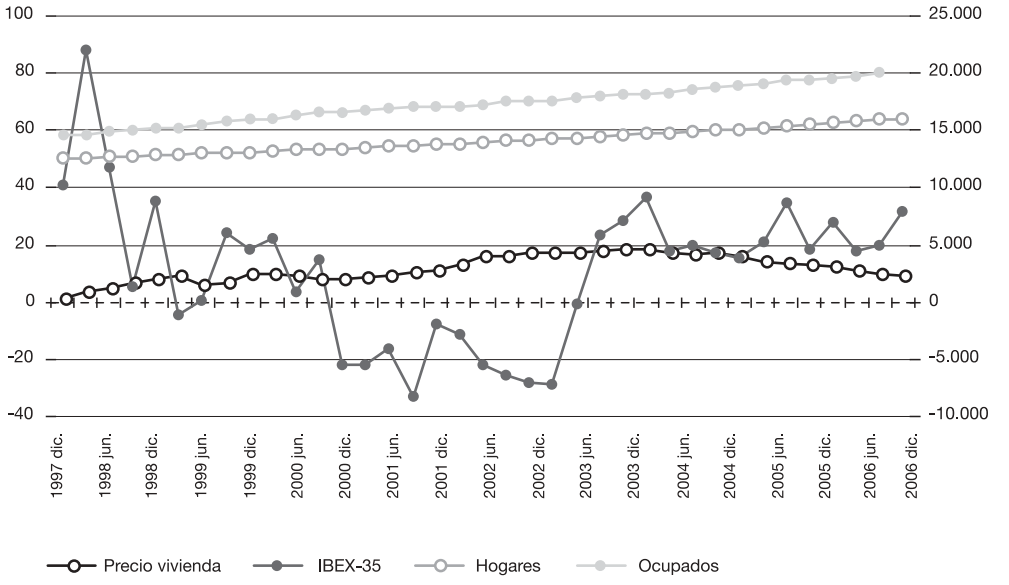
Aunque el interés que había despertado la vivienda como valor refugio para los flujos de inversión está desapareciendo, todavía existen otros factores, fundamentalmente demográficos y/o sociales, que mantienen la presión de la demanda sobre los precios de la vivienda (gráfico III-9).

Destaca el elevado crecimiento experimentado por el número de hogares en España, de modo que, a finales de 2006, se contabilizaban 16,0 millones, un 21,7 por 100 más que hace diez años. El ritmo de crecimiento del número de hogares se ha acelerado en los últimos ejercicios (superando de media el 3,0 por 100 anual desde 2003) debido a los flujos migratorios, al avance en el empleo, así como a los cambios en las estructuras familiares.

GRÁFICO III-9

**ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DEMANDA Y PRECIOS DE LA VIVIENDA**

(Tasas de variación de precios vivienda e IBEX-35 y miles de hogares y ocupados)




Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

En efecto, desde 1998 la entrada masiva de inmigrantes ha contribuido notablemente tanto al crecimiento demográfico[74] como al del número de hogares. En general, la población inmigrante supone *per se* un aumento de la demanda en los mercados de vivienda, principalmente de alquiler; sin embargo, a medida que aumenta el tiempo de residencia y consolidan sus hogares en España aumenta la demanda de vivienda en propiedad, circunstancia que se deja notar con más intensidad en las grandes ciudades y/o en aquellas zonas más dinámicas en la creación de empleo.

En los últimos años, la mayor creación de empleo podría haber desempeñado un papel primordial en la creación de hogares, sobre

[74] Memoria CES 2005, capítulo III.2.2.2.

todo por parte de los jóvenes, cuya tasa de paro se ha reducido notablemente, lo que podría haber ido unido a una mayor emancipación. Otras tendencias sociodemográficas como el mayor número de divorcios o la menor dependencia de los mayores podrían haber contribuido, igualmente, a aumentar el número de hogares en España[75].

*Producción de vivienda*

En general, el comportamiento de los precios está condicionado por la capacidad de reacción de la oferta ante cambios en las circunstancias de la demanda. En el mercado de vivienda, más que en otros mercados, dado los elevados costes e inversión temporal que supone generar el producto, la oferta responde con un cierto retraso a las presiones de demanda. Se añade, además, que, en este caso, la oferta está condicionada por la disponibilidad de suelo edificable. Este retraso puede generar una sobrerreacción de los precios que se corregiría a medida que se fueran introduciendo en el mercado las nuevas unidades producidas.

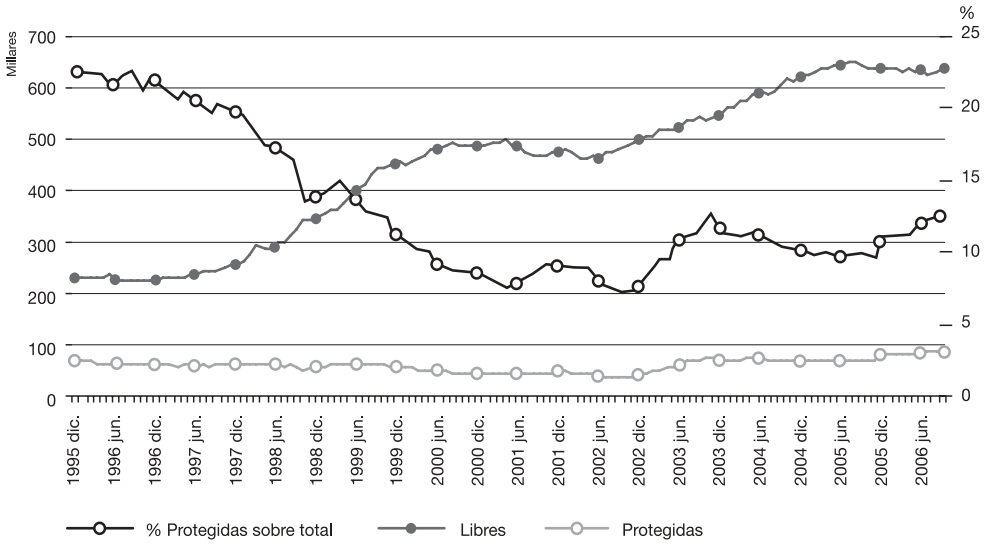
En efecto, hasta la segunda mitad de 2002, las viviendas iniciadas no presentaron una tendencia al alza de manera sostenida, mientras que los precios habían iniciado su escalada particular desde finales de 2000, indicando la mayor demanda de vivienda. Este retardo temporal podría haber tensionado el mercado en los primeros años de aumento de la demanda. Este retraso en el ajuste habría caracterizado, igualmente, el ejercicio 2006, durante el cual el número de viviendas iniciadas continuó creciendo notablemente a pesar de la ralentización de la demanda. De hecho, el número de viviendas iniciadas en 2006 parece continuar la tendencia de 2005, cuando se alcanzó la cifra record de más de 700.000 viviendas iniciadas tanto libres como protegidas (gráfico III-10).

Asimismo, en 2006 parece haberse consolidado la trayectoria alcista, iniciada en 2002, de construcción de vivienda protegida. De hecho, la vivienda protegida había perdido peso a lo largo del último decenio debido, principalmente, a la pérdida de atractivo de la construcción de vivienda protegida en comparación con la libre y al encarecimiento de los costes de la construcción, sobre todo del coste del suelo. De representar el 21,9 por 100 del total de viviendas iniciadas en 1996 se pasó al 8,1 por 100 en 2002, su valor más

[75] Banco de España, «Características de la reciente expansión inmobiliaria en una perspectiva de medio plazo», Boletín Económico, julio-agosto 2006.

GRÁFICO III-10

**VIVIENDAS INICIADAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 1995-2006**




Fuente: Ministerio de la Vivienda.

bajo de los últimos años, para desde entonces mostrar una cierta recuperación tanto en términos relativos como absolutos; de modo que en 2006 representaban el 12,5 por 100 del total de viviendas iniciadas.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, durante 2006 se visaron en España 863.766 viviendas, lo que supone un crecimiento anual de 18,4 por 100, la tasa más elevada desde diciembre de 2003, y 12,2 puntos porcentuales más que en 2005. Dado el contexto de moderación de la demanda, el repunte en el ritmo de actividad, que fue manifiestamente superior en la segunda mitad de año, resulta sorprendente y podría responder en parte a un cierto «efecto anticipación» a la entrada en vigor del nuevo CTE. De hecho, para los seis meses siguientes a la aprobación de dicho Código, marzo de 2006, se abrió un periodo transitorio de aplicación de la nueva normativa,

de modo que las edificaciones presentadas a licencia tenían un cierto margen a la hora de cumplir con los nuevos estándares impuestos por el CTE; este plazo se amplió con determinadas exenciones a la aplicación durante seis meses más, hasta marzo de 2007.

A finales de 2006, el Ministerio de Vivienda presentó por primera vez datos sobre el parque de viviendas existentes en España. Así, en 2005 existían en España 23.209.842 viviendas en España, un 68,4 correspondía a viviendas principales. En 2006 el parque aumentó en 586.874 viviendas, de ellas 423.606 eran viviendas principales y 163.268 no principales. Respecto a la tenencia de vivienda principal, las cifras revelan la preponderancia de la vivienda en propiedad frente al alquiler, así existían en 2006 12.992.650 viviendas en propiedad, 1.879.559 en alquiler, 398.107 en cesión y 613.954 otras formas de tenencia.

*Accesibilidad y condiciones de financiación*

La evolución de los precios junto con los condicionantes financieros son claros determinantes a la hora de decidir la compra de una vivienda. La tasa de accesibilidad, que se mide como el cociente entre el precio medio de una vivienda y la renta bruta por hogar, ha experimentado un notable deterioro en los últimos años; así, hace diez años el precio de una vivienda media suponía la renta anual de 3,5 años para una familia tipo, mientras que a finales de 2006 se necesitaban 7,1 años de renta para cubrir el precio medio de la vivienda.

CUADRO III-11

**INDICADORES DE ACCESIBILIDAD, 1996-2006**

| Accesibilidad | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ocupados (CNE 95) variación interanual | 403 | 510 | 642 | 762 | 760 | 444 | 391 | 627 | 670 | 667 | n.d. |
| Tasa de paro juvenil (20-29 años) | 32,4 | 29,3 | 26,8 | 21,9 | 19,6 | 17,2 | 17,3 | 16,7 | 14,9 | 12,9 | 11,5 |
| Precio de la vivienda/RBD por hogar | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,8 | 3,9 | 4,2 | 4,8 | 5,5 | 6,2 | 6,8 | 7,1 |
| Esfuerzo teórico anual sin deducciones | 36,7 | 30,4 | 28,3 | 27,8 | 31,8 | 30,5 | 31,7 | 31,8 | 35 | 36,8 | 43,3 |
| Esfuerzo teórico anual con deducciones | 27,7 | 23 | 21,6 | 20 | 22,7 | 21,6 | 22,3 | 22,5 | 24,6 | 25,7 | 30,4 |

Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

Por su parte, el esfuerzo necesario para adquirir una vivienda[76], es decir los pagos anuales por cuota, aunque crecientes desde 2001 no se han incrementado en la misma magnitud que la tasa de accesibilidad. Hasta 2005 el impacto del incremento de los precios sobre el esfuerzo se habría amortiguado gracias al descenso de los tipos de interés. Pero, en 2006 el esfuerzo teórico anual revela un notable aumento en su ritmo de crecimiento, poniendo de manifiesto la insuficiencia del alargamiento de los plazos para contrarrestar tanto el incremento de las cuotas hipotecarias derivado de las subidas de los tipos de interés como el constante aumento del precio de las viviendas, y ello a pesar del crecimiento de los salarios, lo que, en definitiva, resulta en un deterioro de la capacidad adquisitiva de los hogares tanto presente como futura (cuadro III-11).

*Evolución de la financiación hipotecaria*

En efecto, el incremento de la competencia financiera ha provocado la aparición de diferentes fórmulas financieras y crediticias que tratarían de compensar los incrementos de precios, de tipos de interés y del nivel de endeudamiento de los hogares. Destacan, entre otros, el alargamiento en los plazos medios de amortización de los nuevos préstamos[77], el diferimiento en los pagos del principal e incluso de intereses o la posibilidad de disponer de cantidades amortizadas para financiar otras necesidades.

El crédito hipotecario total creció durante 2006 a un ritmo medio anual del 25,6 por 100 una décima de punto por debajo del crecimiento medio de 2005. El crédito a los hogares para la adquisición de vivienda creció a un ritmo medio anual algo inferior, un 22,7 por 100, 1,6 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, de modo que los créditos vivos en el tercer trimestre de 2006 destinados a esta finalidad alcanzaron el 56,6 por 100 del PIB.

De acuerdo con la Estadística Registral Inmobiliaria[78], el importe medio por hipoteca experimentó un crecimiento interanual del 10,2

[76] Esfuerzo anual bruto: 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.

[77] De acuerdo con la Estadística Registral Inmobiliaria, publicada por el Colegio de Registradores, los plazos medios de los nuevos préstamos hipotecarios se han incrementado desde el primer trimestre de 2005 hasta el tercer trimestre de 2006 en 29 meses, cuando el plazo se situó en los 27 años y 3 meses.

[78] Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, *Estadística Registral Inmobiliaria*, cuarto trimestre 2006.

por 100, situándose en 146.683,41 euros. La cuota hipotecaria mensual media alcanzó, en el cuarto trimestre de 2006, los 902,07 euros para los créditos a tipo fijo (20 años) y 745,87 para los de tipo variable, representando respectivamente un 58,2 y un 48,1 por 100 del coste salarial mensual medio[79]. Considerando solamente los créditos a tipo variable, que representan el 98,7 por 100 del total de créditos, el porcentaje del coste salarial que se destinó al pago de la cuota mensual de la hipoteca aumentó 5,8 puntos en el último trimestre del año. No obstante, el esfuerzo fue muy diferente en función de la comunidad autónoma de residencia, de modo que en Madrid o Baleares se destinó alrededor de un 20 por 100 más del coste salarial mensual que en regiones como Extremadura o Asturias.

### 4.2. Principales novedades en la política de vivienda y cambios legislativos

En primer término, si bien se valoran positivamente los esfuerzos realizados en la publicación de estadísticas sobre los precios de la vivienda, conviene llamar la atención sobre las dificultades de análisis que plantea la insuficiencia de estadísticas completas y puntuales sobre los resultados de la política de vivienda. Al respecto, se recuerdan los compromisos alcanzados por parte del Gobierno en cuanto a la mejora en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística[80], concretamente, en el relativo al gasto público en vivienda.

Más allá de los avances que se pudieran registrar en la aplicación del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, a lo largo de 2006 se sucedieron los debates en torno a dos normas que, sin duda, afectarán notablemente al mercado de la vivienda en España, a su precio y, en

[79] El INE define el coste salarial como todas las remuneraciones, tanto en metálico como en especie, realizadas a los trabajadores por la prestación profesional de sus servicios laborales por cuenta ajena ya retribuyan al trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración o los periodos de descanso computables como de trabajo. El coste salarial incluye, por tanto, el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, y pagos atrasados. Todos estos componentes se recogen en términos brutos, es decir, antes de practicar retenciones o pagos a la Seguridad Social por cuenta del trabajador».

[80] Acuerdo de 2005 de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

definitiva, a su accesibilidad. Por un lado, la Ley de Suelo[81], y por otro la reforma de la Ley Hipotecaria, materializada en el Anteproyecto de Ley de Modernización del mercado hipotecario y de regulación de las hipotecas inversas.

*Ejecución del programa 2006 del Plan de Vivienda*

De acuerdo con las cifras ofrecidas por la Subdirección General de Vivienda del Ministerio de Vivienda sobre la ejecución correspondiente al programa 2006, se observan, en general, elevados grados de realización que se situaron entre el máximo alcanzado por las ayudas otorgadas a inquilinos, un 240,7 por 100, y el mínimo marcado por la construcción de viviendas protegidas nuevas para alquiler, con una ejecución del 62,0 por 100. El número de viviendas protegidas nuevas para venta convenidas para el programa 2006 era de 46.336, un 95,8 por 100 de las cuales fueron efectivamente realizadas. Destacó igualmente, la ejecución del programa en rehabilitación alcanzando un 129,1 por 100 de lo convenido en este ámbito.

En cuanto al grado de ejecución del Plan de Vivienda por comunidades autónomas, las cifras ofrecidas por la Subdirección General de Vivienda manifiestan una elevada disparidad en cuanto al grado de cumplimiento entre regiones. Así destacaban Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León y La Rioja, todas ellas con una ejecución superior al 100 por 100 en cuanto a la financiación de viviendas protegidas de nueva construcción; en el otro extremo, Cantabria alcanzó el 31,9 por 100 de cumplimiento.

Resultan reseñables las disparidades en algunas comunidades autónomas entre la ejecución de la financiación de viviendas protegidas de nueva construcción para venta y la ejecución de las que se destinaron para el alquiler. Castilla-La Mancha y Extremadura presentaron una ejecución muy elevada en la construcción de vivienda protegida para venta frente a la construcción para alquiler, alcanzando esta última el 6,3 y 1,7 por 100, respectivamente; por el contrario, Canarias y Aragón presentaron ejecuciones mayores en las viviendas protegidas para alquiler que para venta, siendo el caso canario el más llamativo, con una ejecución del 233,0 por 100 en viviendas de alquiler y un 18,3 en las de venta.

[81] Dictamen del CES 10/2006, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro consejeros del Grupo Tercero.

En cuanto al resto de rúbricas del Plan de Vivienda, destacaron las ejecuciones de Andalucía y Aragón en ayudas a propietarios de vivienda libre para alquiler, un 268,3 y un 141,5 por 100, respectivamente, o las ejecuciones de Castilla y León y Cataluña en ayudas a inquilinos, un 836,0 y un 339,1 por 100, respectivamente. En cuanto a las actuaciones en rehabilitación, todos los territorios superaron el 100 por 100 de ejecución, salvo Extremadura, que ejecutó un 81,2 por 100 de lo convenido para el programa 2006.

Finalmente, en el marco del Plan de Vivienda 2005-2008, cabe reseñar la creación en agosto de 2006 del Consejo del Plan Estatal de Vivienda[82], un nuevo órgano de carácter asesor y consultivo dependiente del Ministerio que tratará de favorecer el control, evaluación y seguimiento de las políticas de vivienda en un marco de participación social y de colaboración entre administraciones; además, el nuevo Consejo tendrá atribuciones para informar sobre las estrategias y medidas concretas del Ministerio, así como sobre su eficacia.

En el marco del diseño del futuro Plan de Vivienda, desde el Ministerio de Vivienda se anunció la posibilidad de que éste gire en torno a la creación de un parque permanente de vivienda de protección oficial en régimen de alquiler. De hecho, el fomento del alquiler y el acceso de los jóvenes a la vivienda constituyen unas de las principales prioridades en política de vivienda, de modo que la entrada en vigor del nuevo IRPF presenta una exención total de este impuesto de las rentas inmobiliarias procedentes de alquileres a jóvenes menores de 35 años.

*Futura Ley de Suelo*

El 26 de julio de 2006, el CES emitió dictamen[83] sobre la reforma de la Ley de Suelo, subrayando la oportunidad de la norma, puesto que su inmediato antecedente, la Ley de 1998 de Régimen de suelo y valoraciones, había sido fuente de importante de conflictos de competencias, así como objeto de importantes discrepancias en torno a la clasificación del suelo y al régimen de valoraciones. La nueva Ley contemplaría como objetivos: aumentar la transparencia, la eficacia y la participación pública en la ordenación y gestión del

[82] Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio, por la que se establecen la composición y el funcionamiento del Consejo del Plan Estatal de Vivienda.

[83] Dictamen del CES 10/2006, de 26 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro consejeros del Grupo Tercero.

suelo; aumentar la previsión e información sobre las infraestructuras y los recursos naturales disponibles y afectados en los procesos de transformación urbanística; promover la eficiencia en los mercados del suelo y regular, con garantías, la participación de la iniciativa privada en los procesos de transformación de este recurso; finalmente, obtener más suelo para el desarrollo de la política de vivienda por las Administraciones competentes.

Se valoró positivamente la creación de un sistema público de información sobre suelo y urbanismo, así como la posible inscripción en el Registro de la Propiedad de aspectos como la reserva para vivienda protegida o el tratarse de suelo forestal incendiado. Sin embargo, consideró que deberían establecerse reglas básicas que permitieran una tramitación diligente de los procedimientos administrativos de aprobación, ordenación y ejecución[84]. Se consideró igualmente positiva la regulación del derecho real de superficie, que podría contribuir a desarrollar nuevas formas de promoción inmobiliaria con menor repercusión de suelo que ampliarían la iniciativa privada y dinamizarían la oferta de suelo.

Respecto al objetivo de ampliar el suelo disponible para la actuación pública, tanto en desarrollos urbanísticos como para vivienda protegida, se contempla el establecimiento de una cuota de cesión de entre el 5 y el 15 por 100, y en la reserva de un mínimo del 25 por 100 de la edificabilidad residencial para vivienda protegida[85]. Respecto a las cesiones, más allá de la valoración sobre los porcentajes fijados, se llamó la atención acerca de la necesidad de una efectiva dedicación de los patrimonios públicos de suelo a los fines previstos y no a sufragar, como viene ocurriendo con frecuencia en la actualidad, el gasto corriente de los ayuntamientos. Se subrayó, además, que habría que intentar evitar una monetarización sistemática de las cesiones de suelo y que, respecto a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, se necesitarían mecanismos que asegurasen su efectiva construcción.

Se recomendó, además, adecuar el Plan Estatal de Vivienda al nuevo escenario que planteaba el Anteproyecto y revisar el sistema

[84] El CES propone promover algún tipo de «código de calidad» de las propias Administraciones que las comprometiese a una tramitación diligente.

[85] Este límite se aumentó del 25 al 30 por 100 en el Proyecto enviado al Senado.

de financiación de las entidades locales para impedir que los ayuntamientos usen suelo reservado para vivienda protegida como forma de financiación de sus gastos corrientes. En todos estos aspectos el CES insistió en que el desarrollo y el cumplimiento de lo dispuesto acerca de los patrimonios públicos de suelo son factores clave para el logro de los fines que se propone alcanzar la futura Ley del Suelo.

*Debate sobre la nueva regulación hipotecaria*

En 2006, el Ministerio de Economía y Hacienda anunció su intención de modificar la regulación del mercado hipotecario español con el objetivo de adaptarlo a nuevos instrumentos y de ampliar las posibilidades de elección de las entidades y familias[86]. Las principales novedades anunciadas hasta ahora versan sobre la mejora de los mecanismos de transparencia y protección al consumidor, la modificación del régimen de penalizaciones por subrogación y cancelación anticipada de los préstamos hipotecarios, la reducción de los costes arancelarios notariales y registrales asociados a la subrogación, cancelación y novación modificativa de una hipoteca, el fomento de la independencia de las entidades de tasación, la flexibilización del régimen jurídico de los mecanismos de refinanciación y la regulación de la hipoteca inversa y el seguro de dependencia.

En la tramitación del Anteproyecto fueron desapareciendo aspectos interesantes que habrían reducido los costes de formalización de los préstamos hipotecarios, como la reducción del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados en avales no formalizados simultáneamente con el préstamo o la reducción de la base imponible sobre la que aplicar este impuesto, que habría pasado a ajustarse estrictamente al importe del préstamo[87].

Asimismo, podrían haberse incluido en la nueva legislación algunos aspectos que, además de garantizar una mayor seguridad jurídica, mejorarían los mecanismos de transparencia y protección al consumidor. Sirvan de ejemplo la posible ampliación del límite de aplicación de

[86] El 2 de marzo de 2007 se presentó al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. Su Anteproyecto no fue dictaminado por el CES.

[87] Con la legislación vigente la base imponible del impuesto de AJD recoge además del importe del préstamo, los intereses y las costas.

la orden sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios[88], o que, dado el auge de las empresas reunificadoras de créditos, la nueva Ley hubiera incidido en la necesidad de que estas entidades respetaran al menos las mismas exigencias de transparencia e información que se solicitan a las entidades financieras.

### 4.3. Calidad del entorno urbano

La calidad de vida de población depende también en gran medida del entorno urbano en el que viven, sobre todo teniendo en cuenta que la concentración poblacional en las ciudades es cada vez mayor. Es por ello que, junto a la accesibilidad y la calidad de la vivienda, sea necesario prestar atención a factores tan importantes para la calidad de vida como son los equipamientos urbanos, la movilidad y la seguridad de las ciudades, o el entorno natural de las mismas, entre otros.

La Unión Europea no ha sido ajena a esta cuestión y ha incluido el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión. Así, las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013 conceden una atención especial a determinados territorios, entre ellos las zonas urbanas, estimulando un enfoque integrado de la política de cohesión que favorezca no sólo el crecimiento económico y de empleo, sino también objetivos sociales y medioambientales. Dichas orientaciones están dirigidas a cumplir los tres principales objetivos de la Agenda revisada de Lisboa: aumentar el atractivo de las ciudades como lugares de trabajo e inversión, impulsar la economía de la innovación y el conocimiento en los centros urbanos, y mejorar en ellos la calidad del empleo[89].

---

[88] La Orden de 5 de mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios establece el límite de su ámbito de aplicación en préstamos de importe igual o inferior a 25.000.000 de pesetas (150.253,03 euros). De acuerdo con la *Estadística de hipotecas (Base 2003)* del INE, el importe medio de las hipotecas constituidas durante el año 2006 en España alcanzó un importe de 156.876, lo que deja obsoleto el límite anteriormente señalado, y más aún si se tiene en cuenta que el importe de las hipotecas en determinados territorios está bastante por encima de ese nivel medio.

[89] La Auditoría Urbana realizada en 2000, que ha servido de base para el diseño de las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013, destaca el papel fundamental del transporte como instrumento de accesibilidad en y entre los centros urbanos, la importancia de las nuevas tecnologías y la innovación en su dinámica y estructura socioeconómica, o la diversidad de situaciones respecto a la ciudad como centro de empleo.

La Comisión Europea, por su parte, señaló cuatro aspectos específicos de la dimensión urbana que deben tomarse en consideración para conseguir los objetivos de crecimiento económico y cohesión social fijados en la estrategia de Lisboa: la accesibilidad y movilidad; el acceso a infraestructuras de servicios, el entorno natural y físico, y la cultura[90].

La percepción subjetiva de los ciudadanos sobre su calidad de vida y el grado de satisfacción con su entorno es un indicador relevante para conocer el estado de la cuestión en Europa y en España. A este respecto, los datos de la Encuesta de calidad de vida realizada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo ponen de manifiesto que existen diferencias importantes entre los países de la UE-15 y los recién incorporados, así como entre éstos y los países candidatos. En términos generales puede decirse que, a excepción de Italia y Grecia, el porcentaje de ciudadanos de UE-15 que se declara insatisfecho con el acceso a infraestructuras, seguridad ciudadana y elementos medioambientales como el ruido, polución, calidad del agua y zonas verdes, es bajo. Los ciudadanos de los países recién incorporados y en especial de los países candidatos, sin embargo, muestran un grado de insatisfacción mucho mayor. Se trata de diferencias razonables si se tiene en cuenta la situación económica y socio-política de los países del este de Europa (cuadro III-12).

El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere a la accesibilidad a las infraestructuras, concretamente a los servicios médicos y a la seguridad. A este respecto, en el ámbito de la UE-15 los porcentajes más elevados de quejas los encontramos en los países del sur de Europa, concretamente en Portugal, Grecia e Italia, y los menores en los países escandinavos, Austria, Alemania y Francia. En los países de reciente incorporación la mayoría de las quejas se refieren a la seguridad ciudadana, mientras que en los países candidatos al acceso a infraestructuras.

Los ciudadanos europeos también muestran descontento con los elementos medioambientales, aunque en menor medida. En la UE-15 las quejas se refieren en especial al ruido y a la polución, mientras que en los países candidatos el descontento se refiere sobre todo a la escasez de zonas verdes y a la calidad del agua.

[90] Comisión Europea, «Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones», COM (2006) 385.

CUADRO III-12

**QUEJAS SOBRE RUIDO, POLUCIÓN, AUSENCIA DE ZONAS VERDES, CALIDAD DEL AGUA, SEGURIDAD Y LARGA DISTANCIA A LOS SERVICIOS MEDICOS EN LA UNIÓN EUROPEA**

(En porcentaje)

| Países | Tipo de quejas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ruido | Polución | Ausencia de zonas verdes | Calidad del agua | Seguridad | Larga distancia a servicios médicos |
| Austria | 11 | 8 | 4 | 2 | 8 | 16 |
| Bélgica | 21 | 17 | 14 | 14 | 17 | 9 |
| Dinamarca | 5 | 3 | 1 | 1 | 6 | 10 |
| Finlandia | 8 | 5 | 1 | 2 | 10 | 10 |
| Francia | 26 | 29 | 23 | 28 | 9 | 10 |
| Alemania | 9 | 5 | 4 | 2 | 23 | 15 |
| Grecia | 29 | 33 | 25 | 24 | 36 | 29 |
| Irlanda | 8 | 7 | 10 | 11 | 10 | 20 |
| Italia | 30 | 40 | 36 | 26 | 24 | 45 |
| Luxemburgo | 16 | 16 | 10 | 17 | 22 | 12 |
| Holanda | 8 | 3 | 8 | 2 | 13 | 14 |
| Portugal | 17 | 17 | 23 | 13 | 30 | 32 |
| **España** | **22** | **17** | **21** | **24** | **22** | **22** |
| Suecia | 7 | 6 | 3 | 1 | 9 | 7 |
| Reino Unido | 11 | 7 | 4 | 5 | 33 | 16 |
| Chipre | 24 | 23 | 21 | 37 | 9 | 48 |
| República Checa | 20 | 20 | 11 | 13 | 28 | 26 |
| Estonia | 13 | 13 | 6 | 24 | 38 | 21 |
| Hungría | 21 | 22 | 13 | 18 | 35 | 27 |
| Letonia | 20 | 24 | 16 | 37 | 50 | 29 |
| Lituania | 17 | 20 | 22 | 39 | 65 | 21 |
| Malta | 34 | 49 | 44 | 34 | 23 | 15 |
| Polonia | 19 | 22 | 17 | 21 | 29 | 23 |
| Eslovaquia | 17 | 19 | 14 | 15 | 35 | 37 |
| Eslovenia | 14 | 19 | 6 | 15 | 18 | 25 |
| Bulgaria | 18 | 23 | 18 | 28 | 39 | 55 |
| Rumania | 19 | 26 | 17 | 22 | 35 | 43 |
| Turquía | 29 | 29 | 45 | 41 | 39 | 52 |
| UE-15 | 18 | 18 | 16 | 15 | 21 | 21 |
| NEM | 19 | 21 | 15 | 20 | 32 | 26 |
| PC3 | 25 | 28 | 35 | 35 | 38 | 51 |

NEM: Nuevos Estados miembros (10); PC3: Países candidatos (3).
Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. *Encuesta de calidad de vida 2003. Social dimensions of housing.*

En cuanto a España, los datos muestran que el grado de insatisfacción de los ciudadanos es ligeramente superior a la media de la UE-15, lo que nos sitúa en un nivel intermedio, inferior al de otros países del sur de Europa, como Italia, Grecia o Portugal, pero todavía muy por encima del correspondiente a los países nórdicos, Alemania o Austria.

CUADRO III-13

**SATISFACCIÓN DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESPECTO A LAS CONDICIONES AMBIENTALES DE SUS VIVIENDAS, 2000-2005**

(Porcentaje de hogares sobre el total)

| Año | Luz natural insuficiente | Ruidos producidos por vecinos o de la calle | Contaminación y otros problemas ambientales | Delincuencia o vandalismo | Ningún problema |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 11,1 | 30,0 | 8,5 | 12,3 | 50,9 |
| 2001 | 11,7 | 34,6 | 9,7 | 14,7 | 46,5 |
| 2004 | 14,2 | 25,5 | 15,8 | 18,9 | 52,8 |
| 2005 | 10,8 | 28,8 | 16,6 | 18,7 | 53,4 |

Fuente: INE. *Panel de Hogares de la Unión Europea* (2000-2001) y *Encuesta de Condiciones de Vida* (2004-2005).

Por otro lado, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y el Panel de Hogares[91] muestran que más de la mitad de los hogares españoles está satisfecho con las condiciones ambientales, habiéndose registrado a este respecto una tendencia al alza de más 2,5 puntos porcentuales respecto al año 2000. No obstante, un porcentaje importante de hogares (en torno al 30 por 100) se queja de problemas de ruidos y también, aunque en menor medida, de problemas de delincuencia y contaminación. Las quejas por ruido, sin embargo, han experimentado un ligero descenso, aunque hubo cierto repunte en 2005, mientras que las referidas a contaminación y delincuencia han registrado un incremento notable (8,1 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente) (cuadro III-13).

En 2005, por tanto, señalaban tener problemas algo menos de la mitad de los hogares españoles, situación que alcanzó óptimos en Cantabria y Asturias, correspondiendo los peores resultados a Ceuta y Melilla, Madrid y la Comunidad Valenciana, donde más del 30 por 100 de los hogares se vieron afectados por problemas de ruido, cerca del 20 por 100 por contaminación, y en los dos primeros casos alrededor del 30 por 100 se quejaba de padecer algún tipo de delincuencia o vandalismo.

[91] La Encuesta de Condiciones de Vida es una operación estadística anual dirigida a los hogares, cuyos resultados, que corresponden a 2004 y 2005, están armonizados con el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE).

## 5. DESARROLLO SOSTENIBLE

El claro protagonismo que los aspectos medioambientales están adquiriendo en los últimos años afecta a ámbitos de muy diversa naturaleza, definidos de manera global como desarrollo sostenible. Si bien es cierto que han comenzado a incorporarse dinámicas e iniciativas de sostenibilidad en entornos económicos y sociales, la amplia entidad de las mismas excede los límites de este epígrafe, que se centra básicamente en la perspectiva medioambiental.

En este capítulo se refieren, en primer lugar, las iniciativas internacionales más destacadas, luego se describe la evolución de los indicadores que mejor definen la actual situación medioambiental nacional e internacional y, finalmente, la coyuntura relacionada con el cambio climático y el Protocolo de Kioto en España.

### 5.1. Panorama internacional

#### 5.1.1. **Iniciativas de sostenibilidad ambiental**

El 16 de junio de 2006 se aprobaba el documento de revisión de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible (EEDS)[92], elaborado por el Consejo Europeo, y dirigido a cambiar gradualmente los actuales patrones no sostenibles de consumo y producción, así como al acercamiento de las políticas hacia la protección de los derechos fundamentales, la solidaridad intergeneracional, la integración de consideraciones económicas, sociales y medioambientales, el principio de precaución ante incertidumbres científicas, o la incorporación del coste real de actividades económicas en los precios de los productos, entre otros aspectos. En la dinámica de revisión bianual propuesta, cada Estado miembro deberá facilitar sus progresos en función de las correspondientes Estrategias nacionales de Desarrollo Sostenible a partir de 2007.

*Seguimiento de la EEDS*

En respuesta a las consideraciones realizadas por el Consejo Europeo en el documento de revisión de la EEDS, las instituciones europeas han dinamizado la orientación de determinadas políticas medioambientales en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

[92] Consejo de la Unión Europea, Revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (Bruselas, 9 de junio de 2006).

Así, uno de los ámbitos más intensamente abordados durante 2006 ha sido el de la energía[93], con el doble propósito de fomentar un uso más eficiente[94], por un lado, e impulsar las fuentes renovables, por otro, apostando por unos objetivos más ambiciosos que los actuales. En opinión de la Comisión Europea, es necesario alcanzar una cuota del 20 por 100 sobre el consumo interior bruto en 2020[95], lo que requerirá un fuerte crecimiento de los sectores directamente implicados: electricidad, biocombustibles y acondicionamiento térmico. Y ello pese a que no parece probable alcanzar el objetivo del 12 por 100 establecido para 2010, debido fundamentalmente a la naturaleza compleja y descentralizada de las aplicaciones de energías alternativas. La producción de electricidad a partir de renovables constituye una excepción, ya que previsiblemente se aproximará al 19 por 100 en 2010[96].

En relación a los biocarburantes, considerados como combustibles alternativos para el transporte, la producción europea creció en 2005 el 65,8 por 100. Por el momento los avances son insuficientes en relación a lo dispuesto por la Directiva 2003/30/CE[97], ya que frente a la cuota de mercado del 2 por 100 establecida para 2005, se alcanzó ese año un 1 por 100 (con progresos muy poco homogéneos, ya que únicamente Alemania con el 3,8 por 100, y Suecia con el 2,2 por 100 alcanzaron el valor de referencia)[98], por lo que parece difícil llegar al 5,75 por 100 fijado para 2010. Sin embargo, en línea con la

[93] Véase el capítulo I.2.3.3 de esta Memoria.

[94] Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE; Comisión Europea, «Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables», COM (2006) 583 final, y «Plan de acción para la eficiencia energética», COM (2006) 545 final. Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea: «Plan de Acción del Consejo 2007-2009, Política Energética para Europa» (Bruselas, 9 de marzo de 2007).

[95] Comisión Europea, Hoja de Ruta de las energías renovables. Energías Renovables en el siglo XXI: construyendo un futuro más sostenible, COM (2006) 848 final. Comisión Europea, Una política energética para Europa, COM (2007) 1 final.

[96] Comisión Europea, *Libro Verde. Informe de progreso de la electricidad renovable,* COM (2006) 849 final.

[97] Comisión Europea, *Informe de Progreso de Biocombustibles,* COM (2006) 845 final.

[98] Comisión Europea, *Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea,* COM (2006) 845 final.

posición recientemente adoptada en relación al impulso a las renovables, y sobre la base de la disponibilidad de semillas y tecnologías de producción, la Comisión ha propuesto que dicha cuota alcance el 10 por 100 sobre el consumo total de combustibles en 2020.

*Cambio climático: nuevos objetivos*

El cambio climático ha sido objeto de intensa consideración en el ámbito de la Unión Europea durante 2006 y principios de 2007: la Comisión se propone alcanzar en 2020 una reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) al menos del 20 por 100 respecto a 1990, lo que redundaría en mantener el incremento de temperatura media mundial en torno al límite de 2°C en relación a los niveles preindustriales, como parte de los acuerdos y compromisos post-Kioto. El artículo 4 del Protocolo de Kioto establece que las partes son las inicialmente reconocidas, y por tanto, pese a la reciente ampliación de la Unión Europea, el cálculo de las asignaciones se refiere a los 15 Estados miembros que en su día se adhirieron al mismo; sin embargo, la Comisión requerirá un informe anual de emisiones a los 27 Estados miembros, conforme a los criterios fijados por el Panel del Cambio Climático de la ONU.

Durante la decimosegunda Conferencia de las Partes de la Convención del Cambio Climático (COP 12) —Nairobi, 6 a 17 de noviembre de 2006— se alcanzaron numerosas decisiones y acuerdos orientados a mitigar el cambio climático y colaborar en el proceso de adaptación a los efectos del calentamiento global. Entre ellos pueden citarse el establecimiento de los compromisos de reducción de emisiones de los países del Anexo I, consolidando el calendario del primer periodo de cumplimiento (2008-2012) y su proyección a partir de 2012; la aprobación de un programa sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; la revisión de mecanismos de desarrollo limpio para mejorar la distribución de los proyectos (actualmente no equitativa, ya que África se encuentra prácticamente excluida, al ser destino sólo del 3 por 100 de los mismos); la agilización de los mecanismos financieros de la Convención; y el desarrollo de reglas para los países que deseen adoptar compromisos voluntarios de reducción de emisiones (a propuesta de la Federación Rusa)[99].

[99] El Grupo de Trabajo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPPC) ha publicado recientemente su cuarto Informe, el impactante documento *Cambio Climático 2007: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad,* orientado a agilizar las políticas a estos efectos.

Las conclusiones del denominado «Informe Stern» sobre cambio climático y economía mundial[100] han tenido efecto en los resultados de la Cumbre de Nairobi, influyendo también en el nuevo énfasis que ha alcanzado este aspecto en las políticas europeas. Como parte del paquete de medidas que establece una nueva política energética para Europa, la Comunicación «Limitar el calentamiento mundial a 2ºC»[101] propone una batería de actuaciones concretas tras analizar los costes de la inacción y los beneficios de la acción. Además, y ante la previsión de que en 2020 las emisiones de los países en desarrollo supongan más del 50 por 100 del total, también se proponen algunas medidas que estos países podrían adoptar para reducir sus emisiones, sin que ello implique un freno a su legítimo crecimiento económico (recuadro III-6).

*El reto de los residuos electrónicos*

Pero aún hay otros aspectos que preocupan en el ámbito internacional, entre los que destaca la referencia a los desechos eléctricos y electrónicos, residuos integrados por restos de ordenadores obsoletos, teléfonos móviles y otros aparatos electrónicos, cuya producción anual total oscila entre los veinte y cincuenta millones de toneladas, de las que Europa produce entre seis y siete. La Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (ratificada por más de 160 países y en vigor desde 1992) tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos adversos derivados de la producción, transporte y eliminación de residuos peligrosos, entre los que se encuentran los electrónicos. Sin embargo, países de África y Asia están recibiendo desde otros desarrollados enormes cantidades de estos residuos, convirtiendo amplias zonas en auténticos vertederos, con los graves problemas que ello ocasiona sobre la salud de sus habitantes y el medio ambiente. La Unión Europea ha introducido en los tres últimos años modificaciones legislativas para favorecer el reciclado de componentes de aparatos electrónicos y su adecuada eliminación, fomentando la restricción de algunas sustancias en su fabricación, y responsabilizando a los fabricantes en la recogida, tra-

[100] Sir Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (estudio relativo al impacto del cambio climático y el calentamiento global sobre la economía mundial, redactado por encargo del Gobierno de Reino Unido y publicado el 30 de octubre de 2006).

[101] Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, *Limitar el cambio climático global a 2.ºC. El camino hacia 2020 y más allá,* COM (2007) 2 final. Excepcionalmente se hace referencia a un documento de 2007.

tamiento, valorización y eliminación correcta de los residuos de estos aparatos[102].

RECUADRO III-6

## ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y MEDIDAS PROPUESTAS POR UE

**IMPACTO CAMBIO CLIMÁTICO**

Costes de la inacción:

- Pérdida de entre el 5 y el 20% del PIB global.
- Concentración atmosférica de gases invernadero que puede alcanzar el doble de su nivel preindustrial en 2035, por lo que la temperatura media del planeta aumentaría más de 2ºC.
- Disminución de productividad de cosechas de cereales en el sur de UE y aumento en el norte.
- Incremento de mortalidad y morbilidad como consecuencia de los extremos térmicos estivales e invernales.
- Graves daños por la subida del nivel del mar, que provocará la inundación de regiones europeas.
- Efectos adversos sobre la actividad turística.

**Beneficios de la lucha contra el cambio climático:**

- Reducción del 2,8% del PIB global hasta 2030.
- Mejora de la calidad del aire.
- Aumento de la eficiencia energética y de la penetración de energías renovables.
- Creación de entre 250.000 y 300.000 puestos de trabajo gracias al Plan de Acción sobre la Biomasa.
- Recuperación de fertilidad de los suelos que sufren pérdidas considerables de carbono.

**MEDIDAS PROPUESTAS POR LA UE**

- Definición objetivos reducción emisiones: el Consejo pretende alcanzar un acuerdo internacional para reducir el 30% hasta 2020 respecto a 1990. Mientras, deberá adoptar de forma autónoma el firme compromiso de reducir el 20%.
- Nueva política energética europea: mejora de eficiencia en un 20% y aumento de las renovables en un 20% hasta 2020. Adoptar política de captura y almacenamiento geológico del carbono.
- Consolidación del regimen comunitario de comercio derechos de emisión: el 45% de emisiones europeas de $CO_2$ están cubiertas por el sistema, y deberá incrementarse a partir de 2013.
- Limitar las emisiones del sector transportes, para alcanzar el objetivo de 120g de $CO_2$/km en 2012.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero de los sectores residencial y comercial.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero distintos a $CO_2$, que representan en la UE el 17% del total de emisiones.
- Movilizar con rapidez el presupuesto destinado a I+D sobre medio ambiente, energía y transportes para 2007-2013, que se incrementará después de 2013.
- Impulsar desde países en desarrollo políticas destinadas al fomento de energías renovables, mejora de calidad del aire o captura de metano como fuente de energía, lo que no implicaría más del 1% del PIB esperable para estos países en 2020.

Fuente: Comisión Europea, Limitar el calentamiento mundial a 2ºC. Medidas necesarias para 2020 y después, COM (2007) 2 final y SEC (2007) 8. *Stern Review: La economía del cambio climático* (2006).

[102] Actos modificativos de las Directivas 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, y 2002/95/CE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en los aparatos eléctricos y electrónicos. El Reglamento CE 1013/2006 relativo al traslado de residuos, que sustituye al Reglamento (CEE) núm. 259/93 a partir de 12 de julio de 2007, por un lado reduce el número de listas de residuos cuyo traslado se autoriza, así como los procedimientos de control de dichos traslados, y por otro prohíbe expresamente las exportaciones de residuos que vayan a ser eliminados con destino a terceros países, a excepción de las que tengan destino en los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) Partes del Convenio de Basilea.

### 5.1.2. **Evolución de los indicadores de sostenibilidad**

Al analizar los indicadores ambientales europeos pueden observarse ciertas tendencias negativas, especialmente evidentes en algunos casos, como la emisión de gases con efecto invernadero (GEI), que continúa creciendo debido, entre otros factores, al transporte por carretera. También la generación de residuos sólidos urbanos se ha incrementado, como consecuencia del crecimiento del consumo doméstico de materiales registrado entre 1995 y 2000, indicador definido como la cantidad de material directamente utilizado por una economía. Por el contrario, otros evolucionan favorablemente, como la intensidad energética de la economía, que se ha reducido en la Unión Europea respecto a 2003; también ha aumentado la tasa de electricidad generada a partir de renovables, único sector dentro de las aplicaciones de las energías alternativas que ha avanzado de forma significativa. El consumo de biocarburantes, si bien incipiente, ya se registra en la mayor parte de los Estados miembros, lo que supone un cambio de tendencia hacia una menor dependencia del petróleo en el ámbito del transporte (cuadro III-14).

Un aspecto que está generando inquietud en las instituciones europeas es el relativo a los cambios de ocupación del suelo europeo, motivado por la creciente expansión de desarrollos urbanos y otras infraestructuras sobre suelo agrícola, forestal o áreas seminaturales. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), entre 1990 y 2000 casi el 50 por 100 de la superficie que cambió estaba clasificada como arable o de cultivos permanentes, proceso especialmente significativo en Dinamarca y Alemania (gráfico III-11).

La tipología de ocupación varía según los países, siendo el detonante del cambio los sectores claves de la economía en cada caso; así, la construcción de viviendas, servicios y espacios recreativos ha sido más intensa en Luxemburgo o Irlanda. Las superficies industriales y comerciales han protagonizado el desarrollo urbano en Grecia y Hungría. En países con menos superficie artificial, como Polonia, el impacto más significativo lo han provocado las minas y canteras[103].

[103] Las infraestructuras lineales de transporte (3,2 por 100 de la superficie artificial total) están infraestimadas en las mediciones basadas en sensibilidad remota, como es el caso del Proyecto CORINE Land Cover de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que utiliza imágenes satélite en las que la Agencia basa sus análisis.

CUADRO III-14

## INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE PARA LA UE-25 SEGÚN LA ESTRATEGIA DE LISBOA, 2004

| Países | Emisión total GEI ($CO_2$ equiv.)[1] | | | Intensidad energética economía (consumo ktep/PIB)[2] | Transporte carga carretera | Transporte pasajeros en coche | RSU generados (kg/hab/año)[7] | RSU Eliminados[7] | | Electricidad a partir de energías renovables[8] | Consumo de biocarburantes (cuota o % sobre el total de carburantes) | Consumo de materiales 2001[9] (índice 1995 = 100) | Cambio usos del suelo 2000 Superficie artificial (%)[10] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | Objetivo 2010 | Distancia 2004-2010 | | Tasa (Tm/km/total)[4] | Tasa (% pasajeros/km/total)[6] | | Vertedero (kg/hab/año) | Incinerados (kg/hab/año) | | | | |
| UE-25 | 92,7 | : | : | 204,9 | 76,9 | – | 537 | 247 | 94 | 13,9 | 0,70 | – | 2,87 |
| UE-15 | 99,1 | 92,0 | –7,1 | 187,5 | 79,3 | – | 580 | 242 | 111 | 14,9 | 0,60 | 102,40 | – |
| Bélgica | 100,7 | 92,5 | –8,2 | 208,2 | 72,4 | 83,3 | 469 | 47 | 154 | 2,1 | 0,00 | 97,60 | 1,94 |
| República Checa | 74,9 | 92,0 | 17,1 | 851,8 | 74,5 | 81,2 | 278 | 222 | 39 | 4,0 | 1,00 | – | 6,52 |
| Dinamarca | 98,2 | 79,0 | –19,2 | 120,3 | 92,2 | 80,4 | 696 | 31 | 379 | 27,0 | 0,00 | 103,30 | 1,09 |
| Alemania | 82,5 | 79,0 | –3,5 | 158,8 | 66,0 | 85,3 | 600 | 104 | 141 | 9,7 | 1,72 | 92,40 | 2,38 |
| Estonia | 50,0 | 92,0 | 42,0 | 1140,2 | 35,4 | – | 449 | 283 | – | 0,6 | 0,00 | – | 2,54 |
| Grecia | 123,9 | 125,0 | 1,1 | 240,4 | 97,4 | 72,7 | 433 | 397 | – | 9,5 | 0,00 | 136,00 | 2,03 |
| **España** | **147,9** | **115,0** | **–32,9** | **222,5** | **95,2** | **83,5** | **662** | **364** | **42** | **18,2** | **0,38** | **127,20** | **4,70** |
| Francia | 99,2 | 100,0 | 0,8 | 185,5 | 80,5 | 86,6 | 567 | 217 | 184 | 14,2 | 0,67 | 98,50 | 2,00 |
| Irlanda | 122,7 | 113,0 | –9,7 | 156,9 | 98,3 | 74,8 | 869 | 397 | – | 5,1 | 1,72 | 109,50 | 7,41 |
| Italia | 112,1 | 93,5 | –18,6 | 189,1 | 90,3 | 83,3 | 538 | 306 | 61 | 15,9 | 0,50 | 100,80 | 1,29 |
| Chipre | 148,2 | : | : | 261,8 | 100,0 | – | 730 | 657 | – | 0,0 | 0,00 | – | – |
| Letonia | 41,5 | 92,0 | 50,5 | 696,3 | 29,8 | – | 311 | 259 | 12 | 47,1 | 0,07 | – | 4,04 |
| Lituania | 39,9 | 92,0 | 52,1 | 1135,6 | 56,1 | 84,6 | 366 | 334 | – | 3,5 | 0,02 | – | 2,52 |
| Luxemburgo | 100,3 | 72,0 | –28,3 | 194,3 | 92,5 | 82,3 | 668 | 123 | 270 | 3,2 | 0,02 | – | 1,65 |
| Hungría | 68,0 | 94,0 | 26,0 | 534,1 | 69,2 | 61,6 | 506 | 422 | 21 | 2,3 | – | – | 4,09 |
| Malta | 145,9 | : | : | 292,4 | 100,0 | – | 572 | 458 | – | 0,0 | 0,10 | – | – |
| P. Bajos | 101,6 | 94,0 | –7,6 | 203,2 | 65,8 | 87,3 | 624 | 17 | 210 | 5,7 | 0,01 | 89,50 | 4,24 |
| Austria | 115,7 | 87,0 | –28,7 | 146,1 | 64,4 | 77,9 | 627 | 126 | 136 | 58,7 | 0,06 | 97,20 | 0,45 |
| Polonia | 68,4 | 94,0 | 25,6 | 596,6 | 69,0 | 77,6 | 256 | 241 | 2 | 2,1 | 0,30 | – | 0,81 |
| Portugal | 141,0 | 127,0 | –14,0 | 239,6 | 94,7 | 87,3 | 434 | 318 | 96 | 24,4 | 0,00 | 131,80 | 10,38 |
| Eslovenia | 99,2 | 92,0 | –7,2 | 329,2 | 77,3 | 83,5 | 435 | 364 | 8 | 29,1 | 0,06 | – | 0,11 |
| Eslovaquia | 69,7 | 92,0 | 22,3 | 854,3 | 70,3 | 71,4 | 274 | 222 | 13 | 14,3 | 0,15 | – | 4,07 |
| Finlandia | 114,5 | 100,0 | –14,5 | 272,1 | 76,5 | 84,4 | 455 | 273 | 45 | 28,3 | 0,11 | 115,30 | – |
| Suecia | 96,4 | 104,0 | 7,6 | 217,5 | 64,0 | 82,9 | 464 | 42 | 217 | 46,1 | 2,28 | 103,00 | – |
| Reino Unido | 85,9 | 87,5 | 1,6 | 207,2 | 88,0 | – | 600 | 416 | 48 | 3,7 | 0,04 | 98,20 | 1,36 |

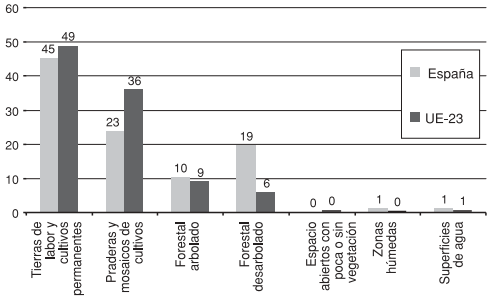
(1) Concentración de $CO_2$ que produciría los mismos efectos que una mezcla dada de gases de efecto invernadero ($CO_2$, $N_2O$, $CH_4$, $SF_6$, HFC, PFC).
(2) Consumo bruto de energía (ktep)/PIB (miles €). Concepto: cantidad de energía necesaria para producir una unidad de producto económico.
(3) Volumen de transporte de carga por carretera (tm-km)/PIB (euros constantes 1995). La tasa corresponde a 2005.
(4) Porcentaje tm–km por carretera sobre el total transportado.
(5) Volumen de transporte de pasajeros por carretera (núm.–km)/PIB (euros constantes 1995). Datos correspondientes a 2003.
(6) Porcentaje pasajeros-km por carretera sobre el total transportado. Datos correspondientes a 2003.
(7) kg/persona/año.
(8) Tasa de electricidad generada a partir de energía renovable sobre el consumo bruto de electricidad.
(9) Cantidad de materiales directamente usados en una economía. DMC = DMI (Entrada Directa de Materiales)- E (exportaciones); EDM = DE (Extracción Nacional) + I (importaciones).
(10) Porcentaje de ocupación de superficie total por superficie artificial (construcción de edificios, superficies industriales y comerciales, redes de transporte, minas o depósitos de resíduos) en el periodo considerado (1990-2000). Agencia Europea de Medio Ambiente.

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales.*

GRÁFICO III-11

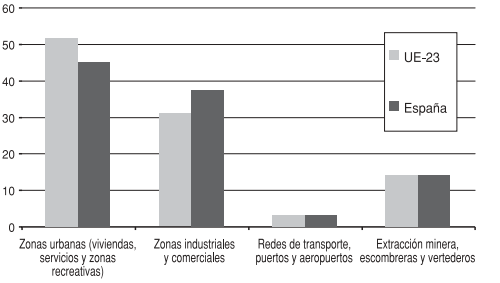
**ORIGEN DE OCUPACIÓN DE SUPERFICIE POR DESARROLLO URBANO EN UE-23 Y ESPAÑA, 1990-2000**

(Distribución porcentual)




**DESTINO DE NUEVAS SUPERFICIES ARTIFICIALES EN UE-23 Y ESPAÑA, 1990-2000**

(Distribución porcentual)




UE-23 = UE-25, sin Malta y Chipre.
Fuente: Agencia Medioambiental Europea, *National Statistics from Land Cover Accounts* (LEAC/CLC).

Preocupan de forma especial las zonas costeras, por su fragilidad y porque representando alrededor del 9 por 100 de la superficie total europea (franja comprendida entre los 0 y 10 km a partir de la línea de costa), la densidad de población supera en un 10 por 100 a la registrada en el interior, porcentaje que se eleva hasta el 50 por 100 en algunas regiones, como el litoral mediterráneo, lo que implica un fuerte desarrollo urbanístico que pone en riesgo los sistemas naturales costeros. El desarrollo experimentado en las últimas décadas obedece con frecuencia a una reestructuración económica basada en el turismo, y lleva asociada una creciente actividad constructora, especialmente en el Mediterráneo y la costa Atlántica; todo ello está generando fuertes presiones sobre los recursos hídricos de estas zonas, intensificando también la demanda de energía eléctrica, e incrementando los niveles de contaminación, lo que repercute en la calidad y cantidad de los recursos pesqueros[104], y, evidentemente, en la pérdida de hábitats y biodiversidad.

La degradación de la costa genera, además, desequilibrios en la dinámica de sedimentación de materiales, provocando procesos erosivos que afectan al 25 por 100 del litoral mediterráneo.

[104] Entre 1995 y 2002 prácticamente todos los Estados miembros registraron caídas en las capturas de pescado, siendo las mayores las correspondientes a Dinamarca (28 por 100), España (18 por 100), Polonia (44 por 100) e Italia (26 por 100).

RECUADRO III-7

## OBJETIVOS Y TENDENCIAS DE SOSTENIBILIDAD EN EUROPA Y EN ESPAÑA, 2006

| | Revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS) Consejo de la Unión Europea, 9 de junio de 2006 | Sostenibilidad en España 2006 Observatorio de Sostenibilidad en España |
|---|---|---|
| **Cambio climático y energías limpias** | El Protocolo de Kioto establece una reducción de emisiones de GEI del 8% respecto a 1990 para 2008-2012. Según el Libro Blanco de energías renovables, el 12% del consumo energético medio se obtendrá a partir de fuentes renovables en 2010; y la Directiva 2001/77/CE establece alcanzar el 21% del consumo eléctrico a partir de estas fuentes. La UE prevé ahorrar el 9% en consumo final de energía entre 2008 y 2017[105]. | En 2005 la temperatura media fue la mas alta desde 1931, y el descenso de precipitaciones alcanzó el 8%. Siguen aumentando las emisiones de GEI, si bien se han establecido medidas para su estabilización. La dependencia energética en España es del 80%, aunque las energías renovables siguen aumentando, especialmente en aplicaciones eléctricas. |
| **Transporte sostenible** | La EEDS trata de satisfacer necesidades económicas, sociales y ambientales minimizando los impactos, con acciones dirigidas a reducir emisiones contaminantes y ruido (2008-2012), diversificar el transporte incrementando modos menos agresivos con el entorno, modernizar el transporte público de pasajeros (2010) y reducir muertes por accidente a la mitad respecto a 2000. | El transporte supuso en 2004 el 6,53% del PIB, manteniéndose estable, mientras las presiones ambientales generadas por el sector (congestión, emisión de gases contaminantes, consumo energético) experimentan un crecimiento constante. |
| **Consumo y producción sostenibles** | El impulso de eco-innovaciones y nuevas tecnologías ambientales a través de un Plan de Acción (que previsiblemente se publicará en 2007) serán los principales instrumentos hacia el desacoplamiento de crecimiento económico y degradación ambiental. La incorporación de consideraciones medioambientales en los procedimientos de contratación pública sería otro de los mecanismos necesarios en dicho objetivo. | En 2003 casi la mitad de la población española adulta tenía un peso superior al recomendable. El consumo de productos ecológicos en España es incipiente pero con gran potencial. Respecto al Comercio Justo, se encuentra en expansión, aunque lejos del nivel alcanzado en otros países europeos. |
| **Conservación y gestión de los recursos naturales** | El objetivo es evitar la sobreexplotación de los recursos naturales, reconociendo el valor de los servicios de los ecosistemas, lo que debería alcanzarse en 2015 en línea con lo establecido en la Cumbre de Johannesburgo (2002). La Estrategia de Biodiversidad o la Red Natura 2000 serían los instrumentos para su consecución. | Se están tomando medidas para controlar la disminución de fauna terrestre y avifauna, si bien aún se constatan escasos avances. El Proyecto de Ley sobre Biodiversidad se aprobará próximamente, y está previsto ampliar la financiación para gestionar la Red Natura 2000. Continúan aumentando los espacios naturales protegidos (entre 2004 y 2005 el incremento fue del 12,5%), aunque esta figura no constituye aún suficiente garantía para impedir la utilización no permitida del territorio incluido. |

[105] Directiva 2001/77/CE, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. Directiva 2006/32/CE, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo.

Las políticas europeas no han abordado aún una respuesta concreta a estos problemas, si bien se han definido orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo. Por su parte, la agricultura y pesca costeras se han beneficiado respectivamente de las reformas de la Política Agraria Común y la Política Pesquera Común; pese a todo, el objetivo de las instituciones europeas es conseguir una visión holística que integre la totalidad de factores ambientales que afectan las políticas sociales y económicas de estas regiones[106].

### 5.2. Situación en España

España por el momento no cuenta con una Estrategia de desarrollo sostenible (si bien la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia forma parte de la EEDS, tal como indica la introducción del documento). No obstante, el Observatorio de Sostenibilidad[107] ha elaborado su segundo informe Sostenibilidad en España 2006, que proporciona un diagnóstico en las áreas social, económica, medioambiental y de integración de la sostenibilidad, del que pueden extraerse conclusiones sobre las tendencias del desarrollo sostenible en España, negativas en una elevada proporción (como el aumento de la demanda de energía y dependencia energética exterior; el incremento exponencial de la urbanización del territorio español, especialmente en el litoral[108]; o el aumento de las emisiones de gases con efecto invernadero y de la producción de residuos sólidos urbanos [RSU]), y positivas en algún caso (como el crecimiento de las energías renovables en el *mix* energético).

Uno de los problemas ambientales más acuciantes es la creciente producción de RSU, ya que pese a las iniciativas llevadas a cabo desde el año 2000 por parte de las administraciones públicas (planes de prevención, campañas de concienciación ciudadana, ampliación del parque de contenedores, etc.), el aumento en la generación de

[106] Agencia Medioambiental Europea, *The changing faces of Europe's coastal areas* (Informe 2/2006).

[107] El Observatorio de Sostenibilidad de España, con sede en la Universidad de Alcalá de Henares, inició su actividad en 2005, como resultado de un convenio suscrito por el Ministerio de Medio Ambiente, la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá.

[108] Observatorio de Sostenibilidad, Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sosteniblidad (Informe presentado en junio de 2006).

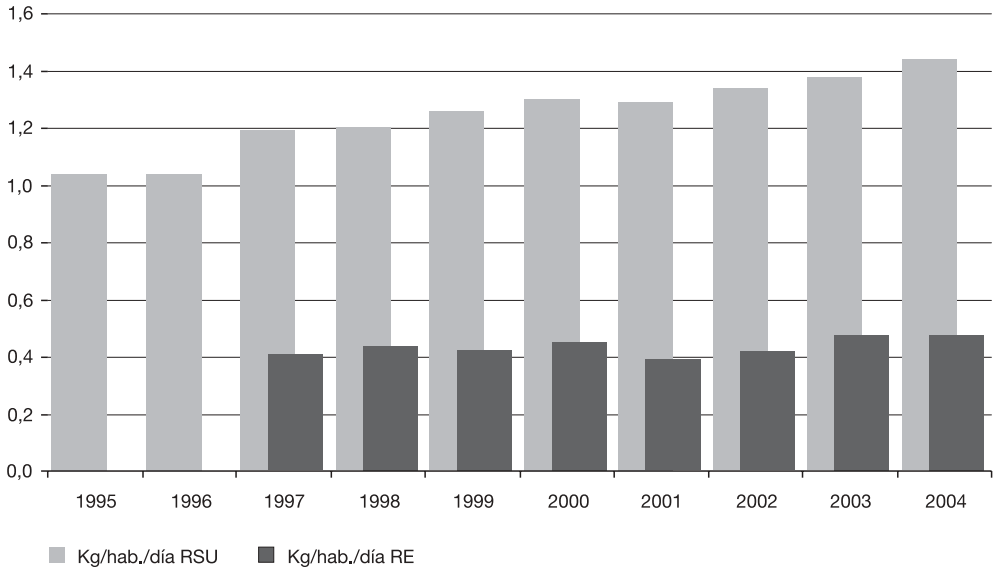
RSU ha sido constante, superando en 2004 los 1,4 kilos por habitante y día, frente a los 1,03 de 1994. De ellos el 33 por 100 eran residuos de envases, cuya tasa de reciclado fue en 2004 del 47 por 100 (variando esta tasa global entre el 63 por 100 del papel/cartón y el 20 por 100 de los plásticos). Además, la mayor parte de residuos generados en ese año (48,47 por 100) fue a parar a vertederos controlados (gráfico III-12).

El borrador del Plan Nacional Integrado de Residuos para 2007-2012 reconoce la mejora de las infraestructuras, así como un mayor nivel de concienciación ciudadana en el periodo analizado, pero al mismo tiempo señala la insuficiencia de instalaciones industriales para el tratamiento de residuos, la existencia de empresas que aún no se han adherido a sistemas integrados de gestión (SIG) o la no aplicación de planes de prevención de papel, cartón, vidrio y residuos de envases (RE) por parte de muchas empresas. Este Plan, que incluye 13 Planes específicos, prioriza las iniciativas de prevención como punto de par-

GRÁFICO III-12

**GENERACIÓN DE RSU Y RE, 1995-2004**

(Kg/hab./día)




Fuente: Ministerio Medio Ambiente, *Borrador. Plan Nacional Integrado de Residuos* (PNIR) 2007-2012.

tida en la elaboración de los diferentes documentos, y promueve la reutilización por encima de cualquier otra forma de gestión, apostando en segundo término por la valorización y el reciclaje, y contempla el vertido como la forma menos deseable de gestión.

Desde la Administración española se detecta un posicionamiento cada vez mas proactivo hacia una más eficaz protección del medio ambiente: por ejemplo, en septiembre de 2006 se constituyó formalmente la Comisión interministerial para la incorporación de criterios ambientales en la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración, que, entre otros cometidos, elaborará un informe sobre el grado actual de criterios ambientales en la contratación realizada por la AGE, así como un Plan Nacional de Contratación Pública Verde. En cuanto a medidas en desarrollo del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, el nuevo Código Técnico de Edificación[109] proporcionará un marco normativo para que el sector de la construcción se adapte a determinadas medidas de sostenibilidad económica, energética y medioambiental. Otro mecanismo para el fomento de las energías verdes es la promoción de biocombustibles; en este sentido, el futuro Plan Estratégico de Desarrollo Rural 2007-2013 pretende fomentar tanto el cultivo como la transformación de materias primas procedentes de la agricultura y selvicultura en las fábricas de productos bioenergéticos.

### 5.3. La lucha contra el cambio climático en España

*Situación actual*

El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero ofrece una serie revisada de las emisiones registradas entre 1990 y 2005, desagregando las correspondientes a 2005 por sectores. Según estos datos, las emisiones totales de gases con efecto invernadero (GEI) en España han seguido una tendencia creciente desde 1990; el crecimiento se ha registrado en todos ellos a excepción de los perfluorocarbonos (PFCs), cuya emisión se ha reducido en más del 70 por 100[110]. El mayor incremento lo ha registrado el hexafluoruro de azufre (SF6), seguido por los hidrofluorocarburos (HFC), ambos entre

[109] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

[110] Hay que señalar que el Reglamento CE núm. 842/2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero, regula la contención, uso recuperación y destrucción de estos gases, entre los que figuran, además de los PFCs, los HFCs y el SF6.

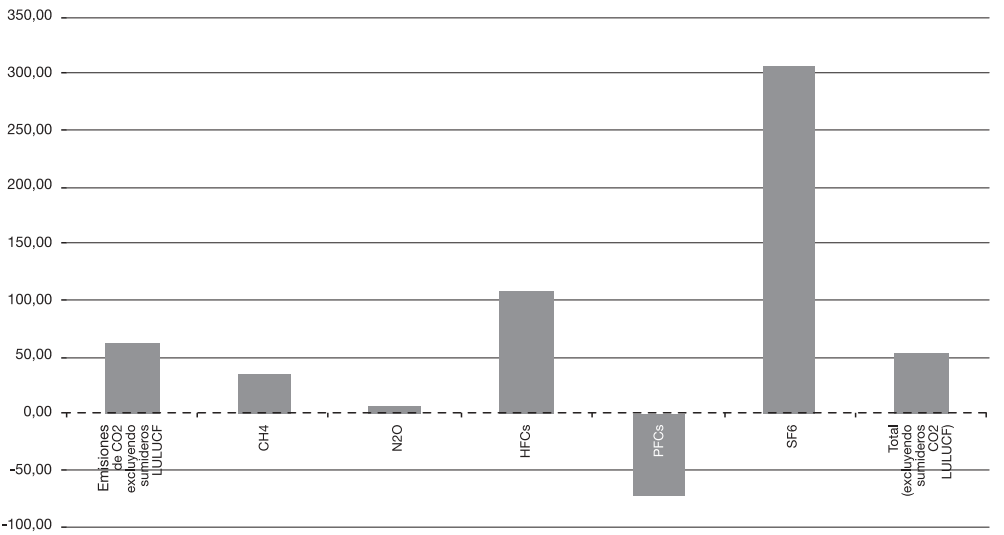
los gases fluorados que causan efecto invernadero, cuya proporción sobre el total de GEI no llega al 1,5 por 100, si bien son más dañinos que el $CO_2$ y alcanzan en la atmósfera mayor tiempo de residencia (unos 50.000 años, frente a los 100 o 150 del $CO_2$). De los seis GEI el $CO_2$ sigue siendo el más representativo, y mientras las emisiones totales de GEI han experimentado un crecimiento del 53,34 por 100 entre 1990 y 2005, las correspondientes a $CO_2$ lo han hecho en más del 60 por 100 (alcanzando el 81,5 por 100 en 2005), por lo que hablar en términos de $CO_2$ equivalente está cada vez más justificado (gráfico III-13).

La evolución ha sido distinta según el sector de procedencia de las emisiones GEI, siendo en el sector de gestión de residuos donde han experimentado mayor crecimiento (casi del 67 por 100), seguido del energético (63,5 por 100), si bien, los pesos sobre las emisio-

GRÁFICO III-13

**EVOLUCIÓN DE LOS GASES CON EFECTO INVERNADERO (GEI) EN ESPAÑA, 1990-2005**

(Tasa de cambio)




Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Informe remitido a la Red Europea de Observación e Información Medioambiental (marzo 2007).

nes totales otorgan mucha mayor importancia a este último, responsable del 80 por 100 de las emisiones de GEI, mientras los residuos son origen escasamente del 3 por 100.

Los resultados para España sitúan las emisiones de GEI correspondientes a 2005 un 37 por 100 por encima del compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto, que establece un incremento máximo del 15 por 100 para el periodo 2008-2012 respecto a 1990. El Plan Nacional de Asignación 2008-2012 se propone el cumplimiento de este objetivo estabilizando el crecimiento de las emisiones globales en un 37 por 100 como máximo respecto a 1990, de donde el 15 por 100 corresponderá al incremento de las emisiones. El 22 por 100 restante se repartirá entre un 2 por 100 de absorción por sumideros y un 20 por 100 por adquisición de créditos de carbono procedentes de mecanismos de flexibilidad[111]. Estos mecanismos posibilitan adquirir reducciones de emisión para el cumplimiento de la obligación de entrega de derechos, mediante la obtención por parte de las instalaciones que lo precisen de reducciones certificadas de emisiones (RCE) y unidades de reducción de emisiones (URE), adquisición que podrá realizarse a partir de 2008, y estará sujeta a límites establecidos en función del sector de actividad al que pertenezcan: hasta un 70 por 100 sobre el total de derechos asignados en las incluidas en el sector de producción de energía eléctrica de servicio público, y hasta un 20 por 100 en el resto de sectores.

No todos los sectores intervienen por igual en la distribución de las emisiones globales. El sector de procesado de energía, responsable actualmente del 78,9 por 100 sobre el total, ha evolucionado desde 1990 incrementando su peso en más de 4 puntos porcentuales; en este sector, el 30 por 100 de las emisiones obedece al subsector transportes y el 36,2 por 100 industrias del sector energético. Por el contrario, las emisiones procedentes de procesos industriales, que

[111] Como se ha visto en anteriores ediciones de esta Memoria, se trata de instrumentos previstos por el Protocolo de Kioto que persiguen un doble objetivo: facilitar a los países desarrollados y a las economías en transición el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones, y apoyar el crecimiento sostenible en los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnologías limpias. Estos mecanismos de flexibilidad son tres: el Comercio Internacional de Emisiones (CE), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC). Los dos últimos son mecanismos basados en proyectos y están plenamente operativos.

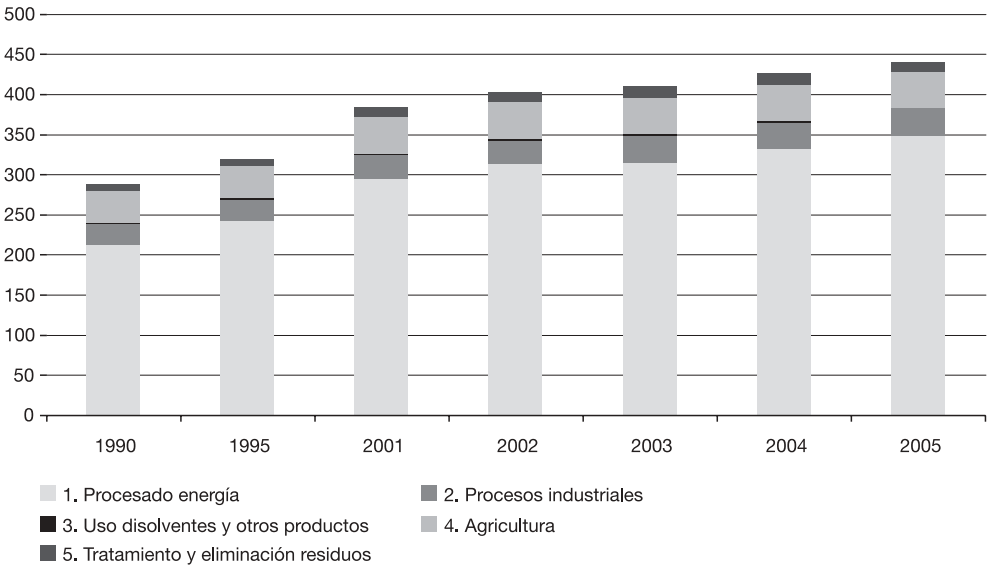
representan el 7,94 por 100 sobre el total, han registrado entre 1990 y 2005 un descenso de 1,23 puntos porcentuales, y se deben en un 65,6 por 100 a la fabricación de productos minerales. Por su parte, la agricultura fue responsable en 2005 del 10,16 por 100 sobre el total de emisiones GEI, habiendo experimentado sus emisiones un crecimiento casi del 12 por 100 respecto a 1990, mientras su contribución sobre el total aumentó 1,22 puntos porcentuales (gráfico III-14).

Los sumideros de emisiones —término que hace referencia a aquellos procesos, actividades o mecanismos que absorben gases con efecto invernadero de la atmósfera— están representados por el sector «Uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura», que incluye tres tipologías: bosque, que se mantiene como bosque; cultivo, que pasa a bosque (reforestación de tierras agrarias) y pas-

GRÁFICO III-14

**EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE $CO_2$ EN ESPAÑA POR SECTORES, 1990-2005**

(MTm $CO_2$ eq)




Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de Gases con Efecto Invernadero de España 1990-2005, Comunicación a la Comisión Europea* (Marzo 2007).

tizal que pasa a bosque, y cuyas absorciones netas de $CO_2$ han aumentado en 2005 un 16,2 por 100 sobre el valor alcanzado en 1990. Pese a esta evolución, el PNA señala que no todo lo absorbido puede contabilizarse, sino únicamente aquellas absorciones realizadas desde 1990, inducidas por el hombre y verificables, contabilizándose sólo a partir de 2008. Se ha estimado que su potencial de absorción «contabilizable» alcanzará anualmente al menos el 2 por 100 de las emisiones.

*Nuevos instrumentos para la acción*

El año 2006 ha sido intenso en cuanto a la actividad institucional relacionada con el denominado cambio climático, abordando por un lado la revisión del Plan Nacional de Asignación (PNA)[112] vigente, así como la elaboración de un Plan nacional de adaptación a dicho cambio[113] (anexos I y II), y por otro actualizando el inventario de los gases con efecto invernadero emitidos a partir de 1990, a solicitud de la Comisión Europea.

Toda esta información ha servido para que desde el Gobierno se confirmen los efectos que el calentamiento de la atmósfera está provocando ya sobre el medio ambiente y la economía en España, y elabore una Propuesta de Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Este documento parte de la base de que las proyecciones de incremento de las emisiones, con las medidas adoptadas hasta el momento, indican que en los próximos años pueden superarse en más del 50 por 100 los niveles de 1990. La Estrategia se propone alcanzar una serie de objetivos operativos concretos, como asegurar la reducción de las emisiones de GEI, fortalecer el uso de los mecanismos de flexibilidad para cumplir los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto (fundamentalmente el comercio de derechos de emisión, inversiones en Fondos de Carbono, o la participación en proyectos de cooperación internacional contra el cambio climático), aplicar el Plan nacional de adaptación al cambio climático, aumentar la sensibilización pública, fomentar la I+D y garantizar la seguridad de abastecimiento energético impulsando la utilización de renovables.

[112] Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012.

[113] MMA, Plan nacional de adaptación al cambio climático. Marco para la coordinación entre las Administraciones públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, 2006.

Por este motivo, el PNA ha fijado para el quinquenio 2008-2012 un objetivo de incremento de las emisiones totales del 37 por 100, cuya asignación supone un recorte del 16 por 100 respecto al Plan 2005-2007 y casi del 20 por 100 respecto a las emisiones de 2005. La reserva para nuevos entrantes asciende al 5,4 por 100 de la asignación anual, frente al 1,84 por 100 del Plan anterior, asignándose con cargo a la reserva las instalaciones cuya fecha prevista de entrada en funcionamiento esté próxima al final de vigencia del Plan anterior, para fomentar un reparto equitativo de derechos. En el nuevo Plan desaparece, además, la prohibición de constituir agrupaciones por parte de instalaciones en el sector eléctrico, conforme a lo previsto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se Regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

El PNA 2008-2012 mantiene el reparto del esfuerzo de reducción contenido en el de 2005-2007 entre los sectores incluidos y no incluidos en la Directiva 2003/87/CE, correspondiendo a los primeros el 45 por 100 del peso total de las emisiones, si bien para los no incluidos o sectores difusos (transportes, residencial-comercial-institucional, agrario, residuos y gases fluorados), se contemplan iniciativas y acciones orientadas a limitar y reducir las emisiones.

En la asignación sectorial de derechos para 2008-2012, el PNADE ha mantenido el criterio de trasladar los esfuerzos adicionales de reducción al sector menos expuesto al comercio internacional y con mayor capacidad para internalizar costes, el eléctrico, asignando mayor volumen de emisión anual a los sectores industriales (resto de sectores), para los que se ha aplicado un factor de intensidad de emisiones por unidad de producción, teniendo en cuenta el potencial de reducción de cada subsector.

Los derechos asignados deben ser expedidos e inscritos en el Registro Nacional de Derechos de Emisión antes del 28 de febrero del primer año de vigencia de cada Plan; anualmente, y antes de esa misma fecha, el registro transferirá de la Administración al titular de cada instalación los derechos que le correspondan (artículo 26); por su parte, los titulares de las instalaciones o los administradores fiduciarios deberán entregar antes del 30 de abril de cada año un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas inscrito, quedando así transferidos estos derechos a la cuenta de haberes de la Administración General del Estado (artículo 27).

Según los datos oficiales publicados en 2006 y correspondientes a 2005[114], el número total de instalaciones inscritas en plazo ha sido de 832 sobre 834, de las que 800 entregaron los derechos a tiempo y 809 han activado su cuenta en el Registro Nacional de Derechos.

Los titulares de instalaciones cuyas emisiones excedan la cantidad asignada a través de los derechos adquiridos pueden hacer uso de los mecanismos de flexibilidad, entre los que se encuentra el comercio de derechos de emisión, regulado en la Ley 1/2005. En 2006, segundo año de existencia de este esquema mercantil en la Unión Europea, que afecta actualmente a unas 1.000 empresas españolas, el balance fue deficitario en 10,5 millones de derechos, concentrándose el déficit especialmente en empresas energéticas, mientras el sector industrial disponía de excedentes (gráfico III-15). Esto, unido a otros factores (como la reducción de la demanda energética a finales de 2006 o la bajada del precio del petróleo), ha influido en la evolución del precio del derecho de emisión, que en ese año manifestó una elevada volatilidad[115], pasando de los 27,25 euros en enero a los 6,60 euros por Tm de $CO_2$ eq en diciembre de 2006.

Otro de los mecanismos de flexibilidad ya operativos es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que consiste en la realización de proyectos que generen ahorro de emisiones en países en desarrollo para la obtención de Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE), que podrán ser adquiridas por entidades públicas o privadas de países desarrollados o en transición para el cumplimiento de sus compromisos de reducción del Protocolo de Kioto. El Mecanismo de Aplicación Conjunta es similar, excepto en que estos proyectos pueden realizarse tanto en países desarrollados como en economías en transición, si bien en la práctica los países receptores son fundamentalmente pertenecientes a Europa Central y del Este, obteniéndose a cambio Unidades de Reducción de Emisiones (URE).

---

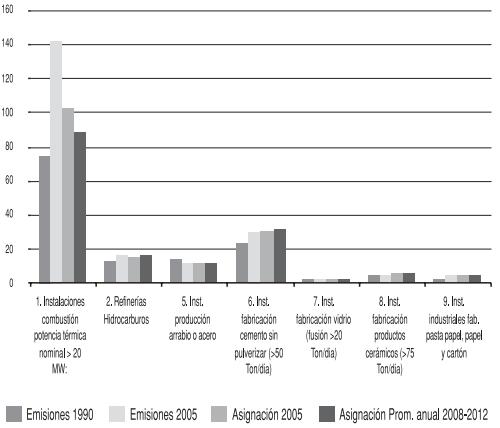
[114] Ministerio de Medio Ambiente, *Instalaciones afectadas por la Ley 1/2005. Informe de cumplimiento del año 2005*.

[115] SENDECO2, Bolsa española de Derechos de Emisión de Dióxido de Carbono (EUAs) y Créditos de Carbono (CERs), *Informe sobre el Mercado de Emisiones de $CO_2$ en 2006*.

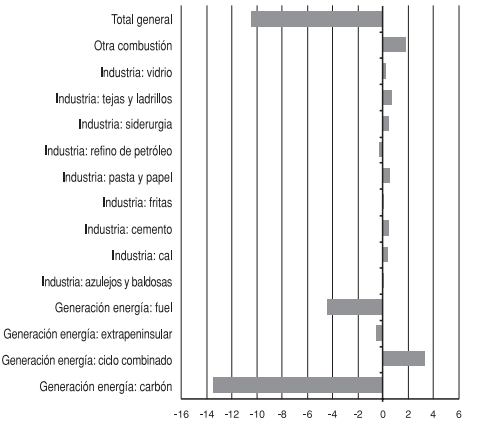
GRÁFICO III-15

**EMISIONES VERIFICADAS Y ASIGNACIONES EN LOS SECTORES INCLUIDOS EN EL PNADE** (Millones Tm $CO_2$)

**GRANDES GRUPOS, 1990, 2005 Y 2008-2012**



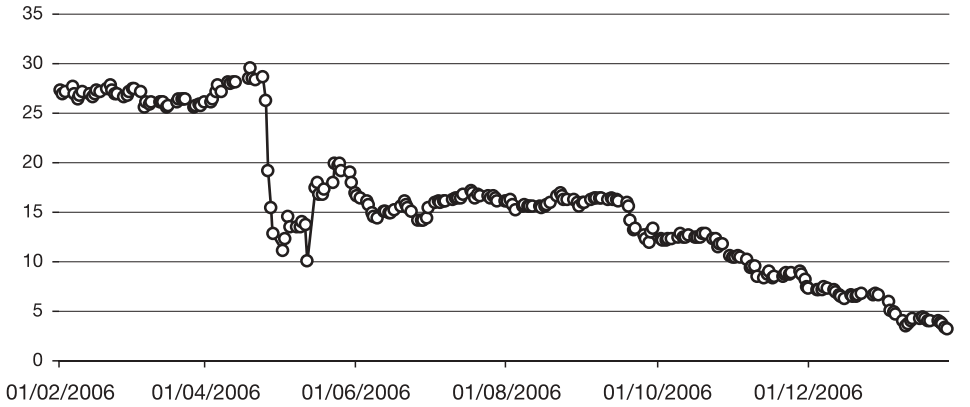

**DETALLE SECTORES (BALANCE ASIGNACIÓN-EMISIÓN), 2005**




Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, 2008-2012. Informe sobre el Primer año de aplicación de la Ley 1/2005.*

GRÁFICO III-16

**VARIACIÓN DEL PRECIO DE $CO_2$ EN LA UE, 2006** (€/Tm)




Fuente: SENDECO2, *El mercado de emisiones de $CO_2$ en 2006.*

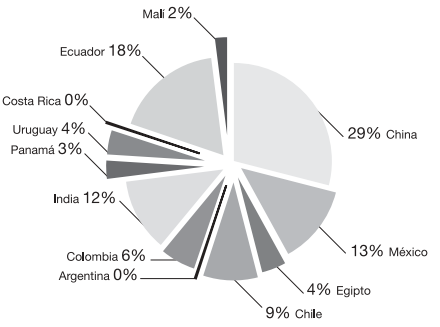
El PNA 2005-2007 preveía una reserva de 100 Mt $CO_2$ destinada a mecanismos flexibles basados en proyectos, es decir, el 7 por 100 de las emisiones del año base, mientras el nuevo PNA 2008-2012 reserva 289,39 Mt a estos mecanismos, lo que supone el 20 por 100 de las emisiones del año base.

Los correspondientes créditos pueden adquirirse a través de los bancos internacionales de carbono o bien desde el Fondo Nacional de Carbono. El Ministerio de Economía y Hacienda ha canalizado recursos para que España participe en dos fondos multidonantes gestionados por el Banco Mundial: el Community Development Carbon Fund, que financia proyectos de pequeña envergadura para la reducción de GEI en áreas rurales de países en desarrollo (para la adquisición de 4 Mt $CO_2$), y el Fondo Biocarbono, que financia proyectos para el almacenamiento de GEI en ecosistemas forestales y agrícolas (para la adquisición de 2 Mt $CO_2$). También se ha creado el Fondo Español de Carbono del Banco Mundial (para la adquisición de 34 Mt $CO_2$), destinado a proyectos de mejora de la eficiencia energética y energías renovables, especialmente dirigido a su aplicación en Latinoamérica.

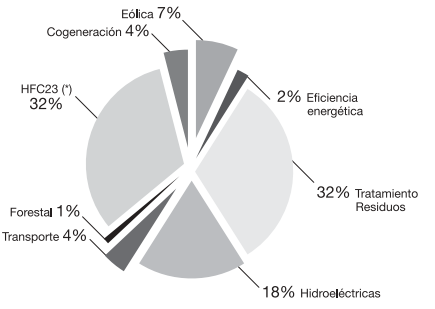
GRÁFICO III-17

**DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FONDO ESPAÑOL DE CARBONO**

**DISTRIBUCIÓN DEL VOLUMEN TM $CO_2$**
(%)




**TIPOLOGÍA DE PROYECTOS**




Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Financiación Internacional (22 de junio 2006).

## ANEXO I. **PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CC)**

| Sistemas ecológicos y sectores | Horizonte temporal (años) | Adaptación prevista | Líneas de actuación destacadas |
|---|---|---|---|
| Biodiversidad | 10-100 | • Ecosistemas acuáticos: posibilidades limitadas, algunos cursos permanentes pasarán a temporales, y otros desaparecerán.<br>• Ecosistemas terrestres: alteración fenología e interacción especies.<br>• Biodiversidad vegetal: «mediterraneización» del norte, «aridificación» del sur peninsular.<br>• Biodiversidad animal: cambios fenológicos, desplazamiento de especies hacia el norte. Zonas más vulnerables: costeras, humedales, ríos. | • Valoración impacto sobre bienes y servicios . Evaluación medidas de conservación<br>• Sistema de indicadores de evaluación de impacto del cambio climático.<br>• Elaboración de modelos predictivos. |
| Recursos hidricos | 10-100 | • 2030: aumentos temp. 1°C y disminuciones precip. 5% producirán reducciones recursos hidricos 5-14%<br>• 2060: aumentos temp. 2,5°C y reducciones precip. 8% producirán reducciones recursos hídricos 17%. | • Desarrollo de modelos clima-hidrología y de calidad ecológica para conseguir escenarios fiables.<br>• Evaluación posibilidades sistema gestión hidrológica bajo los escenarios generados para el s. XXI. |
| Bosques | 10-100 | • Cambios en fisiología de especies forestales (aumento del estrés hídrico y vulnerabilidad, aumento riesgo incendios, aumento de plagas y enfermedades).<br>• El efecto sumidero de carbono se incrementará los primeros años, y revertirá en la segunda mitad (los bosques serán emisores netos de C). | • Iniciar gestión adaptativa forestal al CC (adecuación turnos aprovechamiento, evaluación balances de carbono).<br>• Identificar indicadores forestales del CC. |
| Sector agrícola | 1-20 | • Efectos no uniformes en las regiones españolas (aumento fotosintético por incremento $CO_2$, aumento productividad por inviernos suaves, variación en distribución de plagas y enfermedades).<br>• Ganadería: el aumento térmico afecta negativamente a la ingesta y horas activas de pastoreo. Modificación procesos parasitarios e infecciosos relacionados con el clima. | • Modelizar simulación respuesta cultivos a distintos escenarios climáticos regionales. Evaluar demandas de riego en las anteriores situaciones.<br>• Identificar estrategias de adaptación al CC con el menor coste. Evaluar necesidades de reducción de carga animal y otros cambios en el sector ganadero. |
| Zonas costeras | 10-100 | • Análisis de zonas vulnerables en función de subida del nivel medio del mar (NMM): un ascenso máximo de 0,5 m supondrá la desaparición del 40% de las playas del Cantábrico oriental, desaparición del Delta del Ebro en un 50%, y la amenaza de la Manga del Mar Menor, lagunas de Cabo de Gata, Golfo de Cádiz o Doñana. | • Proyecto de investigación (Ministerio Medio Ambiente) sobre impactos en la costa española por el CC. Desarrollo de modelos de respuesta de la costa española bajo escenarios de CC. Cartografía de vulnerabilidad costa española. Evaluación de opciones de adaptación. |
| Caza y pesca continental | 5-25 | • Estas actividades se verán perjudicadas por el CC por su afectación sobre especies cinegéticas y piscícolas. | • Cartografía de impactos y evaluación de medidas de adaptación al CC, así como de la capacidad de respuesta de especies introducidas. |
| Zonas de montaña | 10-100 | • Alta vulnerabilidad al CC. Ya se detectan síntomas de cambios en la distribución altitudinal de algunas especies. | • Cartografía de impactos en los principales sistemas montañosos españoles. Red de seguimiento del CC. |

ANEXO I *(continuación)* **PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CC)**

| Sistemas ecológicos y sectores | Horizonte temporal (años) | Adaptación prevista | Líneas de actuación destacadas |
|---|---|---|---|
| Suelo | 5-100 | • Principales procesos que afectan al suelo: desertificación, salinización, erosión. Variabilidad en contenido de carbono orgánico, que irá disminuyendo progresivamente reduciendo productividad edáfica.<br>• Mayores efectos en zonas más húmedas y de contenido orgánico más elevado (praderas, bosques). | • Cartografía de zonas vulnerables. Modelización de procesos erosivos. Evaluación de efectos de reforestación de terrenos marginales. |
| Pesca y ecosistemas marinos | 5-20 | • Se prevé reducción productividad aguas españolas, que afectará a muchos organismos y especies. Esto provocará cambios de distribución.<br>• Posible aumento de especies invasoras (fitoplánccton tóxico, parásitos de especies cultivadas). | • Desarrollo de modelos de circulación marina bajo distintos escenarios CC. Evaluación vulnerabilidad especies marinas.<br>• Evaluación de capacidad de carga de ecosistemas con cultivos marinos bajo distintos escenarios de CC. |
| Transporte | 5-20 | • No se verá muy afectado por el CC. | • Cartografía de impactos en sectores terrestre, aéreo, y marítimo. |
| Salud humana | 1-20 | • Previsibles cambios en morbi-mortalidad por cambio térmico, reacciones frente a eventos meteorológicos extremos, efectos de contaminación atmosférica, enfermedades transmitidas por alimentos y agua, por vectores infecciosos (mosquitos) y roedores.<br>• Vulnerabilidad de población mayor de 65 años. | • Evaluación del efecto de CC sobre la salud, teniendo en cuenta distintos escenarios. Planes de actuación basados en sistemas de alerta temprana. Programas de vigilancia y control específicos.<br>• Aumento participación y concienciación ciudadana. |
| Industria y Energía | 10-50 | • Ante un previsible aumento térmico se prevé un incremento de demanda de energía eléctrica, que debe cubrirse sin recurrir a la hidráulica (que se reducirá). Aumento simultáneo de demanda de petróleo y gas natural.<br>• La energía solar se verá beneficiada. | • Cartografía de potencialidades climáticas regionales para producción de renovables.<br>• Evaluación del efecto de CC. Sobre la demanda energética. |
| Turismo | 5-20 | • Alta sensibilidad al CC. Las alteraciones de ecosistemas frágiles del litoral revertirán en reducción de beneficios sociales, económicos y ambientales.<br>• Modificación de calendarios de actividad. | • Estudio de impactos del CC según la zona y los productos anallizados. Desarrollo de sistemas de indicadores y de modelos de gestión para optimizar las opciones adaptativas. |
| Finanzas-Seguros | 1-10 | • Rápidos efectos sobre el sector de reaseguro internacional, especialmente por daños sobre bienes patrimoniales, industria, ingeniería, o incendios. Los seguros agrarios también son sensibles al CC. | • Evaluación de riesgo bajo distintos escenarios. Revisión planificación territorial y usos suelo. Evaluación vulnerabilidad estructuras y cultivos bajo circunstancias extremas. |
| Urbanismo y construcción | 10-100 | • Las propuestas de ocupación y distribución del territorio deben incluir entre sus objetivos impedir y prevenir la degradación de recursos naturales. El urbanismo extensivo está generando problemas. Las cada vez más necesarias instalaciones de climatización y ventilación de las viviendas repercuten en microclima local. | • Elaboración de normas para el aprovechamiento óptimo de condiciones climáticas. Desarrollo de «bioconstrucción» o «construcción bioclimática». Evaluación del impacto de urbanismo extensivo. |

## ANEXO II

## PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN 2008-2012

(Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre)

| | |
|---|---|
| Objetivo escenario básico de cumplimiento | Que las emisiones totales de GEI en 2008-2012 no aumenten más del 37% del año base multiplicadas por 5. |
| Reparto del esfuerzo de reducción entre sectores sujetos y no sujetos a la Ley 1/2005 | Se mantiene el peso actual: 45% para sectores incluidos en la Directiva. |
| Cantidad total derechos 208-2012, sectores incluidos en Ley 1/2005 | Se propone reparto de 144,848 Mt$CO_2$/año y reserva adicional de 5,4% para nuevos entrantes (reducción del 19,6% respecto 2005). |
| Medidas adicionales sectores no incluidos Ley 1/2005 | El 28% de las emisiones debe reducirse mediante medidas adicionales, y el 22% mediante adquisición créditos carbono y sumideros. |
| Asignación sectorial: Métodos asignación | Sector generación eléctrica y sectores industriales no comparables en cuanto a potencial reducción y competencia internacional. |
| Asignación sectorial: sector eléctrico | 54,05 Mt $CO_2$/año. Se mantiene el criterio de trasladar esfuerzos adicionales de reducción al sector menos expuesto a comercio internacional y con mayor capacidad de internalizar costes. |
| Asignación sectorial: sectores industriales | 73,64 Mt $CO_2$/año (aplicando factor de intensidad por unidad de producción, a partir de emisiones verificadas y cifras de producción en 2005). |
| Asignación sectorial: instalaciones de combustión (epígrafes 1.b y 1.c Ley 1/2005) | 17,16 Mt $CO_2$/año. |
| Reserva | 5,4% sobre total derechos asignados (7,825 Mt/año). Los no asignados antes de 30 de junio de 2012 podrán ser enajenados en aplicación Ley 33/2003. |
| Nuevos entrantes | Solo se atenderán solicitudes de instalaciones nuevas y ampliaciones de instalaciones existentes. |
| Tecnologías limpias | La intensidad de emisiones por unidad de producto en la metodología de asignación favorece las tecnologías menos emisoras. |
| Extinción autorizaciones | Los derechos no expedidos asignados a instalaciones cuya autorización se extinga, pasan automáticamente a reserva de derechos. |
| Arrastre Derechos | No se admite el arrastre de derechos del primer al segundo periodo. |
| Agrupación de instalaciones | Se autoriza la agrupación voluntaria de instalaciones, para reducir costes de transacción y aumentar la capacidad de negociación en los mercados sin alterar la integridad ambiental del sistema. |
| Mecanismos de Flexibilidad basados en proyectos | 289,39 Mt (20% de emisiones del año base multiplicado por 5). |
| Límite a la utilización de Mecanismos de Flexibilidad | El titular de las instalaciones podrá entregar reducciones certificadas de emisiones (RCE) y unidades de reducción de emisiones (URE) hasta un 70% para el sector producción energía eléctrica de servicio público, y hasta un 20% para el resto. |
| Absorción Sumideros Carbono | Se estima en un mínimo de 28,94 Mt (2% de las emisiones año base multiplicado por 5). |

## 6. SALUD Y ASISTENCIA SANITARIA

En 2006 se cumplieron veinte años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, que supuso el cambio de un modelo sanitario fundamentalmente contributivo, financiado con cargo a cotizaciones sociales, a la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), caracterizado por su naturaleza universal y financiación a cargo de impuestos. Desde aquel año, el sistema ha experimentado transformaciones de gran calado, destacando entre ellas el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que culminó en 2002. La Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003 estableció el marco para reforzar las acciones de coordinación y cooperación de las administraciones sanitarias, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el SNS, ámbitos necesitados todavía de avances considerables.

Por iniciativa del Ministerio de Sanidad y Consumo, desde los primeros años noventa vienen realizándose consultas periódicas a los ciudadanos con el fin de conocer sus valoraciones del SNS, a través de los barómetros sanitarios. Aunque en cada edición se incorporan aspectos de especial relevancia en el momento de su realización, existe un bloque transversal de cuestiones relacionadas con dimensiones generales y específicas de la sanidad pública. Entre ellas, la valoración sobre el funcionamiento del sistema sanitario. Dicha valoración es positiva, aunque en los últimos años parecen estar emergiendo actitudes algo más críticas. La mayoría de los ciudadanos piensa que el sistema funciona bien y son pocos los que consideran que su funcionamiento es tan malo que sería necesaria una reforma integral. No obstante, aunque en términos comparativos el sistema público de atención recoge por lo general mejores resultados que la sanidad privada, la comparación de los dos circuitos (público y privado), revela un acortamiento de la distancia entre ambos, cuando hace solo unos años la sanidad pública era la opción preferente de la gran mayoría de los españoles (cuadro III-15).

En lo que respecta a los distintos niveles de atención pública, es destacable la percepción de la mejora de la atención primaria, que en los últimos años había aumentado, aunque en la última edición del barómetro haya sufrido un pequeño retroceso. En menor medida, pero

CUADRO III-15

**PREFERENCIAS EN LA ATENCIÓN SANITARIA (PÚBLICA O PRIVADA)**

(Evolución 2003/2006)

| | 2003 | 2004 | 2006 |
|---|---|---|---|
| **Primaria** | | | |
| Pública | 65,1 | 59,6 | 58,7 |
| Privada | 27,8 | 32,9 | 34,5 |
| Ambas | 6,4 | 6,7 | 6,3 |
| **Especializada** | | | |
| Pública | 53,5 | 47,5 | 46,2 |
| Privada | 35,9 | 42,6 | 45,6 |
| Ambas | 10,0 | 9,2 | 7,6 |
| **Hospitalización** | | | |
| Pública | 69,1 | 62,4 | 59,5 |
| Privada | 24,0 | 30,2 | 33,0 |
| Ambas | 6,1 | 6,6 | 6,7 |
| Urgencias | | | |
| Pública | 71,9 | 64,6 | 62,1 |
| Privada | 21,0 | 27,7 | 30,5 |
| Ambas | 6,3 | 6,9 | 6,6 |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Barómetro Sanitario.*

también en esa línea, más bien optimista, la percepción de la atención especializada ambulatoria es mayoritariamente positiva, ya que menos del 10 por 100 considera que ha empeorado en los últimos años. Lo mismo puede decirse de la atención hospitalaria, cuya percepción más común es la de la mejora, aunque este indicador ha sufrido también un ligero deterioro entre las dos últimas ediciones del barómetro.

Los aspectos más concretos de los distintos niveles de atención sanitaria pública son también objeto fijo de indagación. Así, en lo concerniente al primer nivel, las valoraciones han sido básicamente positivas y solamente los horarios de atención han sido objeto de un leve empeoramiento en los últimos diez años, aunque se mantienen en un tono más que aceptable. La atención hospitalaria, desagregada en sus distintas facetas, merece igualmente valoraciones positivas, aunque el aspecto concreto de los tiempos de demora en los ingresos no urgentes en los hospitales sigue siendo un foco de insatisfacción para los ciudadanos.

El capítulo de las listas de espera, en cambio, concita opiniones poco favorables; menos de la cuarta parte de la muestra considera que han mejorado en los últimos años. Además, las últimas ediciones de la encuesta revelan un paulatino descenso de la proporción de ciudadanos optimistas a ese respecto.

Los indicadores que reflejan las preferencias entre los circuitos sanitarios público y privado ponen de manifiesto un notable empeoramiento del primero con la consiguiente mejora de la percepción de la sanidad privada. Si bien la mayoría de los ciudadanos sigue optando por los servicios públicos de atención primaria, en sólo tres años la proporción de éstos que elegiría un centro público ha descendido en casi siete puntos, pasando de un 65 por 100 a un 58,7 por 100. En el caso de las consultas externas la situación también ha empeorado, de tal forma que si hace tres años la mayoría (53 por 100) prefería la sanidad pública para ese fin, los últimos datos reflejan un claro equilibrio entre las dos opciones, con un 46 por 100 para cada una (el resto se decantaría por ambas provisiones). Sin embargo, los peores resultados para la sanidad pública, en términos de evolución, se recogen en dos vertientes de la atención tradicionalmente bien valoradas: la hospitalización y los servicios de urgencias. Así, en 2003 un 69 por 100 de los encuestados hubiera preferido ser hospitalizado en un centro público, mientras que en 2006 el porcentaje había descendido hasta el 59 por 100. Al mismo tiempo la preferencia por la atención privada hospitalaria mejoraba en nueve puntos, alcanzando un 33 por 100 de la muestra. En cuanto a las urgencias, si bien es cierto que la mayoría de los ciudadanos (seis de cada diez ) continua prefiriendo los servicios públicos, en los últimos tres años el indicador ha sufrido un importante deterioro (diez puntos porcentuales) (cuadro III-16).

CUADRO III-16

**EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS SANITARIOS, 1995-2006**

| | 1995 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|
| **Funcionamiento del sistema sanitario** | | | |
| En general funciona bastante bien | 19,9 | 19,4 | 19,6 |
| Funciona bien, aunque necesita algunos cambios | 38,6 | 48,3 | 50,5 |
| Necesita cambios fundamentales, aunque algunas cosas funcionan | 31,5 | 26 | 24,9 |
| Es necesario rehacerlo por completo | 9 | 5,1 | 4,4 |
| NS/NC | 1 | 1,2 | 0,6 |
| **Valoración de la calidad de la atención sanitaria general** | | | |
| Escala 5,8 (2002) | | 6,1 | 6,2 |
| **Atención primaria** | | | |
| Ha mejorado | | 47,6 | 48,3 |
| Ha empeorado | | 5 | 5,2 |
| Sigue igual | | 40,2 | 39,7 |
| NS/NC | | 7,2 | 6,8 |

CUADRO III-16 *(continuación)*

## EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS SANITARIOS, 1995-2005

| | 1995 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|
| **Atención especializada** | | | |
| Ha mejorado | | 38,8 | 40,5 |
| Ha empeorado | | 7,2 | 6,5 |
| Sigue igual | | 42 | 41,4 |
| NS/NC | | 12 | 11,6 |
| **Hospitalización** | | | |
| Ha mejorado | | 41,6 | 43,1 |
| Ha empeorado | | 6 | 5,2 |
| Sigue igual | | 39,4 | 39 |
| NS/NC | | 13 | 12,7 |
| **Valoración aspectos de la atención primaria (1-10)** | | | |
| Cercanía de los centros | 8 | 7,6 | 7,7 |
| Confianza que transmite el médico | 7,6 | 7,4 | 7,4 |
| Trato recibido por el personal sanitario | 8,0 | 7,4 | 7,4 |
| Información recibida sobre su salud | 7,4 | 7,2 | 7,1 |
| Horario de atención | 8,3 | 7,1 | 7,1 |
| Conocimiento del historial y seguimiento de los problemas de cada paciente | 7,1 | 7 | 7 |
| Atención a domicilio del personal médico y de enfermería | 7,4 | 6,9 | 6,9 |
| Facilidad para conseguir cita | 7,1 | 6,6 | 6,6 |
| Tiempo en ser recibido desde que pidió cita | 5,9 | 6,6 | 6,4 |
| Tiempo dedicado por el médico a cada enfermo | 6,9 | 6,5 | 6,5 |
| Equipamiento y medios tecnológicos | 7,1 | 6,5 | 6,7 |
| Tiempo de espera hasta entrar en consulta | 5,9 | 5,6 | 5,6 |
| **Valoración aspectos de atención especializada (1-10)** | | | |
| Facilidad para conseguir cita | 5,5 | 5,2 | 5,2 |
| Tiempo dedicado por el médico a cada enfermo | 6,5 | 7,1 | 7,3 |
| Número de especialidades a las que tiene acceso | 7,5 | 7,1 | 7,3 |
| Tiempo de espera hasta entrar en consulta | 5,8 | 6,4 | 6,4 |
| Confianza que transmite el médico | 7,1 | 6,9 | 6,9 |
| Equipamiento y medios tecnológicos | 7,7 | 7 | 7,2 |
| Trato recibido por el personal sanitario | 7,5 | 7 | 7,1 |
| Informacion recibida sobre su salud | 7,1 | 6,9 | 6,9 |
| Tiempo en ser recibido desde que pidió cita | | 4,6 | 4,7 |
| Tiempo que tardan las pruebas diagnósticas | | | 4,7 |
| **Valoración aspectos de atención hospitalaria (1-10)** | | | |
| Equipamiento y medios tecnológicos | 8,4 | 7,6 | 7,7 |
| Cuidados y atención enfermería | 7,6 | 7,3 | 7,3 |
| Cuidados y atención médico | 7,6 | 7,2 | 7,2 |
| Información sobre la evolución de su salud | 7,4 | 7 | 7,1 |
| Aspectos de hostelería | 7,0 | 6,4 | 6,3 |
| Número de personas que comparten habitación | 5,6 | 5,5 | 5,3 |
| Tiempo de demora para ingreso no urgente | 4,4 | 4,2 | 4,5 |
| **Listas de espera** | | | |
| Ha mejorado | | 23,6 | 24,4 |
| Ha empeorado | | 11 | 9,7 |
| Sigue igual | | 49,6 | 51,2 |
| NS/NC | | 14,7 | 14,7 |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Barómetro Sanitario.*

### 6.1. Indicadores de salud y estilos de vida

En el contexto europeo, tras la incorporación en 2004 de los diez nuevos Estados miembros, algunos indicadores de salud relacionados con aspectos básicos de esta dimensión de la calidad de vida han sufrido cierto empeoramiento. Entre ellos, la esperanza de vida, que se situaba en 79,1 años, ronda en la actualidad los 78,3, registrándose notables diferencias entre unos y otros países. En Italia, donde se recoge el valor medio más alto, este indicador se sitúa en los 80,4 años, mientras que en Letonia la esperanza media de vida apenas supera los 70. La muerte en edades avanzadas es, de cualquier modo, lo más frecuente en el conjunto de la Unión Europea. Las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la principal causa en los segmentos de más edad, alcanzando al 50 por 100 a partir de los 85 años, pero además es la principal causa de muerte para ambos sexos y en el conjunto de la población (41 por 100 del total en 2004). Para los segmentos intermedios, los tumores malignos constituyen la causa más frecuente, siendo responsables de la cuarta parte de las defunciones en ambos sexos y del 44 por 100 entre los 55 y los 59 años. Sin embargo, entre los jóvenes los causantes externos continúan siendo los principales; la suma de las muertes por accidentes y suicidios representa nada menos que el 67 por 100 en el grupo de edad de 20 a 24 años en toda la Unión Europea.

A esta primera aproximación a través de los datos más llamativos hay que añadir un repaso detallado de las enfermedades o las circunstancias (como los accidentes) que figuran como principales causas de muerte en Europa de acuerdo con cinco grandes grupos de edad. Entre los niños y los adolescentes (menores de 20 años) de causas externas constituyen la causa principal, alcanzando dieciocho muertes por cada cien mil habitantes. Suecia con 10, los Países Bajos con 11 y Reino Unido con 12 muertes por cada 100.000 habitantes exhiben tasas significativamente inferiores a la media. En el extremo opuesto, Eslovaquia (45 por 100.000), Estonia (48 por 100.00) y Lituania (51 por 100.000) recogen cifras muy superiores a la tasa media europea. Prácticamente la mitad de las muertes de menores de veinte años son debidas a accidentes de tráfico, sin embargo, entre los hombres de esas edades la frecuencia es dos veces superior a la que se registra para las mujeres. Suecia, los Países Bajos y Reino Unido, que muestran los valores más favorables referidos a las causas externas, también presentan en este caso particular las tasas más

bajas de la Unión. El suicidio es, por su parte, responsable del 14 por 100 de las defunciones de los hombres jóvenes y del 10 por 100 de las mujeres de las mismas edades.

Las causas externas constituyen también en el grupo de edad de 20 a 44 años la principal causa. Entre las mujeres se sitúan en la segunda posición después del cáncer (15 por 100.000 habitantes y 23 por 100.000 en el caso de los tumores malignos). Los accidentes de tráfico mortales son en este segmento menos frecuentes que entre los más jóvenes, aunque representan una alta proporción de causas externas (35 por 100). Por el contrario, los suicidios son más numerosos y suponen la segunda causa en este grupo de edad (31 por 100 de las causas externas). Los datos desagregados por países muestran notables diferencias, siendo los que integran el área mediterránea, entre ellos España, los que presentan tasas más bajas de suicidio entre los 20 y los 44 años y los del noreste de Europa los menos favorecidos.

La población con edades entre 45 y 65 años tiene en los tumores malignos su principal causa de mortalidad, tanto los hombres como las mujeres, mientras que las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la segunda causa de este grupo. En los hombres una de cada ocho muertes es debida a procesos cancerosos de laringe, traquea, bronquios, pulmón (106 por 100.000 habitantes). Las mujeres padecen también una alta incidencia de estas afecciones, aunque el cáncer de mama supera al resto (48 frente a 29 muertes por cáncer de laringe, traquea, bronquios, pulmón por 100.000 habitantes). Los datos detallados por países muestran una situación muy favorable para España y Grecia, que con 38 muertes por cada 100.000 habitantes se encuentran diez puntos por debajo de la media en lo que respecta a este indicador y muy por debajo de países como Bélgica (64 por 100.000) o Dinamarca (66 por 100.000 habitantes).

Las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la principal causa de mortalidad entre los 65 y los 84 años, tanto en hombres como en mujeres. Casi un millón de personas mueren cada año por esa causa en Europa, aunque también en este caso se registran diferencias nada despreciables entre países; España muestra, junto con Francia, Italia y los Países Bajos, las tasas más bajas para este indicador, como también para el correspondiente a las enfermedades isquémicas de corazón (incluidas en las del sistema circulatorio) (cuadro III-17).

CUADRO III-17

**MORTALIDAD SEGÚN CAUSAS EN EUROPA, 2004**

| Países | Cáncer | Enfermedad isquémica | Suicidio | Accidentes de tráfico |
|---|---|---|---|---|
| **UE-25** | **180,4** | **95,5** | **11,2** | **10,1** |
| **UE-15** | **173,4** | **84,2** | **10** | **9,2** |
| Alemania | 169,8 | 110,1 | 11 | 7 |
| Austria | 170,7 | 115,2 | 15,2 | 9,8 |
| Bulgaria | 156,5 | 171,6 | 11 | 11,8 |
| Chipre | 122,9 | 76,9 | 0,7 | 15,9 |
| Eslovenia | 198,6 | 82 | 22,7 | 14,1 |
| **España** | **164,2** | **57,3** | **7** | **11,3** |
| Estonia | 198,1 | 282 | 22,7 | 14,3 |
| Finlandia | 143,8 | 145,4 | 19,3 | 8,5 |
| Grecia | 162 | 88,3 | 2,8 | 16,4 |
| Holanda | 191,2 | 64 | 8,7 | 5,1 |
| Hungría | 260,8 | 233,6 | 24,3 | 14,9 |
| Irlanda | 186,5 | 122,7 | 10,3 | 6,3 |
| Islandia | 160,2 | 112,2 | 11,9 | 7,8 |
| Lituania | 194,9 | 330,2 | 38,9 | 24 |
| Luxemburgo | 165 | 76,2 | 13,2 | 11,3 |
| Macedonia | 160,5 | 108,8 | 9,1 | 6,9 |
| Malta | 151,8 | 131,9 | 5,4 | 3,8 |
| Noruega | 168 | 88,9 | 11,4 | 7,5 |
| Polonia | 213,8 | 117,5 | 15,1 | 15,8 |
| Portugal | 155,6 | 57,1 | 9,6 | 15,5 |
| Reino Unido | 183,8 | 114,4 | 6,7 | 5,7 |
| República Checa | 229,9 | 163,5 | 14 | 11,9 |
| Suecia | 155,7 | 104,7 | 19,3 | 5,4 |
| Suiza | 142,2 | 72,3 | 15 | 6,5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Population and Social Conditions.

A partir de los 85 años de edad las enfermedades del sistema circulatorio, incluidas las isquemias, constituyen también la causa de mortalidad más frecuente, aunque la tasa es muy superior a la registrada en el grupo anterior (casi cinco veces). La enfermedad isquémica del corazón se presenta como la causa más frecuente de muerte en los ancianos, alcanzando una tasa de 2.822 por cada 100.000 habitantes, con una distribución geográfica similar a la del anterior grupo de edad.

### 6.1.1. **Utilización de servicios sanitarios**

La Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud creó algunos instrumentos para mejorar la información sobre

el funcionamiento del SNS[116], con el fin de posibilitar el diagnóstico del conjunto del sistema, mediante la colaboración del Estado y las comunidades autónomas. Algunos de esos instrumentos dieron ya sus primeros resultados. Así, el Observatorio del Sistema Nacional de Salud publicó en 2004 su primer Informe Anual del SNS, recogiendo datos que hasta ese momento se encontraban dispersos en fuentes estadísticas diferentes.

### *Atención primaria*

La reforma de la atención primaria desarrollada a lo largo de los últimos veinte años ha influido positivamente en la calidad de la atención sanitaria prestada a la población. La necesidad de impulsar este nivel de atención y el compromiso de mejorar su capacidad de resolución y sus recursos figuran desde hace tiempo entre las actuaciones pendientes de realización, que en 2006 han registrado avances en el terreno del diseño de estrategias de mejora a los que se hará referencia en otro apartado. En tanto se produzca la puesta en práctica de dichas estrategias en años venideros, conviene revisar los principales indicadores de este nivel, lo que es posible gracias a la publicación en 2006 del primer informe integrado sobre el nivel de atención primaria, fruto del trabajo del Sistema de Información de Atención Primaria (SIAP). Si bien ese informe ofrece una interesante recopilación de datos procedentes de las distintas administraciones, se trata todavía de un texto de contenido descriptivo acerca de aspectos básicos del sistema, como la organización administrativa y de gestión, la organización funcional de los servicios de urgencias en el medio extrahospitalario, salud mental y atención a las mujeres, entre otros. Presenta asimismo un esquema de la oferta de servicios organizada en cada comunidad autónoma e incluye datos acerca de la población protegida por cada área de salud y comunidad autónoma, así como sobre los recursos estructurales y humanos en esas áreas.

De acuerdo con los datos recogidos en ese informe preliminar, en 2003 el promedio de habitantes asignados a cada médico de familia era de 1.484, lo que supone una mejora con respecto a 2001 (1.900).

[116] Con la creación del Sistema de Información Sanitaria del SNS pretende garantizarse la disponibilidad de información y comunicación recíprocas entre las administraciones sanitarias.

No obstante, los datos del conjunto del SNS ponen de manifiesto algunas diferencias entre las distintas comunidades autónomas. El País Vasco, con 1.864 tarjetas sanitarias asignadas, es la comunidad con un menor número de médicos de familia por cada habitante, seguida por Baleares, con 1.754, y Madrid, con 1.705. En el extremo opuesto se encuentran las comunidades de Castilla y León (928 tarjetas por cada médico) y Extremadura (1.191).

Los servicios de pediatría del SNS cuentan con un total de 5.574 médicos en todo el territorio nacional. Cada uno tiene asignadas como promedio 1.030 tarjetas sanitarias, aunque también en este caso hay diferencias entre las comunidades autónomas, siendo la de Castilla y León la que cuenta con un menor número de pediatras por cada niño, seguida por Ceuta y Melilla. Asturias y Navarra, por su parte, son las comunidades con menos niños por médico.

En lo concerniente a los recursos de enfermería, el número medio de tarjetas asignadas se eleva a 1.710, si bien en algunas comunidades el número es muy superior; el País Vasco supera este promedio en 500 tarjetas por cada profesional de enfermería y la Comunidad de Murcia en 300. En cambio Castilla-León y Extremadura cuentan con un número de profesionales superior a la media.

La comparación internacional a través de los datos de la OCDE[117] permite comprobar la posición intermedia de España en lo que se refiere al número de médicos por cada mil habitantes, aunque solamente se dispone de datos agregados de instituciones públicas y privadas. Con 3,2 médicos por cada 1.000 habitantes, España se sitúa por delante de países como Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda y Polonia, pero por detrás de Grecia (4,4), Italia (4,1), Bélgica (3.9), Austria (3,4), Francia (3,4) y Alemania (3,4). En cambio, la ratio de personal de enfermería, incluyendo también los sectores público y privado, es en España bastante inferior a la de la mayoría de los países del entorno. Así, con 7,5 enfermeras por cada 1.000 habitantes, se sitúa a bastante distancia de Irlanda (14,8), los Países Bajos (12,8) o Dinamarca (10,3) y solamente deja por detrás a Francia, Italia, Portugal y Grecia.

[117] OECD, *Health at a glance*, 2005.

CUADRO III-18

**RECURSOS ESTRUCTURALES Y HUMANOS DEL SNS**

| | |
|---|---|
| **Recursos estructurales** | |
| Áreas de salud | 155 |
| Zonas básicas | 2.632 |
| Centros de salud | 2.756 |
| Consultorios locales | 10.145 |
| **Recursos de medicina familiar y comunitaria** | |
| Médicos EAP | 23.381 |
| Médicos MT | 1.699 |
| Total médicos | 25.080 |
| Ratio tarjetas asignadas | 1.484 |
| **Recursos de pediatría** | |
| Pediatras EAP | 5.015 |
| Pediatras MT | 407 |
| Pediatras del área | 152 |
| Total pediatras | 5.574 |
| Ratio tarjetas asignadas | 1.030 |
| **Recursos enfermería** | |
| Enfermería EAP | 24.036 |
| Enfermería MT | 1.009 |
| Total enfermería | 25.045 |
| Ratio tarjetas asignadas | 1.710 |

EAP: Equipos de Atención Primaria.
MT: Modelo tradicional.
Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema de Información de Atención Primaria*, 2006.

### *Atención especializada*

En 2004 ingresaron en los hospitales 5.087.135 pacientes, de los que el 55,6 por 100 fueron ingresos urgentes y el resto programados por otras causas. 5.061.230 pacientes fueron dados de alta, un 18 por 100 más que en 1995. La estancia media por alta hospitalaria fue de 8,5 días, esto es, dos días menos que la registrada en 1995.

La actividad quirúrgica en los hospitales ha experimentado un significativo incremento en los años de referencia; durante 2004 se realizaron 4.113.080 intervenciones, un 38,7 por 100 más que en 1995, lo que se debe especialmente al importante aumento de la cirugía mayor ambulatoria. Esta clase de intervenciones, llevadas a cabo dentro del complejo hospitalario, aunque sin estancia en el mismo, se efectúa en los casos que revisten una menor complicación quirúrgica, suponiendo importantes ahorros con respecto a la cirugía convencional. En 2004 el 22,6 por 100 de los actos quirúrgicos se encuadraron en este tipo, habiendo aumentado una media de un punto anual en los tres últimos años y registrando un importante creci-

miento sobre 1995, año en el que la CMA no pasaba de suponer un 7 por 100 del total de las intervenciones quirúrgicas.

Junto con otras, como la apertura de los quirófanos por las tardes o la realización de conciertos, la cirugía mayor ambulatoria se encuentra entre las medidas adoptadas para aliviar la presión de las listas de espera quirúrgica. Con datos de junio de 2006, el número de pacientes que aguardaba para ser operado se eleva a 379.704, casi 10 personas por cada 1.000 habitantes. El tiempo medio de espera se mantiene próximo a los 70 días, aunque es variable en función de las especialidades, de modo que quienes aguardan intervenciones en neurocirugía (91 días) y en cirugía maxilofacial (89 días) soportan las esperas más prolongadas, en tanto que para las intervenciones en dermatología la espera se alarga como promedio hasta 41 días.

En comparación con 2005, se observa un descenso en el número de pacientes en espera de intervención quirúrgica de 26.958, lo que supone un 7 por 100 menos que hace un año, a pesar de lo cual este aspecto de la sanidad pública sigue siendo el que suscita las valoraciones más criticas por parte de los ciudadanos. Si bien disminuyeron las listas en el conjunto del sistema, la cirugía general y digestiva y la traumatología experimentaron los mayores descensos, mientras que la angiología y la cirugía vascular, por un lado, y la neurocirugía, por otro, se mantuvieron con niveles de saturación muy similares. Sin embargo, la ausencia de indicadores de tiempo de espera para el acceso al especialista y para la realización de pruebas diagnósticas hasta la prescripción de la intervención dificulta la obtención de una imagen completa sobre la duración real de los procesos.

Las urgencias atendidas en los hospitales alcanzaron un número de 23.654.303, con un porcentaje de ingresos del 11,1 por 100. Esta cifra supone un incremento del 45 por 100 con respecto a 1995.

Entre los datos sobre los recursos materiales, los referidos a la dotación del sistema en cuanto a equipos de alta tecnología en los hospitales ponen de manifiesto una evolución positiva en los diez últimos años. Por ejemplo, el número de equipos de tomografía axial (TAC) casi se duplicó en esos años, pasando de 305 a 586. Por su parte, el número de aparatos de resonancia magnética pasó de 98 a 349 (cuadro III-19). Sin embargo, los datos sobre las comunidades

autónomas muestran una notable desigualdad en la distribución de los recursos materiales del SNS, por ejemplo, en lo que concierne a los equipos de TAC o los aparatos de diálisis (casi diez por cada 100.000 habitantes en Navarra y menos de cuatro en Murcia y La Rioja).

CUADRO III-19

**INDICADORES SANITARIOS EN ESPAÑA, 1994-2004**

| Indicadores generales | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **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 | 8,7 |
| Varones | 9,4 | 9,6 | 9,7 | 9,6 | 9,9 | 10,0 | 9,7 | | | 9,7 | 9,3 |
| Mujeres | 7,9 | 8,1 | 8,2 | 8,2 | 8,5 | 8,7 | 8,4 | | | 8,6 | 8,2 |
| **Evolución de enfermedades crónicas.**[2] **Morbilidad en población de 16 y más años** | | | | | | | | | | | |
| 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 | 52 |
| **Evolución de las tasas de accidentes de tráfico y víctimas**[4] | | | | | | | | | | | |
| Accidentes por 10.000 vehículos | 43 | 44 | 44 | 42 | 46 | 44 | 44 | 41 | 31 | 40 | 36 |
| Muertos por 10.000 vehículos | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Muertos por 1.000 accidentes | 72 | 69 | 64 | 65 | 61 | 59 | 58 | 55 | 54,3 | 54 | 50 |
| Heridos por 1.000 accidentes | | 1.522 | 1.515 | 1.520 | 1.510 | 1.520 | 1.529 | 1.545 | 1.547 | 1561 | 1.472 |
| Muertos por 10.000 habitantes | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,1 |
| **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 | | | |

CUADRO III-19 *(continuación)*

**INDICADORES SANITARIOS EN ESPAÑA, 1994-2004**

| Indicadores generales | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Equipos de alta tecnol. dependientes de hospitales[5]** | | | | | | | | | | | |
| TAC (Tomografía Axial Computerizada) | 305 | 354 | 352 | 359 | 402 | 456 | 483 | 505 | 531 | | 586 |
| RM (Resonancia Magnética) | 98 | 108 | 124 | 125 | 150 | 181 | 194 | 231 | 256 | | 349 |
| GAM (Gammacámara, incluye SPECT) | 198 | 183 | 200 | 190 | 214 | 221 | 213 | 209 | 210 | | 232 |
| HEM (Salas Hemodinámica) | 123 | 125 | 135 | 131 | 146 | 138 | 161 | 166 | 165 | | 197 |
| ASD (Angiografía por Sustracción Digital) | 116 | 125 | 129 | 130 | 132 | 137 | 148 | 147 | 151 | | 181 |
| LIT (Litotricia Extracorpóres por Ondas de Choque) | 65 | 62 | 70 | 71 | 74 | 69 | 73 | 74 | 73 | | 83 |
| BCO (Bomba de Cobalto) | 77 | 77 | 79 | 72 | 74 | 62 | 60 | 58 | 54 | | 46 |
| ALI (Acelerador de Partículas) | 47 | 51 | 51 | 52 | 65 | 79 | 89 | 95 | 97 | | 135 |
| **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 | 199.123,0 |
| Médicos colegiados (% Mujeres) | 33,5 | 33,8 | 34,6 | 36,4 | 36,4 | 37,0 | 37,9 | | 40,7 | 40,7 | 42,0 |
| Diplomados en Enfermería colegiados (Total) | 167.957 | 172.132 | 177.034 | 181.877 | 203.412 | 197.340 | 204.485 | | | 220.769,0 | 231.001,0 |
| Diplomados en Enfermería colegiados (% Mujeres) | 78,8 | 79,0 | 79,8 | 80,1 | 80,2 | 80,6 | 80,5 | | 81,6 | 81,6 | 82,5 |
| Farmacéuticos colegiados (Total) | 40.323 | 41.387 | 45.021 | 44.990 | 46.761 | 48.717 | 50.759 | | | 56.501,0 | 59.251,0 |
| Farmacéuticos colegiados (% Mujeres) | 63,5 | 63,8 | 65,8 | 65,0 | 65,7 | 66,2 | 66,8 | | 68,0 | 68,0 | 68,7 |

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.

### 6.1.2. **Gasto y sostenibilidad del sistema sanitario**

El gasto sanitario total (incluyendo público y privado) en España en el año 2004 era equivalente al 8,1 por 100 del PIB, algo menos de un punto por debajo de la media de los países de la OCDE (8,9 por 100), por debajo de lo que gastan la mayoría de los países europeos. El gasto sanitario español está más próximo a lo que dedican el Reino Unido y Hungría (ambos el 8,3 por 100) e Italia (8,4 por 100) y muy alejado de países como Alemania, Francia, Bélgica y Portugal que dedican a partir del 10 por 100 de su PIB a esta función. El 71 por 100 del gasto sanitario en España corría a cargo de la financiación pública, ligeramente por debajo de la media de la OCDE y bastante alejado de países europeos como los nórdicos y el Reino Unido, que superan el 80 por 100. Además, la participación pública en el conjunto del gasto ha disminuido bastante desde el 79 por 100 que suponía en 1990. La revisión de la primera Estrategia de España en materia de pensiones, inclusión social, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, realizada en ejecución del método abier-

to de coordinación, pone de relieve la elevada proporción de gasto sanitario privado en España. Si este comportamiento del gasto estuviera indicando un creciente uso alternativo de la sanidad privada ante el deterioro de algunos aspectos de la pública, en coherencia con las preferencias expresadas por la población respecto a algunos niveles de atención, se cuestionaría la equidad real en el acceso, lo que perjudicaría en mayor medida a los grupos más vulnerables[118].

*Menor gasto sanitario pero mayor ritmo de crecimiento*

Entre 1990 y 2004 el gasto sanitario ha crecido en términos reales a un ritmo del 5,6 por año en promedio, por encima del ritmo medio de los países de la OCDE (5,2 por año). El crecimiento registrado en el último año de ese periodo ha sido muy superior a ese promedio: entre 2004 y 2003 el gasto sanitario público se incrementó el 11,54 por 100 con respecto a 2003, alcanzando un total de 46.004 millones de euros. Por su parte, el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007, en su revisión de la estrategia de España sobre pensiones, inclusión social y cuidados de larga duración, concluía que «parece financieramente viable gastar más en la mejora del acceso y la calidad de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, sin que ello ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas».

Por otro lado, aunque el gasto sanitario español sea inferior al de otros países, su elevado ritmo de crecimiento y el desigual peso de las distintas funciones obligan a prestar atención a su evolución y posibilidades de racionalización. Así, características del sistema español en el periodo observado (cuadro III-20) han sido la preponderancia en aumento del gasto de la atención especializada y el elevado crecimiento del gasto vinculado a la prestación farmacéutica, junto con el práctico estancamiento del esfuerzo relativo dedicado a la atención primaria (que en 2004 presenta un descenso del 0,6 con respecto al año anterior, situándose en niveles semejantes a 2002) y la salud pública. El reforzamiento de estos niveles de atención se hace cada vez más necesario en el contexto actual de incremento de la demanda, donde la innovación científica, el crecimiento del número de personas protegidas y el envejecimiento de la población ponen

[118] SEC (2007) 272, Adenda 1 al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social adoptado por el Consejo, el 22 de febrero de 2007, con vistas al Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007.

CUADRO III-20

**GASTO SANITARIO POR FUNCIONES 1994 Y 2004**

(Millones de euros)

| Clasificación funcional | 1994 | 2004* |
|---|---|---|
| Servicios hospitalarios y especializados | 13.139.534 | 24.284.102 |
| Servicios primarios de salud | 3.737.315 | 7.134.956 |
| Servicios de salud pública | 238.951 | 565.379 |
| Servicios colectivos de salud | 736.305 | 1.240.033 |
| Farmacia | 4.050.315 | 10.238.647 |
| Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos | 364.776 | 796.482 |
| Gasto de capital | 594.477 | 1.744.693 |
| Gasto total consolidado | 22.861.673 | 46.004.290 |

(*) Cifras provisionales.
Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadística del gasto sanitario públic*o, 2004.

a prueba la capacidad de respuesta del sistema. A ello apuntaban también algunas de las propuestas del exhaustivo informe sobre el periodo 1999-2003 que el Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario realizó en cumplimiento de lo acordado en la Conferencia de presidentes autonómicos de 2005, publicado en 2006[119]. Según la Comisión Europea, si los años de vida en condiciones de salud aumentasen de acuerdo con el aumento de la esperanza de vida, ello contribuiría a frenar el incremento del gasto en sanidad[120].

El gasto anual por habitante se situaba en 2004 en 1.019 euros por persona, siendo Cantabria la comunidad autónoma con los valores más altos (exceptuando las ciudades autónomas), seguido por Navarra y Canarias. En el otro extremo se encuentran Madrid (946 euros), Baleares (952 euros) y Castilla-La Mancha (963 euros). En perspectiva temporal, el conjunto del gasto en las comunidades autónomas casi se ha duplicado entre 1995 y 2004, a una tasa anual media del 7,63 por 100 (gráfico III-18).

A partir de 2004 no se dispone de datos de gasto sanitario total consolidado, aunque el conjunto de los presupuestos autonómicos

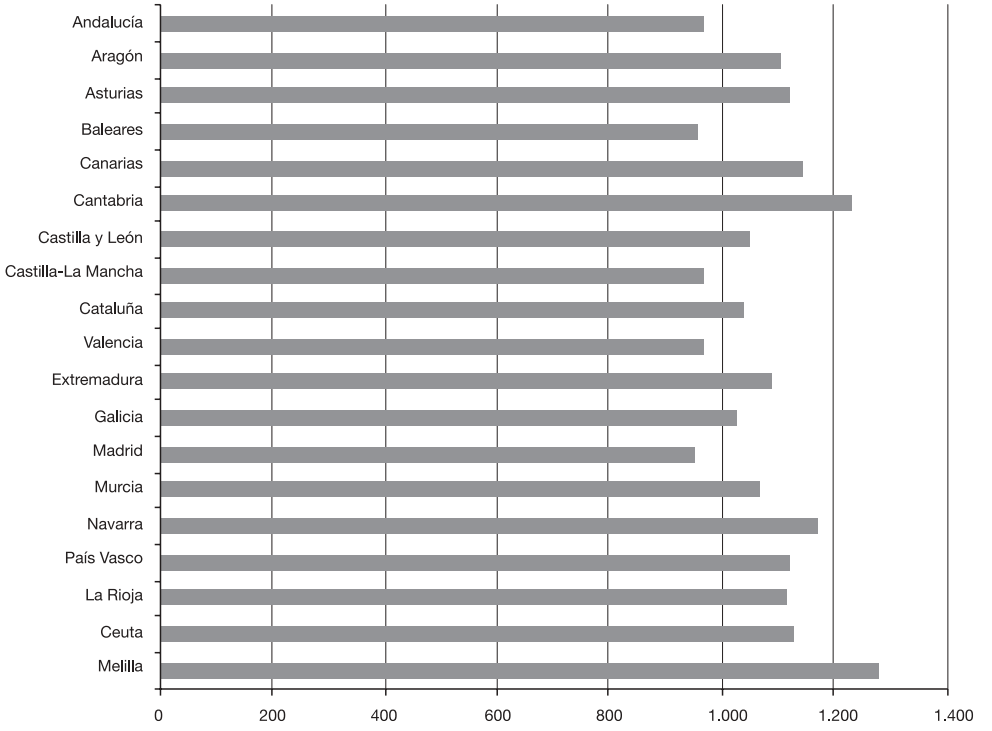
[119] Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Informe para el análisis del gasto sanitario*, Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el análisis del gasto sanitario presidido por la IGAE, Instituto de Estudios Fiscales, 2006. Véase Memoria CES 2005, capítulo III.2.3.

[120] Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo, «Un año de resultados», COM (2006) 816 final.

GRÁFICO III-18

**GASTO SANITARIO PÚBLICO POR HABITANTE, 2004**

(En euros)




Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadística del gasto sanitario público 2004*.

para esta partida arrojan crecimientos medios superiores al 10 por 100. Sí se dispone, en cambio, de series completas sobre gasto farmacéutico para el conjunto del SNS, observándose desde 2004 una clara contención de su crecimiento, que se sitúa al menos dos puntos por debajo del PIB: en diciembre de 2006, el crecimiento interanual del gasto farmacéutico público se situaba en el 5,82. El aumento del gasto sigue siendo atribuible fundamentalmente al aumento del número de recetas (4,1 por 100), aunque en 2006 éste ha sido menor que en el año anterior. El incremento del coste medio por receta (1,65 por 100) —que explica en torno al 28 por 100 del crecimiento del gasto farmacéutico— fue superior al registrado el año anterior pero, en todo caso, inferior al IPC.

CUADRO III-21

## GASTO FARMACÉUTICO POR SERVICIOS DE SALUD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002-2006

(Millones de euros corrientes y porcentajes de variación anual)

| Comunidades autónomas | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mill. € | % var. | Mill. € | % var. | Mill. € | % var. | Mill. € | % var. | Mill. € | % var. |
| Aragón | 256,2 | 11,1 | 283,7 | 10,75 | 302,4 | 6,6 | 321,2 | 6,2 | 341,7 | 6,4 |
| Asturias | 228,9 | 10,0 | 288,9 | 26,24 | 272,0 | -5,9 | 285,4 | 4,9 | 302,4 | 6,0 |
| Baleares | 135,6 | 11,7 | 153,4 | 13,15 | 165,8 | 8,1 | 177,7 | 7,2 | 186,4 | 4,9 |
| Cantabria | 99,4 | 9,7 | 110,8 | 11,53 | 119,7 | 8,0 | 126,5 | 5,7 | 134,5 | 6,3 |
| Castilla-La Mancha | 369,9 | 11,0 | 425,8 | 15,13 | 446,0 | 4,7 | 474,6 | 6,4 | 505,7 | 6,6 |
| Castilla y León | 468,4 | 10,3 | 527,7 | 12,66 | 565,2 | 7,1 | 596,2 | 5,5 | 625,1 | 4,8 |
| Extremadura | 223,4 | 10,6 | 249,7 | 11,77 | 265,1 | 6,2 | 278,9 | 5,2 | 295,2 | 5,9 |
| Madrid | 801,2 | 12,2 | 907,4 | 13,26 | 971,5 | 7,1 | 1.034,5 | 6,5 | 1.109,7 | 7,3 |
| Murcia | 240,0 | 12,0 | 275,2 | 14,67 | 304,3 | 10,6 | 330,6 | 8,7 | 356,2 | 7,7 |
| La Rioja | 52,7 | 10,0 | 59,2 | 12,3 | 63,7 | 7,6 | 68,4 | 7,4 | 73,0 | 6,8 |
| Ceuta | 8,9 | 11,9 | 10,1 | 12,8 | 11,1 | 10,0 | 12,0 | 8,1 | 12,6 | 5,5 |
| Melilla | 6,6 | 14,5 | 7,7 | 15,4 | 8,4 | 9,0 | 9,1 | 8,9 | 9,7 | 7,1 |
| INSALUD | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Andalucía | 1.381,7 | 8,4 | 1.523,6 | 10,27 | 1.616,9 | 6,1 | 1.663,2 | 2,9 | 1.739,3 | 4,6 |
| Canarias | 318,2 | 10,9 | 368,7 | 15,88 | 399,7 | 8,4 | 433,2 | 8,4 | 462,5 | 6,8 |
| Cataluña | 1.321,1 | 9,5 | 1.483,2 | 12,27 | 1.551,4 | 4,6 | 1.617,9 | 4,3 | 1.692,3 | 4,6 |
| Galicia | 595,4 | 9,0 | 656,6 | 10,28 | 689,6 | 5,0 | 734,9 | 6,6 | 781,1 | 6,3 |
| Navarra | 106,6 | 12,8 | 119,7 | 12,25 | 127,1 | 6,2 | 135,6 | 6,7 | 144,2 | 6,4 |
| C. Valenciana | 974,5 | 9,9 | 1.103,1 | 13,19 | 1.186,6 | 7,6 | 1.269,6 | 7,0 | 1.354,7 | 6,7 |
| País Vasco | 383,8 | 6,6 | 420,1 | 9,458 | 447,0 | 6,4 | 481,9 | 7,8 | 509,7 | 5,8 |
| **Total nacional** | **7.972,3** | **9,9** | **8.941,4** | **12,16** | **9.513,3** | **6,4** | **10.051,4** | **5,7** | **10.636,2** | **5,8** |

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Dirección General de Farmacia.

La distribución del gasto por servicios de salud sigue mostrando diferencias reseñables, aunque parece que el diferencial de gasto tiende a reducirse, al igual que en el crecimiento del número de recetas (que en quince comunidades autónomas ha descendido) (cuadro III-21). En el ámbito de la racionalización del gasto farmacéutico público se confirman los efectos de las medidas adoptadas en los últimos años, centradas en la reducción de los márgenes de beneficio de los distintos agentes que intervienen en la prestación farmacéutica. Sigue siendo necesario, no obstante, un análisis más amplio del conjunto de actuaciones realizadas en desarrollo de la política de uso racional del medicamento, con un enfoque que vaya más allá del mero objetivo de contención del gasto. En otro orden de consideraciones, habrá que prestar atención a los efectos de estas medidas en el dinamismo del sector farmacéutico y sus perspectivas de evolución, en particular por lo que hace a la inversión en I+D, que se ha reducido en los últimos años.

RECUADRO III-8

## NUEVA LEY DEL MEDICAMENTO Y DE LOS PRODUCTOS SANITARIOS

(Principales novedades)

- Transposición de las Directivas 2004/27/CE, que modifica la Directiva 2001/83/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos de uso humano, y la Directiva 2004/28/CE, que modifica la Directiva 2001/82/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios.
- Refuerza el marco de exigencias de seguridad y eficacia de los medicamentos, otorgando un mayor protagonismo al sistema nacional de farmacovigilancia y a la Agencia.
- Regula garantías de independencia de profesionales del sector, incluyendo la prohibición de conceder cualquier tipo de incentivo por parte a quien tenga intereses directos o indirectos en la producción, fabricación y venta de estos productos.
- Incorpora criterios europeos de protección de la innovación, investigación y desarrollo, incluyendo un nuevo sistema de exclusividad de datos, que permite cursar la solicitud de autorización de un producto genérico transcurridos ocho años desde su primera autorización, aunque se garantiza su no comercialización hasta transcurridos diez años. Modifica la Ley de Patentes para incorporar la «cláusula o estipulación Bolar», por la que no se considera violación del derecho de patente la realización con fines experimentales de ensayos para la autorización de genéricos.
- Regula obligaciones de mayoristas, en especial en ámbito del abastecimiento.
- Nueva regulación de la receta médica y la orden hospitalaria de dispensación.
- Prevé estructuras de soporte para el uso racional de los medicamentos en los hospitales.
- Regulación de las obligaciones de trazabilidad, controlando toda la cadena de distribución de medicamentos.
- Refuerza la necesidad de que la financiación selectiva de los medicamentos se realice en función de su utilidad terapéutica, al tiempo que se modifica el sistema de precios de referencia, incorporando novedades como la gradualidad en su impacto así como la inclusión de todos los medicamentos con mas de diez años en el mercado u once si han tenido alguna nueva indicación y su previsibilidad.
- Se extiende a los productos sanitarios la aplicación de la normativa sobre medicamentos.
- Régimen sancionador: ampliación del catálogo de infracciones. Entre las nuevas: vender medicamentos sujetos a prescripción médica a través de internet, falsificación de medicamentos, incumplir los requisitos de la visita médica, incumplir las obligaciones en materia de ensayos clínicos.
- Incorpora la acción de cesación, por exigencia de la Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, cuando la publicidad de un medicamento de uso humano sea contraria al contenido de la Ley o su desarrollo, afectando a intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios.
- Establece las aportaciones al SNS por parte de los laboratorios, calculadas en función de su volumen de ventas, destinadas a la investigación en el ámbito de la biomedicina y al desarrollo de políticas de cohesión sanitaria y programas de formación para facultativos médicos y farmacéuticos, educación sanitaria de la población y uso racional de medicamentos.

Fuente: Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

*Nueva Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios*

En este contexto, la política de uso racional del medicamento ha dado un paso importante en 2006 con la aprobación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que deroga la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, con el propósito de adecuar el marco regulador de estos productos, sus garantías y la promoción de su uso racional a los cambios derivados del desarrollo tecnológico, la globalización y el acceso a la información sanitaria, así como a la pluralidad de agentes que progresivamente intervienen en el ámbito de la producción, distribución, dispensación y administración de medicamentos.

El Real Decreto 1338/2006, de 21 de noviembre, desarrolla determinados aspectos del artículo 93 de la Ley 29/2006, en lo relativo al marco de desarrollo del sistema de precios de referencia. Entre otras previsiones, esta norma determina el carácter anual de la fijación de los precios, regulando además el procedimiento para que los laboratorios puedan optar por la bajada total o gradual del 30 por 100 en años sucesivos para adecuar el importe de los medicamentos al precio marcado por el sistema de precios de referencia. En la actualidad, existen alrededor de ochocientas presentaciones que se podrían acoger a esta gradualidad. En enero de 2007, el 25 por 100 de las unidades susceptibles de prescripción estaba sujeta al sistema de precios de referencia (en torno al 16,7 por 100 del mercado total de medicamentos) (recuadro III-8).

### 6.2. Iniciativas en el ámbito del Sistema Nacional de Salud

Después de un año y medio de debate con las comunidades autónomas en el seno del Consejo Interterritorial, en septiembre de 2006 el Gobierno aprobó la actualización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud[121], que pone al día la cartera vigente desde el año 1995. Se trata del conjunto de técnicas y procedimientos mediante los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias de salud pública, atención primaria, atención especializada, atención

[121] Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

de urgencia, prestación farmacéutica, prestación ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario, de las que pueden beneficiarse los ciudadanos españoles con independencia del lugar donde residan.

RECUADRO III-9

## PRINCIPALES NOVEDADES INCLUIDAS EN LA CARTERA DE SERVICIOS DEL SNS

**ATENCIÓN PRIMARIA**

Se especifican más los servicios ya existentes (procedimientos diagnósticos y terapéuticos, rehabilitación básica, atención paliativa a enfermos terminales, prevención y promoción de la salud, atención a las mujeres, atención a los niños, etc.).

En el capítulo de la atención a la salud bucodental se añade el acceso para los discapacitados.

**ATENCIÓN ESPECIALIZADA**

Mayor detalle en las prestaciones existentes en consultas, hospitalización y rehabilitación, transplantes, reproducción asistida y salud mental.

Se añade el apoyo a la atención primaria en el alta hospitalaria y hospitalización a domicilio, la atención paliativa e enfermos terminales, el PET en indicaciones oncológicas, la capsuloendoscopia, la radiocirugía, la hemodinamia, el tratamiento de la obesidad mórbida, anestesia epidural para partos normales y dispositivos intrauterinos.

**ATENCIÓN DE URGENCIA**

Con anterioridad a la aprobación de la nueva cartera no constituía una modalidad en sí misma.

**PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA**

Más detalle tanto en implantes quirúrgicos como en prótesis externas.

Se añade a las sillas ruedas de aluminio.

**PRESTACIÓN DIETÉTICA**

Más detalle en las patologías que dan lugar a su utilización.

**TRANSPORTE SANITARIO**

Se clarifican las principales situaciones en las que una comunidad autónoma se hace cargo del transporte de pacientes en otra comunidad.

**PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN**

La propuesta de inclusión de una nueva técnica o procedimiento podrá ser iniciativa de comunidades autónomas o Ministerio. Se actualizará por Orden del Ministerio, previo informe del Consejo Interterritorial.

*Actualización de la cartera de servicios del SNS*

Aunque en la actualidad en todas las comunidades autónomas existen prácticamente las mismas prestaciones sanitarias, la cartera de servicios cumple el objetivo de garantizar las condiciones comunes para la atención integral y equitativa en todo el territorio nacional. Por lo tanto, los ciudadanos que necesitan una prestación que no se encuentra disponible en su comunidad autónoma pueden recibir la atención precisada en otra en la que sí lo esté.

Las recientes transformaciones sociales, económicas y científico-técnicas urgían a una revisión del catálogo ofrecido desde los años noventa, dando cuenta de una realidad sanitaria que en la actualidad ofrece de hecho prestaciones que no habían sido consideradas en la antigua cartera. Por ello, la reciente actualización recoge con mayor exhaustividad la realidad de los servicios ofrecidos en el SNS y financiados por las distintas administraciones autonómicas. El acuerdo alcanzado finalmente tras casi dos años de discusión entre el Gobierno y las comunidades se ha materializado en un texto que incorpora además algunas cuestiones pendientes, pero que sigue dejando de lado asuntos no poco importantes, como la atención socio-sanitaria. Entre las novedades más destacadas cabe mencionar el procedimiento para actualizar de forma continua el catálogo, garantizando la incorporación de los avances científico técnicos previa evaluación de su impacto sobre en SNS.

*El plan de calidad para el SNS*

Uno de los primeros compromisos adquiridos por el actual Gobierno fue la realización de un plan de calidad para el SNS, que cumpliera el propósito de incrementar la cohesión del sistema y ayudar a garantizar la máxima calidad de la atención sanitaria, ofreciendo herramientas útiles a los profesionales y a los responsables de salud de las comunidades autónomas en el objetivo de mejorar la calidad. Una vez consolidada la universalización y establecida la nueva cartera de servicios, la calidad del sistema se presenta, en efecto, como el principal reto a afrontar, tal como vienen haciendo los países del entorno europeo a través del desarrollo de estrategias orientadas a la práctica clínica basada en la evidencia científica, con la finalidad de asegurar un buen servicio a los ciudadanos (recuadro III-10).

*La estrategia Atención Primaria XXI*

La puesta en marcha del Proyecto AP21 en noviembre de 2005, impulsado por el Ministerio con la finalidad de elaborar estrategias de mejora partiendo del análisis de la evolución y la situación actual,

RECUADRO III-10

## OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN DE CALIDAD DEL SNS

### PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD

Estrategia 1. Proteger la salud.

Fortalecimiento de los servicios de salud exterior, los sistemas de vigilancia epidemiológica y salud ambiental.

Estrategia 2. Salud y hábitos de vida.

Prevención de la obesidad, el consumo de alcohol y de accidentes domésticos. Impulso de la AP en el marco del proyecto AP-21.

### FOMENTAR LA EQUIDAD

Estrategia 3. Impulsar políticas de salud basadas en las mejores prácticas.

Estrategia 4. Analizar las políticas de salud y proponer acciones para reducir las inequidades en salud con énfasis en las desigualdades de género.

### APOYAR Y PLANIFICAR EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN SALUD

Estrategia 5. Adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios sanitarios.

Fortalecimiento de las unidades docentes, apoyar la ordenación de los recursos humanos del SNS.

### FOMENTAR LA EXCELENCIA CLÍNICA

Estrategia 6. Evaluar las tecnologías y procedimientos clínicos como soporte a las decisiones clínicas y de gestión.

Plan de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

Estrategia 7. Acreditar y auditar centros y servicios sanitarios.

Aprobación de una norma para establecer los requisitos básicos comunes y las garantías de seguridad y calidad que deben ser cumplidas para la apertura y funcionamiento de centros sanitarios del SNS.

Estrategia 8. Mejorar la seguridad de los pacientes atendidos en los centros sanitarios del SNS.

Realización del Primer Estudio Nacional de Efectos Adversos. Establecimiento del sistema nacional de notificación de efectos adversos.

Estrategia 9. Mejorar la atención a los pacientes con determinadas patologías.

Enfermedades prevalentes de gran carga social y enfermedades raras (puesta en marcha de un nuevo CIBER).

Estrategia 10. Mejorar la práctica clínica.

### UTILIZAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PARA MEJORA LA ATENCIÓN

Estrategia 11. Sanidad en línea.

### MAYOR TRANSPARENCIA

Estrategia 12. Diseñar un sistema de información del SNS fiable, oportuno y accesible.

Puesta en marcha de un Banco de Datos del SNS, con información del Ministerio, las comunidades autónomas y fuentes internacionales.

### CREACIÓN DE LOS PREMIOS A LA CALIDAD

culminó a finales de 2006 con la aprobación por el Consejo Interterritorial del SNS del Documento de Estrategias de Mejora en la Atención Primaria del Siglo XXI. El objetivo es alcanzar una atención primaria de calidad, orientada al ciudadano, que tenga una alta capacidad de resolución y que potencie la continuidad asistencial, contando con unos profesionales motivados y capacitados y con una organización descentralizada, participada y eficiente. El total de 44 estrategias y en torno a doscientas líneas de actuación del Documento tienen dos ejes fundamentales: el ciudadano y el profesional. Entre sus recomendaciones, se incluyen medidas encaminadas a desburocratizar las consultas, abrir la disponibilidad de que los profesionales de Atención Primaria tengan acceso a un mayor número de pruebas diagnósticas, o incrementar el tiempo de atención a los pacientes, entre otras. La aplicación de estas medidas dependerá del compromiso de todos los actores implicados, muy especialmente de las comunidades autónomas, puesto que no se prevén partidas presupuestarias específicas vinculadas a este fin diferentes de las transferencias aprobadas en el contexto de la II Conferencia de presidentes de 2005, siendo una de las propuestas del grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario la de «aumentar los recursos y la capacidad de resolución de la Atención Primaria».

## 7. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El consumo de las familias es un elemento de vital importancia en la economía de la Unión Europea porque representa el 58 por 100 del PIB. Una buena posición de los consumidores en el mercado redunda no sólo en la salud de éste, sino que es además condición de bienestar social. Por ello, se considera necesario que los consumidores cuenten con las herramientas óptimas para el desempeño de su función en el mercado, pero también con una sólida protección contra los riesgos a los que no podrían enfrentarse si no es de forma colectiva.

En el contexto del desarrollo del mercado interior, la política de protección de los consumidores es un elemento esencial, máxime en un momento en el que, como en el actual, los medios digitales están abriendo horizontes a la ampliación de dicho mercado y poniendo a la vez de manifiesto que la regulación en materia de consumo tiene por delante nuevos retos; la globalización de la producción camina junto a la globalización del consumo a través de medios como el

comercio electrónico, revelando la necesidad de abordar las nuevas realidades. Aunque el consumo sigue siendo mayoritariamente de escala nacional, existen ya señales del crecimiento de la actividad del consumo transfronterizo en la Unión. Así, tal como se refleja en el último Eurobarómetro[122] sobre la protección de los consumidores, dedicado al comercio minorista en el mercado interior, el 26 por 100 de ellos realizó al menos una compra fuera de su país a lo largo del año, proporción que supera el doble de lo ocurrido tan sólo tres años antes. Además, el 23 por 100 de los consumidores hizo alguna compra por correo electrónico en los últimos doce meses, pero esta realidad dista aún de ser una pauta universal, entre otros motivos por la falta de confianza de los consumidores en la seguridad de los medios electrónicos. Como se desprende del informe, España, con un 9 por 100, se encuentra muy por detrás de la media europea en este terreno, aventajando sólo a Portugal, Grecia, Lituania, Hungría y Malta.

Es, por tanto, necesario avanzar en una protección de los consumidores que tenga en cuenta las realidades emergentes, dotándolos de una mayor seguridad. En este sentido, la Comisión Europea acaba de aprobar una nueva estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores para el periodo 2007-2013[123], con el compromiso de presentar un informe intermedio sobre los avances logrados en 2011 y un informe de evaluación antes del comienzo de 2016 (recuadro III-11).

En España, en 2006 vio la luz una nueva y esperada norma para la protección de los consumidores y usuarios, que aborda temas de gran interés para los ciudadanos, como las condiciones para darse de baja en ciertos servicios, entre ellos, los operadores de telefonía, el redondeo al alza, o la protección en la compra de vivienda, así como la regulación de las asociaciones de consumidores.

El año estuvo marcado, además, por la polémica suscitada en torno a las empresas de bienes tangibles, que desplazaron la atención hacia la situación de miles de consumidores pendientes del estado de sus inversiones. Tras el inicio de las acciones judiciales que siguieron a la denuncia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que apreció

[122] European Comisión, *Consumer protection in the internal market*, 2006.

[123] Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 (Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz), COM (2007) 99 final.

varios delitos en dos importantes empresas del sector, en el mes de mayo se aprobó un Real Decreto para la concesión de ayudas a las asociaciones de consumidores que adquirieron el compromiso de canalizar la asistencia a los afectados por el presunto fraude de manera gratuita[124]. Seguramente esta circunstancia habrá promovido una acumulación puntual de consultas y reclamaciones en el sector afectado en el ejercicio 2006; sin embargo, en 2005 la actividad de asesoramiento de las asociaciones de consumo tuvo en la vivienda su principal foco de atención.

RECUADRO III-11

## ESTRATEGIA COMUNITARIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES, 2007-2013

| PRIORIDADES Y ACCIONES |
|---|
| **Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores** |
| Desarrollo de indicadores y estadísticas en los ámbitos de: nivel de comercio transfronterizo de empresa a consumidor; la convergencia/divergencia de los precios; el cumplimiento de la legislación, la seguridad, las denuncias de los consumidores, los precios, el acceso y la satisfacción. |
| Seguimiento sistemático de las políticas nacionales de los consumidores. |
| Recogida sistemática de datos sobre accidentes y lesiones. |
| **Regular mejor la protección de los consumidores** |
| En 2008 se harán propuestas concretas sobre la base de los trabajos que se están realizando en la actualidad sobre esta materia. Se seguirá consultando al grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC). |
| **Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso** |
| Avance en la transposición de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales. |
| Desarrollo del Sistema de Alerta Rápida. |
| Refuerzo del seguimiento y fomento del uso de las recomendaciones que establecen garantías mínimas para los sistemas de resolución alternativa de contenciosos. |
| **Informar y educar mejor a los consumidores** |
| Desarrollo de la red de Centros Europeos del Consumidor (fomento de la confianza de los consumidores). |
| Completar el ciclo de campañas de información en los nuevos estados miembros. |
| Aumento del número de copias de la agenda escolar europea. |
| Atención sobre estilos de vida sostenibles. |
| **Hacer de los consumidores el núcleo de todas políticas y reglamentaciones de la Unión Europea** |
| Adopción de un Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor y un Libro Blanco sobre el crédito hipotecario. |
| Se seguirá asegurando la participación de los consumidores en todos los grupos políticos pertinentes. |
| **Proteger mejor a los consumidores de la Unión Europea en los mercados internacionales** |
| Consolidación de la cooperación con las autoridades de Estados Unidos y China sobre la base de los acuerdos existentes y desarrollo de nuevos acuerdos si procede (atención al comercio electrónico). |

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2007) 99 final.

[124] RD 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, SA y Fórum Filatélico, SA.

## 7.1. Indicadores de consumo

De acuerdo con lo establecido en la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y con los fines estatutarios de las asociaciones de consumidores, éstas deben desempeñar, entre otras funciones, las labores de información, ayuda y asesoramiento a los consumidores. Año tras año, la atención prestada por las asociaciones se plasma en un informe editado por el Instituto Nacional del Consumo, que da cuenta de la evolución del número y distribución de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios ante las asociaciones que representan sus intereses.

Durante el año 2005 el número de consultas y reclamaciones presentadas ascendió a 1.138.098, lo que supone una media diaria de 3.118. Esta cifra supera en un 3,3 por 100 a la registrada en el anterior ejercicio, aunque esa variación ascendente es inferior a la que se computara entre los años 2003 y 2004 (10,9 por 100). La vivienda, ya sea en arrendamiento o en propiedad, con un 17 por 100 del total de las consultas y reclamaciones, continua siendo el sector que concentra el mayor número de ellas. Pero en términos de evolución, los datos de los últimos años constatan que no es el sector con mayor crecimiento proporcional, aunque en números absolutos siga aumentando. Hasta 1998 la vivienda acumulaba en torno a la cuarta parte, pero a partir de 1999, exceptuando subidas puntuales, la tendencia ha sido más bien decreciente (cuadro III-22). La mayor insatisfacción con aspectos concretos en servicios en pleno proceso de crecimiento, como los relacionados con la comunicación (telefonía, Internet, etc.) ha ido acercando a ese sector al de la vivienda, poniendo en evidencia, a la vez, el notable cambio de actitud de los consumidores y usuarios, que cada vez con mayor asiduidad acuden a las organizaciones que defienden sus intereses para tratar de solucionar los problemas de falta de conformidad con los servicios prestados. Así, por ejemplo, destacan las denuncias relacionadas con los servicios telefónicos de tarificación adicional, que en algunas asociaciones representan ya un volumen mayor que el de la vivienda o los servicios bancarios. Una parte muy importante de ese volumen responde a motivos relacionados con la tarificación adicional mediante sistema de datos (modificación de la configuración del acceso telefónico a redes, en el ordenador del usuario conectado a Internet; los llamados «dialers» inconsentidos). El resto se reparte entre distintas prácticas relacionadas con concursos, sorteos, promociones y ofertas. Otras supuestas

irregularidades de los servicios de tarificación adicional son la dilación indebida en la prestación de los servicios, falta de información sobre precio y falta de identificación del prestador del servicio. En el conjunto de las asociaciones presentes en el Consejo de Consumidores y Usuarios este sector ha supuesto en 2005 el 11 por 100 de las solicitudes presentadas, con un crecimiento de casi seis puntos en seis años; en 1999 se recogieron aproximadamente 17.000 y en 2005 se superaron ampliamente las 25.000.

El sector de los servicios financieros ocupa el tercer lugar con 112.760 solicitudes y un 10 por 100 del total. Aunque este sector ha crecido también en términos absolutos, dicho crecimiento no ha supuesto un aumento proporcional sobre el conjunto, como sí ha ocurrido con los servicios de telefonía.

*Evolución de la deuda de los hogares*

En los últimos años las tasas de crecimiento del crédito a los hogares en España han sido superiores a las correspondientes a su renta bruta disponible, lo que inevitablemente se ha traducido en un incremento de su ratio de endeudamiento. De hecho, en los años noventa el nivel era bastante inferior al nivel medio de la Unión Europea, pero en tan sólo un decenio ha sido superado, aunque sin alcanzar las ratios de endeudamiento de otros países desarrollados, como Reino Unido. No obstante, los últimos meses del año 2006 y los primeros de 2007 han visto algunos síntomas de desaceleración de un fenómeno que viene preocupando a las autoridades financieras en la Unión Europea y en España. Como explicó el Banco Central Europeo, algunos países de la Unión Europea 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 precios de la vivienda u otras circunstancias potencialmente determinantes en los ingresos familiares, en una fuente de preocupación para la Comisión Europea, que 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.

CUADRO III-22

**EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2005**

| Sectores | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Administración | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 2,7 | 2,0 | 2,8 | 2,8 |
| Adquisición de muebles | 1,0 | 1,0 | 0,6 | 1,4 | 1,1 | 1,4 | 1,2 |
| Agencias viajes | 2,9 | 1,8 | 1,3 | 1,6 | 1,4 | 2,0 | 1,8 |
| Agua | 1,4 | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,8 |
| Alimentación y bebidas | 3,3 | 4,0 | 3,4 | 1,5 | 1,0 | 1,7 | 2,4 |
| Automóviles nuevos | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,6 | 1,1 |
| Automóviles usados | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 2,3 |
| Compañías de seguros | 3,9 | 4,5 | 3,7 | 4,4 | 3,5 | 4,3 | 4,1 |
| Compañías eléctricas | 1,7 | 1,8 | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 1,7 | 1,8 |
| Comunidad de propietarios | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| Correos y mensajería | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Datos personales | – | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Electrodomésticos | 3,2 | 0,3 | 2,2 | 2,5 | 1,6 | 1,5 | 2,4 |
| Electrodomésticos SAT | 2,8 | 3,0 | 2,7 | 2,4 | 1,7 | 2,7 | 1,6 |
| Enseñanza | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 9,3 | 1,3 | 0,6 | 0,9 |
| Farmacia | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Gas y derivados | 2,7 | 2,7 | 3,1 | 2,9 | 2,3 | 2,0 | 1,9 |
| Hostelería-restauración | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Informática y reparaciones | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| Medio ambiente | 0,3 | 0,3 | 0,2 | – | – | 0,1 | – |
| Otros sectores | 16,0 | 21,9 | 23,3 | 14,7 | 31,2 | 21,0 | 19,2 |
| Publicidad | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 0,8 | 1,3 |
| Reparación de automóviles | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,2 | 2,9 | 1,5 | 1,6 |
| Reparaciones en el hogar | 3,2 | 3,3 | 3,1 | 2,3 | 1,7 | 2,6 | 3,3 |
| Ropa-calzado | 2,1 | 1,8 | 1,4 | 1,5 | 0,8 | 0,8 | 1,7 |
| Sanidad privada | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,0 |
| Sanidad pública | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 0,6 | 0,6 | 1,5 | 0,9 |
| Seguros de automóviles | 1,8 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 2,4 | 1,0 |
| Servicios financieros | 11,9 | 10,3 | 9,3 | 8,8 | 9,8 | 11,0 | 9,9 |
| Servicios municipales | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 1,8 |
| Telefonía | 5,8 | 7,1 | 7,1 | 8,0 | 8,7 | 9,9 | 11,2 |
| Tiempo compartido | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Tintorería | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,7 |
| Transportes públicos | 2,0 | 2,3 | 2,0 | 1,5 | 1,1 | 1,8 | 2,3 |
| Venta a distancia | – | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| Vivienda arrendamiento | 7,3 | 6,3 | 6,1 | 5,9 | 4,7 | 8,6 | 3,7 |
| Vivienda en propiedad | 11,7 | 9,6 | 11,0 | 12,7 | 12,4 | 11,0 | 13,5 |

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2005, 2006.*

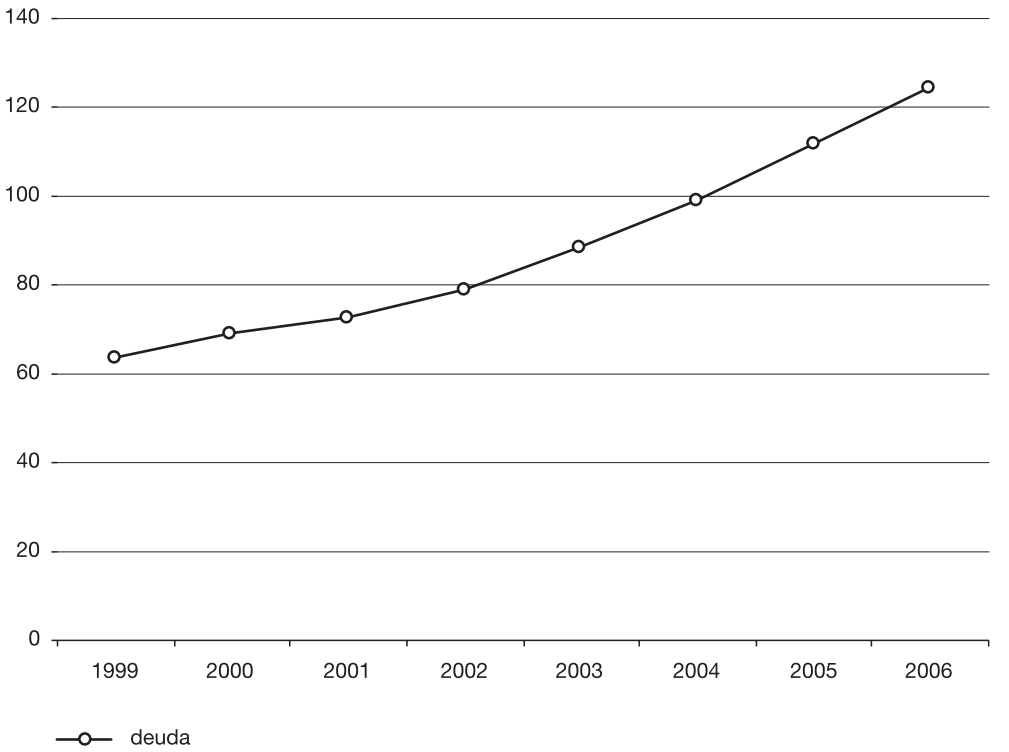
A pesar del interés que reviste el examen de la evolución reciente del consumo familiar, para el año 2006 no se dispone de datos acerca de este indicador, ya que a partir de ese mismo año el INE ha implantado una nueva encuesta (EPF), en sustitución de la ECPF, que estaba en vigor desde 1997. Con ello 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 encues-

tas de gasto con una periodicidad que no debe superar los cinco años. Además, la nueva encuesta traerá consigo otras modificaciones de sustancial importancia, como el tamaño de la muestra, que se duplica con veinticuatro mil hogares. 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. Este cambio reportará sin duda notables ventajas, especialmente en lo que concierne a la comparabilidad internacional, aunque los datos de 2006 no podrán ser examinados hasta finales de 2007.

GRÁFICO III-19

**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA**

(Relación con la renta bruta disponible)




Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España, 2007.

Entretanto, sí ha podido constatarse, con datos del Banco de España, el aumento del endeudamiento de los hogares en España. En efecto, el crecimiento registrado en 2006 sitúa a las familias españolas en su mayor nivel de endeudamiento, alcanzando el 125 por 100 de su renta bruta disponible, lo que supone haber mantenido en ese ejercicio el mismo ritmo de crecimiento de los últimos años, en torno a un 12 por 100 anual (gráfico III-19). No obstante, tal como ponen de relieve los datos correspondientes a los primeros meses de 2007, por primera vez desde el año 2003 el ritmo de crecimiento de la deuda hipotecaria, que constituye la mayor parte de la deuda total, se ha ralentizado, pasando de un 24,3 por 100 en enero de 2006 a un 19,3 por 100 en el mismo periodo de 2007.

Este dato contrasta, sin embargo, con el incremento paulatino de los créditos de consumo, que en el primer tramo de 2007 registraron un repunte del 17,7 por 100, bastante por encima del 12,5 por 100 del mismo periodo de 2006.

### 7.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios

El último día de 2006 entró en vigor una nueva ley para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios[125], que fue objeto de dictamen del CES. Dando cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2004[126], la norma introduce, además, varias modificaciones en la legislación sobre la protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, incorpora una serie de mejoras en diferentes ámbitos sobre los que las asociaciones de consumidores vienen reclamando atención por parte de las administraciones.

Los servicios de tracto sucesivo o continuado, como los aparcamientos de vehículos, los servicios de telefonía y la vivienda son los sectores más afectados por la nueva regulación. Así, la prohibición de redondear al alza los precios de los servicios de aparcamiento y teléfono y la prohibición de penalizar al comprador de vivienda en caso

[125] Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios. BOE núm. 312.

[126] La sentencia condenaba a España por incorrecta transposición de los artículos 5 y 6.2 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

de negativa a subrogarse en la hipoteca asumida por el promotor o de asumir pagos que corresponden al vendedor, constituyen algunas de las novedades más importantes de la Ley. Por otra parte, se introduce nueva regulación para las asociaciones de consumidores y usuarios así como para el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

Por otro lado, la Ley habilita al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a refundir en un único texto la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias en materia de protección de los consumidores, con el fin de regularizar, aclarar y armonizar los textos objeto de refundición. En este momento el proyecto del texto refundido, remitido también a este Consejo para su valoración y emisión de dictamen, se encuentra en la última fase de su aprobación definitiva (recuadro III-12).

RECUADRO III-12

## PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

### FACILIDADES PARA LAS BAJAS EN LOS SERVICIOS

La nueva Ley establece el derecho a darse de baja de los contratos suscritos con prestadores de servicios con las mismas facilidades con las que se dan de alta. El prestador incurrirá en infracción si trata de impedir la baja del usuario imponiendo cargas que penalicen el derecho a poner fin al contrato, lo que es especialmente importante en la prestación de servicios de tracto continuado.

### EXIGENCIA DE TODA LA INFORMACIÓN NECESARIA

La gratuidad y el carácter previo de la información se extiende, en general, a toda la que necesite un ciudadano para contratar el producto o servicio que más le interese entre los que ofrece el mercado. Se pretende así terminar con la práctica de anunciar precios mucho más bajos que los que realmente se cobran.

### PROHIBICIÓN DEL REDONDEO AL ALZA

La Ley prohíbe este redondeo con carácter general tanto en el tiempo utilizado como en el precio, así como cualquier cláusula que prevea el cobro por servicios o productos no prestados. De esta forma, el coste del servicio habrá de calcularse en consumo efectivamente realizado.

### PROTECCIÓN EN LA COMPRA DE VIVIENDA

La nueva norma establece como abusivas las cláusulas de los contratos o las prácticas comerciales de compraventa de vivienda que penalicen al consumidor si se niega a subrogarse en el crédito hipotecario del promotor o le obliguen a asumir el pago de las tasas o impuestos que corresponden al vendedor. También considera abusivas aquellas cláusulas o prácticas que impongan al adquirente de la vivienda la asunción de los gastos que comporta la conexión con el suministro de los servicios generales de la misma —gas, agua, electricidad—, cuando aquélla deba entregarse en condiciones de habitabilidad.

RECUADRO III-12 *(continuación)*

## PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

### CLÁUSULAS ABUSIVAS

Con la nueva Ley no puede exigirse al consumidor el cumplimiento de obligaciones sobre las que no se le haya informado previamente. Las cláusulas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados al ejercicio de los derechos reconocidos en el contrato (imponer trámites innecesarios o abonar gastos desproporcionados) quedan prohibidos. Sólo se podrá pactar la sumisión a otros arbitrajes diferentes del de consumo cuando el consumidor conozca qué se le va a reclamar, en contra de la situación anterior en la que se permitía pactar la sumisión previa a cualquier arbitraje.

### REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMO

La nueva Ley introduce también una nueva regulación de las asociaciones de consumidores y usuarios, así como del CCU. En este último caso se instituyen las vías de colaboración entre este órgano consultivo y los órganos consultivos de las comunidades autónomas. Se establece un régimen básico general y la regulación específica para las asociaciones de carácter supraautonómico y se permite, por primera vez, la firma de convenios o acuerdos entre aquéllas y los operadores del mercado, con la finalidad de desarrollar proyectos específicos de información, formación y defensa de los consumidores y usuarios y así mejorar la posición de éstos en el mercado.

La Ley aclara que pueden demandar el cese de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios las asociaciones que están representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios y las autorizadas por las legislaciones autonómicas en su ámbito territorial. Sólo aquellas que se hayan constituido de acuerdo con la legislación específica de consumo, estatal o autonómica pueden representar los intereses generales de los consumidores.

### LEGITIMACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES DE LAS ADMINISTRACIONES

También se legitima al Instituto Nacional del Consumo (dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo), a las comunidades autónomas y a los municipios para demandar el cese de prácticas contrarias a la LGDCU y sancionar incluso en sectores regulados, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, en el caso de infracciones de consumo (como los temas relativos a publicidad o información precontractual).

### SEGURIDAD DE PRODUCTOS

Se refuerzan las competencias de las Administraciones públicas para evitar que productos inseguros puedan llegar a manos de los consumidores. Las administraciones podrán adoptar todas las medidas necesarias y proporcionadas para hacer desaparecer el riesgo. Además, las autoridades de Aduanas pasan con la nueva ley a incorporarse a la Red de Alerta de productos no alimenticios para aumentar la seguridad de los procedentes de otros países extracomunitarios.

### ADAPTACIÓN A LA LEGISLACIÓN EUROPEA

La Ley adapta la normativa nacional a la europea para evitar que subsistan en el mercado cláusulas abusivas como en algunos casos todavía podía ocurrir. Así, se posibilita la eliminación de las cláusulas dudosas que puedan ser perjudiciales para el consumidor, como aquellas por las que un empresario puede eludir su responsabilidad escudándose con carácter general, por ejemplo, en la huelga como causa de fuerza mayor para no cumplir. También se garantiza la protección del consumidor en todos los contratos que suscriba con un profesional, independientemente de que haya elegido, como derecho aplicable al contrato, el vigente en un Estado que no sea miembro de la Unión Europea.

*El problema de las empresas que comercializan bienes tangibles*

Uno de los asuntos que más preocupación suscitaron en el año 2006 fue la presunta estafa de las sociedades Fórum Filatélico y Afinsa, que tuvo consecuencias sobre los ahorros de más cuatrocientas mil personas. Tras la denuncia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que apreció delitos contra la hacienda pública, blanqueo de capitales, insolvencia punible, administración desleal y falsedad documental, se iniciaron las actuaciones judiciales y la presentación de miles de reclamaciones por parte de los consumidores perjudicados por la situación desencadenada. Se trataría, según la Dirección General de Policía y la Audiencia Nacional de una presunta estafa piramidal, es decir, de la utilización del capital procedente de las inversiones más recientes para pagar los intereses de los inversores más antiguos.

El hecho de que no fueran entidades financieras, y por tanto no sometidas a la Ley del Mercado de valores, dejó el asunto en manos de las autoridades de consumo, cuyos afectados no se han considerado inversores, sino compradores de activos[127]. En este sentido, el Ministerio de Sanidad y Consumo adoptó medidas para afrontar la situación de desprotección de los perjudicados. En el mes de mayo se aprobó un Real Decreto para el apoyo y asesoramiento de los consumidores afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, y Fórum Filatélico, previendo la concesión de ayudas a las asociaciones de consumidores que adquirieron el compromiso de canalizar la asistencia de manera gratuita. La ayuda prevista asciende a un total de dos millones de euros, de los que setecientos mil se destinan a la financiación de los gastos de asesoramiento a los consumidores (atención telefónica y personalizada, gestión de documentación y asesoramiento), el resto del importe se destina a la representación y defensa de los intereses y derechos de los afectados, distribuyéndose en función del número de afectados sobre los que las organizaciones asuman su representación.

Presentar reclamaciones de forma colectiva es una de las recomendaciones apuntadas desde instancias judiciales, ya que realizar denuncias particulares por el perjuicio económico que cada cliente haya podido sufrir colapsaría los juzgados. Además, varias asocia-

[127] La actividad de las empresas de bienes tangibles consiste en la venta de sellos, obras de arte, antigüedades, etc., con el compromiso de venderlos por cuenta del cliente, ofreciendo al consumidor una importante revalorización de estos bienes.

ciones de ámbito estatal han recordado que el hecho de hacer denuncias en grupo constituye un buen mecanismo de presión para favorecer sus intereses.

Entre los compromisos adquiridos por el Gobierno tras la crisis se encuentra la aprobación de una norma que regule a las empresas que comercializan bienes tangibles. Dicha norma, sobre la que el Gobierno y las Administraciones autonómicas han empezado a trabajar en los primeros meses de 2007, habrá de abordar los aspectos de protección de los consumidores y usuarios en la relación con las empresas que comercializan bienes tangibles. Entre las medidas previstas se incluye la obligatoriedad de que las comunicaciones comerciales de esas empresas aclaren que la naturaleza de los bienes que comercializan es no financiera, por lo que no podrán recurrir a los incentivos de la inversión, el ahorro o la rentabilidad, como uno sus principales atractivos.

Otro problema que afectó a miles de consumidores fue la situación de Air Madrid. El 15 de diciembre de 2006 la dirección de esa compañía aérea presentó la suspensión de sus actividades como aerolínea, tras ser advertida por el Ministerio de Fomento con la suspensión de la licencia para operar por incumplimiento del plan de medidas correctoras que había exigido el Ministerio ante los continuos problemas de retrasos y averías de la aerolínea. Como consecuencia de ello más de 120.000 ciudadanos resultaron afectados, no pudiendo viajar a sus destinos con dicha compañía, pese a disponer de los correspondientes billetes.

Como medida momentánea la Dirección General de Aviación Civil asumió de forma voluntaria el traslado de muchos de los afectados hasta las 24 horas del día 21 de diciembre de 2006, en función de las plazas disponibles que se pudieran obtener y de acuerdo con otros criterios de preferencia, como haber realizado ya el viaje de ida o encontrarse en situación de urgente necesidad.

## 8. PROTECCIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

La protección social constituye un componente importante de la ejecución de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Parte de los pilares de la Estrategia consiste en ofrecer los

sistemas sociales necesarios para afrontar los retos de la globalización, junto al desarrollo de un programa de políticas para modernizar la economía europea. Se reconoce cada vez más que la exclusión social genera costes, no solo para el individuo, sino para el conjunto de la sociedad. De la revisión de la ejecución de la Estrategia parece desprenderse que hay un reconocimiento más claro de que en el ámbito de la adaptación de la protección y la inclusión social, garantizar un nivel de protección adecuado y asegurar la viabilidad financiera de los sistemas son objetivos indisociables[128]. En este contexto, revisten particular importancia las reformas emprendidas en los sistemas de Seguridad Social, especialmente las que inciden en el ámbito de las pensiones.

En España, la creación del sistema de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en el año 2006, cuyas características se analizan en el apartado 9 de este capítulo, ha supuesto un avance sustancial en el alcance de la protección social. También en el ámbito de la Seguridad Social se han abordado importantes medidas de adaptación del sistema en el contexto del diálogo social, que se enmarcan en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo, acuerdo parlamentario alcanzado en abril de 1995 y renovado en octubre de 2003.

### 8.1. Contexto europeo y principales tendencias en protección social

La Agenda social europea revisada, vigente hasta 2010, completa la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, desempeñando un papel fundamental en la promoción de la dimensión social del crecimiento económico. La Agenda tiene dos ejes prioritarios: lograr el pleno empleo y lograr una sociedad más solidaria, en igualdad de oportunidades para todos. En el segundo eje de la Agenda, la modernización de la protección social y la puesta en marcha del método abierto de coordinación para la asistencia sanitaria y de larga duración son objetivos prioritarios (recuadro III-13).

[128] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera, *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultados,* COM (2006) 816 final.

RECUADRO III-13

## EJE 2 DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA UNA SOCIEDAD MÁS SOLIDARIA: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

| OBJETIVO | SITUACIÓN EN 2006 |
|---|---|
| Modernizar la protección social: un componente clave de la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa. | Todos los Estados miembros han emprendido reformas a largo plazo de sus sistemas de Seguridad Social. |
| Poner en marcha el método abierto de coordinación (MAC) para la asistencia sanitaria y de larga duración. | Primer Informe conjunto sobre protección social e inclusión social COM (2006) 62 final. Primeros informes nacionales de estrategia para la protección social, la inclusión social y la asistencia sanitaria y de larga duración. |
| **LUCHA CONTRA LA POBREZA Y FOMENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL** | |
| Iniciativa comunitaria sobre los sistemas de recursos mínimos y la integración de los excluidos del mercado de trabajo. | Comunicación de la Comisión, relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, COM(2006)44 final. |
| 2010, Año Europeo de la lucha contra la exclusión social y la pobreza. | |
| **PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD Y DE LA NO DISCRIMINACIÓN** | |
| Un enfoque estratégico de la lucha contra la discriminación. | Agencia Europa de Derechos humanos. |
| 2007, Año Europeo de la igualdad de oportunidades. | Instituto Europeo de igualdad de género |
| Una nueva fase de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. | |
| **LOS SERVICIOS SOCIALES DE INTERÉS GENERAL** | |
| Hacia una clarificación del papel y las características de los servicios sociales de interés general. | Comunicación de la Comisión sobre Aplicación de la Estrategia de Lisboa: los servicios de interés general en la Unión Europea SEC (2006)). |

Fuente: Elaboración propia a partir de COM (2005) 33 final.

El año 2006 se han producido algunos avances en el cumplimiento de la Agenda. Ha sido el primero de la aplicación de la nueva fase del «método abierto de coordinación» (MAC), en la que se persigue integrar los objetivos en materia de pensiones, inclusión social y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. El primer informe conjunto sobre protección social e inclusión social conforme al

nuevo planteamiento del MAC[129] se aprobó en marzo de 2006, tras haber examinado las estrategias nacionales, en un intento de simplificar los procedimientos y fijarse nuevos objetivos comunes estructurados en tres grandes áreas: pobreza y exclusión social; pensiones, y atención sanitaria y cuidados de larga duración (recuadro III-14).

RECUADRO III-14

## NUEVO MARCO DE OBJETIVOS DEL MAC: MENSAJES CLAVE EN UN CONTEXTO SIMPLIFICADO

**ENFOQUE DEL MAC**

Centrarse en la eficacia de las políticas. Necesidad de interacción entre la protección social y la inclusión social y las políticas para el empleo y el crecimiento. Necesidad de mejorar los indicadores de seguimiento y la evaluación de las políticas sociales. Priorizar la mejora de la situación de los jóvenes más vulnerables y evitar el fracaso escolar.

**INCLUSIÓN SOCIAL**

Los planes nacionales deben centrarse en la pobreza de los niños y sus familias. Prestar más atención a la exclusión múltiple que afrontan los jóvenes de minorías étnicas en barrios pobres. Reforzar el papel de la educación para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

**PENSIONES**

Las reformas pueden mejorar el panorama dibujado por los cambios demográficos. Es necesaria la interacción entre los tres objetivos generales: adecuación, viabilidad y modernización. Las reformas deben seguir eliminando los factores desincentivadores y reforzando los incentivos para prolongar la vida activa y acompañarse de un mejor trato a los trabajadores mayores en el mercado laboral. Conviene vigilar de cerca la tendencia al descenso de las tasas de sustitución mediante las pensiones, así como el diseño de los incentivos para prolongar la vida activa. Modernización de las pensiones: tener en cuenta nuevas formas de trabajar y las interrupciones de carrera, especialmente las de cuidados a otras personas, y garantizar que las mujeres puedan adquirir derechos de pensión propios. El desarrollo de las pensiones privadas puede complementar los regímenes públicos, pero su asequibilidad y seguridad deben garantizarse.

**ASISTENCIA SANITARIA Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN**

Garantizar el acceso y reducir desigualdades. Adaptarse a necesidades cambiantes y aumentar las opciones y participación de los pacientes. Promover la calidad; garantizar una financiación sólida de unos sistemas eficaces y la contención global de costes adecuada. Mejorar la coordinación entre distintos niveles de la administración. Reforzar incentivos para la utilización racional de recursos. Promover la prevención, estilos de vida activos y envejecimiento saludable. Desarrollar estrategias de recursos humanos destinadas a evitar escasez de personal en el futuro. Calcular las necesidades futuras de cuidados de larga duración y desarrollar mecanismos necesarios de prestación y financiación.

Fuente: Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

[129] Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

Por otro lado, la aplicación de la Agenda Social, complementaria de la revisión intermedia de Lisboa y la estrategia sobre desarrollo sostenible, cuenta a partir de 2006 con un nuevo instrumento financiero para las políticas sociales, el programa «PROGRESS»[130], dirigido a apoyar financieramente la ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo, protección e inclusión social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad, e igualdad de género. El Programa estará vigente entre 2007 y 2013.

*El desafío demográfico*

La Comisión adoptó en 2006 una Comunicación relativa al desafío demográfico al que se enfrenta la Unión Europea en el contexto de la globalización, en la que llamaba la atención sobre la necesidad de reforzar las iniciativas de los Estados miembros para afrontar este reto de forma constructiva, y teniendo en cuenta las múltiples y complejas dimensiones del elemento demográfico en todas y cada una de las políticas, tanto a escala nacional como comunitaria. La Comisión señala que con las políticas actuales, el envejecimiento ejercerá una presión significativa creciente sobre los gastos públicos. Para la UE-25, las proyecciones muestran que los gastos públicos relacionados con la edad aumentarán entre 3 y 4 puntos del PIB entre 2004 y 2050, lo cual representaría un incremento del 10 por 100 de los gastos públicos, que afectarán a las pensiones, a la salud y a los servicios prestados a las personas de edad avanzada. Estas presiones al alza se notarán a partir de 2010 y serían particularmente fuertes entre 2020 y 2040, si bien se observan grandes diferencias de un país a otro, y se reconoce que todos los países han emprendido reformas que empiezan a surtir efecto. La Comunicación desarrolla el marco de referencia comunitario para esas políticas por los Estados miembros, estableciendo cinco ámbitos de actuación: fomentar la renovación demográfica, fundamentalmente con políticas de conciliación de la vida laboral y familiar; intensificar la política de empleo y activación de las personas mayores; mejorar la productividad y la eficiencia como factor diferencial en el contexto de la competencia mundial; gestionar de forma organizada la integración de inmigrantes y garantizar la viabilidad de las finanzas públicas, garantizando una protección social adecuada y la equidad entre las generaciones[131].

[130] Decisión núm. 1672/2006/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social- PROGRESS.

[131] Comunicación de la Comisión, *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*, COM (2006) 571 final.

*Tendencias en protección social en Europa: descenso del gasto en proporción del PIB*

La situación actual respecto al esfuerzo público medido a través del gasto en protección social en la UE-25 es un buen reflejo de la diversidad de situaciones en los distintos países a que se ha hecho referencia al inicio de este capítulo. Con todo, pese a las diferencias en la configuración de los sistemas nacionales, su nivel de desarrollo y cobertura, es posible advertir algunas tendencias comunes. Las estimaciones preliminares para 2004 muestran una tendencia al estancamiento de la participación de la protección social en el conjunto del gasto público en la Unión Europea.

En términos comparados, el esfuerzo que se dedica en España a la protección social —medido en términos de gasto sigue siendo muy inferior a la media de la UE-15 y de la UE-25, pese a la tendencia ligeramente ascendente que se observa en los últimos años. En 2004, España dedicaba a la protección social una cantidad equivalente al 20 por 100 del PIB, mientras la media de la UE-15 se situaba en 27,6 por 100 y la media de la UE-25 se encontraba en 27,3 por 100 del PIB. La distancia se mantiene cuando se mide el gasto en protección social en euros por habitante: España dedicaba en 2004 por habitante 3.025 euros a precios constantes de 1995, lejos de la media de la UE-15 (6.083 euros/habitante/año) y también por debajo de la media de la UE-25, que disminuye notablemente con la incorporación de los 10 países que accedieron en la penúltima ampliación (3.587 euros/habitante/año). Considerando la intensidad de la protección social en unidades de paridad de poder adquisitivo, a fin de descontar el efecto de los distintos niveles de vida, España se situaba entre Eslovenia y la República Checa (gráfico III-20).

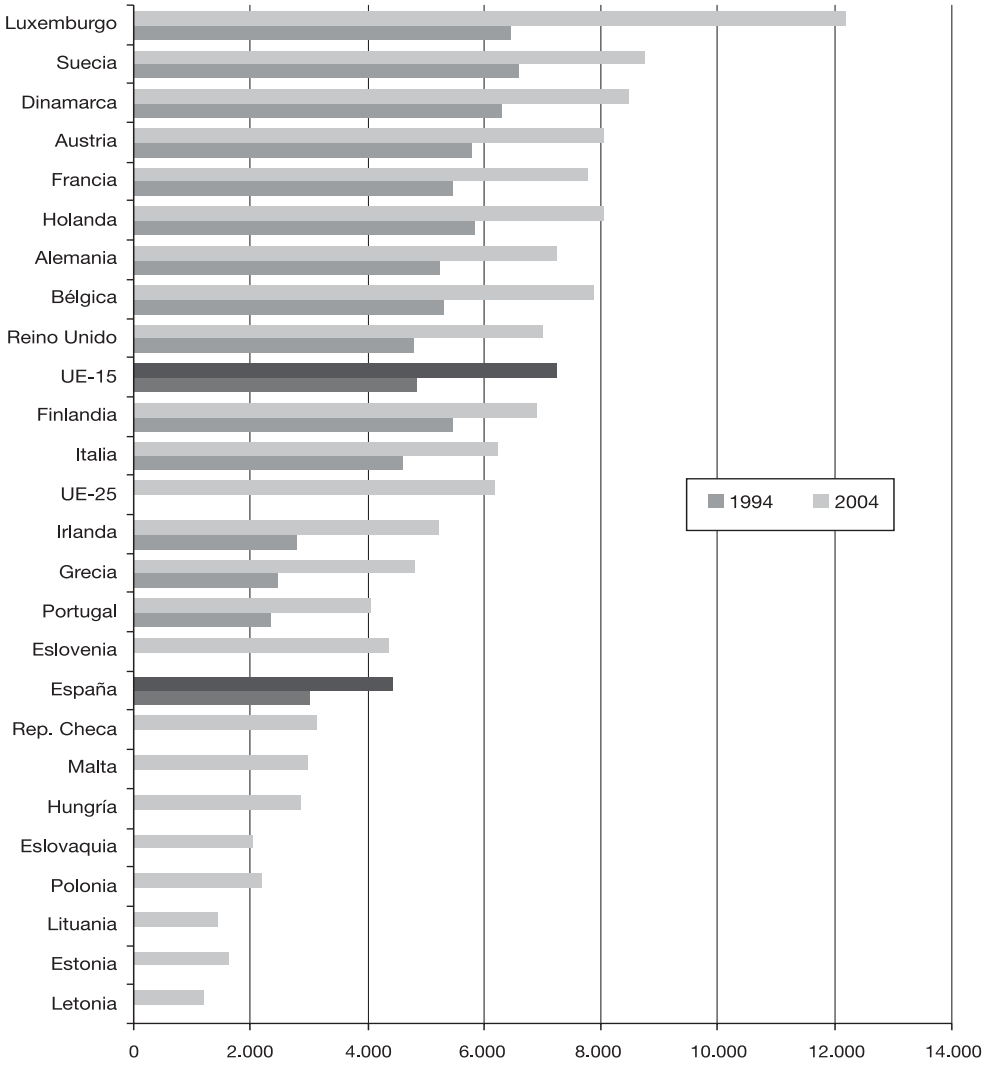
*Diferencias en la estructura del gasto y los ingresos en España*

Atendiendo a los principales focos a los que se destina el esfuerzo en protección social en la Unión Europea, la mayor proporción de gasto es ya en estos momentos la destinada a tercera edad y supervivencia, mientras la función que más aumenta anualmente en promedio es la de «enfermedad/asistencia sanitaria» frente a la de «vivienda/exclusión social» que es la que menos crece. Comparando el esfuerzo medido en porcentaje del PIB en 2004, España se encuentra por debajo de la media en todas las funciones salvo en desempleo (2,5 por 100 en España y 1,7 por 100 en la UE-25). El gasto en la función vejez suponía ya en 2004 el 7,9 por 100 del PIB (el 10,8 por 100 en la UE-25) mientras la enfermedad —que comprende atención sanitaria e incapacidad temporal— suponía el 6 por 100 del PIB, (el 7,4 por 100 en la UE-25). Las distancias son más acusadas en cuanto al menor

GRÁFICO III-20

## INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2004

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




En el caso de los países de la ampliación no hay datos para 1994; Chipre no dispone de datos y los de Estonia, Letonia, Lituania y UE-25 corresponden a 2001.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2004.*

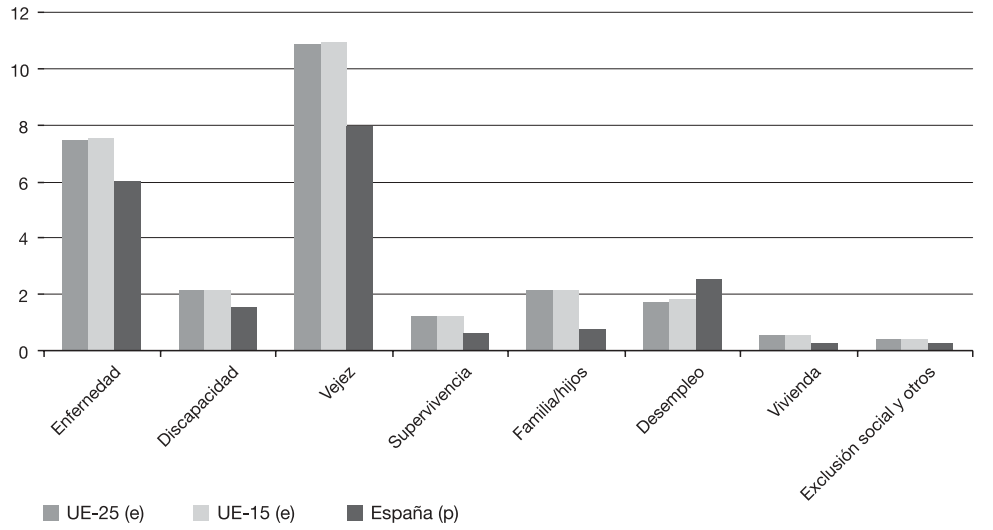
peso del esfuerzo español en la función «familia/niños», que supone una tercera parte de lo que representa en la UE-25 (0,7 por 100 en España frente a 2,1 por 100 del PIB en la Unión Europea). Por último, el esfuerzo de España es también inferior en las funciones a las que menor gasto público se destina en todos los países:«vivienda» (0,2 por 100 en España y 0,5 por 100 del PIB en la Unión Europea) y «exclusión social» (0,2 por 100 en España y 0,4 por 100 en la Unión Europea) (gráfico III-21).

En cuanto a la distribución de los recursos para financiar la protección social en función de su origen, España sigue mostrando una estructura muy diferente de la media de la Unión Europea, que refleja la preponderancia de prestaciones esencialmente contributivas, en especial vejez y —lo que representa una mayor diferencia con la Unión Europea— el desempleo, en el total del gasto social. Así, más de la mitad de los ingresos (50,9 por 100 en 2004) proce-

GRÁFICO III-21

**GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2004**

(En porcentaje del PIB)




(e) Estimación; (p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection*, Expenditure data.

den de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, proporción que en la media de la UE-25 se reduce al 38,6 por 100, mientras que las transferencias del Espado representan el 30,3 por 100 (33,7 por 100 en la UE-25) y las cotizaciones de las personas protegidas el 16,4 por 100 (20,9 por 100 en la Unión Europea). El inminente desarrollo del sistema de autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, financiado con fondos públicos y con aportaciones de las personas protegidas puede generar algunos cambios en esa peculiar estructura de los ingresos.

### 8.2. Seguridad Social

Desde su aprobación en 1995, las quince recomendaciones del Pacto de Toledo han servido de hilo conductor de las sucesivas iniciativas que, en el ámbito de la Seguridad Social, componen un proceso de adaptación permanente. La razón de fondo que impulsó en su día el consenso —y cuya permanencia en el tiempo justifica la vigencia y la continuidad de las orientaciones del Pacto— viene dada por la necesidad de garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, base angular del sistema de Seguridad Social, en un contexto demográfico y social cambiante.

La aplicación en los últimos años del MAC en los países miembros de la Unión Europea no ha supuesto una ruptura en la trayectoria que se había marcado la Seguridad Social española a partir de la suscripción del Pacto de Toledo, puesto que coinciden en los principales objetivos: sostenibilidad financiera, adecuación de las prestaciones y modernización del sistema en atención a los cambios sociales. La adopción en 2005 de una nueva perspectiva en las orientaciones del MAC que, con un enfoque integrado, incorporaba la obligación de los Estados miembros de adoptar un enfoque conjunto en sus estrategias que agrupara en 2006, por primera vez, los objetivos de la protección social y la inclusión social se ha traducido en la presentación por España al Comité de Protección Social de la Unión Europea de su primera Estrategia conjunta de protección social e inclusión social, aprobada por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2006. Este documento sustituye a los anteriores informes de estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, por un lado, y a los planes nacionales de inclusión social, por otro, con el añadido de

la Estrategia en materia sanitaria y de cuidados de larga duración. En línea con las nuevas directrices del MAC, la estrategia española contempla la descripción de las medidas adoptadas en estos ámbitos. Su revisión, realizada en el contexto de la elaboración del informe conjunto para 2007[132], contiene una valoración positiva del informe español, resaltando su carácter estratégico y la importancia de las medidas adoptadas en el año 2006 con vistas a la consecución de los objetivos en materia de Seguridad Social.

Las pensiones, es decir, las prestaciones de carácter vitalicio, siguen focalizando la atención en el conjunto de la protección del sistema, encarnadas fundamentalmente por la jubilación y viudedad. Diversas instituciones de ámbito internacional coinciden en constatar el elevado peso que el envejecimiento demográfico adquirirá en el futuro en España debido, precisamente, al gran tamaño de la generación del *baby boom*. Asimismo, se reconoce la utilidad de las reformas ya abordadas para retrasar o aminorar las consecuencias del envejecimiento, en especial la dotación del fondo de reserva. No obstante, se apunta que para garantizar una transición «suave» pronto será necesario realizar reformas adicionales que garanticen la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Además de la realización de esfuerzos suplementarios para aumentar la participación en el mercado de trabajo de mujeres y personas mayores, la Comisión apunta a la utilidad de una relación más estrecha entre el nivel de las cotizaciones y el nivel de las prestaciones de las pensiones; mayores facilidades para una jubilación flexible y gradual, así como restricciones complementarias de los regímenes de jubilación anticipada[133].

### 8.2.1. **Avances en el desarrollo del Pacto de Toledo**

En el ámbito concreto de la Seguridad Social, con el trasfondo de la continuidad de una situación financiera saneada, se han

[132] SEC (2007) 272, Adenda 1 al *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

[133] European Commission, *The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union;* (OECD, *Economic Survey of Spain 2005: The Need to Reform the Public Pension System; Spain 2006 – Preliminary Conclusions of the IMF Mission* .

seguido gestando en 2006 diversos avances en el desarrollo del Pacto de Toledo. Si la novedad más importante en el campo de la protección social ha sido la creación del sistema de autonomía y atención a la dependencia, en el ámbito de la Seguridad Social en sentido estricto, la iniciativa más destacada se ha desarrollado en el contexto del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales, que acabó plasmándose en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social firmado el 13 de julio de 2006.

Junto a las medidas derivadas de este Acuerdo, también se han abordado durante 2006 varias iniciativas normativas de distinto alcance, como la subida de las pensiones mínimas o las mejoras en la acción protectora de distintos colectivos y situaciones, con repercusiones en la Seguridad Social.

### *Medidas en materia de Seguridad Social*

Tras la aprobación en 1995 del Pacto de Toledo en el ámbito parlamentario, han sido varios los acuerdos que han ido suscribiendo los agentes sociales. Tras la firma el año anterior del Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, en el año 2006 se suscribió el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. Al igual que aquél, el Acuerdo daba respuesta a una de las prioridades marcadas en el ámbito sociolaboral en la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004, que prestaba especial atención al Sistema de Seguridad Social. Cabe recordar que previamente, en noviembre de 2005 y en relación con las pensiones, el Gobierno había presentado una propuesta de medidas de reforma de la Seguridad Social para su consideración en el contexto del diálogo social.

*Contenido del Acuerdo de medidas de Seguridad Social*

El nuevo Acuerdo contempla un amplio elenco de medidas de muy diversa índole, alcance y concreción que se proyectan fundamentalmente sobre la adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema, la mejora de la acción protectora no contributiva, la acción protectora de las prestaciones contributivas, la edad de jubilación y prolongación de la vida laboral, así como la estructura del sistema de Seguridad Social (recuadro III-15).

RECUADRO III-15

## PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

### ADECUADA RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA

Compromiso con la consolidación del sistema actual y los principios del mismo ya vigentes, entre ellos, el de asumir en el plazo previsto la financiación completa con cargo a impuestos de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas; la voluntad de que las bases mínimas de cotización de los distintos regímenes garanticen el equilibrio entre aportaciones y prestaciones; la vinculación de la base máxima de cotización conforme a la variación real del IPC; el mantenimiento de una base mínima de cotización superior a partir de los 50 años, así como la aprobación de una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales, más acorde con los riesgos laborales de la realidad productiva actual. Se propone como objetivo concreto para esta década que el índice de morosidad no supere el 1 por 100.

### MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA NO CONTRIBUTIVA

Compromiso de mejorar de la protección de los pensionistas menores de 60 años, facilitándoles la percepción de los complementos a mínimos en algunos supuestos muy concretos, como el caso de los perceptores de incapacidad permanente total cualificada , así como de las viudas/os con discapacidad igual o superior al 65 por 100, circunstancia que se equipara a la existencia de cargas familiares.

Para las familias con menores ingresos, se prevé la mejora de las deducciones tributarias por hijo a cargo, así como de las prestaciones económicas de la Seguridad Social.

### ACCIÓN PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

***Jubilación***

Definición del periodo mínimo de cotización para generar la pensión en 5.475 días, es decir, 15 años efectivos. Por aplicación de la jurisprudencia en la actualidad se vienen exigiendo 4.700 días de cotización (13 años), al computarse los días equivalentes de cotización por pagas extras prorrateados en las bases mensuales de cotización (los llamados «días cuota»). Esta ampliación del periodo efectivo exigido será gradual, llevándose a cabo en 77 días cada 6 meses.

***Incapacidad permanente***

Mayor facilidad de acceso a esta prestación para los menores de 31 años; se prevé la fijación de un importe mínimo para la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual y, asimismo, se contempla la extensión paulatina de los complementos a mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente.

Nuevo mecanismo de cálculo de la pensión poniéndola en relación con la vida laboral transcurrida con anterioridad al hecho causante, y con los años que restan para llegar a la edad de jubilación.

Gran invalidez: nueva forma de cálculo independiente de la cuantía de la prestación por incapacidad permanente absoluta.

Aprobación de una nueva lista de enfermedades profesionales, así como la modificación del sistema de calificación, notificación y registro de las enfermedades profesionales.

***Viudedad y orfandad***

Se reconoce el derecho a la pensión de viudedad a las parejas de hecho, si bien los requisitos exigibles a estas últimas difieren de los supuestos en que existe vínculo matrimonial. Se requiere, en aquel caso, la constatación de «convivencia mutua, estable y notoria» durante un periodo amplio a determinar. Se exige dependencia económica del sobreviviente respecto del causante de la pensión, como requisito de cuya graduación dependerá el acceso a la pensión y su cuantía.

RECUADRO III-15 *(continuación)*

## PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

### ACCIÓN PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

***Viudedad y orfandad***

En el caso de matrimonio, se establece como nuevo requisito un periodo previo de vínculo conyugal de dos años o la existencia de hijos en común. De no concurrir ninguna de esas circunstancias se concederá una pensión temporal durante el mismo tiempo que duró el matrimonio. Cuando exista más de una persona con derecho a la pensión se garantizará que el cónyuge sobreviviente que cumpla los requisitos perciba una garantía del 50 por 100 de la pensión.

Orfandad: no minoración de su percibo en supuestos determinados de coexistencia de esta prestación en el núcleo familiar con pensiones de viudedad.

***Incapacidad temporal***

Mejora la situación de los trabajadores que pierden su empleo encontrándose de baja por incapacidad temporal con origen en una contingencia profesional, de modo que a la extinción del contrato, el trabajador seguirá percibiendo IT sin consumir por ello periodo de prestación por desempleo. Además, se prevé definir con mayor precisión las funciones de los Servicios de Salud y de las Entidades que gestionan la prestación económica.

### EDAD DE JUBILACIÓN Y PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

El Acuerdo introduce una serie de modificaciones dirigidas a incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral, al tiempo que se introducen mejoras en la protección social de los trabajadores expulsados prematuramente del mercado laboral y se modifica la figura de la jubilación parcial.

***Jubilación parcial***

Condiciones más rigurosas para acogerse a la jubilación parcial, en especial en los supuestos en que ésta se vincula a la celebración de un contrato de relevo. La actual edad de acceso (60 años) sólo será aplicable a los trabajadores que cotizaron antes del 1 de enero de 1967, situándose en 61 años para el resto de los trabajadores.

Nuevos requisitos para el trabajador relevado, para los que el Acuerdo contempla un calendario de entrada en vigor gradual: antigüedad mínima en la empresa de 6 años; la acreditación de un periodo de cotización mínimo mayor (que en cuatro años irá aumentando de 18 a 30 años); así como la disminución de la reducción máxima de la jornada habitual del jubilado parcial que pasará gradualmente del actual 85 por 100 al 75 por 100.

Respecto al contrato de relevo: a falta de identidad del puesto de trabajo de relevista y jubilado parcial, debe existir al menos una correspondencia entre sus bases de cotización no inferior al 65 por 100 de la base del segundo.

***Jubilación anticipada***

El coeficiente reductor de la cuantía de la pensión para los trabajadores que acrediten entre 30 y 34 años se establece en 7,5 por 100, lo que supone una ligera mejora, dentro de este grupo, para los que acrediten 30 años a los que hasta ahora se les aplicaba el 8 por 100 según la Ley 35/2002.

***Mejoras para determinados colectivos***

Elevación mediante cuantía a tanto alzado de las pensiones causadas por trabajadores que se acogieron a la jubilación anticipada antes del 1 de enero de 2002, Calificación de involuntaria de la extinción de la relación laboral como resultado de ERES, a efectos de una aplicación más favorable de las reglas de Seguridad Social sobre jubilación anticipada. También se impulsa el desarrollo reglamentario del artículo161.2 del TRLGSS, conforme al que la edad mínima de jubilación podrá ser rebajada en el caso de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.

RECUADRO III-15 *(continuación)*

## PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

### EDAD DE JUBILACIÓN Y PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

***Mejoras para determinados colectivos***

Mejora la base de cotización durante la percepción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, elevándola hasta el 125 por 100 del SMI, atenuando de este modo la minoración de la pensión de jubilación que se produce, de no haberse suscrito convenio especial con la Seguridad Social.

***Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral***

Nuevos incentivos a la permanencia en el empleo: incremento de la cuantía de la pensión, que pasa del 2 por 100 actual a elevarse anualmente un 3 por 100 por cada año adicional cotizado a partir de los 65 años, con un mínimo de 35 cotizados, con el límite en todo caso, del tope máximo de cotización. Asimismo, se reduce de 60 a 59 años el límite inferior de edad para optar a las bonificaciones por la contratación de trabajadores mayores con cinco años de antigüedad.

### ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Medidas orientadas a la simplificación e ***integración de los actuales regímenes especiales***: integración de los trabajadores agrarios en el régimen general de la Seguridad Social en enero de 2009, estableciéndose un periodo transitorio de entre 15 y 20 años para la articulación de un sistema especial tendente a la equiparación de las prestaciones y la contención de los costes empresariales.

***Régimen especial de Hogar***: Se fija como objetivo la convergencia de prestaciones con el Régimen General, especialmente en la cobertura de contingencias profesionales y de la prestación económica por incapacidad temporal, comprometiéndose al análisis de las medidas que permitan la convergencia de tipos de cotización de ambos regímenes a efectos de su eventual futura confluencia.

Se estudiará la modificación de la legislación reguladora del ***Fondo de Reserva***, a fin de obtener una gestión que procure una mayor rentabilidad para sus dotaciones, garantizando la seguridad en las inversiones.

Simplificación y unificación de las reservas de las ***Mutuas de Accidente de Trabajo*** y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Además de las medidas concretas, el Acuerdo refuerza la transparencia y la información sobre la evolución del sistema. Así, compromete a la Administración de Seguridad Social a presentar periódicamente ante el Parlamento y los interlocutores sociales estudios sobre la situación presente y futura del sistema, coincidiendo con la presentación al Comité de Protección Social de la Unión Europea de los informes periódicos sobre evaluación y estrategia de pensiones en cumplimiento del MAC. Además, se refuerza la transmisión de información a los agentes sociales sobre la evolución del sistema, comprometiéndose el Gobierno a poner a su disposición informes sobre el Anteproyecto de Presupuestos anuales de Seguridad Social, la liquidación de Presupuestos y —cada dos años— sobre

las perspectivas de futuro del sistema, así como sobre todas las cuestiones de relevancia económica para el futuro de la Seguridad Social.

También se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación de la aplicación del Acuerdo, en los que se contempla la continuidad de la participación de los agentes sociales, que ratifican su compromiso de continuidad en la propuesta de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. Se prevé asimismo que Gobierno y organizaciones firmantes constituyan una Comisión de seguimiento a fin de continuar el diálogo social en el desarrollo legal y reglamentario del Acuerdo, sin perjuicio de los procedimientos de consulta y audiencia a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

*Desarrollo del Acuerdo*

El desarrollo del Acuerdo requiere numerosos cambios normativos, algunos de los cuales han comenzado a llevarse a cabo ya en 2006. Así, antes de finalizar el año vio la luz el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro y se llevó a cabo la aprobación de la nueva tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales incorporada a la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007[134]. Ya entrado 2007, se aprobó la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

Sin embargo, el grueso de los compromisos contemplados por el Acuerdo se concretó en el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social[135], sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2007, por el que se incorporan al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social las medidas que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial así como a la muerte y supervivencia. El CES valoró positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que éste se inscribe en el marco del proceso continuo y progresivo de adap-

[134] Véase el capítulo II.2.5.3. de esta Memoria.

[135] Dictamen del CES 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social.

tación del sistema de la Seguridad Social, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Cabe recordar que quedan pendientes de aprobación otras previsiones contempladas por el Acuerdo, tales como, sin ánimo de exhaustividad, la modificación de la legislación del Fondo de Reserva, la integración del Régimen Especial Agrario de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General o el análisis de las posibilidades de convergencia del Régimen de Hogar y el General en términos de cotización y prestaciones.

### *Otras iniciativas recientes*

Durante el año se han abordado diversos cambios legislativos que también responden a las orientaciones del Pacto de Toledo. En desarrollo de la undécima recomendación de éste último, sobre mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, se lleva a cabo anualmente la revalorización automática de estas últimas en función de la evolución del IPC, así como la actualización de las desviaciones de la inflación real mediante el abono de una paga única.

*Subida de las pensiones mínimas por encima del IPC*

La subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de dicha revalorización general, que se aplicó ya en los dos ejercicios anteriores y se vuelve a contemplar en 2006, ha sido una de las principales iniciativas en el ámbito de la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social, con visibles e inmediatas repercusiones en el conjunto del sistema. La medida en sí ha supuesto incrementos que, en lo que se refiere a las prestaciones de carácter contributivo, oscilan entre el 5 y el 6,5 por 100, según los casos[136]. Por lo que respecta a las pensiones no contributivas, la subida alcanza el 3 por 100.

[136] Real Decreto 1578/2006, sobre revalorización de pensiones de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas. En 2006, las pensiones se revalorizaron un 2 por 100 más el 1,4 por 100 de desviación entre el IPC previsto para 2005 y el IPC real. Además, las pensiones mínimas experimentaron incrementos del 6,5 por 100 las correspondientes a titulares con cónyuge a cargo, del 5 por 100 sin cónyuge a cargo y del 3 por 100 en el caso de las pensiones SOVI. Además, se igualó la cuantía mínima de las pensiones de orfandad de menores de 18 años con discapacidad a la de las pensiones no contributivas.

Igualmente, hay que mencionar la nueva subida del salario mínimo interprofesional aplicable en 2006[137], tanto para los trabajadores fijos como para los eventuales o temporeros, así como para el personal al servicio del hogar familiar. A efectos de Seguridad Social, las nuevas cuantías, que representan un incremento del 5,4 por 100 respecto a las vigentes en el año anterior, repercuten en un nuevo[138] aumento de las bases mínimas de cotización y, por tanto, de las prestaciones que se generen a partir de las bases reguladoras menores. En septiembre de 2006 había 2.213.155 perceptores de pensiones en cuantías mínimas, además de 384.288 pensionistas de cuantías fijas del SOVI revalorizables. El principal colectivo dentro de este grupo es el de jubilados de 65 y más años sin cónyuge a cargo (917.831 pensionistas, el 56,1 por 100 mujeres), así como el de pensionistas de viudedad de 65 y más años (el 98,4 por 100 mujeres).

El efecto revalorización (incluyendo tanto la revalorización automática en función de la evolución del IPC como la actualización de las desviaciones de la inflación real mediante el abono de una paga única), por su carácter acumulativo, influye considerablemente en la evolución del gasto, con importantes variaciones por regímenes y tipos de pensión. En julio de 2006 representaba el 9 por 100 de la nómina de pensiones. El 87,5 por 100 de la nómina corresponde a pensión inicial, mientras el 3,5 por 100 restante corresponde a complemento de mínimos. La subida de las pensiones mínimas produce además un efecto arrastre sobre estos últimos, al incrementarse el número de sus perceptores.

Otras iniciativas abordadas en 2006 inciden en la equiparación de derechos para algunos colectivos y situaciones, entre las que es necesario destacar desde el punto de vista de sus derechos en materia de Seguridad Social, la de los españoles que residen en el extranjero, los trabajadores autónomos y las situaciones vinculadas a la maternidad.

*La Seguridad Social de los españoles en el extranjero*

Aunque las migraciones en España hayan invertido su signo, no hay que olvidar que en la actualidad en torno a 1,2 millones de espa-

[137] Real Decreto 1613/2005, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2006.

[138] Con anterioridad, se había aprobado el Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, que constituyó el primer paso en esta dirección.

ñoles residen en el extranjero. Desde la perspectiva de la Seguridad Social, hay que tener en cuenta que la grave situación socioeconómica de algunos países en los que residen emigrantes españoles, como es el caso de Argentina, Uruguay y Venezuela, ha provocado en los últimos años un notable incremento de beneficiarios de pensiones asistenciales por ancianidad. El número de beneficiarios de pensiones asistenciales en el exterior ha pasado de 17.946 en 1993 a 51.747 en el segundo trimestre de 2006, mientras el presupuesto asignado a esta partida se ha incrementado en el mismo periodo de 10,65 a 100 millones de euros. El importe medio en 2005 se situaba en torno a los 160 euros/mes.

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior delimita las líneas básicas de la acción protectora del Estado dirigidas a los españoles residentes en el exterior, a cuyo efecto configura una catálogo de derechos, entre los que se comprenden los derechos de participación y otros derechos sociales y prestaciones. Asimismo, se fija el marco de cooperación y coordinación, en estas materias, entre el Estado y las comunidades autónomas. El CES emitió su Dictamen 10/2005 sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los españoles en el exterior, valorándolo favorablemente sin perjuicio de una serie de observaciones de carácter general y particular.

El Estatuto regula también el derecho a las pensiones de ancianidad, si bien se aplicará teniendo en cuenta las previsiones del RD 1612/2005, de 30 de diciembre, que modifica el Real Decreto 728/1993, sobre pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles. Esta norma —que no fue sometida a Dictamen del CES, pese a que se elaboró prácticamente al mismo tiempo que el Estatuto— concretaba los aspectos más relevantes para ser beneficiario de algunas ayudas contempladas en el mismo, como el concepto de necesidad, de unidad económica familiar o el procedimiento de cálculo de umbral de rentas en cada país.

*La protección social de los autónomos en el proyecto de Estatuto*

La sexta recomendación del Pacto de Toledo apuntaba hacia la simplificación e integración de regímenes especiales de manera gradual y teniendo en cuenta sus especificidades. Durante 2006 se han producido avances en esta dirección, sobre los que el CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse mediante la emisión del preceptivo dictamen, principalmente en el contexto de la elaboración del Esta-

tuto de los trabajadores autónomos y de las reformas contempladas en el REASS, derivadas éstas últimas de los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales.

El Proyecto de Estatuto de los Trabajadores Autónomos[139], que se encuentra en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria, también anticipa la posibilidad de que se produzcan algunos cambios con repercusiones en la protección social de este colectivo. Se trata de medidas que, en su mayoría, se orientan hacia la convergencia del Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos con el Régimen General.

Para ello, el Proyecto contiene una habilitación legal al Gobierno para que, en su día, aborde determinados cambios de manera consensuada con los interlocutores sociales. Además de la posibilidad de crear en el futuro una prestación por cese de actividad —lo que guardaría más relación con el sistema de prestaciones por desempleo que con el de Seguridad Social, en sentido estricto—, se contemplan otros cambios en su mayoría dirigidos a determinados colectivos. En materia de cotización se habilita a la Ley para crear bases de cotización diferenciadas para los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como para establecer, en atención a las características personales o profesionales del trabajador, reducciones o bonificaciones en las bases de cotización o en las cuotas de Seguridad Social. En cuanto a la acción protectora, los trabajadores autónomos económicamente dependientes deberán incorporar obligatoriamente la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

También se incorpora la posibilidad de que pase a ser obligatorio el aseguramiento de la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional para algunas profesiones que registren una siniestralidad particularmente elevada. Unido a lo anterior, el Proyecto prevé la obligatoriedad de cotizar por la contingencia de incapacidad temporal por contingencias comunes para los trabajadores autónomos que no la tengan cubierta por estar afiliados a otro régimen de la Seguridad Social. Por último, se reconoce la posibilidad de jubi-

[139] Véase Dictamen del CES 15/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

lación anticipada para aquellos trabajadores autónomos que desarrollen una actividad tóxica, peligrosa o penosa, en las mismas condiciones previstas para el Régimen General.

*La incorporación de los autónomos del REASS al RETA*

En el caso del Régimen Especial Agrario, en los últimos años se han ido abordando diversas medidas parciales orientadas a la aproximación con el RETA[140]. En el último trimestre de 2006 se aprobó el Proyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos[141]. El Proyecto articula esa integración gradual en el RETA de los trabajadores por cuenta propia del REASS mediante la creación, dentro de aquél, del «Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios». Como particularidades del mismo cabe destacar que la base mínima de cotización se iguala a la del RETA, si bien estableciendo para aquélla un tipo de cotización inferior, cifrada en el 18,75 por 100. Asimismo, se reduce en un 30 por 100 la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria para los nuevos afiliados encuadrados en el Sistema Especial menores de 40 años, así como para los cónyuges o descendientes de un titular de explotación agraria.

El Proyecto da cumplimiento a las medidas contempladas en el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia, suscrito el 20 de octubre de 2005 por los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Agricultura, Pesca y Alimentación y los representantes de las organizaciones agrarias ASAJA, COAG y UPA. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social asumía en sus mismos tér-

[140] Entre ellas, cabe mencionar la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica, así como la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Esta última dio nueva redacción a la Disposición Adicional trigésima sexta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para establecer un nuevo sistema de cotización tendente a la aproximación con el RETA, aplicable a las nuevas incorporaciones a este régimen y al que podrían acogerse los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REASS con anterioridad al 1 de enero de 2004.

[141] Véase Dictamen del CES 13/2006, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

minos el compromiso adoptado en el marco de ese acuerdo por las organizaciones sectoriales.

*Medidas de Seguridad Social en la Ley de Igualdad*

Durante 2006 se ha gestado la elaboración de la Ley Orgánica de Igualdad entre hombres y mujeres, sobre cuyo Anteproyecto también se pronunció el CES[142]. Algunas de sus previsiones repercuten en el esquema actual de prestaciones del sistema de Seguridad Social. Entre ellas destacan por su novedad la creación de un nuevo subsidio no contributivo por maternidad, la ampliación de los periodos reconocidos como de cotización efectiva por razones vinculadas a las responsabilidades familiares o la introducción de un subsidio ligado a un nuevo permiso por paternidad independiente del de la madre (recuadro III-16).

RECUADRO III-16

## MEDIDAS DEL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD SOCIAL

**Requisitos para optar a la prestación por maternidad**. El periodo de cotización exigido pasa a ser, o bien 180 días dentro de los siete años (hasta ahora eran cinco) anteriores al momento de inicio del descanso, o bien —alternativa introducida por la Ley—365 días a lo largo de su vida laboral.

**Nuevo subsidio no contributivo por maternidad**: trabajadoras por cuenta ajena que reúnan todos los requisitos para acceder a la prestación por maternidad, salvo el periodo mínimo de cotización. La cuantía será la establecida para el subsidio por desempleo, en función de las responsabilidades familiares, durante 42 días naturales a contar desde el parto.

**Creación de un subsidio por paternidad**, independiente del de maternidad, para los trabajadores por cuenta ajena que disfruten de la nueva suspensión de contrato por nacimiento de hijo, adopción o acogimiento de menores (art. 48 bis del Estatuto de los Trabajadores) durante el tiempo que se encuentren en esa situación (ocho días ampliables en dos más en caso de parto múltiple a partir del segundo hijo). Consiste en un subsidio que se determina de la misma forma que el de maternidad y alcanza al 100 por 100 de la base reguladora. Requisitos: 180 días de cotización dentro de los siete años anteriores, o 365 días a lo largo de su vida laboral.

**Ampliación del subsidio por maternidad/paternidad.** En consonancia con la ampliación en dos semanas de estos permisos en los supuestos de hijo o hija con discapacidad, pudiendo hacer uso de esta ampliación, indistintamente, ambos progenitores.

**Prestación económica por riesgo durante la lactancia natural**, que se reconocerá por esta causa en los términos y condiciones previstos para la prestación económica por riesgo durante el embarazo y se extinguirá en el momento en que el hijo cumpla nueve meses.

**Excedencia por cuidado de cada hijo o menor acogido**. Se extiende a dos años (uno en la actualidad) el periodo considerado como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad. En el caso de familias numerosas, dicha consideración se extenderá a 30 meses o 36 meses según se trate de familia numerosa de categoría general o especial. La duración mínima de este periodo se ha reducido de 6 a 4 meses.

[142] Véase Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, con voto particular del Grupo Segundo.

RECUADRO III-16 *(continuación)*

**MEDIDAS DEL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Excedencia por cuidado de familiares** hasta segundo grado de consanguinidad: Se considerará como efectivamente cotizado el primer año en esta situación.

**Excedencia precedida por reducción de jornada** por lactancia, cuidado de menor de ocho años o persona con discapacidad: las cotizaciones realizadas durante la reducción de jornada se computarán incrementadas hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido sin reducción de jornada.

**Protección de los trabajadores contratados para la formación**. Se amplía la acción protectora de la Seguridad Social a las situaciones de maternidad y paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia.

**Periodos de cotización asimilados al parto**. Se reconocerán a las mujeres que no eran trabajadoras o funcionarias en el momento del parto y, por tanto, no cotizaron durante la baja por maternidad. A efectos de las pensiones contributivas de jubilación e incapacidad permanente de cualquier régimen de la Seguridad Social se computarán, a favor de la trabajadora solicitante, un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y 14 más por cada hijo a partir del segundo en caso de parto múltiple.

**Tránsito de la situación de maternidad/paternidad a la de desempleo** y viceversa. Se regula de manera que no se produzca descuento del periodo de percepción de la prestación por desempleo.

En el primer trimestre de 2006, el INSS gestionó 158.009 prestaciones por maternidad. De entre ellas, los supuestos en los que el padre era el beneficiario sumaban 2.547, cifra que apenas se elevó con respecto a 2005 (0'35 por 100 más casos).

### 8.2.2. **Principales magnitudes del sistema de Seguridad Social**

La Seguridad Social ha seguido mostrando en el año 2006 una situación financiera saneada, hasta el punto de haberse saldado con un superávit presupuestario del 1,2 por 100 del PIB, es decir, 11.681 millones de euros.

La ejecución del presupuesto de ingresos acumulados por la Tesorería General de la Seguridad Social y las Mutuas hasta el fin de diciembre de 2006 arroja un aumento del 8,8 por 100 de los ingresos, siendo un año más el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales, principal fuente de financiación del sistema, el responsable de esta positiva situación. Destacan así entre las operaciones corrientes, los derechos reconocidos por cotizaciones sociales sumaban 106.187,58 millones de euros, lo que representa un incremento relativo del 8,7 por 100. Por su parte, los ingresos correspondientes a transferencias corrientes del Estado ascendían a 8.309,17 millones

de euros, habiendo registrado un aumento del 6,1 por 100 con respecto a 2005. Otras fuentes de ingresos de menor magnitud, como los ingresos patrimoniales, se elevaron a 1.618,07 millones de euros (una variación del 38,3 por 100 sobre 2005), mientras las tasas y otros ingresos aportaron 1.007,61 millones de euros (4,5 por 100 de variación).

*Aumento de la afiliación y sus características*

La Seguridad Social cerró el ejercicio 2006 con un total de 18.915.407 afiliados en media mensual de diciembre, lo que refleja un incremento de 601.025 afiliados con respecto a la media mensual del año anterior o, lo que es lo mismo, el 3,28 por 100. Se trata de una tasa de crecimiento significativamente inferior a la registrada en el año anterior, lo que obedece fundamentalmente a la peculiaridad del año 2005, durante el cual se desarrolló el proceso de normalización de trabajadores extranjeros que dio lugar a la incorporación al sistema de más de medio millón de personas trabajadoras (564.720), contribuyendo con intensidad al llamativo aumento de la afiliación (5,79 por 100) registrado en dicho año. Descontando el efecto de la normalización en las cifras de afiliación de 2005 (lo que situaría el incremento interanual 2005/2004 en 3,08 por 100), la afiliación en 2006 apenas habría registrado un ligero aumento de dos décimas con respecto a dicho año.

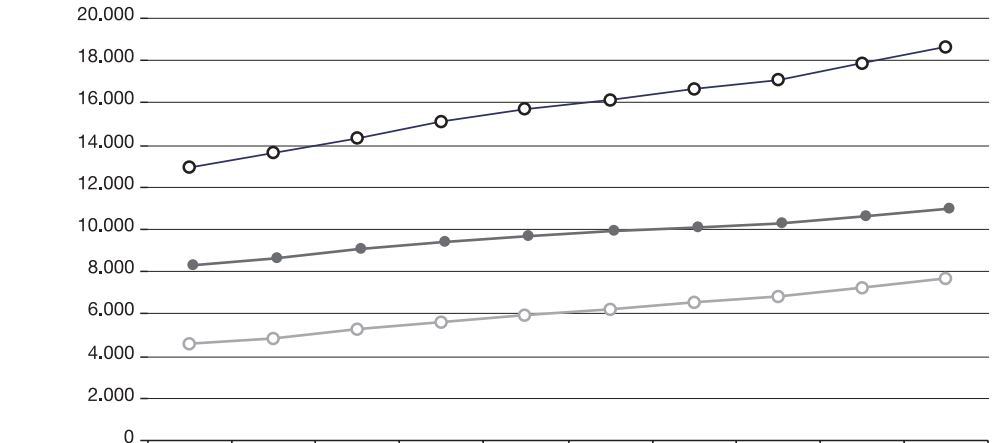
Como viene ocurriendo desde hace varios años, la intensidad del crecimiento de la afiliación ha sido mayor en el caso de las mujeres (4,52 por 100 en variación interanual a 31 de diciembre) que en el de los hombres (2,45 por 100). La distancia que separa a los sexos en términos de afiliación al sistema de Seguridad Social sigue siendo grande. No obstante, desde 1997, es decir, en menos de diez años, las mujeres han pasado de representar el 36 por 100 al 41,6 por 100 del total de afiliados ocupados (gráfico III-22). Mantener y reforzar este ritmo de incorporación de mujeres a la afiliación y favorecer su continuidad en el tiempo constituye, en el caso de España, un aspecto clave para mejorar la sostenibilidad del sistema coherente, además, con el objetivo de mejorar la tasa de actividad de las mujeres en el marco de la Estrategia revisada de Lisboa.

La distribución de los afiliados por regímenes confirma, un año más, la pérdida de efectivos de los regímenes especiales y la cada vez mayor concentración de la población trabajadora en los dos grandes regímenes, General y especial de trabajadores autónomos (RETA).

Por regímenes, el Régimen General, en el que cotiza el 76,5 por 100 del total, es también el que más aumentó su número de integrantes (4,52 por 100), seguido del RETA con un incremento 85.133 nuevos afiliados en media mensual (2,87 por 100). Los demás regímenes especiales perdieron afiliados en términos interanuales: el 4,25 por 100 y el 4,51 por 100 en el caso del Régimen Especial Agrario por cuenta ajena y agrario por cuenta propia, respectivamente; el 1,71 por 100 en el caso del Régimen Especial del Mar y el 7,52 por 100 en el caso del Régimen Especial del Carbón. El caso más llamativo es del Régimen Especial de Empleados de Hogar que, tras haber experimentado un incremento de efectivos sin precedentes como resultado de la normalización, pierde un 17,20 por 100 de personas afiliadas (62.960) en términos de evolución interanual de la afiliación mensual media.

GRÁFICO III-22

**EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EN ALTA, POR SEXO, 1997-2006**




| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 12.932,1 | 13.591,0 | 14.344,9 | 15.062,9 | 15.649,9 | 16.126,3 | 16.613,6 | 17.081,8 | 17.835,4 | 18.596,3 |
| Varones | 8.281,1 | 8.660,9 | 9.066,0 | 9.409,6 | 9.669,6 | 9.873,0 | 10.088,4 | 10.276,9 | 10.606,1 | 10.955,1 |
| Mujeres | 4.573,9 | 4.863,5 | 5.221,9 | 5.604,8 | 5.940,3 | 6.225,1 | 6.524,2 | 6.804,1 | 7.228,7 | 7.640,9 |

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

*Afiliación de extranjeros*

En cuanto a la composición y evolución de la afiliación, atendiendo a la nacionalidad de los afiliados, cabe señalar que[143] finalizada la normalización de extranjeros, éstos se han seguido incorporando a buen ritmo al sistema de Seguridad Social en el año 2006. En torno al 22,5 por 100 de las nuevas afiliaciones corresponde a trabajadores no nacionales. Al finalizar el año 2006 había 1.823.974 extranjeros afiliados a la Seguridad Social, el 80,7 por 100 procedente de países extracomunitarios (gráfico III-23). Sus principales países de procedencia son, en el caso de los no comunitarios, Ecuador (266.207), Marruecos (250.693), Rumanía (168.858) y Colombia (135.693).

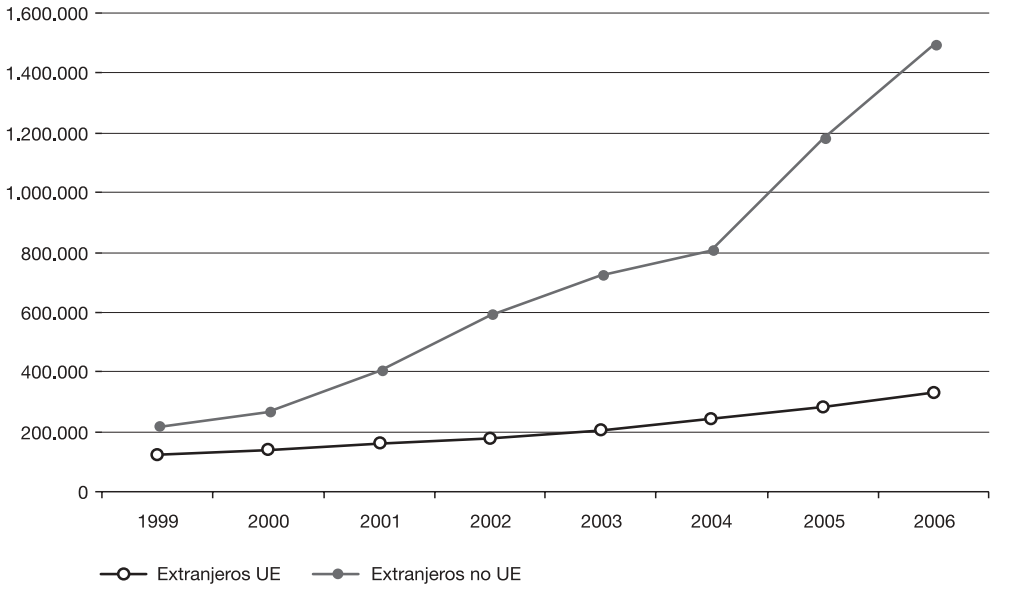
Aun siendo preponderante el peso de los ciudadanos no comunitarios, es destacable el acelerado ritmo de incorporación de ciudadanos de la Unión Europea a la afiliación: en el último año aumentaron el 23,3 por 100, mientras los no europeos lo hicieron en un 5 por 100. Entre los 10 nuevos países que entraron en la Unión Europea en 2004, sumaban 71.977 afiliados extranjeros en 2006, el 48,4 por 100 de ellos polacos. Previsiblemente, el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2007, acentuará la tendencia al crecimiento de la participación de ciudadanos comunitarios en la afiliación de la Seguridad Social, en especial cuando concluya la moratoria de dos años para la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores y el acceso al empleo en igualdad de condiciones que los españoles. La colonia de residentes de estos dos países superaba a principios de 2006 el medio millón de personas, mientras que las afiliaciones correspondientes se elevaban a finales de ese año ligeramente por encima de las doscientas mil (213.641).

La distribución por regímenes de los extranjeros difiere de la de los españoles, con una menor representación en el Régimen General (71,8 por 100 frente al 76,2 por 100 en el conjunto de la afiliación), consecuencia del mayor peso entre los extranjeros de la afiliación a los regímenes especiales de agricultura (5,4 por 100 de los extranjeros frente a 0,18 por 100 de la afiliación total) y Hogar (10,2 por 100 de personas extranjeras frente a 1,8 por 100), y una menor proporción de trabajadores extranjeros afiliados al RETA (9 por 100 frente a 16,6 por 100).

[143] Según la última explotación del Padrón municipal de habitantes del INE, revisadas a 1 de enero de 2006, residían en España 4,144 millones de extranjeros (el 9,3 por 100 de la población total).

GRÁFICO III-23

**EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EXTRANJEROS AL SISTEMA, POR PROCEDENCIA, 1999-2006**




Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Si se compara la distribución de los extranjeros y los españoles por grupos de cotización, también se observa una elevada concentración de los primeros, muy superior a la de los españoles, trabajando en las categorías profesionales caracterizadas por un bajo nivel de cualificación y bases de cotización inferiores. Esta concentración es especialmente acusada en el grupo de «mayores de 18 años sin cualificación/peones», en el que el porcentaje de trabajadores extranjeros clasificados dentro de esta categoría dobla con creces al de españoles. En sentido contrario, la proporción de extranjeros en los tres grupos de cotización a los que se asocia una mayor cualificación y responsabilidad (1 «ingenieros y licenciados», 2 «ingenieros técnicos y peritos» y 3 «jefes administrativos») se sitúa muy por debajo de la de los españoles. Estos datos responden a la «especialización productiva» de los extranjeros en el mercado de trabajo español[144], así como al

[144] Véase Memoria CES 2005, capítulo II.1.2.3.

todavía fuerte peso de los recién llegados en relación con los ya plenamente establecidos, en coherencia con la todavía corta trayectoria de España como país receptor de inmigración (gráfico III-24).

*Evolución del gasto en prestaciones*

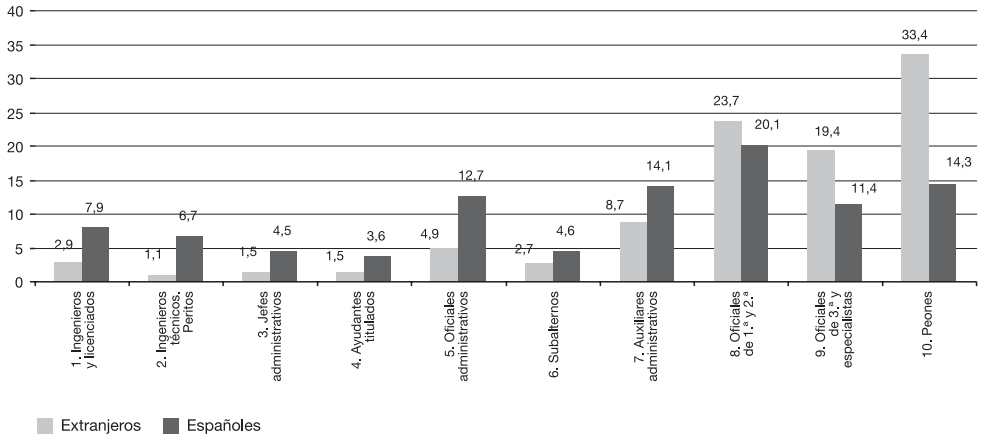
El principal impulsor del gasto en prestaciones de la Seguridad Social viene siendo el aumento registrado por la partida más importante, la de las pensiones contributivas, partida que en el presupuesto para 2006 ascendía a 80.098, 52 millones de euros, lo que representa el 7,72 por 100 del PIB. Según el avance de ejecución del presupuesto de gastos acumulado hasta el fin de diciembre, el gasto en pensiones contributivas creció un 6,9 por 100 con relación al mismo periodo del año anterior, siendo las pensiones contributivas de jubilación y viudedad el principal componente del gasto.

Como se expondrá en el siguiente apartado, a este aumento contribuyen el incremento de nuevas altas en jubilación y su mayor cuantía, unido a las mejoras en la acción protectora, en especial del efecto de la revalorización de las pensiones y la subida de las pensiones mínimas.

GRÁFICO III-24

**TRABAJADORES AFILIADOS Y EN ALTA LABORAL DEL RÉGIMEN GENERAL Y MINERÍA DEL CARBÓN POR GRUPO DE COTIZACIÓN, ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS**

(Porcentajes sobre el total de cada grupo de población )




Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, 2006*, medias anuales.

CUADRO III-23

**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LAS PRINCIPALES PRESTACIONES ECONÓMICAS, 2005-2006**

(Obligaciones reconocidas en el ejercicio. Millones de euros)

| Tipo de prestación | 2005 | 2006 | Increm.% |
|---|---|---|---|
| Pensiones contributivas | 68.967,00 | 73.741,00 | 6,9 |
| Invalidez | 8.346,34 | 8.933,73 | 7,0 |
| Jubilación | 45.482,15 | 48.860,00 | 7,4 |
| Viudedad | 13.937,89 | 14.691,61 | 5,4 |
| Orfandad | 1.001,93 | 1.048,84 | 4,7 |
| Favor de familiares | 199,64 | 207,62 | 4,0 |
| No contributivas | 1.848,77 | 1.905,31 | 3,1 |
| Invalidez | 842,40 | 871,09 | 3,4 |
| Jubilación | 1.006,37 | 1.034,22 | 2,8 |
| Prestaciones familiares | 900,33 | 935,20 | 3,9 |
| Otras | 145,25 | 137,34 | -5,4 |
| Otras prestaciones | 8.274,97 | 8.999,82 | 8,8 |
| Incapacidad temporal | 6.427,26 | 6.942,70 | 8,0 |
| Maternidad y riesgo durante el emba | 1.303,42 | 1.475,46 | 13,2 |
| Otros subsidios y prestaciones | 544,29 | 581,66 | 6,8 |

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Intervención General de la Seguridad Social. *Ejecución del presupuesto de gastos. Ejercicio 2006* acumulado hasta fin del mes de diciembre. Agregado de entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de AT y EP de la Seguridad Social.

*Evolución de las pensiones no contribuitivas*

El apartado de pensiones no contributivas mantiene una evolución constante, habiendo crecido un 3,1 por 100 en conjunto, con un peso preponderante de las pensiones no contributivas de jubilación, seguidas de las prestaciones familiares (subsidio por hijo a cargo menor de 18 años con o sin minusvalía y asignaciones de pago único por nacimiento de tercer hijo y parto múltiple), y de las pensiones de invalidez. En los últimos años la cifra de perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez está estabilizada en torno a los 475.000 pensionistas de la Seguridad Social. En cuanto a los beneficiarios de prestaciones familiares, la tendencia desde hace varios años arroja una disminución de los beneficiarios por hijos de afiliados menores de 18 años, junto a un aumento de los beneficiarios hijos de no afiliados, así como los de hijos con discapacidad (que no están sujetas a límite de ingresos). En julio de 2006 había un total de 982.212 beneficiarios de prestaciones familiares de pago periódico (435.527 hijos de afiliados; 324.277 hijos de no afiliados y 222.408 hijos con discapacidad). Cabe recordar que en 2006 las prestaciones por hijos a cargo mayores de 18 años con discapacidad se igualaron al importe mensual de las pensiones no contributivas. Sin embargo, el resto de las prestaciones por hijo a cargo no se actua-

liza desde el año 2000. El descenso del 5,4 por 100 en el apartado de «otras» refleja sobre todo la disminución de perceptores de las extinguidas pensiones de la LISMI (54,989 en 2006), mostrando una disminución del gasto.

*Otras prestaciones*

En el apartado de otras prestaciones aumenta un 8 por 100 la incapacidad temporal, incremento algo menor que el mostrado en años anteriores, que refleja el efecto de las medidas adoptadas en los últimos años, que han incidido en la tramitación y control de esta prestación. Durante los últimos años se han abordado diversas modificaciones en la tramitación y control de las situaciones de incapacidad temporal. Entre las más recientes, cabe recordar las adoptadas en la Ley 30/2005[145], de Presupuestos Generales del Estado para 2006, así como los convenios suscritos con las comunidades autónomas para la cooperación con los Servicios de Salud para el control de esta prestación. En esta línea, en 2006 se han suscrito convenios específicos de control de las patologías más prevalentes con algunas comunidades autónomas. En torno al 6,2 por 100 de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social se encuentran, en media, de baja por incapacidad temporal[146]. Cabe recordar, no obstante, la multiplicidad de factores que intervienen en el incremento del gasto en incapacidad temporal, al margen de los que son susceptibles de control, entre los que cabe mencionar la intensidad de la creación de empleo y la afiliación en los últimos años, con el consiguiente incremento de la población trabajadora; el aumento de las bases medias de cotización; las mejoras en la acción protectora dispensada por algunos regímenes especiales y el propio envejecimiento de la población activa.

También es reseñable el incremento mostrado por las prestaciones de maternidad y riesgo durante el embarazo, un 13,2 por 100, en

[145] Con el fin de llevar a cabo un mayor control sobre las situaciones de IT y contribuir a la contención del gasto en esta prestación, la Disposición adicional cuadragésima octava de esta norma había modificado el artículo 128.1.a) del TRLGSS, declarando la competencia exclusiva del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para, una vez agotado el plazo de doce meses de IT, reconocer la situación de prórroga expresa con el límite de seis meses más, o para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente, o bien para emitir el alta médica. También se declaraba al INSS como único competente para determinar los efectos económicos de una nueva baja por recaída antes del transcurso de seis meses tras la anterior alta médica por la misma o similar patología.

[146] Según Memoria explicativa adjunta a la solicitud de Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social.

consonancia con el aumento de expedientes tramitados como consecuencia del ligero repunte de la natalidad y del incremento de la afiliación de mujeres al sistema. Esta partida tenderá a aumentar en los próximos años como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, que contempla la creación de nuevos subsidios en determinados supuestos

*Situación del Fondo de Reserva*

El resultado positivo del saldo entre ingresos y gastos del sistema se ha aplicado a la dotación del Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Pacto de Toledo (Recomendación Segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como de los acuerdos en materia de protección social suscritos con los agentes sociales. El saldo del Fondo a 31 de diciembre de 2006 serviría para pagar siete meses de la nómina de pensiones, representando su importe el 3, 64 por 100 del PIB (cuadro III-24).

Lógicamente, el Fondo de Reserva constituye un instrumento fundamental, aunque no el único, para garantizar la viabilidad del sistema. A este fin contribuyen también todas las medidas e iniciativas que se vienen adoptando en los últimos años en el sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-24

**SITUACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

(Millones de euros)

| Fondo de Reserva de la Seguridad Social | Millones de euros |
|---|---|
| Dotación por año | |
| 2000 | 601,01 |
| 2001 | 1.803,05 |
| 2002 | 3.575,00 |
| 2003 | 5.493,86 |
| 2004 | 6.700,00 |
| 2005 | 7.000,00 |
| 2006 | 7.500,00 |
| Total dotaciones | 32.672,92 |
| Excedentes de Mutuas de Accidentes de Enfermedades | 66,92 |
| Rendimientos netos generados a 31 de diciembre de 2006 | 3.139,41 |
| **Total Fondo (31/12/2006)** | **35.879,25** |

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Evolución, actuaciones del año 2006 y situación a 31-12-2006. Informe a las Cortes Generales.*

### 8.2.3. **Sistema de pensiones**

Además de las normas que, en cada momento, determinan el derecho y el alcance de la acción protectora, la estructura demográfica de la población y su relación con la Seguridad Social en términos de afiliación, cotización y percepción de prestaciones, son factores que influyen decisivamente en la situación y perspectivas del sistema de pensiones.

#### *Condicionantes demográficos*

A finales de 2006 había en España un total de 7.499.208 perceptores de pensiones contributivas de la Seguridad Social, considerando todas las clases de pensión vitalicia, es decir, la incapacidad permanente, la jubilación, la orfandad y la pensión en favor de familiares. El total de pensiones en vigor a dicha fecha era de 8.231.379, superior a la cantidad referida de perceptores, debido a la posibilidad de concurrencia de dos o más pensiones en una misma persona beneficiaria.

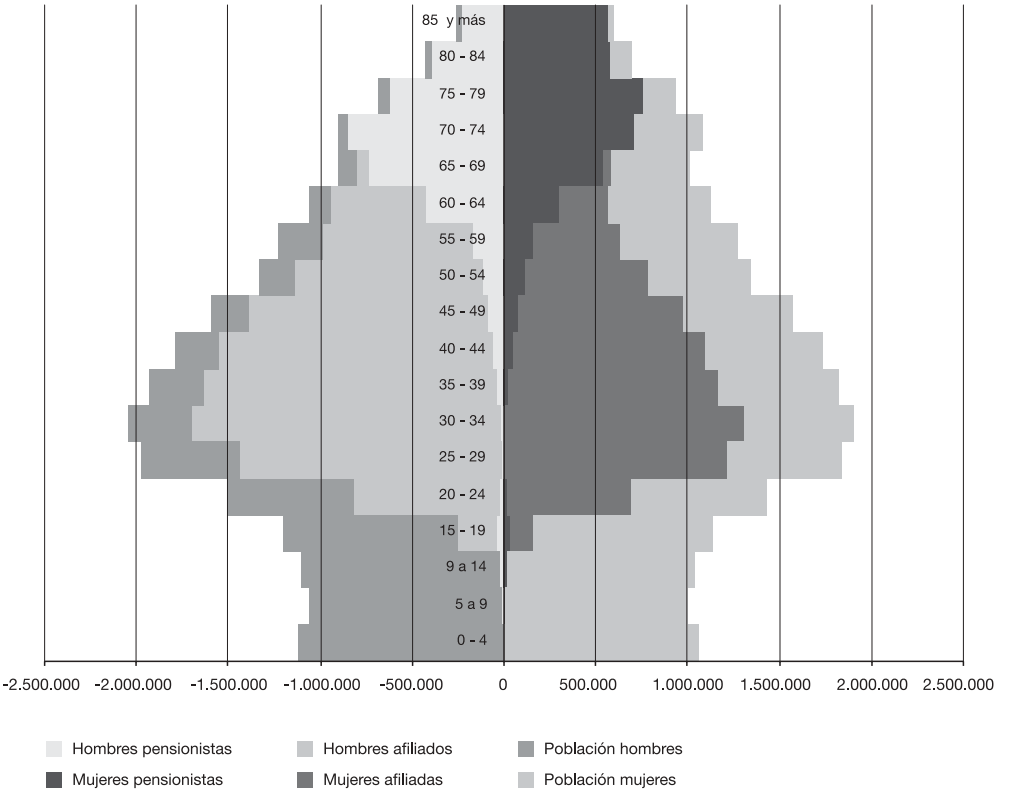
La estructura de la población en relación a su situación a efectos de Seguridad Social refleja claramente el momento demográfico actual: el 41,6 por 100 de la población se encuentra afiliada y en situación de alta en la Seguridad Social, mientras que el 18,4 por 100 es pensionista. El resto se encuadra en diferentes situaciones de inactividad, incluyendo los menores dependientes (gráfico III-25).

*La inmigración engrosa la generación del* baby boom

La mayor parte del colectivo de personas afiliadas y en alta lo componen las edades centrales. La mayor intensidad del fenómeno del *baby boom* en España y su prolongación en el tiempo redundan en una estructura demográfica algo más joven que en el resto de los países. El considerable tamaño de las cohortes que ahora tienen entre 25 y 45 años y, especialmente la más amplia de ellas, que se encuentra entre los 30 y 34 años, contribuye mediante sus aportaciones actuales a la financiación de las pensiones en vigor. Precisamente estos grupos de población están engrosando aún más por medio de la llegada de inmigrantes: el 57 por 100 de los extranjeros no comunitarios tienen entre 20 y 40 años. El momento decisivo para probar la consistencia de las medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del sistema se producirá a partir del año 2020, cuando los componentes de esta generación comiencen a cursar alta en jubilación.

GRÁFICO III-25

**ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN, POR SEXO, GRUPOS DE EDAD Y RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL, 2006**




Fuentes: INE, *Explotación del padrón de habitantes* y Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

También las cohortes de menor edad se están nutriendo tanto del nacimiento de hijos de inmigrantes —que representaba ya en 2005 el 17 por 100 del total de nacimientos— como de la llegada de menores por la vía de las reagrupaciones familiares. Sin embargo, el aumento en las cohortes más jóvenes (de menores de 14 años) no llega a compensar el intenso descenso de la natalidad registrado en los últimos 30 años: la media de hijos por mujer en 2005 era de 1,3 hijos, la mitad de los que tenían sus madres en 1975: 2,8 hijos por mujer. A medio plazo, no parece que esta tendencia vaya a invertirse sustancialmente, pues el repunte registrado desde 1999 es muy

suave y todo apunta a que la algo más elevada tasa de fecundidad de las mujeres extranjeras tiende a situarse al mismo nivel que la de las mujeres autóctonas. La inmigración, por tanto, puede que retrase las consecuencias del proceso de envejecimiento, pero no sólo no lo frena, sino que, tarde o temprano, se incorpora al mismo.

*Hay margen de aumento de la afiliación de mujeres y jóvenes*

Por otro lado, en la relación de la población con la Seguridad Social se pueden apreciar notables diferencias por sexo y por cohorte. Hay varios rasgos que sobresalen especialmente, que son coherentes con la dinámica de la actividad y la ocupación que se ha descrito en el capítulo II. Por una parte, sobresale la gran distancia, de casi 20 puntos, que separa la tasa de afiliación de las mujeres (48,3 por 100) de la de los hombres (66,1 por 100) con respecto a la población total de cada sexo, si bien se observa un ligero acercamiento en las edades más jóvenes. Pero precisamente estas últimas, considerando como tales las inferiores a 30 años, destacan por su bajo nivel de afiliación, reflejando el retraso en la edad de incorporación al mercado laboral, como consecuencia de la prolongación de los ciclos formativos, así como de las dificultades de encontrar un primer empleo, pese a la mejora experimentada por el empleo en su conjunto.

*Pensionistas más longevos*

Dentro del grupo que compone el 80 por 100 de la población pensionista —el de mayores de 65 años— destaca la creciente presencia de los más longevos. Con 971.405 pensionistas mayores de 85 años a 1 de enero de 2007, el sistema ronda casi el millón de perceptores de esta edad, un 6,2 por 100 más que en la misma fecha del año anterior. En total, los perceptores mayores de 80 años suman 2.111.606. La esperanza de vida a los 65 años —o, lo que es lo mismo, la expectativa de duración de la situación de pensionista— se sitúa en torno a los 20,8 años para las mujeres y 16,9 años para los hombres. Debido a esta situación más ventajosa de las mujeres, la proporción de estas últimas entre los pensionistas mayores de 65 años (51,2 por 100) se acrecienta a medida que aumenta la edad de las cohortes, hasta el punto de que en el grupo de pensionistas mayores de 85 años, el 72,5 por 100 son mujeres.

### *Panorámica de las pensiones*

La distribución del número de pensiones por clases no presenta en 2006 variaciones significativas con respecto a años anteriores. El

58,8 por 100 de las pensiones en vigor eran de jubilación, el 26, 8 por 100 de viudedad, el 10,6 por 100 de incapacidad permanente y el 0,5 por 100 en favor de familiares. Se sigue manifestando la diferente distribución de las pensiones entre hombres y mujeres, de manera que el 38,4 por 100 de los hombres pensionistas reciben la prestación de jubilación, este porcentaje desciende al 20,5 por 100 en el caso de las mujeres. En cambio, el 25 por 100 de las mujeres pensionistas son perceptoras de la pensión de viudedad, frente a tan sólo el 1,8 por 100 de los varones pensionistas. Esta desigual distribución es consecuencia, como es sabido, de las distintas trayectorias laborales de hombres y mujeres, con la menor y más tardía incorporación al mercado laboral de estas últimas —que se refleja en su menor generación de carreras de cotización y, consecuentemente, menor presencia en jubilación—, unido a la diferencia en la esperanza de vida de hombres y mujeres, a favor de estas últimas, que se traduce en la mayor frecuencia de situaciones de viudedad entre las mujeres.

En conjunto, el número de pensiones contributivas en vigor ha crecido en 2006 menos que el año anterior, el 1,5 por 100, incremento que, en el caso de las de jubilación ha sido del 1,4 por 100. En cambio, la cuantía media ha aumentado el 5,7 por 100, situándose en 647,3 euros al mes, siendo las pensiones de incapacidad per-

CUADRO III-25

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y CUANTÍA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR, POR CLASES**

(Media anual en miles e incremento interanual en porcentajes)

| Años | Total | | I. permanente | | Jubilalción | | Viudedad | | Orfandad | | F. familiares | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media |
| 2002 | 7.793,8 | 519,4 | 795,0 | 606,0 | 4.592,0 | 592,3 | 2.091,8 | 370,1 | 272,9 | 220,4 | 42,1 | 280,6 |
| 2003 | 7.855,8 | 550,4 | 806,7 | 641,2 | 4.617,0 | 625,3 | 2.121,9 | 398,0 | 268,6 | 234,3 | 41,6 | 302,8 |
| 2004 | 7.920,7 | 581,6 | 828,1 | 671,2 | 4.634,7 | 654,9 | 2.153,6 | 434,3 | 263,9 | 252,3 | 40,5 | 331,4 |
| 2005 | 8.107,3 | 612,1 | 845,7 | 702,7 | 4.778,0 | 688,7 | 2.183,4 | 454,9 | 260,7 | 271,4 | 39,6 | 354,8 |
| 2006 | 8.231,4 | 647,3 | 878,3 | 736,6 | 4.843,5 | 729,3 | 2.212,5 | 478,8 | 258,4 | 287,9 | 38,7 | 379,7 |
| Inc. interanual | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media | Número | P. media |
| 2003/2002 | 0,8 | 6,0 | 1,5 | 5,8 | 0,5 | 5,6 | 1,4 | 7,5 | -1,6 | 6,3 | -1,3 | 7,9 |
| 2004/2003 | 0,8 | 5,7 | 2,7 | 4,7 | 0,4 | 4,7 | 1,5 | 9,1 | -1,7 | 7,7 | -2,6 | 9,5 |
| 2005/2004 | 2,4 | 5,3 | 2,1 | 4,7 | 3,1 | 5,2 | 1,4 | 4,7 | -1,2 | 7,6 | -2,3 | 7,1 |
| 2006/2005 | 1,5 | 5,7 | 3,9 | 4,8 | 1,4 | 5,9 | 1,3 | 5,3 | -0,9 | 6,1 | -2,2 | 7,0 |

Fuente: MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2007, *Informe Económico y Financiero*. Para 2006, datos facilitados por el INSS.

manente las de mayor cuantía media, seguidas por las de jubilación. Las cuantías más altas de pensión corresponden a la jubilación anticipada sin coeficiente reductor (1.468 euros/mes), seguida de la jubilación especial a los 64 años (1.351,79 euros/mes) y la jubilación parcial (1.347,3 euros/mes).

*Crecen las pensiones con complemento por mínimos*

En el otro extremo, en julio de 2006 había 2.212.562 pensiones con complementos a mínimos, el 27 por 100 del total de pensiones en vigor, por no alcanzar la cuantía de la pensión mínima[147]. Como consecuencia del incremento de la cuantía de las pensiones mínimas por encima del IPC, se ha producido un nuevo incremento del número de pensiones en vigor que perciben complemento por mínimos, con el consiguiente efecto en el importe del gasto asociado que, hay que recordar, sigue estando financiado en buena parte con cargo a cotizaciones sociales. Esta tendencia puede poner en cuestión la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado[148] para cumplir el compromiso de alcanzar la plena financiación de los complementos a mínimos en el plazo establecido.

CUADRO III-26

**DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR**

(Nómina de diciembre, millones de euros)

| Conceptos | 2000 | 2001 | Inc. % 01-00 | 2002 | Inc. % 02-01 | 2003 | Inc. % 03-02 | 2004 | Inc. % 04-03 | 2005 | Inc. % 06-05 | 2006* | Inc. % 2006-2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensión inicial | 2.183,5 | 2.306,88 | 5,7 | 2.455,6 | 6,4 | 2.629,6 | 7,1 | 2.835,0 | 7,8 | 3.048,6 | 7,5 | 3.187,8 | 4,6 |
| Revalorizaciones | 1.138,9 | 1.242,55 | 9,1 | 1.296,9 | 4,4 | 1.400,2 | 8,0 | 1.486,6 | 6,2 | 1.601,5 | 7,7 | 1.721,5 | 7,5 |
| Compl. mínimos | 280,4 | 290,43 | 3,6 | 289,8 | -0,2 | 288,8 | -0,4 | 276,6 | -4,2 | 304,5 | 10,1 | 342,4 | 12,5 |
| **Total** | **3.602,8** | **3.839,86** | **6,6** | **4.042,3** | **5,3** | **4.318,6** | **6,8** | **4.598,2** | **6,5** | **4.954,5** | **7,8** | **5.251,7** | **6,0** |

* Los datos de 2006 se refieren a la nómina de julio.

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Informe económico-financiero, Anexo al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social.

[147] En jubilación y viudedad esta cuantía era de 6.537,72 euros/año, sin cónyuge a cargo.

[148] Las aportaciones del Estado se incrementan anualmente a razón de 300 millones de euros/año, de manera que en 2006 supusieron 1.506 millones de euros, lo que representa en torno a una tercera parte del total del gasto en complementos a mínimos, estando el resto de la financiación a cargo de cotizaciones sociales.

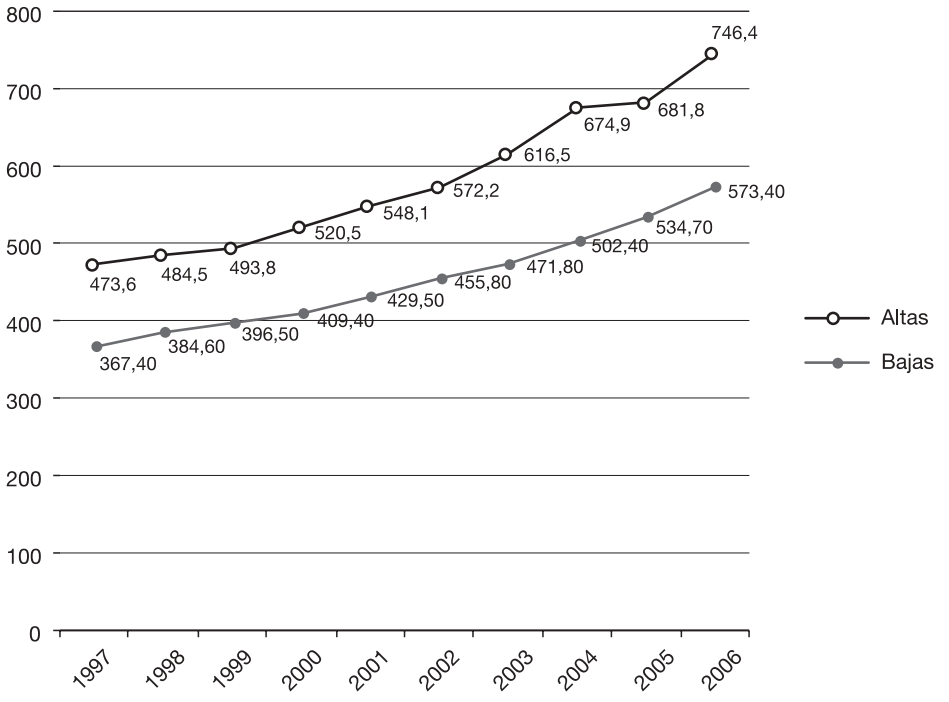
El Régimen General cuenta con un 19 por 100 de situaciones de pensión que perciben complemento por mínimos. En el Régimen Especial de Autónomos, la proporción se eleva al 35,9 por 100. La mayor proporción de complementos por mínimos se da en el Régimen especial de empleados de Hogar (55 por 100 de los pensionistas), consecuencia de la combinación de cotización por bases mínimas durante un números reducido de años, lo que ocurre también en el siguiente Régimen que más complementos por mínimos percibe: el agrario, tanto por cuenta ajena (51,8 por 100) como propia (45 por 100). En este último Régimen, sin embargo, como ya se ha mencionado, se encuentra en marcha un proceso de aproximación gradual a la cotización del Régimen Especial de Autónomos.

El diferencial entre las nuevas altas en pensión y las bajas, denominado «efecto sustitución», merece especial consideración. En 2006, la pensión media de las bajas se situaba en 573,4 euros/mes, mientras que la de las altas se elevaba a 746 euros/mes, aunque existen diferencias sustanciales por regímenes y clase de pensión (gráfico III-26). La evolución a lo largo del tiempo refleja el progresivo incremento de la pensión media de las nuevas altas, reflejo de un cúmulo de cambios socioeconómicos en los últimos 35 años, que han cambiado el panorama del tejido productivo, la estructura ocupacional y los niveles formativos de la población trabajadora. También destaca el incremento de la media de las bajas, como resultado de las revalorizaciones y mejoras en la acción protectora.

*Jubilación*

En términos de evolución, si el periodo 2001-2004 estuvo caracterizado por un menor crecimiento de las pensiones de jubilación debido al menor número de altas producidas por las generaciones de nacidos en la guerra civil, en el año 2005 se produjo un repunte del 3,4 por 100, mientras que en 2006 se produce un discreto aumento del 1,5 por 100 en el número medio de pensiones de jubilación en vigor. La razón de este crecimiento contenido en 2006 estriba en que el volumen de nuevas altas en jubilación en el año 2006 (235,1 miles) fue inferior al de 2005 (265,30), debido a que, tras el brusco repunte de 1940, la natalidad fue algo menor en 1941, año de nacimiento de las personas que alcanzaron los 65 años en 2006. También las bajas en jubilación (215,8 miles) fueron inferiores a las del año anterior (226,1 miles). Las cohortes nacidas a partir de 1942 comenzaron a ser progresivamente más abundantes, por lo que es previsible que a partir de 2007 se intensifique el crecimiento del número de nuevas altas en jubilación.

GRÁFICO III-26
**EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA**




Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Mención especial merece la evolución de la jubilación anticipada, que ha vuelto a experimentar en 2006 un importante aumento (cuadro III-27). De sus distintas modalidades, la jubilación parcial muestra una preocupante tendencia creciente: tan sólo en 2006 registró un 33 por 100 de aumento, representando ya el 28,3 por 100 del total de jubilaciones anticipadas y el 13 por 100 del total de altas en jubilación. El objetivo inicialmente previsto con la creación de esta figura era facilitar la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores, al tiempo que una transición gradual y flexible a la jubilación. Como sugiere el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, la realidad se ha podido desviar por otros cauces, que hacen

CUADRO III-27

**NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN. TOTAL SISTEMA**

(Excluido SOVI)

| Clases | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % |
| Jubilación anticipada | 76.292 | 43,8 | 86.265 | 49,6 | 89.667 | 42,0 | 98.350 | 46,5 |
| –Con coeficiente reductor | 57.228 | 32,9 | 58.740 | 33,8 | 57.609 | 27,0 | 59.655 | 28,2 |
| =<60años | 30.504 | 17,5 | 28.767 | 16,5 | 27.727 | 13,0 | 14.736 | 12,4 |
| 61 años | 6.419 | 3,7 | 7.850 | 4,5 | 8.145 | 3,8 | 4.963 | 4,2 |
| 62 años | 7.226 | 4,2 | 7.098 | 4,1 | 8.058 | 3,8 | 4.980 | 4,2 |
| 63 años | 8.171 | 4,7 | 7.273 | 4,2 | 7.190 | 3,4 | 4.634 | 3,9 |
| 64 años | 4.908 | 2,8 | 7.752 | 4,5 | 6.489 | 3,0 | 3.641 | 3,1 |
| –Sin coeficiente reductor | 3.398 | 2,0 | 4.491 | 2,6 | 4.943 | 2,3 | 4.834 | 2,3 |
| –Especial a los 64 años | 4.799 | 2,8 | 7.294 | 4,2 | 6.187 | 2,9 | 6.052 | 2,9 |
| –Parcial | 10.867 | 6,2 | 15.740 | 9,1 | 20.928 | 9,8 | 27.809 | 13,1 |
| Jubilación >=65 años | 97.788 | 56,2 | 87.710 | 50,4 | 123.839 | 58,0 | 113.311 | 53,5 |
| **Total jubilaciones** | **174.080** | **100,0** | **173.975** | **100,0** | **213.506** | **100,0** | **211.661** | **100,0** |

Los datos desagregados por edades (en cursiva) se refieren a las altas causadas hasta julio de 2006.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

necesaria una modificación legal de esta figura, tal y como se lleva a cabo en el Proyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social. En efecto, la jubilación parcial ha podido estar utilizándose para renovar plantillas o para acceder a una situación semejante a la jubilación anticipada, pero sin la penalización de los coeficientes reductores. Más del 98 por 100 de los jubilados parciales acceden con 60 años; prácticamente la totalidad se acogen a la reducción de jornada máxima permitida (85 por 100); el 83,6 por 100 tienen 35 o más años cotizados y cuentan con una base reguladora alta (1.613 euros) en media, lo que redunda en que la cuantía de su jubilación parcial sea superior a la media de los jubilados mayores de 65 años.

Tras las pensiones de jubilación, las de viudedad son las que mayor volumen de pensionistas representan. La evolución de las pensiones de viudedad mantiene un ritmo constante, mostrando un incremento del 1,3 por 100 el último año. Es reseñable la circunstancia de que esta prestación cada vez procede en mayor medida de pensionistas de jubilación, de manera que la mayor longevidad de los causantes hace que la edad de las personas beneficiarias en el momento del alta sea cada vez más elevada: una media de 70,1 años en 2005.

La incapacidad permanente representa el 10,6 por 100 de las pensiones, siendo la modalidad que mayores incrementos viene regis-

trando. Sin embargo, se observa una ligera disminución de la tasa bruta de incidencia, que entre 2000 y 2005 ha pasado de 4,4 a 4,1 por 1.000 trabajadores, si bien siguen existiendo tasas elevadas en algunos regímenes especiales, especialmente en el Régimen Especial Agrario por cuenta propia (12,0). Las mayores tasas de invalidez corresponden a mayores de 55 años (el 45,5 por 100 de las altas en 2005 se produce a partir de esa edad), situándose en 50,9 años la edad media del total de altas de incapacidad permanente.

### 8.3. Previsión social complementaria

En el marco del método abierto de coordinación de la protección social y la inclusión social, complementario de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, la situación y perspectivas de la previsión social complementaria en los distintos países se revisan en el marco del cumplimiento de los objetivos de adecuación, sostenibilidad y modernización de los sistemas de pensiones. Los informes de seguimiento de este proceso permiten constatar una situación muy desigual en el desarrollo, modelos y nivel de cobertura de la previsión social complementaria. Aunque en los próximos años se espera un crecimiento de la importancia de las pensiones privadas, salvo en unos pocos Estados miembros, las pensiones públicas basadas en el sistema de reparto seguirán siendo la principal fuente de ingresos de los pensionistas, lo que permitirá a los Estados miembros garantizar los principios de solidaridad y redistribución necesarios para proporcionar ingresos adecuados en la vejez a toda la población.

El debate subyacente a las reformas adoptadas por algunos países proviene de la circunstancia de que, cuando la adhesión a los instrumentos de previsión social complementaria se fundan exclusivamente sobre la base de la voluntariedad, generalmente los contratan sólo personas de altos ingresos, lo que puede agudizar las desigualdades en la vejez. El seguimiento y la regulación de los instrumentos de previsión social complementaria constituye una importante y compleja obligación de las autoridades públicas. Las recomendaciones de las instituciones europeas en este ámbito se refieren a la necesidad de realizar por los Estados miembros un seguimiento del desarrollo actual de la previsión social complementaria, evaluando los niveles de cobertura y prestaciones y la distribución de sus partícipes considerando su edad y estatus socio-

económico, garantizando los organismos de supervisión la transparencia y la buena gestión financiera.[149]

*Novedades en la Ley del IRPF*

En España, las principales novedades normativas en materia de previsión social complementaria se han producido en el ámbito de la regulación de su fiscalidad, a través de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La Ley crea una nueva modalidad de seguro colectivo, denominada «planes de previsión social empresarial», que podrá cubrir los riesgos de jubilación, incapacidad permanente, fallecimiento y dependencia severa o gran dependencia. Se trata de una figura que combina las características de los contratos de seguro colectivo, con algunos requisitos aplicables hasta ahora a los planes de pensiones de empleo.

Además, se modifica sustancialmente el tratamiento fiscal de las aportaciones y prestaciones de los sistemas de previsión social complementaria. Entre otras novedades, se reducen los límites de las aportaciones máximas, manteniendo un límite superior para los mayores de 50 años, y se suprime el doble límite existente para las contribuciones empresariales a sistemas de empleo y para las aportaciones individuales; se incentiva el cobro de las prestaciones en forma de renta, al eliminar la reducción del 40 por 100 que se aplicaba en caso de percepción de la prestación en pago único y se vuelve a establecer un porcentaje máximo de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas, como límite de reducción en la base imponible.

Asimismo, la reforma posibilita la movilización de derechos entre los distintos instrumentos de previsión social complementaria, siempre que exista homogeneidad en su tratamiento fiscal y sus características jurídicas, técnicas y financieras.

*Desarrollo de distintos instrumentos*

En el año 2006, la previsión social complementaria ha continuado aumentando, si bien a un ritmo inferior al de años anteriores, lo que contrasta con el notorio incremento de la población ocupada y la pauta general de envejecimiento de la población. El número de par-

[149] Comisión Europea, Anexos al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2006: Informe de síntesis sobre la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones, COM (2006) 62 final y SEC (2006) 304.

tícipes en planes de pensiones aumentó el 7 por 100, un crecimiento inferior al de los dos años anteriores —que, en todo caso cabe calificar de excepcionales por el engrosamiento que produjo en el número de partícipes la suscripción del Plan de pensiones de la Administración General del Estado, al que siguieron los de las Administraciones autonómicas—, pero también al del año 2003, en que se registró un aumento del 10 por 100. El volumen de planes de pensiones registrados a 31 de diciembre de 2006, era de 3.286, lo que representa un aumento del 2 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. Así, aunque los planes de empleo representan la mayor proporción (58 por 100) de los registrados, el número de planes del sistema individual ha crecido más (cuadro III-28). El aumento de más del 10 por 100 en su volumen de partícipes en 2006 es responsable de la práctica totalidad del crecimiento del sector en el año, puesto que los partícipes de los planes de empleo han registrado incluso un ligero retroceso, tras el impulso logrado en los dos años anteriores con la fuerte incorporación de empleados y funcionarios públicos que supuso la ya mencionada creación hace dos años del Plan de pensiones de la Administración pública.

CUADRO III-28

**NÚMERO DE PLANES INSCRITOS Y NÚMERO DE PARTÍCIPES, 2002-2006**

| Planes de pensiones | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Planes de empleo** | | | | | |
| Núm. de planes inscritos | 1.683 | 1.787 | 1.860 | 1.884 | 1.913 |
| Partícipes | 647.316 | 711.561 | 1.263.643 | 1.795.803 | 1.721.944 |
| **Planes Asociados** | | | | | |
| Núm. de planes inscritos | 240 | 243 | 242 | 240 | 234 |
| Partícipes | 122.142 | 133.942 | 107.355 | 91.709 | 92.418 |
| **Planes Individuales** | | | | | |
| Núm. de planes inscritos | 852 | 918 | 1.018 | 1.092 | 1.142 |
| Partícipes | 5.735.686 | 6.339.518 | 6.931.740 | 7.561.610 | 8.309.859 |
| **Total** | | | | | |
| Núm. de planes inscritos | 2.775 | 2.948 | 3.120 | 3.216 | 3.289 |
| Partícipes | 6.505.144 | 7.185.021 | 8.302.738 | 9.449.122 | 10.124.221 |

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Planes y Fondos de Pensiones: Informe Estadístico, 2006.*

Un aspecto de particular relevancia es el de la cuantía de las aportaciones realizadas a los planes de pensiones que en el año 2006, siguiendo la tónica de años anteriores, no alcanzaban los 900 euros anuales en el 78,9 por 100 de los casos, representando únicamente el 7,4 por 100 los supuestos de aportaciones superiores a 3.000 euros anuales.

## 9. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Los servicios sociales ocupan un lugar importante en la protección social y la economía europeas por su contribución a varios objetivos y valores esenciales de la Comunidad, como la mejora de las condiciones de vida y salud, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, así como la inclusión social. Sin embargo, de acuerdo con el Derecho comunitario, no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general. No obstante, para la Comisión Europea[150] su modernización constituye en la actualidad uno de los principales retos en la Unión Europa y su enorme potencial de creación de empleo los hacen parte integrante de la estrategia de Lisboa.

Aunque existe una gran variabilidad en la organización de los servicios sociales a lo largo de la Unión, todos los estados miembros se encuentran en pleno proceso de modernización de sus sistemas, con la vista puesta en lograr el necesario equilibrio entre la universalidad de la atención, la calidad y la sostenibilidad financiera. Dicho proceso se caracteriza a grandes rasgos por la introducción de métodos de evaluación comparativa, controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión, la descentralización de la organización de los servicios hacia los niveles local o regional, la externalización de las áreas del sector público hacia el privado y el desarrollo de colaboraciones público-privadas institucionalizadas, con el recurso a la cofinanciación de los usuarios.

El sector de los servicios sociales en España se encuentra en un momento decisivo tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de

[150] Comisión Europea sobre Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea, COM (2006) 177 final.

diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, sobre la que el CES emitió dictamen[151]. Aunque los servicios sociales despliegan su actividad hacia una gran variedad de objetivos, es preponderante la atención que dedican a las personas de edad avanzada y a personas con discapacidad, principales colectivos potencialmente beneficiarios del derecho a la atención en situaciones de dependencia. Conforme a las previsiones de la nueva norma, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en España. Ello justifica la oportunidad de considerar en este apartado cuál es la situación de partida y las perspectivas de desarrollo del sector de los servicios sociales ante la creación del SAAD.

### 9.1. La situación de los servicios sociales

La información que publica anualmente el MTAS acerca de las entidades que desarrollan su actividad en el campo de los servicios sociales permite realizar una aproximación a los rasgos básicos del sistema. Si bien la base de datos del MTAS es un buen instrumento para captar las tendencias en lo que se refiere a los colectivos beneficiarios de estos servicios, debe recordarse que su examen no permite una evaluación rigurosa debido a la heterogeneidad de los programas aplicados desde las distintas administraciones y a la falta de disposición de datos de varias comunidades autónomas, así como a la incompleta información de algunas otras.

Tal como viene constatándose en los últimos años, dos colectivos, el de personas de edades avanzadas y el de personas con discapacidad, constituyen numéricamente la base del sistema. Desde el punto de vista del número de centros y servicios, éstos marcan una notable distancia con el resto de los colectivos, sumando entre ambos el 55 por 100 del conjunto de los servicios. La demanda social articulada en torno al fenómeno del envejecimiento de la población y la necesidad de atención de las personas en situación de dependencia, ya derive ésta del propio envejecimiento, ya de las situaciones de discapacidad, está materializándose en los últimos

[151] Dictamen del CES 3/2006, de 20 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CUADRO III-29

**CENTROS Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS (1)**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **15.797** | **17.909** | **17.879** | **17.638** | **15.959** |
| Conjunto de la población | 3.298 | 3.702 | 3.688 | 3.816 | 3.255 |
| Familia | 551 | 289 | 221 | 271 | 221 |
| Infancia | 609 | 813 | 932 | 520 | 595 |
| Juventud | 252 | 426 | 390 | 376 | 325 |
| Mujer | 1.240 | 1.372 | 1.482 | 1.002 | 1.027 |
| Personas mayores | 5.721 | 6.723 | 6.647 | 6.932 | 6.613 |
| Personas con discapacidad | 2.249 | 2.592 | 2.431 | 2.417 | 2.109 |
| Presos y ex reclusos | 61 | 46 | 59 | 68 | 59 |
| Minorías étnicas | 225 | 212 | 213 | 217 | 198 |
| Marginados | 260 | 326 | 239 | 279 | 266 |
| Toxicómanos | 264 | 367 | 315 | 308 | 228 |
| Refugiados y asilados | 55 | 76 | 28 | 28 | 14 |
| Emigrantes | 107 | 186 | 235 | 263 | 293 |
| Victimas de catástrofes | 51 | 46 | 32 | 13 | 2 |
| Otros grupos | 822 | 710 | 967 | 1.128 | 754 |
| No consta | 32 | 23 | | | |

(1) Sin datos de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra en todo el periodo. En 2004 también de Galicia.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*, 2005.

años en un incremento del número y la proporción de servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas mayores y de las que sufren discapacidad. Si en el año 2000 constituían el 50 por 100 del total de los centros y servicios, en 2004 la proporción ha aumentado en cinco puntos, lo que no hace sino constatar el empuje del sector de la dependencia, que habrá de experimentar importantes desarrollos en los próximos años con la progresiva implantación y consolidación del SAAD (cuadro III-29).

En lo que se refiere a las subvenciones de la Administración General del Estado, es destacable en el mismo sentido el indudable protagonismo de los dos sectores citados, que absorben el 37 por 100 de los recursos destinados al sector de los servicios sociales (cuadro III-30).

El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), que permite recabar los datos básicos acerca de los usuarios, como los relacionados con sus características socio-familiares, residenciales, de demanda de servicios y sobre las intervenciones y

CUADRO III-30

**SUBVENCIONES E IMPORTES SEGÚN LOS COLECTIVOS RECEPTORES**

| | Subvenciones | | | | Importe (miles de euros) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| **Total** | **1.180** | **1.168** | **1.246** | **1.244** | **112.517,4** | **118.172,9** | **121.558,4** | **123.510,5** |
| Conjunto de la población | 108 | 105 | 74 | 53 | 7.337,8 | 7.561,9 | 12.219,4 | 5.843,5 |
| Familia | 20 | 13 | 55 | 36 | 1.240,6 | 765,0 | 7.523,8 | 3.081,3 |
| Infancia | 107 | 119 | 86 | 95 | 9.288,6 | 10.606,8 | 18.632,1 | 7.842,6 |
| Juventud | 163 | 160 | 164 | 174 | 11.657,5 | 12.394,7 | 12.572,7 | 12.985,8 |
| Mujer | 186 | 186 | 187 | 167 | 9.747,2 | 9.688,2 | 11.857,1 | 9.893,2 |
| Personas mayores | 121 | 111 | 110 | 108 | 21.012,3 | 21.298,7 | 10.937,9 | 22.228,1 |
| Personas con discapacidad | 119 | 112 | 123 | 136 | 20.410,3 | 21.363,2 | 11.543,8 | 23.506,9 |
| Presos y ex reclusos | 33 | 37 | 42 | 39 | 2.686,5 | 2.661,8 | 5.707,0 | 2.770,3 |
| Minorías étnicas | 47 | 46 | 49 | 55 | 2.938,9 | 3.029,3 | 2.527,0 | 3.651,4 |
| Marginados | 30 | 40 | 40 | 44 | 4.886,2 | 5.916,1 | 2.891,9 | 5.887,9 |
| Toxicómanos | 83 | 80 | 85 | 84 | 5.821,0 | 4.664,0 | 5.576,3 | 5.568,4 |
| Refugiados y asilados | 68 | – | – | 5 | 8.708,7 | – | – | 364,2 |
| Emigrantes | 51 | 111 | 176 | 164 | 3.993,7 | 15.555,1 | 14.104,0 | 14.953,4 |
| Victimas de catástrofes | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Otros grupos | 44 | 48 | 56 | 84 | 2.788,2 | 2.668,1 | 5.479,4 | 4.933,6 |

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales,* 2005.

los servicios efectivamente prestados, así como sobre la valoración de éstos, se presentó con los primeros resultados hace más de un año. Sin embargo, a la presentación con datos preliminares no ha seguido una explotación más exhaustiva ni una actualización de la información. Cabe esperar que, en lo sucesivo, esta puntual carencia de información sea subsanada y se pueda disponer de esta herramienta para el conocimiento de los usuarios y de las intervenciones de los servicios sociales.

### *Prestaciones básicas del sistema. El Plan Concertado*

A lo largo de los dieciocho años que lleva en funcionamiento el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, la red básica que integra ha experimentado un notable desarrollo, si bien, como ya se puso de manifiesto en la anterior edición de esta Memoria, en la actualidad se encuentra en una fase de relativo estancamiento, que no debiera sorprender dado que su mayor impulso se dio en los años siguientes a la puesta en marcha del Plan. En 1990 su implantación se había hecho efectiva en un

80 por 100 de los municipios correspondientes a las comunidades autónomas con concierto y desde 1998 el avance, desde la perspectiva de la cobertura municipal, ha sido muy limitado, situándose en 2004 en el 87 por 100 de los municipios, con un número total de 6.590. Tomando como referencia el Padrón Municipal, la cobertura poblacional se sitúa en un 98 por 100, proporción que se alcanzó hace algunos años.

La red pública de servicios sociales de atención primaria no es coincidente en todas las comunidades autónomas con la distribución de equipamientos en el Plan Concertado. Por ello es más adecuada la referencia a los proyectos financiados. Estos proyectos (centros de servicios sociales) suponen casi la totalidad (98 por 100), además, la tendencia de los albergues y centros de acogida a incorporarse en el nivel de atención secundaria o especializada, inclina a tomar en consideración sobre todo a los primeros. Pues bien, en 2004 se financió un total de 1.201 proyectos, de los que la gran mayoría estaba constituida por centros de servicios sociales. Durante el último ejercicio se crearon doce nuevos centros, fundamentalmente en Galicia y Castilla-La Mancha. La mayoría de los proyectos (62 por 100) tiene un ámbito de actuación municipal, una cuarta parte son de carácter comarcal, sólo el 8 por 100 se definen como mancomunidades, y el 4 por restante corresponde a proyectos de barrio en capitales de provincia.

CUADRO III-31

**COBERTURA POBLACIONAL Y MUNICIPAL DEL PLAN CONCERTADO**

(Evolución 1988-2004)

| 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 |
| 2004 | 6.590 | 87 | 40.026.650 | 98 |

Fuente: MTAS, *El Sistema Público de servicios sociales*, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2004-2005.

Las unidades de trabajo social[152] alcanzaban en 2004 un total de 3.697 unidades, cada una de las cuales tiene asignados como promedio 10.582 habitantes. Sin embargo, esta ratio esconde diferencias importantes entre las comunidades autónomas; Extremadura, con 2.671 y La Rioja con 1.570 habitantes por unidad de trabajo social son las comunidades más desahogadas, mientras que Canarias, que en el último año ha visto reducir sensiblemente el número de estas unidades en su territorio exhibe una ratio de 22.558 habitantes por unidad de trabajo. Por su parte, Madrid es la peor situada, contando con 29.632 habitantes por unidad.

Como ya ha ocurrido en años anteriores, las Administraciones locales son las que aportan las cantidades más importantes para la financiación del Plan, alcanzando ya el 60 por 100 del total, lo que supone un aumento del 20 por 100 desde que se puso en marcha en 1988 y una variación del 2 por 100 con respecto al año precedente. Las aportaciones más cuantiosas por parte de las corporaciones locales se dieron en Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia, próximas o superiores en todos los casos al 65 por 100 del total financiado. Las comunidades autónomas aportaron en 2004 un 28 por 100, mante-

CUADRO III-32

**APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AL PLAN CONCERTADO, 1988-2004**

| Año | Corporaciones locales | | CCAA | | 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 |
| 2004 | 436,6 | 60 | 202 | 28 | 90,8 | 12 |

Fuente: MTAS, *El Sistema Público de servicios sociales*, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2004-2005.

[152] Unidades administrativas cuya función principal es la atención a los ciudadanos en su acceso a la red de servicios sociales, a través del servicio de información y orientación.

niendo la tónica de los últimos años, pero las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid rozaron o superaron el 40 por 100. Mientras tanto, el Ministerio de Trabajo sigue reduciendo su contribución financiera, de modo que en el último año no superó el 12 por 100 del total. No obstante, tres comunidades —Extremadura, La Rioja y Ceuta—, recibieron de la Administración General del Estado cantidades que suponen más de un 25 por 100 del total financiado (cuadro III-32).

### 9.2. Nueva Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Con la aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los últimos días del año, concluye la primera fase de la creación del SAAD, que habrá de constituir el soporte del nuevo derecho. El objeto de la Ley que acaba de entrar en vigor queda finalmente definido como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español.

El Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, resultado del trabajo desarrollado en la Mesa de Diálogo Social específica para abordar la cuestión de la dependencia en 2005, firmado por los agentes sociales con el Gobierno, supuso un impulso fundamental para la creación del SAAD, como una nueva modalidad de protección social del Estado. El contenido del Acuerdo se circunscribía a los principios en que se debe fundamentar el sistema, 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, formación y cualificación de profesionales y

cuidadores así como los dispositivos de vigilancia y alerta en caso de riesgos excepcionales. En líneas generales, el texto aprobado en el Congreso responde a los principios recogidos en el acuerdo.

RECUADRO III-17

## PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

### PRINCIPIOS DE LA LEY

- Carácter universal y público de las prestaciones.
- Acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad y no discriminación.
- Participación de todas las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias

### EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

- El SAAD se constituye con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado español, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.
- Se configurará como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados (artículo 6).
- Se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema y en el que participan la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

### PRESTACIONES Y CATÁLOGO DE SERVICIOS

El artículo 14 contempla tanto prestaciones económicas como servicios, si bien estos últimos tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

### EL CATÁLOGO DE SERVICIOS DEL SISTEMA

Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. Servicio de teleasistencia. Servicio de ayuda a domicilio: atención de las necesidades del hogar; cuidados personales.

Servicio de centro de día y de noche: centro de día para mayores; centro de día para menores de 65 años; centro de día de atención especializada; centro de noche.

Servicio de atención residencial: residencia de personas mayores en situación de dependencia; centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

### TRES NUEVAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

1. Prestación económica vinculada al servicio.
2. Prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
3. Prestación económica de asistencia personal.

RECUADRO III-17 *(continuación)*

## PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

### VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA

- Grado I de dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II de dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Grado III de gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de estos grados se clasificará a su vez en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona.

### FINANCIACIÓN

Las Administraciones públicas implicadas en la gestión del SAAD contribuirán a su financiación de la siguiente manera:

- La Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios (artículo 9). No obstante, se contempla la suscripción de Convenios anuales o plurianuales con las comunidades autónomas al objeto de incrementar este nivel mínimo (artículo 10).
- Las comunidades autónomas aportarán cada año, al menos una cantidad igual a la de la Administración General del Estado en su territorio (artículo 32).

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación:

- Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas atendiendo a su capacidad económica personal. Esta capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. No obstante, ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del sistema por no disponer de recursos económicos.

*Perspectivas de desarrollo*

En España el sector de los servicios sociales se encuentra en la actualidad menos desarrollado que en la mayoría de los países más avanzados de su entorno. Sin embargo, dado que el nuevo SAAD habrá de integrarse en el circuito de servicios sociales existente en las distintas comunidades autónomas, tal como establece la Ley, su implantación inaugura una etapa de gran trascendencia para la futura evolución de esos servicios, ofreciendo importantes posibilidades desde el punto de vista del empleo.

Según los datos de la EPA, en la actualidad 338.440 trabajadores desempeñan su actividad en el sector de los servicios sociales[153], lo que supone un 1,7 por 100 del total de los ocupados. El sector ha experimentado en los últimos años un importante incremento en su número de trabajadores (sólo entre 2004 y 2006 aumentó en un 70,6 por 100). Esta expansión se verá impulsada a medida que vaya consolidándose el nuevo SAAD, cuyo potencial de creación de empleo se ha cifrado entre 160.000 y 262.735 puestos de trabajo directos en el periodo 2005-2010, según las distintas estimaciones[154].

Con el horizonte abierto gracias a la implantación del SAAD, se abre también la oportunidad de mejorar la posición de colectivos con especiales dificultades de integración laboral, como las mujeres, los trabajadores con baja cualificación, los desempleados de larga duración, los jóvenes que buscan su primer empleo y los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años. El nuevo sistema ofrece la oportunidad no sólo de creación de nuevos empleos, sino también de consolidación de empleos ya existentes en el futuro inmediato.

En los próximos años habrá de acometerse el crecimiento y la profesionalización del servicio de atención a domicilio y el servicio de teleasistencia a las personas en situación de dependencia, así como el incremento del número de plazas en centros residenciales y centros de día. Ello supondrá, sin duda, un notable esfuerzo económico, pero de acuerdo con las estimaciones citadas, se verá compensado con los retornos económicos derivados del descenso del gasto en prestaciones por desempleo, ya que una parte de los trabajadores vendrá de situaciones de desempleo, de los ingresos procedentes de la recaudación del IVA, el incremento de la recaudación del IRPF a los salarios de los nuevos trabajadores, el incremento de los ingresos del sector público a través de cuotas de la Seguridad Social o la racionalización del gasto del sistema sanitario como consecuencia de la liberación de camas en los hospitales, que al mismo tiempo redundará en la calidad de la atención a los enfermos hospitalizados.

[153] Actividades incluidas en el sector, de acuerdo con la CNAE: prestación de servicios sociales con y sin alojamiento; acogimiento con alojamiento de ancianos, personas con discapacidad, menores y mujeres; guarderías; actividades de servicios sociales a personas con discapacidad; actividades de servicios sociales a domicilio y promoción de la convivencia.

[154] MTAS, *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm. 60, 2006.

La Ley prevé el establecimiento de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del nuevo sistema por el Consejo Territorial. Por otro lado, recoge el compromiso de atender, de manera específica, a la calidad en el empleo y a promover la profesionalidad y la formación en las entidades que pretendan gestionar los servicios en el SAAD. De esta manera, la calidad, la profesionalización de los trabajadores y las condiciones de acreditación de las entidades proveedoras de servicios se establecen como elementos prioritarios. Hasta ahora la regulación de las comunidades autónomas sobre los criterios de acreditación de las entidades que proveen servicios en el sector se ha ocupado básicamente de las condiciones de dotación e infraestructura, sin atender en la misma medida a las cuestiones que implican al personal y a sus condiciones formativas. La situación habrá de cambiar con la entrada en vigor de la Ley, cuyo desarrollo implica la determinación por parte de los poderes públicos de las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el catálogo de servicios del SAAD.

Además, las nuevas exigencias en materia de acreditación y calidad de los servicios habrán de traer consigo una reestructuración del sector, muy necesaria en un ámbito caracterizado por su fuerte dispersión. Al mismo tiempo, deberá trasladarse a las condiciones de los concursos públicos para la provisión de servicios, incluyendo la revisión de las tarifas de concierto vigentes.

Todas estas circunstancias, relacionadas con la necesidad de realizar un importante esfuerzo en la calidad del sistema, que tendrá también sus consecuencias sobre la calidad del empleo, otorgan una singular relevancia a las actuaciones del Consejo Territorial en lo concerniente a la fijación de criterios homogéneos de acreditación en todo el territorio del Estado y en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Entretanto, cabe destacar como primer paso en el desarrollo de la Ley 39/2006 la reciente aprobación del baremo de valoración de la dependencia[155], que constituye el instrumento de valoración

[155] Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

mediante el cual se determinarán el grado y el nivel de dependencia de los ciudadanos que la soliciten y que servirá para concretar los servicios y las prestaciones a las que tendrán derecho. La clasificación de niveles de autonomía personal y de necesidad de supervisión y apoyo para las actividades de la vida cotidiana se establece con arreglo a un sistema de cien puntos, cuyo máximo supondrá un grado de gran dependencia de nivel 2. Para los menores de tres años la valoración se establece también en función de tres grados, aunque sin niveles y regula revisiones de oficio a los seis, doce, dieciocho, veinticuatro y treinta meses. Asimismo, al cierre de esta Memoria, el Consejo Territorial ha acordado el catálogo de servicios y prestaciones de la Ley que tendrán garantizados desde 2007 las personas evaluadas como grandes dependientes (prevención y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio entre 70 y 90 horas mensuales para los más graves, centros de día y de noche y atención residencial). En caso de inexistencia de oferta pública de estos servicios, se podrá optar a una prestación económica para su adquisición en el mercado de hasta 780 euros. En cuanto a los cuidados en el entorno familiar, la prestación alcanzará un máximo de 561 euros, incluyendo la cotización a la seguridad social.

## 10. INCLUSIÓN SOCIAL Y NO DISCRIMINACIÓN

La reducción de las desigualdades y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades forman parte de los objetivos básicos de la modernización del modelo social europeo. La acción protectora de la Seguridad Social, la expansión de la sanidad y la educación, el desarrollo de los servicios sociales y las políticas activas de empleo contribuyen decisivamente al objetivo de garantizar un nivel adecuado de cohesión social, completándose las iniciativas desplegadas en estos ámbitos con las políticas específicamente dirigidas a lograr sociedades más inclusivas. En este marco se encuadran tanto las políticas de inclusión social, orientadas fundamentalmente a la prevención y superación de situaciones de privación económica, como las iniciativas en materia de igualdad de trato y oportunidades que, con el respaldo de una legislación antidiscriminación cada vez más reforzada, actúan sobre un sustrato de difícil aprehensión y con hondas raíces culturales.

## 10.1. Pobreza e inclusión social

### 10.1.1. **Las políticas de inclusión social**

Pese a la centralidad del crecimiento económico y la creación de empleo en la Estrategia de Lisboa renovada, no por ello se deja de reconocer en la revisión de su ejecución que la exclusión social genera costes, no sólo para el individuo sino para el conjunto de la sociedad[156]. En el año 2006, en el terreno de la inclusión social, el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social[157] hacía hincapié en la necesidad de que los planes nacionales de inclusión social se centren en la pobreza de los niños y sus familias; prestar más atención a la exclusión múltiple que afrontan los jóvenes de minorías étnicas en barrios pobres, así como reforzar el papel de la educación para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La diversidad de los sistemas sociales, las condiciones y los estándares de calidad de vida en el seno de la Unión Europea se ha agudizado tras las últimas ampliaciones, desdibujando el valor de los parámetros habitualmente utilizados para medir la exclusión social. La evolución de la exposición de la población europea al riesgo de pobreza hay que interpretarla en atención a la evolución del propio significado del término «pobreza» en el contexto de las sociedades desarrolladas. Las estadísticas homogeneizadas utilizan la noción de umbral de riesgo de pobreza, un indicador no tan expresivo de situaciones carenciales como de los niveles de desigualdad o de riesgo de exclusión social existentes dentro y entre las sociedades, así como de la capacidad de los sistemas sociales para modularlas. Lo que refleja es una medida de distancia relativa de los ingresos de cada individuo con los ingresos de la mayoría de los ciudadanos de su país. Según este enfoque, en los últimos años no han mejorado los niveles de desigualdad en Europa: en el año 2004, el 16 por 100 de la población de la UE-25 (72 millones de personas) se encontraba en riesgo de pobreza, existiendo notables diferencias entre los Estados miembros (gráfico III-27).

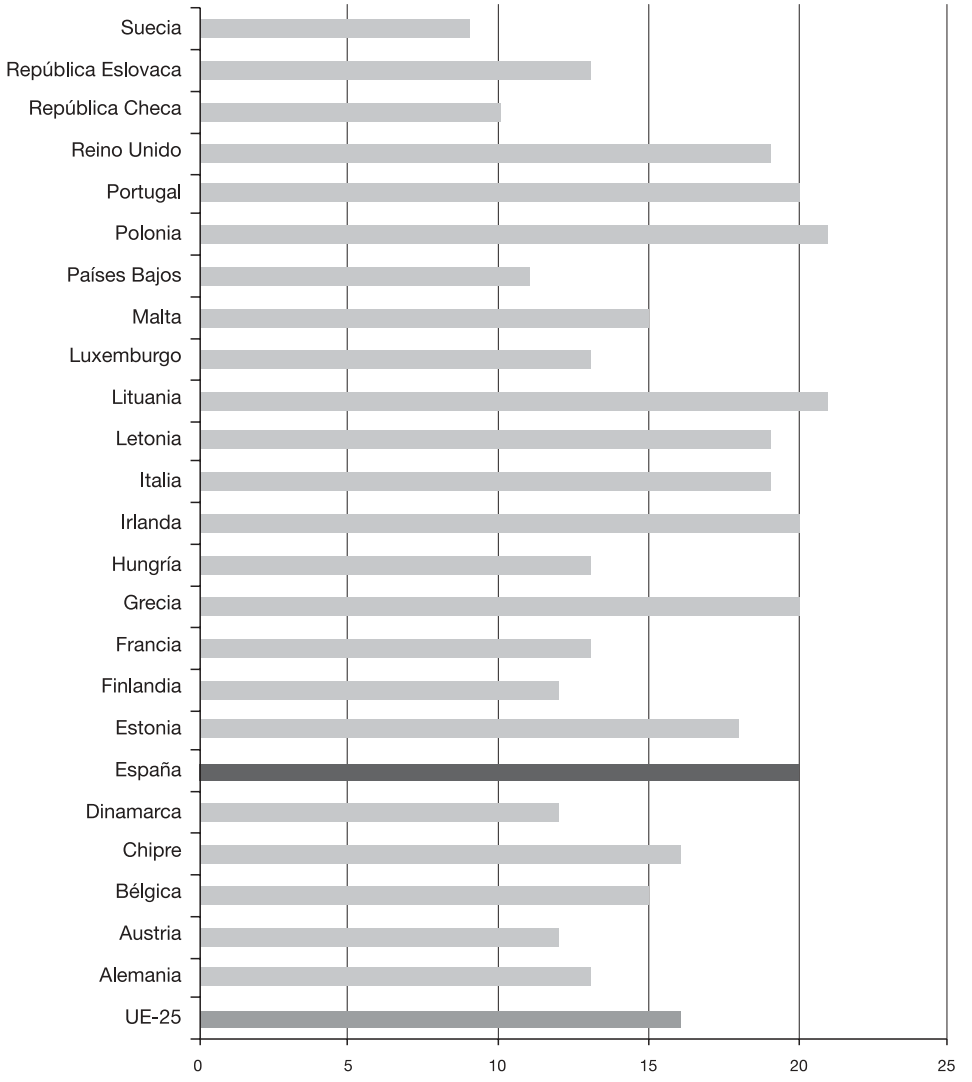
---

[156] Comisión Europea, *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultados,* COM (2006) 816 final, Bruselas 12 de diciembre de 2006.

[157] Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, COM (2006) 62 final.

GRÁFICO III-27

**RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA UE-25, 2005**




Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales.*

Con el nuevo marco europeo para la coordinación abierta de las políticas de protección y de inclusión social se asiste a la integración en un único proceso de los Planes Nacionales de Acción para la Inclu-

sión Social, los Informes nacionales de Estrategia sobre el futuro de las pensiones y las Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. De acuerdo a este nuevo procedimiento aglutinador, el Gobierno ha presentado en Bruselas el I Informe nacional sobre Estrategias de protección e inclusión social, aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 2006. Como uno de los pilares básicos del Informe se incluye un IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) para el periodo 2006-2008, que recoge cinco objetivos estratégicos globales, relacionados con los desafíos señalados en el Informe conjunto de 2006, y a los que se vinculan una serie de metas y acciones específicas.

La cohesión social y el desarrollo sostenible conforman el propósito general del IV PNAIn 2006-2008, cuyos objetivos prioritarios para la lucha contra la pobreza y la exclusión son cinco: fomentar el acceso al empleo; garantizar recursos económicos mínimos; alcanzar una educación con equidad; apoyar la integración social de los inmigrantes; y garantizar la atención a las personas en situación de dependencia. Además de las correspondientes a esos cinco objetivos, el IV PNAIn contempla otras medidas de acceso a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, que se centran en los ámbitos de salud, servicios sociales, vivienda, justicia, inclusión en la sociedad de la información, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, familias, población de etnia gitana, emigrantes, personas sin hogar y personas reclusas y ex reclusas.

El CES no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta estrategia, como sí la tuvo, en cambio, en el proceso de elaboración de los tres anteriores PNAIn. En ese contexto el CES ponía de relieve la dificultad de diferenciar dentro de los planes de inclusión lo que son políticas específicamente orientadas a la inclusión social de otra serie de políticas sociales (atención a la dependencia, Plan Avanza, políticas de igualdad, entre otras) que tienen un alcance más general, aun cuando sin duda desempeñen un papel preventivo o compensador de desigualdades sociales. Esta falta de nitidez se traslada a los presupuestos vinculados a la ejecución del plan, que apenas ofrecen desagregación por conceptos (cuadro III-33). Prácticamente la mitad del presupuesto en inclusión social (el 48,8 por 100) se destina a los programas de garantía de recursos de las comunidades autónomas, que en 2005 contaban con algo más de cien mil beneficiarios. El incremento respecto al anterior periodo se concen-

RECUADRO III-18

**METAS DEL IV PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

- Aumentar la tasa de empleo hasta el 66 por 100 en 2010.
- Aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48 por 100 hasta el 57 por 100 en 2010.
- Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 19,3 por 100 para 2008 y hasta el 18,6 por 100 en 2010.
- Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional hasta el nivel de 600 euros/mes en 2008.
- Recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, incrementándolas el 26 por 100 hasta 2008.
- Reducir el abandono escolar prematuro al 20 por 100 en el año 2008 y el 15 por 100 en 2010.
- Garantía de gratuidad en el segundo ciclo y escolarización del 100 por 100 de los niños de 3 a 6 años en 2010.
- Elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95 por 100.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Dependencia entre 2007 y 2015 atendiendo al 100 por 100 de la población valorada como dependiente y garantizando en el año 2007 la atención a las personas valoradas con gran dependencia.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2006-2008.*

tra especialmente en algunos programas como el de atención a la dependencia (que aumenta un 300 por 100), inclusión en la sociedad de la información (71 por 100) o población inmigrante (21,7 por 100), gracias al impulso de iniciativas como la aprobación de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, la puesta en marcha en 2006 del Plan Avanza o la creación del Fondo de acogida e integración de inmigrantes.

La revisión del IV Plan realizada en el contexto de la elaboración del informe conjunto para 2007[158] contiene una valoración positiva del informe español, considerando que los objetivos se refuerzan mutuamente, están asociados a los objetivos de Lisboa y se centran en combinar crecimiento económico y bienestar social, sin olvidar la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social. Como principales desafíos para España en este ámbito, señala el de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, en particular reduciendo la elevada tasa de abandono escolar; redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de

[158] Adenda 1 al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, SEC (2007) 272.

CUADRO III-33

**ESTIMACIÓN ESFUERZO PRESUPUESTARIO DEL PNAIn, 2005-2006 (III-PNAIn) Y 2006-2007 (IV PNAIn)**

(Euros)

| | Año 2004 (Base) | Año 2005 | Variación 04-05 Rev. (%) | Años 2006-2007 (Estimado) | Incremento medio acum. 2006-2007 respecto de 2005 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|
| Acceso al empleo | 1.248.989.432 | 1.321.506.457 | 5,8 | 2.861.644.540 | 5,7 |
| Garantía de recursos | 11.675.058.702 | 12.157.250.158 | 4,1 | 27.645.744.893 | 8,9 |
| Educación | 2.074.716.960 | 2.323.840.024 | 12,0 | 6.082.918.093 | 17,0 |
| Población inmigrante | 140.764.433 | 269.256.088 | 91,3 | 745.935.490 | 21,7 |
| Atención a la dependencia | 0 | 50.000.000 | – | 1.000.000.000 | 300,0 |
| Salud | 435.307.656 | 458.803.819 | 5,4 | 1.085.856.740 | 10,1 |
| Servicios sociales | 750.232.208 | 778.552.268 | 3,8 | 1.650.723.060 | 4,0 |
| Vivienda | 796.536.393 | 1.076.509.220 | 35,1 | 3.347.800.679 | 33,2 |
| Justicia | 19.467.890 | 29.582.610 | 52,0 | 62.620.350 | 5,4 |
| Inclusión en la sociedad de la información | 14.653.222 | 22.459.210 | 53,3 | 127.622.946 | 71,3 |
| Personas mayores | 640.528.155 | 780.722.680 | 21,9 | 1.877.422.095 | 13,1 |
| Personas con discapacidad | 1.234.461.953 | 1.368.500.398 | 10,9 | 3.361.891.140 | 14,3 |
| Mujeres | 142.625.199 | 156.696.177 | 9,9 | 350.364.087 | 7,3 |
| Jóvenes | 396.981.849 | 518.893.676 | 30,7 | 1.316.011.101 | 14,5 |
| Infancia | 276.501.451 | 294.779.914 | 6,6 | 643.891.298 | 6,2 |
| Acciones de apoyo a la familia | 1.157.192.563 | 1.321.516.655 | 14,2 | 3.072.496.202 | 9,5 |
| Población gitana española | 45.711.346 | 46.634.111 | 2,0 | 102.000.755 | 6,0 |
| Emigrantes | 55.681.644 | 89.770.300 | 61,2 | 258.343.313 | 21,9 |
| Personas sin hogar | 22.930.982 | 25.731.028 | 12,2 | 61.831.529 | 12,8 |
| Reclusos y exreclusos | 52.822.643 | 49.945.774 | -5,4 | 110.857.958 | 7,0 |
| Movilización agentes | 195.013.455 | 258.339.705 | 32,5 | 827.381.907 | 35,9 |
| **Total** | **21.376.178.136** | **23.399.290.272** | **9,5** | **56.593.358.178** | **13,2** |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008).*

grupos vulnerables, como los inmigrantes y los jóvenes, y de las mujeres, y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.

### 10.1.2. **Riesgo de pobreza y desigualdad en España**

El CES, en su Informe 4/2005, reiteraba la necesidad de mejorar los indicadores existentes frente a las limitaciones de los datos disponibles para cuantificar la pobreza en España, estudiar su evolución y, sobre todo, compararla con la del entorno europeo. Dicha carencia se ha visto subsanada recientemente con la elaboración de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, que pertenece al conjun-

to de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea. Hay que tener en cuenta que estas fuentes abordan el fenómeno de la pobreza no desde un punto de vista absoluto, considerando la carencia de bienes y servicios de primera necesidad en los hogares, sino relativo, midiendo las necesidades de los hogares en relación con otros similares.

La mejora de la situación económica y laboral en los últimos años se ha traducido en un incremento progresivo de los ingresos medios por persona que, sin embargo, no ha repercutido en una reducción significativa de la desigualdad. En 2005 el ingreso neto medio por persona (7.925 euros) había aumentado un 4 por 100 con respecto al año anterior, mientras el umbral de pobreza relativa se situaba en 6.347 euros anuales (530 euros al mes). Según dicho indicador[159], en España el 19,8 por 100 de la población se encontraba en esa fecha por debajo del umbral de riesgo de pobreza, después de transferencias sociales, tasa similar a la obtenida por la Encuesta en el año anterior (19,1 por 100) y algo superior a la del año 2003 (18,8 por 100). El riesgo de pobreza es mayor entre las mujeres (20,9 por 100) que entre los hombres (18,6 por 100). Las situaciones de mayor vulnerabilidad, expresadas a través de la tasa de riesgo de pobreza extrema, afectan al 7,8 por 100 de la población, mientras que la tasa de riesgo de pobreza severa se situaba en el 12,9 por 100 en 2005[160].

Son las personas mayores las que tienen una tasa de pobreza relativa más elevada: casi el 30 por 100 de la población mayor de 65 años vive por debajo de dicho umbral. Considerando la composición del hogar, ese porcentaje se eleva hasta alcanzar el 47,3 por 100 en el caso de los sexagenarios que viven solos. Atendiendo al sexo, la proporción global de mujeres en situación de pobreza relativa (20,9 por 100) es sólo 2 puntos porcentuales mayor que la de hombres (18,6 por 100). Sin embargo, los perfiles demográficos cambian y se

[159] Indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza, que, como ya se ha indicado, se trata de una medida relativa, que considera la situación de la población a la que pertenecen los individuos. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

[160] La pobreza extrema y la pobreza severa se definen, respectivamente, como la situación de las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 40 por 100 y del 50 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas, conforme a la ECV 2005 del INE.

asiste al progresivo deterioro de la posición de los más jóvenes y a una mayor vulnerabilidad femenina. Las familias monoparentales con al menos un hijo dependiente a cargo, muchas veces encabezadas por mujeres, afrontan tasas de pobreza relativa del 36,9 por 100.

El volumen de personas que, aunque trabajan, no obtienen ingresos suficientes es un fenómeno global que va en ascenso en los países desarrollados, siendo conocido por el nombre anglosajón de *working poor*. En España, aunque el grupo menos afectado es el de las personas de entre 25 y 49 años (con tasas del 14,8 por 100 y del 16,7 por 100 respectivamente), la ocupación es la situación profesional más habitual entre los varones que encabezan hogares en riesgo de pobreza, con un porcentaje que supera el 40 por 100 (cuadro III-34). El crecimiento del número de «trabajadores pobres» pone en evidencia el hecho de que el riesgo de exclusión social ya no es patrimonio exclusivo de los grupos de población no integrados en el mercado laboral, como los desempleados o la población inactiva. En este contexto cobran cada vez más sentido los programas de renta activa de inserción a los que se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria.

El porcentaje de personas que vive por debajo del umbral de la pobreza relativa difiere en función de la comunidad autónoma de residencia. Extremadura encabeza el listado de regiones con mayor proporción de personas en riesgo de pobreza (34,6 por 100), triplicando con creces el porcentaje que corresponde a las comunidades autónomas con mayores niveles de renta, como es el caso del País Vasco y Navarra, dónde sólo una de cada diez personas carece de ingresos suficientes (gráfico III-28).

CUADRO III-34

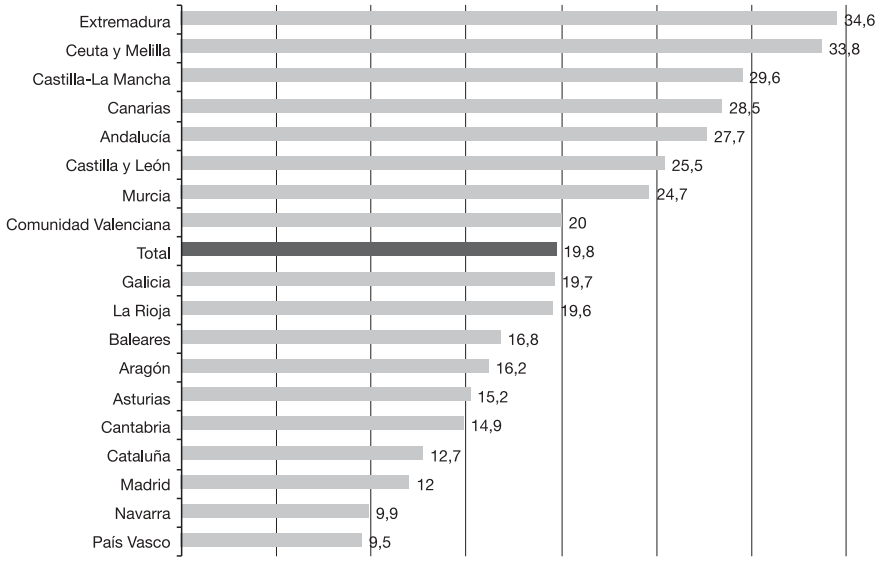
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA SEGÚN SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2004**

| | | Varones | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Ocupados** | | **41,7** | **16,3** | **27,7** |
| No ocupados | Parados | 13,2 | 13,3 | 13,3 |
| | Retirados | 29,1 | 11,3 | 19,3 |
| | Otra inactividad | 16 | 59,1 | 39,7 |

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2005.*

GRÁFICO III-28

**TASAS DE POBREZA RELATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004**




Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2005.*

La diversidad del grupo de personas que se sitúan por debajo del umbral de pobreza relativa se ha acrecentado con el fenómeno de la inmigración, lo que viene a añadirse a la situación de riesgo de exclusión social que ha venido afectando tradicionalmente a la población de etnia gitana en España. La exclusión social alcanza su perfil más agudo en las personas sin hogar, cuyas condiciones de vida y atención se analizaron en la Memoria de 2005.

## 10.2. Diversidad e igualdad de oportunidades

Diez años después de la introducción en Ámsterdam del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades como una de las directrices básicas de la política de la Unión Europea[161], y a pesar

[161] En virtud del nuevo artículo 13 introducido en Ámsterdam se aprobó la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, así como la Directiva 2000/43/CE, que aplica el principio de igualdad de trato para las personas independientemente de su origen racial o étnico.

de los avances realizados hasta la fecha, sigue siendo necesario un mayor esfuerzo para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Esta preocupación ha dado lugar a la proclamación del año 2007 como el Año Europeo de Igualdad de Oportunidades para todas las personas con el objetivo de concienciar a los ciudadanos sobre el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación, promover una mayor participación de los grupos que sufren discriminación y alcanzar, de este modo, una sociedad más cohesionada. Se enmarca dentro de un enfoque transversal de la no discriminación, que debería permitir garantizar una aplicación correcta y uniforme del acervo legislativo en esta materia en toda Europa, obteniendo un apoyo activo de la ciudadanía.

El año 2006 en España ha sido un año de avances significativos en políticas y en iniciativas normativas que afectan de modo directo a la igualdad de oportunidades, impulsados fundamentalmente por el cumplimiento de las Directivas comunitarias en la materia. Es preciso diferenciar, de conformidad con su grado de madurez, de una parte, las cuestiones de género, que cuentan con un acervo propio muy consolidado, y de otra, la discriminación por causas distintas a las del género, como el origen racial o étnico, la discapacidad, la orientación sexual y la edad. Este apartado se centra en las tres primeras, hacia las que se han dirigido iniciativas especialmente relevantes durante el año.

### 10.2.1. **Igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres**

Gracias, en parte, al impulso dado por el Pacto Europeo por la Igualdad de Género en 2005, en el año 2006 se ha llevado a cabo la unificación de la ingente normativa que había producido la Unión Europea relativa a la no discriminación por razón de sexo[162] a través

[162] Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Directiva 86/378/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Directiva 75/117/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.

de la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Junto a esta incorporación normativa, se ha puesto en marcha el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, con el fin de apoyar a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros en la recopilación, análisis y difusión de información sobre igualdad entre hombres y mujeres, a desarrollar instrumentos adecuados para la supresión de la discriminación por razón de sexo y a la integración de la dimensión de género en todas las políticas, así como el fomento del diálogo entre las partes interesadas y a la sensibilización entre los ciudadanos de la Unión Europea.

En paralelo a los avances comunitarios, las intervenciones abordadas en España en este ámbito se han centrado en la introducción paulatina del principio de transversalidad en todas las políticas. El principal y más reciente exponente de esta tendencia ha sido la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que se ha tramitado a lo largo del año 2006 y cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES[163]. La Ley, finalmente aprobada ya entrado el año 2007, transpone la Directiva 2002/73/CE y pretende reforzar la introducción del principio de igualdad entre mujeres y hombres de un modo transversal en el ordenamiento jurídico español. A tal fin, la nueva norma modifica más de veinticinco leyes, reguladoras de esferas tan diversas como el régimen electoral general, el poder judicial, el ministerio fiscal, la jurisdicción contencioso administrativa, la radiodifusión televisiva, la sanidad, la defensa de los consumidores usuarios, las sociedades anónimas, el derecho de asilo, la guardia civil, la función pública y las fuerzas armadas. No obstante, las principales y más concretas medidas de la Ley se plantean en el ámbito del empleo, las relaciones laborales y la Seguridad Social, lo que justifica que en los capítulos II y III de esta Memoria se hayan anticipado de forma algo más detallada los cambios introducidos por esta Ley, sin perjuicio de que su contenido y aplicación sean objeto de mayor análisis en ulteriores ediciones de esta Memoria.

Pese a los indudables avances registrados en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres, éstas siguen sin estar adecuadamente

[163] Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, con voto particular del Grupo Segundo.

representadas en muchos ámbitos sociales, laborales y políticos[164]. En su preámbulo, la Ley justifica la necesidad de nuevos instrumentos jurídicos para alcanzar la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, apoyándose en la idea de que ésta es todavía una tarea pendiente, como lo demuestra la persistencia de problemas entre los que menciona diversas formas de discriminación, la violencia de género, el mayor desempleo femenino o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar. En esta línea, la Ley contempla principios generales de actuación, así como una serie de medidas concretas, cuyo carácter integral hace que su aplicación se proyecte sobre las más diversas esferas, aportando modificaciones en todos los ámbitos y elevando a rango legal algunas medidas ya iniciadas o planteadas en diferentes marcos de actuación (recuadro III-19).

RECUADRO III-19

## PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

### 1. IGUALDAD LABORAL

- **Política de empleo**: Inclusión de la formación y la empleabilidad de las mujeres y de su permanencia en el mercado de trabajo como objetivos prioritarios.
- **Negociación colectiva**:
  - Posibilidad de medidas de acción positiva que favorezcan el acceso de las mujeres al empleo y la eliminación de situaciones de discriminación en sus condiciones de trabajo.
  - Deber de negociar planes de igualdad en los convenios de ámbito empresarial y supra-empresarial para determinadas empresas.
- **Conciliación de la vida personal y laboral.** En esta materia se prevén una pluralidad de medidas. Las más destacables son las siguientes:
  - Derecho del trabajador/a a adaptar la duración y distribución de su jornada de trabajo o el de la mujer a acumular el permiso de lactancia en jornadas completas.
  - Derecho a reducir jornada entre un octavo y la mitad por cuidado de menores de ocho años o personas con discapacidad.
  - Reconocimiento del derecho de un permiso de paternidad autónomo del de la madre por nacimiento adopción o acogimiento.
- **Otras medidas**:
  - Creación de un distintivo para empresas que se destaquen por aplicación de políticas de igualdad.
  - Reconocimiento de acciones de responsabilidad social de las empresas en materia de igualdad.

[164] Véase Informe CES 3/2003, *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

## PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

### 2. IGUALDAD DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

- Representación equilibrada entre mujeres y hombres en el nombramiento de los titulares de órganos directivos.
- Igualdad en el empleo público con medidas como:
  - Convocatorias de acceso que no contengan requisitos perjudiciales para las mujeres o para un colectivo predominantemente femenino.
  - El cómputo de permisos, excedencias, reducciones de jornada y demás beneficios a efectos de valoración de tiempo de servicios y otros méritos en la provisión de puestos de trabajo.
  - Reserva del 40 por 100 de plazas para mujeres en cursos de formación y preferencia para quienes se incorporen al servicio activo después del ejercicio de derechos derivados de la conciliación.
  - Incorporación de la igualdad en las pruebas de acceso al empleo y todas las acciones formativas de la AGE.
  - Elaboración y remisión al MTAS de la información relativa a la aplicación del principio de igualdad en todos los departamentos y aprobación de un Plan de igualdad en la AGE al inicio de cada legislatura.

### 3. IGUALDAD EN SEGURIDAD SOCIAL

- Reconocimiento de las prestaciones de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia y cómputo como periodo de cotización efectiva del permiso de maternidad o paternidad que subsista a la fecha de extinción del contrato de trabajo y se inicie durante la percepción de la prestación por desempleo.
- Creación de un subsidio por maternidad para las trabajadoras que no reúnan el periodo de cotización mínima para acceder a la prestación por maternidad.
- Consideración como periodo de cotización efectiva de los dos primeros años de excedencia por cuidado de hijo y del primero por cuidado de familiares y consideración como cotizada de la totalidad de la jornada de trabajo en estos supuestos de excedencia inmediatamente posteriores a una reducción de jornada o de reducción por cuidado de hijos o de familiares.
- No descuento de la prestación por desempleo del tiempo de permiso de maternidad y paternidad.
- Reconocimiento del subsidio de maternidad y del permiso de paternidad a los trabajadores autónomos y la inclusión de este último en los contratos formativos.

### 4. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y SU TUTELA

- **Principio de igualdad:** se recoge una definición del principio de igualdad, de la discriminación directa e indirecta del trato desfavorable relacionado con el embarazo y la maternidad y de las represalias que puedan sufrir quienes hayan reclamado para exigir el cumplimiento del principio de igualdad.
- Consecuencias de las conductas discriminatorias: Declaración de la nulidad de las actuaciones, obligación de indemnizar a la mujer discriminada en proporción a los daños sufridos e imposición, en su caso, de sanciones disuasorias.
- Acciones positivas: posibilidad de establecerlas con carácter temporal para corregir situaciones de discriminación.
- Tutela judicial: proceso sumario y preferente y remisión a la legislación procesal correspondiente la determinación de los sujetos legitimados para actuar en él. Inversión de la carga de la prueba ante alegación de conductas discriminatorias.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

## PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

### 5. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Integración del principio en todas las políticas pública**.
- **Representación equilibrada:** en los nombramientos y designaciones de los poderes públicos y reforma de la Ley Orgánica del Régimen electoral general para garantizar una composición equilibrada de ambos sexos en las listas electorales.
- **Informe de impacto de género y Plan Estratégico de igualdad de oportunidades:** obligación de realizar informes de impacto en todos los proyectos de disposiciones generales y en planes de especial relevancia económica y social que apruebe el Consejo de Ministros así como elaborar periódicamente un Plan Estratégico de igualdad de oportunidades.
- **Educación:** incorporación al sistema educativo de la formación en materia de igualdad y el fomento de la enseñanza y la investigación en materia de igualdad en el ámbito de la educación superior.
- **Salud:** integración del principio de igualdad en todos los objetivos y actuaciones de la política de salud y de las distintas necesidades que tienen mujeres y hombres, promoción de la salud de las mujeres y en especial su salud laboral con especial atención a las situaciones de acoso sexual y acoso por razón de sexo.
- **Medios de comunicación:** obligación de los medios de titularidad pública de velar por una transmisión igualitaria, plural y no estereotipada de las mujeres y reflejar su presencia en los diversos ámbitos de la vida social, con la utilización de un lenguaje no sexista. Colaborar en campañas institucionales dirigidas al fomento de la igualdad y erradicación de la violencia de género. Promoción en los medios de titularidad privada de códigos de autorregulación a fin de que se cumpla la legislación en materia de igualdad en todas sus actividades. Consideración de ilícita de toda publicidad que comporte una conducta discriminatoria, legitimando al Instituto de la Mujer en la acción judicial de publicidad ilícita.
- **Nuevas tecnologías:** fomento de acceso de la mujer a nuevas tecnologías, especialmente en zonas y colectivos de mujeres en que se detecte un especial retraso en este aspecto.
- **Medio rural**: impulso de medidas que favorezcan la co-titularidad de la mujer en explotaciones agrarias y de acciones de formación en el mundo rural.
- **Vivienda:** medidas de acceso a la vivienda de colectivos de mujeres en que concurra alguna situación de necesidad especial.
- **Contratos públicos**: establecimiento de condiciones de ejecución de los contratos públicos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

### 6. IGUALDAD DE TRATO EN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS

- Cumplimiento de la igualdad en el suministro de bienes y servicios disponibles para el público y principio de libre elección de la parte contratante salvo que dicha elección venga determinada por el sexo.
- Prohibición de hacer indagaciones sobre el embarazo de la contratante, de considerar el sexo o los costes relacionados con el embarazo y la maternidad como factor de cálculo de primas y prestaciones en los contratos de seguro o servicios financieros.
- Consecuencias del incumplimiento: Resolución del contrato, asimilación de primas y prestaciones a las del sexo más beneficiado o indemnización proporcional al perjuicio sufrido.

### 7. OTROS

- **Responsabilidad social de las empresas**: posibilidad de que las empresas emprendan acciones en materia de igualdad y que hagan uso publicitario de las acciones de responsabilidad. Asimismo, las grandes empresas procurarán abrir sus consejos de administración a la participación de mujeres.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

**PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

**7. OTROS**

- Consejo de participación de la mujer: se crea este órgano como cauce de participación de las organizaciones de mujeres, compuesto por asociaciones y organizaciones de mujeres y por representantes de la AGE y de la Administración autonómica y local.
- **Comisión interministerial de igualdad**: creación de esta Comisión para la coordinación de las políticas de igualdad, encomendando a un centro directivo, dentro de cada ministerio, del desarrollo de las funciones relacionadas con la igualdad.

Dada su transversalidad y la generalidad de muchos de los compromisos que contiene la Ley, tendrá gran importancia la verificación de su cumplimiento y los progresos conseguidos a partir de la misma, a partir de indicadores fiables. La Ley no contiene mecanismos generales al respecto, aunque sí prevé la evaluación posterior de algún aspecto concreto, como el que se refiere al estado de la negociación colectiva en materia de igualdad, que será llevada a cabo por el Gobierno junto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

*Conciliación de la vida laboral, personal y familiar*

Entre los principales objetivos de la Ley figura el de favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de las personas trabajadoras, para lo que se introducen una serie de modificaciones fundamentalmente centradas en materia de jornada y permisos. Sin embargo, cabe recordar las limitaciones de los instrumentos puramente legales para obrar cambios de naturaleza cultural, como los que se requieren para superar los problemas de conciliación de la vida laboral y familiar, que afectan en mayor medida a las mujeres. Por ello, sigue siendo necesario un mayor estímulo positivo a las buenas prácticas y un mayor esfuerzo público en equipamientos de servicios de apoyo a las familias.

En este terreno, la falta de buenos servicios de cuidado infantil puede constituir un obstáculo importante a la incorporación y a la permanencia en la actividad de las mujeres. En el Pacto Europeo por la Igualdad de Género, el Consejo Europeo declaró llegada la hora de comprometerse firmemente, en el nivel europeo, a llevar a cabo políticas que fomenten el empleo de la mujer y garanticen un mejor

equilibrio entre vida y trabajo y convino en que debería incrementarse la oferta y la calidad de los servicios de asistencia a la infancia, en consonancia con los propios objetivos nacionales de los Estados miembros. Cabe recordar que en la cumbre de Barcelona de 2002, durante la presidencia española de la Unión Europea, se fijó el objetivo de mejorar la provisión de servicios de cuidado de niños, fijándose como meta alcanzar hasta 2010 una cobertura del 90 por 100 para los niños de tres a seis años y del 33 por 100 para los menores de tres años. En España, estos objetivos numéricos se han alcanzado plenamente para los niños de tres a seis años (95 por 100), pero no para los menores de esa edad (15 por 100), existiendo además una enorme variabilidad geográfica respecto a este último indicador. Las carencias de España en este terreno han vuelto a ponerse de manifiesto en la evaluación del Plan Nacional de Reformas del Reino de España, en el contexto de la ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo[165].

Durante el año 2006 se han dado a conocer algunos resultados del Plan Concilia, puesto en marcha en 2005 para la conciliación de la vida laboral y familiar en el seno de las administraciones públicas. En su primer semestre de aplicación se habían acogido a él 4.619 empleados públicos, siendo mujer dos de cada tres solicitantes. Las actuaciones más demandadas han sido el horario flexible para el cuidado de hijos, la ampliación del periodo de maternidad y el nuevo permiso de paternidad.

*Violencia de género*

En lo que respecta a la violencia de género, el 3,9 por 100 de las mujeres mayor de edad residentes en España declaran que son maltratadas[166]. La persona causante de la violencia es, en la mayoría de los casos la pareja o ex pareja, y son las mujeres comprendidas entre los 45 y los 64 años las más afectadas por los malos tratos. El paso más decisivo en la materia tuvo lugar en España con la aprobación de Ley Orgánica 1/2004 Integral contra la violencia de género. Esta Ley ha tenido importantes repercusiones en la sociedad española.

[165] COM (2006) 816 final.

[166] SIGMADOS, III Macroencuesta sobre la violencia de las mujeres, realizada para el Instituto de la Mujer. Este estudio diferencia entre el maltrato «declarado» y el maltrato «técnico», que incluye a aquellas mujeres que, aunque no se consideren a sí mismas como maltratadas, responden que son víctimas de determinados comportamientos, considerados como indicativos de cierto grado de violencia.

Ocho de cada diez mujeres conocen o han oído hablar de esta ley y su opinión al respecto es positiva en un 64,7 por 100 de los casos.

En aplicación de la citada Ley Orgánica, durante 2006 se ha puesto en marcha el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Las funciones que tiene atribuidas son de asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Asimismo, evaluará el impacto de las políticas y medidas que se desarrollen con el fin de erradicar la violencia de género y paliar sus efectos. En este sentido, remitirá al Gobierno y a las comunidades autónomas, con periodicidad anual, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer.

Por otra parte, el Consejo de Ministros ha aprobado en diciembre de 2006 el Plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género (2007-2008) y el Catálogo de Medidas urgentes contra la Violencia de Género, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica Integral contra la violencia de género. El Plan, que se ejecutará en los próximos dos años, contempla la formación y especialización de los profesionales que intervienen en la atención, prevención, persecución y sanción de la violencia de género, así como la elaboración y la evaluación de programas comunes de reeducación de agresores y su implantación en todos los centros penitenciarios. Además, contempla la coeducación en todos los niveles mínimos de la enseñanza y la revisión de los contenidos de los libros de texto y materiales didácticos. Igualmente se prevén medidas relativas a los medios de comunicación como transmisores de valores y principios. Por su parte, las medidas urgentes vienen a garantizar y proteger a las víctimas, por un lado, incentivándolas a denunciar y, por otro, intensificando los mecanismos de protección y coordinación. Entre las acciones que se prevén, destaca la puesta en marcha de 42 juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer y la incorporación de 42 nuevos fiscales especializados más. Asimismo, se incorporarán a la prevención y lucha contra la violencia 222 nuevos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se pondrá en marcha un número de teléfono único y gratuito con atención las 24 horas, y se extiende el servicio de tele asistencia a todas las mujeres con órdenes de protección y de alejamiento.

### 10.2.2. **Inmigración e integración social**

La gestión del fenómeno migratorio en las sociedades europeas se ha convertido en una de las cuestiones más complejas y con mayores repercusiones en la cohesión social. Como parte de los primeros pasos de lo que pretende llegar a ser una política común en materia de inmigración iniciada a partir del Consejo Europeo de Tampere (1999), la Comisión, en una Comunicación del 2000 señalaba la necesidad de desarrollar políticas específicas de integración, basadas en el trato justo de los residentes legales nacionales de terceros países, la prevención de la exclusión social, del racismo y la xenofobia y el respeto a la diversidad[167]. El Libro Verde de la Comisión sobre la gestión de la inmigración económica, publicado en 2005 fue la iniciativa más destacable en busca de una respuesta coordinada[168]. Por su parte, en 2006 ha sido el último año en que ha estado en funcionamiento el Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, sustituido por la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales[169], que ha iniciado su actividad el 1 de enero de 2007.

La inmigración es, sin duda alguna uno de factores más influyentes en el cambio que la sociedad española viene experimentando en los últimos años. De hecho, España se ha convertido en uno de los principales países de destino de la inmigración en la Unión Europea. La llegada de inmigrantes es el componente más importante del crecimiento demográfico español, habiéndose convertido en una de las principales preocupaciones de los españoles y en uno de los temas de discusión más frecuentes en la esfera política. A ello contribuye sin duda la rapidez con que se ha desarrollado el fenómeno de la

[167] Sin ánimo de exhaustividad, y además de los primeros pasos hacia una política común en materia de gestión de flujos migratorios, cabe recordar la Política Europea de Vecindad impulsada desde el año 2003, las orientaciones de las políticas comunitarias de lucha contra la discriminación (Programa Marco 2001-2006), la adopción del Programa de La Haya de 2004, así como la más reciente normativa comunitaria en materia de reunificación familiar (Directiva 2003/86/EC), el estatuto de los residentes de larga duración nacionales de terceros países (Directiva 2003/109 EC) o las Directivas de admisión de estudiantes (Directiva 204/114) y de investigadores (Directiva 2005/71).

[168] *Libro verde: el planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica,* COM (2004) 811 final.

[169] La Agencia velará por el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos fundamentales aprobada en Niza en el año 2000.

inmigración en España, la fuerte concentración territorial y la persistencia de situaciones de irregularidad, características que dificultan el diseño y la aplicación de las políticas específicas de integración social de los inmigrantes.

En efecto, en apenas cuatro años se ha duplicado con creces el número de extranjeros empadronados en España. Conforme a la explotación del Padrón municipal de habitantes del INE, el 1 de enero de 2006 residían en España 4,14 millones de extranjeros (el 9,3 por 100 de la población total). En cuanto a su concentración, ésta se produce más en determinadas comunidades autónomas, fundamentalmente Madrid (11,9 por 100), Murcia (11,9 por 100), Cataluña (10,9 por 100), La Rioja (10,2 por 100) y Baleares (9,5 por 100). Aunque se trate de datos procedentes de distintas fuentes y no estrictamente comparables, se puede constatar un notorio desajuste entre el volumen de extranjeros empadronados y el número de tarjetas de residencia (cuadro III-35).

Conforme al Reglamento vigente, la obtención de autorizaciones de residencia y trabajo por extranjeros que se encuentren en España en situación administrativa irregular sólo es posible por vías excepcionales y de manera individualizada, previa demostración de arraigo social, laboral o familiar en nuestro país. A través de estas vías, en el año 2006, se concedieron 7.427 permisos de residencia temporales por razones de arraigo. Entre estas autorizaciones el grupo más numeroso ha sido el de las concedidas por arraigo social (6.619), seguidas por las de arraigo de hijos de padres de origen español (585) y por último el arraigo laboral (223).

Por otro lado, diversos indicadores dan cuenta del elevado grado de intención de permanencia de muchos proyectos migratorios, lo que acrecienta la necesidad de políticas de integración a largo plazo, orientadas incluso a la prevención de la segregación en las segundas generaciones, tal y como aconseja la experiencia comparada. En este sentido, es significativo el incremento de matrimonios mixtos, cuya proporción se ha incrementado en diez puntos porcentuales respecto a los datos de hace una década, alcanzando en 2005 el 14,2 por 100 de los matrimonios celebrados en España. Un incremento similar lo han experimentado los nacimientos de padre o madre extranjera: cerca de dos de cada diez niños nacidos en España en 2005 eran hijos de al menos un progenitor extranjero (cuadro III-35). Además, el

CUADRO III-35

**ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES**

| Años | (1) Población procedente del extranjero | | (2) Nacionali-zaciones | (3) Matrimonios mixtos | | (4) Nacimientos de padre o madre extranjero/a | | (5) Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Residentes autorizados (a 31 de diciembre) | Extranjeros empadronados (a 1 de enero) | | Cifras absolutas | % sobre total matrimonios | Cifras absolutas | % sobre total nacimientos | Cifras absolutas | Extranjeros por 1.000 alumnos |
| 1996 | 538.984 | 542.314 | 8.433 | 9.198 | 4,7 | 16.449 | 4,5 | 57.406 | 7,5 |
| 1997 | 609.813 | – | 10.310 | 9.115 | 4,6 | 19.126 | 5,2 | 63.044 | 8,3 |
| 1998 | 719.647 | 637.085 | 13.177 | 10.411 | 5,0 | 20.706 | 5,7 | 72.335 | 9,9 |
| 1999 | 801.329 | 748.954 | 16.384 | 11.259 | 5,4 | 24.486 | 6,4 | 80.587 | 11,0 |
| 2000 | 895.720 | 923.879 | 11.999 | 11.794 | 5,4 | 31.319 | 7,9 | 107.303 | 14,9 |
| 2001 | 1.109.060 | 1.370.657 | 16.743 | 14.094 | 6,8 | 40.985 | 10,1 | 141.916 | 19,9 |
| 2002 | 1.324.001 | 1.977.946 | 21.810 | 18.460 | 8,7 | 52.740 | 12,6 | 207.112 | 29,5 |
| 2003 | 1.647.011 | 2.664.168 | 26.556 | 26.082 | 12,3 | 63.591 | 14,4 | 309.058 | 44,2 |
| 2004 | 1.977.291 | 3.034.326 | 38.335 | 30.930 | 14,3 | 73.457 | 16,2 | 402.116 | 56,9 |
| 2005 | 2.738.932 | 3.730.610 | 42.829 | 29.604 | 14,2 | 82.296 | 17,6 | 459.291 | 64,8 |
| 2006 | 3.021.808 | 4.144.166 | – | – | – | – | – | 529.461 | 74,0 |

Fuentes:

(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informes Estadísticos.

(2) MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Anuarios Estadísticos.

(3) (4) INE, Movimiento Natural de la Población.

(5) Alumnado extranjero: MEC. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.

ritmo de reagrupación familiar se ha intensificado considerablemente, con 245.000 personas llegadas por este procedimiento en los últimos tres años, siendo esta una de las vías de llegada que más tenderá a crecer en los próximos años, como ocurre en otros países con mayor trayectoria en materia de inmigración.

Por nacionalidades, y según se desprende de los datos del padrón, el 65 por 100 de la población inmigrante en España procede de Marruecos, Ecuador, Rumania, Colombia, Argentina y Bolivia. Mención especial merece la situación de los nacionales de los nuevos países miembros de la Unión Europea, Rumanía y Bulgaria, con algo más de medio millón de ciudadanos empadronados en España, que, a partir del 1 de enero de 2007, gozan de derecho de residencia, aunque se ha establecido una moratoria de dos años para la plena aplicación de la libertad de circulación de trabajadores. Los efectos de la última ampliación repercutirán, por tanto, en un incremento notable de las personas con autorización de residencia en España a partir de 2007.

Tras el proceso de normalización de inmigrantes que marcó el año 2005, concebido como una medida excepcional y transitoria, estaba previsto que durante 2006 las políticas de integración social de los inmigrantes recibieran un particular impulso. De hecho, los recursos destinados a las políticas en materia de inmigración han experimentado un crecimiento del 37 por 100 en el año 2006 respecto a 2005. Dentro de estos recursos destaca la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e integración de los inmigrantes, así como para el refuerzo educativo de los mismos, que ha sido dotado con 182,4 millones de euros para el año 2006 y se ha destinado a promover y potenciar las políticas públicas que en estos ámbitos desarrollan las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

También han sido significativas las modificaciones introducidas en el año 2006 en el Foro para la integración social de los inmigrantes[170], que lo han dotado de una mayor relevancia en cuanto a sus funciones y capacidad como órgano de consulta preceptiva y participación, incorporando mayor pluralidad y diversidad en su composición y redefiniendo algunas de las funciones, referidas a la posibilidad de promover iniciativas relacionadas con la integración social de inmigrantes e informar sobre propuestas, planes y programas.

Asimismo, en 2006 se creó el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con funciones de estudio y análisis y con capacidad de elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia. Sus principales objetivos son aportar un diagnóstico periódico de la situación en España, establecer redes de comunicación formal e informal con los órganos y organizaciones nacionales e internacionales y servir de apoyo técnico al Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico[171].

La iniciativa más reseñable del año en este ámbito ha sido la elaboración del Plan estratégico de ciudadanía e inmigración que,

[170] 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.

[171] Órgano todavía no constituido, cuya creación estaba prevista por la Ley 62/2003, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que trasponía la Directiva 2000/43/CE.

durante 2006, ha estado sometido a un proceso de consulta pública —en el que, sin embargo, no se ha solicitado el preceptivo dictamen del CES— habiendo sido aprobado finalmente recién entrado el año 2007. Se trata de un documento que incorpora una serie de medidas muy ambiciosas a cuya puesta en práctica se han comprometido 2.005 millones de euros por parte de la Administración del Estado para el periodo 2007-2010. Para su elaboración se ha contado con las distintas administraciones públicas y organizaciones implicadas. El plan contempla un concepto de integración que recoge el acervo comunitario al respecto. Un referente lo constituyen los «Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea» de 2004, aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004 (recuadro III-20).

RECUADRO III-20

## PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN

### PRINCIPIOS ORIENTADORES

- **Igualdad y no discriminación**, que implica la equiparación de los derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- **Ciudadanía**, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- **Interculturalidad**, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto a la diversidad cultural.

### ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

- **Acogida:** dotar a los inmigrantes de los conocimientos y habilidades necesarios para desenvolverse en la sociedad de acogida.
- **Educación:** fomento de medidas contra la segregación escolar, que garantice la igualdad en el acceso a una educación de calidad, basada en los beneficios la diversidad, la interculturalidad y la convivencia.
- **Empleo:** fomento de la iniciativa empresarial, el autoempleo, las empresas de economía social, medidas contra la discriminación. Luchar contra la discriminación laboral en el acceso, mantenimiento, mejora y protección asociada al empleo.
- **Vivienda:** refuerzo de programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda, prevenir las infraviviendas y el hacinamiento. Evitar situaciones de discriminación, infravivienda y hacinamiento, y fomentar la integración en los barrios.
- **Servicios sociales**: adecuarlos a la diversidad de la población y reforzar la formación de profesionales.
- **Salud:** adecuar el sistema a la diversidad de la población atendida, promover programas de prevención y educación para la salud, identificar los riesgos y necesidades socio-sanitarias de la población inmigrante, formando al personal sanitario.

RECUADRO III-20 *(continuación)*

**PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN**

**ÁMBITOS DE ACTUACIÓN**

- **Infancia y juventud:** fomentar los mecanismos de participación social y favorecer el acceso normalizado de los niños y niñas y jóvenes a los programas de infancia y juventud.
- **Igualdad de trato:** programa integral de atención a las víctimas de discriminación. Crear instrumentos de promoción de la igualdad de trato en todas las políticas públicas.
- **Mujer**: incorporar la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas y programas de integración.
- **Participación:** fomentar cauces de intervención en la sociedad y ampliar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a través de la celebración de tratados bilaterales de reciprocidad a través de mecanismos y organizaciones de toda índole.
- **Sensibilización:** mejorar la imagen pública de la inmigración, destacando los aspectos positivos de una sociedad diversa y multicultural.
- **Codesarrollo:** fomentar la cooperación al desarrollo de los países con población inmigrante.

El Plan Estratégico aspira a convertirse en un elemento impulsor del proceso de integración social de los inmigrantes, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esa dirección, creando al mismo tiempo un marco adecuado para la integración de los inmigrantes como ciudadanos en España con plenitud de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos.

### 10.2.3. Inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad

La proporción de personas con discapacidad en la población total de Europa se calcula comprendida entre el 10 y el 15 por 100, siendo las principales causas de discapacidad la enfermedad, los accidentes y las condiciones invalidantes propias de las personas mayores. Se espera que, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, el número de personas en situación de discapacidad vaya igualmente en aumento. La Unión Europea, a raíz de la proclamación de 2003 como el Año Europeo de las Personas con Discapacidad, ha venido impulsando políticas desde las instituciones comunitarias, entre las que destaca el Plan de acción europeo sobre la discapacidad, adoptado por la Comisión. La segunda fase de este plan, que incide especialmente en la inclusión activa de las personas

con discapacidad, ha sido aprobada para el periodo 2006-2010. Por su parte, en el seno del Consejo de Europa, los representantes de los Estados miembros han inaugurado oficialmente el Plan de Acción sobre la Discapacidad 2006-2015, que pretende mejorar la calidad de vida, la inclusión y la participación activa en la sociedad de las personas con discapacidad.

Junto a la creación del SAAD, que deberá implicar la mejora de la situación de una parte importante de las personas con discapacidad, en 2006 ha proseguido el desarrollo de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU), uno de los exponentes normativos más significativos en el ámbito de la integración social de las personas con discapacidad.

El Real Decreto 1414/2006, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la LIONDAU, viene a precisar el alcance de la equiparación del grado de minusvalía prevista en el artículo 1.2 de la ley y a fijar unos criterios homogéneos de actuación para todo el Estado. De otro lado, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 17 de la LIONDAU, el año 2006 ha asistido al establecimiento de un sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad[172]. Este sistema de arbitraje funcionará en cada comunidad autónoma para que aquellas personas discapacitadas que sufren discriminación puedan transmitir sus quejas y reclamar igualdad de oportunidades, contando así con un sistema específico de defensa de sus intereses cuando quieran dirimir la resolución de sus conflictos sin necesidad de acudir a la vía judicial. Se vigilará la igualdad de oportunidades en el acceso a las telecomunicaciones, a la sociedad de la información, los espacios públicos urbanizados, el transporte, las infraestructuras y, en definitiva, todos los bienes y servicios públicos. Los árbitros serán propuestos por las administraciones públicas, las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias y las asociaciones de carácter económico sin ánimo de lucro con mayor implantación en el territorio. Además, e igualmente en desa-

[172] RD 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que aprueba un sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de la discapacidad.

rrollo de la LIONDAU se encuentra actualmente en tramitación un 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.

Igualmente, tiene especial relevancia en la materia la tramitación de la Ley de lengua de signos, en la que se reconoce la lengua de signos como idioma, como una lengua más. También se reconoce el derecho a su aprendizaje, conocimiento y uso, y se recogen medidas como la posibilidad de que los alumnos puedan optar por aprender el lenguaje oral y la lengua de signos.

Entre las medidas adoptadas más recientemente, cabe destacar la aprobación de un Plan de acción para las mujeres con discapacidad para el año 2007, aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2006. Este Plan viene a prestar especial atención a la situación de doble desventaja social en la que se encuentran las mujeres con discapacidad, suma de las necesidades que se plantean por discapacidad y género. El Plan de acción pretende ser un instrumento operativo que permita responder a las necesidades de esta situación específica.