CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOCIAL

La situación social, en términos de bienestar y calidad de vida, mantiene una estrecha conexión con las variables económicas y de mercado de trabajo que se han analizado en capítulos anteriores. Las políticas económicas, de empleo y sociales también están cada vez más interrelacionadas y se deben apoyar mutuamente. En este contexto cobra importancia la adecuada interpretación de la realidad social, en la que hay que tener en cuenta la red de los fenómenos que constituyen vectores de cambio en las sociedades contemporáneas. Para evaluar la situación social de España a la altura del año 2007 interesa observar su posición en el contexto comparado internacional y, sobre todo, la manera en que se están abordando los grandes retos que tiene que afrontar, como todos los países desarrollados: el crecimiento y diversidad de la población ligados al fenómeno de la inmigración, el envejecimiento y la longevidad, el descenso de la natalidad, los cambios en las estructuras familiares y formas de convivencia o la adaptación a la sociedad de la información y del conocimiento.

Al igual que la realidad social, también los propios parámetros que se vienen usando para evaluarla están en continua evolución. El significado de conceptos como la calidad de vida y la protección social —por utilizar las dos referencias clave que desde hace quince años se vienen utilizando en este capítulo de la Memoria— varía extraordinariamente en función del momento, los indicadores y el marco de referencia geográfico en que se utilizan.

La globalización, los avances tecnológicos y la evolución de una economía cada vez más internacionalizada afecta a las condiciones de vida de millones de personas dentro y fuera de nuestras fronteras. Conviene recordar en qué situación social se encuentra España en el mundo, antes de abordar el contexto más próximo, de la Unión Europea y el de los acontecimientos, las tendencias y las iniciativas desarrolladas en 2007 en la esfera nacional de las políticas sociales.

1.1. Calidad de vida y bienestar en perspectiva comparada

El umbral mínimo en materia de bienestar social se aproxima bastante a los parámetros que miden el «desarrollo humano» en los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), en términos de progreso en las condiciones de vida. Entre los distintos indicadores que se manejan en el contexto de este Programa, el más conocido es el denominado Índice de Desarrollo Humano[1]. Se trata de una medida del desarrollo humano que mide el progreso medio de un país exclusivamente referido a tres aspectos: el disfrute de una vida larga y saludable; el acceso a la educación y el tener un nivel de vida digno. No refleja, en cambio, otras dimensiones de gran interés en el contexto de la globalización, como el nivel de respeto a los derechos humanos[2]. En estos términos, sirve para aproximarse a la posición relativa de todos los países del mundo, dando lugar a una clasificación ordinal dentro de una división básica en tres bloques: países con alto nivel de desarrollo humano (los 70 primeros de la clasificación), países de nivel medio (los 85 siguientes) y países de bajo desarrollo humano (los 22 restantes). Islandia, Noruega, Australia y Canadá encabezan la clasificación mundial según este indicador sintético. Japón y Estados Unidos ocupan, respectivamente, la octava y la duodécima posición, mientras que China e India, las principales y con mayor potencial entre las economías emergentes, figuran entre los países de grado medio, ocupando el puesto 81 y 128, respectivamente.

---

[1] PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Los valores de referencia para el cálculo del IDH son: *a)* esperanza de vida al nacer; *b)* tasa de alfabetización de adultos; *c)* tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y *d)* el PIB per cápita (PPA en dólares).

[2] Aspecto contemplado por el PNUD en el mismo informe citado a través de otros indicadores que recogen la situación de cada país respecto a la suscripción de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como de los derechos laborales o la situación respecto a la abolición de la pena de muerte.

España ocupa una posición mejor (13) que la mayoría de los países miembros de la Unión Europea, destacando por encima de países como Alemania (22), Italia (20), Austria (15) o Dinamarca (14), que cuentan tanto con rentas nacionales per cápita muy superiores, como con sistemas de protección social de larga tradición y ampliamente desarrollados (cuadro III-1). La relativamente favorable posición de España se debe en gran medida a la esperanza de vida (la sexta mejor) y, en menor medida, a la educación. Si se considera el denominado «índice de potenciación de género»[3], una aproximación a la situación de los países en términos de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, España mejoraría incluso en esa posición, situándose en el duodécimo puesto, lo que transcurrido el primer año de aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, no deja de ser un estímulo para proseguir con los esfuerzos en esa dirección y evaluar sus resultados en todas las áreas posibles.

Son conocidas las limitaciones de este indicador a la hora de medir los progresos de países desarrollados. En el contexto más restringido de las sociedades europeas existen otras maneras de evaluar el bienestar y la calidad de vida conforme a parámetros más próximos, homogéneos y ajustados a la realidad del entorno de la Unión Europea, en el que el propio concepto de «bienestar», su medición, y los problemas para mantener y mejorar la calidad social están en continua revisión. De hecho, se está avanzando considerablemente en la construcción de un marco de indicadores comunes para la evaluación del proceso de coordinación en protección social e inclusión social acordados en junio de 2006[4]. Parece compartida la idea de que «la Estrategia de Lisboa y el impulso a la competitividad no son fines en sí mismos, sino medios para alcanzar un fin: el bienestar de los ciudadanos europeos»[5], un concepto del que, aunque no se disponga de una definición exacta, se entiende que va más allá del nivel de vida material.

---

[3] Otro de los indicadores sintéticos contemplados en el informe del PNUD, construido a partir del porcentaje de mujeres parlamentarias, porcentaje de mujeres sobre el total de mujeres en puestos directivos, en ocupaciones liberales y técnicas, así como con la relación entre las remuneraciones de hombres y mujeres.

[4] Comisión Europea, D (2006) *Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolio*, 7 de junio 2006 y *Overarching indicators*, febrero 2008.

[5] Comisión Europea, *Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007*, COM (2007) 63 final y Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

CUADRO III-1

RENTA PER CÁPITA Y DESARROLLO HUMANO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ranking	Países	Índice de desarrollo humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (en años)	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa bruta combinada de matriculación en 2005	PIB per cápita (PPA en dólares)
5	Irlanda	0,959	78,4	.. [d]	99,9	38,505
6	Suecia	0,956	80,5	.. [d]	95,3	32,525
7	Suiza	0,955	81,3	.. [d]	85,7	35,633
8	Japón	0,953	82,3	.. [d]	85,9	31,267
9	Países Bajos	0,953	79,2	.. [d]	98,4	32,684
10	Francia	0,952	80,2	.. [d]	96,5	30,386
11	Finlandia	0,952	78,9	.. [d]	101,0 [g]	32,153
12	Estados Unidos	0,951	77,9	.. [d]	93,3	41,890 [f]
13	España	0,949	80,5	.. [d]	98,0	27,169
14	Dinamarca	0,949	77,9	.. [d]	102,7 [g]	33,973
15	Austria	0,948	79,4	.. [d]	91,9	33,700
16	Reino Unido	0,946	79,0	.. [d]	93,0 [e]	33,238
17	Bélgica	0,946	78,8	.. [d]	95,1	32,119
18	Luxemburgo	0,944	78,4	.. [d]	84,7 [i]	60,228 [f]
20	Italia	0,941	80,3	98,4	90,6	28,529
22	Alemania	0,935	79,1	.. [d]	88,0 [e]	29,461
24	Grecia	0,926	78,9	96,0	99,0	23,381
27	Eslovenia	0,917	77,4	99,7 [dl]	94,3	22,273
28	Chipre	0,903	79,0	96,8	77,6 [e]	22,699 [h]
29	Portugal	0,897	77,7	93,8 [l]	89,8	20,410
32	República Checa	0,891	75,9	.. [d]	82,9	20,538
34	Malta	0,878	79,1	87,9	80,9	19,189
36	Hungría	0,874	72,9	.. [dj]	89,3	17,887
37	Polonia	0,870	75,2	.. [dj]	87,2	13,847
42	Eslovaquia	0,863	74,2	.. [d]	78,3	15,871
43	Lituania	0,862	72,5	99,6 [d]	91,4	14,494
44	Estonia	0,860	71,2	99,8 [d]	92,4	15,478
45	Letonia	0,855	72,0	99,7 [d]	90,2	13,646
53	Bulgaria	0,824	72,7	98,2	81,5	9,032
81	China	0,777	72,5	90,9	69,1 [e]	6,757 [u]

a) El IDH es una medida del desarrollo humano que mide el progreso medio de un país en tres aspectos: el disfrute de una vida larga y saludable; el acceso a la educación y el tener un nivel de vida digno. Los valores de referencia para el cálculo del IDH son: a) esperanza de vida al nacer; b) tasa de alfabetización de adultos; c) tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y d) el PIB per cápita (PPA en dólares).

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008.*

Calidad de vida y sostenibilidad social

En el transcurso de los últimos años, la calidad de vida como indicador de desarrollo o bienestar social ha dejado de ser considerada exclusivamente en términos individuales (se piensa en no comprometer el bienestar de las generaciones venideras) y estáticos (se apuesta por la durabilidad del sistema de bienestar a largo plazo). Así, una de las principales aportaciones de los últimos años a este concepto ha sido su conexión con el objetivo de desarrollo sostenible asumido como parte de las directrices políticas de la Unión Europea. El principio general de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, es «determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social». En consonancia con la visión estratégica de la Unión Europea, que pretende lograr el máximo de integración entre las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) contempla junto a la sostenibilidad ambiental, un área de objetivos y actuaciones en materia de sostenibilidad social, al igual que lo hace en lo que denomina área de sostenibilidad global (orientada a la cooperación internacional para el desarrollo sostenible).

La evaluación de la realidad social en las sociedades europeas ha sido objeto durante 2007 de un proceso de consulta pública auspiciado por la Comisión Europea en el contexto de la elaboración de la nueva Agenda Social, que la Comisión presentará a mediados de 2008. La consulta pública se ha desarrollado durante todo el año 2007, partiendo de un documento elaborado por la Oficina de Asesores de Política Europea (OAPE) sobre «la realidad social de Europa»[6], proceso que ha sido prorrogado hasta el 15 de febrero de 2008. Para animar el proceso de consulta, a finales de 2007 la Comisión publicó un documento que pretendía sentar las bases para la discusión sobre cómo promover de la mejor manera posible el bienestar, la calidad de vida y los valores comunes de los ciudadanos europeos en el

[6] Comisión Europea, *Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007,* COM (2007) 63 final y Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

mundo de hoy[7]. Aunque las sociedades europeas son prósperas comparadas con los estándares mundiales, no deja de haber problemas serios que contrastan con la imagen de bienestar que proyecta Europa en el mundo: de la persistencia de importantes desigualdades da fe el hecho de que setenta y ocho millones de europeos, entre ellos diecinueve millones de niños, se encuentren en riesgo de pobreza relativa.

La dimensión social de la EEDS guarda bastante similitud con buena parte de los objetivos de la Estrategia Española de protección social e inclusión social, como no podía ser de otra manera dada la interconexión que se exige entre Estrategias. Se recogen así, en primer término, objetivos relativos al ámbito del empleo, cohesión social y pobreza: promover el acceso a empleos de calidad, integrar a los colectivos en riesgo de exclusión, así como, hacer un esfuerzo económico para mitigar la pobreza. En segundo lugar, la EEDS apunta a los objetivos de salud pública, en general de naturaleza preventiva, y de atención a las personas en situación de dependencia.

El CES, en lo referente a la sostenibilidad social, puso de relieve[8] la conveniencia de hacer una mención explícita a la gestión del cambio demográfico y a los flujos migratorios, por la incidencia que ambos tienen sobre la sostenibilidad en general y, en particular, sobre diferentes aspectos educativos y multiculturales. Al mismo tiempo, llamaba la atención sobre la importancia de realizar un diagnóstico certero de todos los aspectos económicos, sociales y ambientales que contemplaba la Estrategia. Asimismo, estimaba conveniente estudiar la posibilidad de crear un órgano de evaluación integrada del conjunto de la EEDS.

Desarrollo y calidad social

El «desarrollo social», en cuanto al progreso alcanzado en el entramado de relaciones entre los individuos, grupos e instituciones que conforman una sociedad, reviste mayor complejidad en cuanto a su medición que el denominado «desarrollo humano», por las implicaciones netamente cualitativas de un concepto, asociado más a componentes intangibles difícilmente mensurables como el capital humano (que, en lo que aquí interesa, se refiere a la calidad del cau-

[7] Comisión Europea, *Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI,* COM (2007) 726 final.

[8] Dictamen 10/2007, sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible.

dal formativo y de preparación con que cuentan los individuos) y el capital social (que en este contexto se referiría al nivel de participación y/o compromiso de los ciudadanos en proyectos comunes, ya sea a través del asociacionismo o de otras formas de expresión colectiva emergentes en la sociedad, la política y las organizaciones públicas y privadas). Lamentablemente no se dispone de un indicador sintético de «desarrollo social» como en el caso del desarrollo humano, pero es reseñable el esfuerzo que a nivel europeo y en el plano teórico se viene realizando de unos años a esta parte por aprehender los aspectos cualitativos del entramado de instituciones destinadas a satisfacer necesidades sociales[9]. Una vez alcanzado un nivel muy avanzado de reconocimiento de derechos sociales habría llegado el momento de evaluar la calidad en la satisfacción de esas necesidades, en el funcionamiento del sistema educativo, sanitario, de los servicios sociales, de los servicios de la sociedad de la información, de la capacidad del sistema de pensiones y del nuevo sistema de atención a la dependencia para la cobertura de los riesgos asociados a la vejez y la pérdida de autonomía funcional, etc.

El desarrollo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa parece asumir cada vez más este paradigma y lo que comenzó siendo una nueva aspiración asociada a los objetivos de «más y mejores empleos», incluso con un desarrollo de indicadores tendentes a medir la calidad del empleo, se está trasladando también a los demás objetivos y exigencias en el campo de la protección social y la inclusión social. No se trata ya solamente de elevar el nivel educativo, sino que está en discusión la calidad de la enseñanza y su adecuación al contexto social, económico y productivo imperante. Una vez alcanzada una esperanza de vida inimaginable a principios de siglo uno de los objetivos prioritarios en salud pública en el contexto actual de envejecimiento y longevidad es «añadir calidad a los años de vida». La calidad de los servicios, sociales y de los servicios de atención a la dependencia es uno de los principales desafíos en estos momentos[10].

[9] En el ámbito de la investigación social hay cada vez más interés por estos temas, uno de los dispositivos de análisis de estas cuestiones es la red europea de indicadores sobre calidad social, coordinada por la Fundación europea para la calidad social, con sede en Amsterdam y el apoyo de la DG Investigación de la Comisión Europea.

[10] COM (2006) 177 final, sobre Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea.

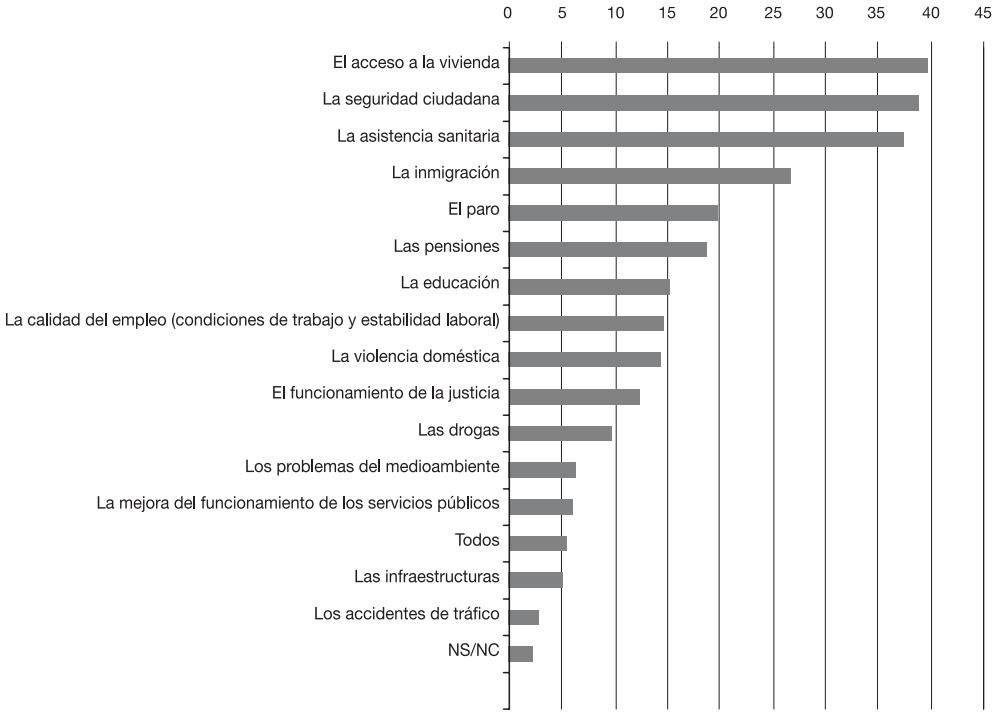
En este contexto, resulta imprescindible la mejora de los instrumentos de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. En desarrollo del marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE), en 2007 se han producido avances reseñables, con la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la publicación por la misma de la primera evaluación anual del grado de aplicación y éxito de algunas políticas, concretamente de algunas de las contenidas en el PNR[11]. También en este año se produjo la constitución del Observatorio de la Calidad de los servicios públicos, como plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la AGE, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar información global sobre la calidad en la prestación de los servicios.

Uno de los primeros informes del Observatorio corrobora la importancia que los ciudadanos conceden a buena parte de las áreas que se analizan en este capítulo de la Memoria, como la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación (gráfico III-1). Sin embargo, y a pesar del avance registrado en los últimos años en los sistemas de información estadística, el análisis de estas políticas sigue chocando con carencias importantes, especialmente respecto a la falta de disponibilidad y/o homogeneidad de indicadores básicos relativos a la actividad y el gasto en los diferentes ámbitos, o bien el retraso, en ocasiones de varios años, con que se dan a conocer. Ello constituye un obstáculo para evaluar el funcionamiento de las distintas áreas y la eficacia de las políticas, en especial en una Memoria como ésta que se refiere a la situación en el año inmediatamente precedente a su publicación, como se pondrá de relieve en cada uno de los apartados que componen este capítulo.

[11] Concretamente, la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación y las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora. Otros ámbitos objeto de informe de evaluación en 2007 han sido: los trámites administrativos para la creación de empresas en España; la evaluación del Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal.

GRÁFICO III-1

OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LAS ÁREAS QUE MERECERÍAN UNA ACTUACIÓN PRIORITARIA POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: MAP, Agencia de Evaluación y Calidad, *Percepción Ciudadana del Funcionamiento de los Servicios Públicos (2006). Una valoración de los resultados de la Encuesta Conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad*. Estudio del Observatorio de calidad de los servicios públicos. Papeles 5/2007.

En cuanto a la percepción por los propios ciudadanos del funcionamiento de la AGE, el citado informe arroja resultados de distinto signo respecto a la percepción por los ciudadanos del funcionamiento de la AGE: aunque se reconoce el esfuerzo realizado en los últimos años en la incorporación de nuevas tecnologías, en la posibilidad de acceder a los servicios a través de internet, así como en la mejora de las instalaciones y la información, también se percibe un claro estancamiento en lo tocante a la profesionalidad, el trato dispensado, la posibilidad de participación y la lentitud en las resoluciones de las gestiones (cuadro III-2).

CUADRO III-2

OPINIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS *

	Ha mejorado	Sigue igual (no leer)	Ha empeorado	N.S./N.C.
En la incorporación de nuevas tecnologías	66,9	14,4	2,5	16,3
En el acceso a través de Internet	55,8	11,7	2,2	30,4
En las instalaciones de las oficinas de atención al público	54,9	28,4	3,1	13,7
En la información que da al ciudadano	49,6	31,0	6,8	12,6
En la sencillez de los procedimientos administrativos	41,9	33,8	7,1	17,2
En el trato al ciudadano	40,2	41,3	6,1	12,4
En la profesionalidad del personal	36,4	41,9	5,1	16,6
En la rápidez en resolver las gestiones	32,4	43,4	10,6	13,7
En la posibilidad de participación de los ciudadanos	30,8	38,7	7,5	23,1

*: En los últimos cinco años, ¿Cree Ud. que la Administración del Estado (Ministerios, Seguridad Social, Agencia Tributaria, Subdelegación o Delegación del Gobierno) ha mejorado o ha empeorado...?

Fuente: MAP, Agencia de Evaluación y Calidad, *Percepción Ciudadana del Funcionamiento de los Servicios Públicos (2006). Una valoración de los resultados de la Encuesta Conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad.* Estudio del OBSERVATORIO de calidad de los servicios públicos. Papeles 5/2007.

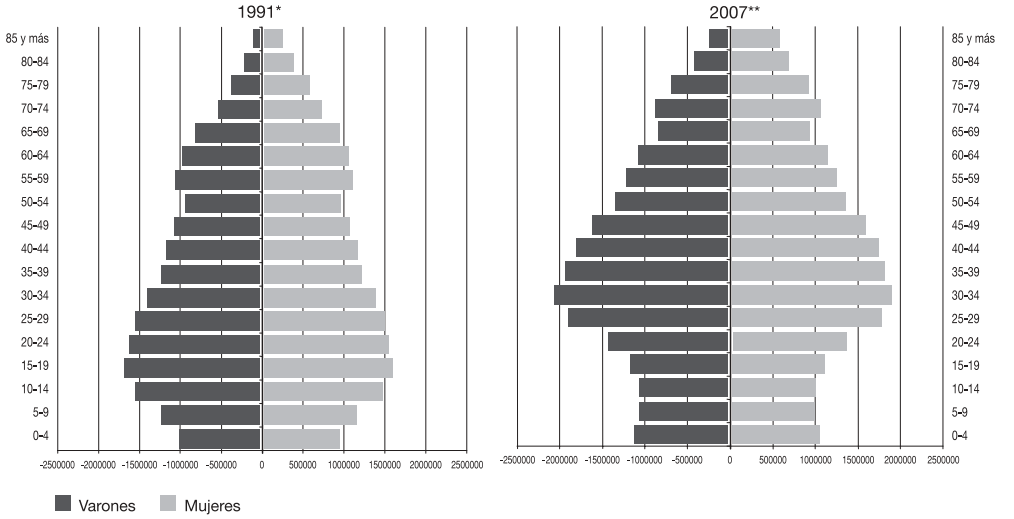
Por último, hay que destacar el impulso adquirido en los últimos años por las iniciativas en el campo de la responsabilidad social de las empresas, un ámbito que entra de lleno en cuestiones estrechamente vinculadas con la realidad social de la que se ocupa este capítulo (el medio ambiente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la discapacidad, etc.) y en el que se ha producido este año un avance importante en el terreno del diálogo social, con la firma del acuerdo sobre responsabilidad social de las empresas alcanzado en el ámbito del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

1.2. Cambio sociodemográfico y desarrollo social

Los cambios sociodemográficos experimentados por España en los últimos años coinciden, aunque con reseñables peculiaridades, con las tendencias imperantes en su entorno europeo. El envejecimiento de la población es una tendencia difícilmente reversible, destacando España por el todavía considerable tamaño de las generaciones del *baby-boom* que en la actualidad se encuentran en las edades centrales (gráfico III-2), lo que, combinado con una esperanza de vida también más elevada que el promedio augura en un futu-

GRÁFICO III-2

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 1991-2007



* Población total 1991: 38.617.997.

** Población total 2007: 45.116.894.

Fuente: INE, Explotación del padrón de habitantes.

ro no muy lejano una situación de envejecimiento de la población más aguda que en el resto de los países de la Unión Europea. El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población son fenómenos que deben incluirse dentro de los grandes logros de nuestras sociedades y que generan, al mismo tiempo, un conjunto de retos sociales, económicos, políticos y culturales que requieren cambios en muchas dimensiones de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la protección social, como los que se están abordando en los últimos años.

La proporción de mayores de 65 años en el conjunto de la población ha pasado de 13,8 a 16,9 por 100 entre 1991 y 2007. Paralelamente, en el mismo periodo, la proporción de niños (menores de 14 años) ha descendido del 19,5 por 100 al 14,5 por 100. A medida que aumenta la esperanza de vida, se acrecienta también la proporción de más longevos dentro del total de la población: los mayores de 80 años ya representaban un 4,5 por 100 en 2007. La esperanza de vida saludable a partir de los 65

CUADRO III-3

MORTALIDAD, ENVEJECIMIENTO Y ESPERANZA DE VIDA, 1996-2007

Año	Tasa de mortalidad (muertes/1.000 habitantes) (1)	Esperanza de vida (1)		Años de Vida saludable en números absolutos al nacer	Años de vida saludable a los 65 años	Índice de envejecimiento de la población (% población mayor 65 años)	Índice de longevidad (% población mayor de 80 años)	Tasa de dependencia (1)
		Hombres	Mujeres	(2)	(2)	(1)	(1)	
1996	8,9	74,5	81,7	68,2	16,1	15,6	3,5	22,9
1997	9,3	74,9	81,9	68,2	16,2			
1998	9,2	75,3	82,2	69,5	16,1	16,3	3,7	23,8
1999	9,5	75,4	82,2	69,3	16,1	16,8	3,8	24,5
2000	9,9	75,6	82,5	69,2	16,5	16,9	3,8	24,6
2001	10,0	76,1	82,8	69,9	16,5	17,1	4,0	24,9
2002	10,1	76,3	83,0	70,2	16,5	17,1	4,0	24,9
2003	10,5	76,4	83,0	62,5	16,6	17,0	4,1	24,8
2004	10,6	76,7	83,2	63,1	17,3	16,9	4,2	24,5
2005	10,7	77,0	83,5		17,3	16,6	4,3	24,0
2006	10,9					16,7	4,4	24,3
2007	10,8					16,7	4,5	24,1

Fuente: (1) INEBASE, *Demografía y Población,* censo del 2001. (2) Eurostat, *Populations and Social Conditions.*

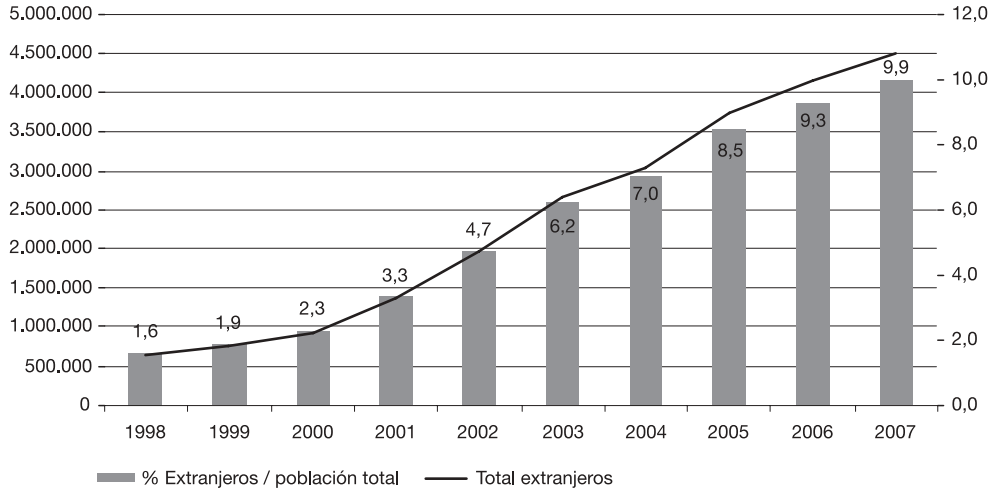
años aumenta también progresivamente, aunque no tanto como la esperanza de vida al nacimiento puesto que la evolución de este indicador refleja también el progreso en la mortalidad prematura (no tanto la infantil, como las muertes evitables en edades intermedias, tanto por avances en la medicina como en la prevención de accidentes) (cuadro III-3).

Por otro lado, el imprevisible, rápido e intenso crecimiento de la población experimentado en los últimos años por efecto de la inmigración ha cambiado extraordinariamente la composición de la sociedad española, que ya cuenta entre sus efectivos con un 10 por 100 de extranjeros (gráfico III-3). Ello no deja de ser un indicador de bienestar y desarrollo social, pues todas las sociedades de la antigua UE-15 han ido convirtiéndose en receptoras de inmigración a medida que han ido progresando económicamente. Lo que diferencia a España en este contexto es, fundamentalmente, la intensidad del ritmo de crecimiento de la inmigración, el hecho de haber alcanzado en quince años un nivel similar en porcentaje de población extranjera al que registran países como Francia o Alemania, que llevan prácticamente medio siglo recibiendo inmigrantes y cuyas políticas migratorias han ido pasando por muy diferentes eta-

GRÁFICO III-3

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA (EJE IZQUIERDO) Y SU PARTICIPACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (EJE DERECHO), 1998-2007

(En personas y porcentaje)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes, 1 de enero.*

pas. España se encuentra en pleno proceso intensivo de asimilación del fenómeno migratorio y eso se refleja cada vez más, y no sin controversias, no sólo en el mercado laboral[12], el consumo y la economía en general que se han abordado en capítulos precedentes de esta Memoria, sino en todas las esferas de la vida pública y las políticas sociales.

Las proyecciones de población a corto plazo publicadas recientemente por el INE[13] anticipan una continuación de este dinamismo de

[12] En términos de población en edad de trabajar, la población extranjera explica en torno al 80 por 100 de su crecimiento medio desde el año 2000; el 50 por 100 en el caso de la población activa y cerca del 45 por 100 del empleo. Véase, Banco de España, Boletín económico, febrero 2008, *Situación y perspectivas de la evolución de la población en España*.

[13] Proyecciones a corto plazo que toman como base la población a 1 de enero de 2007 y no el censo de población de 2001, como ocurría con las proyecciones a largo plazo anteriormente realizadas.

CUADRO III-4

PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y ENVEJECIMIENTO

Años	Población total	Número de población mayor de 65 años	Porcentaje de población mayor de 65 años
2010	44.709.428	7.737.068	17,3
2020	46.052.741	9.092.564	19,7
2030	46.072.770	11.131.304	24,2
2040	45.536.350	13.597.449	29,9
2050	43.975.912	14.742.360	33,5

Fuente: INE, *Proyecciones de población a largo plazo, base censo 2001,* considerando un escenario II.

los flujos migratorios, que no comenzarían a desacelerarse hasta principios de la siguiente década. Sin embargo, dado que el grueso de entradas de inmigrantes se concentra en el grupo de edad comprendido entre 20 y 40 años, este escenario no altera el panorama del envejecimiento al alza de la población en España y del incremento de la tasa de dependencia a medio y largo plazo. Sí se traduce en una evolución algo menos desfavorable en el corto plazo que las anteriores proyecciones, de manera que en 2015 la tasa de dependencia (mayores de 65 años/población 16-64 años) se situaría en 26 por 100, en vez del 27,7 por 100 anteriormente calculado (cuadro III-4).

Unido a lo anterior, tras más de una década en la que la caída de la natalidad parecía haberse convertido en un elemento estructural que apuntaba peligrosamente al declive del crecimiento vegetativo de la población en España, desde 1999 se está viviendo un ligero repunte de los nacimientos (cuadro III-5). Ello no implica que las pautas reproductivas hayan retornado a la senda de las familias numerosas, sino que guarda relación con la confluencia de dos fenómenos: por una parte, con la llegada a la edad reproductiva, eso sí, cada vez más tardía, de las mujeres que componen esa generación del *baby-boom,* que en su mayoría no tienen más de dos hijos (de hecho, en 2006 el número medio de hijos por mujer se encontraba en 1,4) y no mucho antes de cumplir 30 años (la edad media de las madres a la llegada de su primer hijo está en los 29,3 años), pero son unas cohortes muy numerosas. Contribuyen a engrosar también la natalidad, cada vez en mayor medida, las mujeres extranjeras, también pertenecientes por edad a las cohortes del *baby-boom*: el 16,5 por 100 de los nacimientos se producen entre ella. La concentración de los nacimien-

CUADRO III-5

NATALIDAD, FECUNDIDAD Y MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa Natalidad. (Nacimientos/1.000 habitantes).	10,2	9,2	9,3	9,2	9,5	9,9	10,0	10,1	10,5	10,7	10,8	11,0
Total nacimientos	395.989	362.626	369.035	365.193	380.130	397.632	406.380	418.846	441.881	454.591	466.371	481.102
Nacimientos mujeres activas		163.632	169.038	171.907	184.520	200.880	211.874	224.783	244.641	256.971	269.812	275.607
Nacimientos madre extranjera		11.832	14.002	15.368	18.503	24.644	33.475	44.198	54.028	62.633	70.259	79.903
Tasa de fecundidad (N.º hijos/mujer)	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Movimiento natural de la población	1,6	0,4	0,5	0,4	0,3	0,6	0,5	0,3	0,2	0,8	0,6	1,1
Edad media de la mujer al nacimiento del primer hijo. (unidad: años)	27,1	28,5	28,4	28,7	28,9	29	29,1	29,1	29,2	29,2	29,3	29,3
Porcentaje menores 14 años sobre total de población	19,5		15,9	15,5	15,2	14,9	14,7	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5

Fuente: INE, *Movimiento natural de la población.*

tos en algunos territorios y el consiguiente e inesperado incremento de la población infantil en los mismos es un aspecto que requiere ser considerado en la planificación, previsión y dotación de servicios públicos.

Junto a la inmigración, el otro gran vector del cambio sociodemográfico de obligada consideración es la transformación del papel de las mujeres en la sociedad. En paralelo al espectacular incremento de su participación en el mercado laboral que se ha tratado en el capítulo anterior. Hay que tener en cuenta que más del 57 por 100 de los nacimientos se produce ya entre mujeres activas. De este modo, la situación más habitual entre las madres hoy en día es que trabajen o quieran hacerlo, lo que ha contribuido a que la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras se haya situado, con mayores o menores resultados, en un lugar central entre las preocupaciones sociales y en la agenda de los poderes públicos, siendo un componente clave para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Según la opinión de las mujeres entrevistadas en una amplia y reciente encuesta sobre fecundidad, familia y valores[14], el 58 por 100 de las mujeres cree que

[14] CIS, *Encuesta de fecundidad, familia y valores 2006*.

tener hijos hace más difícil la vida laboral, proporción que se eleva a dos tercios en el caso de las mujeres entre 20 y 44 años. De hecho, un 28,4 por 100 de las mujeres que, trabajando, han sido madres han tenido que reducir su actividad laboral, mientras que un 16,8 por 100 declara haber abandonado definitivamente el trabajo por ese motivo.

Tener trabajo y formar una familia, simultáneamente, son aspiraciones compartidas por hombres y mujeres hoy en día, aunque las dificultades culturales y laborales parecen seguir siendo mayores para estas últimas. En uno de cada cinco hogares en los que vive una pareja, sus ingresos principales provienen del trabajo del hombre. La organización familiar sigue siendo un problema de fondo: mientras para el 64 por 100 de las mujeres el tipo de familia preferido es la «pareja simétrica»[15] (el siguiente tipo predilecto, para el 16,2 por 100, es el modelo que exige un poco de menos participación laboral de la mujer y más dedicación por su parte a los niños), solo una minoría lo consigue. Se percibe un avance mayor hacia ese «ideal de simetría» en las parejas más jóvenes, si bien parece que cuando comienzan a llegar los hijos, especialmente a partir del segundo, la situación empeora.

Según el mismo estudio, la familia sigue siendo una de las instituciones más valoradas, aun cuando sus cimientos y sus tipologías hayan cambiado considerablemente: en las cohortes de mujeres más jóvenes, la proporción de hijos fruto de «unión consensual» (fuera del matrimonio) se eleva ya al 11 por 100. El matrimonio sigue siendo una institución bastante arraigada, aunque entre las más jóvenes está precedido por la cohabitación en uno de cada cinco casos, mientras el porcentaje de rupturas (en media de todas las edades) se acerca al 15 por 100.

Las pautas de creación de hogares y los tipos de familia están, por tanto, cambiando considerablemente y el abanico de opciones se amplía cada vez más con el aumento de los hogares unipersonales (en su mayoría formados por personas mayores que enviudaron, pero con una incipiente participación de jóvenes emancipados); los hogares monoparentales con o sin hijos a cargo y otras formas de convivencia alternativas que surgen en los últimos años en paralelo a fenómenos como la inmigración, las rupturas familiares o la carestía de la vivienda. Con todo, la pareja formada por un padre, una

[15] Es decir, participan por igual en el mercado laboral y en las responsabilidades y tareas familiares.

madre y sus hijos representa todavía la pauta de convivencia más frecuente, aun cuando el número de estos últimos se haya reducido en los últimos años (cuadro III-6).

Sociedad de la información y del conocimiento: luces y sombras

Por último y, sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar otros indicadores que pueden contribuir a la reflexión en torno al desarrollo social alcanzado en España en términos de capital social y de su incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento. La reciente encuesta sobre participación de la población adulta (25-74 años) en aprendizaje[16] proporciona algunos datos a este respecto. En 2007 más del 65 por 100 de los adultos de 25 a 74 años no realizó actividades de formación ni estaba interesado en hacerlo. Sin embargo, al margen de la evolución de la participación en los sistemas formativos formales, que se tratarán en los apartados correspondientes de esta Memoria, resulta apreciable el volumen de personas (más de 7,5 millones, uno de cada cuatro adultos) que han intentado adquirir conocimientos por su cuenta (lo que se denomina aprendizaje informal), siendo los medios más habituales el material impreso (59 por 100), el ordenador (53,5 por 100), familiares o amigos (38, 9 por 100) o medios audiovisuales (24,9 por 100).

Llama la atención que el 47,6 por 100 de las mujeres y el 40,7 por 100 de los hombres afirmen no saber utilizar el ordenador, aunque el

CUADRO III-6

EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES EN ESPAÑA (1998-2005)

(% sobre total de hogares)

Año	Persona sola menos de 65	Persona sola 65 o más	Pareja sin hijos	Pareja con 1 hijo	Pareja con 2 hijos	Pareja con 3 o más hijos	Un adulto con hijos	Otro tipo de hogar
1998	3,7	6,4	16,9	18,7	24,5	10,3	6,6	12,9
1999	4,1	7,2	17,3	18,5	23,6	9,5	7,0	12,8
2000	4,5	7,8	18,6	18,2	22,8	8,6	7,2	12,4
2001	5,0	8,0	19,4	18,5	22,2	8,0	7,0	11,9
2002	5,2	8,5	20,3	18,6	21,1	7,4	7,1	11,8
2003	4,9	9,0	21,2	18,9	21,2	6,4	6,8	11,6
2004	5,8	8,5	20,8	18,8	21,7	5,7	6,9	11,7
2005	6,1	8,1	21,2	19,4	22,0	5,5	7,1	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

[16] INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA). Año 2007.*

17 por 100 de las mujeres y el 18,8 por 100 de los hombres que lo usan se consideran usuarios avanzados. El 56,2 por 100 de los hombres y el 40,4 por 100 de las mujeres leen el periódico habitualmente, mientras que el 64,3 por 100 de las mujeres y el 52,6 por 100 de los hombres ha leído algún libro por placer en el último año. El cine es la actividad cultural preferida: el 22 por 100 de la población ha acudido más de 7 veces el último año. Por último, si se considera la participación en actividades sociales, resulta destacable que, según la misma encuesta, en 2007, el 38,6 por 100 de las personas entre 25 y 74 años había participado en actividades de este tipo en los últimos doce meses.

El entramado institucional vigente en España, fundamentalmente a través del sistema de protección y de las políticas sociales, acompaña las transformaciones sociales a través de las reformas constantes a que, necesariamente, debe someterse para adaptarse a las mismas: dan buena cuenta de ello la creación del sistema de atención a la dependencia o la aprobación de la Ley integral para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, por mencionar dos de las iniciativas más relevantes del año en estos ámbitos, aunque es posible observar tanto avances como debilidades en prácticamente todas las áreas de las políticas a las que se dedica este capítulo. Al final del mismo, se aborda un balance de situación, en términos de cohesión e inclusión social, lo que parece pertinente en un año como 2007, declarado año europeo de la igualdad de oportunidades.

2. EDUCACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El conocimiento, la innovación y la optimización del capital humano son parte esencial de la estrategia revisada de Lisboa, dado el relevante papel que la educación y la formación desempeñan en materia de empleo, crecimiento y cohesión social. Por ello, no sólo el Consejo Europeo ha pedido que el programa de trabajo «Educación y formación 2010» se siga aplicando en su totalidad, y se continúe evaluando bianualmente el progreso realizado por los Estados miembros. También en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, se invita a los Estados miembros a ampliar y mejorar la inversión en capital humano y a adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencia y se indica que se deben realizar más esfuerzos para alcanzar los objetivos de Lisboa.

El progreso realizado por España respecto al resto de los Estados miembros de la UE-27, con relación a los niveles de referencia e indicadores propuestos por Europa, muestra que nuestro país se encuentra aún lejos de dichos objetivos, debiendo reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, disminuir de forma importante la tasa de abandono escolar temprano de sus estudiantes e incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios. Pero también se debe extender a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, mejorar las competencias lingüísticas de la población joven, aumentar la proporción de los que cursan formación profesional sobre los que estudian bachillerato o universidad, incrementar la movilidad del alumnado universitario, y mejorar las capacidades en tecnologías de la información y comunicación (TICs) de la población adulta. Además, todos estos retos se enmarcan en una realidad educativa caracterizada, en los niveles no universitarios, por la exigencia de mejorar la calidad de la enseñanza, por una creciente presencia del alumnado de origen extranjero y su concentración en los centros públicos situados en determinadas áreas geográficas, por un importante nivel de fracaso escolar en las etapas educativas obligatorias, una escasa presencia de alumnado en los niveles post-secundarios no universitarios y por diferencias territoriales significativas respecto a los progresos y rendimientos del alumnado en los distintos niveles del sistema educativo.

Las consecuencias que para el avance del conocimiento y del desarrollo económico y social tiene la actual situación de la educación en España son una de las preocupaciones de la sociedad española, por lo que actualmente el CES está realizando un informe por iniciativa propia sobre el sistema educativo y el capital humano en España.

En el ámbito de la normativa, 2007-2008 ha sido el primer curso de aplicación de la LOE, al ponerse en marcha 1.º y 2.º de primaria, y 1.º y 3.º de ESO. También se han regulado las enseñanzas de bachillerato, pues en 2008/2009 se implantará el primer curso. Con relación a la formación profesional, una vez establecido el año pasado el marco normativo que regulaba la ordenación general de la FP, este año se han aprobado los primeros títulos de formación profesional y también la normativa que permite crear una red de centros de referencia nacional. Finalmente, otra de las novedades ha sido la aprobación de una nueva formación inicial del profesorado, para adecuarla a la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias, y a

los principios europeos comunes respecto a sus competencias y cualificaciones.

En sus niveles universitarios, la actividad normativa del año 2007 ha sido especialmente intensa, pues este año no sólo se aprobó la modificación de la Ley Orgánica de Universidades de 2001, sino que además también se ha establecido la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el nuevo sistema de acreditación en la selección del profesorado funcionario, que sustituye al proceso de habilitación hasta ahora vigente. Todo ello, en un contexto de descenso continuado del alumnado universitario, y por tanto de aumento de la competencia entre las universidades por atraer al mismo, pero también en el que las exigencias de rendimiento, coordinación, calidad, flexibilidad y eficiencia, son imprescindibles.

Igualmente, se aprobó mediante Real Decreto 900/2007, de 6 de julio, la creación de un Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior, aunque hasta la fecha se han incumplido los plazos previstos y dicho comité no ha sido constituido.

2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa

La Comisión Europea evalúa el progreso realizado por los Estados miembros para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa. El cuarto informe de 2007[17] sobre los progresos realizados por la UE-27 en el programa de trabajo de educación y formación para 2010, utiliza por primera vez los 16 indicadores centrales adoptados por el Consejo de Educación en mayo de 2007[18] (recuadro III-1). Estos indicadores incluyen los cinco niveles de referencia adoptados por el Consejo en mayo de 2003.

[17] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación. Proyecto de informe de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010». COM (2007) 703 final.

[18] Conclusiones del Consejo de 25 de mayo de 2007 relativas a un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación.

RECUADRO III-1

16 INDICADORES CENTRALES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS DE LISBOA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

- Participación en educación infantil (preescolar).
- Necesidades especiales en educación.
- Abandono escolar temprano.
- Capacidades en lectura, matemáticas y ciencia.
- Habilidades lingüísticas.
- Habilidades en TIC's.
- Habilidades cívicas.
- Habilidad de aprender a aprender.
- Tasas de graduación en educación secundaria superior entre los jóvenes.
- Desarrollo profesional de profesores y formadores.
- Graduados en educación superior.
- Movilidad transnacional de estudiantes universitarios.
- Participación de los adultos en aprendizaje permanente.
- Habilidades en la población adulta.
- Nivel educativo alcanzado por la población.
- Inversión en educación y formación.

Algunos de estos indicadores ya existen y están plenamente establecidos. Sin embargo, en otros se necesita una mayor definición, o bien el desarrollo de nuevas investigaciones en Europa para obtener información al respecto (por ejemplo, las capacidades cívicas, la habilidad de aprender a aprender, o el desarrollo profesional de profesores y formadores). Estos indicadores, en términos de empleabilidad de los jóvenes o para el conocimiento de las capacidades de la población adulta, son esenciales para una valoración más completa de los resultados obtenidos por los sistemas educativos y formativos. En este sentido, se debería señalar como un defecto especialmente significativo el retraso en las estadísticas internacionales y nacionales con relación al gasto educativo.

Por ello, a continuación se analizará la situación de España en el contexto europeo en aquellos indicadores que existe información disponible, incluidos los cinco niveles de referencia.

1. Mejorar la equidad en educación y formación

La necesidad de asegurar la eficiencia y equidad de los sistemas educativos y de formación ha sido recientemente reiterada por el Consejo Europeo de Primavera de 2006[19]. En este contexto la Comisión[20] menciona los tres primeros indicadores como los esenciales para medir el progreso en este ámbito. La falta de datos comparables en el ámbito internacional obliga a fijarse tan sólo en dos aspectos de la equidad: 1. El acceso universal a la educación y la igualdad de oportunidades: centrando la atención en la participación en la educación infantil, el abandono escolar temprano, las necesidades educativas especiales y el acceso de la población adulta a la educación universitaria. 2. La igualdad de condiciones analizando la influencia de varias características del alumnado en sus rendimientos educativos.

Acceso para todos a la educación y la formación

Empezando por las edades más tempranas, la escolarización en educación infantil tiene importantes ventajas sociales y educativas. La educación en esta etapa es considerada como un medio eficaz para sentar las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar y mejorar la equidad de los resultados y los niveles globales de competencias, en particular en los entornos más desfavorecidos. Además, facilita la incorporación y continuidad de la mujer en el mercado laboral, y la compatibilización entre la vida familiar y laboral.

En España, la tasa de escolarización de los niños menores de dos años es baja (cuadro III-8), y se realiza en centros de carácter privado en mayor proporción que en otras etapas. En el segundo ciclo la tasa bruta de escolarización en España es casi universal (97,5 por 100). De hecho, en el curso 2004-2005 (cuadro III-7) es el cuarto país europeo, después de Francia, Bélgica e Italia, con una tasa neta de escolaridad a los tres años más alta; tras un aumento de más de seis puntos de dicha tasa en los últimos cinco cursos lectivos.

En cuanto a la educación obligatoria, los retos más notables a que se enfrenta este nivel educativo siguen siendo la alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar,

[19] Consejo Europeo de Primavera 23-24 marzo 2006, *Conclusiones de la Presidencia, párrafo 23*.

[20] Comunicación de la Comisión. Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación. COM (2007) 61.

CUADRO III-7

TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD A LOS 3 Y 4 AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA. CURSO 2004-05

Unión Europea*	% de niños de 0-3 años en centros regulados	3 años	4 años
Alemania	8,6 (2004)	72,7	84,6
Austria	10 (2001)	47,5	82,5
Bélgica	27,6 (2004) (1)	100,2	100,1
Dinamarca	83 (1999)	91,1	93,5
Eslovaquia	—	60,8	74,0
España	**—**	**94,6**	**99,3**
Finlandia	37,5 (2002)	37,9	46,7
Francia	27 (2004)	99,5	100,9
Grecia	—	0,0	57,8
Hungría	9,3 (2004)	72,6	90,7
Irlanda	15 (2002)	2,1	45,4
Italia	18,7 (2004)	97,3	101,1
Luxemburgo	—	62,3	96,3
Países Bajos	29 (2004)	0,1	73,4
Polonia	—	27,8	38,1
Portugal	25 (2001)	61,4	84,0
Reino Unido	26 (2003)	79,8	91,8
República Checa	0,5 (2004)	65,3	91,4
Suecia	66 (2003)	84,2	88,9

* Se incluyen los 19 países de la Unión Europea, que forman parte de la OCDE.

(1) La escolarización en la Educación Infantil comienza a los 2,5 años y aproximadamente el 90 por 100 de los niños están escolarizados.

Fuente: OCDE, *Starting Strong II. Early childhood education and care,* 2006.

y una elevada proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las áreas instrumentales de lectura, matemáticas y ciencias (cuadro III-9). El abandono escolar prematuro no sólo es muy alto en nuestro país (30,8 por 100), situándose a la cola de la UE-25, únicamente por delante de Malta y Portugal, sino que además nos alejamos del objetivo europeo y del establecido en el PNR, al haber aumentado ligeramente respecto al año 2000. Respecto al segundo indicador, los últimos datos del Informe PISA 2006, que son descritos con más detalle en el epígrafe 4, ponen de manifiesto la necesidad de reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas (lectura y matemáticas).

CUADRO III-8

TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD EN LOS MENORES DE 2 AÑOS POR CCAA*. CURSO 2005-06

	Tasa neta de escolaridad			
	0-2 años	**< 1 año**	**1 año**	**2 años**
Andalucía	2,8	0,0	0,0	8,5
Aragón	28,8	6,1	28,5	51,8
Asturias	7,3	2,7	6,8	12,2
Baleares	9,0	2,2	9,6	15,7
Canarias	0,0	0,0	0,0	0,0
Cantabria	11,7	2,7	5,6	26,5
Castilla y León	11,9	2,9	11,9	20,8
Castilla-La Mancha	2,7	0,8	2,6	4,8
Cataluña	31,3	7,6	33,4	52,9
Comunidad Valenciana	10,2	1,1	10,1	19,5
Extremadura	2,2	0,6	1,9	4,3
Galicia	16,2	5,6	15,7	27,3
Madrid	28,6	9,8	29,4	46,9
Murcia	13,7	1,9	14,5	25,0
Navarra **	22,3	5,7	21,4	40,0
País Vasco	46,2	14,9	32,9	89,5
Rioja, La	4,3	1,1	5,5	6,3
Ceuta	3,3	1,2	2,9	5,6
Melilla	8,5	0,0	6,4	18,1
Total	**16,6**	**4,3**	**15,8**	**29,9**

* En centros autorizados por las Administraciones educativas.

** Se ha estimado la distribución por edad del alumnado de 0-2 años según la distribución del resto de comunidades autónomas.

Fuente: MEC. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2008.*

La participación en la educación universitaria de los mayores de 30 años en 2005 en la UE-27 ronda el 20 por 100. En España, a pesar del déficit educativo que caracteriza a su población adulta, el acceso a la educación universitaria se sitúa en 15,1 por 100, es decir, en una posición aún lejana de aquellos que tienen una alta participación (30 por 100) como Reino Unido o Dinamarca, pero más alta que Francia o Bélgica.

CUADRO III-9

EVOLUCIÓN EN LA UE-25 RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010[21] EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Indicadores de educación en la Unión Europea	% de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación		% de la población de más de 22 años que ha completado al menos el nivel de E. Secundaria 2.ª 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, 2006) (4)		
	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2005	2000	2003	2006
UE -25	7,59 (5) *	11,0	76,3	77,3	17,3(5)	15,2	10,4(5)	12,6	—	—	—
Europa del sur y Mediterraneo											
Chipre	3,4	7,1	79,0	80,7	18,5	18,1	3,4	4,2	—	—	—
España	***4,4***	***10,4*** (*)	***65,9***	***61,3***	***29,1***	***30,8*** (*)	***9,9***	***12,5***	***16,3***	***21,1***	***25,7***
Francia	2,7	7,6	81,6	82,8	13,3	12,6	19,6	—	15,2	17,5	21,7
Grecia	1,2	1,9	79,3	84,0	18,2	13,3	0,0	8,0	24,4	25,3	27,7
Italia	4,5	6,1	68,8	72,9	25,3	21,9	5,7	10,1	18,9	23,9	26,4
Malta	4,6	5,5	40,9	48,1	54,2	41,2	3,4	—	—	—	—
Portugal	3,3	4,2**	42,8	48,4	42,6	38,6	6,3	11,0	26,3	21,9	24,9
Europa del Norte											
Dinamarca	18,4	29,2	69,8	76,0	11,6	8,5	11,7	13,8	17,9	16,5	16,0
Finlandia	17,2	23,1	87,8 (*)	84,8	8,9 (*)	9,3	16,0	—	7,0	5,7	4,8
Suecia	17,5*	32,0(e)	85,2	87,8	7,7	11,7 (*)	11,6	15,9	12,6	13,3	15,3
Europa del Centro-Oeste											
Alemania	5,2	7,5	74,7	71,0	14,9	13,8	8,2	9,0	22,6	22,3	20,0
Austria	8,2	13,1	84,7	85,9	10,2	9,0	7,2	8,7	14,6	20,7	21,5
Bélgica	6,4	7,5**	80,9	80,3	12,5	13,0	9,7	11,2	19,0	17,9	19,4
Irlanda	—	7,3	82,4	86,1(*)	—	12,3 (**)	24,2	23,1	11,0	11,0	12,1
Luxemburgo	5,3	8,2	77,5	71,1	16,8	13,3	1,8	—	35,1	22,7	22,9
Países Bajos	15,9	15,6	71,7	74,6	15,5	13,6	5,8	7,9	—	11,5	15,1
Reino Unido	20,9	26,6**	76,4	77,1	18,4	14,0	18,5	18,1	12,9	—	19,0
Europa del Este											
Eslovenia	7,3	15,0	87,0	90,6	—	4,3	8,9	9,3	—	—	16,5
Estonia	5,4	6,5	83,6	80,9	14,2	14,0	7,0	8,9	—	—	13,6
Hungría	2,7	3,8	83,6	83,3	13,8	12,3	4,5	5,1	22,7	20,5	20,6
Letonia	—	6,9**	76,8	81,8	—	11,9	7,4	9,4	30,6	18,0	21,2
Lituania	3,5	4,9**	77,9	85,2	16,7	9,2	13,5	17,5	—	—	25,7
Polonia	4,3	4,7	87,8	90,0	—	5,5	6,6	9,4	23,2	16,8	16,2
República Checa	—	5,6	91,1	90,3	—	6,4	5,5	7,4	17,5	19,3	24,8
República Eslovaca	—	4,1	94,5	91,5	—	5,8	5,3	9,2	—	—	27,8

* Ruptura de serie. ** Datos provisionales. (e) Datos estimados.

(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 a 24 años con una educación secundaria básica y que no siguen ningún tipo de estudio-formación.

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

(4) Nivel de rendimiento 1 o inferior

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales* y OCDE, Knowledge and Skills for life, First results from PISA 2000; Learning for tomorrow´s World First results from PISA 2003; Science Competencies for Tomorrow's World PISA 2006.

[21] Los 5 puntos de referencia en educación y formación para 2010 son: 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 jóve-

La situación sobre la integración y la igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades especiales de educación y las propuestas para su mejora ha sido objeto de atención y análisis por parte del CES en varias ocasiones[22].

Según el Informe PISA 2006, uno de los principales problemas del alumnado inmigrante es que con independencia de la proporción de población estudiantil de origen inmigrante en los sistemas educativos de cada país, éstos obtienen peores resultados académicos.

Tampoco los relativos peores niveles de rendimiento pueden ser atribuidos solamente a la composición de la población inmigrante en términos de sus antecedentes educativos y socioeconómicos, ni al país de origen. Finalmente, aunque el resultado más consistente es que el alumnado extranjero se escolariza en escuelas con un contexto de mayores desventajas socioeconómicas, las diferencias en España, aunque presentes no son tan pronunciadas como en Alemania o Francia, encontrándose España en un nivel intermedio. Además, aunque no existe un factor único que explique las diferencias entre países, los hay más efectivos en minimizar los peores resultados académicos del alumnado de origen extranjero.

La igualdad de condiciones en la educación

Los diferentes indicadores utilizados por el PISA[23] para medir la equidad de los diversos sistemas educativos muestran que España obtiene unos resultados educativos bastante homogéneos, aunque mejorables. Esta situación sitúa al sistema español todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en unir calidad y equidad, como ocurre en países como Finlandia. Es decir, combinar la homogeneidad en los resultados con un avance en el rendimiento del alumnado, lo que significaría que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de todos los alumnos.

---

nes 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.

[22] Informe CES 4/2003, sobre *La situación de las personas con discapacidad en España. Economía, trabajo y sociedad. España 2006. Memoria del CES sobre la situación económica y laboral de la nación,* CES, 2006.

[23] Diferencia de puntos entre los alumnos situados en el percentil 95 y los situados en el percentil 5, la desviación típica y el coeficiente de variación.

Los estudios PISA 2000 y 2003 constataron que el rendimiento educativo estaba relacionado de manera muy directa e intensa con el estatus social, económico y cultural de las familias, medido a través del índice de estatus socioeconómico y cultural[24] (ESEC). Esta cuestión se reafirma en el PISA 2006 pues, como muestra el estudio, si todos los países y regiones participantes tuvieran un ESEC similar, España mejoraría su puntuación, igualándose al promedio de los 30 países que integran la OCDE.

En España el centro educativo en el que está escolarizado el alumno tiene menor influencia en los resultados en Ciencias que en otros países, lo que es considerado normalmente como un factor que favorece la igualdad de oportunidades en los sistemas educativos. Los resultados son mejores en los centros privados, si bien al hacer el descuento del ESEC de alumnos y de centros las diferencias entre centros no son estadísticamente significativas. Además, debe resaltarse que los alumnos españoles que pertenecen a familias con los índices más bajos obtienen mejores resultados que los de sus homólogos de la OCDE, es decir, el sistema educativo logra mitigar la relación entre un entorno socioeconómico menos favorecido y peor rendimiento escolar.

2. Mejorar la eficiencia en la educación y la formación

El aumento de la inversión en capital humano a través de la educación y formación, es un mensaje central y reiterado por diversas instancias europeas desde que en el año 2001 Europa decidió convertirse en una sociedad basada en el conocimiento. Más recientemente, las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación[25] y el Informe 2006 sobre los progresos en el programa de trabajo «Educación y formación 2010»[26], insisten en la necesidad de determinar las

[24] El índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) se calcula teniendo en cuenta tres componentes: el nivel más alto de educación alcanzado por los padres, el prestigio de la profesión más alta de los padres y el nivel de recursos domésticos.

[25] Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre eficiencia y equidad en educación y formación (2006/C 298/03).

[26] Informe intermedio conjunto 2006 del Consejo y de la Comisión sobre los progresos registrados en el marco del programa de trabajo «Educación y formación 2010».

prioridades de inversión que contribuyan de forma más eficaz al aumento de la calidad y la equidad en los resultados del aprendizaje, aunque todavía no se han generalizado indicadores al respecto.

Situación y evolución del gasto en educación en el contexto europeo

El gasto por estudiante con relación al PIB per cápita en poder de paridad de compra, como indicador de inversión en educación, muestra de forma más clara el esfuerzo real que los países hacen para proveer de recursos a la educación y formación, que en España es similar en 2004 al de la UE-27, aunque algo menor en la educación primaria. Además, mientras que en la UE-27 este gasto ha disminuido levemente en los tres niveles educativos respecto a 2001, en España, a excepción de la educación primaria, ha aumentado, especialmente en educación universitaria

Si se utiliza el porcentaje de gasto público en educación respecto al PIB, los valores en España se han mantenido constantes entre 2000 y 2004, pero habría que señalar la influencia a este respecto del mayor aumento del PIB español con relación a otros países. En Europa sí se ha progresado en el objetivo de Lisboa de incrementar el gasto en recursos humanos.

Aproximadamente la mitad del gasto público en la UE-27 va destinado a la educación secundaria. En España, a pesar de los problemas detectados en este nivel, el gasto en 2004 es relativamente bajo (sólo por encima de Grecia, Rumania y Eslovenia), y además ha disminuido un poco respecto al año 2001. Sin embargo, en educación infantil se ha producido un crecimiento relativo del gasto en España, mientras que en la mayoría de los países europeos se ha mantenido más constante. De todas formas, hay que hacer constar que el gasto privado en esta etapa en España todavía juega un papel importante. El gasto en educación universitaria en España, a pesar de sus altas tasas de matriculación, se encuentra por debajo del 1 por 100 del PIB (niveles similares a la República Checa, Estonia o Eslovaquia), encontrándose todavía lejos de la meta del gasto del 2 por 100 del PIB propuesto por la Comisión. Por otro lado, el coste privado en Educación en España es similar al de la UE-27, aunque este último es 7 veces menor al de Estados Unidos.

Gasto público en educación no universitaria en España

Los recursos públicos asignados a la educación no universitaria en términos absolutos han aumentado en España entre el año 2000 y 2005 un 43 por 100 (8.161.642 miles de euros). El gasto por estudiante matriculado en enseñanzas de régimen general en España ha

pasado de los 2.761 euros en el año 2000 a 3.902 euros en 2005, siendo este gasto significativamente superior en ambos años en Navarra (3.792 y 4.694 euros) y País Vasco (3.972 y 5.381 euros) y menor en Madrid (2.109 y 3.049 euros) y Andalucía (2.126 y 3.088 euros).

Sin embargo con relación al PIB la tendencia ha sido de ligero descenso (3 por 100 del PIB en el año 2000 al 2,8 en 2005). Si se considera la proporción del gasto público total que se dedica a la educación no universitaria, éste ha aumentado muy levemente.

Gasto público en educación universitaria en España

El gasto público en educación universitaria[27] en España ha aumentado entre el año 2000 y 2005 un 33 por 100 (1.816.545 miles de euros). También el gasto por alumno se ha incrementado, pasando de 2.761 euros en 2000 a 3.902 euros en 2005.

Sin embargo con relación al PIB la tendencia ha sido de ligero descenso (0,86 por 100 del PIB en el año 2000 al 0,80 en 2005), encontrándose todavía a mitad de camino de la meta de gasto del 2 por 100 del PIB propuesto por la Comisión Europea. Al considerar la proporción de gasto público que se dedica a la educación universitaria sobre el total del gasto público, éste también ha disminuido muy levemente (2,22 en 2000 a 2,10 por 100 en 2005).

3. Hacer realidad el aprendizaje permanente

La Comisión ha destacado recientemente en su comunicación «Nunca es tarde para aprender»[28] la necesidad de no dilatar la creación de un sistema eficiente de aprendizaje para la población adulta con el fin de ampliar su acceso al mercado de trabajo, mejorar su integración social y prepararlos para un envejecimiento activo. En este sentido, la mencionada Comunicación de la Comisión sobre indicadores, propuso tres indicadores clave: tasas de graduación en educación secundaria superior entre la población joven, participación de los adultos en el aprendizaje permanente y capacidades entre la población adulta.

[27] Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las universidades públicas.

[28] Comunicación de la Comisión. Aprendizaje de adultos: nunca es demasiado tarde para aprender. COM (2006) 614.

Graduados en Educación Secundaria Superior

En la educación secundaria superior (bachillerato y ciclos formativos de grado medio), se aprecia la necesidad de incrementar el número de titulados en este nivel, ya que España se sitúa a bastante distancia de la media europea (11,4 puntos porcentuales) y continúa siendo el tercer país con menor proporción de personas de más de 22 años con este nivel de estudios. Además, la evolución desde 2001 ha sido bastante negativa, pues actualmente sólo un 61,3 por 100 de los españoles posee dicho nivel, frente al 65,9 que lo alcanzaron en el año 2001 (cuadro III-9). La mayor tasa de graduación de las mujeres españolas en este nivel, y su mejor balance con relación a la UE-27, indica que los esfuerzos se deben dirigir a aumentar esta tasa entre los varones. Por otro lado, también las tasas de graduación entre los españoles son mayores que entre los inmigrantes (15,7 puntos).

Participación en el aprendizaje permanente

La mayor cobertura de las actividades de enseñanza derivada de la armonización europea de las definiciones y conceptos suponen en España una ruptura de la serie a partir de 2005, y por tanto, puede que el importante avance registrado en nuestro país se deba más a un efecto estadístico que a un progreso real.

El porcentaje de población entre 25 y 64 años que participa en programas de educación y formación casi ha alcanzado el nivel de referencia establecido (10,4 por 100), aunque todavía se encuentre lejos de los niveles de participación existente en los países nórdicos o en el Reino Unido. Sin embargo, España destaca por la alta participación en la formación permanente de los adultos con bajos niveles educativos[29], porque habitualmente la participación en el aprendizaje permanente tiende a aumentar conforme se incrementa el nivel educativo alcanzado por la población. Tanto en la mayoría de los países europeos como en España, las mujeres participan más en este tipo de formación, aunque en nuestro país esta diferencia es algo mayor que en la UE-27 y ha crecido más desde el año 2000.

Capacidades entre la población adulta

Por otro lado, los datos disponibles sobre las competencias clave entre la población adulta son aún muy limitados. Por ello, aunque la Recomendación del Parlamento Europeo[30] establece ocho competen-

[29] Menos de educación secundaria superior. Eurostat, EU-Labour Force Survey. Datos 2006.

[30] Recomendación 2006/962/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006 sobre competencias clave para el aprendizaje permanente, OJ L 394/10 de 30.12.2006.

cias clave para el aprendizaje permanente[31] necesarias para el desarrollo personal, la participación cívica, la cohesión social y la empleabilidad, tan sólo se analiza la situación relativa de España sobre las competencias digitales entre la población adulta[32]. Sin embargo, parece que las deficiencias estadísticas respecto a algunas competencias podrán ser solventadas parcialmente gracias a dos nuevos estudios, que serán llevados a cabo por Eurostat (educación para adultos) y por la OCDE (Programa de evaluación internacional para las competencias de los adultos, PIACC).

La falta de competencia digital es un problema que afecta a gran parte de la población adulta europea. Así, algo más de un tercio de los europeos entre 16 y 74 años nunca ha usado un ordenador, proporción algo más elevada en España (40 por 100), donde además, casi las dos terceras partes no utiliza regularmente Internet, frente al 57 por 100 de los adultos europeos, produciéndose a este respecto importantes diferencias entre el ámbito rural y urbano. Igualmente, más de la mitad de los europeos (59 por 100) y el 68 por 100 de los españoles no han recibido ningún curso al respecto.

Para que en España el desarrollo y actualización de las competencias clave a lo largo de toda la vida sea una realidad, es necesario que se refuerce la actual educación y formación de adultos y se la dote de mayor coherencia, de manera que esta oferta educativa esté más vinculada a las políticas de empleo, social, cultural y de innovación.

4. Competencias clave entre la población joven

Con la intención de cubrir las competencias clave en el aprendizaje permanente antes mencionadas, la Comisión propone en su documento sobre indicadores y niveles de referencia de 2007[33]

[31] Comunicación en la lengua materna, Comunicación en lenguas extranjeras, Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, Competencia digital, Aprender a aprender, Competencias interpersonales y cívicas, Espíritu emprendedor y Expresión cultural y artística.

[32] Eurostat. *How skilled are Europeans in using computers and the Internet?* Statistics in focus 17/2006.

[33] Comunicación de la Comisión. *Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación*. COM (2007) 61 final.

cinco indicadores centrales: capacidad lectora, en matemáticas y ciencias, habilidades en TICs, lingüísticas y cívicas, y la capacidad de aprender a aprender. Sin embargo, tan solo existen datos disponibles sobre los dos primeros indicadores; el resto requieren de nuevos estudios, o incluso de nuevas formas de entender y organizar el aprendizaje.

Competencias de los jóvenes en lectura, matemáticas y ciencias

En un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico está ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, el Informe PISA 2006 arroja un rendimiento medio de los escolares españoles en ciencias ligeramente inferior al pomedio OCDE, aunque a una gran distancia de países como Finlandia, Estonia o los Países Bajos. España se sitúa en la posición 24 de los 57 países incluidos en el estudio. A pesar de estas distancias, hay que subrayar que existe una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos de todos los países europeos, en contraste con la diversidad de sus sistemas educativos y métodos de enseñanza. Además, aunque la diferencia respecto a los 23 países con mejores puntuaciones es estadísticamente significativa, la posición que ocupa España en ciencias es relativa, pues la falta de diferencias significativas en las puntuaciones de España con respecto a algunos países como Dinamarca, Francia, o Estados Unidos, pueden colocar los resultados españoles entre la posición 24 y la 33 del *ranking*.

Notable incremento de la proporción de alumnos españoles que no alcanzan el mínimo requerido en comprensión lectora

Las tendencias en el rendimiento medio del alumnado en lectura, matemáticas y ciencias, aunque deben ser contempladas con precaución[34], muestran que las diferencias entre los tres años de los resultados promedio de España en competencia científica y matemática son leves, y en todos los años ligeramente inferiores a la media de la OCDE, pero nuevamente lejanos a los países con mejores rendimientos. Sin embargo, en comprensión lectora se ha producido un descenso general en todos los países, que es bastante mayor en el caso español.

Tanto en el promedio de la OCDE como en España, existen relevantes proporciones de alumnado que no posee el mínimo requerido en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Pero mientras en ciencias y matemáticas España se sitúa ligeramente por debajo del

[34] Pues según los años, dos de las áreas tomadas en consideración son estudiadas de forma secundaria, es decir, tienen un número de preguntas que no cubren todas las escalas contempladas.

promedio de la OCDE, las ligeras diferencias se mantienen bastante constantes desde el 2000; en comprensión lectora, la evolución seguida entre 2000 y 2006 es más negativa, distanciándose del promedio de la OCDE en 5,6 puntos porcentuales, pero casi 21 puntos de Finlandia y 10 de los Países Bajos. Este preocupante resultado se confirma en el estudio PIRLS 2006, de la Asociación Internacional para la evaluación del rendimiento educativo, que valora la comprensión lectora a los 9 años (4º de primaria).

Independientemente de la comparación internacional, parece preocupante que una cuarta parte de jóvenes españoles no superen los niveles mínimos en comprensión lectora. La relevancia de estas proporciones deriva de que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para ampliar sus conocimientos en otras áreas, por lo que la mejora de la comprensión lectora de los alumnos españoles debería convertirse en un objetivo del conjunto de la sociedad.

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

Respecto a la distribución de las puntuaciones individuales, los resultados de los alumnos españoles en ciencias se caracterizan por una mayor homogeneidad que la obtenida en las capacidades lectoras y matemáticas. Como se ha señalado, la proporción de alumnos españoles que se sitúan en los niveles más bajos de rendimiento son similares a la media de la OCDE. Sin embargo, las mayores diferencias se producen en los niveles más altos de rendimiento, lo que tendrá claras consecuencias para el avance del conocimiento y el desarrollo económico. Esta situación coloca al sistema español todavía lejos del óptimo educativo que combina la homogeneidad en los resultados con una mayor presencia de alumnado con rendimientos elevados, lo que significa que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de los alumnos tanto de nivel alto, como medio y bajo.

Competencias en TICs

Aunque el uso de las TICs ha sido una prioridad para Europa en la última década, los datos disponibles actualmente están limitados a indicadores basados en *inputs* (número de ordenadores por alumno y media de ordenadores conectados a Internet en las escuelas), y sólo algunos estudios puntuales[35] permiten obtener información sobre usos y actitudes.

[35] Empirica (2006) Benchmarking access and use of ITC in European schools. European Comission.

Los datos europeos muestran que todavía hay diferencias considerables entre países e incluso entre colegios de un mismo país. En España casi todos los colegios utilizan ordenadores en la enseñanza (96 por 100) y tienen acceso a Internet (el 81 por 100 dispone de acceso a Internet de banda ancha), situándose en el número 10 de la UE-27. La conexión a Internet de banda ancha es mayor en las escuelas de educación secundaria superior (96 por 100) y en las zonas urbanas (82 por 100) que en los colegios de primaria (79 por 100) y en las áreas rurales (68 por 100). Pero, aunque se disponga de recursos, sólo el 68 por 100 del profesorado dice haber utilizado los ordenadores en los 12 meses anteriores a la encuesta. Sin embargo, éstos los utilizan con una intensidad algo superior a la media europea (entre el 10 y el 50 por 100 de sus lecciones) y el material más usado es el CD-ROM. Entre los que nunca han utilizado un ordenador (32 por 100), casi la mitad (48 por 100) opina que no existen suficientes ordenadores, un 23 por 100 piensa que hay una falta de material o contenidos adecuados, y sólo un 12 por 100 no tiene claros los beneficios de la utilización de los mismos en clase.

Competencias lingüísticas

Las competencias lingüísticas son de tal relevancia que no sólo las instituciones europeas[36] han insistido en ello desde hace años, sino que un reciente estudio ha estimado el coste para los negocios en Europa que supone la falta de suficientes habilidades lingüísticas. Los indicadores disponibles hasta el momento[37] evalúan la enseñanza de idiomas más que las competencias lingüísticas, pero la situación cambiará con la puesta en marcha de una nueva encuesta europea al respecto. Cabe recordar que el sistema educativo español no ha sido capaz tradicionalmente de proporcionar unos buenos niveles de uso de lenguas extranjeras, lo que ha llevado a algunas comunidades autónomas a desarrollar programas de bilingüismo en las escuelas públicas, aunque los enfoques y metodologías adoptados son muy diversos.

España se encuentra entre los únicos seis países europeos en los que el número medio de idiomas que se enseñan en educación secundaria inferior (ESO) ha decrecido entre 2005 y 2000, y en educación secundaria superior es el sexto más bajo de la UE-27. En ambos niveles el inglés es el idioma más común.

[36] Comunicación de la Comisión al Consejo. Marco para la encuesta europea sobre los conocimientos lingüísticos COM (2007)184 final.

[37] Número medio de idiomas aprendidos por alumno en educación secundaria superior y distribución del alumnado por número de idiomas aprendido

5. Modernizar la educación en sus diferentes niveles

El análisis sobre esta prioridad política se basará en un número de indicadores más cualitativos que la Comisión ha identificado como prioritarios para incluir y discutir en las agendas políticas. Además, los cuatro aspectos identificados hasta ahora (la dirección y administración escolar, el desarrollo profesional del profesorado, las escuelas como centros abiertos al aprendizaje y la financiación de las escuelas), o requieren de una mayor definición y consenso, o necesitan de información más actualizada y detallada[38].

Finalmente, aunque una parte de las reformas necesarias para modernizar las escuelas tienen que ver con cuestiones organizativas, resulta necesario contar con unos niveles y patrones de inversión adecuados. El reto de los gobiernos es identificar aquellas prioridades de inversión que tengan un impacto más eficiente en la calidad y equidad de los resultados de aprendizaje. De los datos expuestos en este capítulo sobre la situación española se podrían extraer algunas de estas prioridades, pero lo más importante, tal y como se desprende del barómetro del CIS de julio de 2005[39], es que en el debate sobre la educación se llegue a un consenso.

Aumentar la participación de los jóvenes españoles en la FP inicial

El proceso de Copenhague en su último comunicado[40] sugiere que las reformas y la inversión deberían estar centradas en mejorar la imagen y el atractivo entre los empleadores, aumentando la participación de la población en este tipo de formación, y mejorando la calidad y flexibilidad de la formación profesional inicial. El indicador propuesto para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa es la tasa de graduación en secundaria superior general y profesional. La participación de los jóvenes españoles en la formación profesional inicial es bastante más baja (38,7 por 100) que la existente para la UE-27 (55,8 por 100 en 2004), a pesar del aumento registrado en nuestro país desde el año 2000 (33,5 por 100). Sin embargo, el intento europeo de mejorar la imagen y atractivo de la formación profesional inicial, incrementando el acceso a los niveles de educación universitaria ha sido bastante positivo en el caso espa-

[38] OCDE, Proyecto: *Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS)*.

[39] CIS, *Estudio núm. 2616, Julio 2005*.

[40] *The Helsinki Communiqué on the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training, December 2006*.

ñol. Además, una importante proporción de alumnos continúa realizando estudios superiores no universitarios (CFGS). Por otro lado, es importante señalar que en España los titulados en grados medios de formación profesional son los que tienen mejores tasas de inserción a su primer empleo y los que en mayor proporción encontraron su primer empleo significativo directamente[41].

Por otro lado, aunque existe una diversidad creciente en la oferta de titulaciones de FP, en respuesta al incremento y variedad de las capacidades demandadas por el mercado de trabajo, y de la divergencia de sistemas profesionales en una Europa cada vez más ampliada, la Comisión Europea está trabajando en un sistema europeo de créditos, similar al existente en la educación superior.

Avances y retos en la educación universitaria

Según el propio comunicado de la V Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia[42], en España se han producido avances positivos durante los dos últimos años con relación a la estructura de los estudios, la certificación de la calidad y el aprendizaje permanente. Entre los retos a alcanzar, destaca la eliminación de los obstáculos a la movilidad, como el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, o el correspondiente a sus aprendizajes previos a la educación superior. En este sentido, los Estados implicados en este proceso se comprometen a poner en marcha un Marco de Cualificaciones del EEES en 2010 compatible con el Marco Europeo de Cualificaciones propuesto por la Comisión para el aprendizaje permanente, en todos los niveles.

En España todavía no se ha constituido el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior que preveía el Real Decreto 900/2007[43], y se desconoce el encaje que podrá tener éste con el Marco Nacional de Cualificaciones que debe incluir todos los niveles, o con el Sistema Nacional de Cualificaciones establecido a partir de la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la formación profesional.

---

[41] CES, *CAUCES* número 3, artículo «Transición educativo-formativa e inserción laboral de los jóvenes en España».

[42] Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. 18 de mayo de 2007.

[43] Real Decreto 900/2007, de 6 de julio, por el que se crea el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

Al mismo tiempo, la Comisión propone tres indicadores relacionados con la educación superior: 1. Incrementar el número de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología al menos un 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades; 2. Alcanzar el 2 por 100 del PIB de inversión en educación universitaria[44]; y 3. Conseguir la meta de tres millones de estudiantes Erasmus para 2012[45].

Graduados en matemáticas, ciencia y tecnología

En España continúa mejorando la proporción de nuevos graduados en ciencias y tecnología, con una cifra en 2005 del 12,6 por 1.000, similar a la de la UE-25. Al mismo tiempo, la presencia femenina, aunque todavía no es equilibrada, es también más nutrida en España que en una buen parte de los países europeos.

Sin embargo hay que señalar que la disminución de la población joven en Europa, sobre todo en el Sur y en los nuevos países miembros, se incrementará más a partir de 2010, lo que situará a España en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, a no ser que esta tendencia se vea contrarrestada por el aumento del número de estudiantes de fuera de Europa.

Movilidad en la educación universitaria

La importancia de promover la movilidad de los estudiantes y de eliminar los obstáculos a la misma ha sido puesta de manifiesto por las instituciones europeas en numerosas ocasiones, siendo actualmente una parte esencial en la creación del EEES. A pesar de los instrumentos europeos puestos en marcha recientemente (ECTS, Suplemento Europeo al título y nueva estructuración de las enseñanzas universitarias), los desincentivos a la movilidad aún persisten[46] haciendo difícil la consecución del objetivo europeo de convertir a Europa en el destino de estudiantes e investigadores de otras partes del mundo. Además, las estrategias nacionales para favorecerla son insuficientes, siendo los programas europeos integrados en el nuevo Programa de Aprendizaje Permanente (Sócrates, Erasmus...) los principales apoyos a la misma.

---

[44] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación. COM (2006) 208 final.

[45] Decisión núm. 1720/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2006 estableciendo un programa de acción para el aprendizaje permanente.

[46] *Facing the Challenge; The Lisbon Strategy for Growth and Employment,* November 2004 (*Informe Kok*).

Actualmente los indicadores utilizados para medir la situación y el progreso de la movilidad son tres: 1. Estudiantes extranjeros matriculados en educación superior como porcentaje del total del alumnado matriculado en el país de destino, por nacionalidad. 2. Porcentaje de estudiantes universitarios del país de origen matriculado en el extranjero. 3. Número de estudiantes enviados y recibidos por país dentro del programa Erasmus.

Al igual que en la mayoría de los países europeos, en España se ha producido un aumento del porcentaje de alumnado extranjero, aunque la situación de partida (2000) es inferior (1,39 por 100) a la UE-27 (4,95 por 100) y el progreso menor (en 2004 España 2,27 por 100 y UE-27 6,32 por 100). En España en el curso 2005-2006, un 26 por 100 provenía de América del Sur, un 18,5 por 100 de África y un 42 por 100 de Europa[47]. Por otro lado, existe una gran divergencia entre países respecto a la proporción de sus estudiantes matriculados en el extranjero, situándose España (junto a Reino Unido y Polonia) entre aquellos con porcentaje inferior al 1,5 por 100. Por tanto, España se encuentra, junto a Bélgica, Reino Unido, Francia o Alemania, entre los países que tienen más estudiantes extranjeros que los que envían fuera. Un elemento adicional en España, es el hecho de que no se oferten enseñanzas universitarias que utilicen el inglés como lengua vehicular, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, con relación a la movilidad dentro del programa Erasmus, España y Francia son los destinos más populares de los estudiantes, seguidos de Alemania y Reino Unido. El país que envía más estudiantes es Alemania, seguido de Francia y España.

La calidad de las instituciones universitarias

La calidad de las instituciones de educación superior es una cuestión de creciente interés de las políticas educativas, tanto en el ámbito nacional como europeo. De hecho, recientemente el Parlamento Europeo ha adoptado una recomendación sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior[48]. También la V Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia[49], en su

[47] MECD, *Datos y cifras del sistema universitario 2006/2007*.

[48] Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior (2006/143/CE).

[49] Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. 18 de mayo de 2007.

análisis destaca los avances hacia el EEES con relación a la certificación de la calidad. Al mismo tiempo, se han desarrollado recientemente algunos *rankings* internacionales sobre la calidad de las universidades[50], y en ninguno de éstos una universidad española se encuentra entre las 100 mejores. Estas comparaciones, se han basado en los resultados en el campo de la investigación (las publicaciones) o en medidas como la inversión, los medios, o el porcentaje de alumnos extranjeros que es capaz de atraer un *campus*, pero sin tener en cuenta los resultados en términos de aprendizaje. Sin embargo, la OCDE está preparando una evaluación internacional para comparar las capacidades (qué saben hacer con los conocimientos adquiridos) de los universitarios que están a punto de terminar la carrera.

2.2. La calidad del sistema educativo español: reformas y situación

2.2.1. **Reformas en las enseñanzas no universitarias y universitarias**

Implantación de la LOE

Este curso es el primer año de aplicación de la LOE, que afecta al alumnado de 1.º y 2.º de educación primaria, y 1.º y 3.º de educación secundaria obligatoria (ESO), al implantarse las nuevas enseñanzas fijadas en 2006. Hasta el curso 2008-2009 no se implantarán los dos ciclos de educación infantil, aunque en el año 2006 se aprobaron las enseñanzas mínimas del segundo ciclo (de 3 a 6 años de edad), quedando aún pendiente por establecer los contenidos educativos del primer ciclo (de 0 a 3 años). También durante este año se han ordenado las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño[51] para adecuarlas a lo establecido en la LOE, se ha creado y regulado el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas[52], establececiendo los aspectos básicos del currículo de danza[53].

[50] The Academic Ranking of World Universities (ARWU) de la Universidad de Shanghai Jiao Tong, realizada por primera vez en 2003 (último *Ranking* de 2007) y the World University Ranking (WUR) del suplemento de educación superior de la revista Times (THES), realizada por primera vez en 2004 (último *Ranking* de 2006).

[51] Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.

[52] Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.

[53] Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los Aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El MEC ha cofinanciado, junto a las comunidades autónomas, algunos aspectos de la aplicación de la LOE, siendo la partida más destacada la destinada a financiar la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil (285.995.000 euros), seguida Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA), cuyo objetivo es mejorar los resultados educativos (30.261.300 de euros), y del Plan de apoyo a la implantación de la LOE[54] (6.200.000 euros).

Desarrollo de la LOE: regulación del bachillerato

Durante este año, también se han regulado las enseñanzas de bachillerato[55], pues en 2008/2009 se implantará el primer curso y en el 2009/2010, el segundo. La nueva ordenación de este ciclo supone la fusión de los cuatro tipos de bachillerato actuales en tres: artes, ciencias y tecnología, y humanidades y ciencias sociales. Otra de las novedades destacadas es que, aunque hasta ahora sólo podían pasar de curso quienes aprobaban todo el curso o como máximo suspendieran hasta dos asignaturas, aquellos alumnos que repitan con tres o cuatro asignaturas suspensas podrán completar la matrícula con dos o tres asignaturas del segundo curso, y tampoco los que se encuentren en el segundo curso tienen la necesidad de cursar de nuevo las materias superadas.

Nueva formación inicial del profesorado

La calidad de la docencia es un factor clave en la calidad de la enseñanza[56], pues existe una correlación positiva y significativa entre la calidad del profesorado y los logros de los alumnos, siendo el aspecto intraescolar más importante a la hora de explicar el rendimiento de los estudiantes. El valor de la calidad de la función docente, la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias, y la necesidad de unos principios europeos comunes respecto a sus competencias y cualificaciones, ha motivado que recientemente el Gobierno haya aprobado la nueva formación inicial del profesorado de educación infantil, primaria, ESO, bachillerato, FP e idiomas, lo que permitirá a las universidades desarrollar sus planes de estudios, aunque, como se señala posteriormente, posiblemente habrá dificultades para su implementación práctica.

---

[54] Este Plan recoge diferentes programas: Programas de Formación para ayudar a los profesores que lo requieran a adaptarse a los nuevos currículos, el Programa para el apoyo al aprendizaje de las lenguas extranjeras (PALE), y el Programa para la mejora del éxito escolar.

[55] Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la Estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

[56] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Mejorar la calidad de la formación del profesorado,* COM (2007) 392 final.

Además, el Gobierno ha desarrollado el reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes no universitarios[57], a que se refiere la LOE (DA 6ª) en orden a completar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, en aquellos aspectos básicos que son necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente, y siempre a tenor de lo preceptuado en las disposiciones adicionales 9ª a 12ª de la LOE. Finalmente se está negociando el borrador de Estatuto Docente, presentado por el MEC en la Mesa sectorial de educación, en mayo de 2007.

Primeros títulos de FP y creación de la red de centros de referencia nacional

Con relación a la formación profesional, una vez establecido el año pasado el marco normativo que regulaba la ordenación general de la FP del sistema educativo, este año se han aprobado los primeros títulos de formación profesional, ocho de técnico[58] y seis de técnico superior[59]. En ellos, se establecen tanto los aspectos básicos del currículo, como el acceso a otros estudios.

También a comienzos de 2008, en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la FP (art.11), se ha regulado la creación de una red de centros de referencia nacional[60], especializados en los distintos sectores productivos. Además, este año se ha continuado complementando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, con la aprobación de 108 nuevas cualificaciones de FP pertenecientes a diferentes familias profesionales[61], siendo actualmente 337 las cualificaciones catalogadas desde la aprobación de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional.

---

[57] Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la DT 17.ª de la citada ley.

[58] Técnico en cocina y gastronomía (RD 1396/2007), en emergencias sanitarias (RD 1397/2007), en mecanizado (RD 1398/2007), en panadería, repostería y confitería (RD 1399/2007), en farmacia y parafarmacia (RD 1689/2007), en soldadura y calderería (RD 1692/2007), en sistemas microinformáticos y redes (RD 1691/2007) y, en servicios en restauración (RD 1690/2007).

[59] Técnico superior en gestión de alojamientos turísticos (RD 1696/2007), en audiología protésica (RD 1685/2007), en educación infantil (RD 1394/2007), en laboratorio de análisis y de control de calidad (RD 1395/2007), en vitivinicultura (RD 1688/2007) y en programación de la producción en fabricación mecánica (RD 1687/2007).

[60] Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional estatal.

[61] http://www.mec.es/educa/incual/ice_documentacion.html.

La reforma universitaria y su implantación

En el ámbito universitario, este año se aprobó la modificación de la Ley Orgánica de Universidades[62] de 2001. La reforma de la LOU gira en torno a los siguientes ejes: 1. La armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del EEES, asumiendo una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, 2. La necesidad de potenciar la autonomía de las universidades, a la vez que se aumenta la exigencia de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones, 3. Reforzar el papel y la responsabilidad de todos los agentes del sistema universitario, articulando mejor la relación entre ellos, 4. Aumentar la implicación de las universidades en la investigación y en la respuesta a las demandas de la sociedad y del sistema productivo, y 5. Potenciar su papel como transmisor de valores.

Armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del EEES

En consonancia con los objetivos del proceso de construcción del EEES, y de acuerdo con lo establecido en la reforma de la LOU, se establece una nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales[63]. Esta nueva organización responde no sólo a un cambio estructural de las enseñanzas universitarias en tres ciclos (Grado, Máster y Doctor)[64] sino también a un cambio en la metodología docente, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, y que debe reflejarse tanto en el diseño de los títulos como en los procesos para evaluar su adquisición (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, ECTS). A principios de 2008 ya se han elaborado los primeros 207 nuevos planes de estudio de títulos, que han de ser remitidos a la ANECA para la evaluación y verificación antes de su implantación en el curso 2008-2009, en caso de que dicha evaluación sea positiva.

Además, se ha dotado de mayor flexibilidad al sistema actual de titulaciones mediante la sustitución del Catálogo de títulos oficiales por un registro nacional de títulos oficiales[65], que permite a las universidades determinar sus planes de estudio, siempre y cuando se ajusten a las directrices generales que establezca el Gobierno, y cumplan los diversos requisitos académicos de excelencia que supervisará el Consejo de Universidades.

---

[62] Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

[63] Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la Ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

[64] Véase Memoria CES 2006, capítulo de Educación.

[65] Proyecto de Real Decreto por el que se regula el registro de Universidades, Centros y Títulos

La heterogeneidad del nuevo procedimiento, el hecho de que la ANECA cuente con recursos limitados para poder evaluar el alto volumen de titulaciones remitidas y de que no se haya constituido el Comité para la definición del Marco Español de Cualificaciones en la educación superior, previsto por el Real Decreto 900/2007, unido a la carencia en el ámbito universitario de una metodología generalizada de contraste con las necesidades del sistema productivo, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la formación profesional, plantea algunas incógnitas de futuro sobre el grado de adecuación de las nuevas ofertas de las titulaciones universitarias a las necesidades de la sociedad.

Autonomía de las universidades y rendición de cuentas

Las principales medidas dirigidas a potenciar la autonomía de las universidades, están dirigidas, por un lado, a conferirles mayor capacidad para establecer su modelo de organización y, por otro, a dotarlas de un papel más activo en las decisiones de naturaleza académica. Entre las medidas dirigidas a dotar a las universidades de mayor capacidad para establecer su modelo de organización, caben destacar las siguientes: una mayor libertad respecto a la composición del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, y una mayor flexibilidad a los sistemas de elección de rector. Además, en estos y demás órganos de gobierno y representación, el personal docente e investigador tiene una representación mayoritaria.

Las reformas realizadas para dotar a las universidades de un papel más activo en las decisiones de naturaleza académica, se reflejan en su mayor capacidad para la creación, y reconocimiento de las universidades, en el diseño de los títulos universitarios, y en la contratación del profesorado.

En la selección del profesorado funcionario se produce la sustitución del proceso de habilitación por el de acreditación, en el que, a diferencia de la habilitación hasta ahora vigente, se ha eliminado la oferta de un número de plazas previamente delimitadas. El nuevo sistema de acreditación, que ya ha sido desarrollado reglamentariamente[66], está inspirado en la evaluación por los pares y consiste en la valoración, por una comisión de expertos, de los méritos de los aspirantes. Posteriormente, las universidades seleccionarán, entre los

[66] Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la Acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

previamente acreditados, al personal funcionario docente mediante concurso de acceso[67].

En la exigencia de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su autonomía, la reforma de ANECA tiene un papel importante. La reforma de la LOU no sólo la transforma en una agencia estatal, sino que además obliga a esta agencia y a sus homólogas en la comunidad autónoma, al establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación.

Los agentes del sistema universitario y la relación entre ellos

La modificación más importante para que los principios de coordinación, cooperación y concertación entre las Administraciones públicas sean las señas de actuación en la política universitaria, es la escisión del Consejo de Coordinación Universitaria, creado por la LOU, en dos órganos: la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades. La Conferencia es el órgano responsable de la política general universitaria, y está compuesta por los responsables de la enseñanza universitaria en las comunidades autónomas y por cinco miembros designados por el presidente de la Conferencia. El Consejo de Universidades, se constituye en un órgano de coordinación en el ámbito académico, en el que están representados los rectores de las universidades y cinco miembros designados por el presidente del Consejo. Además, se crea un nuevo órgano que completa el marco, el Consejo del Estudiante universitario, que no existía anteriormente en nuestro ordenamiento jurídico, como órgano colegiado de representación estudiantil. Estos ámbitos de participación, sin embargo, no contemplan la del sistema productivo, mediante representación de los agentes sociales, cuestión que se remite a la participación a nivel local, fundamentalmente en el ámbito de los Consejos Sociales.

La investigación y la respuesta a las demandas de la sociedad y el sistema productivo

Las universidades, además de un motor para el avance del conocimiento, deben serlo para el desarrollo social y económico. En este sentido, y por primera vez, se establece la transferencia del conocimiento entre las funciones básicas de la universidad. Algunas de las medidas previstas para contribuir a este objetivo son: la creación de institutos mixtos de investigación, que permitirán una relación directa entre todos los agentes del sistema de ciencia y tecnología; la potenciación

[67] Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el Régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios.

de intercambio de personal investigador entre el sistema universitario y el productivo, estableciéndose la posibilidad (art. 83) de la concesión de una excedencia con derecho a la reserva del puesto de trabajo como máximo de cinco años; o que el ejercicio de dicha actividad se tenga en cuenta como criterio relevante en el desarrollo de la actividad profesional del personal docente e investigador. Otras medidas desarrolladas al respecto son la posibilidad de que la Conferencia General de Política Universitaria solicite informes o estudios al CES, o la obligación de que la Conferencia proponga y valore medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa.

La transmisión de valores en la universidad

La Ley impulsa, asimismo, que las universidades asuman el reto de incorporar valores como la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad, la no discriminación, y la creación y difusión cultural, como objetivos propios de la universidad y de la calidad de su actividad. Otro aspecto novedoso es la inclusión de una nueva regulación (Título XIV) dedicada al deporte y a la extensión universitaria.

2.2.2. **La calidad del sistema educativo español**

El curso escolar 2007-2008 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.161.615 lo que significa 122.877 alumnos más (1,7 por 100) que en el curso 2006-2007, continuándose el crecimiento del alumnado no universitario iniciado hace cinco años, derivado tanto del aumento significativo de los nacimientos que se viene produciendo en España desde el año 1999, como de la continuada incorporación de alumnado procedente del extranjero (cuadro III-10).

Aumento del censo escolar en educación infantil y primaria

Por niveles educativos, destacan los aumentos de alumnado en cantidades similares para la educación infantil (67.887) y para la educación primaria (67.519). En la educación infantil se mantiene el crecimiento de los últimos años. El incremento previsto se debe, junto al aumento de la natalidad, a una mayor oferta de escolarización de los niños de primer ciclo, mientras que en educación primaria se consolida el cambio de tendencia que se ha producido en los últimos tres años, tanto porque el aumento de los nacimientos ya alcanza al tercer curso de esta etapa, como por el incremento en este periodo del alumnado extranjero matriculado, que en este curso ya representa 10,3 por 100 del total de la matrícula en esta etapa.

CUADRO III-10

ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA*, 2000-2007

(Cifras absolutas y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	2000-01		2001-02		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006 (1)		2006-2007 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	1.165.736	66,2	1.221.108	65,5	1.279.404	65,2	1.353.460	64,9	1.427.519	64,8	1.487.548	64,5	1.552.628	64,0
EGB/primaria	2.491.648	66,6	2.474.261	66,5	2.474.287	66,7	2.479.631	66,7	2.467.636	66,7	2.483.364	66,8	2.535.656	67,0
EE.MM./educación secundaria (general)	2.679.856	68,5	2.587.161	68,0	2.532.830	68,1	2.498.356	68,1	2.468.601	68,3	2.449.759	68,2	2.430.110	68,0
BUP y COU	137.078	64,2	13.142	92,2	0	—								
Educación secundaria obligatoria	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.878.175	65,8	1.871.430	66,0	1.855.020	66,3	1.844.953	66,4	1.833.735	66,0
Bachillerato LOGSE	601.329	78,2	676.107	74,6	654.655	74,6	626.926	74,3	613.581	74,2	604.806	73,8	596.375	73,0
EE.MM./Educación secundaria (profesional)	447.526	73,3	448.981	73,4	455.100	73,9	463.466	74,7	457.281	75,1	447.429	75,6	445.126	75,0
FP I	0	—	0	—	0	—	0							
FP II	71.019	72,5	29.296	70,8	859	78,1	0							
Ciclos Formativos de Grado Medio	191.456	72,2	210.750	72,6	224.486	72,7	229.005	73,2	231.317	73,3	230.174	73,5	232.363	73,0
Ciclos Formativos de Grado Superior	185.051	74,5	208.935	74,6	229.755	75,0	234.461	76,2	225.964	76,9	217.255	77,7	212.763	77,0
Educación especial**	27.334	49,1	27.090	48,8	27.057	49,8	27.799	51,6	28.145	51,9	28.665	53,0	28.573	53,0
Programas de Garantía Social***	41.550	67,8	43.916	68,6	46.281	69,7	45.899	69,7	46.051	68,5	44.927	68,5	46.645	68,0
TOTAL	**6.853.650**	**68,1**	**6.802.517**	**67,7**	**6.814.959**	**67,8**	**6.868.611**	**67,4**	**6.895.233**	**67,4**	**6.941.692**	**67,3**	**7.038.738**	**67,0**

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

(1) Datos provisionales.

(2) Datos avance.

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

Estabilización del censo escolar en ESO y enseñanzas post-secundarias

El alumnado de las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional continúa estabilizado, debido a que los descensos poblacionales correspondientes a esas edades están siendo neutralizados con la incorporación de alumnos extranjeros, principalmente en la ESO. Sin embargo, el aumento actual del censo escolar en educación infantil y primaria se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas en el sentido de prever dicho aumento y, en consecuencia, dimensionar los recursos necesarios.

Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias por titularidad del centro y por niveles educativos.

Continúa el aumento del alumnado extranjero y su difrente distribución territorial

La presencia actual de alumnado extranjero en el sistema educativo español refleja tanto la rápida evolución de este fenómeno durante la última década como las diferencias en la distribución territorial de la población inmigrante asentada en España.

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero en España se sitúa por encima de los 600.000 alumnos, mientras que en el curso 1997-98 era tan sólo de 72.335 alumnos. Esa cifra implica que los extranjeros representan un 8,4 por 100 del total de estudiantes de tales niveles, porcentaje todavía no muy elevado en comparación con otros países europeos. Además, lejos de ser homogéneo, la proporción de alumnado foráneo supera la media estatal en las Islas Baleares (13,6 por 100), La Rioja (12,9 por 100), Madrid (12,4 por 100), Cataluña (11,3 por 100), Comunidad Valenciana (11,2 por 100) y Murcia (11 por 100). El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Ceuta (1,6 por 100), Extremadura (2,6 por 100) y Galicia (2,8 por 100).

Por otro lado, su presencia es bastante más alta durante la educación obligatoria (10,3 por 100 en primaria y 9,2 en ESO), que en la educación secundaria superior (4 por 100 en el bachillerato y 5,9 en la formación profesional). El aumento de su participación en la educación secundaria superior, además de ser deseable desde el punto de vista de la equidad, contribuiría a alcanzar el objetivo europeo de que el 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior para el año 2010.

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos en determinadas áreas geográficas

El desequilibrio en la distribución de los alumnos de origen extranjero entre ambas redes en determinadas áreas geográficas, e incluso entre distintos centros de una misma red, es objeto de preocupación social, y aunque actualmente el problema está siendo abordado, tanto legislativamente, a través de la LOE respecto a la admisión de alumnos, como a través de diferentes programas de apoyo a los centros[68], la cuestión de la concentración excesiva no tiene soluciones óptimas. La concentración de los colectivos inmigrantes en determinados barrios de las grandes ciudades, conlleva una importante presión sobre sus centros escolares, cuestión que se une a otros factores que refuerzan esta situación, como el nivel sociocultural del entorno, y el derecho de elección de los padres. Parece que tanto las familias inmigrantes como las autóctonas buscan centros educativos donde sus hijos se encuentren con un nivel sociocultural similar al suyo, lo que puede explicar junto a la localización geográfica de los centros, la concentración de inmigrantes, a veces incluso por nacionalidad. No obstante hay algunos municipios que han puesto en marcha medidas de distribución equilibrada en todos los centros públicos y concertados de la localidad con resultados positivos.

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero[69] vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2006-2007 en los centros privados[70] los extranjeros representan un 4,6 por 100 de los estudiantes, porcentaje que aumenta al 10,2 por 100 en los centros públicos[71]. La composición del alumnado extranjero por procedencia muestra que un 42,9 por 100 proviene de América del Sur, un 28,3 de Europa y un 19,5 por 100 de África. Además, un 82,5 por 100 del total del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia). Durante la educación infantil esta proporción es del 86,2 por 1000, en la educación primaria del 128,8, y en la ESO de un 112 por 1000, produciéndose ade-

[68] Plan PROA —Programas de refuerzo, orientación y apoyo— y programas de refuerzo de las lenguas extranjeras y de atención a la diversidad.

[69] Se recoge a todo el alumnado extranjero por país de nacionalidad, incluida Europa. El alumnado que está en situación de doble nacionalidad se considera español.

[70] Se consideran centros privados aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado, independientemente de que tengan concertada alguna enseñanza. Todos los centros extranjeros se consideran privados, independientemente de su titular.

[71] MEC, *Datos y Cifras*. Curso escolar 2007/2008.

más importantes contrastes en dicha concentración por comunidades autónomas, y en otros ámbitos territoriales, tanto locales como intramunicipales.

Diferencias territoriales en los resultados académicos

Por otro lado, aunque el dibujo sobre la calidad del sistema educativo y formativo español en comparación con Europa ha sido ofrecido en el epígrafe anterior, existen datos que nos permiten trazar algunas líneas sobre las diferencias territoriales con relación a los progresos y resultados del alumnado en los distintos niveles del sistema educativo. Como indicadores de progreso, se utilizan las tasas de idoneidad[72] para las edades que marcan el inicio de los ciclos segundo y tercero de la educación primaria (8 y 10 años), para la edad teórica de comienzo de la ESO (12 años) y para las de los dos últimos cursos de esta etapa (14 y 15 años). Entre los indicadores relativos a los resultados se analizará territorialmente, las tasa de abandono educativo temprano, el nivel de formación de la población joven, los rendimientos en ciencias del alumnado de 15 años en las diez comunidades autónomas[73] que han participado en el programa PISA y el número de graduados en ciencia y tecnología por 1.000 habitantes de 20 a 29 años.

Como es bien sabido, es en la etapa de la educación secundaria donde los problemas de fracaso escolar, abandono escolar temprano, y bajos resultados académicos se agudizan. En términos generales, las tasas de idoneidad van empeorando conforme se va avanzando en la educación obligatoria, siendo más elevadas en la educación primaria (94,3 por 100 a los 8 años y 90, 2 por 100 a los 10 años), algo menos altas al inicio de la secundaria (84,2 por 100), y bastantes peores en los dos últimos cursos de esta etapa. Durante la última década el mayor descenso en estas tasas se produce a los 14 años (4 puntos), mientras que en el resto de las edades la disminución es tan sólo de un punto porcentual, Además, existen diferencias territoriales estadísticamente significativas a este respecto y también con relación a la proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar, aunque estos últimos datos deben ser tomados con precaución, porque algunos tamaños muestrales son pequeños y pueden estar afectados por fuertes errores.

[72] Estas tasas muestran el alumnado que progresa adecuadamente durante la escolaridad obligatoria, de forma que realiza el curso correspondiente a su edad.

[73] Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

La proporción de jóvenes que no poseen unas competencias mínimas en ciencias es mayor o similar a la media española en Andalucía y Cataluña, mientras que en el resto de comunidades autónomas que han participado en el programa PISA 2006 hay menos alumnos en los niveles más bajos de rendimiento. Por tanto, dado el elevado porcentaje de alumnado que en el ámbito nacional no alcanza estos requerimientos mínimos, el resto de las comunidades autónomas no analizadas separadamente, tienen mas jóvenes en los niveles más bajos de rendimiento.

Por otro lado, los diferentes indicadores utilizados por el PISA para medir la escasa dispersión de los rendimientos educativos de los diversos sistemas educativos muestran que sólo Finlandia supera los resultados de Castilla y León, Asturias, La Rioja, Cantabria, País Vasco, Aragón, Navarra y Galicia. También estas comunidades autónomas excepto el País Vasco, muestran buenos rendimientos medios en Ciencias. Además, en España y en las comunidades autónomas, al hacer el descuento del ESEC de alumnos y de centros las diferencias entre centros no son estadísticamente significativas, y cuando se detrae el nivel socio-económico y cultural del alumno sólo quedan tres comunidades autónomas con diferencias importantes: País Vasco, Navarra y Cataluña.

Actualmente, una proporción significativamente más alta que la media española de jóvenes han completado la educación secundaria segunda etapa en Navarra y País Vasco, mientras que ésta es bastante menor en Baleares, Murcia y ambas ciudades autónomas. Finalmente, Castilla y León, Madrid y Navarra, son las comunidades autónomas con una mayor proporción de graduados universitarios en ciencias y tecnología, y las que menos Castilla-La Mancha y ambas comunidades insulares.

El alumnado universitario continúa disminuyendo

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 37.917 estudiantes con respecto a los datos de 2005-2006, siendo en el curso 2006-2007 la cifra prevista de un millón cuatrocientos mil alumnos. Desde el curso 1999-2000 se asiste a un paulatino descenso en la cifra total de alumnado debido principalmente al menor volumen de las generaciones en edad de acceder a la universidad. Los cursos de doctorado, sin embargo, vuelven a aumentar sus filas en algo más de 2.373 alumnos, casi alcanzando las 76.000 matrículas (cuadro III-11).

CUADRO III-11

ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 2001-2007

Área de enseñanza	2001-02		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006 (1)		2006-2007 (1)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Humanidades	149.168	9,8	139.443	9,3	140.976	9,5	137.671	9,4	132.563	9,2	128.753	9,2
CC. Jurídicas y Sociales	749.317	49,1	724.138	48,2	725.872	48,8	714.454	48,9	711.788	49,3	699.870	49,8
Ciencias Experimentales	119.527	7,8	113.578	7,6	108.781	7,3	105.385	7,2	101.252	7,0	94.210	6,7
Ciencias de la Salud	115.692	7,6	116.002	7,7	115.532	7,8	115.917	7,9	118.166	8,2	119.481	8,5
Técnicas	392.285	25,7	410.533	27,3	394.832	26,6	386.290	26,5	380.042	26,3	363.580	25,9
Total	**1.525.989**	**100,0**	**1.503.694**	**100,0**	**1.485.993**	**100,0**	**1.459.717**	**100,0**	**1.443.811**	**100,0**	**1.405.894**	**100,0**
Ciclo Corto	578.713	37,9	579.122	38,5	570.943	38,4	569.394	39,0	569.672	39,5	563.468	40,1
Ciclo Largo	947.276	62,1	924.572	61,5	915.050	61,6	828.237	56,7	874.139	60,5	842.426	59,9
Tercer Ciclo	**61.470**	**100,0**	**67.983**	**100,0**	**70.629**	**100,0**	**72.426**	**100,0**	**73.541**	**100,0**	**75.914**	**100,0**

(1) Datos provisionales.

Fuente: MEC, *Estadística universitaria. Datos avance.*

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 1,11 por 100 en el alumnado. Las reducciones relativas más acusadas en el número de alumnos se producen en las carreras de ciencias experimentales (–6,95 por 100) y de las técnicas (–4,3) que en su conjunto suponen respectivamente el 6,7 y el 26 por 100 del alumnado universitario. Este descenso, que es relevante en un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico esta ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, puede provenir de los peores rendimientos medios de los escolares españoles en ciencias y matemáticas durante la educación secundaria.

La participación en enseñanzas universitarias del alumnado extranjero en España se situá por encima de los 44.000 alumnos. Pero su presencia es bastante mayor en el tercer ciclo (37,3 por 100 del total del alumnado extranjero, y el 21,6 por 100 respecto al total de alumnado matriculado en este ciclo) que en el 1.º y 2.º ciclo (los 27.614 alumnos extranjeros previstos para el curso 2006-2007[74] representan tan solo el 1,94 por 100 del total del alumnado en estos ciclos).

Recientemente se ha puesto de manifiesto que el mercado de titulaciones universitarias en España tiene la necesidad de aumentar sus exigencias de rendimiento, coordinación, calidad, flexibilidad, eficiencia y competencia[75]. Algunas de estas exigencias mejorarán con el aumento de la competencia entre las universidades, derivada tanto del descenso de la demanda como de una actitud más proactiva de las universidades con el nuevo diseño de las titulaciones que la ley permite; otras gracias a la mayor rapidez y flexibilidad que supone el registro de títulos oficiales, y a las actuaciones de la Conferencia Sectorial en sus funciones de coordinación de la oferta. Sin embargo, las universidades no sólo son un activo estratégico y decisivo para la capacidad competitiva de un país, sino también un indudable factor de desarrollo humano y de calidad de vida.

[74] Datos y cifras del sistema universitario. Curso 2006-2007.

[75] Atlas digital de la España universitaria. Bases para la planificación estratégica de la enseñanza superior. Pedro Reyes Velasco (Dir.), 2006.

3. VIVIENDA

La posibilidad de acceder a una vivienda adecuada, ya sea en propiedad o en alquiler, es un componente clave de la situación social de un país, en términos de bienestar y calidad de vida. De hecho, este aspecto es, según la opinión de los ciudadanos, el primer ámbito que merecería una actuación prioritaria por parte de las Administraciones públicas.

La mayoritaria preferencia por la propiedad (cuadro III-12), en prácticamente todas las edades y sectores de la sociedad, como régimen de tenencia de la vivienda en España vincula estrechamente la situación de este componente esencial de la calidad de vida de las personas con la del mercado de compra-venta residencial. En 2007, en la evolución de este último se ha agudizado el cambio de signo iniciado en 2003, tras la etapa expansiva más prolongada de la historia de este sector. Este año, ha estado caracterizado por un debilitamiento de la demanda y una mayor desaceleración en el crecimiento de los precios, situación que ha requerido un ajuste de la oferta de viviendas nuevas, ante los primeros síntomas de sobreoferta. Además, el acceso a la vivienda en propiedad ha empeorado, pues la moderación de los precios en 2007 se ha visto contrarrestada por el incremento de las cuotas a pagar por los créditos hipotecarios.

Son varios los factores que explican ese protagonismo de la propiedad como opción predilecta frente al alquiler. Este modelo está sostenido por una «cultura de la propiedad» muy arraigada entre la población española, basada, entre otras cosas, en una elección económica racional frente a la alternativa del alquiler. Su adquisición supone una forma atractiva de ahorro e inversión, al mismo tiempo que se acompaña de la percepción de estabilidad económica, seguridad y estatus social. Las condiciones económicas, financieras y fiscales de los últimos años, en un contexto de bajos tipos de interés y de fácil recurso al crédito, han consolidado e impulsado la propiedad como forma de tenencia preferida (cuadro III-12).

Esta situación, junto con una promoción insuficiente y relativamente reciente del alquiler, ha propiciado la escasez de su oferta, tanto libre como protegida. Los elevados precios del alquiler, relacionados con los del mercado de propiedad, junto con el temor de los propietarios a enfrentarse con inquilinos morosos ante la falta de agilidad y operatividad de los mecanismos existentes para la resolución de estos conflictos, tampoco han contribuido a hacerlo más atractivo, de mane-

CUADRO III-12

VIVIENDAS PRINCIPALES EN ESPAÑA SEGÚN REGIMEN DE TENENCIA, 1950-2006

(Número de viviendas en miles)

Régimen de tenencia	1950		1960		1970		1981		1991		2001		2006	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total de viviendas principales	6.327,8	100,0	7.028,7	100,0	8.504,3	100,0	10.430,9	100,0	11.736,4	100,0	14.270,7	100,0	16.353,7	100,0
En propiedad	2.970,4	46,9	3.558,5	50,6	5.394,3	63,4	7.629,7	73,1	9.166,1	78,1	11.703,4	82,01	14.273,9	87,3
En alquiler	3.252,9	51,4	2.988,2	42,5	2.555,1	30,0	2.168,7	20,8	1.757,5	15,0	1.641,1	11,5	1.799,4	11,0
Cesión y otros	167,3	2,6	482,0	6,9	554,9	6,5	632,6	6,1	901,3	7,7	927,6	6,5	280,4	1,7

Fuentes: Años 1950 a 1981. INE, *Censos de Población y Vivienda*. Tomado de Julio Rodríguez López. «La política de vivienda. Evolución reciente y aproximación al caso de España.» Instituto de Estudios Fiscales, Cuadernos de actualidad económica, septiembre 1994. Años 1991 y 2001: INE, *Censos de Población y Vivienda*. Año 2006: Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

ra que no ha constituido hasta ahora una alternativa viable para muchas de las personas sin posibilidades de comprar una vivienda. Tampoco el aumento del número de viviendas de protección oficial en los últimos años ha podido dar respuesta a la demanda que cumpliría con los requisitos para su concesión, que supera claramente la oferta existente. Su precio, además, puede seguir siendo demasiado alto para algunos sectores de la población especialmente vulnerables.

Ante este contexto de crecientes dificultades de acceso a la vivienda de los sectores económicamente menos solventes de la población y de desaceleración del sector inmobiliario y del crédito, este año se han puesto en marcha diferentes cambios normativos como la reforma de la Ley Hipotecaria o la introducción en el IRPF de la desgravación por alquiler, así como los nuevos instrumentos contenidos en la reciente reforma del Plan Estatal de Vivienda, y otras políticas públicas para la promoción de la oferta y la demanda de la vivienda en alquiler, en propiedad y la rehabilitación.

Finalmente, este capítulo aborda las dificultades de acceso y de adecuación de la vivienda para determinados grupos sociales más vulnerables.

3.1. La situación residencial y del mercado de la vivienda en España

Situación residencial y del mercado de la vivienda en propiedad

En el año 2006, no sólo la mayor parte del parque inmobiliario en España está formado por viviendas en propiedad, sino que en ellas viven el 82,5 por 100 de los hogares[76]. Además, casi seis de cada diez personas residen en una vivienda de su propiedad totalmente pagada (58,6 por 100), un 23,5 por 100 tiene pagos pendientes, un 11,6 por 100 habitan una vivienda en alquiler, y en un 2,9 por 100 ésta es cedida gratis o a bajo precio[77].

La propiedad de la vivienda como forma de tenencia está muy arraigada en todas las edades, siendo la proporción de propietarios

[76] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006*.

[77] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de septiembre 2005*. Estudio núm. 2.618

superior entre las personas de mayor edad, y por tanto, jubilados. Situación que también se constata conforme aumentan tanto los ingresos como los miembros de la familia. Por comunidades autónomas, el País Vasco es la región donde mayor porcentaje de propiedad se alcanza.

Dado este fuerte arraigo de la propiedad, es imprescindible examinar la evolución del mercado de vivienda en clave de las posibilidades de acceso a la misma y de las características de esta última.

Evolución del mercado de la vivienda: cambio de signo en 2007

En el año 2007, el mercado de la vivienda está caracterizado por una mayor moderación en el crecimiento de los precios, por un debilitamiento de la demanda y por un claro ajuste de la oferta. Esta desaceleración ha sido similar a la sucedida en países como Reino Unido e Irlanda, en los que el auge de la construcción y los precios ha sido también muy significativo en los últimos años.

Durante 2007, los precios de la vivienda han crecido notoriamente menos que en años anteriores, siguiendo una trayectoria de moderación que se inició a finales de 2003. Así, el precio medio de la vivienda libre avanzó en 2007 un 5,3 por 100, en términos interanuales, hasta los 2.047 euros/m^2 (gráfico III-4). No obstante, hay que tener en cuenta que al tratarse de mercados locales, la dispersión en los precios de la vivienda es muy elevada, tanto a nivel territorial como intra e intermunicipal. Así, por ejemplo, en el municipio de Madrid o en Barcelona, el precio ronda los 3.800 euros/m^2, mientras que en Jaén o Badajoz el precio del metro cuadrado se acerca a los 1.700 euros/m^2. Por comunidades autónomas, Madrid, Cataluña, País Vasco y Baleares alcanzan unos precios significativamente más altos que la media nacional.

La moderación en el crecimiento de los precios fue común tanto a la vivienda nueva, como a la usada (5,6 y 5,1 por 100, respectivamente). Además, el precio del metro cuadrado es prácticamente igual en ambos tipos de vivienda, 2.055 euros/m^2 en el caso de la vivienda usada frente a 2.020 euros/m^2 de la nueva (gráfico III-4).

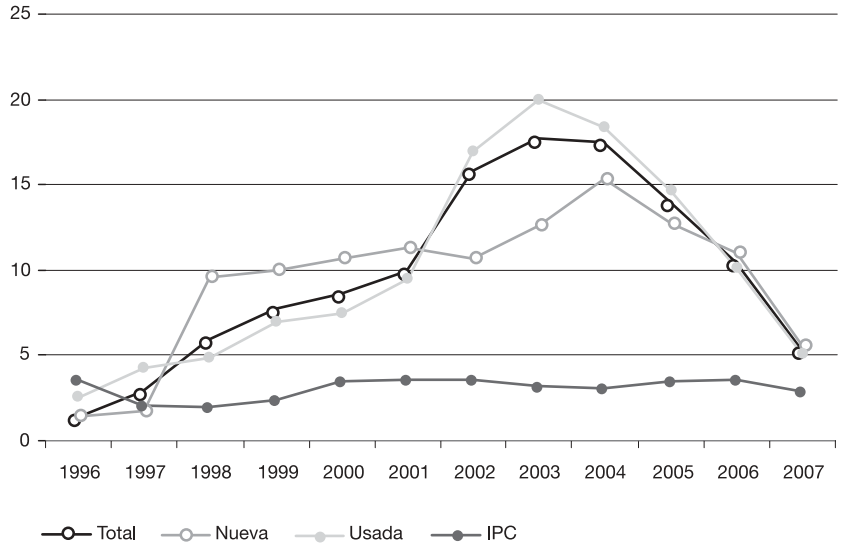
Descenso de la inversión en vivienda y empeoramiento del acceso a la misma

Uno de los factores principales de la disminución de la demanda la vivienda este año ha sido la reducción de su atractivo como inversión, provocada por la revisión a la baja de las expectativas de aumento de los precios dado su menor crecimiento en los últimos años. Otros factores que pueden contribuir a este debilita-

GRÁFICO III-4

EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LA VIVIENDA Y DEL IPC EN ESPAÑA, 1996-2007

(Tasa de variación interanual)



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

miento de la demanda son, por un lado, el deterioro en la capacidad de acceso a la vivienda de parte de la población, derivada de los mayores tipos de interés, y que contrarresta el efecto que sobre la demanda potencial tiene el importante aumento del numero de hogares[78], y por otro, la sobreoferta de viviendas existentes actualmente (gráfico III-5).

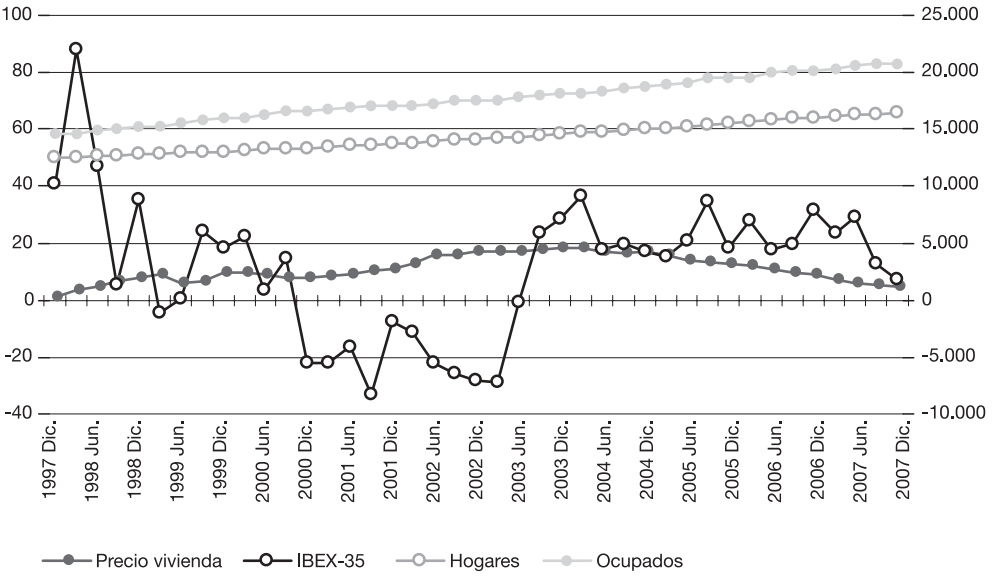
La moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda durante 2007 se ha visto contrarrestada por el incremento de las cuotas mensuales a pagar por los créditos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de la vivienda[79], lo que además de dete-

[78] El aumento del número de hogares entre 2001 y 2006 (17,5 por 100) casi duplica al crecimiento poblacional (9,5 por 100).

[79] Según la Estadística Registral Inmobiliaria, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en el 4º trimestre de 2007 la cuota hipotecaria mensual media salarial se ha incrementado un 2,34 por 100 respecto al mismo trimestre de 2006.

GRÁFICO III-5

ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DEMANDA Y PRECIOS DE LA VIVIENDA (Tasas de variación de precios vivienda, IBEX-35, miles de hogares y ocupados)



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

riorar el acceso a la misma (cuadro III-13), ha incrementado el endeudamiento de los hogares por dichos compromisos crediticios, pudiendo repercutir incluso en la capacidad de consumo de las familias[80].

Descenso en el número de hipotecas y disminución en la compraventa de viviendas

Además, la situación de elevación en un punto porcentual en el tipo hipotecario más común en España (Euribor a un año), aumenta el grado de esfuerzo financiero para el acceso a la vivienda e incrementa el importe medio de las hipotecas constituidas sobre viviendas, que en 2007 se sitúa en 149.007 euros, un 6,2 por 100 más que en 2006. Esta situación influye no sólo en el descenso de las hipotecas registradas (gráfico III-6), sino también en una clara disminución de la compraventa de viviendas.

[80] Véase capítulo III.5 de esta Memoria.

CUADRO III-13

EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2007

	Indicadores de accesibilidad				
Años	Ocupados (CNE 95) variación interanual (1)	Tasa de paro juvenil, 20-29 años (2)	Precio de la vivienda/RBD por hogar (3)	Esfuerzo teórico anual sin deducciones (4)	Esfuerzo teórico anual con deducciones (5)
1996	403	32,4	3,5	36,7	27,7
1997	510	29,3	3,5	30,4	23
1998	642	26,8	3,6	28,3	21,6
1999	762	21,9	3,8	27,8	20
2000	760	19,6	3,9	31,8	22,7
2001	444	17,2	4,2	30,5	21,6
2002	391	17,3	4,8	31,7	22,3
2003	627	16,7	5,5	31,8	22,5
2004	659	15,7	6,2	35,0	24,6
2005	801	13,4	6,7	36,4	25,5
2006	608	12,0	7,0	42,6	29,9
2007	505	11,4	7,0	46,2	37,0

(1) Fin del periodo

(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/ Renta Bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 m^2 construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase Boletín Económico del BE, mayo 2005, págs. 65-71).

(4) (5) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: Importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

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

Síntomas de sobreoferta

Este debilitamiento de la demanda requiere un ajuste de la oferta, que parece haberse iniciado con un retroceso en el número de las viviendas iniciadas (20,5 por 100 respecto a 2006) y un menor crecimiento de las viviendas terminadas[81], detectándose este año también algunos síntomas de sobreoferta, como que el número de viviendas terminadas de nueva construcción supere a las vendidas (cuadro III-14). Así, en 2007 las viviendas terminadas superaron a las vendidas en un 70 por 100 mientras que en 2005 esta proporción era de 22 por 100, alcanzándose el máximo de dicha relación en Extremadura y Castilla-La Mancha (329,7 y 288,1 por 100 respectivamente).

[81] Véase capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

CUADRO III-14

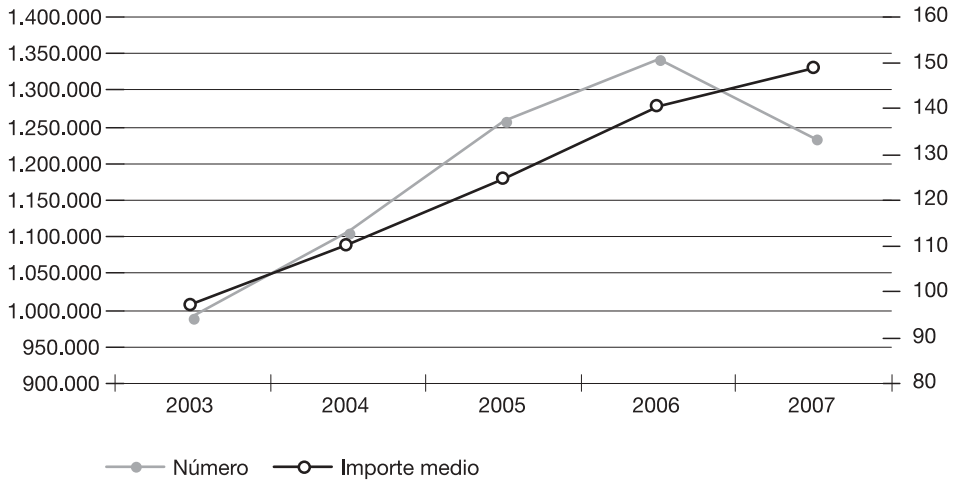
EVOLUCIÓN DE LA COMPRAVENTA DE VIVIENDAS REGISTRADAS NUEVAS Y USADAS, POR CCAA, 2005-2007, Y RELACIÓN ENTRE LA COMPRAVENTA DE VIVIENDAS NUEVAS Y VIVIENDAS NUEVAS TERMINADAS EN 2007

Comunidades autónomas	Compraventas de viviendas registradas			Compraventa viviendas nuevas, 2007	Número de viviendas terminadas, 2007	N.º viviendas terminadas nuevas/N.º compraventa de viviendas nuevas
	2007	2006/2005	2007/2006			
	Número	% Var. interanual	% Var. interanual			
Andalucía	170.312	–7,4	–3,3	87.423	119.380	1,366
Aragón	20.884	–15,8	–11,9	9.612	12.863	1,338
Asturias	17.714	–1,8	–6,9	7.300	9.795	1,342
Baleares	20.505	–1,5	–18,6	9.502	12.162	1,280
Canarias	34.785	–4,2	–21,3	18.270	23.176	1,269
Cantabria	11.927	–16,9	–6,4	5.736	8.072	1,407
Castilla y León	41.324	–6,3	–12,0	15.268	35.506	2,326
Castilla–La Mancha	38.716	–4,0	1,9	13.062	50.688	3,881
Cataluña	112.614	–8,3	–26,3	46.628	87.086	1,868
Exrtemadura	13.895	–8,9	–17,0	2.540	10.915	4,297
Galicia	31.000	–38,0	–19,4	14.935	33.032	2,212
La Rioja	7.550	–4,2	1,9	3.032	5.208	1,718
Madrid	88.252	–4,1	–13,2	30.883	40.008	1,295
Murcia	31.193	–1,1	–8,9	15.589	33.259	2,133
Navarra	9.634	2,6	–4,8	6.176	5.636	0,913
País Vasco	26.230	–15,1	–12,5	10.948	10.793	0,986
C. Valenciana	111.983	–8,0	–18,1	44.360	81.358	1,834
Total nacional	**788.518**	**–7,2**	**–13,9**	**341.264**	**579.665**	**1,699**

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Colegio de Registradores. Estadística Registral Inmobiliaria.

GRÁFICO III-6

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO E IMPORTE MEDIO DE LAS HIPOTECAS SOBRE LAS VIVIENDAS, 2003-2007 (Importe en miles de euros)



Fuente: INE, *Boletín estadístico. Marzo 2008.*

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

Ante una coyuntura como la actual, con un claro empeoramiento del acceso a la vivienda en propiedad por parte de la población española, el alquiler de la vivienda habitual podría convertirse en una opción para los ciudadanos. La insuficiencia y mala calidad de la información estadística acerca de este mercado, impide realizar un diagnóstico adecuado sobre la situación del parque de viviendas en alquiler en España. Aun así, algunos informes anteriores del CES[82], así como las nuevas estadísticas del Ministerio de la Vivienda sobre este mercado[83] permiten extraer algunas características sobre el mismo. Se trata de un parque de menor tamaño, más antiguo y de peor calidad que el de viviendas en propiedad, caracterizado por un claro predominio de arrendadores particulares.

[82] Informe CES 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

[83] Ministerio de la Vivienda. Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España. Madrid, 27 de junio de 2007.

En el año 2006, estaba en alquiler 1.711.474 viviendas (el 11 por 100 del total)[84] por lo que esta forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria entre los hogares españoles (10,4 por 100). Vivir en régimen de alquiler continúa asociado al menor nivel de ingresos, y a factores como la juventud, el sexo femenino, la movilidad, la nacionalidad no comunitaria o la composición unipersonal del hogar y el desempleo. Las comunidades autónomas en las que el alquiler es más frecuente son Baleares, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y donde menos, en Andalucía[85].

Una oferta insuficiente para cubrir las necesidades residenciales de los hogares

Desde la óptica de la demanda de vivienda en alquiler, la demanda potencial viene determinada por el aumento del número de hogares, que es debida tanto al crecimiento de hogares unipersonales y monoparentales como a la elevada intensidad en el ritmo de crecimiento de la inmigración. Además, este tipo de hogares son, como se acaba de ver, los que más optan por esta forma de tenencia. Otras variables en la elección del régimen de tenencia de la vivienda tienen que ver con los precios relativos compra-alquiler, la existenca de un mercado profesionalizado y la fiscalidad.

La tipología de las viviendas en alquiler (recuadro III-2) proporciona una idea aproximada acerca de la rigidez de la oferta, y sobre su insuficiencia para cubrir las necesidades residenciales de los hogares. Así, mientras que el grueso de las viviendas en alquiler tiene un tamaño entre 60-120 m^2 a un precio similar al promedio nacional, el perfil de los hogares que viven en alquiler y de la posible demanda insatisfecha se identifica con los hogares unipersonales y monoparentales, que requieren viviendas más pequeñas y baratas. Sin embargo, esta tipología de vivienda es más cara y escasa, aunque la tendencia por parte de las empresas a construir más pisos de estas características puede contribuir a ampliar la oferta.

Hay que tener en cuenta que el aparentemente bajo precio medio del alquiler en España (5,36 euros/m^2) se calcula incluyendo el elevado porcentaje de hogares que viven todavía en viviendas con rentas intervenidas, muy inferiores a las de mercado. Además, al igual que ocurre con el precio de compraventa, las diferencias territoriales a este respecto son grandes.

[84] Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas 2001-2006.
[85] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida de 2006*.

RECUADRO III-2

TIPOLOGÍA DE LAS VIVIENDAS EN ALQUILER

Viviendas en alquiler	Según régimen de alquiler	Un 30,5% amuebladas y un 69,5% sin amueblar	
	Según tipología del edificio	El 83,9% de las viviendas en alquiler son viviendas en bloque, un 6,3% chalés adosados, un 2,35% pareados y un 7% viviendas unifamiliares independientes	
	Según tiempo de residencia en la vivienda	El 43,3% de las viviendas alquiladas alberga a sus inquilinos más de 10 años, el mismo porcentaje lo hace entre 2 y 10 años, y en el resto el periodo es inferior a 2 años	
	Según el tamaño de la vivienda	Un 70% tiene un tamaño entre 60-120 m^2 y sólo un 20% entre 30-60 m^2	
Importe medio pagado por el alquiler de una vivienda (€ / m^2)	Según modalidad de alquiler	Total	5,36
		Con muebles	6,69
		Sin muebles	4,77
	Según su superficie	Menos de 30 m^2	19,47
		Entre 30,01 y 45 m^2	9,36
		Entre 45,01 y 60 m^2	7,00
		Entre 60,01 y 90 m^2	5,05
		Entre 90,01 y 120 m^2	4,26
		Entre 120,01 y 150 m^2	2,88
	Según tiempo de residencia en la vivienda	Menos de un año	7,20
		Entre 1 y 2 años	7,16
		Entre 2 y 5años	6,37
		Entre 5 y 10 años	5,96
		Más de 10 años	3,74

Fuente: Ministerio de la Vivienda. *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España, 2006.*

Situación de la vivienda de protección oficial

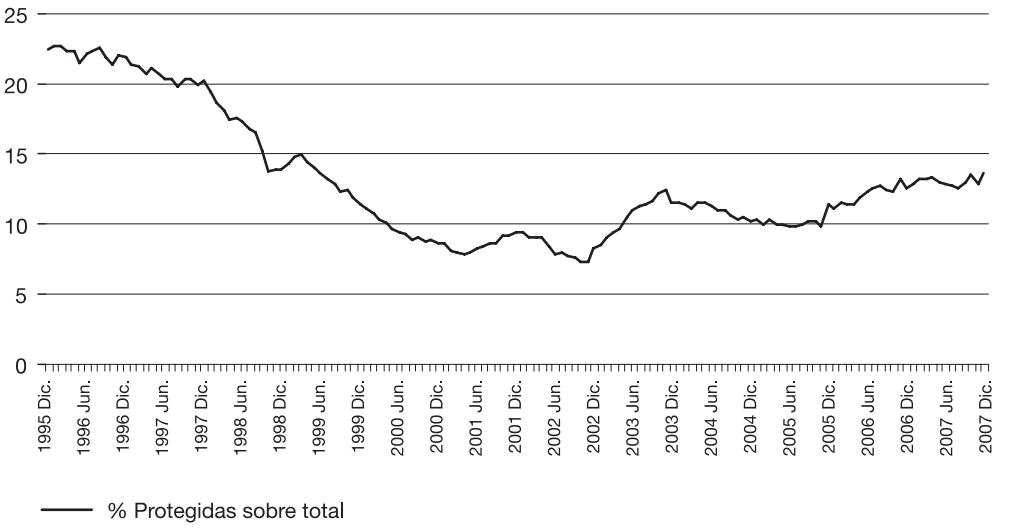
La priorización de la propiedad de la vivienda protegida en las políticas públicas ha sido, hasta el último Plan de Vivienda, una constante en España, cuyo resultado es una clara insuficiencia de oferta de vivienda de alquiler subvencionada. Esta situación es un grave problema en España, señalado ya por el CES en su Informe 3/2002, y reconocido por el Gobierno, en línea con los principales organismos internacionales[86, 87]. Según datos del Observatorio Euro-

[86] OCDE, Estudio Económico sobre España 2005: estabilización del mercado de vivienda,

[87] Las políticas de vivienda como instrumento de la regeneración urbana, informe de España presentado a la 17ª Reunión de los Ministros de Vivienda de la Unión Europea, 2006 (pág. 259).

GRÁFICO III-7

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE VIVIENDAS PROTEGIDAS INICIADAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA, 1995-2007



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

peo de la Vivienda Social del CECODHAS[88], en el año 2005 la proporción de este tipo de viviendas en España era el más bajo después de Grecia, representando entonces tan sólo el 1 por 100 del total de viviendas existentes y el 9 por 100 del total del parque de viviendas en alquiler.

Por otro lado, aunque la oferta de VPO en propiedad ha aumentado desde 2005 (gráfico III-7), la demanda parece superar la oferta. Claro exponente de ello es la realización de sorteos para asignar viviendas protegidas entre los solicitantes. Además, los requisitos de ingresos para poder acceder a las viviendas tanto de régimen especial como concertado, pueden dejar fuera a un sector de la población cuyos ingresos superan los límites establecidos en el Plan para acceder a este tipo de viviendas, sin llegar a ser lo suficientemente elevados como para acceder a una vivienda en propiedad en el merca-

[88] Red europea que agrupa a los promotores sociales de vivienda.

do libre. Finalmente, aunque actualmente los precios de la VPO (1.045 euros/m^2) equivalen aproximadamente a la mitad de los de mercado (2.047 euros/m^2)[89], pueden seguir siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras.

3.2. Novedades en la política de vivienda y cambios normativos

Ante la desaceleración del sector inmobiliario, y su importante repercusión sobre la construcción y sobre el empleo[90], en un contexto de crecientes dificultades de acceso a la vivienda de determinados sectores de la población, este año se han puesto en marcha algunos cambios normativos, como la reforma de la Ley Hipotecaria o la introducción en el IRPF de la desgravación al alquiler. Además, se han aprobado nuevas políticas públicas orientadas a atender las necesidades residenciales de los ciudadanos, como el Plan de apoyo a la emancipación e impulso al alquiler, o la reforma de algunas cuestiones del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.

1. Medidas de fomento de la demanda de viviendas en alquiler

Introducción de la desgravación al alquiler en el IRPF

Después de muchos años con una clara política fiscal de promoción de la adquisición de la vivienda en propiedad, este año se ha introducido de nuevo la deducción fiscal por alquiler de la vivienda habitual en el IRPF[91], por la que los contribuyentes podrán deducirse el 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo, siempre que su base imponible sea inferior a 24.020 euros anuales.

Creacción de la renta básica de emancipación

Unido a lo anterior, este año se ha creado la renta básica de emancipación[92]. Esta renta de 210 euros para el alquiler, pretende contribuir a una emancipación de los jóvenes más temprana, mejorando su acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler. Además de la renta, que se podrá percibir durante un máximo de cuatro años, se

[89] Ministerio de la Vivienda. Tablas estadísticas sobre vivienda protegida.

[90] Véanse capítulos I y II de esta Memoria.

[91] Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

[92] Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta básica de emancipación de los jóvenes.

contempla una ayuda de 120 euros para el pago del coste financiero de un aval, así como un préstamo sin intereses de 600 euros para la fianza para el caso de nuevos contratos. La percepción de esta renta de emancipación[93] no es compatible con la percepción de las ayudas al inquilino financiadas por el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, pero sí lo es con la aplicación de la deducción fiscal por alquiler de la vivienda habitual.

Balance de situación en la aplicación de la renta básica de emancipación

Si bien los índices de cobertura de dicha ayuda, impiden saber el grado de efectividad de esta medida, el balance de situación desde la entrada en vigor de la renta de emancipación (del 2 de enero hasta el 14 de marzo de 2008), muestra que 73.221 jóvenes ya la han solicitado. De estas solicitudes presentadas, se han resuelto un 19 por 100 (13.828), de las que la mayoría han sido resueltas de manera positiva (11.650), y 1.269 jóvenes han obtenido ya la resolución provisional[94]. Las comunidades autónomas que han recibido más solicitudes son Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia.

2. Promoción de vivienda protegida en alquiler en la reforma del Plan de Vivienda

Con el fin de impulsar el alquiler protegido, por el lado de la demanda**,** la reforma del Plan anterior[95] introduce la figura del alquiler protegido con opción a compra, y flexibiliza los requisitos para que los inquilinos puedan obtener ayudas para el pago de sus rentas, al eliminar los requisitos sobre la renta que pagaban, y sobre la superficie de la vivienda. Para promover la oferta de vivienda en alquiler en la reforma del Plan de Vivienda, se establecen nuevas condiciones para la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar, se mejoran las condiciones a los propie-

[93] La renta básica de emancipación la pueden percibir todas aquellas personas con una edad comprendida entre los 22 y 30 años, titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda en la que residan con carácter habitual y permanente, disponiendo de una fuente regular de ingresos que les reporte unos ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros.

[94] Es decir, jóvenes que han obtenido el derecho a la prestación, pero que están buscando piso y tienen pendiente presentar el contrato de arrendamiento

[95] Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

RECUADRO III-3

MEDIDAS PARA PROMOVER LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER EN LA REFORMA DEL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008

Nuevas condiciones para la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar

— La posibilidad de que viviendas libres de nueva construcción sean calificadas como viviendas protegidas de nueva construcción en alquiler, si reúnen los requisitos para ello.

— El establecimiento de un limite inferior en el precio máximo de venta antes inexistente.

— Se incrementa la renta máxima a establecer por los arrendadores de las viviendas protegidas a 25 años con destino a arrendamiento.

— Se amplía el periodo de carencia en el plazo de amortización de los préstamos convenidos a promotores.

Nuevas condiciones a los propietarios de viviendas libres desocupadas que las cedan en alquiler

— Se flexibilizan las condiciones que hasta ahora debían cumplir los propietarios de viviendas vacías que decidieran ponerlas en alquiler y quisieran beneficiarse de la ayuda de 6.000 euros. Se suprime el requisito de superficie máxima y se eleva el importe que pueden percibir por el alquiler, aunque se establecen ciertas condiciones antes inexistentes para la cesión en arrendamiento directo.

— Se amplía esta ayuda directa de 6.000 euros a los promotores que alquilen las viviendas de nueva construcción que lleven más de un año puestas en venta.

— Se incrementa la población potencial de inquilinos al ampliarse el nivel de ingresos de los que quieran acceder a estas viviendas de 5,5 veces el IPREM a 6,5.

— Se modifican algunas condiciones de financiación de la adquisición de viviendas usadas (incluidas las viviendas libres de nueva construcción, con unas condiciones más flexibles) para cederlas en régimen de alquiler, asimilándolas, así como sus precios y rentas máximas, a las de la vivienda protegida de renta concertada.

tarios de viviendas libres desocupadas que las cedan en alquiler, y se establece la incompatibilidad entre esta ayuda y la correspondiente a la rehabilitación aislada de viviendas para cederlas en alquiler (recuadro III-3).

3. Fomento del acceso a la vivienda en propiedad y de impulso del mercado hipotecario: la reforma hipotecaria

Durante 2007 se ha acometido la reforma de la normativa hipotecaria[96], coincidiendo en el tiempo con una fase de ralentización del mercado hipotecario español tras muchos años de ciclo altamente

[96] Ley 41/2007, de 7 de diciembre, 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.

expansivo. La necesidad de acometer una reforma de cierta profundidad, que aumentara su capacidad de desarrollo de nuevos productos y atendiera a las nuevas necesidades, era reclamada por muchos sectores.

La reforma de la Ley Hipotecaria ha buscado dar más flexibilidad a los préstamos para la vivienda, en un contexto en el que, como se ha visto anteriormente, cada vez es mayor el esfuerzo de las familias para pagar la cuota mensual y en un mercado copado por las hipotecas a interés variable, y por tanto expuesto a las subidas de tipos de interés. Además, busca reactivar el mercado hipotecario en un contexto de ralentización del mismo y de restricción del acceso al crédito a promotores y compradores.

Las modificaciones introducidas en la Ley van a representar un avance para los clientes, a la hora de renegociar las condiciones del préstamo hipotecario, pues muchas de las modificaciones en el préstamo —importe o plazo— dejarán de requerir la cancelación de la hipoteca inicial y la constitución de una nueva, con el correspondiente ahorro de gastos en tasas y aranceles que ello supone. Además, se reducen los costes financieros por amortización anticipada, y las comisiones por cambio de hipoteca, al contemplar una rebaja de los costes notariales y registrales en las cancelaciones, novaciones y subrogaciones (recuadro III-4). Esta reducción de costes para los titulares de los préstamos hipotecarios parece ajustarse a la situación hipotecaria en España. Así, según datos del INE[97], la práctica totalidad de las hipotecas constituidas utiliza un tipo de interés variable (98,3 por 100), siendo el Euribor el tipo de interés de referencia más utilizado en la constitución de hipotecas (87,6 por 100 de los nuevos contratos). Además, el número de hipotecas que cambian sus condiciones crece un 24,2 por 100 y las cancelaciones registrales descienden un 15,7 por 100. De las 32.505 hipotecas con cambios en sus condiciones, el 48,5 por 100 se deben a modificaciones en los tipos de interés.

La nueva reforma regula también una serie de nuevos productos para impulsar este mercado hipotecario, como la hipoteca «recargable», la hipoteca inversa, o la hipoteca de máximo o «flotante», algunas de las cuales ya venían siendo ofrecidas por las entidades financieras. Además, la reforma establece algunos principios, que han de

[97] INE, Estadística de Hipotecas (Base 2003), febrero 2008.

ser desarrollados reglamentariamente, para dotar de mayor independencia a las entidades de tasación respecto a las entidades financieras y evitar con ello que los precios de tasación se ajusten a las necesidades de financiación. Finalmente, establece algunos mecanismos que dotan de mayores garantías de protección e información a los consumidores (recuadro III-4).

4. Nuevos instrumentos para reactivar la oferta y sostener demanda de VPO en propiedad en la reforma del Plan de Vivienda

La reforma del Plan introduce algunas modificaciones para fomentar la oferta de VPO en propiedad, como la adquisición protegida de viviendas libres usadas[98]. Por un lado, se amplía el margen de precio en los diferentes ámbitos territoriales de precio máximo superior respecto a los fijados en el Plan 2005-2008. Al tiempo, se reduce a un año el plazo para que una vivienda libre nueva pueda ser considerada como usada. Además, la reforma establece otras medidas para incentivar la construcción y financiación de las viviendas protegidas destinadas a las familias con rentas medias (precio concertado) y con menos ingresos (régimen especial). Se incrementa el límite de precio máximo de venta para las viviendas de régimen especial a efectos de favorecer su viabilidad económica, y se incluyen nuevas cuantías de precio básico y tipo de interés.

Simultáneamente, también con el objeto de impulsar la demanda de compra de vivienda protegida, se establecen tres medidas hipotecarias novedosas: se posibilita la ampliación del plazo máximo de amortización de los préstamos convenidos más allá de 25 años y la amortización parcial o total previamente al plazo formalizado, y finalmente, se determina que los préstamos cuyos titulares se encuentren acogidos al sistema de primer acceso a la vivienda en propiedad, no perderán su condición de convenidos en el caso de que su periodo de amortización sea ampliado excepcionalmente, hasta un máximo de dos años, por interrupciones temporales de pagos debidas a situaciones de desempleo.

[98] Se considera adquisición protegida de viviendas usadas la efectuada a título oneroso, de viviendas libres en segunda o posteriores transmisiones, y en las condiciones establecidas en la sección 2ª del Plan de Vivienda 2005-2008.

RECUADRO III-4

REFORMA HIPOTECARIA (LEY 41/2007)

Novedades		Características principales	Repercusiones sobren oferta y los demandantes de crédito
Mecanismos de refinanciación		Los préstamos o créditos que sirvan de cobertura para la emisión de títulos hipotecarios deberán cumplir con una relación préstamo - valor del 60% (antes, 70%), que llegará hasta el 80% cuando se financie la construcción, rehabilitación o adquisición de vivienda.	Se pospone para el desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones y supuestos en los que se podrá exceder de los porcentajes antes indicados, que podrá alcanzar hasta el 95%. Este aumento de la relación préstamo-valor puede reactivar el mercado hipotecario, pero también puede supone un mayor endeudamiento de las familias.
Entidades de tasación		Mayor independencia de las entidades de tasación respecto a las entidades financieras de su mismo grupo o con aquellas con las que su relación de negocio represente unos ingresos totales de al menos el 25%. Se establece un nuevo régimen sancionador . Se regulan las relaciones e incompatibilidades y los conflictos de interés entre los directivos y administradores de las entidades de tasación y los de la entidad de crédito.	Aunque, algunos aspectos se posponen para el desarrollo reglamentario, que la relación préstamo valor se ajuste más a las necesidades de financiación, repercute en una mayor transparencia del mercado, y mayores garantías para el sistema financiero. Sin embrago, para los demandantes de crédito supondrá posiblemente una mayor importe en las hipotecas para muchas familias, aunque esta modificación dependerá también de la cobertura de supuestos que se establezcan en el desarrollo reglamentario sobre el aumento de la relación préstamo-valor.
Regulación del régimen de compensación por amortización anticipada		Sustituye a la comisión por reembolso o cancelación, y se aplica a todo préstamo o crédito hipotecario, sea a interés variable o fijo, siempre que se trate de un préstamo o crédito hipotecario y la hipoteca recaiga sobre una vivienda y el prestatario sea persona física, y que el prestatario sea persona jurídica y tribute por el régimen fiscal de empresas de reducida dimensión en el Impuesto sobre Sociedades. Las compensaciones que se pueden pactar en los supuestos de amortización anticipada son dos: Compensación por desistimiento y Compensación por riesgo de tipo de interés para las entidades y para los clientes.	Se han reducido significativamente los costes financieros por la amortización anticipada. Además, la compensación por riesgo de tipo de interés puede incentivar la oferta de préstamos a tipo fijo, que es bastante limitada, porque estos productos podrían resultar atractivos en periodos de subidas de tipos.
Reforma de la subrogación y modificación de préstamos hipotecarios[99]		La reforma contempla una rebaja de los costes notariales y registrales en las cancelaciones, novaciones y subrogaciones. Se enumeran los supuestos que pueden ser objeto de novación modificativa sujetos a las ventajas fiscales y arancelarias de la ley, entre los que destaca la ampliación y reducción de capital y la alteración de plazo (antes sólo se contemplaba la ampliación).	Se han reducido los aranceles notariales y registrales en algunos supuestos, pero la carga tributaria, especialmente la tributación por Actos Jurídicos Documentados, sigue pesando en los costes de nuevas operaciones y en algunos supuestos de novaciones, pues sólo queda exenta de tal gravamen la nueva figura de la hipoteca inversa.
Ampliación de la oferta hipotecaria: nuevos productos	Hipoteca recargable	Permite la utilización de garantías hipotecarias ampliando el importe del préstamo para finalidades diferentes a la adquisición a la vivienda.	La principal ventaja para los demandantes es que pueden financiar sus gastos a tipos inferiores a los habituales del crédito al consumo o de los préstamos personales, con el riesgo de incrementar en exceso el endeudamiento.
	Hipoteca inversa	Aunque la hipoteca en garantía de rentas periódicas existe desde hace muchos años en nuestro Derecho Hipotecario, la ley regula esta figura estableciendo la exención de impuestos (AJD) y la reducción arancelaria en las operaciones. La hipoteca inversa consiste en un préstamo con garantía hipotecaria que se resuelve cuando el suscriptor y su cónyuge mueren, momento en el que los herederos de la vivienda pueden liquidar la operación mediante un aporte de dinero, vendiendo la vivienda o hipotecándola, para pagar lo prestado más los intereses, y conservando el importe sobrante. A cambio los subscriptores obtienen una renta, generalmente vitalicia, cuyo límite máximo sería el valor de la vivienda.	Dado que una porción significativa de la riqueza de los individuos es de tipo inmobiliario, el hacer líquido ese ahorro podría ayudar a financiar la dependencia de una población envejecida, aunque una de las razones del poco desarrollo de este producto es la reticencia de las personas mayores ante el temor de perder su vivienda o a no poder dejársela como herencia a sus familiares.
	Hipoteca «flotante»	Permite garantizar bajo la cobertura de la hipoteca de máximo una o diversas obligaciones, presentes y/o futuras, sin necesidad de pacto novatorio de las mismas. Así, con un único préstamo se consigue una especie de línea de financiación, a devolver por el capital dispuesto.	Busca garantizar la financiación hipotecaria a los negocios familiares, autónomos, profesionales o pymes, sin encarecer la operación De este modo, se fomenta la competitividad en la práctica bancaria.

[99] Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

5. Reformas para mejorar la adecuación de las viviendas y dinamizar el sector de la construcción: la rehabilitación

Otro de los objetivos relevantes de la reforma del Plan de Vivienda es mejorar la financiación de la rehabilitación, que además de mejorar las condiciones de las viviendas, son las más intensivas en mano de obra del conjunto del sector. Para ello, se posibilita que tanto promotores como propietarios de las viviendas rehabilitadas puedan acceder a préstamos protegidos, y también se amplía el concepto de áreas de rehabilitación, creando uno nuevo, el de áreas de renovación urbana, en las que se podrán derribar viviendas que se encuentran en zonas muy degradadas para construir otras nuevas.

Ampliación del concepto de rehabilitación de edificios

Finalmente, ya entrado el año 2008, el gobierno ha aprobado una serie de medidas de impulso a la actividad económica[100] entre las que se encuentra la ampliación del concepto de rehabilitación de edificios a efectos fiscales (IVA e IRPF).

6. Ejecución del Programa 2007 del Plan de Vivienda 2005-2008

De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Vivienda sobre la ejecución correspondiente al programa 2007, se observan en general elevados grados de realización (cuadro III-15), que se situaron entre el máximo alcanzado por las ayudas otorgadas a inquilinos, un 143,5 por 100, y el mínimo marcado por la construcción de viviendas protegidas nuevas para alquiler, con una ejecución del 39,6 por 100. El número de viviendas protegidas nuevas para venta convenidas para el programa 2007 era de 48.206, un 97 por 100 de las cuales fueron efectivamente realizadas. Destacó igualmente, la ejecución del programa de rehabilitación y de ayudas a propietarios de viviendas libres para alquilar, que han alcanzando respectivamente un 115,8 y un 114,7 por 100 de lo convenido.

En cuanto al grado de ejecución del Plan de Vivienda por comunidades autónomas, las cifras muestran una elevada disparidad en cuanto al grado de cumplimiento entre regiones. Así, destacan Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León, Extremadura y la

[100] Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

CUADRO III-15

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA 2007 DEL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008

		1. Viviendas protegidas de nueva construcción (2)			2. Ayudas a propietarios de viv. libres para alquilar	3. Ayudas a inquilinos	4. Adquisición de vivienda usada y rural	5. Rehabilitación	6. Suelo	Total viviendas +suelo
		Total+ Adquisición vivs. usadas para alquiler	1.A. Vivienda protegida de nueva construcción en venta	1.B. Vivienda protegida de nueva construcción en alquiler (2)						
			Total	Total						
TOTAL CCAA	Objetivos convenidos (1)	67.576	48.206	18.077	2.303	10.006	9.681	31.024	19.614	140.204
	% de cumplimiento	80,5	97,0	39,6	114,7	143,5	61,1	115,8	114,6	98,3
Andalucía	Objetivos convenidos	14.725	8.500	5.675	375	1.500	900	0	1.825	19.325
	% de cumplimiento	57,7	73,9	35,6	301,6	141,8	40,3	0,0	26,3	65,2
Aragón	Objetivos convenidos	4.575	3.700	875	65	456	550	820	150	6.616
	% de cumplimiento	73,8	89,9	5,7	47,7	110,3	46,7	43,2	309,3	75,4
Asturias	Objetivos convenidos	2.721	1.650	1.071	100	500	650	700	2.700	7.371
(Principado de)	% de cumplimiento	47,0	60,2	26,6	58,0	320,0	67,5	234,4	113,8	109,7
Baleares	Objetivos convenidos	1.050	675	375	56	250	85	1.750	250	3.441
	% de cumplimiento	21,1	24,7	14,7	42,9	130,4	14,1	73,3	0,0	54,2
Canarias	Objetivos convenidos	3.745	2.941	729	281	1.219	250	815	547	6.857
	% de cumplimiento	36,5	35,2	41,3	86,5	148,2	27,2	33,0	38,6	57,8
Cantabria	Objetivos convenidos	1.418	1.230	188	70	200	300	575	500	3.063
	% de cumplimiento	46,9	46,6	48,9	45,7	349,0	16,0	78,1	172,0	89,9
Castilla y León	Objetivos convenidos	2.860	2.500	285	200	600	1.400	2.950	1.055	9.065
	% de cumplimiento	116,3	123,4	66,9	100,0	130,0	40,1	235,0	111,4	143,1
Castilla-La Mancha	Objetivos convenidos	3.486	2.700	736	40	450	600	1.103	1.100	6.779
	% de cumplimiento	154,6	187,7	41,0	90,0	126,2	120,3	47,9	0,0	106,9
Cataluña	Objetivos convenidos	9.050	5.750	3.050	375	2.500	500	4.945	1.500	18870
	% de cumplimiento	73,2	68,5	81,3	79,5	130,0	10,0	117,3	0,0	84,9
C. Valenciana	Objetivos convenidos	5.482	4.868	554	200	800	1.600	2.300	1.109	11.491
	% de cumplimiento	78,8	73,4	121,5	150,5	157,3	138,3	183,1	322,8	138,2
Extremadura	Objetivos convenidos	3.563	3.100	413	90	150	400	830	910	5.943
	% de cumplimiento	169,3	179,6	100,2	2,2	58,0	81,8	192,8	504,1	212,6
Galicia	Objetivos convenidos	3.970	2.700	1.250	150	500	681	1.800	1.250	8.351
	% de cumplimiento	71,2	87,1	37,3	130,0	182,2	75,6	134,6	15,7	84,6
Madrid	Objetivos convenidos	6.698	4.525	2.073	150	450	700	10.625	6.443	25.066
	% de cumplimiento	171,3	219,9	70,0	0,0	0,0	11,1	86,1	122,0	113,9
R. de Murcia	Objetivos convenidos	2.898	2.300	548	75	150	600	1.153	125	5.001
	% de cumplimiento	22,2	16,5	44,2	70,7	66,7	17,2	65,7	0,0	33,1
La Rioja	Objetivos convenidos	1.183	953	225	70	180	450	450	150	2.483
	% de cumplimiento	38,8	47,4	2,6	42,9	132,2	35,6	97,1	0,0	53,3
Ceuta y Melilla	Objetivos convenidos	152	114	38	6	101	15	208	0	482
	% de cumplimiento	0	0		133,3	101,0	20,0	39,4	0,0	40,5

(1) Actuaciones a financiar de cada clase en número de viviendas.

(2) Incluye adquisición de vivienda usada para alquiler y viviendas innovadoras-sostenibilidad-universitarias.

Fuente: Datos facilitados con fecha de cierre a 30 de abril de 2008 por la Subdirección General de Política de Vivienda. Ministerio de la Vivienda.

Comunidad Valenciana, con una ejecución superior al 100 por 100. En el otro extremo, se encuentran Baleares, Murcia y La Rioja cuyo cumplimiento de los objetivos convenidos para este año fue cercano al 50 por 100 o inferior. Finalmente, como puede observarse en el cuadro III-15, las diferencias respecto al grado de ejecución de las diversas actuaciones por comunidades autónomas son grandes.

Por otro lado, según los datos disponibles sobre el funcionamiento de la Sociedad Pública de Alquiler, que fue creada en al año 2005 con el objetivo de fomentar el alquiler del importante parque de viviendas vacías existente en España, sus resultados no parecen satisfactorios. Así, después de dos años de funcionamiento (2006 y 2007) sólo se han entregado 5.449 viviendas, aunque más de 28.000 ciudadanos se han interesado por este programa.

3.3. Calidad, acceso y condiciones de la vivienda

La información existente sobre a la calidad de las viviendas en España[101] no permite dibujar unos trazos claros respecto a las condiciones de la vivienda en función de las características personales (sexo, edad, nacionalidad, situación socioeconómica) de sus ocupantes. En 2001, año del último Censo del que se dispone de datos sobre algunos de estos extremos, la calidad del parque de viviendas en España era muy parecida a la media de la UE-15. Conviene recordar que, en aquel año, había 112.824 personas que carecían de agua corriente en su vivienda, 13.002 personas que vivían en edificios en estado de ruina, 13.660 en condiciones deficientes y 25.839 en condiciones malas[102]. Además, aunque más de la mitad de los hogares declaraban no sufrir ningún problema en su vivienda[103], son los hogares con peores niveles socioeconómicos los que en mayor proporción declaran tener problemas en sus viviendas. La vivienda en la que se ubican los hogares que no sufren ningún problema suele ser con mayor frecuencia en propiedad.

[101] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006*.

[102] Veáse también Pedro José Cabrera, European Observatory on Homelessness: Statistics Update 2006, Spain European Federation of National Organizations (FEANTSA), julio de 2006.

[103] Siendo los problemas más frecuentes los ruidos producidos por los vecinos o de la calle (26,7 por 100), la delincuencia o vandalismo (19,3 por 100), la contaminación y otros problemas ambientales (16,5 por 100) y la insuficiencia de luz (11,8 por 100),

La aplicación del Código Técnico de la Edificación contribuirá a mejorar la calidad de las viviendas de nueva construcción, si bien el parque de viviendas antiguas y en mal estado todavía existente constituye todo un reto para las políticas de rehabilitación y recuperación de zonas urbanas deterioradas, muy vinculadas a la prevención de procesos de segregación socioespacial.

No obstante, hay que recordar que los problemas de acceso a un lugar donde vivir asequible y adecuado inciden en que una parte de la población esté habitando viviendas de una calidad inferior a la deseable o que no se adecúan a sus necesidades, lo que repercute en un deterioro de su calidad de vida, especialmente en el caso de determinados grupos de población especialmente vulnerables. A título de ejemplo, aunque la escasez y falta de actualización de datos sobre las condiciones de la vivienda de los ancianos y las personas con discapacidad, especialmente en términos de accesibilidad, así como la situación de las personas sin hogar impiden que estos grupos sean objeto de análisis en este epígrafe, es necesario señalar la importancia de la toma en consideración en las políticas de vivienda de las especificidades de estos colectivos en términos no sólo de acceso, sino de calidad y adecuación de su lugar de vida.

Igualmente, con relación a las dificultades de acceso a una vivienda en propiedad, habría que destacar otros grupos que se enfrentan a especiales dificultades, como los hogares unipersonales de bajos ingresos, situación en la que se encuentran muchos jóvenes[104], así como de los hogares monoparentales con menores a cargo, muchas veces encabezados por mujeres

Vivienda e inmigración

Particular atención merece la cuestión del acceso de los inmigrantes a la vivienda, en relación con su calidad y adecuación. En España se está produciendo ya el mismo fenómeno que en otros países europeos, en los que el aumento de la inmigración en épocas de crecimiento económico ha confluido con la carestía de la vivienda en las grandes ciudades. El elevado precio de las casas, tanto en propiedad como en alquiler, fuerza a los inmigrantes en peor situación económica a optar por zonas más asequibles, en las que también el

[104] Según el Observatorio Joven de Vivienda (III Trimestre 2007) del Consejo de la Juventud de España, actualmente este coste se sitúa en un 69,7 por 100 de su sueldo para una persona joven, y el 43,6 por 100 para un hogar joven.

parque inmobiliario es de menor calidad. En la medida en que los inmigrantes se trasladan hacia esas zonas, los españoles las abandonan, produciéndose problemas de segregación espacial[105]. Esta concentración residencial de los inmigrantes, en muchos casos, coincide con la segregación social o con tendencias de declive ya existentes. La anticipación a estos problemas y su gestión llegado el caso son desafíos a los que tienen que hacer frente tanto las políticas de vivienda, en todos los ámbitos competenciales, como las políticas de integración social de los inmigrantes, a las que se dedica el apartado 8 de este capítulo.

El acceso a la vivienda es un aspecto muy relevante del proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. El acceso de los inmigrantes a una vivienda asequible y digna, junto a la segregación residencial en las ciudades son reconocidos desde las instituciones europeas[106] como aspectos esenciales a abordar para el éxito de los procesos de integración social y de la Estrategia de Lisboa. Una inadecuada gestión de estas cuestiones puede conllevar el riesgo de conflictos que perturben la cohesión social, por lo que las políticas públicas dirigidas a éste[107] y otros grupos vulnerables como los gitanos[108] son de gran importancia para la integración y la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Las diferencias en el régimen de tenencia de la vivienda entre la población española y extranjera son muy significativas, aunque los extranjeros han adquirido un número muy importante de viviendas, contribuyendo con ello al desarrollo del sector. Así, mientras el 82,5 por 100 de los españoles posee su vivienda en propiedad, en

[105] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. *Housing and integration of migrants in Europe, 2007*.

[106] Comunicación de la Comisión Tercer informe anual sobre inmigración e integración. COM (2007) 512 final. Comunicación de la Comisión, de 1 de septiembre de 2005, «Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea» COM (2005) 389 final.

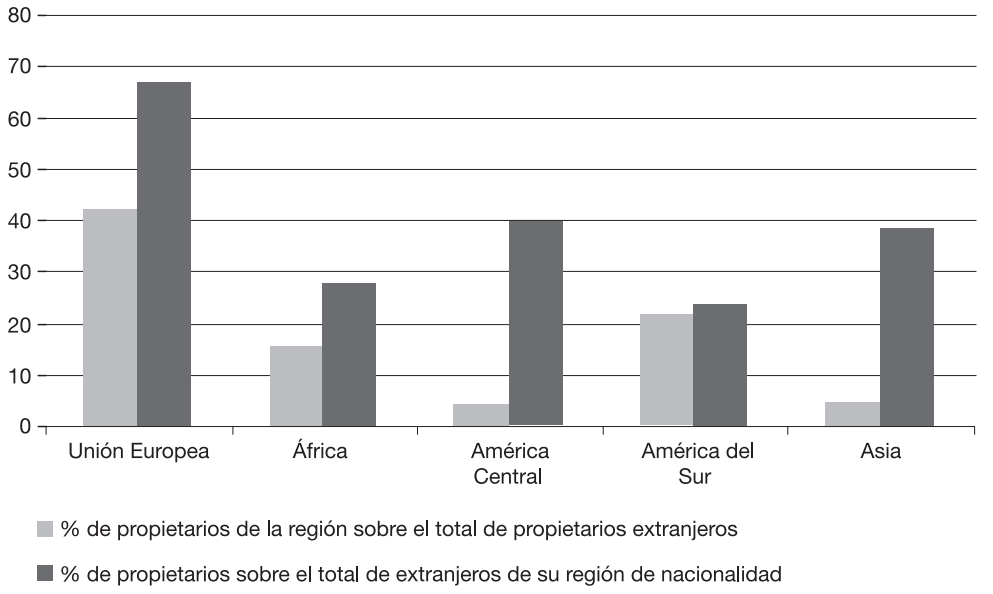
[107] En este sentido, recientemente la Comisión Europea ha elaborado un manual sobre la integración en el que se formulan una serie de propuestas sobre la vivienda de los inmigrantes en el medio urbano.

[108] Según la Asociación Secretariado General Gitano, en 1999 la población romaní de España ascendía a 630.000 habitantes, y según el Informe de la ONU en varios lugares de España, la comunidad romaní sufre pésimas condiciones de vida y de vivienda, hacinamiento, discriminación, reubicaciones de sus asentamientos y segregación espacial del nuevo reasentamiento.

el caso de los residentes extranjeros europeos es del 47,6 por 100 y de los extranjeros del resto del mundo, el 26,4 por 100[109]. La diversidad de nacionalidades de la población extranjera, las diferentes estrategias migratorias, pretensiones residenciales o tiempo de presencia en nuestro país, así como su situación socioeconómica, son factores añadidos a los que influyen en la población general (edad, sexo, situación familiar, nivel de ingresos, etc.) a la hora de determinar el tipo de vivienda en que habitan y su régimen de tenencia (gráfico III-8). Los inmigrantes que no viven en familia muestran menor tendencia a optar por la adquisición de su vivienda principal. Sin embargo la categoría socioeconómica y en bastante menor medida el nivel de estudios son, por sí solas, bastante explicativos de las diferencias.

GRÁFICO III-8

ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN REGIÓN DE NACIONALIDAD



Fuente: Ministerio de Vivienda. *Acceso a la propiedad de la población inmigrante.* José Aranda Aznar, 2006.

[109] INE, *Encuesta de Condiciones de Vida,* 2006.

El tiempo de estancia en España es una variable fundamental en la mejora del tipo de alojamiento (emergencia, transición y estable), pero también es esencial respecto al régimen de tenencia de la vivienda. Así, los porcentajes de posesión de viviendas son del 19,8 por 100 para los que habían llegado a España en 2001, y del 41,9 por 100 para los que llegaron en 1996[110].

Los lugares donde la población inmigrante fija su residencia determinan los hábitos de compra de vivienda debido a la influencia de una serie de factores que varían bastante según el territorio español. Estos factores van desde la propia disponibilidad de viviendas en régimen de propiedad y alquiler hasta los precios de mercado en ambas formas de tenencia. Por otro lado, aunque el asentamiento de los inmigrantes en España es principalmente urbano, se observa una clara tendencia al aumento del régimen de propiedad a medida que disminuye el tamaño de población de las ciudades en las que residen los extranjeros y a medida que se ruraliza el municipio de residencia.

Peor calidad de las viviendas en las que residen los inmigrantes y segregación residencial

La escasez de información sobre las condiciones de las viviendas según determinadas variables personales de sus habitantes, en concreto, la nacionalidad y situación socioeconómica dificulta analizar al detalle en qué medida se están produciendo problemas en este ámbito. No obstante, son conocidas las dificultades para encontrar una vivienda adecuada y asequible en los primeros años de residencia, mayores entre la población inmigrante no comunitaria y africana, siendo frecuentes los problemas de habitabilidad de las viviendas y la segregación espacial o concentración en determinados barrios. Por otro lado, en las situaciones administrativas irregulares, es más frecuente el subarriendo y el alojamiento de emergencia.

4. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD

España ha mantenido su elevada riqueza de biodiversidad, registrando en los últimos años un aumento tanto en el número de espacios naturales como en la superficie total protegida; de hecho, casi el 27 por 100 del territorio español está incluido en la Red Natura (red ecológica europea formada por las Zonas de Especial Conservación —ZEC—

[110] Documento número 7 del Observatorio permanente de la inmigración. *Inmigración y vivienda en España*. Colectivo IOÉ.

y por las Zonas de especial protección para las aves —ZEPA—). Este patrimonio avala la necesidad de proteger y mejorar la actual coyuntura medioambiental, comparativamente desfavorable para la mayoría de los indicadores de sostenibilidad en el ámbito europeo.

El epígrafe se detiene en alguno de los problemas de mayor incidencia medioambiental, como la contaminación atmosférica, la creciente producción de residuos, o la presión excesiva sobre el litoral, analizando para finalizar la influencia del actual modelo de infraestructuras y transporte sobre la sostenibilidad del territorio español.

4.1. Panorama general

Junto al crecimiento económico y la cohesión social, la protección medioambiental es uno de los tres pilares sobre los que se asienta la Estrategia de Lisboa. El desarrollo sostenible es objetivo prioritario en la Unión Europea desde que, en mayo de 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo consolidara una Estrategia complementaria con la de Lisboa, caracterizada por apoyarse en tres ejes: crecimiento económico, cohesión social y protección medioambiental, y dotada a partir del Consejo de Barcelona de 2002 de una dimensión externa o de cooperación internacional. Se trata de objetivos a largo plazo que, mediante la aplicación de principios rectores de las políticas europeas, pretenden reorientar las tendencias insostenibles (recuadro III-5)[111].

Trasladando estas orientaciones europeas, en 2007 se aprobaba la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)[112], que se propone garantizar la sostenibilidad económica, reducir la degradación del capital natural, aumentar la cohesión social y contribuir al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global, a través de tres dimensiones interdependientes: sostenibilidad ambiental (analiza los hábitos de producción y consumo, el cambio climático, la conservación de recursos naturales y la ocupación del territorio); sostenibilidad social (contempla la estabilidad en el empleo, la integración de colectivos en riesgos de exclusión, o la salud pública), y sostenibilidad global (que aborda lo relacionado con la ayuda al desarrollo y políticas de cooperación).

[111] Consejo de la Unión Europea, *Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible* (Bruselas, 26 de junio de 2006).

[112] Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

El CES, en su Dictamen 10/2007, considera que esta Estrategia constituye tanto un desafío como una oportunidad para la conservación del medio ambiente en España. Entre sus observaciones subraya la carencia de un pilar económico, y solicita la inclusión de un capítulo específico. Señala, además, la conveniencia de aludir a aspectos relacionados con la sostenibilidad social, tales como la gestión del cambio demográfico o los flujos migratorios, así como la de llevar a cabo los desarrollos normativos básicos para la puesta en marcha de los planes y programas incluidos en la EEDS. Por otro lado, el CES indica que sería conveniente una mayor coherencia y concordancia con los objetivos e instrumentos de la Estrategia Europea, asegurando al tiempo la cooperación y colaboración entre Administraciones, y garantizando la participación activa de ciudadanos e interlocutores sociales. A este propósito, sería conveniente disponer de un diagnóstico más completo, detallado y actualizado de la situación de partida en los tres pilares, lo que facilitaría la evaluación y seguimiento de la Estrategia.

Dada la magnitud del concepto «sostenibilidad», y puesto que se ha contemplado a lo largo de esta Memoria desde otras perspectivas, el presente epígrafe se centrará en la dimensión medioambiental y sus repercusiones sobre la calidad de vida.

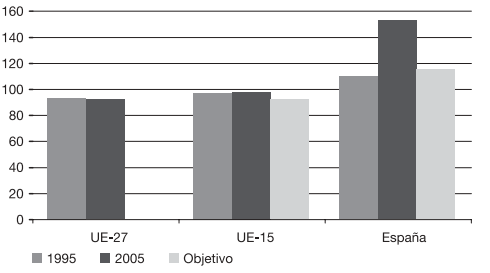
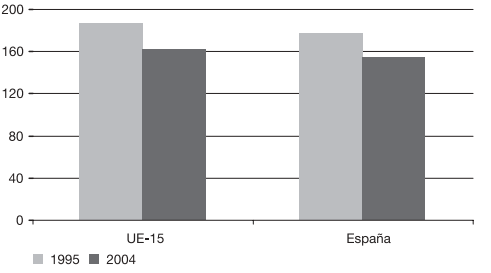
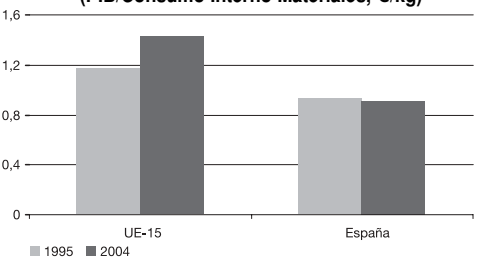
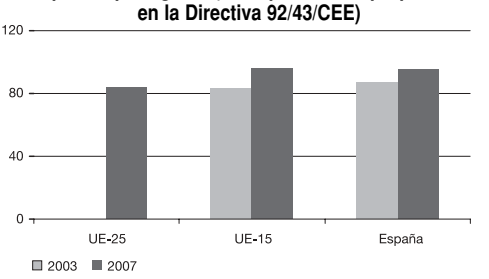
Situación en Europa

Tras analizar la aplicación de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la Comisión ha identificado algunas tendencias de progreso, como la reducción en la UE-15 de las emisiones de gases con efecto invernadero del 2 por 100 en 2005 respecto a 1990 (debido en parte al crecimiento de la cuota de energías renovables en el consumo final, que ese año alcanzaba el 8,5 por 100 frente a un objetivo del 12 por 100 para 2010). Estas emisiones proceden en buena medida del transporte (21 por 100 en 2004), sobre todo del transporte por carretera, donde han experimentado un crecimiento del 4,17 por 100 pese a que en los nuevos automóviles las emisiones de CO_2 por kilómetro se redujeron un 1,3 por 100 entre 2000 y 2005. Los resultados ponen de manifiesto la necesidad de adoptar estrategias y medidas a favor de una mayor eficacia en el consumo de combustible, la intermodalidad del transporte o la promoción tecnológica para reducir las emisiones[113].

[113] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007,* COM (2007) 642 final.

RECUADRO III-5

RESUMEN DE LA EDS EUROPEA Y EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES

Objetivos operativos	Indicadores
Cambio Climático y Energía Limpia 2008-2012: reducción emisiones 8% respecto a 1990, y límite aumento Tra. 2º C respecto a niveles preindustriales (UE-15). En 2010 el 12% consumo energía y 21% consumo electricidad deben proceder de renovables; y 5,75% combustible transporte debe ser biocarburante. 2008-2017: ahorro energético global de 9% sobre consumo final de energía.	
Transporte sostenible 2010: modernizar servicios públicos transporte. 2008-2009: emisiones CO_2 vehículos ligeros 140 g/km. 2012: idem 120 g/km. 2010: reducir a la mitad número fallecidos accidentes tráfico respecto 2000.	**Emisiones CO_2 en automóviles (g/km)** 
Consumo y producción sostenibles — Disociar crecimiento económico y degradación ambiental. Mejorar rendimiento ambiental y social de productos y procedimientos. — Aumentar cuota europea mercado tecnologías ambientales e innovaciones ecológicas. — 2010: nivel medio contratación pública ecológica similar a mejores EEMM.	**Productividad de los recursos (PIB/Consumo Interno Materiales, €/kg)** 
Conservación y gestión recursos naturales — Mejorar eficacia uso recursos no renovables, y evitar explotación excesiva de los renovables. — Reducir residuos mediante aplicación concepto ciclo de vida, fomento de reutilización y reciclado. — Antes 2015: restaurar ecosistemas marinos Plan Johannesburgo 2002. — 2010: reducir índice pérdida biodiversidad. — 2015: alcanzar objetivos UN sector forestal.	**Espacios protegidos (% respecto a los propuestos en la Directiva 92/43/CEE)** 

Fuente: Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y Eurostat (Indicadores de Desarrollo Sostenible).

En este sentido se perfila la propuesta europea para una nueva política energética[114], según la cual en 2020 deberá producirse el 20 por 100 de energía a partir de fuentes renovables; en 2030 la electricidad y la calefacción deberán proceder de fuentes con baja emisión de carbono, adaptándose también en esa línea los transportes; y, a partir de 2050, debería haber concluido el cambio hacia un sistema energético con baja o nula emisión de carbono.

En el ámbito de la conservación y gestión de los recursos naturales la Comisión también ha identificado resultados positivos entre 2000 y 2004, como la reducción de la presión sobre los recursos hídricos en casi todos los Estados miembros, si bien pone de relieve algunos hechos preocupantes, como el continuo deterioro de la calidad del suelo, o los efectos del cambio climático. Estos y otros procesos están provocando que muchas especies animales y vegetales continúen amenazadas de extinción, pese a que el cumplimiento de la designación de Áreas «Natura 2000» ha alcanzado el 93 por 100 en UE-15 y el 82 por 100 en UE-25. En este sentido, se han propuesto medidas de actuación orientadas a la protección de la biodiversidad en los ámbitos europeo y mundial, a la adaptación al cambio climático y a la mejora de la base de conocimientos científicos[115].

El sector productivo también está dando pasos hacia la incorporación de aspectos medioambientales en su gestión; así, en los últimos años cada vez más empresas informan sobre su rendimiento medioambiental, si bien la cifra es aún reducida (sólo unas 5.000 empresas europeas están registradas en EMAS[116] de un total aproximado de 29 millones). Por el momento, diez Estados miembros han adoptado planes nacionales de «contratación verde» y veintiuno cuentan con planes de trabajo orientados a conseguir objetivos de eficiencia ecológica en las empresas, en el marco del Plan de acción de tecnologías ambientales.

---

[114] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

[115] Comunicación de la Comisión Europea, *Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante.- Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano* (22 de mayo de 2006).

[116] Sistema Europeo de Gestión y Auditoria Ambiental, Reglamento (CE) 761/2001.

Situación en España

El Informe del Observatorio de la Sostenibilidad (OSE)[117] para 2007 ofrece una evaluación integrada que, pese a reconocer la existencia de presiones ambientales desde diversos sectores de la economía, aprecia señales de cambio de tendencia en algunos ámbitos.

Así, España ha incrementado la producción de energía primaria[118] en un 3,7 por 100 entre 2005 y 2006 (con descensos en todas las fuentes fósiles y aumentos en nuclear y renovables); además, ese último año se ha reducido la demanda de energía final en un 1,2 por 100[119], debido por un lado a que las condiciones meteorológicas medias fueron más suaves que durante el año anterior, y por otro, a una mejora de la eficiencia energética (gráfico III-9).

Para impulsar las energías renovables y alcanzar los objetivos establecidos tanto en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER) como en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España (E4)[120], se ha actualizado la regulación del *régimen especial* para la producción eléctrica[121], que ajusta su régimen económico al comportamiento de los precios del mercado, y recoge los cambios

[117] El Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), con sede en la Universidad de Alcalá de Henares, inició sus actividades 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.

[118] Energía primaria es la contenida en los combustibles crudos y otras formas de energía que, mediante procesos de conversión, se transforma en energía aprovechable, como la eléctrica. La energía suministrada al consumidor para ser convertida en energía útil se denomina energía final.

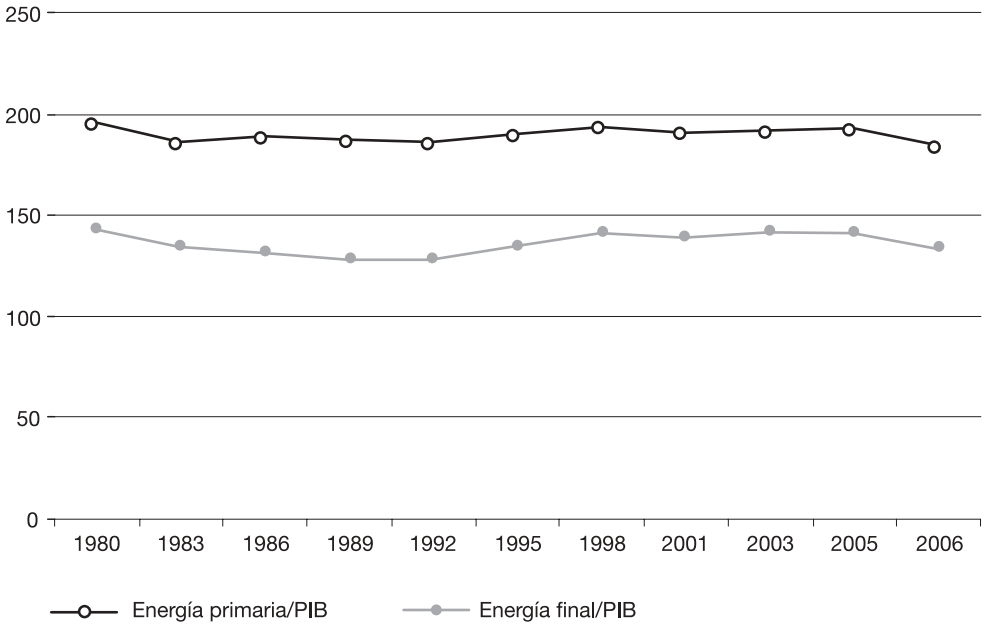
[119] Este descenso de consumo energético entre 2005 y 2006 supone una reducción de los consumos de carbón (6,5 por 100) y productos petrolíferos (1,3 por 100), así como un incremento del de electricidad (2,9 por 100). Se refleja especialmente en el sector industrial, que ha reducido sus consumos en todas las fuentes energéticas, y en el residencial, frente al sector transporte o el de servicios, que los han incrementado (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *La energía en España 2006)*.

[120] El Plan de Energías Renovables 2005-2010 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005; por su parte la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, aprobada el 28 de noviembre de 2003, dispone de un nuevo Plan de Acción para el periodo 2008-2012, desde su aprobación en Consejo de Ministros de 20 de julio de 2007.

[121] La producción eléctrica se considera de «régimen especial» cuando se realiza desde instalaciones cuya potencia instalada no supere los 50 Mw, incluyendo autoproductores que utilicen cogeneración y formas asociadas a actividades no eléctricas con elevado rendimiento energético; las que utilicen como energía primaria energías renovables no consumibles, biomasa o biocarburante, o residuos no renovables (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, art. 27).

GRÁFICO III-9

CONSUMO DE ENERGÍA POR UNIDAD DE PIB, 1980-2006



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *La energía en España 2006*.

derivados de la normativa europea y del Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético[122].

Lucha contra la contaminación atmosférica

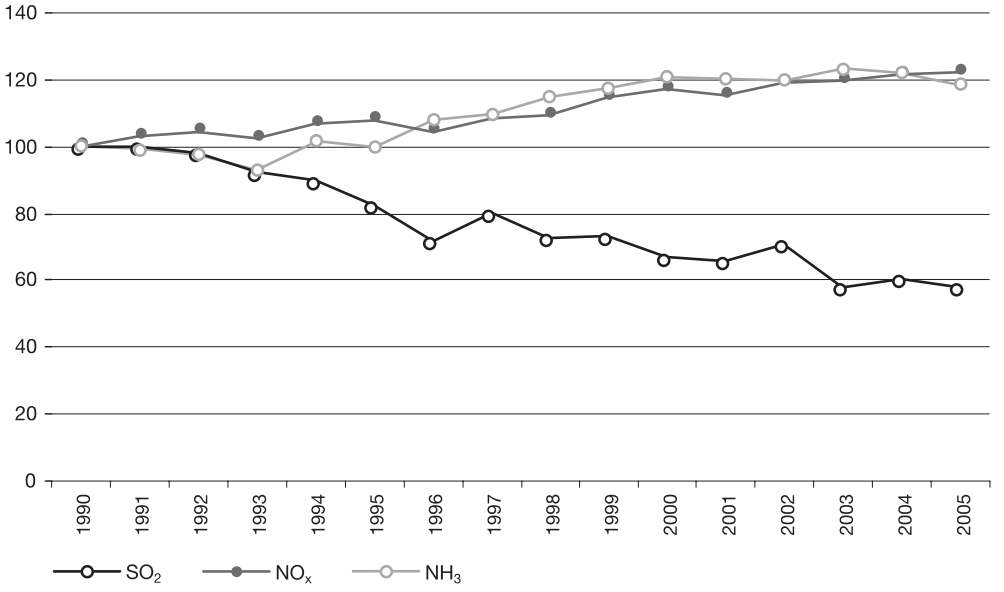
En lo que respecta a la contaminación atmosférica, España se encuentra entre los países con más dificultades para alcanzar los límites de emisión fijados por la Directiva 2001/81/CE para 2010, en relación a contaminantes acidificantes y eutrofizantes[123]. Así, entre

[122] En aplicación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la Actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

[123] Mientras la acidificación del medio provoca daños en la vegetación, fauna acuática e infraestructuras (a través por ejemplo de la lluvia ácida), la eutrofización supone el enriquecimiento excesivo de los ecosistemas en nutrientes, lo que reduce en ellos la disponibilidad de oxígeno. El origen del primer proceso suelen ser emisiones procedentes de fábricas, centrales eléctricas y vehículos, mientras el segundo se genera habitualmente a partir de contaminación agropecuaria.

GRÁFICO III-10

EMISIONES DE GASES ACIDIFICANTES Y EUTROFIZANTES (Índice 1990 =100)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Banco Público de Indicadores Ambientales (BPIA, 2006).

1990 y 2005 el comportamiento de las emisiones de SO_2, NH_3 y NO_x, ha sido hacia una clara reducción de las primeras (42 por 100), y un incremento de las otras dos (en un 22 por 100 y 18,4 por 100 respectivamente) (gráfico III-10).

Por su parte, la emisión de gases con efecto invernadero (GEI)[124] ha registrado hasta 2006 una tendencia al alza alcanzando ese año el 50,6 por 100 sobre el año base, 1990; sin embargo, debe señalarse que ese dato supone un descenso de 2,6 puntos porcentuales en relación al registrado en 2005. Tanto su evolución como la situación respecto a los compromisos internacionales adquiridos de reducción de estas emisiones, merece-

[124] Gases de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación de determinadas longitudes de onda dentro del espectro infrarrojo, provocando un efecto neto de calentamiento. Son CH_4, N_2O, SF_6, HFC y PFC, y de forma mayoritaria CO_2, por lo que se expresa en términos de CO_2 equivalente.

rán un tratamiento más detallado en este epígrafe ante las consecuencias que está provocando su incremento en el clima mundial (véase apartado 4.2).

Como novedad en este ámbito, hasta ahora regulado por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico, destaca la aprobación en 2007 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, que Regula la gestión de la calidad del aire y la protección de la atmósfera en virtud de los principios de cautela y acción preventiva, corrección de la contaminación y de «quien contamina paga», con un enfoque integral (al incluir todas las causas y efectos de la contaminación atmosférica), e integrador (mediante la aplicación de instrumentos específicos y de carácter horizontal para la correcta evaluación, control, información, formación y sensibilización pública). La Ley involucra tanto a los poderes públicos como a la sociedad en su conjunto, para impulsar en su puesta en marcha un ejercicio de corresponsabilidad, enfatizando la imprescindible cooperación y colaboración interadministrativa. Además, promueve la incorporación de consideraciones relativas a la calidad del aire en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas sectoriales.

Sigue creciendo la producción de residuos

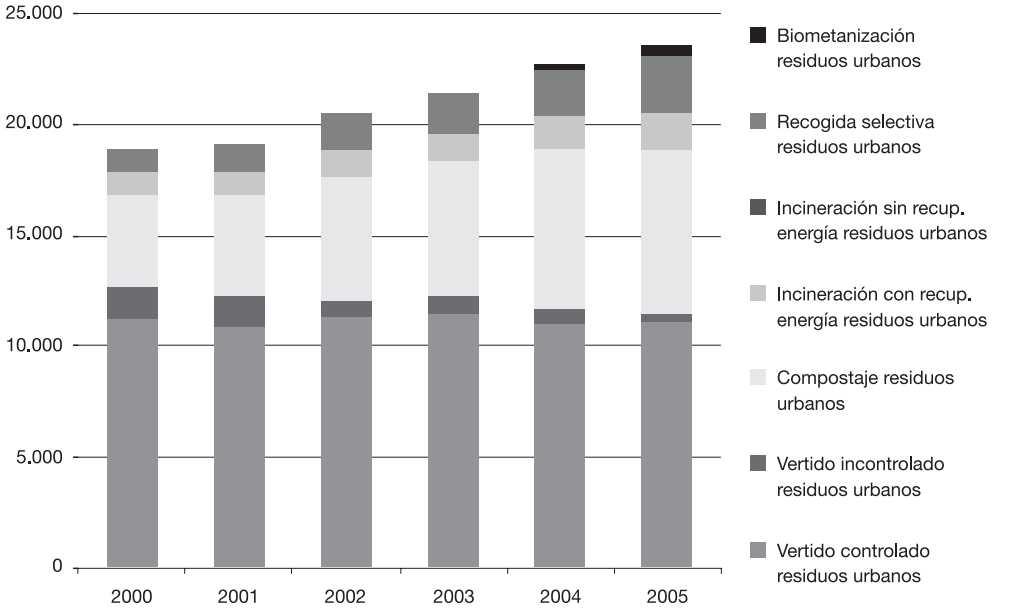
Otro importante problema ambiental en España es la elevada tasa de producción de residuos sólidos urbanos (RSU), que alcanzó en 2005 los 1,47 kg/hab./día, si bien se contabilizaron 299 centros de tratamiento, 58 más que en el año 2000. Aún así, ese año el vertido, si bien controlado, superó el 47 por 100, el compostaje supuso algo más del 31 por 100 de la gestión de RSU, la valorización o incineración con recuperación de energía cerca del 7 por 100, y la recogida selectiva no llegó al 11 por 100 (gráfico III-11).

Pese a todo, en 2006 se ha superado el objetivo de valorización exigido para 2008 por la Directiva 2004/12/CE, quedando muy próximo al establecido para el reciclado[125].

[125] La Directiva establece una valorización mínima del 60 por 100 en peso de residuos, y 55 por 100 de reciclado: 60 por 100 para papel y cartón, y para vidrio, 50 por 100 para metales, 22,5 por 100 para plásticos, y 15 por 100 para madera. A 31 de diciembre de 2006 en España se registró una tasa de reciclaje del 53,2 por 100 (69,5 por 100 en papel y cartón, 63,2 por 100 para metales, y 29,9 por 100 para plásticos), y del 63,3 por 100 en valorización energética (Informe de Coyuntura 2006, Ministerio de Medio Ambiente).

GRÁFICO III-11

GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS, 2000-2005 (Miles de toneladas)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Datos estadísticos de coyuntura ambiental 2000-2005.*

Aumento de la superficie protegida y nueva ley protectora de la biodiversidad

El territorio español alberga la mayor diversidad biológica de Europa (más del 26 por 100 se incluye en la Red Natura), habiendo aumentado en los últimos años tanto el número de espacios protegidos como la superficie incluida en ellos, que en 2005 alcanzaban 1.224 y casi cinco millones de hectáreas, respectivamente. Estas zonas son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y la desertificación, circunstancias que afectan a más de un tercio del territorio español, y que han contribuido al aumento del 34,6 por 100 en el número de especies de fauna amenazada registrado entre 1990 y 2006[126].

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad[127] establece el régimen jurídico básico para la conser-

[126] De las 611 especies de fauna y flora amenazadas en España, el 27 por 100 están en peligro de extinción, es decir, 166: 112 especies de flora, 16 de invertebrados y 38 de vertebrados —de las que 21 son aves— (INE, 2006).

[127] Deroga la Ley 7/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

vación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad española, como garantía del derecho a un medio ambiente adecuado. Las actuaciones en el marco de aplicación de esta Ley pueden ser declaradas de utilidad pública o interés social, especialmente a efectos expropiatorios, respecto de los bienes o derechos afectados. Para su puesta en marcha, la Ley dispone la elaboración de un Plan estratégico estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, que recogerá la distribución, abundancia y estado de conservación de los elementos integrantes del patrimonio natural nacional.

A los efectos de conocer en profundidad la distribución y dinámica de los ecosistemas y biodiversidad españoles, el OSE, a partir de mapas de «infraestructuras naturales» del Ministerio de Medio Ambiente, está elaborando un Mapa Estratégico de Sostenibilidad Ambiental, que definirá corredores de biodiversidad, ecológicos y de habitabilidad, fundamentales para establecer conexiones entre núcleos de población y zonas naturales.

Aumenta la presión sobre el suelo

Según el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA 2006), *La expansión urbana descontrolada-un desafío ignorado,* más de la cuarta parte del territorio europeo está urbanizado. En España, entre 1987 y 2000 el aumento de la superficie artificial fue del 30 por 100, acentuándose la tendencia a partir del año 2000; las cifras de Eurostat extraídas del proyecto Land Cover 1990-2000, elevan la superficie considerada artificial a 2,5 millones de hectáreas, lo que supone un 5 por 100 del territorio español (año 2000).

Es preciso hacer una especial referencia al litoral español, que representa un 7 por 100 del territorio y alberga al 44 por 100 de la población, estando por tanto sometido a una fuerte presión de usos urbanos y a una ocupación especialmente elevada en el arco mediterráneo. En este sentido, desde 2004 se han llevado a cabo diversas actuaciones sobre la política de costas, elaborándose un Convenio marco de colaboración para la gestión integral de la costa, un Plan director para la sostenibilidad y un Plan de deslindes. Y en 2007 se presentó un borrador de la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa (ESC), orientada a cambiar el modelo de gestión de la franja costera para frenar la ocupación, recuperar la funcionalidad física del litoral, y mitigar los efectos del cambio climático sobre la costa[128].

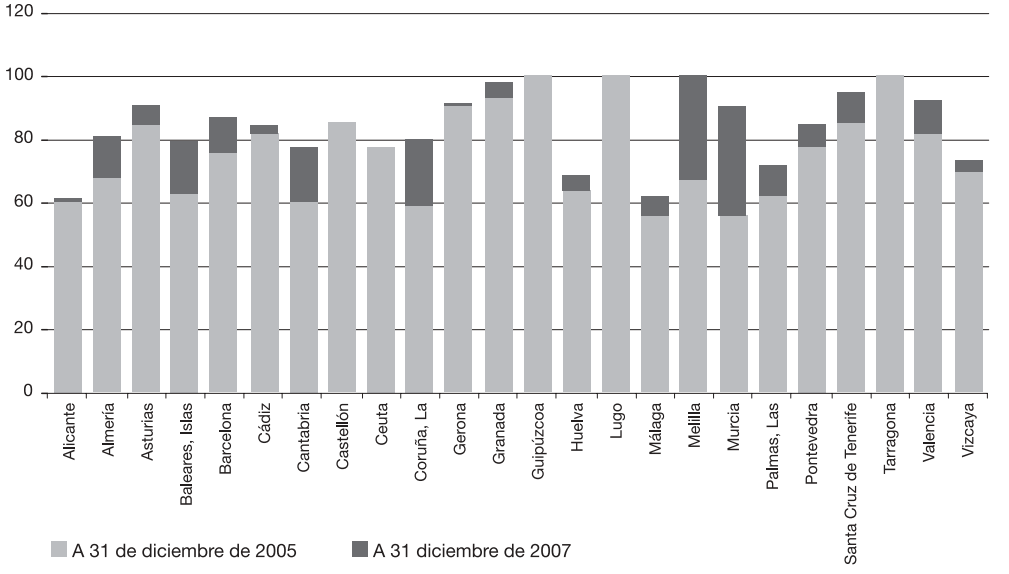
[128] El Informe sobre la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa fue presentado por la Ministra de Medio Ambiente al Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2007.

En aplicación del Plan de deslindes, que forma parte de la ESC, de los aproximadamente 10.000 km de bienes de dominio público marítimo-terrestre de litoral español, hasta el 30 de junio de 2005 se había deslindado —es decir, quedaban definidos los límites administrativos de la franja litoral— el 70 por 100; a 31 de diciembre de 2007 el 81,7 por 100 (unos 8.200 km de costa); y a lo largo de 2008 está previsto deslindar unos 1.800 km más (gráfico III-12).

GRÁFICO III-12

DISTRIBUCIÓN DE ZONAS LITORALES DESLINDADAS EN ESPAÑA, 2005-2007

(En porcentajes sobre el objetivo 2008)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas.

El agua: un recurso escaso

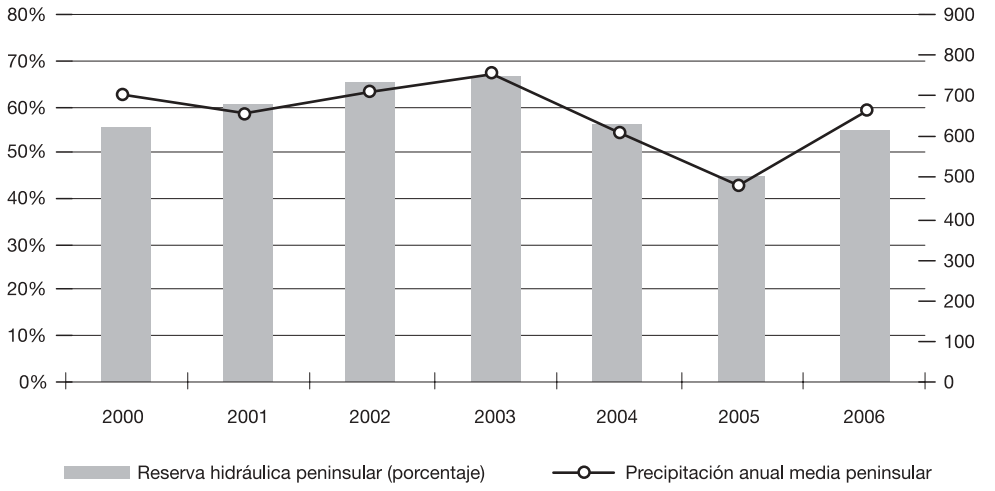
Otro de los recursos sometidos a fuertes oscilaciones en España es el agua, cuyas reservas son el resultado de un régimen irregular de precipitaciones propio de climas mediterráneos. Padece, por tanto, los efectos de prolongados periodos de sequía que afectan especialmente a aquellas regiones donde las precipitaciones anuales no superan los 600 mm. En los últimos años la reserva hídrica era superior

El documento de la Estrategia disponible en la *web* del Ministerio es un Documento de inicio de septiembre de 2007.

GRÁFICO III-13

PRECIPITACIONES Y RESERVAS HIDRÁULICAS, 2000-2006

(En l/m^2 y porcentajes respectivamente)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis de Coyuntura Ambiental 2000-2006*.

a la media del periodo 2000-2006, hasta 2003, año en que la situación se invirtió en un ciclo considerado de sequía que ha durado hasta 2005. Desde entonces volvieron a incrementarse las reservas, aumentando simultáneamente la capacidad instalada de desalación de aguas salobres y marinas, que en 2006 superó los 2 millones de metros cúbicos diarios, cuya producción se ubica fundamentalmente en Canarias, Andalucía y el litoral mediterráneo, y alcanza ya el 2 por 100 de usos consuntivos (gráfico III-13).

El Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente para la puesta en marcha de una nueva política de gestión del recurso, incluye entre sus objetivos la ejecución de obras destinadas a incrementar la disponibilidad hídrica mediante la desalación y reutilización de aguas residuales: contempla un total de 34 plantas desalinizadoras con capacidad de producción de 700 hm^3 anuales, que garantizarán el suministro a 8,5 millones de españoles. Su principal instrumento es el Plan nacional de calidad de las aguas 2007-2015, aprobado en

cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, Marco del Agua, y que se orienta a alcanzar un buen estado ecológico de los ríos españoles, facilitar la reutilización de las aguas depuradas, y promover la investigación en materia de saneamiento, depuración y calidad de las aguas, biodiversidad y ecosistemas asociados[129]. Por su parte, el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, establece el régimen jurídico de reutilización de las aguas depuradas, definiendo los usos admitidos, criterios de calidad y procedimientos de dicha reutilización.

Por último, y en relación a la calidad del recurso, debe señalarse que el tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas está aumentando progresivamente, lo que contribuye a una mejor calidad de las aguas superficiales y marinas (en 2005 el volumen de aguas superficiales con calidad buena o admisible llegó al 97 por 100[130]).

4.2. Cambio climático y eficiencia energética

Aproximadamente el 80 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la UE-15 proceden de la producción y consumo de energía, constituyendo ésta la causa principal de la contaminación atmosférica y el cambio climático[131]. Con arreglo al Protocolo de Kioto, la UE-15 se había comprometido a reducir estas emisiones un 8 por 100 como media anual entre 2008 y 2012[132]. Pues bien, la reducción alcanzada en 2005 respecto a 1990 fue del 2 por

[129] Para la aplicación del Plan nacional de calidad de las aguas se han elaborado la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2008-2015 y el Plan de control de la contaminación hídrica, cuyos programas de actuación se establecerán vía convenios bilaterales con las correspondientes comunidades autónomas.

[130] Ministerio de Medio Ambiente, *Síntesis de datos estadísticos de coyuntura ambiental 2005-2006*.

[131] De ellas, las emisiones procedentes de la producción de calor y electricidad representan la cuarta parte del total, mientras las correspondientes al transporte por carretera suponen la quinta parte (*Greenhouse gas emisión trends and projections in Europe 2007,* European Environment Agency, report 5/2007).

[132] El Protocolo de Kioto, acordado en 1997 por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, establece un compromiso para la reducción de, al menos, el 5 por 100 de las emisiones de GEI respecto al nivel de 1990 entre 2008 y 2012, por parte de los países incluidos en el Anexo I. El 31 de mayo de 2002 la Unión Europea aprobaba por Decisión 2002/358/CE la aceptación del compromiso adquirido por Naciones Unidas; el Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, tras la ratificación de Rusia en diciembre de 2004. Australia ha ratificado el Protocolo en diciembre de 2007.

100 (véase recuadro III-5 *supra*), lo que fundamentalmente obedeció a la disminución en los sectores de generación de energía (calor y electricidad), el consumo doméstico, los servicios y el transporte por carretera (que, pese a la evolución creciente alcanzada en el periodo 1995-2005, ese último año registró una reducción del 0,8 por 100 respecto a 2004).

En el ámbito de la UE-27, las emisiones totales de GEI se redujeron un 7,9 por 100 en 2005 respecto al año de referencia, disminuyendo también las emisiones per cápita en un 11,7 por 100 entre 1990 y 2005. Pero además, la intensidad de GEI (cantidad de emisiones por unidad de PIB) refleja cierta tendencia a la disociación entre crecimiento económico y emisiones, especialmente desde 1998.

Entre los instrumentos adoptados para mejorar estos resultados destaca el Plan de acción para la eficiencia energética[133], que recoge medidas dirigidas a reducir el consumo global de energía primaria un 20 por 100 en 2020, lo que supondría un ahorro anual de unos 100.000 millones de euros y una reducción estimada de 780 millones de toneladas de CO_2. Además, la Unión Europea se ha propuesto alcanzar el 12 por 100 de energía renovable en el consumo energético global hacia 2010. Los datos indican un incremento en la producción de renovables del 55 por 100 desde 1997, hasta llegar en 2005 a una cuota del 6,7 por 100 (UE-27); ante esos resultados parece poco probable que en 2010 se supere el 10 por 100[134], por lo que el Programa de trabajo de la energía renovable ha establecido el nuevo objetivo de conseguir el 20 por 100 de renovables en el mix energético comunitario en 2020, lo que dependerá de los incentivos financieros, la tecnología utilizada y el grado de competencia del sector[135].

De cumplirse los objetivos previstos en términos de eficiencia energética y energías renovables, la Unión Europea estaría en vías de conseguir la mencionada reducción de emisiones de gases con efec-

---

[133] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial,* COM (2006) 545 final.

[134] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, *Una política energética para Europa,* COM (2007) 1 final.

[135] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible,* COM (2006) 848 final.

to invernadero del 20 por 100 en 2020, esfuerzo que considera necesario para limitar la elevación de las temperaturas del planeta a 2ºC[136]. Es mas, las emisiones mundiales deberían reducirse en un 50 por 100 hasta 2050, lo que supondría para los países desarrollados alcanzar reducciones de entre el 60 y el 80 por 100[137].

Los retos que plantean la seguridad del suministro energético y el cambio climático no pueden resolverse de forma independiente por la Unión Europea, siendo preciso establecer protocolos de colaboración entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre los consumidores y los productores para asegurar una energía competitiva y sostenible. En este sentido, la Unión Europea se propone reforzar su cooperación con los países menos avanzados dirigida a afrontar los problemas vinculados al cambio climático, en particular a través de medidas destinadas a mejorar la seguridad alimentaria, el control del cambio climático (por ejemplo, a través de los llamados Mecanismos Flexibles establecidos en el Protocolo de Kioto[138]), y la capacidad de respuesta ante el riesgo de catástrofes naturales.

Situación en España

En España el consumo de energía primaria aumentó un 2 por 100 en 2007 respecto al año anterior; al mismo tiempo, la cuota de renovables alcanzó el 6,8 por 100 sobre el consumo total de energía primaria (frente al 6,1 por 100 en 2005), gracias al incremento de las producciones hidráulica, eólica y a la oferta de biocarburantes (gráfico III-14).

Los datos comparados establecen para España una proporción de energías renovables inferior a la media europea, si bien entre 2006 y 2007 se han registrado crecimientos tanto en la potencia instalada como en la energía vendida: la producción de renovables en España en 2007 se ha caracterizado por notables incrementos de la pro-

---

[136] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Limitar el calentamiento mundial a 2ºC. Medidas necesarias hasta 2020 y después,* COM (2007) 2 final.

[137] Según Eurostat, las emisiones alcanzadas en 2005 por Estados Unidos y Japón fueron respectivamente del 116,3 y del 107,8 por 100 respecto a las de 1990, frente al 98 por 100 de la UE-15; y los objetivos establecidos para 2010 son del 95 y el 92 por 100 para Japón y la UE-15 respectivamente.

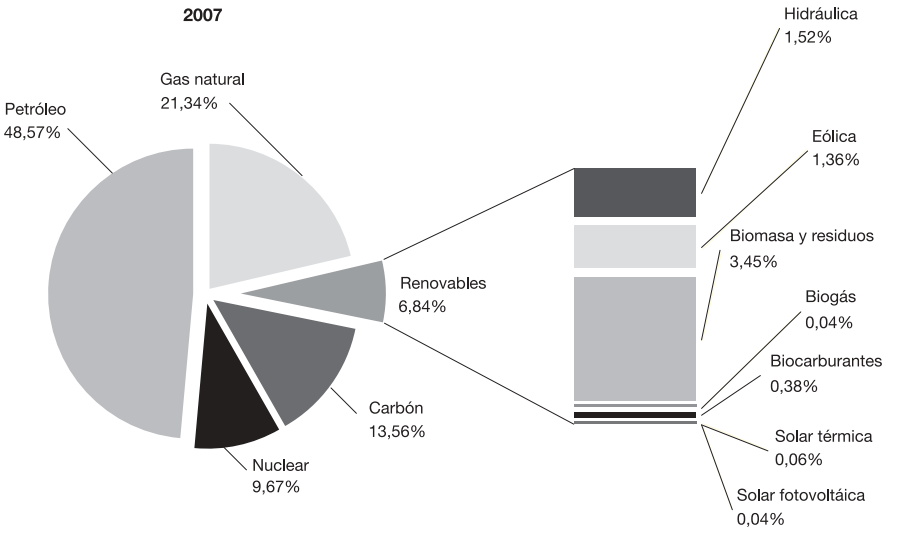
[138] Instrumentos dirigidos a facilitar la consecución de los objetivos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero. Son el Comercio Internacional de Emisiones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (MAC), los dos últimos a través de proyectos de recuperación medioambiental en terceros países.

GRÁFICO III-14

ENERGÍA EN ESPAÑA 2007

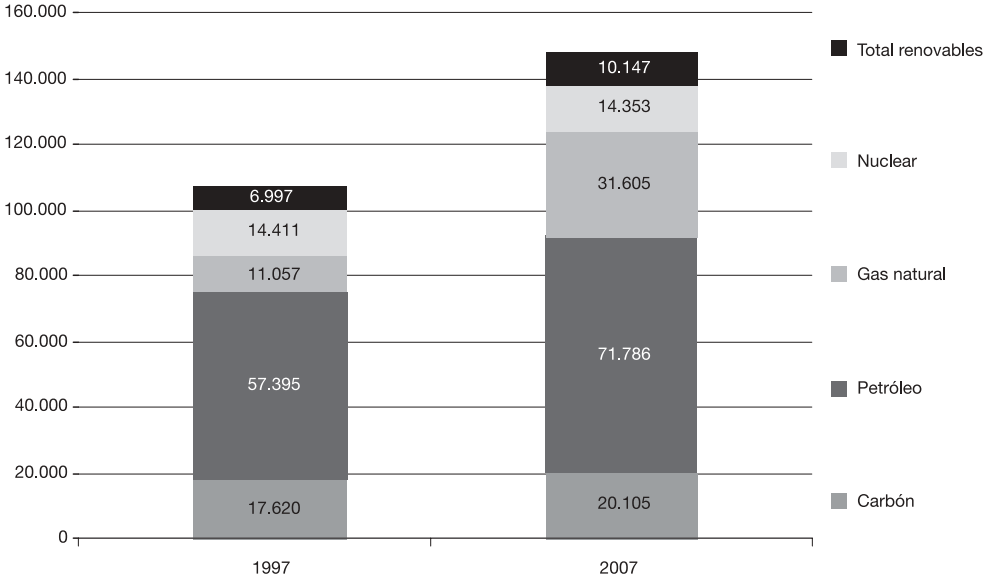
Participación sobre consumo energía primaria 2007

(Distribución porcentual)



Evolución de participación en consumo 1997-2007

(Ktep)



Fuente: Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre ventas de energía en Régimen Especial* (marzo 2008).

ducción hidroeléctrica (30,7 por 100), así como en la energía solar (26 por 100), y la eólica (7,3 por 100); por su parte, la producción de biocarburantes aumentó en ese periodo un 107 por 100, lo que, sin embargo, sólo representa un 2 por 100 en relación al objetivo para 2010.

Se constata, por tanto, un indudable avance, si bien las limitaciones debidas al carácter irregular de estas formas de energía (variabilidad en la velocidad e intensidad del viento, hidraulicidad, etc.), junto al mayor coste medio de producción[139], reducen su participación en relación a su potencial. El compromiso adquirido en virtud del Plan de energías renovables 2005-2010 es cubrir con estas energías el 12 por 100 del consumo energético, lo que incluye alcanzar una producción del 29,4 por 100 de generación eléctrica con renovables y utilizar un 5,75 por 100 de biocarburantes para el transporte.

Ante los retos establecidos en el PER 2005-2010, el Gobierno ha aprobado un Plan de acción de la estrategia de ahorro y eficiencia Energética en España que pretende generar un ahorro de 87,9 millones de Tep (toneladas equivalentes de petróleo) y evitar la emisión de 238 millones de toneladas de CO_2 (cuadro III-16).

Sus actuaciones específicas se centrarán en siete sectores, representando un reto adicional en los denominados sectores difusos[140]. Se espera recuperar en 2017 las inversiones realizadas, a partir de los beneficios por ahorro de energía y reducción de importaciones (especialmente de derivados del petróleo), así como los correspon-

[139] El coste de producción de la energía en régimen ordinario alcanzó en 2007 a 39,7 €/MWh, y el correspondiente a la producida en régimen especial 45,9 €/MWh (Comisión Nacional de la Energía, *Boletín Mensual de Indicadores Eléctricos y Económicos,* febrero 2008). La venta de esta última puede realizarse mediante tarifa regulada —única para todos los periodos de regulación—, o directamente en el mercado diario, sustentándose en este caso en un complejo sistema de primas según las distintas tecnologías de producción de energía eléctrica (en aplicación del RD 661/2007).

[140] Algunos sectores, cuyo papel como fuente contaminante es de carácter difuso —su origen exacto no puede determinarse—, no están contemplados en la Directiva 2003/87/CE, si bien como responsables del 45 por 100 de las emisiones, tienen asignadas iniciativas y acciones para reducir sus correspondientes emisiones en el Plan nacional de asignación de derechos de emisión (estos sectores son transportes; residencial, comercial e institucional, agrario y gestión de residuos).

CUADRO III-16

OBJETIVOS SECTORIALES DEL PLAN DE ACCIÓN 2008-2012 (PAE4+)

Aplicación sectorial		Ahorros energéticos (Ktep)		Emisiones evitadas ($KtCO_2$)
		Final	Primaria	
Sectores usos finales	Industria	17.364	24.750	59.165
	Transporte	30.332	33.471	107.479
	Edificios	7.936	15.283	35.540
	Equipamiento dom. y ofimática	1.729	4.350	9.288
	Agricultura	1.402	1.634	5.112
	Sector público	691	1.739	3.712
Sector transformación	Transformación de la energía		6.707	17.834
Totales		**59.454**	**87.934**	**238.130**

Fuente: *Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética,* Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

dientes a las emisiones evitadas y el menor recurso a mercados internacionales de créditos de carbono. Este Plan constituye una de las medidas urgentes incluidas en la Estrategia Española del Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012-2020[141], junto a otras dirigidas al sector transporte, al residencial y al energético, diversas medidas destinadas a reducir otros gases con efecto invernadero y algunas de carácter horizontal[142].

La asignación sectorial de los correspondientes derechos de emisión está definida en el Plan nacional de asignación 2008-2012, definitivamente establecido en el Real Decreto 1030/2007 (que, tras incorporar las indicaciones de la Comisión Europea, modifica el Real Decreto 1370/2006). El Plan revisado mantiene el reparto de esfuerzos entre los sectores incluidos (45 por 100) y los no incluidos (55 por 100) en la Directiva 2003/87, si bien propone una asignación total de 152,250 Mt CO_2/año, lo que supone una reducción de la asignación anual media del 16 por 100 respecto al PNA 2005-2007,

[141] Aprobada por el Consejo Nacional del Clima el 25 de octubre de 2007 y por el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007.

[142] Entre las que destacan la Estrategia Nacional de I+D+i en Energía y Cambio Climático, el Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, por el que se modifica el Plan nacional de asignación 2008-2012, y el Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

y del 20 por 100 respecto a las emisiones registradas en 2005 (189,85 Mt CO_2).

Por otra parte, la reducción de emisiones que puede obtenerse en aplicación de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto[143], calculado respecto a la asignación de derechos de emisión de las instalaciones industriales, se ha reducido del 70 al 42 por 100 para el sector de producción de energía eléctrica de servicio público, y del 20 al 7,9 por 100 para el resto de sectores. Uno de los Mecanismos Flexibles, el comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, regulado por la Ley 1/2005 y el Real Decreto 1031/2007, cubre en España más de 1.000 instalaciones y alrededor del 45 por 100 del total nacional de las emisiones. Su segundo año de aplicación se cerraba en abril de 2007, consolidándose como instrumento imprescindible para fomentar la reducción de emisiones en los sectores industrial y energético.

En 2006 se produjo un descenso de las emisiones totales de gases con efecto invernadero respecto al año anterior, si bien aún se sitúan en un 49,5 por 100 sobre las del año de referencia, 1990. Según el tipo de gas, continúa destacando la presencia dominante del dióxido de carbono, que en 2006 alcanzó el 83 por 100 sobre el total, aunque ha registrado una reducción respecto al año anterior, mientras los otros cinco gases experimentaron aumentos en el mismo periodo.

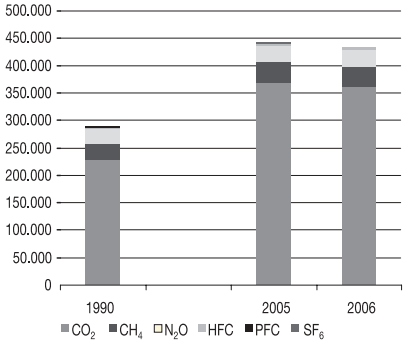
Si se analiza la contribución de los distintos sectores de actividad en la emisión total de GEI, domina el sector energético, que ha pasado del 73,9 por 100 en 1990 al 78,1 por 100 en 2006, siendo preciso señalar el descenso de 7 puntos porcentuales en relación al año anterior. Los cambios de uso de suelo en proyectos de forestación y reforestación producen una absorción de GEI, y por tanto un efecto neto de reducción de emisiones, que entre 2005 y 2006 ha disminuido ligeramente (gráfico III-15).

[143] Las unidades de reducción de emisiones procedentes de éstos mecanismos basados en proyectos se denominan «reducciones certificadas de emisión» (RCE) o «unidades de reducción de emisiones» (URE), según provengan del Mecanismo de Desarrollo Limpio o del Mecanismo de Acción Conjunta respectivamente (Real Decreto 1031/2007).

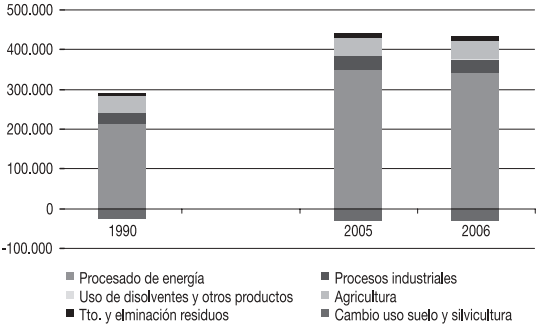
GRÁFICO III-15

EMISIONES Y ASIGNACIONES DE DERECHOS DE EMISIÓN POR SECTORES, 2006

Por tipo de gas



Por sector de actividad



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de gases de efecto invernadero de España, 1990-2006. Comunicación a la Comisión Europea* (marzo 2008).

4.3. Entorno sostenible

Como se ha contemplado en anteriores ediciones de esta Memoria, el concepto de desarrollo sostenible se sustenta en tres dimensiones: económica, social y medioambiental, todas ellas interconectadas y cuya consideración debe establecerse en pie de igualdad. El análisis de la calidad de vida en las ciudades y del proceso urbanizativo se incardina en estos tres ejes, al tener repercusiones tanto socioeconómicas como medioambientales.

Según el Programa de la ONU para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), el año 2006 supuso el inicio del reconocimiento oficial de la importancia de la urbanización sostenible para el futuro del planeta, en un momento en que la mitad de la población mundial (y más del 60 por 100 de la europea) vive en entornos urbanos[144]. El reconocimiento y toma de conciencia políticos de la crisis mundial de la urbanización está promoviendo la puesta en marcha de progra-

[144] United Nations Human Settlements Programme, *2006 Annual Report*.

mas y acciones orientados a la gestión sostenible, seguridad, salubridad y reducción de la pobreza en las grandes metrópolis.

Este apartado aborda la reciente evolución del entorno como soporte físico del desarrollo socioeconómico y determinante de la calidad de vida. En este sentido, cabe enfatizar la actual situación en Europa, que, según los últimos informes y análisis, se aleja de las condiciones de sostenibilidad y cuyas perspectivas a corto y medio plazo no son alentadoras.

4.3.1. **Desarrollo territorial y modelo de infraestructuras y transportes**

La expansión urbana es un indicador del cambio de estilo de vida experimentado en las sociedades europeas en las últimas décadas: frente a un modelo tradicional de crecimiento en el que la expansión de las ciudades estaba ligado al aumento de población, en la actualidad el principal factor del cambio es el alejamiento de las grandes urbes, que se intensifica al tiempo que se ralentiza el crecimiento poblacional. La concentración urbana presenta ventajas para el desarrollo económico y social, como la proximidad entre consumidores y distribuidores locales, así como en términos medioambientales al minimizarse el consumo de recursos como suelo y energía; sin embargo, el modelo actual de crecimiento urbano ha provocado la aparición de nuevos inconvenientes, como el aumento del nivel de ruido y de la contaminación atmosférica, o la escasez de espacios abiertos y zonas verdes (Eurobarómetro 2004).

Percepción de la calidad de vida en grandes ciudades

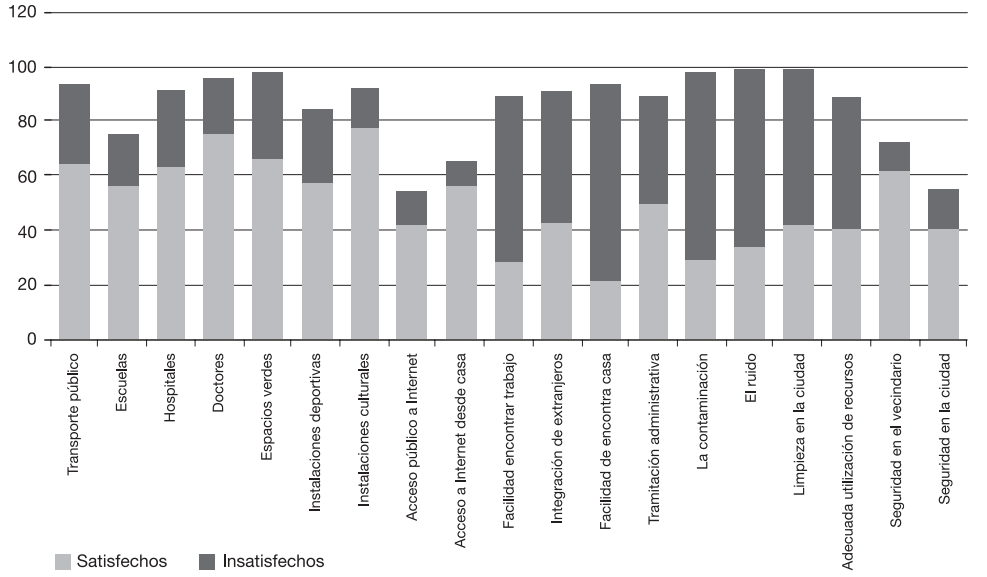
En general, los ciudadanos de las grandes urbes europeas perciben un elevado grado de satisfacción en relación a los equipamientos sociales, tecnológicos y culturales, si bien el nivel de insatisfacción es muy elevado en relación a la contaminación atmosférica (70 por 100), el ruido (65 por 100), la limpieza (60 por 100), la utilización de los recursos (50 por 100), o la integración de los inmigrantes (48 por 100) (gráfico III-16).

El proceso de expansión urbana es, por tanto, una respuesta a la concentración de factores negativos percibidos de forma creciente por los habitantes de grandes núcleos urbanos en lo relativo a calidad ambiental, el precio de la vivienda, problemas sociales o sanitarios. La

GRÁFICO III-16

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE PERCEPCIONES DE CALIDAD DE VIDA EN 31 CIUDADES EUROPEAS

(Porcentaje de población satisfecha e insatisfecha con diversos aspectos)



Fuente: Eurobarómetro, *Urban Audit Perception Survey* (enero 2004).

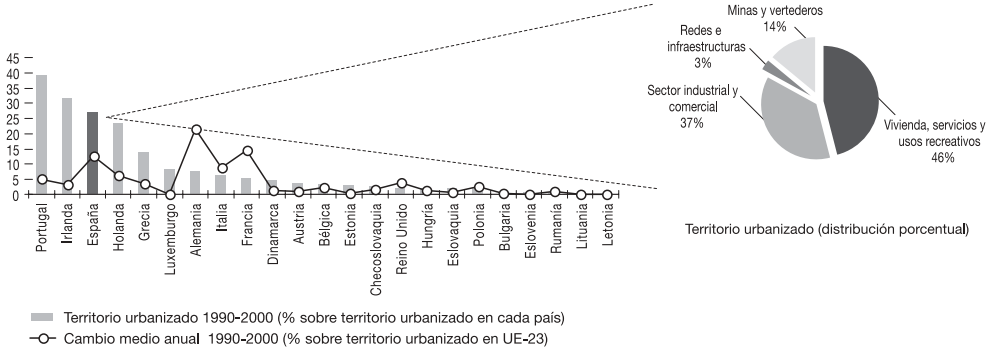
nueva tendencia a residir en áreas urbanas de baja densidad, acentuada desde los años setenta, se debe por un lado al empeoramiento de los problemas ambientales, la calidad de vida y el acceso a la vivienda en las grandes urbes, y por otro a la mejora de la movilidad y accesibilidad ligada al desarrollo de las infraestructuras. Pero además intervienen factores económicos, puesto que el precio de las zonas periféricas permanece en niveles muy inferiores al de zonas urbanas, constituyendo así un enorme atractivo para inversores y promotores.

El actual proceso expansivo de las ciudades está considerado por las instituciones europeas como «descontrolado», dado que en este entorno la tasa de cambio del suelo rústico a urbano es superior a la de crecimiento demográfico[145].

[145] European Environment Agency (EEA), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge* (European Commission, report núm. 10/2006).

GRÁFICO III-17

CAMBIO OBSERVADO EN LA OCUPACIÓN DE SUPERFICIE EN LA UE-23, 1990-2000



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, Proyecto CORINE Land Cover —inventario de la ocupación del suelo en Europa— (National Statistics from Land Cover Accounts, 2005).

Cambio de usos del suelo

En la tendencia expansiva de las ciudades, el cambio de usos del suelo afecta con frecuencia a las zonas agrícolas más productivas, relegando esta actividad a terrenos de inferior productividad que requieren mayores cantidades de agua y fertilizantes. De hecho el 48 por 100 de estas superficies proceden de terrenos arables y cultivos permanentes, y el 36 por 100 de pastos y terrenos agroganaderos. Las conclusiones del Proyecto europeo CORINE *(Coordination of Information on Environment)* establecen una tasa de cambio entre 1990 y 2000 que para la media europea no llega al 7 por 100, mientras España alcanzó el 27 por 100 sobre el total de superficie artificial, ocupando el tercer lugar respecto al cambio anual registrado en UE-23 en el periodo considerado. En España, el 46 por 100 de esta superficie ocupada se destina a vivienda, servicios y usos recreativos, y el 37 por 100 al sector industrial y comercial (gráfico III-17).

Los impactos provocados por el crecimiento de nuevos desarrollos urbanísticos ya se han comenzado a sentir y van desde los socioeconómicos (aumento de la polarización social donde las minorías desfavorecidas permanecen excluidas de esta opción o aparición de complejos comerciales que afecta negativamente al comercio local), a los medioambientales (por intensificación de los usos del suelo, demanda de materiales de construcción, presión sobre espacios naturales o sobreexplotación de recursos, como agua y energía).

Además, la fragmentación de las áreas naturales provocada por el desarrollo de infraestructuras provoca el aislamiento de las poblaciones animales, cuya existencia puede llegar a ser inviable.

Por otra parte, la urbanización expansiva opera en detrimento del Protocolo de Kioto, al generar mayores emisiones de gases invernadero por el aumento de movilidad (especialmente apoyada en el transporte privado), así como una reducción de la capacidad de sumidero en estas zonas por cambio de usos y compactación del suelo. Los efectos del cambio climático podrían ser más acusados en las regiones litorales, precisamente las más solicitadas por los nuevos planteamientos urbanísticos, cuya fisiografía es vulnerable a oscilaciones en el nivel del mar y fenómenos meteorológicos intensos, dificultándose además la gestión de riesgos con el aumento de población.

4.3.2. **Políticas y desarrollos normativos**

Según el Comité Económico y Social Europeo (CESE), la Comisión carece de un enfoque específico e integrado sobre áreas metropolitanas europeas; si bien actualmente se aplican políticas urbanas, aún no hay una distinción clara entre ciudades y áreas metropolitanas. Por otro lado, los datos disponibles son incompletos y, al proceder de institutos nacionales de estadística, con frecuencia escasamente comparables[146]. El análisis del CESE ha identificado diferencias entre los enfoques nacionales y regionales, detectando sin embargo convergencias en problemas relativos a la masa crítica, equilibrios entre espacios urbanos y rurales, y las funciones de las zonas metropolitanas.

La gestión de las ciudades es una tarea compleja que precisa la consideración del territorio urbano como un todo, la coordinación de políticas y el análisis de sus impactos económico, social y medioambiental. Una de las principales dimensiones del marco de acción debe ser, por tanto, el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobernanza, local, regional y nacional; de hecho, la articulación entre urbanismo sostenible y desarrollo regional dotaría de mayor coherencia la implementación de políticas en todos los niveles.

[146] *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 168/02, 27.07.2007).

Pese a la existencia de modelos que definen el denominado *desarrollo espacial policéntrico*[147] más eficientes, sostenibles y equitativos que los monocéntricos o las urbanizaciones dispersas, el sistema actual de desarrollo urbano se basa en una gestión fragmentada y en preferencias sociales que impulsan la segmentación social (al enfatizar la propiedad privada individual y el uso intensivo del vehículo privado), y pueden conducir a la utilización incoherente y descoordinada del suelo.

La Unión Europea se propone crear una nueva cultura de movilidad urbana, que reconcilie la accesibilidad con una mejor calidad de vida y mayor protección del medio ambiente. Las soluciones son múltiples y pasan por promover modos de vida menos dependientes del automóvil, aumentar la oferta de aparcamientos disuasorios para combinar el transporte privado con el público, optimizar el transporte de mercancías mediante interfaces entre el de larga distancia y la distribución local, mejorar los hábitos de conducción, impulsar la accesibilidad y calidad en el sistema de transporte público, o la regeneración de los centros urbanos, ligada al fomento de la rehabilitación[148].

5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Como se ha analizado en el capítulo primero de la presente Memoria, el principal factor determinante del intenso crecimiento económico registrado en los últimos años ha sido la fortaleza de la demanda interna y, más concretamente, el consumo de los hogares, su principal componente. Además de su contribución directa al crecimiento de la producción, el consumo privado genera expectativas favorables a la inversión productiva. Las decisiones de gasto en consumo de las familias representan aproximadamente un 60 por 100 del PIB y han mostrado un elevado dinamismo que se ha saldado en España con una tasa de crecimiento real del 3,6 por 100 en promedio anual en el último quinquenio.

---

[147] Se considera «desarrollo espacial policéntrico» al mecanismo de puente entre el crecimiento económico y un desarrollo territorial equilibrado, basado en la capacidad de coordinar los diferentes sectores, niveles y escalas de las políticas territoriales, y para el que no hay una única definición (14ª Sesión de la Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, CEMAT, Estrasburgo, 27 de octubre de 2006).

[148] Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana,* COM (2007) 551, Bruselas, 25.09.2007.

En el ámbito comunitario se considera que el consumo, que alcanza el 58,0 por 100 del PIB de la Unión Europea, resulta clave para alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo, y que unos consumidores seguros, informados y capacitados constituyen el principal impulso a la innovación y a la eficiencia, en el actual marco de profundización y perfeccionamiento del mercado interior comunitario, superando la actual fragmentación en 27 mercados diferentes[149].

Haciéndose eco de esta importancia, a lo largo de 2007 se sucedieron numerosas iniciativas relativas a la política de consumo. En enero se creó la figura del Comisario Europeo de Asuntos de Consumo y tres meses más tarde, en marzo, se aprobó la nueva estrategia en materia de política de consumidores para el periodo 2007-2013 en la que se plantean principalmente dos retos: conseguir que tanto los consumidores como las empresas se beneficien más de las potencialidades del mercado interior y ayudar a los consumidores a obtener el máximo provecho de los nuevos cambios a los que deben hacer frente. Las prioridades en materia de política de los consumidores son las siguientes[150]:

— Realizar un seguimiento más adecuado de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores.

— Mejorar la regulación sobre la protección de los consumidores.

— Perfeccionar el control de la aplicación y las vías de recurso.

— Informar y educar mejor a los consumidores.

— Hacer de los consumidores el núcleo de todas políticas y reglamentaciones de la Unión Europea.

— Aumentar la protección a los consumidores de la Unión Europea en los mercados internacionales.

A pesar del considerable incremento del número de compras transfronterizas registrado entre 2003 y 2006[151], los consumidores europeos parecen seguir prefiriendo los productos nacionales y las

[149] COM (2007) 99 final, Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013.

[150] Véase CES, Memoria 2006.

[151] Según las cifras ofrecidas por el Eurobarómetro Especial núm. 252 de Eurostat, en 2006 el 26,0 por 100 realizaron compras transfronterizas en los últimos doce meses frente al 12,0 por 100 que afirmaban haberlo hecho en 2003.

compras efectuadas en el mercado nacional. Según la Comisión Europea, unas mayores transacciones transfronterizas aumentarían las posibilidades de elección de los consumidores, incrementarían la presión competitiva, posibilitando una fijación de precios más eficaz en interés de los consumidores y ampliarían los beneficios que podrían obtener las empresas, en particular las de tamaño pequeño y mediano. Ese bajo nivel de transacciones se atribuye a numerosos factores[152], entre otros: a la falta de confianza de los consumidores debido, principalmente, a la existencia de normas de protección diferentes y a una falta de mecanismos eficaces de resolución de los litigios, a una consideración insuficiente de los intereses de los consumidores en el resto de las políticas comunitarias, a la falta de información sobre las potencialidades del mercado interior, a la dificultad de acceso a internet de alta velocidad en determinados Estados miembros, a la persistencia de obstáculos para las empresas que desean comerciar al otro lado de las fronteras, a la debilidad del movimiento de defensa de los consumidores y, finalmente, a la escasez de datos sobre los consumidores europeos y los mercados.

Asimismo, la profundización del mercado interior provocará, según la Comisión, que los consumidores europeos deban hacer frente a cambios importantes tanto en sus capacidades de elección como en sus pautas de consumo. Unas ofertas cada vez más variadas y complejas, la revolución tecnológica, el incremento del comercio electrónico, la globalización de la producción, el desarrollo de los servicios y la liberalización de los servicios en redes inciden directamente sobre los consumidores actuales. No obstante, y a pesar de los numerosos beneficios que estos cambios traerán consigo para la mayor parte de los consumidores, la transición podría plantear dificultades a los que se encuentran en una posición más vulnerable.

5.1. Nuevos modelos de consumo

El interés acerca de los cambios en las pautas de consumo de los españoles, llevó a este Consejo a elaborar un Informe que fue aprobado en febrero de 2008[153], en el que se identificaba una transición en

[152] Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (Comisión Europea), *Resumen de las evaluaciones de impacto de la Estrategia 2002-2006,* 2007.

[153] CES, Informe 1/2008, de 20 de febrero, sobre *Nuevos modelos de consumo*.

España desde un modelo de *consumo de masas* a la *fragmentación social del consumo* en función de una multiplicidad de estilos de vida y de una fuerte individualización de las decisiones de consumo.

El cambio en las pautas de consumo está relacionado con la aparición de nuevos lugares de compra y medios de pago, pero también con la pérdida de nitidez de las fronteras entre espacios antes claramente diferenciados como los de ocio/consumo/trabajo. El mayor nivel educativo y de información alcanzado por los consumidores está vinculado a tendencias como el crecimiento del asociacionismo y la emergencia de pautas de «consumo responsable», que han evolucionado en paralelo a la adopción de estrategias de publicidad y comunicación comercial cada vez más complejas, que interactúan con los cambios en el comportamiento de los consumidores y constituyen uno de los factores más influyentes en sus decisiones de compra.

La aparición de ese «consumo responsable», como actitud vital para algunos grupos de consumidores todavía minoritarios pero en expansión, junto a la proliferación en el mercado de productos que atribuyen características vinculadas a las dimensiones relacionadas con el «comercio justo», el «consumo sostenible» o el «consumo responsable» generan, en opinión del CES, una creciente necesidad de garantizar el derecho de los consumidores a una información clara, veraz y fiable acerca de las características de dichos productos, que facilite una opción libre y responsable en el momento de su adquisición, siendo preciso también fomentar esta forma de consumo.

Asimismo, la creciente globalización de los mercados aumenta la posibilidad de elección de productos por los consumidores, lo que hace necesario reforzar la coordinación entre las autoridades y los organismos competentes de supervisar la seguridad, la salubridad y la trazabilidad de los productos.

Desde el punto de vista sociodemográfico se han producido numerosos cambios que influyen en la oferta y la demanda de bienes de consumo. Entre ellos destacan el crecimiento del número de hogares —a lo que ha contribuido notablemente el crecimiento de la población por efecto de la inmigración—, el significativo aumento de la población de más edad, el aumento de hogares unipersonales y monoparentales, o el incremento de la proporción de mujeres que trabajan fuera del ámbito doméstico.

El análisis de las pautas de consumo de los hogares españoles realizado a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares[154] permite identificar el creciente impacto de los gastos de vivienda, comunicaciones y otros bienes y servicios sobre el gasto total, en detrimento de lo que se dedica a alimentación, aproximando a España a la estructura de consumo del resto de la Unión Europea, es decir, a una configuración de sus pautas de consumo propia de un modelo de consumo maduro.

La característica fundamental del gasto en consumo de los hogares españoles reside en el importante peso de la partida correspondiente a la vivienda, que explica más de un cuarto del gasto en consumo (cuadro III-17). Le sigue en importancia la rúbrica de transportes, que desde 2005 supera al gasto en alimentación, tercer gasto de consumo. De modo que estas tres partidas, vivienda, transportes y alimentación junto al gasto dedicado a vestido, esto es el total de gastos que cubren las necesidades básicas de los hogares españoles, absorben (2006) un 71,4 por 100 del presupuesto de las familias destinado al gasto en consumo.

Diferencias en las pautas de consumo

El análisis de la EPF revela una serie de diferencias en las pautas de consumo de los hogares en función de determinadas características, siendo las más notables las que se dan en función del género, del tipo de hogar (asimismo vinculado al tamaño) y de la comunidad autónoma en que resida.

Tanto el volumen como la estructura del gasto de los hogares varían en función del sexo de la persona que aporta los mayores ingresos al hogar. En 2006 el gasto medio que realizaba cada hogar encabezado por un hombre (el 75,6 por 100 del total de hogares españoles) ascendía a 31.288,3 euros y el realizado por

[154] A finales de 2007, el INE hizo públicos los resultados de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que viene a sustituir a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) que estaba en vigor desde 1997 hasta 2005. Con el objetivo de aportar datos de mayor consistencia y de adaptar los resultados a las prácticas llevadas a cabo en otros países europeos, introduce una serie de cambios metodológicos entre los que destacan: su mayor carácter estructural al pasar de ser trimestral a anual, un aumento en el tamaño de la muestra de 8.000 hogares a 24.000, una reducción del esfuerzo de colaboración de los hogares, una simplificación de los cuestionarios y, finalmente, la elaboración de módulos temáticos específicos que permitan estudiar con mayor detalle el gasto de consumo de los hogares en actividades de especial relevancia (sanidad, educación, etc.).

CUADRO III-17

VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA, 2006 Y VARIACIÓN 1998-2006 (En euros y porcentajes)

	Gasto total (miles de euros)	%	Gasto medio por hogar (euros)	Gasto medio por persona (euros)	Gasto medio por unidad de consumo (euros)	Variación promedio 1998-2006		
						Consumo en términos nominales	IPC	Consumo en términos reales
Total	466.058.239,0	100,0	29.393,9	10.632,2	16.268,5	7,1	3,4	3,7
Alimentación	65.435.741,4	14,0	4.127,0	1.492,8	2.284,1	5,2	3,8	1,3
Bebidas, tabaco	8.301.352,5	1,8	523,6	189,4	289,8	3,4	4,4	–1,0
Vestido	31.059.834,1	6,7	1.958,9	708,6	1.084,2	5,9	2,7	3,2
Vivienda	122.997.424,0	26,4	7.757,4	2.805,9	4.293,4	8,4	4,0	4,4
Mobiliario	26.943.744,4	5,8	1.699,3	614,7	940,5	6,5	2,5	4,0
Salud	13.419.318,2	2,9	846,4	306,1	468,4	6,4	2,0	4,4
Transportes	66.714.168,1	14,3	4.207,6	1.522,0	2.328,8	6,5	3,4	3,1
Comunicaciones	13.577.682,4	2,9	856,3	309,8	474,0	12,4	–1,4	13,8
Ocio, cultura	31.454.405,1	6,8	1.983,8	717,6	1.098,0	7,6	1,7	5,9
Enseñanza	4.305.518,8	0,9	271,6	98,2	150,3	3,3	5,1	–1,8
Hoteles, restaurantes	44.765.795,6	9,6	2.823,3	1.021,2	1.562,6	7,0	5,1	2,0
Otros	37.083.254,6	8,0	2.338,8	846,0	1.294,5	9,8	4,0	5,8

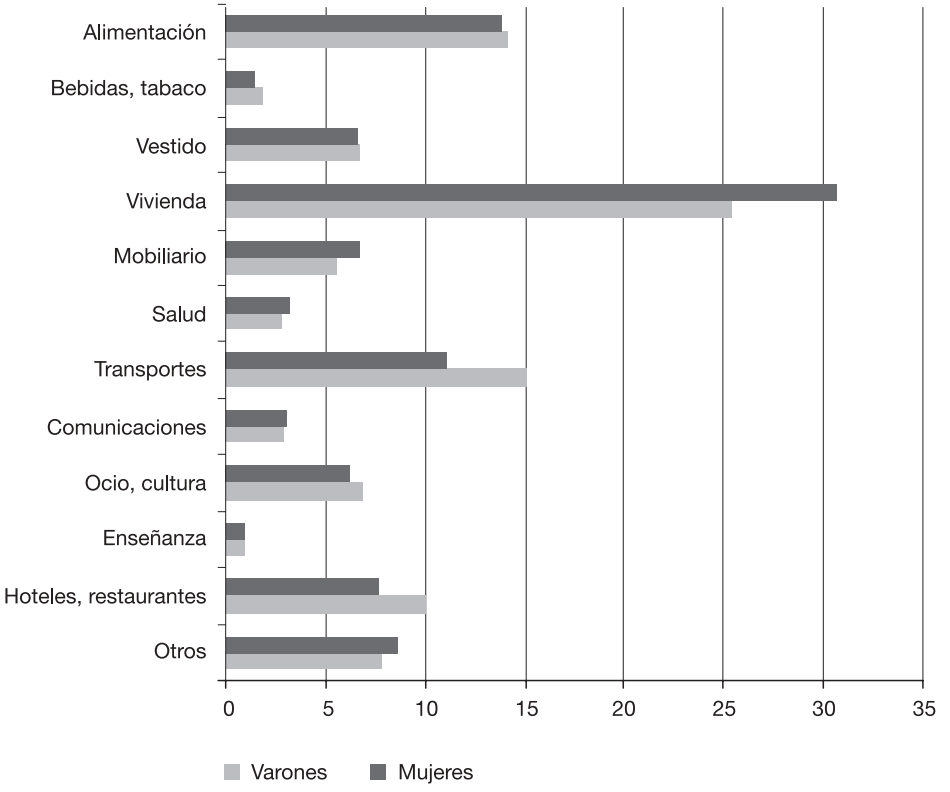
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

los encabezados por mujeres alcanzaba 23.525,6, esto es, un 24,8 por 100 menos que los primeros. La explicación de esta diferencia debe buscarse en el hecho de que los hogares cuyo sustentador principal es una mujer cuentan, en general, con menores ingresos. La estructura de consumo de los hogares sustentados por hombres presenta gastos sustancialmente mayores en transportes y en hoteles y restaurantes (gráfico III-18). Los hogares sustentados por mujeres presentan un gasto en vivienda muy superior a los sustentados por varones, que se explica porque una gran parte de esos hogares son sustentados por mujeres mayores de 65 años, que son los hogares sobre los que más pesa el gasto en vivienda dentro de la estructura de su cesta de la compra[155].

[155] Cabe recordar al respecto que el gasto en vivienda resulta de una imputación estadística realizada por el INE, de manera que a los propietarios de sus viviendas se les imputa un alquiler que realmente no pagan. Véase *CAUCES* número 4, «Tendencias en el gasto en consumo de los hogares», primavera 2008.

GRÁFICO III-18

ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN EL SEXO DE LOS SUSTENTADORES PRINCIPALES, 2006



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

Aunque el 42,9 por 100 de los hogares españoles se corresponde con el tipo de hogar formado por pareja con hijos y mantiene una estructura de consumo muy similar, el resto de tipos ha ido ganando peso sobre el conjunto total de hogares, ejerciendo un creciente impacto sobre la estructura de consumo medio de los hogares españoles (cuadro III-18). Las estructuras de gasto más diferentes son las de los hogares unipersonales. Dentro de estos hogares, hay que distinguir aquellos cuyo sustentador principal es mayor de 65 años, en cuya estructura de gasto pesa enormemente la vivienda (un 50,4 por 100) debido al efecto imputación de alquileres y que gastan relativa-

CUADRO III-18

ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN LOS TIPOS DE HOGAR, 2006

	Total	Persona sola menos 65 años	Persona sola 65 o más años	Pareja sin hijos	Pareja con 1 hijo	Pareja con 2 hijos	Pareja con 3 o más hijos	Adulto con hijos	Otro tipo hogar
Gasto total (miles de euros)	466.058.239,0	26.043.245,4	17.012.094,7	89.547.314,6	110.367.594,2	107.481.269,5	29.055.007,6	30.884.611,5	55.667.101,6
Gasto medio por hogar (euros)	29.393,9	19.660,5	12.328,5	26.149,4	33.166,5	38.734,2	41.934,6	25.029,0	32.798,2
Gasto medio por persona (euros)	10.632,2	19.660,5	12.328,5	13.074,7	11.055,5	9.683,6	8.017,8	10.256,6	8.480,7
Alimentación	14,0	9,2	16,2	13,7	14,1	14,1	15,2	15,0	14,8
Bebidas, tabaco	1,8	1,6	0,6	1,6	1,9	1,8	2,2	1,7	2,1
Vestido	6,7	5,9	4,5	6,0	7,2	7,3	6,9	6,0	6,7
Vivienda	26,4	31,9	50,4	29,1	24,3	22,6	21,1	29,4	24,8
Mobiliario	5,8	6,8	7,2	6,1	5,7	5,4	5,2	6,0	5,6
Salud	2,9	2,5	3,5	2,9	2,8	2,9	2,5	3,3	2,8
Transportes	14,3	13,9	2,3	13,7	15,3	15,6	16,3	11,8	15,2
Comunicaciones	2,9	3,3	2,6	2,6	2,9	2,9	3,1	3,3	3,2
Ocio, cultura	6,8	6,7	3,0	6,6	7,0	7,7	7,4	5,9	6,1
Enseñanza	0,9	0,6	..	0,3	0,8	1,7	1,8	1,0	0,8
Hoteles, restaurantes	9,6	9,8	2,9	9,4	9,8	10,5	10,9	8,0	9,9
Otros	8,0	7,9	6,9	7,9	8,3	7,7	7,5	8,7	8,1

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

mente más en alimentación y menos en transporte; de los hogares cuyo sustentador principal es menor de 65 años, que gastan relativamente menos en alimentación a favor de la vivienda y las comunicaciones.

Atendiendo a la comunidad autónoma de residencia se observa, en una parte importante de los casos, que los menores niveles relativos de renta se corresponden con estructuras de gasto que muestran un mayor peso de la cobertura de necesidades básicas. Por el contrario, los hogares que viven en Madrid, Baleares, Cataluña y Valencia destinan proporcionalmente menos recursos a la partida alimentaria; los presupuestos parecen ajustarse a la gran cantidad de recursos que absorbe la vivienda, ya que los otorgados a otras partidas como el transporte, aún siendo en términos absolutos muy elevados, tienen menos peso en la estructura.

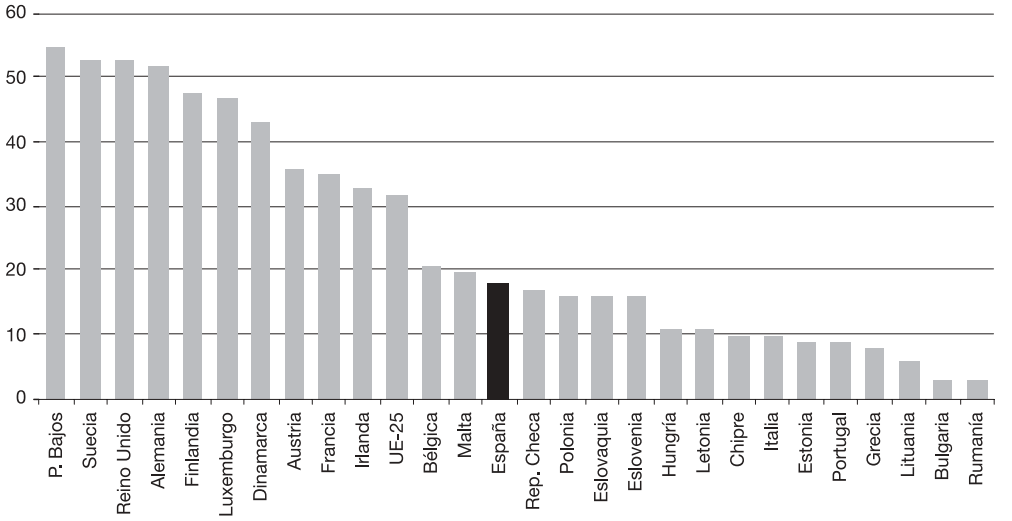
El uso de las TICs para las actividades de consumo

Por otro lado, la paulatina integración de las nuevas tecnologías en los hogares españoles y en la economía están impulsando la importancia de las comunicaciones electrónicas y los servicios digitales, a la vez que promueven el desarrollo de nuevas pautas de información y consumo a través de Internet. El uso de Internet como canal de compras y de búsqueda de información es un fenómeno todavía minoritario en España (gráfico III-19) pero que se encuentra en plena expansión. En el Informe se pone de manifiesto que uno de los principales escollos en la utilización de nuevas tecnologías para acceder al consumo es la desconfianza generalizada hacia los pagos por internet. Al respecto, el CES recomienda reforzar la seguridad de las transacciones electrónicas y la protección de datos personales, así como establecer mecanismos de resolución de conflictos entre proveedor y comprador, para fomentar el comercio electrónico.

Además, debería reforzarse la efectividad de las acciones de reducción de la distancia digital con la Unión Europea y entre los distintos territorios —no sólo entre comunidades autónomas—, especialmente en lo relativo al impulso a las nuevas tecnologías en núcleos rurales y dispersos, ajustando estas acciones a la realidad de estas zonas, y mejorando así su situación de desventaja. Así mismo deberían reforzarse las acciones dirigidas a determinados colectivos y grupos sociales, como la tercera edad o las personas con discapacidad, a fin de que aprovechen como consumidores las ventajas de las nuevas tecnologías.

GRÁFICO III-19

UTILIZACIÓN DE COMERCIO ELECTRÓNICO PARA USO PRIVADO EN LA UE-25, 2007 (Porcentaje de personas de 16 a 74 años que compraron de bienes o servicios por internet durante 2007)



Fuente: Eurostat, *E-Commerce statistics*.

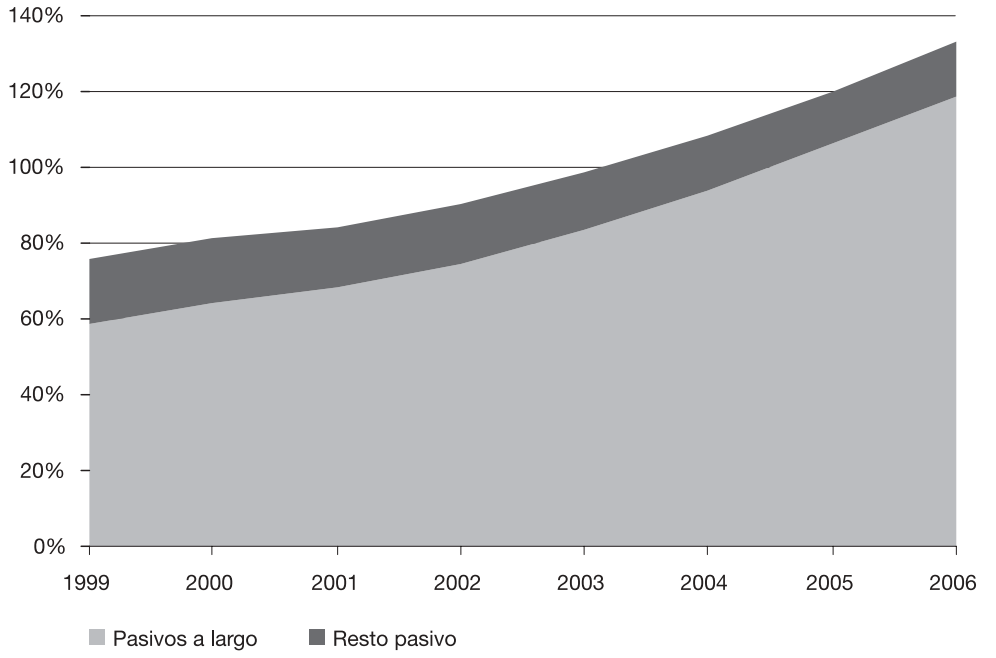
El recurso al crédito

Finalmente, el Informe sobre nuevos modelos de consumo, se hace eco del cambio que ha experimentado, en las últimas décadas, la valoración social del ahorro, del consumo y, especialmente, del recurso al crédito, de manera que los hogares han venido financiando cada vez más sus adquisiciones con productos crediticios de diversa naturaleza. Sus deudas totales superan desde 2004 su renta bruta disponible, alcanzando en 2006 un 133,2 por 100 de la misma (gráfico III-20). Como ya se ha comentado[156], el endeudamiento para el consumo de las familias aumentó considerablemente en valores absolutos, alcanzando los 171.038,3 millones de euros a finales de 2007; no obstante, al tener en cuenta el nivel general de endeudamiento que soportan los hogares, el peso de la deuda desti-

[156] Para una análisis sobre la evolución del crédito al consumo, véase apartado 3.3.1. Demanda interna del capítulo I.

GRÁFICO III-20

ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES SOBRE SU RENTA BRUTA DISPONIBLE 1999-2006



Fuente: Banco de España.

nada a las actividades de consumo queda empañado por el avance experimentado por los créditos relacionados con la compra de la vivienda[157].

A lo largo de los últimos años, han surgido o se han reforzado nuevas figuras o instrumentos de crédito al consumo que exigirían una mayor transparencia e información en cuanto a sus características y funcionamiento, como los créditos rápidos. Esta recomendación se extiende a los créditos otorgados en el punto de venta para

[157] En 2007, un 78,3 por 100 de los créditos de las familias se destinaban a vivienda, el restante 21,7 por 100 financiaban el consumo; diez años antes, el peso relativo de ambos tipos de créditos era 69,5 por 100 frente al 31,5 por 100.

CUADRO III-19

CARGA DE LA DEUDA DE LOS HOGARES CON DEUDAS PENDIENTES, 2005

(En porcentajes)

	Ratio de pagos por deudas/renta del hogar		Ratios de deuda/renta hogar		Ratio de deuda/riqueza bruta del hogar	
	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 40%	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 3	Mediana (%)	Porcentaje hogares con ratios > 75%
Todos los hogares con deuda	17,0	11,7	99,3	19,1	17,2	11,1
Pro memoria: todos los hogares con deuda, 2002	*14,5*	*6,7*	*69,2*	*7,8*	*18,0*	*8,5*
Percentil de renta						
Menor de 20	38,1	49,2	143,4	42,6	20,8	25,5
Entre 20 y 40	24,8	21,7	109,4	28,7	21,1	15,3
Entre 40 y 60	20,4	9,7	113,0	23,0	18,8	12,8
Entre 60 y 80	15,7	5,7	115,3	14,5	17,9	9,2
Entre 80 y 90	12,0	3,0	90,6	10,2	15,1	8,1
Entre 90 y 100	7,9	1,6	60,9	4,1	11,7	0,8

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias 2005.*

financiar el gasto en servicios cuya prestación se recibe en diferentes sesiones a lo largo de un periodo de tiempo, que deberían ofrecer las suficientes garantías sobre la completa prestación del servicio en el momento de la contratación del crédito.

El auge del crédito debería haber sido acompañado por una serie de medidas que evitaran situaciones de sobreendeudamiento de los hogares[158]. De manera general, se podría recurrir a medidas de información, formación y educación financiera que familiaricen al gran público con estos temas. De acuerdo con los datos procedentes de la Encuesta Financiera de las Familias que elabora el Banco de España, en 2005, la proporción de hogares que destinaban más del 40 por 100 de su renta bruta anual al pago de sus deudas era un 11,7 por 100 de las familias endeudadas, esto es un 5,8 por 100 del total de las familias españolas (cuadro III-19). El peso de la deuda sobre la renta del hogar aumenta notablemente al considerar los hogares endeudados de menores rentas, de modo que un 49,2 por 100 de los hogares

[158] Al respecto, resulta de interés el Dictamen emitido por el Comité Económico y Social Europeo, SOC/265, de 25 de octubre, *Crédito y exclusión social en la sociedad de la abundancia*.

situados en los dos deciles inferiores de la distribución de la renta destinan más del 40 por 100 de sus ingresos anuales al pago de las deudas[159].

Finalmente, en el Informe se subraya el auge experimentado por la actividad de reunificación de créditos que, para aquellos hogares en circunstancias de creciente debilidad financiera, presenta el atractivo de disminuir las cuotas a través del alargamiento de los plazos, si bien, como resultado de su intervención, aumenta la carga financiera de las familias. El CES consideró que para mayor seguridad jurídica de los consumidores, estas entidades reunificadoras deberían someterse al control del Banco de España y aumentar la transparencia en su funcionamiento.

5.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios

A lo largo de 2007 se produjeron una serie de avances normativos entre los que destaca, en el ámbito general de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, la aprobación del Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (LGDCU) y, en el ámbito más específico, la aprobación de la Ley de comercialización a distancia de servicios financieros para consumidores o de la Ley que regula los contratos sobre bienes tangibles.

En los primeros meses de 2008[160], se aprobó una nueva regulación del Sistema Arbitral de Consumo, constituyendo la primera modificación que experimenta este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre consumidores y usuarios desde que fue creado en 1993[161].

---

[159] Tal y como se ha comentado en el apartado 3 de este mismo capítulo, dedicado a la Vivienda, el cada vez mayor peso del servicio de la deuda (sobre todo hipotecaria) sobre la renta disponible de los hogares podría repercutir en la propia capacidad de consumo de los hogares.

[160] Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

[161] Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

5.2.1. **Novedades legislativas**

Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios

A finales de 2007, se produjo la refundición en un único texto de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios[162].

El Real Decreto Legislativo 1/2007, cuyo Proyecto fue objeto de Dictamen del CES[163], mejora la protección de los consumidores y usuarios al integrar en un único texto legal un conjunto de disposiciones hasta ahora dispersas, aclarando y armonizando su contenido. De hecho, en los años transcurridos desde la aprobación de la LGDCU, se han producido varias modificaciones de su articulado original, al tiempo que se ha asistido a una proliferación de disposiciones protectoras de los derechos de consumidores y usuarios en todos los ámbitos (comunitario, estatal y autonómico) y en normas de carácter general y sectorial. En opinión del CES, el Proyecto respondía a la necesidad de dotar de mayor claridad al entramado normativo caracterizado, hasta ahora, por su gran dispersión y complejidad.

Con carácter general, el CES consideró en su Dictamen que el Proyecto se adecuaba a esta necesidad, sin embargo, se plantearon dudas sobre la aplicación del criterio de especificidad sectorial para justificar la exclusión de algunas normas. El CES echó en falta la incorporación al Texto Refundido de la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, cuya no inclusión se justificó por su incidencia en los ámbitos registral y fiscal. También suscitó dudas la exclusión de otras normas que contienen disposiciones protectoras de los consumidores y usuarios, como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Asimismo, el CES expresó sus dudas acerca de la incorporación de un nuevo concepto de consumidor y usuario y estimó conveniente la consideración e incorporación en el Texto Refundido de aspectos con-

[162] Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

[163] Dictamen 2/2007, de 21 de febrero, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGDCU.

cretos relacionados con la protección y la salud de los consumidores y/o con la información y educación de consumidores y usuarios.

Ley sobre la Comercialización a distancia de servicios financieros para consumidores

En julio de 2007, se aprobó la Ley sobre Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores[164] completando de este modo la incorporación en la legislación española de la normativa europea en esta materia[165].

La Ley tratará de establecer los mecanismos necesarios para proteger a los consumidores de servicios financieros comercializados sin la presencia física de las partes contratantes, es decir, a distancia, en cualquiera de sus formatos, por ejemplo a través de Internet, por vía telefónica o por fax.

Los aspectos más destacables de la nueva normativa son los siguientes: se establece un régimen muy estricto de información al consumidor con carácter previo a la formalización del contrato; se concede al consumidor el derecho de desistimiento del contrato a distancia en un plazo determinado[166]; se ofrece protección contra el uso fraudulento de las tarjetas de pagos en estos contratos a distancia así como frente a servicios y comunicaciones no solicitadas; además de garantizar la defensa judicial, se promueve el uso del arbitraje de consumo mediante adhesión al Sistema Arbitral de Consumo[167], cuando así lo requiera el consumidor; y, finalmente, se establece que los proveedores de servicios financieros a distancia estarán sujetos al régimen sancionador establecido en esta Ley y, subsidiariamente, a lo previsto en la Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

---

[164] Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

[165] Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros

[166] La Ley enumera una serie de contratos a los que no es posible aplicar el derecho de desistimiento (art. 10.2) como los contratos relativos a servicios financieros cuyo precio dependa de fluctuaciones de los mercados financieros que el proveedor no pueda controlar (operaciones con divisas, valores negociables...), algunos contratos de seguros, o porque las condiciones contractuales exijan una seguridad jurídica especial, como es el caso de las hipotecas.

[167] El proveedor y el consumidor podrán someter sus conflictos al arbitraje de consumo, mediante adhesión de aquellos al Sistema Arbitral de Consumo, o a otros sistemas de resolución extrajudicial de conflictos, que figuren en la lista que publica la Comisión Europea sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos con consumidores (...) (art.16)

Aprobada la ley para proteger a los consumidores en los contratos de bienes tangibles

Respondiendo al compromiso adquirido por el Gobierno tras la crisis generada por la presunta estafa de las sociedades Forum Filatélico y Afinsa, que tuvo consecuencias sobre los ahorros de más de cuatrocientas mil personas[168], se aprobó la Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio, cuyo objetivo es la protección de los consumidores en las actividades de comercialización de determinados bienes con oferta de restitución posterior, en uno o varios pagos, de todo o parte del precio pagado por el consumidor o una cantidad equivalente, con o sin promesa de revalorización de este importe. Los bienes a los que se refiere esta Ley son sellos, obras de arte, antigüedades, joyas, árboles, bosques naturales, animales y cualquier otro susceptible de ser objeto de la actividad que se regula.

Los aspectos más relevantes de esta nueva regulación son los relativos a la transparencia exigida en la información que se ofrece a los consumidores, el establecimiento de un periodo de reflexión de 15 días antes de la celebración del contrato, la necesaria elevación a escritura pública del contrato efectuado, así como, la constitución de las garantías necesarias para asegurar la cuantía del importe de restitución ofrecido en él. Asimismo, establece un régimen de infracciones y sanciones.

En su disposición adicional segunda, enumera una serie de medidas de apoyo a los afectados por la declaración de concurso de las entidades Fórum Filatélico y Afinsa. Entre otras, prevé la mejora de la línea del Instituto de Crédito Oficial de anticipos a cuenta que amplíe del 15 al 17,5 por 100 y de 3.000 a 6.000 euros[169] los límites contemplados en el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007. No obstante, las ayudas están supeditadas al cumplimiento de ciertos requisitos económicos[170].

---

[168] Véase CES, Memoria 2006.

[169] Estos límites se amplían hasta el 40 por 100 y hasta 15.000 euros para aquellos colectivos en situación de especial dificultad económica.

[170] Estar en situación de desempleo, jubilación o discapacidad o ser perceptor de prestaciones económicas de Seguridad Social inferiores en su conjunto al salario mínimo interprofesional; ser titular de bienes y derechos con un valor inferior a la cuantía fijada como mínimo exento determinado por la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio; ser perceptor de rentas brutas no superiores a 22.000 euros y estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

El Gobierno expresó igualmente su compromiso de elaborar, en los primeros seis meses del año, un estudio en el que se analizará el impacto de las medidas citadas en esta disposición adicional y las posibles alternativas que faciliten la devolución máxima posible a los afectados por la declaración de concurso de Forum Filatélico y Afinsa en los ejercicios económicos entre los años 2008 y 2022 y colaborará con la administración concursal para facilitar una solución ordenada al proceso concursal de las empresas afectadas, a coste cero para el Estado[171].

5.2.2. **Modificación del Sistema Arbitral de Consumo**

La institución del arbitraje como mecanismo voluntario de resolución de litigios o conflictos extrajudicial ha adquirido una de sus máximas expresiones en el Sistema Arbitral de Consumo, de manera que su operatividad, rapidez y gratuidad explican el auge experimentado en los últimos años. Desde la aprobación de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios y hasta la aprobación del Real Decreto 636/1993 se inició una fase experimental impulsada por el Instituto Nacional de Consumo[172] en la que se fueron constituyendo diversas juntas arbitrales (municipales de mancomunidad de municipios, provinciales y autonómicas) para comprobar el grado de aceptación de un sistema arbitral de consumo por parte de los agentes interesados. Desde 1993 hasta 2006, último dato disponible, el número de solicitudes se ha multiplicado por diez, alcanzando en 2004, un máximo absoluto de 64.577 solicitudes (gráfico III-21). La adhesión de empresas y profesionales también ha experimentado un notable crecimiento pasando de 53.074 en 1999 a 140.651 adhesiones en 2006.

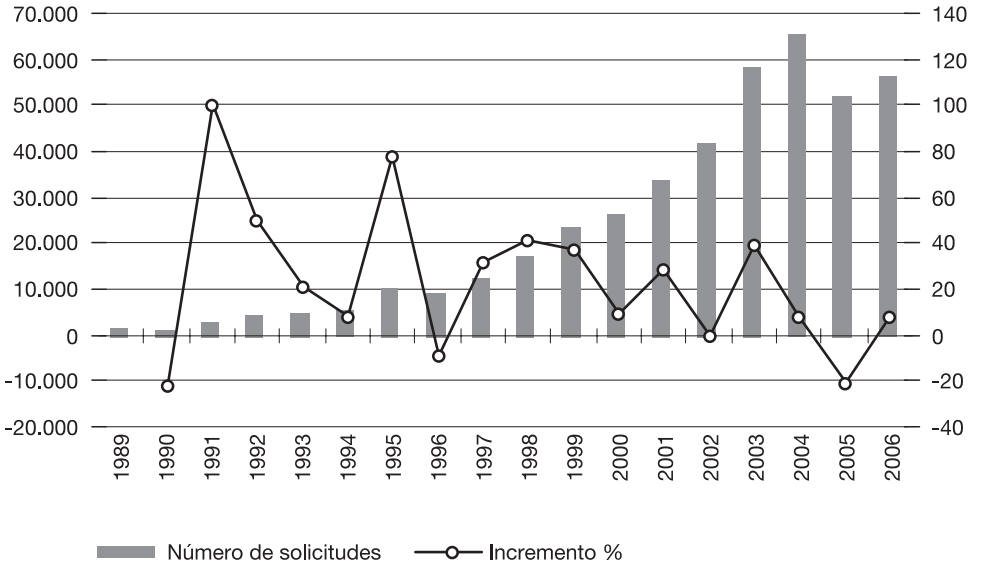
En los primeros meses de 2008, se aprobó el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, primera modificación que experimenta el Sistema desde su establecimiento en 1993. La nueva normativa declara tratar de resol-

[171] En enero de 2008 se presentó un balance de las medidas que ha adoptado hasta el momento de la aprobación de esta norma según el mandato aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión del 25 de mayo de 2006 en defensa de los afectados por los procesos concursales de las entidades Forum Filatélico y Afinsa; se espera, igualmente, la presentación de un plan de trabajo de medidas adicionales de apoyo a dichos afectados.

[172] Sobretodo a partir de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje.

GRÁFICO III-21

SOLICITUDES DE ARBITRAJE, 1989-2006



Fuente: Instituto Nacional de Consumo, *Memoria Sistema Arbitral de Consumo, 2005-2006.*

ver cuestiones que, «*ante la falta de regulación expresa, habían sido objeto de controversias en las Juntas Arbitrales de Consumo, llevando a pronunciamientos dispares y a la disgregación del sistema*». Entre otras, se establecen las materias que pueden ser objeto de arbitraje de consumo, la regulación aplicable a la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo y a los órganos a los que se encomienda la resolución del conflicto, la admisibilidad de la reconvención en el arbitraje de consumo y el papel de la mediación en el procedimiento arbitral. Se crean dos instituciones, la Comisión de las Juntas Arbitrales de Consumo y el Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo, adscritas al Instituto Nacional de Consumo, que tratarán de asegurar un funcionamiento integrado del arbitraje de consumo.

La nueva normativa establece la posibilidad de que un árbitro único resuelva controversias de escasa complejidad y de cuantías inferiores a 300 euros. Se introduce la figura del arbitraje colectivo, para permitir resolver en un único procedimiento arbitral de consu-

mo los conflictos que, con el mismo origen, hayan podido lesionar los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, afectando a un número determinado o determinable de éstos (art. 56). Se regula también el arbitraje electrónico de consumo, permitiendo que todas las actuaciones, incluidas las notificaciones, puedan realizarse por medios telemáticos.

5.2.3. **Consultas y reclamaciones**

Año tras año, el Instituto Nacional del Consumo 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 2007 las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios ascendieron a 1.177.164, de las cuales, un 20,8 por 100 fueron reclamaciones y el resto (79,2 por 100) correspondió a consultas.

Las comunicaciones electrónicas, que engloban la telefonía fija, móvil e Internet, con un 17,4 por 100 del total de las consultas y reclamaciones, fue el sector que concentró un mayor número de ellas y reemplaza por primera vez en los últimos diez años a la vivienda como sector con mayor número de consultas y reclamaciones. La vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, con el 14,4 por 100 y los servicios financieros con el 12,6 por 100, le siguieron en importancia[173] (cuadro III-20).

Seguridad de los juguetes

Por su impacto social y normativo, destacó en agosto de 2007, entre los hechos más relevantes del año relacionados con la seguridad de los consumidores, la retirada masiva de juguetes de dos fabricantes internacionales por el elevado contenido de plomo en su pintura o por mostrar una deficiente fijación de elementos magnéticos.

Este acontecimiento subrayó la necesidad de revisar la Directiva 88/378/CEE, de 3 de mayo, que establecía los requisitos de seguridad que deben cumplir los juguetes cuando llegan al consumidor[174]. De

[173] Un 16,3 por 100 de las consultas y reclamaciones correspondió a los sectores no clasificados.

[174] En España, el Real Decreto 880/1990, de 29 de junio, por el que se aprueban las Normas de seguridad de los juguetes, traspone la citada Directiva.

CUADRO III-20

CONSULTAS Y RECLAMACIONES SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 2007

(Las que representan cerca del 60 por 100 sobre total)

Sectores	% total
Comunicaciones electrónicas	17,5
Vivienda	14,4
Servicios financieros	12,6
Electrodomésticos y su servicio de asistencia técnica	4,7
Transportes públicos	3,6
Compañías de seguros	3,5
Reparaciones en el hogar	3,3

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2006, 2007.*

hecho, casi veinte años después, en un entorno de elevada globalización de los mercados, de desarrollo de nuevos productos y de mejora de los conocimientos científicos, la norma comunitaria resulta insuficiente para asegurar el buen funcionamiento del mercado interior del juguete. Así lo ha entendido la Comisión Europea que se ha propuesto revisar y aprobar, antes de mediados de 2008, las normas sobre seguridad de los juguetes con los siguientes objetivos: establecer exigencias en materia de seguridad nuevas y más estrictas, reforzar la responsabilidad de los fabricantes y de los importadores en materia de comercialización de los juguetes, y finalmente, aumentar las obligaciones de cada Estado miembro en lo relativo a la vigilancia de los mercados.

6. SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El sistema sanitario español, como todos los del entorno europeo, se enfrenta a la necesidad de responder a las transformaciones sociodemográficas derivadas del envejecimiento, el incremento extraordinario del volumen de potenciales beneficiarios por efecto de la inmigración, el papel de las mujeres, así como, entre otros desafíos, a la necesidad de racionalizar las decisiones en torno a las nuevas tecnologías y terapias. En este contexto, conciliar la amplitud de la oferta con su calidad, en un contexto de envejecimiento y aumento de la población, con una prestación de calidad es un desafío cada vez mayor, máxime en el entorno de descentralización en que se desenvuelve la prestación sanitaria.

La planificación en un sistema tan complejo es fundamental, de ahí que la mejora de la información es un requisito previo a la implantación de cualquier programa de mejora de la calidad. Con este objetivo, en el año 2007 se ha revisado el Plan de Calidad de 2006, al que se vincula un presupuesto de 55 millones con el objetivo de la adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios. También se ha avanzado en la definición de un sistema de indicadores comunes a todo el SNS, que cuando comiencen a aplicarse, facilitarán la aproximación a la situación de la salud y los servicios sanitarios en España, en el contexto de la mejora del Sistema de Información en Atención Sanitaria (SIAP).

Además de los progresos en la información, en el ámbito estatal, durante el año 2007 se han producido nuevas iniciativas en el ámbito de la salud pública, destacando la realización de campañas relacionadas con la promoción de estilos de vida saludables.

Avances en la información sobre el sistema sanitario

En diciembre de 2007 se presentaron por parte del Ministerio de Sanidad y Consumo los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud. Se trata de un conjunto pormenorizado de información que abarca una relación de indicadores (110), sobre los aspectos considerados más relevantes de la salud y del sistema sanitario español, sustentado y consensuado en el marco del CISNS (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud).

Como criterio general, los datos deben estar disponibles para el conjunto del SNS y desagregados para cada comunidad autónoma. Del mismo modo, y como norma, se debe tener en cuenta sistemáticamente la perspectiva de género en la construcción de los indicadores. El Conjunto de Indicadores Clave consta de 87 indicadores principales (cuadro III-21), muchos de los cuales se despliegan en otros más específicos, y se presentan desagregados territorialmente. En total, la base de datos permitirá ofrecer en detalle más de 120.000 mediciones.

Aunque todavía no se disponga de todos los valores de los indicadores, es un avance el haber conseguido aglutinar los indicadores clave del SNS que permita en el futuro tener una mejor visión de conjunto de la sanidad pública, con vistas a la planificación y evaluación de las políticas correspondientes.

CUADRO III-21

INDICADORES CLAVE DEL SNS

	Total	Hombres	Mujeres	
Estado de salud				
Esperanza de vida al nacer	80,23	76,96	83,48	
Esperanza de vida a los 65 años	19,29	17,19	21,12	
Esperanza de vida en buena salud al nacer	55,10	56,30	53,90	
Esperanza de vida en buena salud a los 65 años	7,00	7,40	6,60	
Esperanza de vida libre de discapacidad al nacer	70,69	69,03	72,39	
Esperanza de vida libre de discapacidad a los 65 años	12,00	11,00	12,00	
Porcentaje de personas con valoración negativa de su estado de salud	28,69	24,32	32,91	
Porcentaje de personas mayores de 65 años con valoración negativa de su estado de salud	61,94	55,11	66,99	
Tasa de mortalidad ajustada por edad (AE), por 100.000 habitantes	568,46	751,47	419,52	
Tasa de mortalidad (AE), por enfermedad isquémica del corazón, por 100.000 habitantes	56,31	81,71	35,70	
Tasa de mortalidad (AE), por enfermedad cerebrovascular, por 100.000 habitantes	45,69	51,40	40,60	
Tasa de mortalidad (AE), por cáncer, por 100.000 habitantes	159,73	232,72	103,28	
Recursos sanitarios	**Total**	**% SNS**	**Mujeres**	
Profesionales licenciados en medicina colegiados por 1.000 habitantes	4,61		42,86	
Personal médico que trabaja en atención especializada por 1.000 habitantes	1,60	91,40	36,60	
Personal médico que trabaja en atención primaria por 1.000 habitantes	0,72			
Personal de enfermería (diplomado) que trabaja en atención especializada por 1.000 habitantes	2,76	88,91		
Personal de enfermería (diplomado) que trabaja en atención primaria por 1.000 habitantes	0,60			
Camas hospitalarias en funcionamiento por 1.000 habitantes	3,36	70,87		
Puestos en hospitales de día por 1.000 habitantes	0,20	74,12		
Quirófanos en funcionamiento por 100.000 habitantes	8,49	67,63		
Accesibilidad				
Pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes por 1.000 habitantes	9,38			
Pacientes en espera para consultas especializadas por 1.000 habitantes	35,4			
Ginecología	4,9			
Oftalmología	8,1			
Tiempo de espera para consultas especializadas (media en días)	54,4			
Utilización de la atención sanitaria	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**% SNS**
Frecuentación (registrada) en consultas externas de atención especializada por 1.000 habit/año	1.651			87,98
Frecuentación (registrada) de ingresos hospitalarios por 1.000 habitantes/año	117,5			74,67
Frecuentación (declarada) de ingresos hospitalarios por 1.000 habitantes/año	120	110	120	
Frecuentación (declarada) a urgencias por 1.000 habitantes/año	460	440	490	
Tasa de intervenciones quirúrgicas por 1.000 habitantes/año	97,3			68,91
Estancia media (días)	7,7	8,2	6,8	
Gasto sanitario	**Total**			
Gasto medio por habitante (euros)	1.619,45			
Gasto sanitario público por habitante (euros)	1.158,88			
Gasto sanitario público territorializado por habitante protegido (euros)	1.131,30			
Porcentaje del gasto de los servicios primarios de salud	14,39			
Porcentaje del gasto de los servicios de atención especializada	56,91			
Porcentaje del gasto en farmacia	23,36			
Porcentaje del gasto en remuneración del personal	41,68			
Porcentaje del gasto en consumos intermedios	19,75			
Porcentaje del gasto dedicado a conciertos	10,57			
Porcentaje del gasto sanitario destinado a formación de residentes	1,22			

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores Clave del SNS, 2007.*

6.1. Salud y estilos de vida saludables

La mayoría de la población española considera que su estado de salud es bueno o muy bueno, lo que afirmaba el 71 por 100 de la población en 2003 y el 69 por 100 en 2006[175], por lo que no se han producido grandes variaciones en la opinión de la población respecto a esta cuestión. Alrededor de dos tercios consideran que su salud es buena o muy buena; en torno a la cuarta parte la califica como regular; y una minoría (el 7,6 por 100 en 2003 y el 8 por 100 en 2006) la califica como mala o muy mala. La valoración positiva (estado de salud bueno o muy bueno) desciende a medida que aumenta la edad. También existen diferencias por sexo, ya que los hombres valoran mejor que las mujeres su estado de salud, al presentar un estado de salud subjetiva mejor que las mujeres: el 74,1 por 100 de los hombres declara tener un estado de salud bueno o muy bueno frente al 63,6 por 100 de las mujeres. Éstas son más propensas a calificar su estado de salud como regular, malo, o muy malo, y estas diferencias señaladas entre géneros se observan para todos los grupos de edad. Probablemente ello se debe a que si bien los hombres tienen una mortalidad más temprana, las mujeres tienen mayor morbilidad (más enfermedades y trastornos de la salud a lo largo de la vida).

Salud y género

La esperanza de vida de la población en España es una las más elevadas de Europa, y tiende a aumentar. Tanto en España como en el conjunto de la UE-25 las mujeres viven en promedio unos 6 años más que los hombres. La tasa de esperanza de vida al nacer en 2005 en España[176] era una de las más altas de los países desarrollados, ya que se sitúa en 83,5 años para las mujeres —la más alta de la Unión Europea—, y 77 años para los hombres (ocupando el séptimo lugar, después de Suecia, Irlanda, Holanda, Malta, Italia y Reino Unido).

España también arroja una de las tasas más altas de la OCDE respecto a la esperanza de vida a los 65 años (21,12 las mujeres y 17,9 los hombres).

El aumento de enfermedades crónicas y mentales, propio de la situación de envejecimiento de la población de los países desarrollados, obliga a matizar que el aumento generalizado de la esperanza de

[175] INE, *Encuesta Nacional de Salud (Datos 2006)*.
[176] *Health at glance*, OCDE 2007, datos de 2005.

RECUADRO III-6

OBJETIVOS EN MATERIA DE GÉNERO Y SALUD

Objetivos Estratégicos:

Objetivo 1: Promover la investigación, producción, publicación y difusión de información cualitativa y cuantitativa sobre la influencia del género en la salud y la atención de la salud.

Objetivo 2: Promover la aplicación de la transversalidad de género a las políticas de salud, así como impulsar políticas específicas de salud de las mujeres.

Objetivo 3: Contribuir a mejorar aspectos específicos de la salud de las mujeres, así como incidir en enfermedades de alta prevalencia, o sensibles al impacto de género.

Objetivo 4: Impulsar la participación y empoderamiento de las mujeres en los procesos de salud.

Fuente: Plan Estratégico de Igualdad de oportunidades (2008-2011), diciembre 2007.

vida supone que esta vida puede ser vivida con menor calidad, con limitaciones e incapacidad. La esperanza de vida libre de incapacidad[177] (EVLI), un indicador que sintetiza la duración de la vida y su calidad, muestra diferencias importantes con la esperanza de vida. En España la EVLI se situaba en 2003 en 66,8 años para los hombres, una de las tasas más altas de Europa, sólo por detrás de Italia (70,9), y Bélgica (67,4), y una tasa de 70,2 para las mujeres (sólo por debajo de la tasa de mujeres en Italia, 74,4).

Se han divulgado[178] los primeros resultados de análisis de la salud desde la perspectiva de género en coherencia con los postulados de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en su artículo 27 compromete a la «integración del principio de igualdad en la política de salud» y el Plan estratégico de igualdad de oportunidades (2008-2011) de diciembre 2007.

En cuanto a los problemas de salud en los que se registra una mayor morbilidad entre las mujeres que entre los hombres, el

[177] Eurostat, 2003.

[178] «Informe Salud y Género 2006. Las edades centrales de la vida», Dirección General de la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007. (en el marco del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud).

Informe[179] destacan los clasificados como depresión, ansiedad y somatización. En el caso de los dolores músculo-esqueléticos, cansancio sin causa aparente, síntomas digestivos o neurológicos mal definidos, alteraciones del sueño y de la atención, están siendo encuadrados en la actualidad como diagnóstico de síndromes funcionales emergentes (fibromialgia y fatiga crónica los más frecuentes).

El incremento considerable de las enfermedades crónicas registradas entre 1993 y 2006 en España se debe a distintos factores. Entre ellos se pueden señalar los derivados del envejecimiento de la población (incidencia de enfermedades degenerativas como la artrosis, demencias, deficiencias locomotoras, visuales o auditivas), las condiciones de vida (medioambientales, alimentación, estrés) y también la mejora de los medios de detección precoz e incluso las modificaciones en los criterios diagnósticos.

En general, la prevalencia de enfermedades crónicas entre mujeres es bastante mayor que entre los hombres. Y entre las enfermedades crónicas sólo afectan algo más a los hombres que a las mujeres las enfermedades asociadas a hábitos no saludables como las hernias, la diabetes, enfermedades del corazón y úlcera de estómago (cuadro III-22).

En cuanto a los ingresos hospitalarios[180], las mujeres ingresan, en primer lugar, por causas vinculadas al parto y reproducción (24 por 100). La segunda causa se corresponde con el grupo de enfermedades del aparato circulatorio (10,6 por 100); seguida del grupo de enfermedades del aparato digestivo (9,2 por 100); y enfermedades del aparato respiratorio (7,85 por 100) y los tumores (7,5 por 100). Sin embargo, son los hombres los que más necesitan de la atención hospitalaria. Esto podría deberse a diferentes razones como que las patologías que padecen los hombres requieran más frecuentemente hospitalización. También podría ser porque los hombres acuden o son derivados con mayor frecuencia al hospital, mientras que las mujeres utilizan más los servicios de atención primaria. Se puede observar una mayor tasa de hospitalización de los hombres respecto de las mujeres. Pero la mayor diferencia entre sexos no se observa en esta tasa absoluta de hospitalización, sino en las diferencias de

[179] MSC, *Informe Salud y Género,* 2006.
[180] INE, *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria,* 2006.

CUADRO III-22

ENFERMEDADES CRÓNICAS O DE LARGA DURACIÓN DIAGNOSTICADAS (%)

	(%) De 45 a 54 años		De 55 a 64 años	
	Mujeres	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Artrosis y problemas reumáticos	20,27	8,12	40,17	20,78
Mala circulación	14,14	4,16	23,71	12,38
Hipertensión arterial	11,38	12,20	28,20	26,83
Jaquecas, migrañas, dolores de cabeza	11,81	3,15	13,26	3,91
Alergia	11,06	6,32	10,99	6,14
Colesterol elevado	9,86	13,18	22,78	19,53
Depresión	9,64	2,75	12,47	6,04
Osteoporosis	5,82	0,37	13,99	1,44
Hernias	5,82	6,18	7,81	8,67
Diabetes	4,01	4,37	9,93	12,10
Asma, bronquitis crónica o enfisema	3,77	3,53	5,13	6,60
Enfermedad del corazón	2,13	3,56	8,10	10,27
Úlcera de estómago	2,02	3,45	2,54	5,47

Fuente: *Informe Salud y Género 2006.* Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007.

ingreso hospitalario de algunas enfermedades como la diabetes, las enfermedades del aparato circulatorio, cardiopatía isquémica, y en general todas las enfermedades relacionadas con el corazón, enfermedades del aparato respiratorio, digestivo, úlceras, hernias y enfermedades hepáticas. En todas estas enfermedades existe una sobre morbilidad hospitalaria masculina frente a las tasas de hospitalización de las mujeres por esas mismas causas.

Mortalidad

Los índices de mortalidad en 2006 han disminuido gracias, fundamentalmente, al descenso de los fallecimientos por enfermedades respiratorias, sida (–9 por 100) y accidentes de tráfico (–7,7 por 100). En cuanto a las tasas de muerte por enfermedad, las enfermedades cardiovasculares se mantuvieron en 2006 como primera causa de muerte (32,5 por 100 del total de defunciones) y los tumores continuaron en el segundo lugar (27,4 por 100 de fallecimientos). En 2006 se produjeron 101.669 defunciones por esta última causa, lo que supuso un ligero ascenso (1,2 por 100) en comparación con el año 2005. También ha habido avances en el tratamiento del cáncer, que se reflejan en los índices de supervivencia cada vez mejores, sobre todo en algunos tipos de cáncer.

CUADRO III-23

ALTAS HOSPITALARIAS SEGÚN SEXO, GRUPO DE EDAD Y DIAGNÓSTICO PRINCIPAL

(Unidades: valores absolutos)

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	2006		1997		2006		1997		2006		1997	
	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años	Total	>55años
Todas las causas	4.725.788	2.301.673	4.422.263	2.013.636	2.193.315	1.221.215	2.100.826	1.064.510	2.532.473	1.101.135	2.321.437	949.125
Tumores malignos	308.730	237.175	241.791	177.267	181.116	147.685	138.384	106.837	127.614	89.753	103.407	70.430
Tumores benignos	66.273	18.832	61.399	15.503	15.646	7.685	14.177	5.947	50.628	11.528	47.222	9.556
Enfermedades del sistema nervioso	149.686	77.433	57.854	22.917	72.867	37.286	26.569	10.542	76.819	41.586	31.285	12.376
Enfermedades del sistema circulatorio	600.949	288.522	486.531	378.378	336.861	270.051	271.997	206.790	264.089	225.353	214.535	171.589
Enfermedad del aparato respiratorio	480.877	288.189	387.693	104.033	190.245	177.208	241.672	126.022	190.633	110.982	146.021	69.705
Enfermedades del aparato digestivo	567.200	308.583	485.103	173.040	325.033	172.420	286.501	90.732	242.167	136.163	198.601	110.296
Enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo	315.307	169.134	242.682	44.751	148.440	61.229	110.864	41.050	166.867	108.844	131.181	78.436
Síntomas, signos y estados mal definidos	231.973	91.123	316.812	145.753	125.062	66.904	166.829	55.042	106.911	56.668	149.983	44.486

Fuente: *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria* (INE, 2006 y de 1997).

Pese a que año tras año las enfermedades cardiovasculares se mantienen en el primer puesto (lo que dio lugar a la aprobación por el Ministerio de Sanidad y Consumo de un Plan de tratamiento de enfermedades isquémicas) su peso relativo en el total de defunciones sigue reduciéndose gracias a los avances que se están produciendo en su tratamiento. Estas enfermedades, que en 1980 fueron la causa principal de casi la mitad de las defunciones, han ido cediendo importancia a otras como el cáncer, que en 1980 representaba el 20,2 por 100.

Mortalidad por cáncer

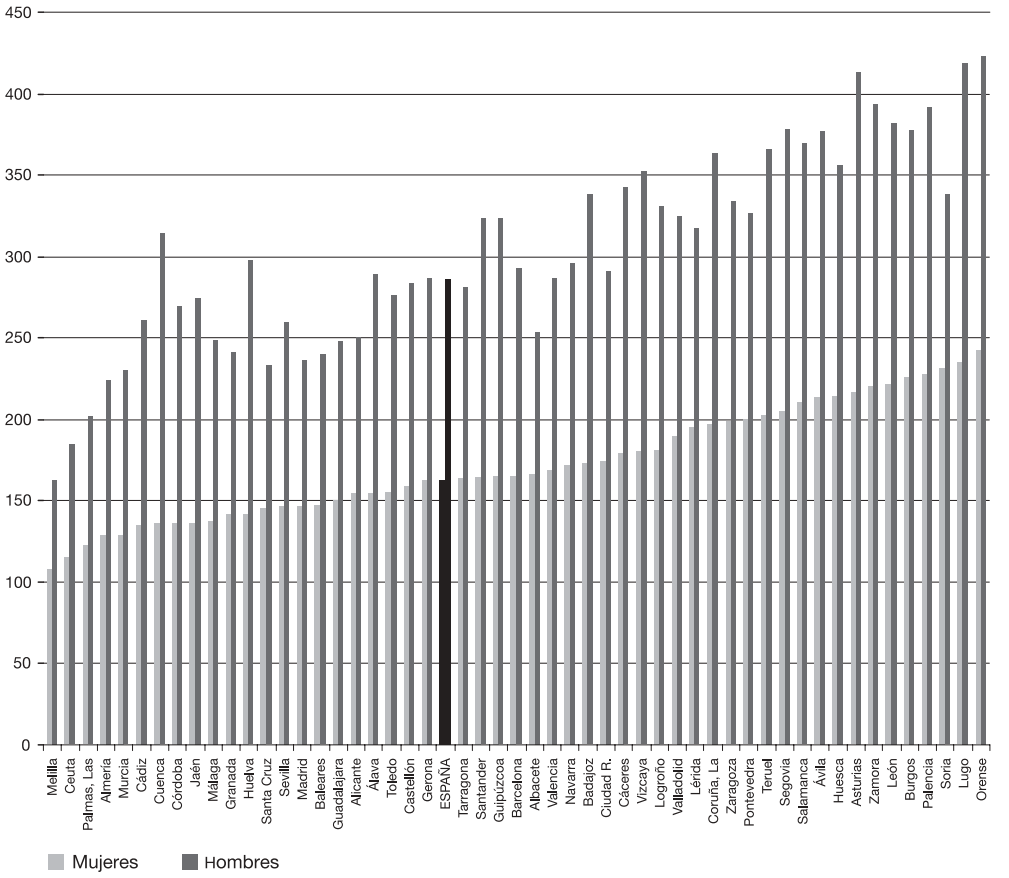
Respecto a la mortalidad por cáncer, existen diferencias entre las comunidades autónomas. En 2007 se han dado a conocer datos de 2005[181] que reflejan la existencia de importantes diferencias territoriales en su incidencia (gráfico III-22).

Los datos reflejan una clara diferencia entre los índices de mortalidad por cáncer en las zonas Norte y Sur de la Península, ya que los mayores índices se registran en el Norte (Asturias, Galicia, Cantabria, Castilla y León y País Vasco), mientras que los índices más bajos se mantienen en el Sur (Ceuta, Melilla, Murcia y Andalucía). Al margen de la influencia del factor edad en estos resultados (los mayores índices se obtienen en las comunidades autónomas con población más envejecida), el estudio pone de manifiesto diferencias respecto al tipo de cáncer según el municipio de referencia. No sólo hay diferencias interterritoriales, sino que además, existen diferencias respecto al tipo de cáncer según el lugar de residencia, ya que éste condiciona mucho más de lo que se pensaba la aparición de los tumores. El *Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España*, del Centro Nacional de Epidemiología, Instituto de Salud Carlos III, también señala que la contaminación industrial multiplica los tumores en Cataluña, Huelva, Asturias y País Vasco. En estas zonas, la probabilidad de contraer un cáncer de pulmón, laringe, o de tejido conjuntivo es hasta tres veces mayor que en el centro de la Península. Otros tumores, como el de útero, aparecen con más frecuencia en zonas costeras del Mediterráneo. El de estómago es especialmente llamativo en Castilla y León, que el estudio lo atribuye a la dieta, especialmente pobre en verduras y rica en carne. Aunque este estudio en concreto no lo aborde, sería interesante profundizar en el análisis de esta variabilidad territorial en relación con la actividad de los distintos servicios de salud.

[181] Atlas municipal de mortalidad por cáncer en España. Centro Nacional de Epidemiología. Instituto de Salud Carlos III.

GRÁFICO III-22

MORTALIDAD POR CÁNCER POR PROVINCIAS



Fuente: Centro Nacional de Epidemiología. Instituto de Salud Carlos III. Datos de 2005.

6.2. Recursos y utilización del sistema

La atención especializada absorbe más del 54 por 100 del gasto público en Sanidad[182] y registra un importante aumento de su actividad, con un aumento de los ingresos hospitalarios en los últimos años. En un sistema sanitario de calidad se hace necesa-

[182] Ministerio de Sanidad y Consumo, datos provisionales del año 2006.

ria una buena información y una buena planificación de los servicios y prestaciones. Para tomar las medidas adecuadas se debe analizar lo que sucede con la gestión sanitaria, cómo se reparten los esfuerzos y la interrelación de éstos con la infraestructura de cada servicio.

En marzo de 2006, el Ministerio de Sanidad presentó el Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud (SNS), que, además de la mejora de su calidad, tiene como finalidad básica garantizar el acceso a sus prestaciones en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Para alcanzar este objetivo, contiene seis grandes áreas de actuación que intentan dar respuesta a los grandes retos del sistema sanitario español. La versión correspondiente a 2007 de dicho Plan ofrece actuaciones en las grandes áreas ya definidas anteriormente, que en esta ocasión se concretan en proyectos de acción, entre ellos el impulso de la atención primaria. Además de ello, esta versión del Plan de Calidad para 2007 incorpora una serie de acciones que implican la articulación de una colaboración estable con comunidades autónomas, sociedades científicas, universidades, institutos y unidades de investigación, y pacientes.

La atención primaria en el Plan de Calidad 2007

Como novedad destacable de 2007, cabe reseñar la puesta en marcha del proyecto Estrategia para la atención primaria del siglo XXI (AP21), que era uno de los objetivos del Plan de Calidad. Esta última edición del Plan de Calidad en su versión de 2007 presenta como segundo de sus 41 objetivos el de «impulsar el desarrollo de la atención primaria (AP) en el marco del proyecto», que abarca el periodo 2007-2012 (recuadro III-7).

Entre los objetivos a corto plazo del proyecto para modernizar la atención primaria, figura la elaboración de una propuesta de indicadores para el seguimiento de esta estrategia en el marco del Consejo Interterritorial ya planteada por la Agencia de Calidad del Ministerio. Este objetivo vendría a subsanar las lagunas en el conocimiento sobre el funcionamiento y los problemas en este nivel de atención.

RECUADRO III-7

OBJETIVOS DE IMPULSO A LA ATENCIÓN PRIMARIA

La edición 2007 del Plan de Calidad señala los siguientes proyectos como prioritarios para impulsar el desarrollo de la atención primaria (2007-2012):

1. Impulsar la realización de guías clínicas que aborden la atención de una manera integral, incluyendo la coordinación con la atención especializada.
2. Desarrollar protocolos conjuntos de utilización de pruebas diagnósticas en AP que permitan ampliar el acceso a los medios diagnósticos desde este nivel de atención y así mejorar la capacidad de resolución.
3. Promover la formación de los profesionales de las unidades administrativas de los centros de salud de forma que se mejoren los servicios de atención e información al usuario, así como la formación en el uso de las tecnologías informáticas (citación electrónica, consulta en línea, etc.).
4. Evaluar las experiencias que se han desarrollado en las distintas comunidades para mejorar la capacidad de resolución en temas como la disminución de las esperas mediante mejor planificación y acceso a la cita por Internet; la desburocratización; la mejora del acceso a las pruebas diagnósticas; y la mejora de la coordinación entre primaria y hospitalaria.
5. Desarrollar proyectos-piloto que tengan como objetivo promover la integración de actividades preventivas y de promoción de la salud.
6. Impulsar y evaluar experiencias-piloto de participación ciudadana. En particular, las desarrolladas por las comunidades y aquellas desarrolladas en el ámbito del programa de actividades comunitarias en AP de las sociedades científicas.
7. Impulsar la Biblioteca virtual de documentación sobre AP.
8. Desarrollar estrategias de información dirigidas a los ciudadanos para impulsar la imagen de la AP como un sistema de calidad y de confianza para resolver sus problemas de salud.
9. Elaborar el conjunto de indicadores que permita la evaluación de los progresos producidos por la aplicación del Proyecto AP21, de acuerdo con las comunidades autónomas y contando con la opinión de los profesionales.

Fuente: Plan de Calidad, versión 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Este Plan de Calidad que tiene como finalidad dar impulso a la atención primaria es necesario dados los escasos recursos sanitarios disponibles en la atención primaria. Por cada mil habitantes existen 4,6 médicos colegiados, de los que 1,6 médicos trabajan en atención primaria; 0,6 son personal de enfermería en atención primaria. Estas estadísticas dan muestra de una situación de desajuste entre las necesidades de una población cada vez más numerosa, más envejecida y unos recursos sanitarios insuficientes.

Apenas ha existido un aumento en el número de médicos de atención primaria en los tres últimos años de los que se dispone de información (2004 a 2006), teniendo en cuenta el aumento de población de casi dos millones durante ese mismo periodo de tiempo (43.528.167 habitantes en 2004 y 45.247.042 en 2006) (cuadro III-24).

CUADRO III-24

RECURSOS Y POBLACIÓN 2004-2006. MÉDICOS DE FAMILIA

Comunidades autónomas	Médicos de familia								
	2004			2005			2006		
	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico	N.º médicos	Población	Ratio habitantes/ médico
Andalucía	4.524	7.372.802	1.630	4.495	7.495.623	1.668	4.554	7.764.484	1.705
Aragón	918	1.254.296	1.366	918	1.273.291	1.387	930	1.289.644	1.387
Asturias	628	1.067.130	1.699	628	1.069.526	1.703	632	1.069.371	1.692
Baleares	468	951.436	2.033	470	990.257	2.107	480	1.031.606	2.149
Canarias	928	1.858.983	2.003	949	1.872.191	1.973	1.009	1.903.358	1.886
Cantabria	322	543.200	1.687	354	549.593	1.553	356	557.431	1.566
Castilla y León	2.302	2.390.343	1.038	2.332	2.403.489	1.031	2.354	2.425.720	1.030
Castilla-La Mancha	1.247	2.213.258	1.775	1.268	1.869.696	1.475	1.292	1.926.919	1.491
Cataluña	3.556	7.105.324	1.998	3.543	7.196.167	2.031	3.808	7.196.167	1.890
Comunidad Valenciana	2.414	4.638.319	1.921	2.473	5.236.703	2.118	2.524	5.437.163	2.154
Extremadura	770	1.052.499	1.367	778	1.061.577	1.364	792	1.077.558	1.361
Galicia	1.689	2.692.983	1.594	1.701	2.731.896	1.606	1.753	2.750.129	1.569
Madrid	3.029	5.937.157	1.960	3.066	6.034.452	1.968	3.246	6.211.561	1.914
Murcia	658	1.284.543	1.952	658	1.322.362	2.010	678	1.359.516	2.005
Navarra	337	571.638	1.696	338	360.342	1.066	347	583.853	1.683
País Vasco	1.032	2.175.713	2.108	1.128	2.214.697	1.963	1.128	2.225.466	1.973
Rioja, La	196	299.290	1.527	197	152.383	774	203	311.918	1.537
Total nacional	**25.080**	**43.528.167**	**1.736**	**25.359**	**43.955.741**	**1.733**	**26.150**	**45.247.042**	**1.730**

Fuente: Sistema de Información de Atención Primaria (SIAP). Ministerio de Sanidad y Consumo.

La atención especializada

El acceso a la prestación sanitaria de calidad en un tiempo razonable en relación a la situación del paciente y gravedad de la dolencia es un requisito básico del funcionamiento del sistema, e inseparable de la calidad de la asistencia. Junto a la elevada presión de las urgencias, el problema de los tiempos de espera en atención especializada evidencia dificultades de acceso a este nivel de atención y es uno de los aspectos de la sanidad pública peor valorados: el 60,9 por 100 de los españoles piensa que el problema de las listas de espera sigue igual o ha empeorado en los últimos doce meses[183].

La normativa estatal sobre listas de espera[184] no parece haber sido suficiente para superar los problemas de homogeneización y gestión de los tiempos de demora entre las comunidades autónomas, ya que siguen existiendo discrepancias importantes en la interpretación y presentación de los indicadores. La información disponible es manifiestamente mejorable, disponiéndose únicamente de información homogeneizada —y, aun así, con notorias limitaciones— respecto a las listas de espera para intervención quirúrgica. Es importante avanzar en la difusión de información acerca de todo el proceso, desde la deriva de atención primaria al médico especialista, pasando por diagnóstico hasta la finalización en la intervención quirúrgica.

Listas de espera quirúrgica

Los últimos datos (correspondientes a junio 2007) sobre listas de espera quirúrgica ofrecidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo confirman la línea de mejora iniciada en las dos anteriores ediciones. Así, para esa fecha, la lista de espera para una operación programada registraba un total de 364.901 personas, lo que representa una tasa de 9,33 pacientes en espera por cada 1.000 habitantes y una disminución de 14.803 personas respecto a junio de 2006. No obstante, hay que tener en cuenta que la disminución de la lista de espera se ha concentrado en dos tipos de operaciones de escasa complejidad y que requieren menos tiempo de espera.

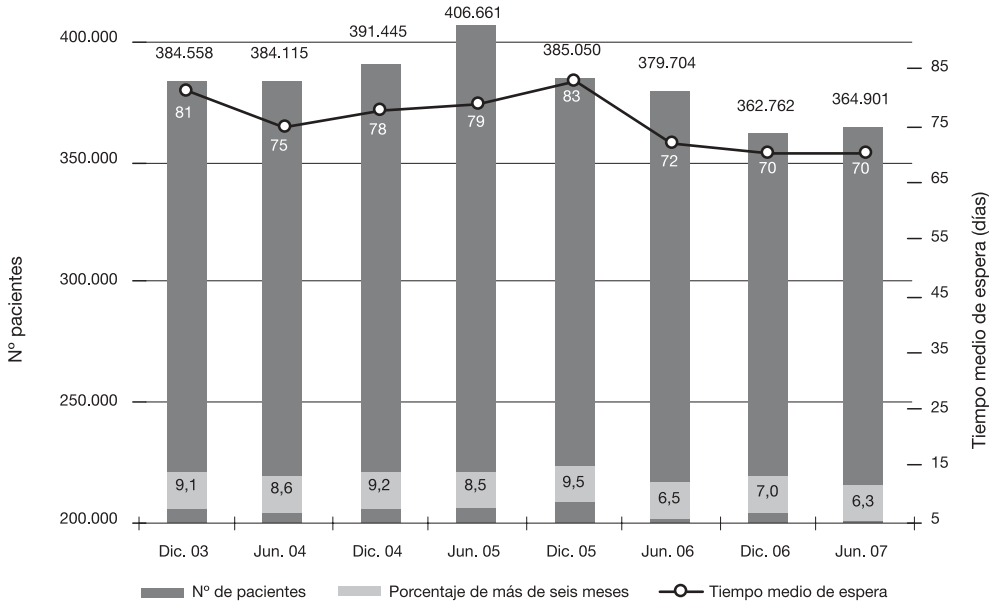
[183] Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro sanitario 2007*.

[184] Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se Establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

GRÁFICO III-23

LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA DEL SNS

(Pacientes en espera estructural, tiempo medio de espera y porcentaje de más de seis meses entre diciembre de 2003 y junio de 2007)



Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007*.

En las listas de espera quirúrgica[185] a junio de 2007 el tiempo medio de espera de estos pacientes se mantenía en 70 días, igual que en el anterior informe, correspondiente a diciembre de 2006. Esto significa que la espera se ha reducido en dos días respecto al mismo corte del año anterior (junio 2006). Un 6 por 100 de los pacientes llevaban esperando más de 6 meses (gráfico III-23).

Pese a que en el primer semestre de 2007 el número de entradas en la lista de espera creció un 3,8 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior, el número de intervenciones lo hizo a un ritmo muy superior (6,5 por 100), con 36.553 operaciones más que en el primer semestre de 2006. Estos datos dan cuenta de la necesi-

[185] Instituto de Información Sanitaria del Sistema de Información de listas de espera del SNS, 2007.

CUADRO III-25

SITUACIÓN DE LA LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA EN EL SNS DATOS A 30 DE JUNIO DE 2007

(Distribución por especialidades)

Especialidades	Total pacientes en espera estructural (*)	Dif. con junio-06	Tasa por 1000 habitantes	Porcentaje más de 6 meses	Tiempo medio de espera (días) (**)	Dif. con junio-06
Cirugía general y de digestivo	69.208	–1.887	1,77	5,68	67	–6
Ginecología	21.820	–545	0,56	3,13	60	5
Oftalmología	76.479	–3.959	1,95	4,22	61	–1
ORL	28.607	–264	0,73	4,17	64	–3
Traumatología	96.655	–4.671	2,47	9,98	82	1
Urología	25.527	87	0,65	5,00	64	1
Cirugía cardiaca	2.357	240	0,06	4,84	69	4
Angiología /Cir. vascular	9.323	–1.092	0,24	5,37	71	–1
Cirugía maxilofacial	3.917	–1.382	0,10	7,56	85	–4
Cirugía pediátrica	8.875	–355	0,23	5,01	74	–3
Cirugía plástica	10.173	–370	0,26	9,12	89	–4
Cirugía torácica	933	29	0,021	0,18	76	–10
Neurocirugía	5.610	–164	0,14	8,15	91	0
Dermatología	5.418	–470	0,14	0,15	39	–2
Total	**364.901**	**–14.803**	**9,33**	**6,25**	**70**	**–2**

(*) Los datos de un Servicio de Salud han sido estimados a partir de los procesos seleccionados/ Faltan datos de una comunidad autónoma.

(**) Faltan datos de dos Servicios de Salud.

Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007.*

dad de mejorar la respuesta del sistema sanitario, en paralelo al incremento de la demanda.

Por especialidades quirúrgicas, en los datos disponibles a diciembre de 2007 se puede observar una disminución respecto al año 2006 considerable en el número de pacientes en espera estructural en las especialidades de traumatología, oftalmología y cirugía general y de digestivo, aunque sólo se ha producido una disminución en el tiempo medio de espera destacable en el caso de la cirugía general y de digestivo (cuadro III-25).

Sin embargo, aunque existe cierta mejora respecto al año 2006, los datos muestran que aún existe un desajuste entre el aumento de la población y el aumento de los recursos, puesto que el tiempo medio de espera es de más de dos meses, y el 6,25 por 100 tiene que esperar más de seis meses.

CUADRO III-26

SITUACIÓN DE LA LISTA DE ESPERA DE CONSULTAS EXTERNAS EN EL SNS DATOS A 30 DE JUNIO DE 2007

(Total primeras consultas y especialidades básicas)

Especialidades	Núm pacientes pendientes por 1.000 habitantes	Tiempo medio de espera (días)	Porcentaje con fecha asignada a más de 60 días
Ginecología	4,9	70	42,8
Oftalmología	8,1	61	38,1
Traumatología	5,4	44	22,9
Dermatología	4,4	42	23,6
ORL	2,2	32	16,1
Neurología	1,4	46	36,4
C. gral y A. digestivo	1,4	32	14,4
Urología	1,5	46	28,7
Digestivo	1,5	42	22,1
Cardiología	1,4	47	30,9
Total	**37,7**	**53**	**31,4**

Porcentaje de especialidades básicas sobre el total Consultas Externas 86 por 100.

Nota: Número de pacientes pendientes por 1000 habitantes: la población de referencia es la de tarjeta sanitaria de acuerdo con las cifras de la base de datos de Tarjeta Sanitaria del Sistema Nacional de salud.

Fuente: Instituto de Información Sanitaria, *Sistemas de Información de listas de espera del SNS, 2007.*

Lista de espera por especialidades y procesos

En julio de 2007 se han publicado los primeros datos de listas de espera por especialidades del Consejo Interterritorial, aunque los datos que han salido son a nivel nacional, sin detalles por comunidades autónomas, y sólo para especialidades.

A 30 de junio de 2007, 38 personas de cada 1.000 que aguardaban consulta con un especialista tuvieron 53 días de tiempo medio de espera, aunque este indicador no es muy bueno debido a la gran dispersión de los datos.

Los datos disponibles en junio de 2007 señalan una tasa comparativamente mayor de pacientes pendientes por 1.000 habitantes en la espera para las consultas de las especialidades de ginecología, oftalmología y traumatología (cuadro III-26). Las especialidades con mayor espera para consulta son ginecología (70 días) y oftalmología (61 días), ambas por encima del tiempo medio de espera de todas las consultas de especialistas (53 días). Más del 30 por 100 (31,4 por 100) tiene fecha asignada a más de sesenta días de espera.

La falta de homogeneidad de los datos, su escaso nivel de desagregación y su dispersión dificultan la interpretación de estos indicadores. Las garantías establecidas en la normativa autonómica respecto a los tiempos de espera así como la información disponible sobre su grado de cumplimiento es muy desigual en las comunidades autónomas.

Listas de espera de pruebas diagnósticas

Como ya se ha mencionado, se tiene menos información sobre otros componentes del proceso de atención sanitaria, como la espera desde que se produce la derivación de atención primaria a atención especializada, y sobre todo la espera para la realización de pruebas diagnósticas (ya que no existen datos oficiales sobre listas de espera para éstas últimas). No obstante, los gobiernos autonómicos que han desarrollado mediante decreto una normativa sobre garantía de tiempos de espera para consulta especialista y pruebas diagnósticas (diez comunidades autónomas hasta el momento[186]) fijan, habitualmente cada año, los procedimientos y plazos máximos para cada una de las especialidades y para las pruebas diagnósticas.

En la mayoría de las comunidades autónomas los días de espera para las pruebas diagnósticas suelen reducirse a la mitad respecto a los días de espera para consulta al especialista (60 días para consulta al especialista y 30 días para las pruebas diagnósticas). Sin embargo, estos plazos de espera no se cumplen en la mayoría de los casos, siendo superior el tiempo real de espera medio para pruebas diagnósticas.

La necesidad de mejorar la gestión de este nivel de atención requiere, entre otras medidas, una mayor coordinación con la atención primaria así como una adecuada planificación de los recursos materiales y humanos

Necesidad de médicos especialistas

Durante el año 2007 el Ministerio de Sanidad y Consumo ha realizado un estudio sobre la necesidad de especialistas, a tenor del debate que empezaba a surgir en torno a la necesidad de un mayor número de facultativos en especialidades básicas. Parece que existe una inadecuación entre la oferta de las Facultades de Medicina y la demanda de determinados especialistas (faltan especialistas en neurocirugía, pediatría, geriatría, entre otras especialidades). El reto de ajustar oferta y

[186] Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia.

demanda de médicos implica tomar decisiones correctas en el momento adecuado sobre el número de plazas de formación de especialistas, normativa sobre retención y retiro de los médicos en ejercicio, movilidad geográfica, asegurar una composición razonable por especialidades y una distribución geográfica equilibrada, y tomar las decisiones sobre las condiciones de trabajo y sobre los métodos de remuneración y formación continua. La dificultad intrínseca de estas tareas se agrava por las tensiones propias del proceso de la descentralización.

La oferta de plazas de formación especializada (MIR) publicada por el Ministerio de Sanidad y Consumo en septiembre de 2007 supone un ligero incremento en el número de plazas respecto a la convocatoria anterior. De ellas, 6.883 son oferta para médicos, farmacéuticos, químicos, biólogos, bioquímicos, psicólogos y radiofísicos («convocatoria general»): 6.661 corresponden al sistema formativo de residencia, lo que supone un 7,9 por 100 más que en la anterior convocatoria y 192 plazas se ofertan en régimen de alumnado (8 menos que en la convocatoria anterior); a esta cifra se añadirá la oferta correspondiente a la especialidad de Medicina del Trabajo (publicada en febrero de 2008).

En España hay 203.019 médicos colegiados (de ellos un 43 por 100 son mujeres)[187]. Por edades más de la mitad (casi un 59 por 100) tienen más de 45 años. Estos médicos de avanzada edad empezarán a jubilarse aproximadamente dentro de 15 años (suponiendo que todos ellos estén ahora en activo). Por otra parte, las 29 Facultades de Medicina existentes en España, en el curso 2005-2006 tenían 28.954 alumnos (de éstos habían ingresado al primer curso 4.711 y se habían licenciado como médicos 4.060). Si estas cifras se mantienen, en 15 años habrá 60.900 nuevos médicos (especulando que cada año existan el mismo número de plazas y de inscritos); según estimaciones de la Organización Medica Colegial (OMC), teniendo en cuenta la movilidad del sector facultativo y los flujos migratorios en la profesión médica, en quince años el volumen de médicos cubriría solamente la mitad de la demanda. El problema de la necesidad de médicos no es sólo el volumen total de déficit de médicos, sino también el déficit por especialidades (especialmente en traumatología y otras especialidades más necesitadas como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población).

[187] OMC (Organización Médica Colegial).

Salud pública

Como viene ocurriendo desde hace años, en materia de salud pública ha habido varias iniciativas reseñables en 2007. También se han dado a conocer los resultados de las medidas adoptadas en años anteriores, como el Plan nacional sobre drogas, la Ley de prevención del consumo de tabaco o el Plan de prevención de la obesidad (NAOS). Otras medidas anunciadas, como la Ley de Prevención de consumo de alcohol, no han conseguido salir adelante.

Plan de acción sobre drogas

Los objetivos generales que se ha planteado el Plan de acción sobre drogas 2005-2008, que promueve el Ministerio de Sanidad y Consumo, para responder a la situación actual en España, son disminuir la extensión del consumo de drogas, invirtiendo la tendencia al aumento cuando exista, aumentar la percepción del riesgo ante el consumo, retrasar la edad de inicio del consumo y mejorar la atención a los consumidores, reforzando los sistemas de detección e intervención precoz, adaptando los recursos asistenciales a los nuevos patrones y apoyando la atención integral a las personas con problemas de drogodependencia.

Este Plan de acción considera la drogodependencia, desde una perspectiva global, como un problema que requiere respuestas políticas intersectoriales, de carácter transversal. Establece medidas de carácter general, que se aplican a todo el ámbito de las drogodependencias, en el área de la reducción de la demanda y también en el área del control de la oferta. Es una respuesta general, que no excluye, como es natural, las acciones puntuales que sean necesarias para responder a situaciones emergentes, reforzando específicamente alguna de sus medidas.

El alto porcentaje de adolescentes que consumen cannabis, así como la tendencia creciente en el consumo de cocaína en polvo, que tanto el análisis de las series temporales de las Encuestas EDADES y ESTUDES, como las conclusiones de otros estudios e investigaciones han puesto de manifiesto, aconseja adoptar medidas específicas dirigidas fundamentalmente a disminuir el número de consumidores, aumentar la percepción de riesgo asociado al consumo y retrasar la edad de inicio en el consumo. En la Encuesta Domiciliaria sobre Abuso de Drogas en España, (EDADES, 2005-20006) por primera vez desde 1999, se observa un aumento de la percepción del

CUADRO III-27
CONSUMO DE DROGAS (%)

Drogas	De 15 a 64 años			De 14 a18 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Cannabis	11,2	15,7	6,6	39,8	31,6	28,2
Éxtasis	1,2	1,8	0,6	2,4	3,3	1,6
Alucinógenos	0,7	1,1	0,4	2,8	4,1	1,6
Anfetaminas	1,0	1,4	0,5	2,6	3,3	2,0
Cocaína	3,0	4,6	1,3	4,1	3,3	3,1
Heroína	0,1	0,2	0,1	0,8	1,2	0,3

Fuente: Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud. Ministerio de Sanidad y Consumo. *«Encuesta domiciliaria sobre abuso de drogas en España (EDADES)», 2005.*

riesgo para cannabis, alcohol y tabaco en todos los tipos de frecuencia de consumo (cuadro III-27). Y aunque también se observa que el consumo de cocaína base *(crack)* se encuentra estabilizado a niveles muy bajos, conviene adoptar también medidas sobre el particular.

Para ello, la Delegación del Gobierno para el Plan nacional sobre drogas ha elaborado, a partir del marco del Plan de acción sobre drogas 2005-2008, un Programa de actuación frente a la cocaína, para el periodo 2007-2010, cuyas líneas generales han sido debatidas por la Comisión Interautonómica del Plan nacional sobre drogas.

Consumo de alcohol

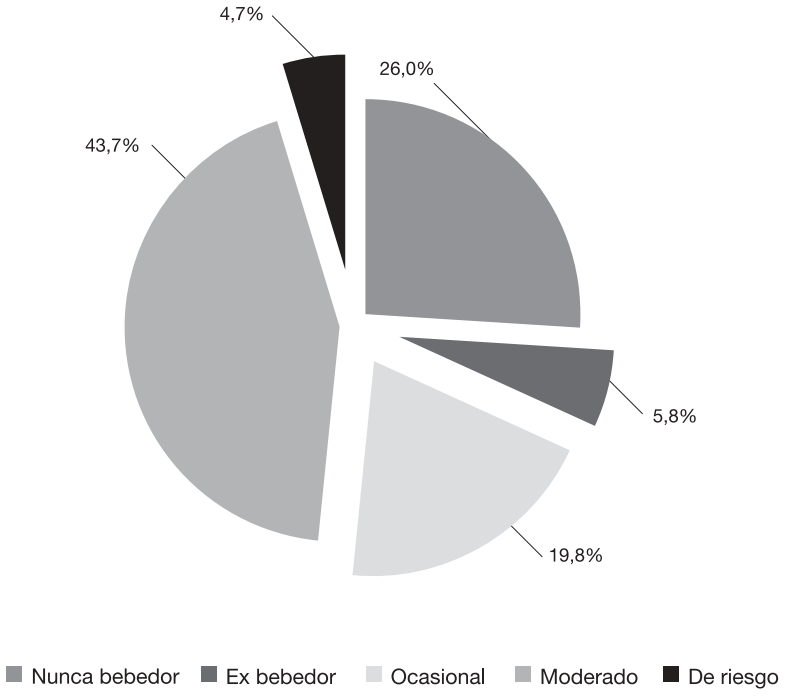
El consumo de alcohol sigue siendo un problema fundamental en muchos ámbitos. Así como la sensibilidad hacia las drogas «duras» ha ido en aumento, no ha ocurrido en igual medida con la noción de los riesgos asociados al consumo de alcohol, especialmente entre los jóvenes, por lo que resultan de particular interés las iniciativas públicas orientadas a la prevención y tratamiento de los problemas de salud derivados del consumo abusivo de alcohol.

España es uno de los países desarrollados donde con mayor frecuencia y en mayor cantidad se consumen bebidas alcohólicas. El consumo de alcohol forma parte de costumbres y modos de relación social fuertemente arraigados, existiendo hacia su consumo y los problemas que genera una mayor tolerancia que con otras sustancias nocivas. Aunque en los últimos años de manera global no parece que haya aumentado el consumo de alcohol, las cifras de consumo son lo

GRÁFICO III-24

CONSUMO DE ALCOHOL

(Población de 16 y más años)



Fuente: *Encuesta Nacional de Salud.* INE, 2008 (datos del año 2006).

suficientemente elevadas para que merezcan especial atención. En España el consumo de alcohol de manera habitual (bebedor moderado y de riesgo) es del 48,4 por 100. El 13 por 100 de la población en España consume alcohol todos los días, y casi el 5 por 100 son bebedores de riesgo. El 5,4 por 100 de la población adulta tiene problemas relacionados con el alcohol, y la mortalidad relacionada con el alcohol se sitúa en el 6 por 100 (gráfico III-24).

Los efectos negativos del consumo de alcohol pueden manifestarse a corto plazo a través de accidentes de tráfico, accidentes laborales, embriagueces, actos violentos, etc. En este sentido, los accidentes de tráfico suponen la primera causa de mortalidad entre los jóvenes de 18 a 25 años y se estima que entre el 30 por 100 y el 50 por 100 de los accidentes mortales y entre el 15 y 35 por 100

de los producidos con heridos graves están relacionados con el alcohol.

Además, el consumo de alcohol de manera continuada a lo largo de los años puede dar lugar a múltiples problemas tanto de tipo físico como psíquico. Los problemas de tipo físico más comunes que puede ocasionar son trastornos gástricos, problemas hepáticos (hepatitis, cirrosis, cáncer...), hipertensión arterial, problemas cardiovasculares, neurológicos y musculares.

Consumo de tabaco

El consumo de tabaco se reconoce internacionalmente como uno de los factores más influyentes en la mortalidad y la morbilidad de la población. El consumo abusivo de tabaco genera una alta tasa de morbilidad y se le relaciona con más de 25 enfermedades.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2006, entre 1993 y 2006 el porcentaje de fumadores habituales ha pasado del 36,2 por 100 al 30 por 100 de la población con 18 o más años, reducción que se debe, entre otras, a las medidas sanitarias legislativas tomadas con la Ley de Prevención del consumo de tabaco que entró en vigor en enero de 2005. A raíz de la entrada en vigor de dicha Ley, se observa un descenso neto de la prevalencia de fumadores diarios (de 36,7 por 100 en 2003 a 32,8 por 100 en 2005-2006). Además este descenso viene acompañado de un aumento de la percepción del riesgo de fumar.

Estrategia de prevención de la obesidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la obesidad y el sobrepeso han alcanzado caracteres de epidemia a nivel mundial. Más de mil millones de personas adultas tienen sobrepeso y, de ellas, al menos 300 millones son obesas.

En España, entre 1993 y 2006[188], el porcentaje de personas adultas con obesidad ha pasado de 9,1 a 15,3 por 100, es decir, teniendo en cuenta la evolución de la población entre dichos años, habría pasado de 3,6 a 6,8 millones de personas. La obesidad es más frecuente en mujeres (17,5 por 100) que en varones (13,2 por 100). También se ha observado que la prevalencia de obesidad crece conforme aumenta la edad de las personas, alcanzando cifras del 21,6

[188] Encuesta Nacional de Salud 2006, Ministerio de Sanidad y Consumo.

por 100 y 33,9 por 100 en varones y mujeres de más de 55 años respectivamente.

El aumento rápido y manifiesto de la prevalencia de obesidad experimentado en las dos o tres últimas décadas no puede ser atribuido a causas genéticas. Aunque los factores hereditarios son importantes, el genoma humano no ha cambiado en tan poco espacio de tiempo. De ahí que los factores ambientales o del entorno jueguen un papel primordial en el desarrollo de esta epidemia mundial de obesidad, creando el llamado «ambiente obesogénico», caracterizado por la abundancia de alimentos y el sedentarismo. Las pautas nutricionales poco adecuadas se dan con más frecuencia entre la población joven y activa, perteneciente a los hogares con menos ingresos.

Más preocupante es el fenómeno de obesidad en la población infantil y juvenil (2-24 años), situada ya en el 13,17 por 100. En este grupo de edad la prevalencia de obesidad es superior en varones (14,78 por 100) que en mujeres (13,28 por 100). Las mayores cifras se detectan en la prepubertad y, en concreto, en el grupo de edad de 6 a 12 años, con una prevalencia del 16,1 por 100. Así, entre los niños españoles de 10 años la prevalencia de obesidad es sólo superada en Europa por los niños de Italia, Malta y Grecia (cuadro III-28).

En el año 2005 la estrategia NAOS surge como respuesta a la petición formulada por la OMS a los Estados miembros para que adapten la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud a su propio entorno sociocultural. Coordinados por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y la Dirección General de Salud Pública, representantes de diferentes sectores tomaron parte en un proceso consultivo abierto que duró 12 meses. A partir de su objetivo fundamental de mentalizar a la población para que adopte una actitud de prevención y control de la obesidad y la mantenga a lo largo de toda su vida, NAOS incluye recomendaciones para actuar en cuatro ámbitos: el familiar y comunitario, el escolar, el empresarial y el sanitario. En el primero de los niveles referidos la acción se centra en la divulgación y en la realización de campañas en medios, y en la producción y distribución de materiales que sirvan para promover mejores hábitos alimenticios y un estilo de vida activo entre niños y adolescentes. A nivel escolar, las

CUADRO III-28
ÍNDICES DE OBESIDAD EN ESPAÑA (2006)

Sexo y edad	Peso normal (18,5-24,9)	Sobrepeso (25-19,9)	Obesidad (>=30)
Ambos sexos			
Total	45,50	37,43	15,25
De 2 a 17 años	72,40	18,48	9,13
De 18 a 24 años	70,26	18,37	4,94
De 25 a 44 años	54,20	32,60	11,39
De 45 a 64 años	35,05	44,43	19,89
De 65 y más años	27,02	48,90	23,02
Varones			
Total	39,43	44,42	15,54
De 2 a 17 años	70,94	19,67	9,39
De 18 a 24 años	69,24	22,32	5,39
De 25 a 44 años	44,47	42,36	12,89
De 45 a 64 años	27,40	50,88	21,42
De 65 y más años	26,99	53,53	19,03
Mujeres			
Total	51,73	30,27	14,95
De 2 a 17 años	73,91	17,24	8,86
De 18 a 24 años	71,41	13,90	4,42
De 25 a 44 años	64,63	22,13	9,77
De 45 a 64 años	42,81	37,88	18,35
De 65 y más años	27,06	44,86	26,50

Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud, 2006*. Ministerio de Sanidad y Consumo.

acciones tratan la inclusión de conocimientos y habilidades relacionadas con la dieta, la nutrición y la actividad física en el currículum académico; la instauración de estándares en los menús de los comedores escolares; y los productos que se venden en las máquinas expendedoras, así como la localización y publicidad en las mismas.

Gasto sanitario

La sanidad pública en España ha pasado por distintas etapas en las últimas décadas: una primera expansiva, entre 1970 y 1990, en la que el gasto sanitario público en relación al PIB se dobló ampliamente pasando del 2,4 por 100 al 5,4 por 100; y una segunda etapa de estancamiento entre 1990 y 2000, seguida de un ligero incremento progre-

sivo a partir de 2003 (del 5,5 por 100 en 2003 al 5,9 por 100 del PIB en 2005). La suma del gasto sanitario público y privado en 2005 alcanzó el 8,2 por 100 del PIB, proporción inferior a la media de los países de la OCDE (9 por 100).

También el gasto sanitario público anual per cápita en España de 1.609 dólares se situaba en 2005 lejos de la media de la OCDE (1.999 dólares per cápita por año).

De 2005 a 2006 se ha producido un incremento en más de 5.000 millones de euros en gasto sanitario público, lo que supone una tasa de variación anual de 9,9 por 100. Dentro del gasto sanitario público en 2006 hay tres sectores que absorben el 90 por 100 del presupuesto: los servicios hospitalarios y especializados (54,2 por 100 del gasto), farmacia (20,3 por 100), y atención primaria (15,4 por 100) (cuadro III-29).

Por tanto, características del sistema español siguen siendo la preponderancia en el conjunto del gasto de la atención hospitalaria y especializada y la farmacia, frente al menor peso de la atención primaria y la salud pública. La prevención en salud, a través del reforzamiento de estos dos últimos niveles de atención, se hace cada vez más necesaria en el contexto actual de constante innovación científica e incorporación de nuevas tecnologías y terapias, el incremento de la demanda asociada al mayor nivel educativo y al aumento del número de personas protegidas, así como el envejecimiento de la población, que plantean retos a la capacidad de respuesta del sistema.

Los últimos datos disponibles desagregados por comunidades autónomas del año 2005 señalan diferencias entre éstas en el gasto sanitario, gasto que, no obstante, habría que ponderar en función del índice de envejecimiento de cada comunidad autónoma. Se ha producido un ligero incremento en la cantidad de gasto en sanidad pública. Teniendo como gasto medio en España 1.159 euros por habitante al año (datos de 2005), cabe destacar que comunidades autónomas como La Rioja, Cantabria, y Navarra se sitúan muy por encima de ese gasto medio a nivel nacional. Mientras que se sitúan por debajo de la media comunidades autónomas como Valencia, Madrid y Andalucía (cuadro III-30).

CUADRO III-29

GASTO PÚBLICO EN SANIDAD, 2002-2006

	Miles de euros corrientes / Porcentaje sobre el total					Variación anual				
	2002	**2003**	**2004***	**2005***	**2006(*)**	**03/02**	**04/03**	**05/04**	**06/05**	**TAM**
Servicios hospitalarios y especializados	20.372.698 52,8	22.765.031 53,0	24.752.004 53,4	27.391.475 54,1	30.142.742 54,2	11,7	8,7	10,7	10,0	10,3
Servicios primarios de salud	5.906.098 15,3	6.675.103 15,5	7.180.925 15,5	7.699.277 15,2	8.581.793 15,4	13,0	7,6	7,2	11,5	9,8
Servicios de salud pública	571.961 1,5	492.739 1,1	573.527 1,2	625.003 1,2	707.423 1,3	-13,9	16,4	9,0	13,2	5,5
Servicios colectivos de salud	1.166.265 3,0	1.257.929 2,9	1.229.285 2,7	1.383.010 2,7	1.580.109 2,8	7,9	-2,3	12,5	14,3	7,9
Farmacia	8.422.724 21,8	9.440.110 22,0	10.091.139 21,8	10.715.538 21,2	11.305.072 20,3	12,1	6,9	6,2	5,5	7,6
Traslado, prótesis y ap. terapéuticos	624.064 1,6	688.141 1,6	778.179 1,7	793.367 1,6	851.562 1,5	10,3	13,1	2,0	7,3	8,1
Gasto de capital	1.499.235 3,9	1.637.838 3,8	1.744.237 3,8	1.982.880 3,9	2.412.437 4,3	9,2	6,5	13,7	21,7	12,6
Total consolidado	**38.563.045**	**42.956.889**	**46.349.298**	**50.590.549**	**55.581.138**	**11,4**	**7,9**	**9,2**	**9,9**	**9,6**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (Datos provisionales de 2006).

CUADRO III-30

GASTO ANUAL CONSOLIDADO EN SANIDAD PÚBLICA POR HABITANTE, 2000-2005

CCAA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalucía	765,9	790,7	837,1	903,3	972,6	1.020,0
Aragón	823,7	898,8	954,6	1.068,9	1.168,0	1.209,3
Asturias	809,8	872,4	946,3	1.061,4	1.136,4	1.204,5
Baleares	635,0	679,1	785,8	876,6	950,4	1.120,8
Canarias	819,7	840,1	909,8	999,5	1.045,6	1.146,6
Cantabria	833,4	921,5	1.014,0	1.162,9	1.243,1	1.330,7
Castilla y León	787,2	839,8	897,7	1.029,1	1.093,4	1.177,5
Castilla-La Mancha	721,3	774,4	879,2	936,4	922,8	1.156,7
Cataluña	776,9	816,9	869,3	958,0	998,0	1.058,0
Comunidad Valenciana	750,5	790,0	845,6	933,6	989,2	1.029,4
Extremadura	786,1	826,0	969,3	1.059,6	1.121,9	1.199,0
Galicia	796,9	864,1	901,7	980,4	1.087,7	1.121,9
Madrid	751,7	788,3	829,7	869,9	980,1	1.026,2
Murcia	768,3	806,5	860,6	951,5	1.037,4	1.113,7
Navarra	932,9	960,6	1.014,0	1.088,9	1.167,0	1.204,5
País Vasco	835,8	894,4	957,3	1.027,5	1.095,1	1.195,3
Rioja, La	791,4	833,6	910,2	994,1	1.111,6	1.227,6
Ceuta	800,0	839,0	908,8	1.019,5	1.123,9	1.181,6
Melilla	955,5	1.010,9	1.048,8	1.131,3	1.278,3	1.464,8
Media nacional	791,2	838,5	907,7	996,5	1.071,9	1.159,1

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, 2008.

Política del uso racional del medicamento

El incremento de la población atendida, unido al envejecimiento de la población, producen un aumento en la demanda de medicamentos, que se ha intentado contrarrestar, fundamentalmente respecto a sus consecuencias en el gasto sanitario, con las sucesivas medidas adoptadas en el marco de la política de uso racional del medicamento. Entre ellas, cabe destacar la puesta en marcha del Sistema de Precios de Referencia, modificado en

CUADRO III-31
GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO

	Febrero 2007-enero 2008	Febrero 2006-enero 2007	% Variación 2008/07
Gasto (millones de euros)	11.252	10.730	4,86%
Recetas (millones)	848	803,6	5,52%
Precio medio (euros)	13,27	13,35	–0,62%

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

marzo de 2007, que desde su creación ha venido acompañando a la contención del gasto farmacéutico y al incremento de la prescripción por principio activo y el consumo de medicamentos genéricos.

Los datos del Ministerio de Sanidad y Consumo correspondientes a enero de 2008 muestran un crecimiento interanual del gasto farmacéutico público en España del 4,86 por 100. Este incremento es atribuible fundamentalmente al aumento del número de recetas del 5,52 por 100, puesto que el gasto medio por receta se ha reducido el –0,62 por 100 (cuadro III-31).

Se confirma así la contención del crecimiento interanual del gasto farmacéutico como resultado de las medidas acordadas en los últimos años en el marco de la política de uso racional del medicamento. Entre otros aspectos, el hecho de que los medicamentos genéricos (que crecen a un ritmo superior al 25 por 100 anual, sólo superado por Dinamarca, Reino Unido y Alemania) y la prescripción por principio activo hayan pasado a ser habituales en la práctica cotidiana, dan fe del cambio experimentado en pocos años en el ámbito del uso racional del medicamento. Ello redunda en una mejor accesibilidad de los usuarios a los medicamentos a menor coste, y en un ahorro en los productos farmacéuticos para el SNS (cuadro III-32).

CUADRO III-32

INCREMENTO ANUAL DE GASTO FARMACEÚTICO

(Variación Interanual en %)

CCAA	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	8,4	10,3	6,1	2,9	4,6	5,2
Aragón	11,1	10,8	6,6	6,2	6,4	6
Asturias	10	26,4	–5,9	4,9	6	4,7
Baleares	11,7	13,2	8,1	7,2	4,9	6
Canarias	10,9	15,9	8,4	8,4	6,8	5,2
Cantabria	9,7	11,5	8	5,7	6,3	6
Castilla-La Mancha	11	15,1	4,7	6,4	6,6	6,2
Castilla y León	10,3	12,7	7,1	5,5	4,8	5,2
Cataluña	9,5	12,3	4,6	4,3	4,6	2,8
Extremadura	10,6	11,8	6,2	5,2	5,9	5,1
Galicia	9	10,3	5	6,6	6,3	4,1
La Rioja	10	12,3	7,6	7,4	6,8	5,7
Madrid	12,2	13,3	7,1	6,5	7,3	6,9
Murcia	12	14,7	10,6	8,7	7,7	8,2
Navarra	12,8	12,3	6,2	6,7	6,4	4,7
País Vasco	6,6	9,5	6,4	7,8	5,8	4,2
C. Valenciana	9,9	13,2	7,6	7	6,7	6,7
Ceuta	11,9	12,8	10	8,1	5,5	
Melilla	14,5	15,4	9	8,9	7,1	
Total nacional	**9,9**	**12,16**	**6,4**	**5,7**	**5,8**	**5,2**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

7. PROTECCIÓN SOCIAL

7.1. Tendencias en protección social

El Consejo Europeo de marzo de 2007 subrayó que la Agenda de Lisboa debía reflejar mejor los objetivos sociales comunes de la Unión Europea. Cabe recordar que desde hace algunos años, la Unión Europea está propiciando una nueva visión social sobre cómo promover mejor el bienestar, centrándose en aumentar la igualdad de oportunidades, mejorar el acceso a los servicios públicos y la solidaridad, fomentando la cohesión y la inclusión social activa. El Comité de protección social mandató a un grupo de trabajo para que identificara ejemplos de interacción positiva entre los objetivos sociales comunes y los objetivos de mayor crecimiento económico y más y

mejores empleos. En cuanto a la aplicación del método abierto de coordinación en políticas sociales (MAC), en 2007 no correspondía entregar informes sobre las Estrategias nacionales de inclusión social, pensiones, sanidad y cuidados de larga duración conforme al nuevo método integrado. En cambio, se han centrado los esfuerzos en el análisis de varios aspectos concretos que se consideraron prioritarios: las medidas contra la pobreza infantil, la reducción de desigualdades sanitarias y los cuidados de larga duración (lo que comprende la atención a las situaciones de dependencia)[189].

Situación y tendencias claves en España, en perspectiva comparada

Como desafíos futuros para España, la propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social para 2008 destaca la buena situación financiera de la Seguridad Social, la mejora de la tasa de empleo de las mujeres; el ostentar una de las edades efectivas de salida del mercado laboral más altas de la Unión Europea (62,2 cuando la media de la Unión era de 60,7 años), así como una de las esperanzas de vida sana más largas (66,8 hombres y 70,2 mujeres). Como debilidades, señala cómo pese a la aceleración registrada por el crecimiento económico en los últimos años, no se registran mejoras significativas por lo que respecta al número de personas en riesgo de pobreza; España sigue estando muy por debajo de la media de la Unión Europea en lo relativo a gasto social como porcentaje del PIB (20 por 100 en comparación con el 27,3 por 100 de la Unión Europea en 2004) y tiene una de las tasas de abandono escolar más altas de la Unión Europea, especialmente entre los chicos. Como orientaciones de futuro el Informe destaca cuatro puntos fundamentales en los que incidir (recuadro III-8).

Gasto en protección social

En el ámbito de la Unión Europea, el esfuerzo realizado por los Estados miembros en protección social, medido a través de la participación de los gastos de protección social sobre el PIB, muestra un ligero incremento en los últimos años, aunque con una tendencia al estancamiento. Así, en el conjunto de la UE-15, el gasto total en protección social se situaba en 2005 —último año del que se dispone información—, en el 27,8 por 100 del PIB, solo tres décimas por encima del registro de 1997. En el caso de España no se aprecia ninguna variación entre ambos ejercicios, aunque no así en los años más

[189] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008,* COM (2008) 42 final.

RECUADRO III-8

INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 2008

Recomendaciones para España

- Romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, en particular reduciendo la elevada tasa de abandono escolar. Aunque la nueva Ley de Educación se propone abordar esta cuestión, la consecución del objetivo previsto para 2010 (reducir el abandono escolar a la mitad, es decir, situarse en el 15 por 100) requerirá esfuerzos continuados y globales.
- Redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de grupos vulnerables, como los inmigrantes y los jóvenes, y de las mujeres, reduciendo desigualdades persistentes en materia de ingresos, acceso a la educación e integración laboral, y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.
- Facilitar un mayor nivel de participación, especialmente de las mujeres y los trabajadores mayores, en el mercado laboral, lo que contribuiría a asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones.
- Abordar las diferencias regionales en la prestación sanitaria, reducir las listas de espera y fomentar la prestación de cuidados de larga duración, y mejorar la eficacia, especialmente estimulando el uso e implantación de la atención primaria y una utilización racional de los servicios, la tecnología y los medicamentos.

Fuente: Comisión Europea, COM (2008) 42 final, 30.01.2008.

recientes, en los que el avance anual del gasto dedicado a la protección social en porcentaje del PIB ha sido algo superior al de la media europea. En cualquier caso, en el año 2005 representaba el 20,8 por 100 del PIB, siete puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-15 y a 6,6 puntos de distancia de la UE-25 (gráfico III-25).

En términos de gasto en protección social por habitante, las diferencias con la media europea son también notables, además de crecientes en el tiempo. De este modo, mientras que en el año 2005 el gasto dedicado por España a protección social se situaba en términos de paridad de poder adquisitivo[190] en 4.776 unidades, en la UE-15 ascendía a 7.005 y a 6.367 en la UE-25. Además, las diferencias han ido aumentando a lo largo del tiempo, pasando de un diferencial de gasto con la UE-15 de 1.980 unidades en el año 1997, a 2.130 en 2001 y 2.229 en 2005.

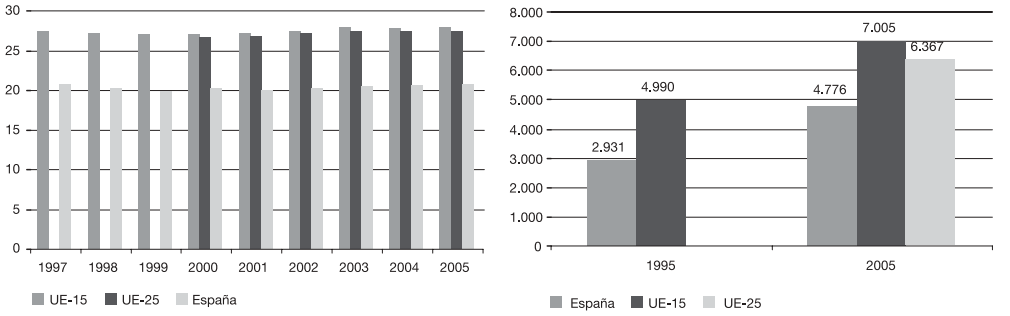
Atendiendo a la distribución del gasto en protección social por funciones, la mayor proporción del mismo en la Unión Europea corresponde a la vejez, con un peso sobre el total del 41,4 por 100, o lo que es lo mismo, el 10,9 por 100 del PIB en 2005. En el

[190] En el año 2005, 1 PPA equivalía a 0,9134 euros en España.

GRÁFICO III-25

INTENSIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1997-2005*

(Gasto en protección social en porcentaje del PIB y por habitante en términos SEEPROS. Paridades de poder adquisitivo)



* En 2005, datos estimados para la Unión Europea y provisionales para España.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

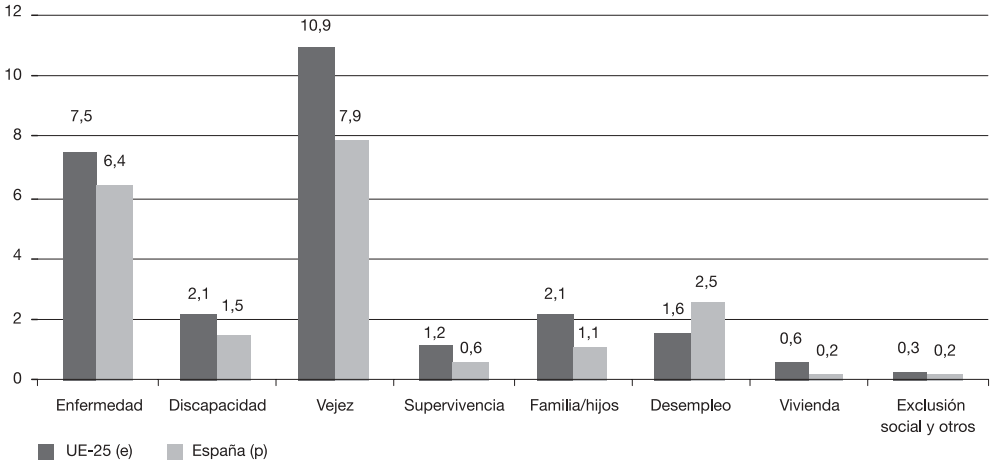
caso de España, la participación de esta función de gasto sobre el total ha venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social. Del mismo modo, su participación sobre el PIB ha pasado del 8,2 por 100 en el año 2000 al 7,9 por 100 en 2005 (gráfico III-26).

La siguiente función de gasto en importancia corresponde a la de enfermedad/asistencia sanitaria, que en el ámbito de la UE-25 representaba en 2005 el 7,4 por 100 del PIB, frente al 6,4 por 100 en España. Cabe señalar que mientras que en la UE-25, el gasto en enfermedad representa el 28,6 por 100 del gasto total en protección social, en el caso de España supone el 31,6 por 100, con una tendencia creciente en los últimos años.

La función de desempleo es la única partida de gasto en la que España supera la media europea, con un porcentaje que en 2005 se situaba en el 2,5 por 100 del PIB, frente al 1,6 por 100 de la UE-25. En épocas de adversa coyuntura económica el gasto en desempleo ha llegado a alcanzar valores significativos, como es el caso

GRÁFICO III-26

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005 (Gasto en porcentaje del PIB)



(e) Estimado.

(p) Provisional.

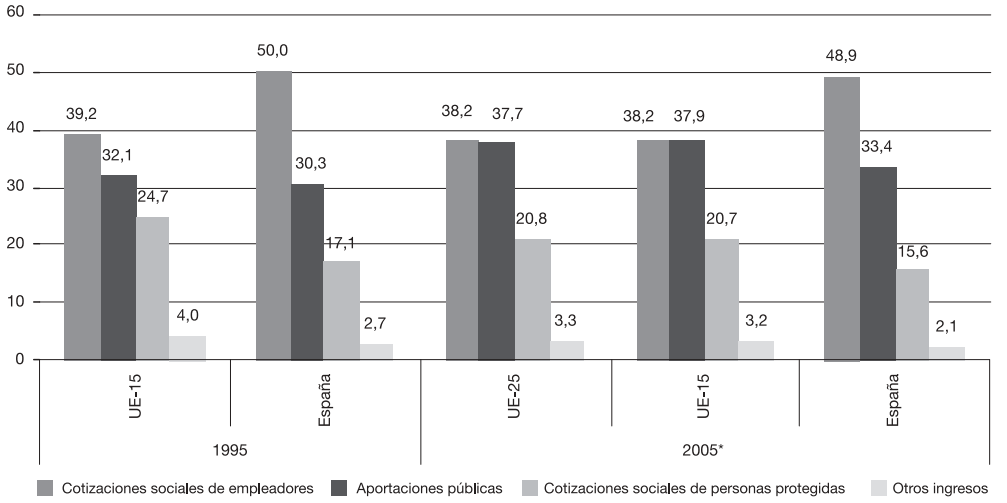
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

de la crisis de 1993, año en el que se situó en el 5,1 por 100 del PIB. En los años más recientes, se ha mantenido prácticamente invariable, explicando en gran medida la tendencia decreciente del gasto en protección social en España. Sin embargo, de cara al futuro, podría producirse un cambio en dicha tendencia, en un contexto como el actual, de deterioro de la actividad económica y del empleo.

Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial de un punto porcentual que mantiene España con la Unión Europea en materia de familia, si bien es previsible que disminuya en los próximos años como consecuencia de las medidas tomadas en España tendentes a incrementar la protección por hijo a cargo, y tras la creación de nuevas prestaciones en el ámbito de la Seguridad Social para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar y propiciar la igualdad entre hombres y mujeres.

GRÁFICO III-27

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ESPAÑA-UE, 1995-2005 (Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos PROS)



* Datos estimados para la Unión Europea y provisionales para España.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts.*

En lo que respecta a la distribución de los recursos destinados a financiar la protección social en función de su origen, las diferencias entre España y la media europea siguen siendo significativas (gráfico III-27). Así, mientras que en la UE-15 la aportación pública y la correspondiente a cotizaciones sociales de empleadores representan porcentajes muy similares, del 37,9 por 100 y 38,2 por 100 respectivamente, en España son las cotizaciones sociales las que suponen el mayor porcentaje, el 48,9 por 100, frente al 33,4 por 100 que representan las aportaciones del Estado, lo que responde a la preponderancia dentro del gasto social de prestaciones esencialmente contributivas, en especial vejez y desempleo. No obstante, en la última década ha tenido lugar un ligero descenso de la participación de las cotizaciones sociales de los empresarios a favor de las aportaciones públicas, las cuales han aumentado su peso, también como consecuencia de un menor porcentaje de cotizaciones sociales de personas protegidas y de otros ingresos.

7.2. Desarrollo del Pacto de Toledo

En el año 2007 se han abordado numerosas modificaciones de diversa intensidad sobre la normativa reguladora de la Seguridad Social, en el marco del ya consolidado proceso permanente de adaptación del sistema de protección social a los cambios sociales. La mayor parte de los cambios adoptados guardan coherencia con las orientaciones del Pacto de Toledo alcanzado en 1995 en el ámbito parlamentario, renovado y actualizado en 2003, como hilo conductor de las principales reformas abordadas en las últimas décadas. Y como viene siendo ya otra constante en los últimos años, el grueso de las reformas abordadas ha sido resultado del consenso alcanzado en el ámbito del diálogo social. Así, cabe destacar el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, como el origen de una de las principales novedades normativas que han visto la luz en 2007: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social (en adelante LMMSS), a cuyo contenido se dedicará una atención específica en el siguiente apartado. Junto a la anterior, también se han aprobado otras normas con importantes repercusiones en la esfera de la protección social.

Dos nuevas leyes se ocupan de sendos colectivos de profesionales por cuenta propia o autónomos, en el camino hacia la aproximación e integración de Regímenes especiales. En el primer caso, se trata de una norma específicamente dirigida a regular aspectos de Seguridad Social (en concreto, la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen especial agrario a partir del 1 de enero de 2008)[191].

En segundo lugar, cabe recordar que la nueva norma que regula de manera transversal el trabajo autónomo, a cuyo contenido se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria, incluye novedades de interés en lo relativo a la protección social de estos trabajadores[192, 193].

---

[191] Ley 18/2007, de 4 de julio, 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.

[192] Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

[193] Otra disposición de menor rango y alcance se ocupa de otro colectivo bajo el ámbito de cobertura de un Régimen especial, aunque en este caso no responde a ese objetivo de aproximación de regímenes sino a la protección social en situacio-

Al menos otras dos leyes introducen novedades muy significativas en la protección de las situaciones de maternidad, paternidad y cuidado de hijos: la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley 35/2007, de 5 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. El hecho de que en 2007 tanto estas dos últimas normas como otras modificaciones legales[194] hayan abordado cambios sustantivos en la protección social de las familias, justifican este año un apartado propio para el tratamiento de esta cuestión.

Por último, hay que mencionar la reforma de la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que se sometió al Dictamen preceptivo del CES, que no consiguió avanzar en su tramitación parlamentaria.

7.2.1. **La Ley de Medidas en materia de Seguridad Social**

De los compromisos contemplados por el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social aborda fundamentalmente aspectos que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial, y de la muerte y supervivencia. Al grueso de las medidas incorporadas en la Ley cuyo origen es claramente identificable con el contenido del referido Acuerdo se incorporaron, durante su tramitación parlamentaria, numerosas disposiciones de muy diversa índole[195], orientadas fundamentalmente

nes de especial urgencia y necesidad: el Real Decreto 869/2007, de 2 de julio, que regula la Concesión de prestaciones asistenciales en atención a las situaciones especiales derivadas del trabajo en la mar para trabajadores y beneficiarios del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y se establecen determinados servicios a los trabajadores del mar.

[194] Tanto la propia Ley 40/2007 como la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

[195] Concretamente, si el Proyecto comenzó su tramitación en las Cortes con 8 artículos, 5 disposiciones adicionales y 5 disposiciones finales, la Ley finalmente aprobada se compone de 9 artículos, 31 disposiciones adicionales, 6 disposiciones finales y 2 transitorias. Al margen de las modificaciones concretas que se señalan en el texto sobre la mejora de la acción protectora en las distintas prestaciones, duran-

hacia la mejora de la acción protectora de determinados colectivos y situaciones específicas. Todo ello conforma un texto normativo complejo, compuesto por una suma de modificaciones parciales que operan fundamentalmente sobre el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ya casi irreconocible si se compara con el texto aprobado por el Real Decreto Legislativo 17/1994, de 20 de junio.

Diversas medidas de este texto normativo —en particular en materia de jubilación e incapacidad permanente—, se orientan a reforzar la *contributividad* del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en su reconocimiento. Además, introduce diversas mejoras en la acción protectora del sistema, en clara plasmación del principio de *solidaridad y garantía de suficiencia* de las pensiones que inspiraron la duodécima recomendación del Pacto de Toledo. Asimismo, hay que destacar que con esta norma se profundiza en la línea ya iniciada de favorecer la *prolongación voluntaria de la vida laboral* más allá de la edad legal de jubilación, en coherencia con la décima recomendación del Pacto de Toledo. Y no menos importante es el esfuerzo de *modernización* del sistema de Seguridad Social que refleja la LMMSS, al abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a nuevas realidades sociodemográficas y familiares, tal y como apuntaban las recomendaciones adicionales del Pacto de Toledo en su actualización del año 2003[196].

Ello no obsta para señalar que no todos los objetivos anteriormente mencionados han salido igualmente reforzados en el texto legal finalmente aprobado por el Parlamento, en el que cabe apreciar un predominio de las disposiciones orientadas a la mejora de la

---

te la tramitación parlamentaria se incorporaron desde previsiones orientadas a la adaptación del contenido de la Ley al ámbito de los empleados y de los funcionarios públicos (DA 7 y 8, cómputo de periodos cotizados a montepíos de las AAPP de Navarra (DA 14), la relación laboral de los artistas de espectáculos públicos (DA 15), la edad de jubilación del colectivo de bomberos (DA 22), personal de aduanas (DA 26) o incluso la previsión de dispositivos de alerta en los aparcamientos y garajes que alerten al conductor de la presencia de peatones (DA 31).

[196] Dictamen 1/2007 del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social.

acción protectora del sistema y su modernización en relación a las dirigidas a reforzar la contributividad del sistema. En cuanto a las medidas dirigidas a la jubilación y la prolongación de la vida laboral, en la ley confluyen disposiciones de muy distinto signo, manteniéndose en lo fundamental los requisitos de acceso a la jubilación anticipada; haciéndose más restrictivos en el caso de la modalidad de jubilación parcial y mejorando claramente los incentivos anteriores, en el caso de los estímulos a la permanencia en el empleo más allá de los 65 años.

A efectos del futuro seguimiento y evaluación de los efectos de la Ley, resulta destacable el hecho de que la misma prevea la obligación del MTAS de remitir anualmente a las Cortes un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones.

En cuanto a las modificaciones concretas que aborda la Ley, atendiendo a las principales áreas objeto de modificación, cabría destacar las siguientes novedades:

Incapacidad temporal

Durante los últimos años se habían venido abordado diversas modificaciones en la tramitación y control de las situaciones de incapacidad temporal. La LMMSS aborda algunas modificaciones en el procedimiento de prórroga de esta prestación, al tiempo que mejora la protección dispensada en algunos supuestos, definiendo con mayor precisión las funciones de los servicios de salud y de las entidades que gestionan la prestación por incapacidad temporal en determinadas situaciones. Así, en los casos de alta médica emitida por el INSS una vez agotado el plazo máximo de duración de la IT, se establece un procedimiento para manifestar la disconformidad ante la inspección médica del servicio público de salud frente al alta médica formulada por la entidad gestora, considerándose prorrogada la situación de incapacidad temporal durante su tramitación.

Asimismo, se prevé la posibilidad de demorar la calificación de incapacidad permanente y prorrogar los efectos de la situación de incapacidad temporal por un periodo máximo de seis meses más en los supuestos en que, una vez transcurrido el plazo máxi-

mo de 18 meses de IT, la situación clínica del interesado lo hiciera aconsejable[197].

Se mejora la regulación de la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales (art. 222.1 LGSS), en los casos en que durante dicha situación se produce la extinción del contrato de trabajo, posibilitando que el interesado siga percibiendo la prestación por IT hasta el alta médica, pasando, si reúne los requisitos necesarios, a la situación de desempleo, sin que el periodo de IT consuma prestación de desempleo.

Finalmente, la DA 19 prevé que reglamentariamente se regulará el procedimiento administrativo de revisión, por el INSS y a instancia del interesado, de altas expedidas por entidades colaboradoras en casos de incapacidad temporal (aunque el texto legal no lo precise, se entiende que se refiere a IT derivada de contingencias profesionales, en consonancia con las competencias de estas entidades).

Incapacidad permanente y gran invalidez

En el ámbito de la incapacidad permanente y la gran invalidez, la LMMSS contempla una serie de modificaciones que, en conjunto, combinan el reforzamiento del principio de contributividad con el principio de adecuación y suficiencia de las prestaciones.

Entre las medidas orientadas a reforzar el principio de contributividad, figura el nuevo procedimiento de cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, que se aproxima al establecido para la pensión de jubilación, previéndose la aplicación del mismo porcentaje que en esta última en función de los años de cotización, considerándose a este respecto como cotizados los años que le resten al interesado, en la fecha del hecho causante, para cumplir la edad de 65 años.

Mejorando la acción protectora dispensada hasta el momento, se establece una cuantía mínima de esta prestación: el 55 por 100 de la

[197] Se vuelve así al sistema vigente con anterioridad a la Ley 30/2005, que estableció que, en estos supuestos, procedía la declaración de la situación de incapacidad permanente revisable en el plazo de seis meses.

base mínima de cotización, considerándose además como cotizado el tiempo que le reste al interesado para cumplir la edad de 65 años.

Se reduce, además, el periodo de carencia exigida a los trabajadores menores de 31 años para el acceso a esta prestación lo que permitirá el acceso a la misma a jóvenes que habían trabajado pocos años, aunque a estas edades la incidencia de incapacidad sea reducida.

Asimismo, el procedimiento para el cálculo del complemento de gran invalidez (que incrementa la cuantía de la pensión de incapacidad, con el fin de que el inválido pueda remunerar a la persona que le atienda) se desvincula de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente absoluta, de forma que su importe será equivalente al resultado de sumar el 45 por 100 de la base mínima de cotización vigente en el momento del hecho causante y el 30 por 100 de la última base de cotización del trabajador por la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente[198]. En todo caso, la cuantía mínima de este complemento no podrá ser inferior al 45 por 100 de la pensión percibida.

Acceso a la jubilación y prolongación de la vida laboral

Una de las principales novedades la LMMSS, con origen en el Acuerdo, consiste en la modificación de la forma de cómputo del periodo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva. Se trata de un paso más en el cumplimiento de la novena recomendación del Pacto de Toledo de refuerzo de la contributividad del sistema, que avanza hacia una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas. Con anterioridad a esta Ley, la consideración en el cómputo del periodo de carencia de la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias conducía a que, en la práctica, el periodo mínimo exigido se reduzca a 12 años y medio. La LMMSS

[198] Cabe recordar que la DA novena de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia contempla una serie de nuevas prestaciones y servicios de los que se podrán beneficiar los actuales perceptores de esta prestación, a los que la Ley reconoce directamente el requisito de encontrarse en situación de dependencia. Por su parte, el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, regula la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia.

mantiene en 15 años el periodo de carencia exigido, si bien sólo se tendrán en cuenta para su cálculo los días naturales efectivamente transcurridos, sin atribuir a las pagas extraordinarias días de cotización añadidos. En la práctica, ello implica un aumento del número de días de cotización exigidos, que pasan de 4.700 a 5.475. Esta medida se aplicará de manera gradual, a lo largo de seis años desde la entrada en vigor de la Ley, el 1 de enero de 2008. En el momento actual, el número de jubilaciones causadas habiendo acreditado el periodo mínimo de cotización exigido de 15 años se encuentra por debajo del 2 por 100 de las altas de jubilación de cada ejercicio.

Sobre la base de los casi cuatro años de experiencia en la aplicación de la Ley 35/2002, de Medidas para la jubilación gradual y flexible, la Ley introduce además cambios en la regulación de la jubilación anticipada y en los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral.

Jubilación anticipada: no antes de los 52 años

En efecto, se introducen modificaciones relevantes en las distintas formas de acceso a las pensiones de jubilación con anterioridad a la edad legalmente establecida que habitualmente se agrupan bajo el concepto de «jubilación anticipada»: la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación; la jubilación anticipada en los casos de cese involuntario en el trabajo cumplidos los 61 años y/ en los supuestos en que reúna la condición de mutualista antes del 1 de enero de 1967, en los que es posible el acceso a la jubilación a los 60 años.

En cuanto a la primera modalidad, se establecen ciertos límites a la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación a determinados grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, junto a otras condiciones. En primer lugar, la Ley especifica que esta posibilidad sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo; en segundo lugar, se llevará a cabo conforme a las previsiones de un futuro desarrollo reglamentario, que contemplará la realización previa de estudios sobre siniestralidad, penosidad y peligrosidad de las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral, etc. En tercer lugar, se limita a 52 años la edad a la que se puede optar a la pensión de jubilación por aplicación de estos coeficientes reductores.

Por lo que hace a las condiciones de acceso a la jubilación anticipada a partir de los 61 años por cese involuntario de la relación laboral, se introduce como novedad el cómputo de un año como máximo del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria a efectos del cómputo de los treinta años exigidos como periodo mínimo de carencia.

En lo que respecta a los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión, tanto en la anterior como en la modalidad de jubilación anticipada de los mutualistas, se mejora la cuantía a percibir en el caso de los trabajadores que acrediten 30 años de cotización, a los que se aplicará un 7,5 por 100 de reducción de la cuantía de la pensión en vez del 8 por 100 aplicado con anterioridad, por cada año que falte al trabajador para cumplir los 65 años de edad.

Asimismo, se prevén medidas de mejora de las pensiones de jubilación anticipada causadas con anterioridad a 1 de enero de 2002 como consecuencia de despidos (disposición adicional cuarta), y la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral producida en virtud de expedientes de regulación de empleo (disposición final segunda).

Mayores estímulos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

La LMMSS profundiza en la línea ya iniciada de favorecer la *prolongación voluntaria de la vida laboral* más allá de la edad legal de jubilación, en coherencia con la décima recomendación del Pacto de Toledo. Como medida de fomento de la prolongación de la vida laboral por encima de los 65 años, en lugar de los 35 años cotizados que se exigían con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, conforme a esta última bastará haber reunido el periodo mínimo de cotización para poder beneficiarse de las mejoras en la cuantía de la pensión. A este respecto, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional de un 2 por 100 sobre la base reguladora por año de prolongación de la actividad, elevándose a un 3 por 100 cuando se acrediten cuarenta años de cotización. Asimismo, se contempla la percepción de una cantidad a tanto alzado, cuando el pensionista tenga derecho a la pensión máxima, con el límite de la base máxima de cotización. Se trata de novedades que pueden contribuir a estimular efectivamente el alargamiento de la vida laboral a nuevos colectivos diferentes de los que se están acogiendo a estas medidas en la práctica (trabajadores con carreras de cotización completas y bases altas de cotización). La supresión del límite de la pensión máxima para

tener derecho a mejoras en la cuantía así como la eliminación del requisito de acreditar 35 años para acogerse a esta posibilidad (bastando el periodo de carencia de 15 años) pueden suponer un estímulo a la permanencia en el empleo para personas que presenten carreras de cotización incompletas —entre ellas, numerosas mujeres— o simplemente deseen mejorar la cuantía de su pensión.

Cabe recordar, que las medidas adoptadas en este ámbito complementan las abordadas en el terreno de las bonificaciones a la contratación y al mantenimiento en el empleo de trabajadores mayores a las que se ha hecho alusión en el capítulo II de esta Memoria, desde su vertiente de políticas activas. Entre otras medidas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 rebajó de 60 a 59 años el límite inferior de edad del trabajador para beneficiarse de las bonificaciones al mantenimiento en el empleo.

Unido a lo anterior, la Ley reproduce la previsión ya existente conforme a la que a partir de los 65 años, los trabajadores que continúen en su puesto de trabajo y cuyos empresarios sean beneficiarios de dichas bonificaciones, solo deberán cotizar por el riesgo de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (DA 20).

Requisitos más rigurosos para el acceso a la jubilación parcial

La LMMSS también afecta a la regulación de la *jubilación parcial,* estableciendo requisitos más rigurosos para el acceso a esta modalidad: 61 años de edad, antigüedad de 6 años en la empresa y acreditación de un periodo previo de cotización de 30 años. Asimismo, se aumenta la jornada mínima que deberá trabajar el jubilado parcial, pasando, con carácter general, del 85 al 75 por 100 el porcentaje máximo de reducción de la jornada habitual, salvo en el caso de que el relevista sea contratado a jornada completa y por tiempo indefinido, en cuyo caso se mantiene la reducción máxima del 85 por 100.

A su vez, se prevé que cuando, por los requerimientos específicos del trabajo realizado por el jubilado parcial el puesto de trabajo del relevista no pueda ser el mismo o similar, la base de cotización de éste último no pueda ser inferior al 65 por 100 de la base por la que venía cotizando el primero. Los supuestos concretos de éste último caso serán objeto de desarrollo reglamentario. En todo caso, se recogen normas transitorias para la implantación gradual de estas nuevas exigencias.

Paralelamente, la Ley ajusta a las anteriores previsiones la regulación del contrato a tiempo parcial y del contrato de relevo, mediante los correspondientes cambios en la redacción del artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores (disposición adicional 19).

Viudedad: nuevos requisitos y nuevos beneficiarios

Uno de los apartados en que la Ley recoge más modificaciones sobre el esquema actual —al igual que el Acuerdo del que procede— es el de *viudedad y orfandad*. Se introducen cambios para adaptar los requisitos de acceso a esta prestación en situaciones familiares cada vez más frecuentes, como la existencia de parejas de hecho o de rupturas matrimoniales (en torno al 5,5 por 100 de los matrimonios responde a segundas nupcias). A este respecto, quizá la principal novedad es el reconocimiento del 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.

En caso de matrimonio, cuando la causa de la muerte del causante derivada de enfermedad común, no sobrevenida tras el vínculo conyugal, se añaden nuevas condiciones para acceder a esta pensión, al establecerse por primera vez la exigencia de un periodo previo de vínculo conyugal de un año de antelación (salvo que se acredite convivencia previa que, sumada a la duración del matrimonio, supere los dos años) o, alternativamente, la existencia de hijos en común. De no concurrir ninguna de esas circunstancias se concederá una nueva modalidad de prestación de viudedad, la «prestación temporal de viudedad» en cuantía igual a la pensión que le hubiera correspondido como pensión, durante dos años.

En el caso de las parejas de hecho, se requiere la acreditación, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, de una convivencia estable y notoria, continuada durante al menos 5 años e inmediata al fallecimiento del causante, además de haber acreditado la propia existencia de la pareja de hecho mediante certificación dada por alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Se introduce también, expresamente para estos supuestos, la exigencia de acreditación de dependencia económica del superviviente respecto

del causante de la pensión, para lo cual se establecen diferentes umbrales en proporción a los ingresos del sobreviviente respecto a los del hogar, en función de la existencia (50 por 100) o no (25 por 100) de hijos. Se toma en consideración, asimismo, la posible situación económica especialmente desfavorable del superviviente (inferiores al 1,5 veces el SMI, incrementado en 0,5 veces su cuantía por cada hijo), en cuyo caso también se reconoce el derecho a la pensión. Unido a lo anterior, cuando la muerte del causante se hubiera producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (disposición adicional tercera), se reconocerá derecho a la pensión vitalicia de viudedad si se da la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que figura la convivencia durante al menos seis años y la existencia de hijos comunes.

En los supuestos de divorcio o separación judicial en que se produzca concurrencia de beneficiarios, se mantiene la norma de cálculo de la cuantía en proporción al tiempo de convivencia, si bien se garantizará que el cónyuge o pareja de hecho sobreviviente que cumpla los requisitos perciba al menos el 40 por 100 de la pensión. Los cónyuges que han dejado de serlo requieren, para tener acceso a esta prestación, tener reconocida una pensión compensatoria de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 del Código Civil. Unido a lo anterior, se extiende a los sobrevivientes de las parejas de hecho el derecho al auxilio por defunción e introduce las modificaciones terminológicas pertinentes para dar cabida a las parejas de hecho en otros preceptos.

Por otra parte, para los casos de concurrencia de las pensiones de viudedad con las de orfandad, se establece una excepción al límite general de no superación del importe de la base reguladora del causante a favor de las pensiones de orfandad de modo que, cuando la pensión de viudedad sea del 70 por 100, la suma de las pensiones de orfandad podrá superar el 48 por 100 de la base reguladora.

Por último, la disposición adicional 30 prevé que la pensión de viudedad que hubiera correspondido al condenado por sentencia firme del homicidio doloso o de lesiones que, en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 perdía la condición de beneficiario de su víctima salvo reconciliación, incremente las pensiones de orfandad, si las hubiese y el Régimen de Seguridad Social correspondiente lo prevea.

Desempleo

Cabe destacar en este ámbito, la mejora de la cotización durante la percepción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años (art. 7), que aumenta hasta el 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Incremento de las pensiones más bajas y otras mejoras de la acción protectora

La Ley contempla una multiplicidad de previsiones de mejora de la acción protectora en los niveles inferiores de la protección dispensada por el sistema, que se añaden a las ya introducidas en los últimos ejercicios en las cuantías de las pensiones mínimas. Así, se prevé la futura fijación de importes mínimos para las pensiones de incapacidad permanente total (disposición adicional 1); así como la igualdad en las prestaciones de orfandad y la fijación del objetivo de que su cuantía mínima alcance, al menos, el 33 por 100 de la cuantía del IPREM en los próximos ejercicios económicos (disposición adicional 5); el incremento del auxilio por defunción en un 50 por 100 en los próximos 5 años a razón de un 10 por 100 anual, para actualizarlo conforme al IPC a partir de ese momento (disposición adicional 10); la revalorización de las prestaciones familiares no contributivas con arreglo al IPC (disposición adicional 27); la previsión en los próximos cuatro años de subidas adicionales en el complemento para mínimos de los perceptores de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social que formen una unidad económica unipersonal (disposición adicional 24); así como la previsión de un futuro desarrollo normativo del complemento para vivienda aplicable a las PNCs de pensionistas que vivan solos y que, por carecer de vivienda habitual propia, se encuentran en régimen de alquiler, complemento que en los últimos ejercicios venía siendo incluido en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que, conforme a la LMMSS, deberá permitir en 5 años que esos pensionistas alcancen en renta disponible una situación equivalente a la resultante del IPREM[199] (disposición adicional 28).

[199] Según datos del IMSERSO, en diciembre de 2007 habían recibido este complemento 14.077 personas, el 3 por 100 de los perceptores de pensiones no contributivas. Para el año 2008, la LPGE establece la cuantía de este complemento de pensión en 357 euros anuales.

Se incorpora, asimismo, la consideración de la situación específica de las personas con discapacidad en varias disposiciones, incluyendo entre ellas (art. 5 y disposiciones adicionales 9 y 11) la no vigencia de los límites de edad para la percepción de las pensiones de orfandad en el caso de discapacidad igual o superior al 33 por 100 en el huérfano, así como la inclusión de diversas disposiciones relacionadas con la protección a las familias (art. 6 y disposiciones adicionales 11, 12 y 13) que se tratarán en el correspondiente apartado, entre las que destaca el compromiso de reforzar las políticas de apoyo a las familias durante los próximos ejercicios presupuestarios (disposición adicional 12).

Por último, la Ley contempla el compromiso de abordar diversos estudios y análisis por parte del Gobierno, como la evaluación de la aplicación del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, en lo tocante a la incorporación al régimen de protección social del personal becario (disposición adicional 21); un informe sobre medidas a adoptar en relación con la protección social de los sacerdotes, religiosos y religiosas de la Iglesia Católica secularizados (disposición adicional 23); la elaboración por el Gobierno de un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad (disposición adicional 25) así como la previsión de presentación anual por parte del MTAS a las Cortes antes del 30 de abril de cada año, de un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones (disposición adicional 18), tal y como se contemplaba en el Acuerdo suscrito con los agentes sociales.

7.3. Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social

La ejecución presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social[200] arrojó en 2007 un superávit del 1,3 por 100 del PIB, una décima por encima del año anterior, como consecuencia de un crecimiento de los recursos no financieros del 9,2 por 100, frente a un aumento de los gastos del 8,5 por 100[201] (cuadro III-33).

[200] Datos de avance de la ejecución presupuestaria.

[201] Para el cálculo del saldo presupuestario se tienen en cuenta únicamente los recursos y gastos no financieros, quedando por tanto excluidas las variaciones de activos y pasivos financieros. Dentro de los recursos no financieros se encuentran los recursos corrientes, cuyo grueso son las cotizaciones sociales, y los recursos de capital, que recogen las variaciones de patrimonio por enajenación de inversiones reales y por transferencias de capital.

CUADRO III-33

AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin del mes de diciembre)

	Sistema de la Seguridad Social - Total		Entidades gestoras y servicios comunes		Mutuas de A.T. y E.P.	
	Millones euros	Var. 07/06, en %	Millones euros	Var. 07/06, en %	Millones euros	Var 07/06, euros
Total recursos no financieros	**116.061,4**	**9,2**	**104.452,6**	**9,0**	**11.608,7**	**10,8**
Total recursos corrientes	115.195,4	8,5	103.596,3	8,2	11.599,1	10,7
• *Cotizaciones sociales*	*102.844,1*	*8,0*	*91.605,4*	*7,7*	*11.238,7*	*10,4*
o Régimen general	75.149,9	7,7	72.585,0	8,3	2.564,9	–6,7
o Trabajadores autónomos	9.778,8	4,9	9.110,4	3,9	668,4	19,7
o Empleados de Hogar	481,1	–12,5	481,1	–12,5	0,0	—
o Otros Reg. Especiales	1.873,8	2,2	1.835,4	1,9	38,3	17,1
o Accidentes de trabajo	8.282,3	16,0	315,3	4,6	7.967,0	16,5
o Desempleados	7.278,3	9,4	7.278,3	9,4	0,0	–
• *Transferencias corrientes*	*9.262,0*	*11,5*	*9.261,4*	*11,5*	*0,5*	*184,2*
o Del Estado	*5.953,7*	*13,2*	5.953,7	13,2	*0,0*	–
o De la Seguridad Social	*3.257,2*	*6,5*	3.257,2	6,5	*0,0*	–
o OO autónomos, CCAA, empresas privadas y otros	*51,2*	*–0,6*	50,6	–1,3	*0,5*	*300,0*
• *Otros recursos corrientes*	*3.089,3*	*17,7*	*2.729,4*	*17,1*	*359,9*	*21,8*
Total recursos de capital	**866,0**	**605,1**	**856,4**	**631,4**	**9,6**	**67,4**
Total gastos no financieros	**102.102,6**	**8,5**	**91.554,6**	**8,0**	**10.548,1**	**13,9**
Total operaciones corrientes	**100.861,3**	**7,9**	**91.214,7**	**8,0**	**9.646,7**	**6,2**
• *Gastos de personal y compra de bienes y servicios*	*4.072,4*	*–0,5*	*1.926,8*	*5,2*	*2.145,6*	*–5,2*
• *Transferencias corrientes*	*96.788,9*	*8,3*	*89.287,9*	*8,1*	*7.501,0*	*10,0*
– Prestaciones contributivas	93.236,3	8,2	85.735,3	8,1	7.501,0	10,0
Pensiones	79.828,1	8,3	79.828,1	8,3	0,0	–
o Invalidez	9.753,1	9,2	9.753,1	9,2	0,0	–
o Jubilación	52.957,5	8,4	52.957,5	8,4	0,0	–
o Viudedad	15.787,4	7,5	15.787,4	7,5	0,0	–
o Orfandad	1.111,2	5,9	1.111,2	5,9	0,0	–
o A favor de familiares	219,0	5,5	219,0	5,5	0,0	–
Subsidios y otras prestaciones	9.670,9	7,5	5.572,5	4,9	4.098,3	11,2
o Incapacidad temporal	7.327,3	5,5	3.480,5	–0,7	3.846,8	11,9
o Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	1.786,0	21,0	1.743,9	18,2	42,1	–
o Otras prestaciones[1]	557,6	–4,1	348,2	4,0	209,5	–15,2
Otras transferencias corrientes[2]	3.737,4	9,3	334,7	17,6	3.402,7	8,6
– Prestaciones no contributivas	3.537,6	9,5	3.537,6	9,5	0,0	–
Pensiones de invalidez	913,1	4,9	913,1	4,9	0,0	–
Pensiones de jubilación	1.077,6	4,3	1.077,6	4,3	0,0	–
Prestaciones familiares	985,0	5,3	985,0	5,3	0,0	–
Otros subsidios y prestaciones[3]	150,8	10,2	150,8	10,2	0,0	–
Otras transferencias corrientes[4]	411,1	60,4	411,1	60,4	0,0	–
Total operaciones de capital	**1.241,3**	**120,8**	**339,9**	**–12,0**	**901,4**	**412,0**
Saldo no financiero (millones de euros)	**13.958,7**	**14,0**	**12.898,1**	**17,0**	**1.060,6**	**–13,2**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**1,3**	**–**	**1,2**	**–**	**0,1**	**–**

1. Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
2. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
3. Otras prestaciones no contributivas: prestaciones por maternidad, farmacia (recetas médicas), síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones
4. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: MTAS. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

El aumento de los recursos del Sistema se debió en buena medida al dinamismo mostrado por la actividad económica y el empleo en el conjunto de 2007, que dieron lugar a un crecimiento de las cotizaciones sociales del 8,0 por 100, hasta situarse en 102.844,1 millones de euros, lo que representa el 88,6 por 100 del total de recursos no financieros. Dentro de las mismas, y en lo que respecta a las cotizaciones de trabajadores y empresarios ocupados, destaca el aumento del 7,7 por 100 en el Régimen General, y del 4,9 por 100 en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que contrasta con una caída del 12,5 por 100 en las cotizaciones correspondientes al Régimen Especial de Empleados de Hogar. Por su parte, las cotizaciones del Servicio Público de Empleo aumentaron un 9,4 por 100, correspondiendo un 56 por 100 de las mismas a cotizaciones de desempleados y, el resto, a bonificaciones al fomento de la contratación.

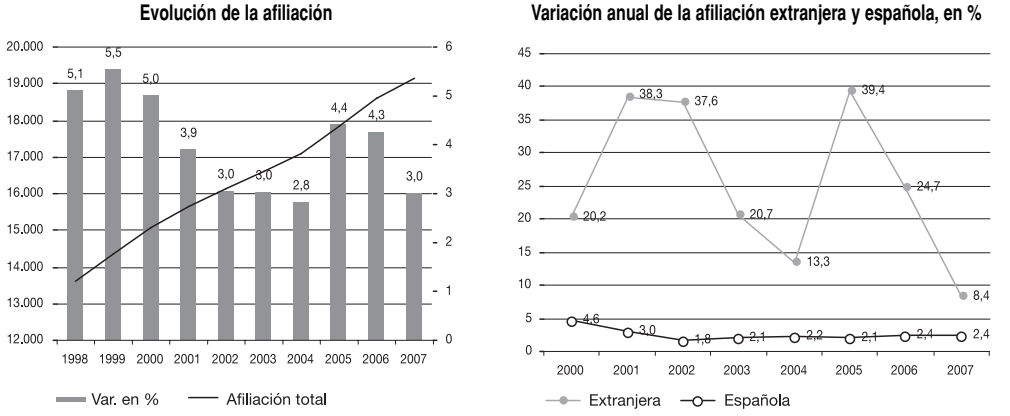
Tras las cotizaciones sociales, la principal partida de ingresos no financieros corresponde a las transferencias corrientes del Estado, que en 2007 se incrementaron el 13,2 por 100, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la partida dirigida a financiar los complementos por mínimos de pensiones.

Afiliación a la Seguridad Social

El superávit presupuestario del Sistema de la Seguridad Social está estrechamente relacionado con la evolución del empleo y, por tanto, de la afiliación, la cual volvió a mostrar un notable dinamismo en 2007, registrando un incremento anual del 3,0 por 100 en el conjunto del año, lo que equivale a 556.000 nuevos afiliados. Esta tasa de crecimiento es, sin embargo, inferior a la de los dos años anteriores, lo que se explica por el menor avance registrado por la afiliación de extranjeros, ante la pérdida de dinamismo de aquellas actividades con una mayor presencia de estos trabajadores, como la construcción y algunos servicios, las cuales, por otra parte, son las que han sustentado el crecimiento del empleo en los últimos años (gráfico III-28). Así, la tasa de crecimiento de la afiliación extranjera pasó del 24,7 por 100 en 2006 al 8,4 por 100 en 2007, mientras que la correspondiente a la población española se mantuvo en el 2,4 por 100, situándose la tasa total en niveles similares a los de los años previos al proceso de regularización. No obstante, la afiliación muestra un perfil de desaceleración a lo largo del año, pasando de un crecimiento promedio del 3,6 por 100 en los tres primeros meses de 2007, al 2,4 por 100 en el último trimestre.

GRÁFICO III-28

AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2007* (En miles de personas y en porcentaje)



* Datos referidos a medias anuales.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

A 31 de diciembre de 2007 el número total de afiliados en alta laboral a la Seguridad Social[202] se situaba en 19.195.755 personas[203], frente a las 18.770.259 de 2006, de los cuales, el

[202] El Régimen General de la Seguridad Social incluye a los funcionarios de la Administración local, los funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos o Escalas de funcionarios que no estén sujetos al Régimen de Clases Pasivas y los altos cargos de las Administraciones públicas que no sean funcionarios, así como los funcionarios de nuevo ingreso de las comunidades autónomas; y los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas, que ingresen voluntariamente en Cuerpos o Escalas propios de la comunidad autónoma de destino. Sin embargo, quedan fuera de este régimen los funcionarios civiles del Estado, los cuales están adscritos a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), Organismo público de la Administración del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. En 2006, el colectivo de titulares de MUFACE ascendía a 860.267, de los cuales, 656.541 eran mutualistas obligatorios en activo o asimilado, 4.040 eran mutualistas voluntarios, 44.806 eran beneficiarios con documento asimilado al de afiliación, y 154.880 eran mutualistas obligatorios jubilados.

[203] En media anual, el número total de afiliados en 2007 ascendió a 19.152.300, frente a una media de ocupación en términos de la EPA de

42,4 por 100 eran mujeres (cuadro III-34). Continuó, por tanto, reduciéndose el diferencial en términos de empleo entre hombres y mujeres, al seguir registrándose mayores crecimientos de la afiliación femenina (el 3,9 por 100) que de la masculina (el 1,1 por 100). Por grupos de edad, cabe destacar una caída del empleo entre los jóvenes de 16 a 24 años, que contrasta con una aceleración de las tasas de crecimiento de la población mayor de 55 años.

Atendiendo a los diferentes regímenes de afiliación, el mayor avance se produce en el Régimen Especial de Autónomos, que aglutina al 16,5 por 100 de la afiliación total, con un crecimiento del 3,4 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Le sigue el Régimen General, con el 2,7 por 100, donde se concentra el 76,7 por 100 de los afiliados totales. Los restantes regímenes muestran caídas en la afiliación, que van desde un retroceso en torno al 2,0 por 100 tanto en el Régimen Especial Agrario como el de los Trabajadores del Mar, hasta el 8,8 por 100 en el de Minería del Carbón y el 10,3 por 100 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

20.356.000 personas. Esta diferencia entre las cifras de afiliación de la Seguridad Social y las que ofrece la EPA responde fundamentalmente a que la cobertura de ambas fuentes no es la misma. Así, en primer lugar, existe un colectivo numeroso, los funcionarios públicos, que estadísticamente no está afiliado a la Seguridad Social y que la EPA no permite identificar. En segundo lugar, los datos de la Seguridad Social recogen el número de situaciones de afiliación en alta más que el volumen de afiliados, de manera que en las situaciones de pluriactividad una misma persona puede aparecer contabilizada más de una vez. En tercer lugar, los datos de la EPA recogen tanto a los que están dados de alta en la Seguridad Social como a los que no lo están y, por tanto, se encuentran en situación irregular. En cuarto lugar, los registros de la Seguridad Social incluyen los hogares colectivos, no incluidos en la EPA, aunque la importancia numérica de la variación por este Capítulo es reducida. Por otra parte, los datos de la Seguridad Social se establecen mediante actualizaciones mensuales basadas en los partes de altas y bajas, por lo que no corresponden estrictamente hablando al número de afiliados existente en un momento dado.

CUADRO III-34

AFILIADOS EN ALTA LABORAL, 2007 (En miles y porcentaje)

Afiliados en alta laboral a 31 de diciembre de 2007	Total			Españoles			Extranjeros			
	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	% sobre afil. total
Total	**19.195,8**	**100,0**	**2,3**	**100,0**	**100,0**	**1,6**	**1.981,1**	**100,0**	**86,6**	**10,3**
Sexo										
Varones	11.065,5	57,6	1,1	9.862,7	57,3	0,2	1.202,8	60,7	8,8	10,9
Mujeres	8.130,2	42,7	3,9	7.351,9	42,7	3,5	778,3	39,3	8,3	9,6
Grupo de edad										
De 16 a 19 años	340,1	1,8	–1,6	305,7	1,8	–3,2	34,4	1,7	15,8	10,1
De 20 a 24 años	1.443,8	7,5	–2,2	1.250,6	7,3	–3,4	193,2	9,8	6,8	13,4
De 25 a 54 años	15.135,6	78,8	2,4	13.461,3	78,2	1,7	1.674,3	84,5	8,4	11,1
55 y más años	2.273,3	11,8	4,8	2.194,4	12,7	4,5	78,9	4,0	14,0	3,5
Regímenes										
Régimen General	14.719,8	76,7	2,7	13.278,8	77,1	1,9	1.441,0	72,7	10,0	9,8
R.E. Autónomos	3.157,9	16,5	3,4	2.934,3	17,0	1,6	223,6	11,3	35,8	7,1
R.E. Agrario	974,0	5,1	–2,7	814,7	4,7	–3,4	159,4	8,0	0,9	16,4
R.E. Trabajadores del Mar	66,6	0,3	–2,0	62,9	0,4	–2,5	3,7	0,2	7,3	5,5
R.E. Minería del Carbón	8,2	0,0	–8,8	7,5	0,0	–9,4	0,7	0,0	–1,5	8,1
R.E. Empleados Hogar	269,2	1,4	–10,3	116,3	0,7	2,6	152,8	7,7	–18,2	56,8
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)										
Total	**14.728,0**	**100,0**	**2,6**	**13.287,0**	**100,0**	**1,9**	**1.441,0**	**100,0**	**10,0**	**9,8**
Ingenieros y licenciados	1.167,9	7,9	7,4	1.119,5	8,4	6,9	48,4	3,4	20,3	4,1
Ingenieros técnicos. Peritos	961,4	6,5	4,8	942,6	7,1	4,5	18,8	1,3	17,4	2,0
Jefes administrativos	645,1	4,4	5,9	621,5	4,7	5,6	23,6	1,6	13,2	3,7
Ayudantes no titulados	519,8	3,5	4,9	496,5	3,7	4,5	23,3	1,6	14,8	4,5
Oficiales administrativos	1.828,5	12,4	4,9	1.749,9	13,2	4,4	78,6	5,5	16,0	4,3
Subalternos	655,9	4,5	3,2	610,5	4,6	2,2	45,4	3,2	19,7	6,9
Auxiliares administrativos	2.021,9	13,7	2,0	1.886,3	14,2	1,2	135,6	9,4	14,3	6,7
Oficiales de 1 y 2	2.971,0	20,2	2,6	2.620,7	19,7	1,4	350,3	24,3	12,3	11,8
Oficiales de 3 y especialistas	1.704,9	11,6	0,9	1.427,8	10,7	–0,9	277,1	19,2	11,6	16,3
Peones / Trabajadores > 18 años no cualificados	2.211,2	15,0	–1,6	1.773,4	13,3	–2,6	437,8	30,4	2,6	19,8
Trabajadores menores 18 años	40,4	0,3	–7,6	38,5	0,3	–8,3	1,9	0,1	11,6	4,8

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

CUADRO III-34 *(continuación)*

AFILIADOS EN ALTA LABORAL, 2007 (En miles y porcentaje)

Afiliados en alta laboral a 31 de diciembre de 2007 Rama de actividad (R. General y Minería del Carbón)	Total			Españoles			Extranjeros			
	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	Número	Participación (%)	Var. 07/06 (%)	% sobre afil. total
Total	**14.728,0**	**100,0**	**2,6**	**13.287,0**	**100,0**	**1,9**	**1.441,0**	**100,0**	**10,0**	**9,8**
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	**84,8**	**0,6**	**21,9**	**69,7**	**0,5**	**24,2**	**15,1**	**1,0**	**12,6**	**17,8**
Pesca y acuicultura	**1,5**	**0,0**	**3,4**	**1,4**	**0,0**	**4,8**	**0,1**	**0,0**	**–9,2**	**8,5**
Industrias extractivas	**39,3**	**0,3**	**–9,7**	**36,1**	**0,3**	**–10,7**	**3,3**	**0,2**	**3,8**	**8,3**
Industria manufacturera	**2290,0**	**15,5**	**2,9**	**2132,3**	**16,0**	**2,1**	**157,7**	**10,9**	**15,2**	**6,9**
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	352,6	2,4	5,1	317,1	2,4	3,9	35,6	2,5	16,7	10,1
Industria del papel. Artes gráficas y edición	184,5	1,3	3,2	175,3	1,3	2,6	9,3	0,6	17,3	5,0
Fabricación de productos minerales no metálicos	178,1	1,2	4,2	163,3	1,2	3,3	14,7	1,0	16,1	8,3
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	324,7	2,2	5,8	296,1	2,2	4,5	28,5	2,0	21,1	8,8
Otras	1250,1	8,5	1,4	1180,5	8,9	0,9	69,6	4,8	11,9	5,6
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	**78,0**	**0,5**	**–1,8**	**77,0**	**0,6**	**–1,9**	**1,0**	**0,1**	**9,6**	**1,3**
Construcción	**1790,6**	**12,2**	**–3,5**	**1439,7**	**10,8**	**–4,6**	**350,9**	**24,4**	**1,4**	**19,6**
Comercio. Reparación de vehículos a motor, motocicletas y ciclomotores y art. personales y de uso doméstico	**2590,3**	**17,6**	**1,0**	**2370,5**	**17,8**	**0,1**	**219,8**	**15,3**	**11,0**	**8,5**
Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible	326,9	2,2	3,4	304,9	2,3	2,7	21,9	1,5	14,2	6,7
Comercio al por mayor. Intermediarios	864,1	5,9	–1,8	787,3	5,9	–2,4	76,8	5,3	4,7	8,9
Comercio al por menor. Reparac. domésticas	1399,3	9,5	2,2	1278,2	9,6	1,1	121,1	8,4	14,7	8,7
Hostelería	**923,4**	**6,3**	**5,7**	**683,4**	**5,1**	**3,8**	**240,0**	**16,7**	**11,6**	**26,0**
Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	**823,8**	**5,6**	**5,1**	**745,7**	**5,6**	**3,6**	**78,1**	**5,4**	**21,4**	**9,5**
Transporte terrestre y por tubería	429,1	2,9	0,8	380,8	2,9	–1,6	48,3	3,4	24,4	11,3
Activ.anexas a transportes. Agencias de viaje. Comunicaciones	353,4	2,4	12,2	326,1	2,5	11,8	27,3	1,9	17,0	7,7
Otras	41,3	0,3	–4,8	38,8	0,3	–5,9	2,5	0,2	14,7	6,1
Instituciones financieras y seguros	**396,7**	**2,7**	**0,6**	**388,9**	**2,9**	**0,3**	**7,8**	**0,5**	**19,1**	**2,0**
Actividades inmobiliarias y de alquiler; SS empresariales	**2098,7**	**14,2**	**2,3**	**1876,0**	**14,1**	**1,5**	**222,7**	**15,5**	**9,4**	**10,6**
Inmobiliarias. Alquileres de bienes inmuebles	240,4	1,6	–6,4	213,8	1,6	–5,5	26,6	1,8	–13,3	11,1
Activ.informáticas. I+D	221,6	1,5	19,6	209,8	1,6	18,7	11,8	0,8	36,3	5,3
Otras actividades empresariales	1636,7	11,1	1,7	1452,4	10,9	0,5	184,3	12,8	12,2	11,3
Administración pública, defensa y S. Social. Organismos extraterritoriales	**1055,2**	**7,2**	**–6,8**	**1042,5**	**7,8**	**–7,0**	**12,7**	**0,9**	**19,0**	**1,2**
Educación	**662,1**	**4,5**	**14,4**	**634,1**	**4,8**	**14,5**	**28,1**	**1,9**	**12,4**	**4,2**
Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios Sociales	**1852,7**	**12,6**	**11,7**	**1751,4**	**13,2**	**11,3**	**101,3**	**7,0**	**18,6**	**5,5**
Activ. sanitarias y veterinarias. Serv. Sociales	1176,4	8,0	20,5	1128,7	8,5	19,8	47,7	3,3	40,1	4,1
Otras	676,2	4,6	–1,0	622,7	4,7	–1,4	53,6	3,7	4,3	7,9
Hogares que emplean personal doméstico	**40,9**	**0,3**	**18,9**	**37,8**	**0,3**	**17,2**	**3,1**	**0,2**	**42,9**	**7,6**

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

El aumento de la afiliación en el RETA parece deberse en gran medida al trasvase de una parte del empleo asalariado a autónomo, centrado fundamentalmente entre los trabajadores extranjeros y en la actividad de la construcción. Por lo que respecta al régimen de Empleados de Hogar, representado mayoritariamente por trabajadores extranjeros y, más concretamente, por mujeres, en 2007 se produjo, como ya se ha señalado, una caída significativa de la afiliación, de 30.900 personas, que, no obstante, contrasta con la evolución de la ocupación en términos de la Encuesta de la Población Activa, la cual, aunque a menor ritmo que en años anteriores, continuó creciendo en 2007[204].

La afiliación muestra, en términos generales, un comportamiento acorde con la evolución de los diferentes sectores de la economía española en 2007, produciéndose en el conjunto del año una desaceleración en los ritmos de creación de empleo tanto en construcción (del 8,7 por 100 en 2006 al 3,3 por 100 en 2007) como en servicios (del 5,2 por 100 al 3,5 por 100), que contrasta con un mayor dinamismo en la industria (del 0,0 por 100 al 2,5 por 100) y una caída menos acusada en el sector agrario (del –3,0 por 100 al –1,1 por 100).

En el caso concreto de la actividad de la construcción, que hasta 2006 había liderado el crecimiento del empleo, los datos a 31 de diciembre de 2007 muestran una caída de la afiliación en el Régimen General de 65.000 personas, respecto al mismo periodo de 2006, que queda en parte compensada con un aumento de 51.000 personas en el RETA, de manera que se estaría produciendo cierto trasvase de una parte de trabajadores asalariados del sector de la construcción y de otras actividades relacionadas, como las inmobiliarias y de alquiler, al Régimen de Autónomos.

Dentro del Régimen General, entre las ramas de actividad con mayor peso, destaca el dinamismo mostrado en 2007 por las Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales, así como por la industria manufacturera (cuadro III-34). Cabe resaltar también el comportamiento registrado por las actividades relacionadas con la I+D, incluidas en la rama de *Servicios empresariales,* cuya afiliación muestra el mayor cre-

[204] Según la Encuesta de Población Activa del INE, entre los años 2006 y 2007 el empleo en la rama de los hogares que emplean personal doméstico creció en 9.500 personas.

cimiento de los últimos años, triplicándose desde el año 1998, hasta situarse en diciembre de 2007 en 221.638 afiliados. Aún siendo reducido el peso de la afiliación en este tipo de servicios respecto al conjunto de las actividades relacionadas con la I+D+i, el importante crecimiento que muestra contribuye a explicar los avances producidos en materia de I+D+i en España en los últimos años, a pesar del retraso que persiste todavía respecto a la media europea[205], y en cierta medida con las mejoras en el régimen jurídico del personal investigador en formación, al haberse extendido los beneficios del sistema de la Seguridad Social a los becarios, bajo determinadas circunstancias[206].

Afiliación de extranjeros

A pesar de la moderación en el ritmo de crecimiento de la afiliación extranjera, que como ya se ha señalado, se desaceleró hasta el 8,4 por 100, su participación sobre el empleo total continuó aumentando, situándose en 2007 en el 10,3 por 100 (gráfico III-29).

A 31 de diciembre de 2007, la afiliación extranjera ascendía a 1.981.106 personas, de las cuales, el 61 por 100 eran varones, y el 85 por 100 tenía edades comprendidas entre los 25 y los 54 años, habiéndose producido un notable avance de la afiliación entre los mayores de 55 años y los menores de 20 (cuadro III-35).

Una tercera parte de los trabajadores extranjeros proceden de la Unión Europea, porcentaje que aumenta notablemente respecto al año anterior como consecuencia de la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía. De hecho, los trabajadores procedentes de estos dos países representaban a 31 de diciembre de 2007 el 42,0 por 100 de la afiliación total comunitaria, a pesar de la moratoria de dos años para la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores búlgaros y rumanos. Por su parte, entre los trabajadores no comunitarios, los procedentes de Marruecos, Ecuador y Colombia suponen el 50,1 por 100 del total.

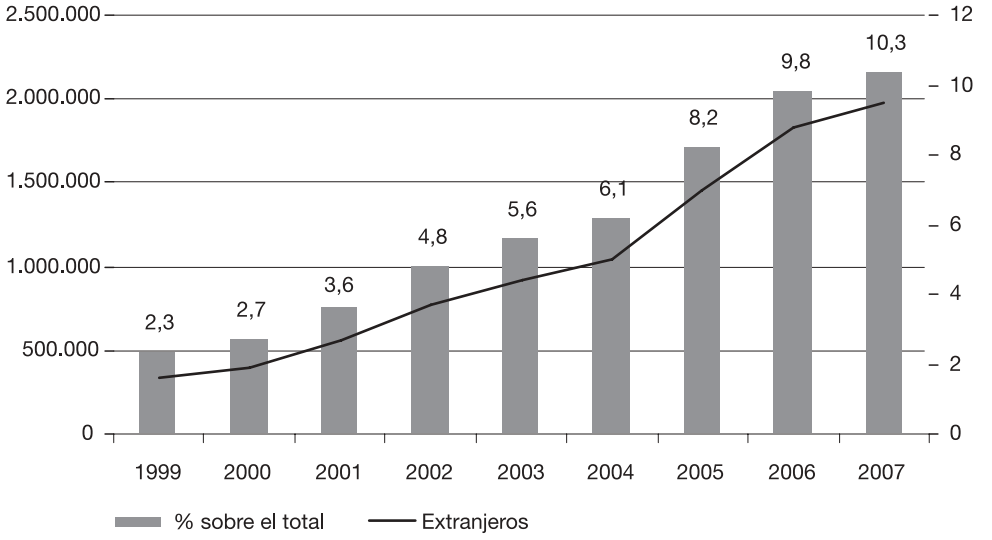
La mayor parte de la afiliación extranjera se concentra en el Régimen General (el 72,7 por 100) y en el de Autónomos (el 11,3 por

[205] Véase el epígrafe 3.7 de esta Memoria sobre Investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

[206] En base al Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación y, posteriormente, y del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación.

GRÁFICO III-29

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL Y PARTICIPACIÓN SOBRE LA AFILIACIÓN TOTAL, 1999-2007* (En número y porcentaje)



* Datos referidos a medias anuales.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

100), porcentajes ligeramente inferiores a los correspondientes a los trabajadores españoles, aunque con tasas de crecimiento anuales muy superiores, sobre todo en el caso del RETA, donde la afiliación extranjera crece un 35,8 por 100, frente al 1,6 por 100 que aumenta la española. Por su parte, se aprecia un mayor porcentaje de trabajadores extranjeros, fundamentalmente no comunitarios, en los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar, siendo muy parecidos en los regímenes de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. Dentro del Régimen General y del RETA, la afiliación extranjera se concentra fundamentalmente en las ramas de actividad de hostelería, construcción y actividades inmobiliarias y de alquiler.

La afiliación por grupos de cotización muestra cómo cerca de un tercio de la afiliación extranjera (el 30,4 por 100) ocupa las categorías laborales más bajas, correspondientes a peones o trabajadores mayores de 18 años no cualificados, frente al 13,3 por 100 de los

españoles, representando los oficiales de 1.ª y 2.ª, y de 3.ª y especialistas el 43,5 por 100 de los extranjeros en alta laboral y el 30,5 por 100 de los españoles. Por su parte, el porcentaje de trabajadores en grupos de cotización superiores (ingenieros y licenciados, ingenieros técnicos y peritos, y jefes administrativos) asciende al 19 por 100 entre los españoles, frente a únicamente el 6 por 100 entre los extranjeros.

Evolución del gasto

Los gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social aumentaron, como ya se ha señalado, un 8,5 por 100 en 2007 (cuadro III-34), impulsados fundamentalmente por el aumento de las prestaciones contributivas, que aportaron 7,5 puntos al crecimiento del gasto total. Dentro de estas, el gasto en pensiones creció un 8,3 por 100, debido, entre otros factores, a la revalorización prevista para mantener el poder adquisitivo de los pensionistas y la compensación correspondiente a la desviación del IPC del mes de noviembre de 2007, al aumento del número de preceptores y a las mejoras adicionales en las pensiones más bajas del Sistema, entre las que se encuentran las del SOVI y las pensiones mínimas.

Dentro de la partida de subsidios y otras prestaciones contributivas, destaca el aumento del 21,0 por 100 del gasto en prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural, en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que introduce, entre otras medidas en el ámbito de la Seguridad Social, nuevas prestaciones como las de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia, un nuevo subsidio por maternidad para las trabajadoras que no reúnan el periodo de cotización mínima para acceder a la prestación por maternidad, o el reconocimiento del subsidio de maternidad y el permiso de paternidad a los trabajadores autónomos.

Prestaciones no contributivas

Por su parte, las prestaciones no contributivas aumentaron un 9,5 por 100, y dentro de las mismas, la principal partida de gasto, las pensiones de jubilación, crecieron un 4,3 por 100, mientras que las de invalidez lo hicieron un 4,9 por 100, y un 5,3 por 100 las prestaciones familiares. Cabe destacar el importante avance registrado por la partida presupuestaria de prestaciones familiares[207], superior al de

[207] Véase el epígrafe 7.6 de esta Memoria, sobre La protección a las familias.

años anteriores, como consecuencia de la inclusión en 2007 de la prestación de maternidad no contributiva creada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de la prestación no contributiva por el nacimiento o adopción de hijos[208], para el caso de aquellas familias que no puedan beneficiarse de la ayuda por la vía fiscal a través de la deducción en la cuota del IRPF[209].

Situación del Fondo de Reserva

El favorable resultado del Sistema de la Seguridad Social en 2007 permitió un nuevo incremento de la dotación al Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos del 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. De este modo, a 31 de diciembre de 2007, el Fondo total ascendía a 45.716 millones de euros, un 27,4 por 100 más que el año anterior, equivalente al 4,35 por 100 del PIB, así como a trece puntos de cotización al total del Sistema y al abono de más de ocho meses de la nómina de pensiones (cuadro III-35).

En 2007 se presentó el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que fue dictaminado por el CES[210], y que modifica sustancialmente la normativa actual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, viniendo a derogar la Ley 28/2003, de 29 de septiembre[211]. El Anteproyecto, introducía diferentes cambios sobre la regulación de la disposición de los activos del Fondo y, de manera sustancial, sobre la superación del límite de inversión exclusiva en títulos emitidos por personas jurídicas públicas, así como sobre los criterios de inversión de los referidos activos. Además, modifica el sistema de gestión del FRS, destacando el fortalecimiento del órgano de participación de los interlocutores sociales y reforzándose las obligaciones de información a las Cortes Generales.

---

[208] Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

[209] Véase Dictamen del CES 9/2007.

[210] Dictamen del CES 5/2007, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

[211] La tramitación del Proyecto de Ley quedó en suspenso al cierre de la legislatura.

CUADRO III-35

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
2007	8.300,00
Total dotaciones	40.972,92
Excedentes de Mutuas de Accidentes de Enfermedades	177,18
Rendimientos netos generados a 31 de diciembre de 2007	4.565,89
Total Fondo (31/12/2007)	**45.715,99**

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2007*.

7.4. Envejecimiento y jubilación

7.4.1. **Envejecimiento y pensiones**

Las prestaciones contributivas y, dentro de ellas, las pensiones, configuran la partida de gasto que más recursos absorbe del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social, especialmente aquellas relacionadas con el envejecimiento, como son las pensiones de jubilación y las de viudedad. Junto a ellas, se encuentran las prestaciones no contributivas del Sistema, financiadas íntegramente a través de impuestos, y cuyo objetivo es cubrir el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez a aquellas personas que no han podido tener acceso a la esfera contributiva, careciendo de los medios económicos suficientes. En 2007 el número de beneficiarios de pensiones no contributivas se situaba en 474.807 personas, de las cuales el 57,2 por 100 eran perceptores de pensiones de jubilación. Existen otro tipo de prestaciones no contributivas como son las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, que cubren a 24.282 personas, y las prestaciones establecidas en la Ley de Integración social de los

CUADRO III-36

PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE

(En porcentaje y euros mensuales)

Pensiones contributivas		2006	2007	Variaciones, en %		
				Promedio anual 00/05	2005-2006	2006-2007
Total	Miles pensiones	8.165,34	8.273,94	1,0	2,3	1,3
	Importe medio en euros	*641,86*	*673,69*	*5,4*	*5,3*	*5,0*
Incapacidad permanente	Miles pensiones	859,78	888,78	1,0	3,2	3,4
	Importe medio en euros	*731,55*	*760,71*	*5,5*	*4,5*	*4,0*
Jubilación	Miles pensiones	4.809,30	4.863,26	0,8	2,8	1,1
	Importe medio en euros	*722,71*	*760,00*	*5,1*	*5,3*	*5,2*
Viudedad	Miles pensiones	2.196,93	2.225,50	1,5	1,4	1,3
	Importe medio en euros	*476,70*	*498,30*	*6,5*	*4,7*	*4,5*
Orfandad	Miles pensiones	260,20	258,12	0,3	–1,0	–0,8
	Importe medio en euros	*285,87*	*300,92*	*6,1*	*6,7*	*5,3*
Favor familiar	Miles pensiones	39,12	38,28	–2,0	–2,4	–2,1
	Importe medio en euros	*374,57*	*398,24*	*7,3*	*7,1*	*6,3*

Nota: Datos en media anual.

Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

minusválidos (LISMI)[212], cuyos beneficiarios ascienden a 48.877 personas.

En el ámbito contributivo, el número de pensiones se incrementó en 2007 un 1,3 por 100, hasta alcanzar un total de 8,3 millones, de las cuales, el 85,7 por 100 estaban relacionadas con el envejecimiento, correspondiendo el 58,8 por 100 a pensiones de jubilación y el 26,9 por 100 a viudedad. Le siguen en importancia las pensiones de incapacidad permanente, que suponen el 10,7 por 100, y a cierta distancia las de orfandad, con el 3,1 por 100 y las de favor familiar, con el 0,5 por 100 (cuadro III-36).

La distribución por sexo es bastante similar en el conjunto de los beneficiarios de pensiones contributivas, habiendo un 51,3 por 100 de

[212] Las pensiones de la LISMI están destinadas a la protección de las personas con discapacidad que por no desarrollar actividad laboral quedan fuera del ámbito de la Seguridad Social.

mujeres frente a un 48,7 por 100 de hombres. Sin embargo, atendiendo a las diferentes clases de pensiones, se observa que mientras que en el caso de las mujeres más de la mitad de las perceptoras reciben pensiones de viudedad, orfandad o a favor de familiares, entre los hombres son mayoritarias las pensiones de jubilación e incapacidad. El menor porcentaje de mujeres que perciben pensiones sustitutivas de las rentas del trabajo, esto es, de jubilación e incapacidad, responde a su tardía incorporación al mercado de trabajo. Esto explica también que haya un mayor porcentaje de mujeres perceptoras de pensiones de viudedad (el 93 por 100 del total), junto a la diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres, favorable a estas últimas.

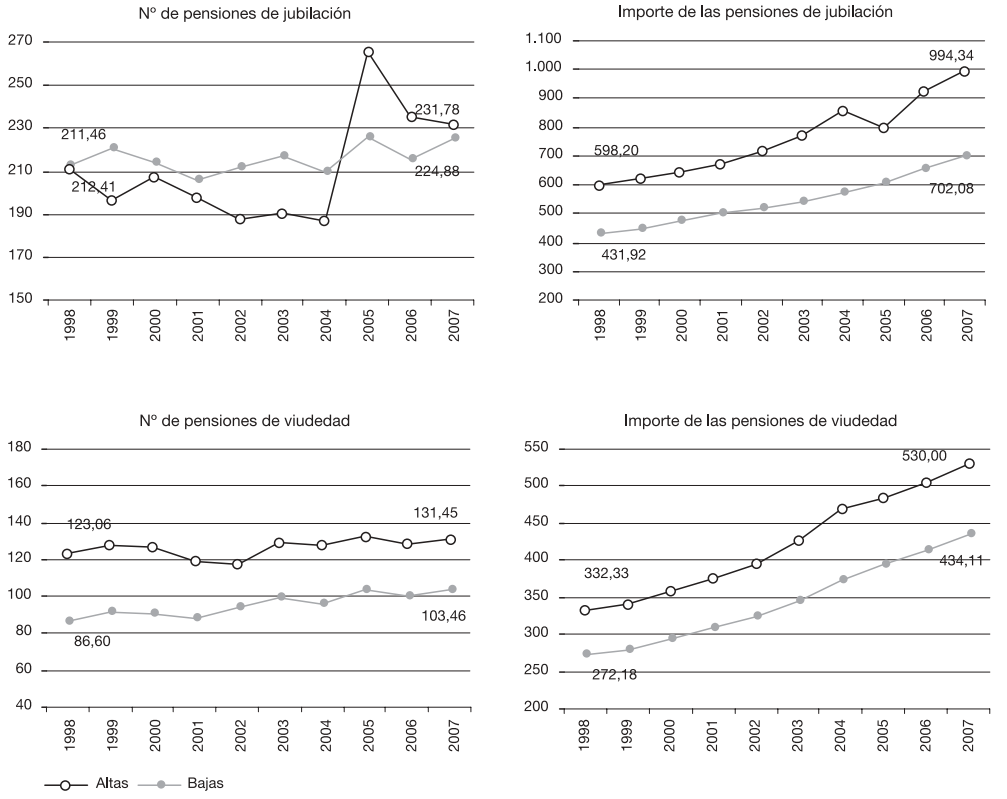
Las pensiones que más se incrementaron en 2007 fueron las de incapacidad permanente, con una tasa anual del 3,4 por 100, por encima de la media de los años anteriores. Por su parte, las pensiones de viudedad aumentaron un 1,3 por 100, en línea con los avances de los años anteriores, manteniéndose prácticamente constante la diferencia entre altas y bajas a lo largo de los últimos años. De cara a 2008, es previsible que aumente dicha diferencia, como consecuencia del reconocimiento de las nuevas pensiones de viudedad contempladas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, en base a las nuevas realidades sociales y familiares.

En cuanto a las pensiones de jubilación, el incremento fue del 1,1 por 100 en 2007, porcentaje que aunque se sitúa por debajo del 2,8 por 100 registrado el año anterior, supera el avance del periodo 2000-2005, en el que la tasa anual media fue del 0,8 por 100, debido a que entre los años 2001 y 2004 alcanzaron la edad de jubilación las personas nacidas durante la Guerra Civil. De esta manera, hasta el año 2005, en el que las altas aumentaron considerablemente como consecuencia del mayor número de nacimientos registrados tras la Guerra, el número de bajas superó al de las altas (gráfico III-30). En 2007, la diferencia entre altas y bajas de jubilación volvió a reducirse, al producirse una caída de las altas del 1,4 por 100 frente a un aumento de las bajas del 4,2 por 100.

En lo que respecta al importe de las pensiones contributivas, la media se situó en 2007 en 673,69 euros mensuales, lo que supone un incremento del 5,0 por 100 respecto al año anterior, correspondiéndole a las altas una cuantía de 791,70 euros, frente a los 611,55 euros de las bajas. La diferencia monetaria entre las altas y las bajas es cre-

GRÁFICO III-30

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES MEDIAS DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD, 1998-2007 (En número de pensiones y euros mensuales)



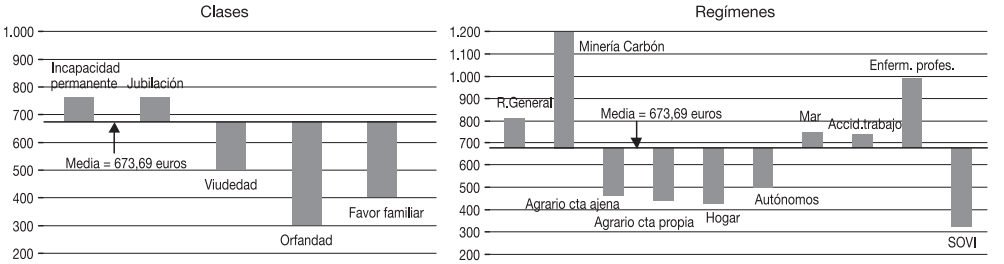
Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

ciente en el tiempo y responde fundamentalmente a los cambios socioeconómicos de la sociedad española, relacionados con el tejido productivo de la economía, la estructura ocupacional y los niveles formativos de los trabajadores, que han llevado a que las bases reguladoras de las altas recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejores de pensiones que afectan a las bajas.

Atendiendo a las diferentes clases de pensiones contributivas, los mayores aumentos de las cuantías se produjeron en las pensiones más

GRÁFICO III-31

IMPORTE MEDIO DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN (En euros al mes)



Fuente: MTAS. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

bajas, es decir, las de favor familiar y las de orfandad, con subidas del 6,3 por 100 y del 5,3 por 100, respectivamente. Las siguientes que más crecieron fueron las pensiones de jubilación (el 5,2 por 100), las de viudedad (el 4,5 por 100) y las de incapacidad permanente (el 4,0 por 100).

En términos nominales, los importes más elevados corresponden a las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación, con 760,71 euros y 760,00 euros mensuales, respectivamente, situándose ambas por encima de la pensión media, que como ya se ha señalado, en 2007 se situaba en 673,69 euros al mes (gráfico III-31). A continuación se encuentra la pensión de viudedad, con 498,30 euros mensuales, representando tanto las de orfandad como las de favor familiar alrededor de la mitad de la pensión media, con 300,92 y 398,24 euros al mes, respectivamente.

Por regímenes de la Seguridad Social, las pensiones más elevadas respecto a la media corresponden al Régimen Especial de la Minería del Carbón y de enfermedades profesionales, si bien su importancia en términos de número de beneficiarios es muy reducida, suponiendo entre ambos grupos el 1,4 por 100 del total. A continuación se sitúa la pensión del Régimen General, que con 807,66 euros mensuales, superaba en 2007 en un 20,0 por 100 la pensión media, aglutinando, además, al mayor porcentaje de perceptores (el 57,4 por 100 del total). El siguiente régimen con mayor proporción de beneficiarios es

el de Autónomos (el 12,4 por 100 del total), a los cuales les corresponde una pensión media de 496,07 euros mensuales.

En el año 2007, el 26,8 por 100 de las pensiones en vigor percibían complementos a mínimos, al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada en 2007 en 6.495,29 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo. Este porcentaje se situaba en el 20,3 por 100 para el Régimen General del Sistema de la Seguridad Social, siendo el Régimen Especial de Empleados de Hogar el que recogía un mayor porcentaje de pensionistas con complementos a mínimos (el 55,3 por 100 del total), al cotizar por la base mínima y tener, en términos generales, un número reducido de años cotizados. Por su parte, el porcentaje de pensiones en cuantías mínimas en el Régimen Especial de Autónomos ha tendido a disminuir en los últimos años, representando actualmente el 36 por 100 del total, tras haberse establecido bases de cotización superiores a la mínima en determinados supuestos.

Importe de las pensiones en vigor

La evolución del importe de las pensiones en vigor responde al incremento de la pensión inicial de los nuevos beneficiarios, al aumento de los complementos a mínimos y al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de su revalorización en función de la evolución del IPC. Cabe señalar al respecto que la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general ha supuesto un incremento del gasto en complementos a mínimos en la medida en que ha propiciado el aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total.

El gasto total asociado a los complementos a mínimos se incrementó en 2007 un 9,0 por 100, lo que supone el mayor aumento de todos los conceptos que conforman el importe de las pensiones en vigor (cuadro III-37). De este modo, su participación sobre el gasto total en pensiones siguió aumentando, hasta situarse en el 6,5 por 100, porcentaje que en el caso de las pensiones de viudedad asciende al 12,3 por 100 y en el de las de jubilación se reduce hasta el 5,71 por 100. La financiación del complemento a mínimos correspondió en un 65,8 por 100 a cotizaciones sociales y en un 34,2 por 100 a aportación del Estado, manteniéndose la tendencia de incremento paulatino de la aportación del Estado, con el objetivo de dar cumplimiento a la recomendación del Pacto de Toledo en lo referente a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-37

DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR (Millones de euros y porcentaje)

Clases	2006			2007		
	Millones euros	Estructura %	Var. 05/06 %	Millones euros	Estructura %	Var. 06/07 %
Total						
P. Inicial	3.282,87	61,7	7,7	3.554,32	62,6	8,3
Revalorizaciones	1.698,09	31,9	6,0	1.757,20	30,9	3,5
Compl. mínimos	340,11	6,4	11,7	370,83	6,5	9,0
Total	5.321,07	100,0	7,4	5.682,35	100,0	6,8
Jubilación						
P.Inicial	2.284,69	64,8	7,6	2.483,34	65,8	8,7
Revalorizaciones	1.043,14	29,6	6,1	1.077,52	28,5	3,3
Compl. mínimos	198,65	5,6	12,8	215,78	5,7	8,6
Total	3.526,48	100,0	7,4	3.776,64	100,0	7,1
Viudedad						
P. Inicial	452,85	42,8	6,8	484,03	43,2	6,9
Revalorizaciones	479,79	45,3	5,9	500,06	44,6	4,2
Compl. mínimos	126,18	11,9	9,4	137,46	12,3	8,9
Total	**1.058,82**	**100,0**	**6,7**	**1.121,55**	**100,0**	**5,9**

Nota: Nómina del mes de diciembre.

Fuente: MTAS. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 2008.

El siguiente concepto que más crece en 2007 es el correspondiente a la pensión inicial de los nuevos pensionistas, que con un avance del 8,3 por 100, aumenta su participación sobre el gasto total hasta el 62,6 por 100. Finalmente, el gasto relativo a las revalorizaciones de las pensiones se incrementó en 2007 un 3,5 por 100, con una participación del 30,9 por 100 sobre el gasto total. En el caso de las pensiones de viudedad, este porcentaje asciende al 44,6 por 100, mientras que en las de jubilación se sitúa en el 28,5 por 100.

Pensiones e inflación

Con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones[213], en el año 2007 su cuantía se revalorizó un 2,6 por 100, como consecuencia de la evolución prevista del IPC entre los

[213] La Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la evolución del IPC.

meses de noviembre de 2006 y 2007 del 2,0 por 100, y la desviación del 0,6 por 100 entre el IPC previsto para 2006 y el IPC real. Para 2008, el porcentaje de revalorización aumenta hasta el 4,1 por 100, en la medida en que la desviación del IPC previsto para 2007 y el real fue del 2,1 por 100. Para las pensiones mínimas el incremento es superior, en línea con la política llevada a cabo en los últimos años de mejora adicional de estas pensiones, siendo del 6,6 por 100 para aquellas con cónyuge a cargo, el 5,1 por 100 para las que no lo tienen, el 3,0 por 100 para las pensiones SOVI y el 22,72 por 100 para las pensiones de viudedad con cargas familiares.

Las oscilaciones entre un año y otro ponen de manifiesto el hecho de que la revalorización de las pensiones sea el efecto que condiciona en mayor medida el crecimiento del gasto en pensiones, y por tanto, del gasto total del Sistema de la Seguridad Social. En este sentido, la evolución alcista de la inflación desde el último trimestre de 2007, en el contexto de fuerte aumento del precio de las materias primas y de los alimentos en los mercados internacionales, supone un coste importante para el conjunto del sistema, siendo necesario un mayor control sobre la evolución del IPC, así como un mayor ajuste entre el IPC previsto y el real.

7.4.2. **La transición a la jubilación**

Todos los países de la Unión Europea se encuentran comprometidos con el objetivo de favorecer la prolongación de la vida laboral y el envejecimiento activo en el contexto de la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, complementada por el método Abierto de Coordinación (MAC) en protección social. Son también objetivos contemplados por el PNR español, que incluye como medidas en este ámbito la simplificación de las modalidades de jubilación anticipada, así como el mantenimiento de los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años.

En cualquier caso, hay que partir de que la situación comparada de España no es especialmente desfavorable en este ámbito. La edad efectiva de las altas iniciales en pensión de jubilación en España aumenta año a año, situándose en la actualidad en los 63 años (62,9 H/63M), uno de los promedios más elevados en el contexto europeo comparado (en Francia 60,4 H/62,1M); en Italia 59,7; en Reino Unido 62,3, etc.). Pocos paí-

ses registran edades de entrada en jubilación más elevadas, entre ellos Suecia (64,7) y algunos de los países de la última ampliación como Eslovenia (63,2). También la duración media de la vida laboral anterior a la jubilación es de las más largas de la Unión Europea: 38 años (40,3H/30,4M) frente a los 34 en Francia, 32,1 en Italia o 35 en Reino Unido[214]. Y la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años coincidía en 2006 exactamente con la media de la UE-27 (43,6) media que en el caso de los hombres españoles (60,5 por 100) era muy superior a la del resto de europeos (52,8) siendo también amplia, pero de signo contrario, la distancia que separa la correspondiente tasa de las mujeres españolas de esta edad (28,2 por 100) y las europeas (34,9 por 100).

Sin embargo, el envejecimiento de la población, que a medio y largo plazo será especialmente acusado en el caso de España, el elevado peso de las jubilaciones anticipadas en el total de altas en jubilación y el todavía incipiente predicamento que parecen surtir las medidas adoptadas hasta el momento fomentando la prolongación voluntaria de la vida laboral, apuntan a la necesidad de no perder de vista el objetivo de retención y activación de los trabajadores de más edad.

A las razones anteriores, se añade la circunstancia de que la salida efectiva del mercado laboral se produce en numerosas ocasiones con bastante antelación al alta en jubilación, matiz que debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar la comparativamente elevada edad media de las altas de jubilación en España. De hecho, según explotaciones recientes a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales del MTAS, la situación predominante en los casos de nuevas altas en jubilación anticipada suele ser la percepción del desempleo. Del mismo modo, se observa que cada vez es mayor el número de individuos que jubilándose a los 65 años tuvieron una prestación de desempleo en el año anterior o el mismo año que se les reconoció la pensión de jubilación[215]. Ello estaría indicando una creciente utilización de la prestación por desempleo como «colchón de tránsito» hacia la jubilación anticipada y ordinaria, lo que amplía la perspectiva de análisis sobre los efectos de las retiradas anticipadas no sólo en el propio sistema de pensiones sino en el sistema de protección social en su conjunto.

---

[214] Comisión Europea, *Current and prospective theoretical pension replacement rates,* Report by the indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC) May 19th 2006.

[215] MTAS, Colección informes y estudios, «La muestra continua de vidas laborales», págs. 141 a 160, 2006.

CUADRO III-38

NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN, TOTAL SISTEMA

Clases	2003		2004		2005		2006		2007	
Edad	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Jubilación anticipada	**76.292**	**43,83**	**86.265**	**49,58**	**89.667**	**42,00**	**98.350**	**46,47**	**96.040**	**44,83**
– Con coeficiente reductor	57.228	32,87	58.740	33,76	57.609	26,98	59.655	28,18	55.643	25,97
≤60	30.504	17,52	28.767	16,54	27.727	12,99	25.588	12,09	21.922	10,23
61	6.419	3,69	7.850	4,51	8.145	3,81	9.217	4,35	8.620	4,02
62	7.226	4,15	7.098	4,08	8.058	3,77	8.964	4,24	8.544	3,99
63	8.171	4,69	7.273	4,18	7.190	3,37	8.789	4,15	8.469	3,95
64	4.908	2,82	7.752	4,46	6.489	3,04	7.097	3,35	8.088	3,78
– Sin coeficiente reductor	3.398	1,95	4.491	2,58	4.943	2,32	4.834	2,28	4.851	2,26
– Especial a los 64 años	4.799	2,76	7.294	4,19	6.187	2,90	6.052	2,86	6.564	3,06
– Parcial	10.867	6,24	15.740	9,05	20.928	9,80	27.809	13,14	28.982	13,53
Jubilación ≥ 65 años	**97.788**	**56,17**	**87.710**	**50,42**	**123.839**	**58,00**	**113.311**	**53,53**	**118.183**	**55,17**
Total jubilaciones no SOVI	**174.080**	**100,00**	**173.975**	**100,00**	**213.506**	**100,00**	**211.661**	**100,00**	**214.223**	**100,00**
Jubilación SOVI	**16.494**	**—**	**13.129**		**51.764**		**23.468**		**17.561**	
Total jubilación	**190.574**	**—**	**187.104**		**262.270**		**235.129**		**231.784**	

Fuente: INSS.

Atendiendo ya a las altas en jubilación en función de la modalidad, las jubilaciones anticipadas han reflejado por primera vez en varios años un ligero descenso (del 2,3 por 100) con respecto a 2006. Esta disminución refleja el menor volumen de jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor, que pasan de representar el 28 al 26 por 100 del total, puesto que las demás modalidades han seguido aumentando.

Particular atención merece la modalidad de jubilación parcial, que ha ido adquiriendo un peso creciente desde la aprobación de la Ley 35/2002, de Medidas para la jubilación gradual y flexible, habiendo pasado de representar el 4 por 100 en 2002 al 13,5 por 100 del total de altas en jubilación en 2007[216]. Algunas desviaciones en la práctica de la utilización de esta figura en situaciones para las que no estaba prevista han podido contribuir a ese incremento, lo que llevó a adoptar las reformas normativas ya expuestas, entre las que destaca la ampliación de la jornada mínima a realizar por el jubilado parcial, a la que se acogían la gran mayoría de los beneficiarios de esta modalidad. Hay que tener en cuenta, además, que la cuantía media de la jubilación parcial es de las más elevadas. En el Régimen general ascendía en 2007 a 1.390 euros/mes, frente a los 1.209 euros/mes de la pensión media del total de jubilaciones anticipadas y los 1.239,8 euros/mes de pensión media de los jubilados a la edad de 65 años o más. Tendrá interés, en ulteriores ediciones de esta Memoria, la evolución de esta modalidad a partir de los cambios introducidos en su regulación por la Ley 40/2007.

Por otro lado, parece que a partir de mediados de 2007 se registra un aumento de afiliados mayores de 65 años, lo que apuntaría a una creciente acogida a los estímulos a la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años[217] aunque, en términos de incidencia sobre el total de población de esas edades, siga tratándose de una

[216] No obstante, hay que tener en cuenta que la jubilación anticipada con coeficientes reductores y la modalidad de jubilación parcial no son estrictamente comparables al responder a realidades muy distintas. Baste recordar que, a diferencia de la primera, la modalidad de jubilación parcial tiene su origen en un acuerdo entre la empresa y el trabajador, requiriendo la suscripción de un contrato de relevo.

[217] Llama la atención, a este respecto, que el INEM no ofrezca información sobre contratos registrados bonificados por razón de la edad del trabajador, con mayor desagregación por edad que la de «mayores de 45 años», lo que dificulta conocer el grado de acogida de las bonificaciones en el mantenimiento en el empleo indefinido de mayores de 59 años.

opción todavía minoritaria[218]. No es habitual, desde luego, entre trabajadores pertenecientes a profesiones manuales, cuyo desempeño es muy sensible al deterioro físico. Se trata más bien de un fenómeno muy restringido a una serie de ocupaciones y profesiones que requieren elevada cualificación, con una importante presencia de autónomos, aunque hay que tener en cuenta que estos colectivos de profesionales tenderán a aumentar en el futuro, por efecto del incremento del nivel educativo de los nuevos profesionales. Al margen de los impedimentos reales que puedan existir en algunos casos para la continuidad de la actividad laboral, existen también condicionantes culturales difíciles de superar respecto al trabajo de las personas de cierta edad. De ahí el interés que reviste la difusión de buenas prácticas en el terreno de la gestión del factor edad, la retención del talento y el fomento de la permanencia voluntaria de los trabajadores mayores en las empresas[219].

7.4.3. **La previsión social complementaria**

Conforme a las estimaciones más recientes[220], en el año 2007, la previsión social complementaria ha continuado aumentando, si bien a un ritmo más contenido que en años anteriores: el número de cuentas de partícipes de planes de pensiones creció el 5 por 100, situándose ya el volumen total de cuentas de partícipes por encima de los diez millones (cuadro III-39).

Atendiendo a la modalidad de los planes de pensiones, durante los últimos años se había venido constatando un mayor crecimiento del sistema de planes individuales por encima del sistema de empleo, a medida que se iba culminando el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones. En 2007 se ha podido observar un cambio significativo en la serie, al haberse registrado un mayor crecimiento del número de partícipes en planes del sistema de empleo (7,3 por 100), a los que cabe

[218] A finales de 2007, se registraban 108.692 personas mayores de 65 años afiliadas a la Seguridad Social, el 1,4 por 100 de la población a partir de esa edad.

[219] En el ámbito de la investigación comparada existen estudios recientes al respecto de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, p.ej. *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU 15*, 2006 y *El factor edad en las empresas europeas*, 2007.

[220] Avance del Informe 2007. Datos facilitados por la Dirección General de Seguros, Seguros y Fondos de Pensiones a fecha de 23.05.2008.

CUADRO III-39

NÚMERO DE PLANES INSCRITOS Y NÚMERO DE PARTÍCIPES, 2002-2007

Planes de pensiones	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Planes de empleo						
N.º 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	1.848.438
Planes Asociados						
N.º de planes inscritos	240	243	242	240	234	
Partícipes	122.142	133.942	107.355	91.709	92.418	96.656
Planes Individuales						
N.º 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	8.342.153
Total						
N.º 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	10.288.247

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Planes y Fondos de Pensiones: *Informe Estadístico, 2006.* Datos de 2007: Avance proporcionado por la DGS a 23 de mayo.

atribuir la mayor parte del crecimiento del año. También han aumentado, aunque en menor medida, los planes asociados (5,7 por 100). En cambio, apenas es apreciable el crecimiento experimentado por el número de partícipes del sistema individual (0,4 por 100). Para verificar si este cambio responde a circunstancias coyunturales o se ha producido un cambio de tendencia, habrá que prestar atención a la evolución de estas magnitudes en el próximo y en años sucesivos.

La mayor parte de las personas que son partícipes de un plan de pensiones, lo son del sistema individual (81por 100), cuyos derechos consolidados representan el 61,9 por 100 del total.

En cuanto a las aportaciones realizadas, destaca la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: en más del 81 por 100 de los casos las aportaciones anuales son inferiores a los 900 euros. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estos porcentajes pueden diferir de la realidad, al no recoger de forma acumulada las aportaciones que un partícipe pueda realizar a los diferentes planes de pensiones a los que pertenezca.

En cuanto a los perceptores de prestaciones de planes de pensiones, su volumen se estimaba en 2007 en 319.338 personas.

Nuevo Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones

Entre las novedades normativas en este ámbito, cabe destacar la aprobación del nuevo Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones[221], que entra en vigor en 2008. El Reglamento introduce cambios en aspectos actuariales de los planes de pensiones, obligaciones de información a partícipes y beneficiarios, régimen de inversiones de los fondos de pensiones, normas de control interno de las entidades gestoras, reglas de conducta y separación de las depositarias y normas sobre Registros administrativos relacionadas, especialmente, con las actividades transfronterizas, así como algunas adaptaciones en la regulación de los planes de previsión social empresarial.

7.5. El Sistema de Atención a la Dependencia

Uno de los cambios más importantes de las últimas décadas en el sistema español de protección social viene dado por la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) a partir de la aprobación de la Ley 39/2006, de 16 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAAPD). Esta nueva Ley regula las condiciones básicas que garantizan 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 establece normativamente 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.

En el año 2007, ha comenzado la puesta en marcha del SAAD, a partir de las previsiones de la LAAPD, que entró en vigor el 1 de enero y que, como se recordará, necesitaba la aprobación de varias disposiciones de desarrollo para poder ser efectivamente aplicada. Así, la Ley establecía un plazo máximo de tres meses para la constitución del Consejo Territorial del SAAD, y de otros tres desde su constitución para que el Gobierno y las comunidades autónomas

[221] Real Decreto 1684/2007, de 14 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento de Planes y Fondos de pensiones aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero y el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre.

acordasen el baremo, los servicios y las cuantías de las prestaciones económicas que recibirán las personas mayores y las personas con discapacidad que no pueden valerse por sí mismas.

Calendario de la Ley

La clasificación de situaciones se ha puesto en relación con el calendario de aplicación gradual de la Ley, que prevé ocho años para su plena efectividad y alcance a todas las situaciones contempladas por el baremo.

— 2007: personas valoradas con un Grado III de gran dependencia, niveles 2 y 1.

— 2008-2009: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 2.

— 2009-2010: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 1.

— 2011-2012: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 2.

— 2013-2014: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 1.

El desarrollo reglamentario requerido por la aplicación de la Ley no comenzó a llevarse a cabo hasta abril de 2007, lo que puede explicar, en parte, el retraso en el comienzo de la puesta en funcionamiento del sistema (recuadro III-9). Ya entrado el año 2008 todavía permanecen importantes cuestiones pendientes de desarrollo, como la armonización de criterios comunes de acreditación, calidad, y el sistema de copago, que deberán ser acordadas en el ámbito del Consejo Territorial del SAAD, y que darán lugar al desarrollo de nuevos reglamentos por parte de las comunidades autónomas.

Paralelamente al desarrollo normativo, durante el segundo semestre de 2007 se crea el sistema informático para la información a los ciudadanos dentro del contexto del SAAD (SISAD).

Baremo de valoración de la dependencia

Entre los desarrollos reglamentarios de la LAAPD merece la pena destacar el 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, que establece una Clasificación de las situaciones posibles en función de su gravedad:

RECUADRO III-9

DESARROLLO NORMATIVO DE LA LAAPD 39/2006

RD 504/2007, de 20 de abril	Aprueba el **baremo** de valoración.
RD 614/2007, de 11 de mayo	Aprueba el **Nivel mínimo** de protección.
RD 615/2007, de 11 de mayo	Regula Seguridad Social de los **cuidadores** de las personas en situación de dependencia.
Resoluciones de 23 de mayo de 2007, del IMSERSO	Marco de **cooperación interadministrativa** y criterios de reparto de créditos de la AGE. Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD en materia de **valoración** de la situación de dependencia.
Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo	**Sistema de Información** del SAAD y fichero de datos de carácter personal.
RD 727/2007, de 8 de junio	Criterios para determinar las **intensidades** de protección de los servicios y la **cuantía** de las prestaciones económicas.
Resolución de 16 de julio de 2007, del IMSERSO	Procedimiento a seguir para el **reconocimiento** de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.
Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre	Convenio especial en el sistema de la **Seguridad Social, (cuidadores** no profesionales de personas en situación de dependencia).
RD 6/2008, de 11 de enero	Cuantía del nivel **mínimo** de protección garantizado.
RD 7/2008, de 11 de enero	**Cuantías máximas** de las prestaciones económicas.

— 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.

RECUADRO III-10

FINANCIACIÓN

Nivel mínimo	AGE	Presupuestos del Estado
Nivel básico	Comunidades autónomas	Presupuestos del Estado + comunidades autónomas
Nivel adicional	Comunidades autónomas	Presupuestos comunidades autónomas
Copago	Usuario	Renta/patrimonio personal

Financiación del Sistema

El Gobierno financia íntegramente el nivel básico común para todo el Estado. Además, el Gobierno establece convenios con las comunidades autónomas para cofinanciar las prestaciones. La LAAPD establece que las comunidades autónomas aportarán el doble de la cantidad que les sea transferida de la Administración General del Estado.

El nivel mínimo de protección de la situación de dependencia, previsto en el artículo 7.1 de la LAAPD, se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado y nivel, para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención. En el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo,

RECUADRO III-11

EXPRESIÓN CUANTIFICADA DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

(En euros, media por beneficiario y mes)

	Grado y Nivel	
	Grado III Gran Dependencia. Nivel 2	**Grado III Gran Dependencia. Nivel 1**
Mínimo de protección garantizado	250	170
Aportación total máxima estimada de la AGE	507	387
Media estimada del total de la aportación de las Administraciones públicas*	1.014	774

* Correspondiente a los niveles mínimo y acordado.

Fuente: Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo.

sobre Nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado, se han establecido las cantidades mínimas del nivel mínimo de protección:

A partir del mes de mayo de 2007, se firmaron distintos Convenios entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la regulación de la financiación de las prestaciones económicas y los servicios en los casos de situación de dependencia.

En mayo de 2007 el Consejo Territorial de la Dependencia aprobó la contribución de la Administración General del Estado en el ejercicio 2007 a la financiación del nivel acordado del SAAD:

Para la distribución del crédito, se ha tenido en cuenta la estimación de personas grandes dependientes, la dispersión de la población, la superficie, la insularidad y los emigrantes retornados de cada comunidad autónoma. Además de ello, de la cantidad total de 220 millones, 20 de ellos se han distribuido según nivel de renta para compensar a las regiones con menor riqueza.

Además de este fondo, el Gobierno destinó en 2007 a las comunidades autónomas hasta 250 euros mensuales por persona valorada como gran dependiente, en virtud del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, que regula el nivel mínimo de protección del SAAD. Pese a conocerse la distribución del crédito acordado por comunidad autónoma, existe una ausencia de datos sobre el tipo de prestaciones a las que se está destinando dicho crédito (cuadro III-40).

En cuanto al copago, la Ley establece que los beneficiarios del Sistema participarán en la financiación del mismo en función de su renta y patrimonio de forma equilibrada y justa, teniendo en cuenta que ningún beneficiario dejará de recibir atención por falta de recursos. La aportación concreta de los beneficiarios será establecida por el Gobierno y las comunidades autónomas en el Consejo Territorial. Sin embargo, debido a la ausencia de acuerdo en cuanto a los criterios de participación, cada usuario sigue participando según la situación anterior. En base a la experiencia con el paso del tiempo deberían ir haciéndose ajustes en cuanto al nivel de aportaciones en cada situación de dependencia.

CUADRO III-40

DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PARA LA FINANCIACIÓN DEL NIVEL ACORDADO, 2007

Ámbito territorial	Crédito (€)
Andalucía	36.246.571
Aragón	8.380.326
Asturias	7.171.802
Baleares	4.405.561
Canarias	7.709.606
Cantabria	3.384.477
Castilla y León	17.800.171
Castilla-La Mancha	11.644.976
Cataluña	32.393.438
Comunidad Valenciana	21.277.833
Extremadura	6.638.864
Galicia	18.753.108
Madrid	23.403.848
Murcia	5.860.220
Rioja, La	1.633.434
Navarra	3.223.905
País Vasco	9.555.786
Ceuta	266.657
Melilla	249.418

Fuente: IMSERSO.

Catálogo de servicios

En mayo de 2007, el Consejo Territorial acordó el catálogo de servicios y prestaciones de la Ley que tendrían 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. Aunque lamentablemente la información disponible no desagrega por tipo de prestación, es presumible que la mayor parte de las concedidas sean de carácter económico, dado el escaso tiempo transcurrido y la ausencia de previsiones concretas en cuanto a la planificación de nuevos equipamientos y recursos humanos del sistema.

CUADRO III-41

PERFIL DE LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO Y EDAD

Sexo	Tramos de edad																			
	Sin especificar		De 0 a 3		De 4 a 18		De 19 a 30		De 31 a 45		De 46 a 55		De 56 a 65		De 66 a 80		81 y más		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Mujer	3.489	1,83	701	0,37	3.735	1,96	4.415	2,31	6.787	3,55	4.752	2,49	8.621	4,51	56.429	29,6	102.063	53,4	190.992	100
Hombre	1.792	1,78	844	0,84	5.097	5,05	5.257	5,21	8.543	8,46	5.332	5,28	8.768	8,69	31.818	31,5	33.500	33,2	100.951	100
Sin especificar	20.469	55,4	76	0,21	448	1,21	678	1,83	1.233	3,34	633	1,71	896	2,42	4.449	12,0	8.067	21,8	36.949	100
Total	**25.750**	**7,83**	**1.621**	**0,49**	**9.280**	**2,82**	**10.350**	**3,15**	**16.563**	**5,0**	**10.717**	**3,26**	**18.285**	**5,56**	**92.696**	**28,2**	**143.630**	**43,7**	**328.892**	**100**

Fuente: IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008. Datos a 26 de marzo de 2008.

Perfil socio-demográfico de la persona solicitante y de los cuidadores

Más de la mitad de los solicitantes son mujeres (65 por 100), frente a una menor proporción de hombres (35 por 100). Como era de esperar, el porcentaje de solicitantes aumenta en proporción a la edad, siendo los solicitantes de 66 y mas años los que en más proporción solicitan servicios y prestaciones del sistema de dependencia (83 por 100).

Conforme al Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se Regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, los cuidadores no profesionales quedarán incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción del convenio especial regulado en el real decreto. La suscripción del convenio especial no precisará de la acreditación de periodo de cotización previo (artículo 2.1 RD 615/2007). Hasta el momento, el perfil socio-demográfico de los cuidadores registra también una amplia mayoría de mujeres (4.987), frente a un número reducido de hombres (299). En cuanto a la edad, algo más de la mitad (51 por 100) tienen más de 51 años, y un 20 por 100 del total son mayores de 60 años.

Evolución de solicitudes y prestaciones reconocidas

A 20 de enero de 2008 (un año después de la entrada en vigor de la Ley) se habían presentado 130.000 solicitudes reconocidas del grado III. Parece que, una vez ya entrado el año 2008, el ritmo de funcionamiento del SAAD ha cobrado pleno impulso puesto que en tan sólo un mes después de esa fecha las solicitudes se habían duplicado con creces: a 24 de febrero de 2008 las solicitudes presentadas eran ya de 288.540. Se desconoce si las solicitudes presentadas se corresponden con población nueva o con población ya anteriormente valorada, o atendida en cada comunidad autónoma, así como el tipo de prestaciones a que han dado lugar a estas valoraciones, aunque todo apunta a que se tratará fundamentalmente de prestaciones económicas, dado el escaso tiempo transcurrido para la implantación de nuevos servicios y equipamientos. En definitiva, existe una necesidad de mejorar el sistema de información sobre la actividad del SAAD.

Las solicitudes y dictámenes de situación de dependencia realizados durante el primer año de funcionamiento del SAAD presentan una elevada variabilidad por comunidades autónomas, que no parece responder tanto al volumen de población residente potencialmente beneficiaria como a la heterogeneidad de criterios de información a

CUADRO III-42

VALORACIONES Y DICTÁMENES SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Ámbito territorial	Solicitudes		Valoraciones programadas		Valoraciones realizadas		Dictámenes		Grado III		Grado II (Nivel 2)	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Andalucía	104.959	36,38	89.252	85,07	75.704	72,13	62.424	59,47	48.752	78,1	5.991	9,6
Aragón	13.322	4,62	11.994	90,03	10.426	78,26	8.838	66,34	7.900	89,39	348	3,94
Asturias	14.596	5,06	15.490	106,12	5.157	35,33	3.737	25,6	3.737	100	0	0
Islas Baleares	8.733	3,03	2.176	24,92	417	4,77	417	4,77	417	100	0	0
Canarias	10.140	3,51	9.005	88,81	6.599	65,08	2.697	26,6	2.178	80,76	176	6,53
Cantabria (1) (3)	6.319	2,19	974	15,41	974	15,41	974	15,41	974	100	0	0
Castilla y León (1) (2)	2.720	0,94	2.720	100	2.720	100	2.720	100	2.720	100	0	0
Castilla-La Mancha	17.907	6,21	16.371	91,42	13.768	76,89	8.756	48,9	7.348	83,92	447	5,11
Cataluña	32.358	11,18	24.749	76,72	24.749	76,72	24.749	76,72	22.547	91,1	2.129	8,6
Comunidad Valenciana	10.163	3,52	9.681	95,26	7.035	69,22	6.999	68,87	6.996	99,96	2	0,03
Extremadura	7.172	2,49	6.729	93,82	5.767	80,41	5.292	73,79	3.262	61,64	525	9,92
Galicia	30.088	10,43	6.510	21,64	6.510	21,64	6.510	21,64	5.139	78,94	433	6,65
Madrid	1.794	0,62	1.794	100	1.794	100	1.572	87,63	1.155	87,63	417	26,53
Murcia (2)	4.040	1,4	4.040	100	4.040	100	4.040	100	4.040	100	0	0
Navarra (1) (2)	12.600	4,37	10.042	79,7	10.042	79,7	9.581	76,04	3.970	41,44	1.446	15,09
País Vasco (1) (2)	6.754	2,34	6.754	100	6.754	100	6.754	100	6.754	100	0	0
La Rioja	3.660	1,27	1.766	48,25	1.178	32,19	2.141	58,5	1.616	75,48	174	8,13
DT IMSERSO Ceuta	579	0,2	539	93,09	426	73,58	446	77,03	268	60,09	55	12,33
DT IMSERSO Melilla	736	0,26	762	103,53	577	78,4	621	84,38	257	41,38	90	14,49
TOTAL	**288.540**	**100**	**221.388**	**76,73**	**184.637**	**63,99**	**159.268**	**55,2**	**130.030**	**81,64**	**12.233**	**7,68**

(1) Órgano gestor que no utiliza la aplicación informática de gestión del Sistema de Información del SAAD.

(2) Información facilitada por los Órganos Gestores a la DG IMSERSO mediante CD con objeto del pago nivel mínimo.

(3) Cantabria: solicitudes registradas en el aplicativo informático SISAAD, resto de información facilitada mediante CD.

Fuente: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de las Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación. Situación a 24 de febrero de 2008.

los usuarios sobre las nuevas prestaciones. Así, respecto al número de solicitudes presentadas, destacan las 104.959 presentadas en Andalucía, 32.258 en Cataluña, mientras que en Madrid sólo se presentaron 1.794 solicitudes. Del total de solicitudes presentadas en cada comunidad autónoma, el porcentaje de valoración y emisión de dictámenes también presenta diferencias por comunidades autónomas, siendo los porcentajes más altos (con el 100 por 100 de las solicitudes tramitadas y dictaminadas) en País Vasco, Murcia, Castilla y León, y los más bajos en Islas Baleares (4,77 por 100), Cantabria (15,41 por 100), Galicia (21,64 por 100). Respecto al reconocimiento de la categoría Grado III de dependencia para las solicitudes tramitadas y dictaminadas, ha sido del 100 por 100 en Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia y País Vasco, mientras que presentan unos porcentajes muy bajos la ciudad autónoma de Melilla (41,38 por 100), Navarra (41,44 por 100), Ceuta (60,09 por 100), Extremadura (61,64 por 100), y le sigue Madrid (73 por 100), ciudad que presenta el porcentaje más alto en el reconocimiento del Grado II (26,53 por 100), con diferencia acusada respecto a todas las demás comunidades autónomas, acercándose sólo dos de ellas el 15 por 100 (Navarra, Melilla y Ceuta), y no superando las restantes el 10 por 100 de las solicitudes presentadas.

En 2008 se atenderá a las personas reconocidas con gran dependencia (personas mayores o con discapacidad gravemente afectadas que necesitan ayuda varias veces al día o supervisión y apoyo generalizado para su autonomía personal) y con dependencia severa Grado II, nivel 2 (personas que necesitan ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día pero no requieren el apoyo permanente de un cuidador o tienen necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal).

Conforme al calendario de aplicación de la Ley, hasta 2015 se irán incorporando paulatinamente el resto de personas valoradas con dependencia severa (Grado II, nivel 1) o moderada.

Retos

Existe una necesidad de avanzar en la consolidación del sistema. Aunque la Ley de atención establece prestaciones de servicios y prestaciones económicas, parece que el camino iniciado va por la vía de extender las prestaciones económicas en lugar de priorizar la prestación de servicios. De cara al necesario desarrollo de una oferta de servicios adecuada y de calidad, cabe recordar la importancia de alcanzar criterios comunes respecto a la acreditación de centros

públicos y privados de atención a la dependencia, así como respecto a los criterios que deberán regir los conciertos de las administraciones competentes con los centros que provean los servicios.

Por el momento, en la aplicación de la Ley de atención a la dependencia, permanece un amplio margen de incertidumbre en cuanto a su aplicación y, en especial, respecto a las desigualdades territoriales que se pueden generar en su implantación. En este sentido, es básico fomentar la coordinación interterritorial (Estado/comunidades autónomas/municipios), funcional (público/privada) y sistémica (lo social y lo sanitario).

La implantación de la norma está siendo muy desigual, según las regiones, ya que las comunidades que más solicitudes han registrado y mayor proporción de valoraciones han realizado han sido Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Ceuta y Melilla. Mientras que las que van más retrasadas en sus valoraciones han sido la Comunidad Valenciana, Asturias, Galicia, La Rioja, País Vasco, Navarra, Madrid, Castilla y León y Murcia.

Existen aspectos importantes necesitados de desarrollo reglamentario, en todo lo relativo a la formación de los cuidadores, un aspecto clave para la calidad y la profesionalización del sistema de Dependencia. Se hace necesaria la formación específica de los cuidadores no profesionales y la cualificación de los profesionales que atienden a las personas en situación de dependencia para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el catálogo de servicios del SAAD.

Otro aspecto en el que cabe profundizar desde el punto de vista de la calidad del sistema público de atención a la dependencia es la relación que éste debería tener con el sistema sanitario. La atención a las personas en situación de dependencia, independientemente de la comunidad autónoma donde residan, sigue llevándose a cabo mediante dos dispositivos sociales y sanitarios que, en general, actúan con escasa conexión entre sí: por un lado, respecto de los problemas sanitarios, los servicios regionales de salud son los encargados de proporcionar la asistencia necesaria sobre unas bases de accesibilidad universal; por otro lado, en relación con la problemática que acompaña al fenómeno de la dependencia, los gobiernos autonómicos regulan mediante pruebas de medios tanto el acceso a los servicios como la cuantía de los copagos por parte de las personas dependientes. Una

mayor integración y coordinación entre ambos sistemas (sanitario y sistema de atención a la dependencia) permitiría una mayor eficiencia global en la atención a las personas en situación de dependencia.

Esta coordinación debería servir, asimismo, para que el seguimiento de la aplicación de la Ley por los mecanismos establecidos en la misma permita la actualización y adecuación de los criterios de baremación y concesión de prestaciones en diferentes situaciones, debiéndose prestar especial atención a la prevención de la dependencia, incluso en las fases menos avanzadas de enfermedades degenerativas graves, como el *alzheimer.*

Oportunidades

Se calcula que el desarrollo del SAAD llevará aparejada la creación de en torno a unos 340.000 empleos directos y 160.000 empleos indirectos, aunque en estos momentos todavía se desconoce la planificación de recursos físicos y humanos para hacer frente a las necesidades del sistema, cuyos servicios están siendo prestados por el entramado de los Servicios Sociales preexistente en las comunidades autónomas. En definitiva, junto a la necesaria aprobación de los desarrollos reglamentarios pendientes, debería mejorarse la transparencia y disponibilidad de información sobre la actividad del SAAD, a fin de poder realizar un seguimiento de su funcionamiento y adecuación a las necesidades de las personas en situación de dependencia. Asimismo, debería garantizarse una información homogénea, clara y transparente a los potenciales usuarios y sus familias sobre los derechos, las prestaciones y los recursos que brinda el SAAD.

7.6. Políticas de apoyo a las familias

Tradicionalmente se ha venido observando cómo, en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea, España dedicaba un porcentaje muy reducido de su gasto social a políticas de apoyo a las familias. Ello no quiere decir que no se haya hecho un esfuerzo considerable en las últimas décadas: el gasto en unidades de poder adquisitivo en la función «familia» se ha multiplicado por nueve entre el año 1995 y 2005, y en términos de PIB se ha pasado del 0,4 por 100 al 1,1 por 100[222]. Ello no obsta para que las distancias con el promedio de la

[222] Recuérdese que estos datos, conforme a la metodología SEEPROS, no contemplan las ayudas fiscales.

Unión Europea sigan siendo muy considerables: el promedio de gasto en esta función en la UE-25 se situaba en 2005 en el 2,1 por 100 del PIB.

El avance producido en España, merced a diversas medidas de carácter aislado no ha sido suficiente, hasta la fecha a la que alcanzan las estadísticas comparadas, para acercarse al promedio europeo. Las medidas abordadas en los dos últimos años deberían contribuir a mejorar algo esa situación comparada de España. Concretamente, en 2007 se han llevado a cabo diversas iniciativas en este campo, que han contribuido a abrir el debate sobre la cuestión de qué lugar ocupan las políticas de familia en el conjunto de las políticas sociales. La más controvertida de ellas ha sido la prestación de pago único por nacimiento o adopción, aunque no ha sido la única en lo que parece ser una mayor apertura a estas cuestiones, aunque todavía sin un enfoque y orientación claras. A este respecto, en el Dictamen 9/2007[223], el CES recomendaba la elaboración de un Libro Blanco sobre la situación de las familias en España, realizando un diagnóstico de la situación actual y evaluando las medidas y dispositivos existentes a fin de detectar las carencias y las vías de solución, todo ello desde una perspectiva comparada[224].

En efecto, en 2007 se ha creado una prestación consistente en un pago único de 2.500 euros, ampliable en determinados supuestos, por nacimiento de hijo o adopción compatible con la actual deducción por maternidad regulada en el Impuesto de la Renta de las Personas físicas y con las prestaciones por hijo a cargo o por nacimiento o adopción del tercer o sucesivo hijo, así como con la correspondiente prestación por parto o adopción múltiples de la Seguridad Social[225]. Con el objetivo de alcanzar una cobertura prácticamente universal, se ha conferido a la

[223] Dictamen 9/2007, sobre el Proyecto de Ley por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.

[224] Ya entrado el año 2008, el CES ha comenzado a elaborar un informe de iniciativa propia sobre políticas de apoyo a las familias.

[225] Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se Establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. La ayuda alcanzará los 3.500 euros cuando:

- Sea una familia numerosa, familia monoparental, o madres que padezcan una discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- El hijo o menor acogido a cargo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100.

RECUADRO III-12

MEDIDAS DE APOYO A LA MATERNIDAD/PATERNIDAD Y CUIDADO DE HIJOS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

— Ampliación de la duración del periodo de descanso por maternidad, así como del de percepción de la correspondiente prestación, en dos semanas en los supuestos de discapacidad del hijo menor o acogido.
— Garantía de disfrute completo del descanso por maternidad en el caso de fallecimiento del hijo.
— Mejora de las condiciones de cesión del derecho al descanso al otro progenitor.
— Ampliación del descanso en caso de parto prematuro y de necesidad de hospitalización después del parto. La mejora de la cobertura de los neonatos que precisan hospitalización ha originado el abono de 2.213 subsidios.
— Extensión de la cobertura a los supuestos de acogimientos simple y provisional.
— Nuevo supuesto especial del subsidio por maternidad, en caso de no reunir la madre el requisito del periodo mínimo de cotización: se han reconocido 442 subsidios de este tipo.
— Nuevo descanso remunerado por paternidad de 15 días del que se han beneficiado 119.231 personas.
— Excedencia por cuidado de hijos y otros familiares: 12.903 desde la entrada en vigor de la Ley, 11.529 para el cuidado de hijos (11.072 mujeres y 457 hombres) y 1.374 a otros familiares (1.122 mujeres y 252 hombres).

Fuente: MTAS, 2007.

prestación de una doble naturaleza —fiscal, en el caso de las potenciales beneficiarias obligadas a tributar— y de Seguridad Social no contributiva, en el caso de las personas que no lo estuvieran. Como puso de relieve el CES en su Dictamen, esta dicotomía es compleja y puede dificultar la gestión de la prestación. Además, hay que tener en cuenta que para los contribuyentes del IRPF de Navarra y el País Vasco, la ayuda se instrumenta en todos los casos como prestación no contributiva de la Seguridad Social en tanto no se introduzca la modalidad de deducción en la cuota en la normativa foral del IRPF.

Aunque no fuera el objetivo central de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, las principales novedades en materia de Seguridad Social que introduce —en particular, la creación del subsidio por paternidad y del subsidio en situaciones especiales— también contribuyen a apoyar a las familias, sobre todo a aquellas en las que ambos progenitores trabajan (recuadro III-12).

También la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social, en su trámite parlamentario, ha incorporado varios preceptos orientados a mejorar el apoyo a las familias, entre ellas, las familias numerosas (incluyendo dentro de tal categoría al padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor, disposición adicional 13) y las familias con personas con discapacidad (comprometiéndose el Gobierno

CUADRO III-43

TÍTULOS DE FAMILIA NUMEROSA, SEGÚN COMPOSICIÓN FAMILIAR Y TIPO DE TÍTULO POR CATEGORÍA Y NÚMERO DE HIJOS, 2006

	Total familias	Familias con hijos sin discapacidad	Familias con hijos con discapacidad
Títulos en vigor			
Total	**517.210**	**454.739**	**62.471**
2 hijos	41.829	4.963	36.866
3 hijos	389.834	369.026	20.808
4 hijos (2)	65.565	61.674	3.891
5 hijos	13.267	12.739	528
6 hijos	4.054	3.822	232
7 hijos	1.555	1.467	88
8 hijos	573	549	24
9 hijos	286	267	19
10 y más hijos	247	232	15
Categoría general			
Total	**483.518**	**425.844**	**57.674**
2 hijos	41.829	4.963	36.866
3 hijos	389.834	369.026	20.808
4 hijos	51.855	51.855	—
Categoría especial			
Total	**33.692**	**28.895**	**4.797**
4 hijos o menos	13.710	9.819	3.891
5 hijos	13.267	12.739	528
6 hijos	4.054	3.822	232
7 hijos	1.555	1.467	88
8 hijos	573	549	24
9 hijos	286	267	19
10 y más hijos	247	232	15

Fuente: Anuario MTAS.

a estudiar en el plazo de un año las distintas posibilidades para garantizar una renta suficiente para las personas discapacitadas que, por la naturaleza o gravedad de sus afecciones, no puedan realizar a lo largo de su vida una actividad profesional y se encuentren desprovistas de apoyo familiar, disposición adicional 11) y, por último, comprometiéndose el Gobierno a reforzar las políticas de apoyo a las familias, durante los próximos ejercicios presupuestarios, mediante la mejora de las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de las prestaciones económicas del nivel contributivo de la Seguridad Social y de las prestaciones del nivel no contributivo (cuadro III-43).

CUADRO III-44

PRESTACIONES FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR HIJO A CARGO (Beneficiarios causantes e importe de las asignaciones, media anual)

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior					
			Absolutas			Relativas en porcentaje		
	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Beneficiarios (en media anual)								
Total	**682.904**	**656.682**	**–44.119**	**–11.171**	**–26.222**	**–6,0**	**–1,6**	**–3,8**
Con hijos no minusválidos o minusválidos de grado igual o superior al 33 por 100	542.067	512.148	–48.629	–13.088	–29.919	–8,1	–2,4	–5,5
Con hijos minusválidos de grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	140.837	144.534	4.511	1.916	3.697	3,4	1,4	2,6
Causantes (en media anual)								
Total	**1.054.114**	**1.007.160**	**–72.859**	**–15.957**	**–46.954**	**–6,4**	**–1,5**	**–4,5**
No minusválidos	**835.872**	**784.290**	**–77.865**	**–18.497**	**–51.582**	**–8,4**	**–2,2**	**–6,2**
Minusválidos	**218.242**	**222.871**	**5.006**	**2.539**	**4.629**	**2,4**	**1,2**	**2,1**
De grado igual o superior al 33 por 100	73.587	74.500	445	682	914	0,6	0,9	1,2
De grado igual o superior al 65 por 100	90.015	92.483	3.122	1.319	2.468	3,6	1,5	2,7
De grado igual o superior al 75 por 100	54.641	55.888	1.439	539	1.247	2,7	1,0	2,3
Importe total (en miles de euros/año)								
Total	**865.690**	**899.976**	**8.368**	**39.072**	**34.285**	**1,0**	**4,7**	**4,0**
No minusválidos	**234.288**	**219.560**	**–23.208**	**–4.444**	**–14.727**	**–8,9**	**–1,9**	**–6,3**
Minusválidos	**631.403**	**680.416**	**31.576**	**43.517**	**49.013**	**5,7**	**7,4**	**7,8**
De grado igual o superior al 33 por 100	41.924	42.402	174	458	478	0,4	1,1	1,1
De grado igual o superior al 65 por 100	308.543	334.659	17.539	23.201	26.116	6,5	8,1	8,5
De grado igual o superior al 75 por 100	280.936	303.354	13.864	19.858	22.418	5,6	7,6	8,0
Importe medio por beneficiario (euros/año)								
Total	**1.268**	**1.370**	**83**	**77**	**103**	**7,4**	**6,4**	**8,1**
Con hijos no minusválidos o minusválidos de grado igual o superior al 33 por 100	510	512	3	9	2	0,5	1,0	0,4
Con hijos minusválidos de grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	4.186	4.414	102	252	229	2,7	6,4	5,5
Importe medio por causante (euros/año)								
Total	**821**	**894**	**57**	**49**	**72**	**7,9**	**6,3**	**8,8**
No minusválidos	**280**	**280**	**–2**	**1**	**0**	**–0,6**	**0,3**	**–0,1**
Minusválidos	**2.893**	**3.053**	**85**	**168**	**160**	**3,2**	**6,2**	**5,5**
De grado igual o superior al 33 por 100	570	569	–1	1	–1	–0,2	0,2	–0,1
De grado igual o superior al 65 por 100	3.428	3.619	88	211	191	2,8	6,5	5,6
De grado igual o superior al 75 por 100	5.142	5.428	131	316	286	2,8	6,5	5,6

Fuente: MTAS, Anuario Estadístico 2006.

Desde hace ya años, los beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social de la modalidad general han ido descendiendo, fundamentalmente por la falta de actualización del límite de rentas para optar a ellas. No ha ocurrido lo mismo con la modalidad

dirigida a hijos con discapacidad mayor del 65 por 100, que no está supeditada al nivel de renta familiar y cuyos beneficiarios, al contrario que la anterior, aumentan año a año (cuadro III-44). La Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para 2008 ha elevado considerablemente dicho límite, que queda fijado, a partir del 1 de enero del año 2008, en 11.000 euros anuales, lo que supone una subida del 18,6 por 100 con respecto al año anterior para el común de las familias[226]. En cuanto a las familias numerosas, la misma Ley contempla que el Gobierno lleve a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales con dos hijos a cargo tengan la consideración de familia numerosa (disposición adicional 70).

El esfuerzo desarrollado en el impulso a prestaciones económicas no parece haberse acompañado lo suficiente de la creación de servicios de apoyo, fundamentalmente al cuidado de menores dependientes en las edades previas a la escolarización obligatoria y en horario extraescolar. Existe además una dispersión territorial de recursos y enfoques de la política de apoyo a las familias que, cuanto menos, merecería ser analizada.

8. INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Evolución de la población extranjera residente en España

El significativo incremento del número de personas extranjeras en 2007, confirma la tendencia de los últimos años y vuelve a situar a España como uno de los principales Estados de la Unión Europea en la acogida de inmigrantes. Los cambios sociales derivados de la participación en todos los ámbitos de las personas migrantes, obligan a dar respuestas integrales a este fenómeno, más allá de su necesaria gestión desde la perspectiva de los aspectos laborales y de ordenación del mercado de trabajo, en los que ha estado centrada la atención en los últimos años. Este es el planteamiento del Plan estratégico de ciudadanía e integración aprobado en 2007, y también el de las principales iniciativas abordadas en este ámbito, en las que se retoma el concepto de integración planteado el año 2004 por el Consejo Europeo, y que para su puesta en práctica requiere la colaboración tanto de los inmigrantes como de los autóctonos.

[226] En el caso de las familias numerosas, el límite de ingresos se ha fijado en 16.221,73 euros anuales (un aumento del 2,6 por 100), incrementándose en 2.627,47 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto (aumento del 2,5 por 100), éste incluido.

Según los datos recogidos en la última explotación del Padrón Municipal de Habitantes del INE, a fecha 1 de enero de 2007 se encontraban empadronados en España un total de 4.519.554 extranjeros (cuadro III-45), lo que representa el 10 por 100 del total de población empadronada en la misma fecha (45.200.737). De éstos, 1.708.517 son nacionales de Estados miembros de la Unión Europea (37,1 por 100).

En el último año, el número de extranjeros con autorización de residencia o certificado de registro ha aumentado en 957.206 personas, lo que supone un incremento del 31,7 por 100[227] respecto a 2006. Se alcanza a fecha 31 de diciembre de 2007 una cifra de 3.979.014 extranjeros en situación administrativa regular[228], de los cuales 2.357.218 (59,2 por 100) son extracomunitarios. En 10 años, el número de residentes legales en España se ha multiplicado por 6,5, pasando de los 609.813 de 1997 al número actual.

Una de las novedades más destacables del año es la incorporación a la Unión Europea de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007. A raíz de dicha incorporación, la población de ciudadanos búlgaros se ha incrementado en un 111,5 por 100 y la de ciudadanos rumanos en un 185,8 por 100. Estas cifras no deberían ponerse en relación sólo con posibles nuevas entradas, puesto que también reflejan el paso automático al régimen de residentes comunitarios de un volumen indeterminado de nacionales de ambos Estados que ya se encontraban en España en situación irregular antes del 1 de enero.

Cataluña y la Comunidad de Madrid siguen concentrando el mayor número de extranjeros residentes con autorización de residencia, el 21,7 por 100 y el 18 por 100 del total respectivamente. Les siguen la Comunidad Valenciana (13 por 100) y Andalucía (12,7 por 100). Existe también una importante concentración de ciudadanos extracomunitarios en

[227] Fuente: MTAS, Observatorio Permanente de la Inmigración, Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración, enero 2008.

[228] Los datos del Padrón y los relativos a residentes legales no son estrictamente comparables, entre otras razones porque no coincide la fecha en que se realizan ambos cálculos. Además, a pesar de las modificaciones introducidas en los últimos años en el Padrón con la finalidad de depurarlo, se siguen detectando tanto casos de infrarregistro (p.e: indocumentados; personas sin autorización de residencia permanente que no renuevan su inscripción cada dos años) como de sobrerregistro (p.e.: duplicidad de inscripciones; personas que vuelven a su país de origen.

CUADRO III-45

EVOLUCIÓN DE LAS NACIONALIDADES MAYORITARIAS, 2000-2007 (En personas y porcentaje)

Nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% sobre el total, 2007	Var 00/07 (%)
Marruecos	173.158	233.415	307.458	378.979	420.556	511.294	563.012	582.923	12,9	236,6
Rumanía	6.410	31.641	67.279	137.347	207.960	317.366	407.159	527.019	11,7	8.121,8
Ecuador	20.481	139.022	259.522	390.297	475.698	497.799	461.310	427.099	9,5	1.985,3
Reino Unido	99.017	107.326	128.121	161.507	174.810	227.187	274.722	314.951	7,0	218,1
Colombia	25.247	87.209	191.018	244.684	248.894	271.239	265.141	261.542	5,8	935,9
Bolivia	2.117	6.619	13.517	28.432	52.345	97.947	139.802	200.496	4,4	9.370,8
Alemania	88.651	99.217	113.808	130.232	117.250	133.588	150.490	164.405	3,6	85,5
Argentina	23.351	32.429	56.714	109.445	130.851	152.975	150.252	141.159	3,1	504,5
Italia	27.874	34.689	46.221	65.396	77.130	95.377	115.791	135.108	3,0	384,7
Bulgaria	3.031	12.035	29.741	52.838	69.854	93.037	101.617	122.057	2,7	3.927,0
China	19.191	27.574	37.651	51.228	62.498	87.731	104.681	106.652	2,4	455,7
Perú	27.422	34.975	44.752	55.915	68.646	85.029	95.903	103.650	2,3	278,0
Portugal	43.339	47.064	52.055	56.672	55.769	66.236	80.635	100.616	2,2	132,2
Francia	46.375	51.582	59.811	69.930	66.858	77.791	90.021	100.408	2,2	116,5
Total	**923.879**	**1.370.657**	**1.977.946**	**2.664.168**	**3.034.326**	**3.730.610**	**4.144.166**	**4.519.554**	**100,0**	**389,2**

Fuente: INE; *Padrón Municipal de Habitantes, 1 de enero.*

determinadas ciudades: Madrid (431.500), Barcelona (424.810), Murcia (143.441), Valencia (110.200) y Alicante (108.379). La suma de los residentes en estas cinco ciudades supone más de la mitad del total de residentes extracomunitarios que se encuentran en España en situación regular.

Los ciudadanos marroquíes conforman el colectivo de residentes legales más numeroso a fecha 31 de diciembre de 2007, con 648.735 personas, seguido del rumano (603.889) y del ecuatoriano (395.808)[229].

Según grupo de edad, el 83,4 por 100 tiene entre 16 y 64 años y se sitúa en la franja de población potencialmente activa, dándose la mayor concentración en el tramo de los 20 a los 44 años. Sigue siendo muy reducido el porcentaje de personas mayores de 64 años (4 por 100) y paralelamente sigue incrementándose el porcentaje de menores de 16 años (12,7 por 100), que se acerca al porcentaje de menores de 16 años de la población total.

Acceso a la nacionalidad española

En los últimos años se ha venido produciendo también un incremento de las nacionalizaciones entre los ciudadanos de origen extranjero[230], lo cual es un indicador más de la integración de los mismos. Entre 1997 y 2006, se ha concedido la nacionalidad española por residencia a un total de 260.325 nuevos ciudadanos (cuadro III-46).

Una de las novedades normativas de 2007, la Ley de Memoria histórica[231], extiende a nuevos sujetos, hijos de españoles de origen y nietos de exiliados, el derecho de opción, una de las vías legales de adquisición de la nacionalidad española, según lo establecido en el Código Civil[232]. Entrará en vigor el 27 de diciembre de 2008 y será una medida transitoria que, en principio, sólo durará dos años, con posibilidad de ser ampliada un año más.

---

[229] MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

[230] El apartado 1 del artículo 22 del Código Civil, establece*: «Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes»*.

[231] Disposición adicional séptima de la Ley de Memoria histórica 52/2007, de 26 de diciembre.

[232] Artículo 23 del Código Civil.

Ámbito europeo

Uno de los principales objetivos de la producción normativa a nivel europeo en materia de asilo y migraciones es la progresiva armonización de las legislaciones estatales en estas materias con el fin de alcanzar una política común en la Unión Europea, objetivo planteado en el Consejo de Tampere en 1999. En Tampere se establecieron los cuatro elementos básicos en torno a los que se estructurarían las futuras políticas de inmigración y asilo en la Unión: la colaboración con los países de origen y tránsito; la creación de un sistema común de asilo; el trato justo a los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios. El Consejo también instaba a los Estados miembros a fomentar la lucha contra el racismo y la xenofobia e invitaba a la Comisión a presentar propuestas para la aplicación del artículo 13 del Tratado CE que establece con carácter general la prohibición de discriminación.

A pesar de las conclusiones de Tampere, que recomendaban una aproximación al fenómeno de la inmigración que abarcara las cuestiones relacionadas con la política, los derechos humanos y el desarrollo de los países de origen y de tránsito, el mayor desarrollo normativo comunitario en cuestiones de inmigración y asilo se ha producido en relación a la coordinación de los ordenamientos jurídicos de los países miembros en materias como el control de fronteras y la lucha contra la inmigración clandestina. Esta nueva línea de la política migratoria de la Unión Europea, impulsada en el Consejo de Sevilla de 2002, concede especial atención a las políticas de seguridad, a los problemas derivados de la inmigración irregular, al control de fronteras y a la firma de convenios de readmisión con los países de origen y de tránsito. Así, en 2004, se creó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), encargada de coordinar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Desde sus comienzos esta Agencia ha encontrado dificultades para llevar a cabo sus fines, derivadas tanto de la insuficiente colaboración entre los Estados como de la propia situación geográfica de algunos países como España o Italia.

En enero de 2005, la Comisión presentó el Libro Verde sobre El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica[233], con el que se pretende abrir de nuevo un proceso de debate

[233] COM 811/2004.

sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos. La Comisión incide en la necesidad del desarrollo progresivo de una política comunitaria de inmigración coherente, que funcione en interés de todas las partes interesadas y que, además, preste atención a los posibles efectos negativos del éxodo migratorio en los países de origen.

Entre las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2005, tras la cumbre de Hampton Court, se incluye por vez primera la necesidad de contar con un enfoque global de la migración, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración irregular, pero que también se ocupe de reforzar la cooperación, particularmente con los terceros países limítrofes con la Unión, garantizando la asignación de los recursos financieros correspondientes. En este sentido, el Consejo Europeo reconoce la importancia de atacar las raíces de la emigración, a través de medidas como la creación de posibilidades de sustento y la erradicación de la pobreza en las regiones de origen, la apertura de los mercados y el crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos.

En 2007 se han producido avances en relación con la política común de inmigración y asilo, en los que se otorga a las políticas de integración un lugar destacado. En este sentido, la Comunicación de la Comisión, sobre *Una política común en inmigración*[234], sitúa las políticas de integración y no discriminación como centro de las políticas de inmigración. Como señala la Comisión, los trabajadores migrantes incrementan la población activa, ayudan a aliviar la escasez de mano de obra en determinados sectores y contribuyen a financiar los sistemas de pensiones a corto y medio plazo. Lógicamente, también contribuyen al desarrollo económico por ser contribuyentes y consumidores de bienes y servicios. En cuanto a las políticas de asilo, con el Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo[235], se inicia un proceso de reflexión para hacer realidad un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en el año 2010.

A nivel europeo, el Fondo para el control de las fronteras exteriores está dotado con 1.590 millones de euros hasta 2013, mientras

[234] COM 780/2007, de 5 de diciembre.
[235] COM 31/2007, de 6 de junio.

que el Fondo de Integración, está dotado a su vez con 825 millones de euros para el mismo periodo de tiempo.

El Fondo de Integración estará dedicado a respaldar las acciones de los Estados en materia de integración de personas inmigrantes en proporción al número de estas personas presentes en su territorio. España recibirá una parte importante de este Fondo debido tanto al porcentaje de población inmigrante residente como al volumen de los flujos de entrada.

En España, al igual que en otros países de la Unión Europea, diversos indicadores muestran el predominio de proyectos migratorios a medio y largo plazo entre los trabajadores migrantes, por lo que resulta indispensable y constituye una inversión, también a largo plazo, la puesta en marcha de mecanismos de integración desde la primera acogida hasta la instalación, tanto social como laboral (cuadro III-46).

Según los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, a fecha 31 de diciembre de 2007, el 13,8 por 100 de los residentes extracomunitarios en España tienen una autorización inicial, el 37 por 100 una autorización renovada por primera vez, el 11,5 por 100 renovada por segunda vez y el 36 por 100 son residentes permanentes (851.589).

Dicho esto y, recordando de nuevo que el modelo predominante en la Unión Europea no es del trabajador migrante de temporada sino el de un trabajador con afán de permanencia, es necesario el diseño e implantación de políticas de integración, entendiendo ésta como un proceso bidireccional[236] que requiere la participación tanto de los autóctonos como de los inmigrantes y que ha de extenderse a todos los ámbitos: educación, vivienda, sanidad, empleo. La información estadística sobre los patrones de funcionamiento de la migración es fundamental para que los Estados miembros puedan analizar los flujos migratorios y analizar el impacto sobre los aspectos demográficos, sociales y económicos. La elaboración de estadísticas más precisas y completas permitirá hacer mejores proyecciones y una mejor planificación de los recursos.

[236] Así lo recogen los *Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea,* aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004. También hace suya esta idea el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 aprobado por el Gobierno Español.

CUADRO III-46

ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Años	(1) Población procedente del extranjero		(2) Nacionalizaciones	(3) Matrimonios mixtos		(4) Nacimientos de padre o madre extranjero/a		(5) Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria)		(6 Reagrupaciones familiares
	Residentes autorizados (a 31 de dic. de 2007)	Extranjeros empadronados (a 1 de enero de 2007)		Cifras absolutas	% sobre total matrimonios	Cifras absolutas	% sobre total nacimientos	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos	
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	14.063
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	12,3	63.591	14,4	309.058	44,2	33.814
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	14,3	73.457	16,2	402.116	56,9	71.532
2005	2.738.932	3.730.610	42.829	29.604	14,2	82.296	17,6	459.291	64,8	74.919
2006	3.021.808	4.144.166	62.335	25.008	12,3	93.152	19,3	529.461	74,0	97.759
2007	3.979.014	4.519.554	—	—	—	—	—	608.040	83,7	128.161

Fuentes:

(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informes Estadísticos. Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal.*

(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.*

(6) MTAS, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, *Avance de datos, 2007.*

A título de ejemplo, resulta de gran utilidad analizar a través de los datos la evolución de la reagrupación familiar, pues ésta, además de ser un indicador de integración se ha convertido en una de las principales causas de concesión de autorizaciones de residencia en la Unión Europea y habrá de ir en aumento también en España. En 2007, 128.161 personas obtuvieron una autorización de residencia inicial a través de esta vía, lo que supone un incremento del 31 por 100 respecto a 2006. Sería deseable contar con una mayor desagregación de los datos sobre reagrupación por edades, que permitan un mayor acercamiento a los proyectos migratorios de las familias.

Igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación

Las medidas de prevención y lucha contra la discriminación constituyen herramientas fundamentales para la remoción de los obstáculos que han de enfrentar los inmigrantes en el acceso a derechos, bienes y servicios. El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo designaron el 2007 como el Año europeo de la igualdad de oportunidades, con el objetivo de concienciar sobre el derecho a la igualdad y estimular la participación de los grupos víctimas de discriminación.

Como señala la Comisión[237], restringir el acceso a derechos sociales y a la formación puede ser un obstáculo para la integración en el mercado laboral.

En los últimos años se viene detectando en los Estados miembros de la Unión Europea un aumento de las actitudes discriminatorias, los discursos xenófobos y las agresiones racistas. Los datos del Eurobarómetro sobre discriminación publicado en 2007 así lo apuntan. El 64 por 100 de los entrevistados considera que la discriminación por motivo racial o étnico es la más extendida (en el caso de España, el 71 por 100). En cuanto a la evolución de la discriminación por estos motivos, el 49 por 100 de los encuestados cree que está más extendida que hace cinco años (lo mismo consideran el 43 por 100 de los encuestados en España).

En abril de 2007 el Consejo de Ministros de Justicia e Interior acuerda la Decisión-marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, que prevé la aproximación de las penas por infracciones

[237] COM 780/2007, de 5 de diciembre.

con motivación racista. En base a esta Decisión marco, será considerado delito la incitación pública a la violencia o al odio contra grupos por su origen racial, étnico o religioso, así como la negación o la banalización de los crímenes contra la Humanidad o los genocidios reconocidos por tribunales internacionales. El texto aprobado prevé penas para estos delitos de entre 1 y 3 años de prisión. El Código Penal español ya prevé en su artículo 510 esta pena para los supuestos de incitación al odio racial. Sin embargo, y aunque su artículo 607.2 tipificaba el delito de difusión de ideas que nieguen o justifiquen los genocidios, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 235/2007, de 7 de noviembre, ha declarado inconstitucional y nula la inclusión de la expresión «nieguen».

La Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) alertó en su último informe anual, relativo a su actividad en 2006, sobre las formas contemporáneas de racismo contra inmigrantes, musulmanes, judíos, gitanos y negros. Asimismo, criticó la actitud de determinados medios de comunicación y políticos que alimentan la xenofobia desde su discurso[238]. La ECRI advierte sobre la intensificación del clima de hostilidad hacia estos colectivos y recomienda una estrategia global, colectiva y solidaria ante estas nuevas formas de discriminación racial tan complejas e inquietantes. En este sentido, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia en su informe de 2007 acerca de la opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia, indica que un 62 por 100 tiende a valorar el número de inmigrantes como excesivo. Al ser preguntados los encuestados acerca de la cuestión de primar a los nacionales en la elección de centro educativo, un 78 por 100 está de acuerdo. No obstante, sólo un 19,3 por 100 respaldaría ésto si se tratara del acceso a la atención sanitaria. Por otra parte, un 68 por 100 considera que la inmigración contribuye a la inseguridad ciudadana y también predomina la creencia de que los inmigrantes se benefician más del Estado de lo que contribuyen.

[238] El Dictamen del CESE de 20 de abril de 2006, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, señala que una opinión pública informada de las implicaciones de los flujos migratorios requiere información estadística exacta que sea coherente en todos los Estados miembros. La exactitud estadística también puede contribuir a contrarrestar las tendencias xenófobas que pudieran existir en la opinión pública, tales como actitudes del tipo «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a la población local» o «nos están invadiendo».

Una de las novedades reseñables en 2007 a nivel estatal ha sido la regulación de la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la promoción de la igualdad de trato[239, 240]. El Consejo estará formado por tres representantes de la Administración local nombrados a propuesta del Consejo Superior de Política e Inmigración y por cuatro representantes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Las organizaciones empresariales más representativas tendrán dos representantes, al igual que las organizaciones sindicales. El Consejo contará también con diez vocales en representación de las asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. Entre las competencias del Consejo figuran la asistencia a las víctimas de discriminación, la publicación de informes y la promoción de medidas que contribuyan a eliminar la discriminación por origen racial o étnico.

En el campo de la lucha contra la discriminación, cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha dictado en 2007 ocho Sentencias[241], declarando la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000, que impedían el ejercicio de determinados derechos fundamentales a los extranjeros en situación irregular, concretamente los de asociación, reunión, sindicación, huelga, asistencia jurídica gratuita y educación no obligatoria.

Vías de acceso al empleo regular

En consonancia con el objetivo de fomentar la contratación regular en origen, en el año 2007, ha aumentado significativamente el número de entradas regulares en España, lo que no obsta para que se siga detectando un desajuste entre el número de residentes legales y el número de extranjeros empadronados.

[239] La Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico fue parcialmente incorporada a la legislación española a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que, en su artículo 33, prevé la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, el cual estará adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[240] Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre.

[241] STC 236/2007, de 7 de noviembre; STC 259/2007, de 19 de diciembre; STC 260/2007, STC 261/2007, STC 262/2007, STC 263/2007, STC 264/2007 y STC 265/2007 de 20 de diciembre.

Tras cuatro años de vigencia de la última reforma de la Ley Orgánica de Extranjería[242] y su Reglamento[243], en febrero de 2008, la Mesa de diálogo social en materia de inmigración, ha aprobado un documento en el que recogen los aspectos más destacables del diálogo social en los últimos años. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los interlocutores sociales consideran que una política de inmigración integral y multilateral debe fundamentarse en tres ejes: la prevención y lucha contra la inmigración irregular, la gestión eficaz de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes. La situación nacional de empleo sigue considerándose el principal criterio para autorizar o no la llegada de trabajadores y la contratación en origen.

Según se señala en el balance realizado, el régimen general de contrataciones individuales y nominativas es el que aporta el mayor volumen de autorizaciones de extranjeros en origen: 178.340 en 2007[244], lo que supone un incremento del 48,2 por 100 respecto a 2006. El reto más inmediato es la mejora de su gestión, reduciendo los plazos de resolución y aumentando la coordinación entre las Administraciones implicadas. En este sentido, los nuevos Estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía asumen la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones iniciales de trabajo cuando la relación laboral se desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma, como ya se señaló en el epígrafe 2.4.5 de esta Memoria.

Por otra parte, respecto a la vía del contingente, que facilita la cobertura de puestos a través de ofertas genéricas en origen gestionadas por mecanismos de intermediación, los interlocutores siguen considerando positiva la participación previa de las comunidades autónomas en el diseño del mismo, así como la aprobación posterior por parte del Gobierno tras la consulta a los agentes sociales. El bajo uso de este procedimiento aconseja analizar las causas e impulsar las mejoras necesarias. En 2007, 56.117 trabajadores obtuvieron una autorización por esta vía, frente a los 83.855 de 2006, lo que significa un descenso del 33 por 100.

---

[242] Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

[243] Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000.

[244] Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Avance de datos 2007.

Tanto el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como los interlocutores sociales coinciden en su decisión de promover y fomentar la ordenación de los flujos migratorios mediante vías regulares, pero también reconocen que factores como las diferencias de renta y oportunidades entre países dificultan enormemente la desaparición total de los flujos migratorios irregulares. En este sentido, señalan que los procedimientos excepcionales previstos en el Reglamento de extranjería, como el arraigo social o laboral, pretenden proporcionar solución a determinadas situaciones de forma individual, excepcional y compatible con los principios de la regulación de flujos migratorios laborales.

El artículo 45 del Real Decreto 2393/2004 recoge todos los supuestos en que un extranjero que se encuentre en situación irregular en España podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, incluyendo entre éstas la existencia de arraigo social, laboral o familiar. Actualmente, los supuestos contenidos en este artículo constituyen las únicas vías de regularización individualizadas y vinculadas, en la mayoría de los casos, a la existencia previa de una oferta de trabajo presentada por un empresario o un empleador solvente. Atendiendo al número de autorizaciones de residencia concedidas a través de estas vías en el año 2006 (tan sólo 7.427), podía concluirse que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno no estaban aplicando criterios homogéneos en la resolución de las mismas. Llamaba la atención el escaso número de concesiones en la Comunidad de Madrid (213), donde reside casi una quinta parte del total de los extranjeros con autorización de residencia en España, frente a 1.529 concesiones en Cataluña, 1.056 en Andalucía, 793 en Murcia o 788 en la Comunidad Valenciana. Sin embargo, y de acuerdo al avance de datos ofrecido por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en 2007 parece haberse producido una modificación en los criterios utilizados, así como una mayor adecuación a la realidad de la población inmigrante residente en cada provincia. Este año se han concedido un total de 30.231 autorizaciones por motivos de arraigo, correspondiendo el grueso de la cifra a las concesiones por la vía del arraigo social (27.618). El seguimiento que se realice de las concesiones de este tipo de autorizaciones habrá de seguir atendiendo tanto a la coordinación para la homogeneización de los criterios de concesión como a la aplicación de la excepcionalidad de este procedimiento de autorización.

El CES señaló en su informe de 2005 sobre Inmigración y cooperación entre los países de la región euromediterránea, que los acuerdos bilaterales de regulación de flujos migratorios deberían incorporar un tratamiento más integral y amplio de los aspectos relacionados con las migraciones. Por ello, señalaba que sería positiva la inclusión de compromisos de inversión que contribuyan al desarrollo económico de los países de origen, reduciendo de esta manera las razones para emigrar.

En este sentido, el Consejo de Ministros aprobó en España en mayo de 2006 el Plan África 2006-2008, que en su planteamiento inicial primaba las medidas para favorecer el retorno a sus países de origen de aquellos que intentaran entrar en España de modo irregular, si bien su puesta en marcha ha incluido medidas para la contratación de trabajadores en origen y para la cooperación al desarrollo, habiéndose firmado hasta la fecha convenios con países como Cabo Verde, Guinea Bissau, Mali, Guinea Conakry, Gambia, Nigeria o Senegal. Habrá que esperar al final de la vigencia del Plan para poder realizar una valoración adecuada de los resultados del mismo.

Incorporación de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

El 1 de enero de 2007 Bulgaria y Rumanía se incorporaron como Estados miembros a la Unión Europea. En las Actas de Adhesión de dichos países se contemplaba la posibilidad de que cada uno de los Estados de la Unión aplicara una moratoria de dos años en el acceso a la autorización para realizar actividades laborales por cuenta ajena por parte de los trabajadores de ambos países que no tuvieran ya concedida una autorización para trabajar en fecha anterior al 1 de enero de 2007. España impuso dicha moratoria ampliable hasta siete años. Durante este periodo transitorio, los trabajadores búlgaros y rumanos no podrán acceder al mercado de trabajo de manera inmediata, como el resto de ciudadanos comunitarios, sino sólo previa tramitación de una autorización para trabajar de las contempladas en la normativa[245], a pesar de que no se valorará la situación nacional de empleo para su concesión, como sí ocurre con los trabajadores extracomunitarios.

[245] La disposición transitoria tercera del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo dispone el régimen especial de los trabajadores búlgaros y rumanos que no tuvieran autorización para trabajar a fecha 1 de enero de 2007, durante el periodo de vigencia de la moratoria.

Desde su incorporación a la Unión Europea, búlgaros y rumanos disfrutan del derecho de libre circulación y demás contenidos de la ciudadanía europea y es sólo el acceso al mercado laboral el que queda parcialmente restringido para algunos de ellos. Estos ciudadanos que no disponían de autorización para trabajar en la fecha de incorporación de sus países a la Unión, todavía están obligados a tramitar el correspondiente visado de trabajo en el Consulado de España en su país de origen. No obstante, podrán en todo caso trabajar por cuenta propia sin necesidad de tramitar una autorización de trabajo en el régimen general de extranjería. Puede ser atribuible a esta disposición el extraordinario incremento en un 35,8 por 100 de la población comunitaria afiliada en el RETA durante 2007[246], al cual se ha hecho ya alusión en el apartado 7.3 de este capítulo.

Novedades en el régimen de comunitarios y sus familiares

En 2007 entró en vigor el Real Decreto 240/2007[247], que regula el Régimen de entrada, estancia y residencia de los ciudadanos comunitarios y determinados familiares aunque éstos sean extracomunitarios. La nueva regulación afecta principalmente a las condiciones exigidas para ejercer el derecho de reagrupación familiar cuando el reagrupante sea español y el reagrupado sea ascendiente directo suyo o de su cónyuge y extracomunitario[248]. En este supuesto se remite al procedimiento y requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería[249]. Otra de las novedades que introduce es la inclusión en el ámbito de aplicación del régimen comunitario a las parejas de hecho de ciudadanos comunitarios.

Violencia de género

Las mujeres migrantes, y principalmente aquéllas que se encuentran en situación irregular, son especialmente vulnerables ante situa-

[246] En el caso de Rumanía, los 4.900 afiliados en el régimen especial de trabajadores autónomos en 2006, pasaron a ser 41.880 en 2007, situándose en el primer puesto en este régimen por número de afiliaciones y dejando atrás a ingleses, alemanes, italianos y franceses, que ocupaban tradicionalmente los primeros puestos.

[247] Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

[248] Incluye el supuesto de extranjeros nacionalizados españoles cuyos ascendientes siguen siendo extracomunitarios.

[249] Disposición final tercera del RD 240/2007, que a su vez, introduce dos nuevas disposiciones adicionales, decimonovena y vigésima, en el Reglamento de la

ciones de maltrato en el ámbito familiar, a causa, en muchas ocasiones, de la ausencia de redes sociales y familiares que puedan apoyarlas desde un primer momento o incluso actuar como mecanismo de prevención. Como ya señalara el CES[250], exigir a las mujeres migrantes en situación irregular requisitos de imposible cumplimiento que impidan su acceso a las ayudas previstas para las víctimas de violencia de género restringiría el círculo de personas protegidas, contraviniendo el carácter integral de la Ley Orgánica 1/2004.

En este sentido, el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010[251], recomienda el desarrollo de medidas específicas como la revisión y adaptación de los protocolos de actuación, el apoyo a actividades de formación y sensibilización y la divulgación de la legislación aplicable así como de la información sobre recursos especializados y el acceso a los mismos. Se desconoce hasta el momento el grado de desarrollo de estas medidas.

Asilo

Se ha producido, también en 2007, una importante reforma de la Ley Orgánica de Asilo, que introduce por primera vez la figura de la persecución por motivos de género.

La Ley Orgánica 3/2007[252], de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, modifica la Ley Orgánica de Asilo 5/1984[253], extendiendo la posible concesión del derecho de asilo y el estatuto de refugiado a las mujeres que sufran persecución por motivos de género. Esta reforma supone una mejora sustancial de la anterior regulación del Asilo, que no contemplaba expresamente la protección de mujeres que sufren habitualmente la negación de sus derechos fundamenta-

---

Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre.

[250] Dictamen de 2005, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la Ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

[251] Aprobado por el Gobierno el 16 de febrero de 2007 y en cuya elaboración han participado los agentes sociales, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, las asociaciones de inmigrantes y las ONG's, está orientado por los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad.

[252] Disposición adicional vigésimo novena de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

[253] Se introduce una nueva disposición adicional tercera en la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de asilo y de la condición de refugiado.

les y no cuentan con la protección de sus Estados, bien porque éstos se niegan a ofrecérsela o bien porque no tienen capacidad para ello.

No obstante, atendiendo a las cifras publicadas sobre solicitudes y concesiones de asilo en 2006, España no destaca, en el conjunto de la Unión Europea, por el volumen de expedientes que ha de tramitar. En 2006, 5.297 personas solicitaron el estatuto de refugiado en España, mientras que en Francia lo hicieron 30.690; en Reino Unido 27.850; en Suecia 24.320; en Alemania 21.030 y en Holanda 14.470[254].

El mismo año, en España, se reconoció el estatuto de refugiado a 168 personas, lo que supone el 3,72 por 100 de las solicitudes.

Estatuto de residente de larga duración

Cabe recordar que se encuentra todavía pendiente la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración[255], cuyo plazo de transposición finalizó el 23 de enero de 2006. En febrero de 2008, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado al Gobierno español por no haber incorporado al Derecho interno el contenido de la misma. La aplicación de esta Directiva extenderá la libertad de circulación de trabajadores en la Unión a los residentes nacionales de terceros países en situación de residencia permanente[256].

Plan estratégico de ciudadanía e integración

Como ya se ha señalado anteriormente a lo largo de este epígrafe, a comienzos de 2007 se aprobó el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI)[257], orientado por los principios de igualdad y no discriminación, ciudadanía e interculturalidad. Dicho Plan trata de articular una respuesta integral a los diferentes retos que plantea la integración de los inmigrantes en diferentes ámbitos: educación, empleo, servicios sociales, vivienda, salud, participación. Como bien señala el PECI, muchos de los servicios públicos básicos y gran parte de las actuaciones destinadas a la acogida y asentamiento de las personas migrantes, dependen de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Por ello, los gobiernos de

[254] Informe Anual 2007 de CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) sobre la situación de los refugiados en España.

[255] Directiva 2003/109/CE.

[256] Residencia legal e ininterrumpida durante cinco años en el territorio de un Estado miembro.

[257] Véase Memoria CES 2006.

diversas comunidades autónomas han aprobado diferentes Planes orientados a la integración de las personas migrantes. Las comunidades que no han aprobado un Plan específico, en todo caso, han realizado actuaciones en este ámbito mediante el desarrollo de los convenios de colaboración firmados con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la aplicación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración.

En cuanto al papel de las corporaciones locales, que son las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos y que han de dar respuesta a muchas de las necesidades de los inmigrantes, en la mayoría de los casos han intentado incorporar a los inmigrantes a los servicios generales del municipio y en algunos ayuntamientos se ha actuado mediante planes de integración específicos. El PECI pretende impulsar el importante papel de las corporaciones locales y de las comunidades autónomas en la integración de los inmigrantes.

No se ha divulgado hasta la fecha información sobre el grado de aplicación del Plan, a pesar de que el mismo contiene mecanismos para su seguimiento y evaluación, que habrá de realizarse anualmente por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Ámbito local y autonómico

El crédito del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos, previsto en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, tiene como finalidad promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos de actuación en base a principios de subsidiariedad, complementariedad y cooperación con las comunidades autónomas y ayuntamientos.

La Constitución Española atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de inmigración y a las comunidades autónomas y ayuntamientos competencias en áreas clave para la integración, tales como el empleo, la educación, la salud, los servicios sociales o la participación cívica. La cooperación en estos ámbitos se materializa a través de la firma de convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Desde el Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes para 2007, se previó un presupuesto

para transferencias a las comunidades autónomas[258] de 200.000.000 euros.

El sistema consiste en el establecimiento de una asignación básica para cada comunidad autónoma, con el fin de que aquéllas en las que hay una presencia menor de inmigrantes cuenten en todo caso con una aportación estable. Se establece igualmente una partida denominada «situaciones especiales» que responde a la mayor presión migratoria de entrada que soportan algunas comunidades por su situación geográfica y que se asigna de manera ponderada a Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha puesto en marcha en internet el portal INTEGRA LOCAL, dirigido a las entidades locales y específicamente dedicado a la integración de las personas inmigrantes. Desde el propio portal se realiza el intercambio de buenas prácticas entre municipios y se subvencionan proyectos innovadores en el ámbito local.

En el ámbito europeo, la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo junto con el Consejo de Europa y la ciudad de Stuttgart, ha creado una Red de Ciudades para la Política Local de Integración (CLIP) en la que participan 25 ciudades europeas, entre ellas Barcelona y Terrassa. Entre sus objetivos se encuentran el apoyo a la integración social y económica de los inmigrantes, así como a su participación plena y la lucha contra la discriminación. La Red además es un instrumento para el intercambio de buenas prácticas entre los diversos entes locales.

Ciudadanía y derecho de voto

Coincidiendo con la celebración de elecciones en el ámbito municipal en 2007, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, recogía la ciudadanía como uno de sus principios orientadores. En el punto 8.10 hace referencia a la participación activa de las personas inmigrantes en los asuntos públicos como elemento clave para el acceso a la condición de ciudadanos y para la consideración de una sociedad como inclusiva, cohesionada y capaz de generar un sentimiento de pertenencia entre la población inmigrada. Uno de los objetivos que establece el Plan es la ampliación y mejora de los cauces de

[258] Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

participación política de los ciudadanos inmigrantes y, para ello, entre otras medidas propone el impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal[259]. A pesar de esta recomendación el Gobierno español no ha firmado ningún Convenio bilateral en este sentido en 2007. Por otro lado, según los resultados del informe de 2007 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia sobre opiniones de los españoles en materia de racismo, un 79,6 por 100 de los encuestados considera que los extranjeros con permiso de residencia instalados de manera estable, deberían tener derecho de voto en las elecciones municipales.

Paralelamente, y a pesar del importante número de Estados miembros que reconocen ya este derecho de sufragio en el ámbito local, hay que señalar que la apertura del debate sobre la extensión de la ciudadanía europea a los extranjeros extracomunitarios residentes de larga duración, es todavía una cuestión pendiente en el proceso de construcción política de la Unión Europea.

Como el fenómeno complejo que es, la inmigración habrá de seguir tratándose desde una perspectiva integral que abarque todos los aspectos relacionados con la llegada, acogida e integración, de las personas migrantes y sus familias. El desarrollo del Plan estratégico de ciudadanía e integración en los próximos dos años debería dar cabida a otros aspectos además del meramente laboral. Como han señalado los agentes sociales en el marco del diálogo social en materia de inmigración, «en una concepción integral de la política de migración laboral, es preciso abrir nuevas líneas de diálogo y trabajo conjunto en todas aquellas materias que conciernen a la situación de los trabajadores de origen extranjero que ya forman parte del mercado laboral español».

9. COHESIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL

La reducción de las desigualdades y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades forman parte de los objetivos básicos de la

[259] En diversos Estados miembros se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes extranjeros en el ámbito municipal: Irlanda desde 1963, Suecia desde 1975, Dinamarca desde 1981 y Holanda desde 1985. Gran Bretaña, en 1948, concedió el sufragio activo y pasivo en todas las elecciones a los residentes *ciudadanos de la Commonwealth*. Bélgica, Austria, Finlandia, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia también reconocen este derecho.

modernización del modelo social europeo. La acción protectora de la Seguridad Social, la expansión de la sanidad y la educación, el fomento del acceso a la vivienda, el desarrollo de los servicios sociales —en especial a partir de la creación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia—, las políticas de apoyo a las familias y las políticas activas de empleo, entre otros aspectos que han sido tratados en anteriores apartados de esta Memoria, 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 cohesionadas, contempladas en la Estrategia española de protección social e inclusión social. En este marco se encuadran tanto las políticas de inclusión social, orientadas fundamentalmente a la prevención y superación de situaciones de privación material, como las iniciativas en materia de igualdad de trato y oportunidades, con el respaldo de una legislación antidiscriminación cada vez más reforzada.

El impacto de las políticas sociales en términos de cohesión social es innegable, aun cuando sea difícilmente mensurable, en especial el de aquellos servicios o políticas públicas que no son directamente traducibles en la situación económica de las personas (como los servicios sanitarios, educativos o sociales) pero que contribuyen de manera determinante a su bienestar y calidad de vida. En los anteriores apartados de este capítulo se ha ido analizando la situación en cada una de las distintas políticas pudiéndose detectar a través de cada uno de ellos su importante función redistributiva y preventiva de los riesgos para la cohesión social.

Riesgo de pobreza y desigualdades sociales

En los últimos años, el bienestar medido en términos de ingresos medios se ha incrementado considerablemente en todos los países de la Unión Europea. Los países con menores desigualdades sociales, considerando la distancia entre los hogares con más y con menos ingresos, eran Dinamarca (3,4 veces), Suecia (3,5) y Finlandia (3,6). La ratio de desigualdad en 2005 en España mostraba un valor algo peor que la media de la Unión Europea: los hogares con más ingresos disfrutaban de 5,3 veces más que los que menos, aunque a distancia de países de la antigua UE-15 como Reino Unido (7,4 veces), Portugal (6,8) y Grecia

(6,1). Los que peores resultados mostraban eran Letonia (7,9) y Lituania (6,3)[260].

Los sistemas de protección social desempeñan un papel determinante en la Unión Europea en la reducción del riesgo de pobreza. Sin prestaciones sociales de carácter económico, la tasa de pobreza para la población de la Unión Europea sería mucho más elevada: 26 por 100 en lugar del 16 por 100. En la comparación europea, llama la atención en España el menor efecto paliativo del riesgo de pobreza de las transferencias sociales, puesto que es bastante menor que en la mayoría de los países de la antigua UE-15 la diferencia entre el riesgo de pobreza antes (24 por 100) y después de transferencias (20 por 100) (cuadro III-47).

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida en 2006 se había producido un incremento del 4,8 por 100 en los ingresos medios por persona respecto al año anterior, pasando de 7.925 a 8.403 euros. Paralelamente también ha ido aumentando el umbral de lo que se considera riesgo de pobreza relativa, el indicador que permite medir las desigualdades de ingresos entre la población de un país: en aquel año, este umbral se situaba en España en 6.860 euros anuales.

La mejora de la situación económica y de los ingresos medios desde mediados de los noventa no ha repercutido, sin embargo, en una reducción significativa de las desigualdades sociales, puesto que en 2006[261], el 19,9 por 100 de la población en España se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, una proporción similar a la de años anteriores (gráfico III-32).

El riesgo de pobreza es mayor entre las mujeres (21,2 por 100) que entre los hombres (18,5 por 100). La tasa de riesgo en los hombres ha experimentado un ligero descenso en 2006 respecto al año anterior a mismo tiempo que las mujeres han visto incrementado dicho riesgo en algo más de un punto porcentual. La situación de mayor vulnerabilidad, expresada a través de la tasa de riesgo de pobreza extrema, afec-

[260] Comisión Europea, Overarching indicators. Relación entre los ingresos percibidos por el 20 por 100 de la población con ingresos más altos y los del 20 por 100 de la población con los ingresos más bajos.

[261] Indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza 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

CUADRO III-47

INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2005

Países UE	Distribución desigual de la riqueza	Tasa de riesgo de pobreza. Unidad: porcentaje		Umbral de riesgo de pobreza en hogares de dos adultos con dos hijos menores de 14 años. Unidad: paridades de poder adquisitivo
		Antes de transferencias sociales	Después de transferencias sociales	
Alemania	4,1	26	13	19.155
Austria	3,7	25	13	22.296
Bélgica	4,2	27	15	20.822
Bulgaria	3,5	17	14	—
Chipre	4,3	22	16	20.300
Dinamarca	3,4	28	12	20.592
Eslovaquia	4,0	20	12	7.563
Eslovenia	3,4	24	12	15.753
España	5,3	24	20	15.819
Estonia	5,5	25	18	7.205
UE-25	4,8	26	16	—
Finlandia	3,6	29	13	18.879
Francia	4,0	25	13	19.147
Grecia	6,1	23	21	14.201
Hungría	5,5	30	16	7.751
Irlanda	4,9	33	18	20.025
Italia	5,5	24	20	17.714
Letonia	7,9	28	23	5.734
Lituania	6,3	27	20	5.904
Luxemburgo	4,2	24	14	36.136
Malta	4,2	22	14	14.798
Países Bajos	3,8	21	10	21.012
Polonia	5,6	29	19	6.416
Portugal	6,8	25	18	10.954
Reino Unido	5,4	30	19	22.520
República Checa	3,5	22	10	10.505
Rumanía	5,3	24	19	—
Suecia	3,5	29	12	19.045

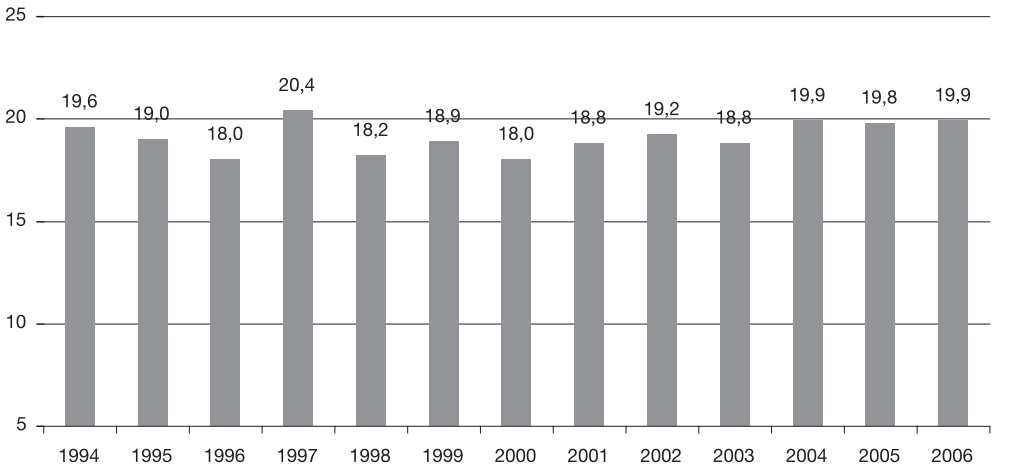
Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales, Cohesión Social.*

ta al 7,6 por 100 de la población mientras que la tasa de riesgo de pobreza severa afecta a un 13 por 100 en 2006[262].

[262] La pobreza extrema y 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

GRÁFICO III-32

TASA DE POBREZA RELATIVA (Ingresos por unidad de consumo)



Fuente: INE, *Panel de hogares de la UE 1994-2001, ECPF 2002-2003, ECV 2006.*

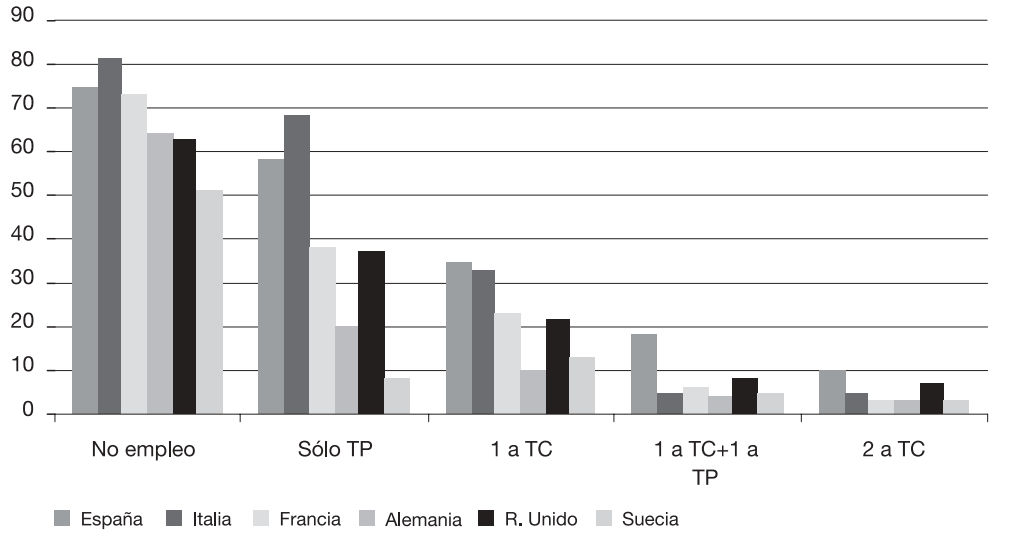
La tasa de pobreza más elevada la alcanzan las personas mayores, con un 30,6 por 100 de la población total de ese intervalo de edad. Atendiendo a la composición del hogar, este porcentaje se eleva al 48 por 100 en el caso de personas mayores de 65 años que viven solas, por detrás se sitúan aquellos hogares donde vive una mujer sola, dicho porcentaje casi duplica al de hogares en los que vive un varón solo (43 por 100 frente al 22 por 100). El régimen de tenencia de la vivienda principal también genera importantes diferencias ya que el riesgo se eleva del 18 por 100 en viviendas en propiedad, a casi el 32 por 100 en viviendas en alquiler.

La situación en relación con la actividad más proclive a aumentar la tasa de riesgo de pobreza es el paro; la tasa de riesgo de las personas paradas ha experimentado un ligero aumento respecto al año anterior, del 34,8 por 100 en 2005 a 37,6 por 100 en 2006. Sin embargo, el volumen de personas que aunque trabajan, no obtienen ingresos suficientes es un fenómeno global que va en ascenso en los países desarrollados.

Lamentablemente, la Encuesta de Condiciones de Vida no ofrece desagregación en cuanto al riesgo de pobreza por nacionalidad de la persona de referencia, un dato esencial para valorar el efecto del intenso crecimiento de la inmigración en los últimos años en térmi-

GRÁFICO III-33

TASAS DE RIESGO DE POBREZA DE MENORES QUE VIVEN EN HOGARES DONDE HABITA UNA PAREJA CON NIÑOS SEGÚN TIPO DE TRABAJO DE LA PAREJA (2005)



Fuente: Eurostat.

nos de desigualdad social, aunque diversos estudios realizados por organizaciones del sector social, así como los datos de usuarios de servicios sociales, corroboran la existencia de un elevado riesgo de exclusión social entre algunos colectivos de inmigrantes.

La población infantil es otro colectivo especialmente vulnerable al riesgo de pobreza, lo que ha motivado una especial atención a este problema en las orientaciones europeas respecto a las políticas de inclusión social en el marco del método abierto de coordinación. El 23,8 por 100 de los menores de 16 años en España se encuentra en riesgo de pobreza relativa. La pobreza infantil parece guardar una estrecha relación con la «intensidad laboral» del hogar en el que viven los niños. Así, el riesgo de pobreza infantil aumenta a medida que disminuye la participación laboral a tiempo completo de ambos miembros (gráfico III-33). Convivir con un solo progenitor, en el seno de un hogar monoparental, incrementa también considerablemente el riesgo de pobreza infantil, especialmente en situaciones de «baja intensidad laboral» (desempleo, trabajo a tiempo parcial,

discontinuidad del empleo, etc.) del progenitor con el que conviven, normalmente la madre. En coherencia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, el fomento del empleo y de su calidad, en general, y de la participación laboral de las mujeres en particular, son herramientas clave para la erradicación de la pobreza infantil desempeñando las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral un papel relevante en este contexto.

Según Eurostat, en España hay un 5,1 por 100 de hogares en los que viven niños y en los que no trabaja ningún miembro, un porcentaje cuatro puntos por debajo de la media de la Unión Europea de los 25 (cuadro III-48).

CUADRO III-48

MENORES DE 17 AÑOS QUE VIVEN EN HOGARES DONDE NINGUNO DE LOS PADRES TRABAJA (UNIDAD PORCENTAJE)

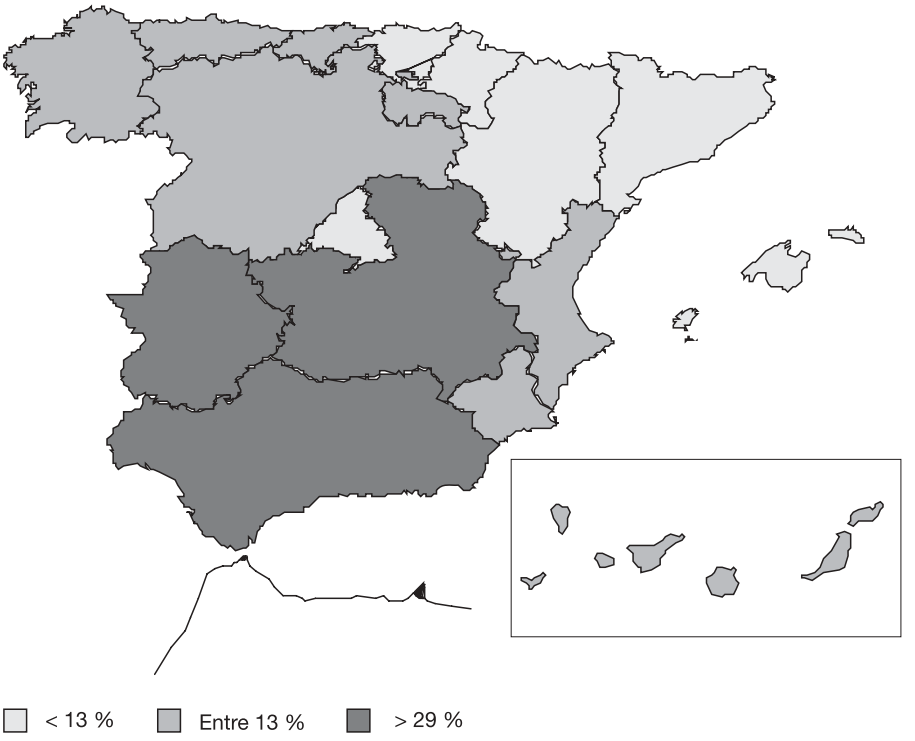
	1996	2005	2006
UE-25	—	9,6	9,5
Bélgica	12,3	12,9	13,5
Bulgaria	—	14,6	14,5
República Checa	—	8,1	8,2
Dinamarca	—	5,7	5,0
Alemania	9,1	10,7	10,3
Estonia	—	9,1	8,2
Irlanda	16,3	12,0	11,3
Grecia	5,1	4,1	3,6
España	11,2	5,4	5,1
Francia	9,6	9,5	9,5
Italia	8,6	5,6	5,4
Chipre	—	3,5	3,9
Letonia	—	8,3	7,1
Lituania	—	6,2	5,3
Luxemburgo	4,5	2,7	3,7
Hungría	15,0	14,2	13,3
Malta	—	8,9	8,2
Países Bajos	8,9	7,0	6,2
Austria	4,9	6,3	7,2
Polonia	—	—	11,2
Portugal	5,1	4,3	4,7
Rumanía	—	10,4	10,0
Eslovenia	3,8	2,7 (u)	3,6
Eslovaquia	—	13,8	11,8
Finlandia	—	6,6	4,9
Reino Unido	20,1	16,5	16,2

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales de Cohesión Social*.

GRÁFICO III-34

TASAS DE POBREZA RELATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentaje de hogares por debajo del umbral mínimo de ingresos por unidad de consumo*)



(*) En 2006: 6.860 euros anuales.

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.*

Al igual que la renta, el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza relativa difiere considerablemente en función de la comunidad autónoma de residencia.

La comunidad donde se alcanzan mayores tasas de riesgo de pobreza es Extremadura con un 38,6 por 100, cifra que triplica a la del País Vasco, con tan sólo un 9,8 por 100. Le siguen Ceuta y Melilla y Andalucía, con un 31,7 y 29,7 por 100 respectivamente (gráfico III-34 y cuadro III-49).

CUADRO III-49

PERSONAS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA POR CCAA

	2004	2005	2006
Total	**19,9**	**19,8**	**19,9**
Andalucía	31,1	27,7	29,7
Aragón	12,5	16,2	12,9
Asturias	12,6	15,2	13,2
Baleares	15,2	16,8	11,5
Canarias	24,1	28,5	28,3
Cantabria	11,9	14,9	13,3
Castilla y León	25,1	25,5	24,7
Castilla-La Mancha	29,4	29,6	29,3
Cataluña	12,5	12,7	12,1
Comunidad Valenciana	19,6	20,0	17,1
Extremadura	37,0	34,6	38,6
Galicia	21,2	19,7	23,2
Madrid	9,5	12,0	12,9
Murcia	24,5	24,7	26,4
Navarra	12,7	9,9	9,8
País Vasco	11,2	9,5	9,8
Rioja	18,5	19,6	20,2
Ceuta y Melilla	37,3	33,8	31,7

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.*

Políticas de inclusión social y cohesión social

Como ya se adelantó en anteriores ediciones de esta Memoria, el vigente Plan Nacional de Acción para la de Inclusión Social del Reino de España 2006-2008 se enmarca en el contexto de la Estrategia española para la Protección Social y la Inclusión Social, para el periodo 2006-2008, presentada en septiembre de 2006. No se ha dado a conocer, por el momento, la situación de su aplicación, pese a haberse constituido varios mecanismos y organismos para su seguimiento.

En el ámbito de la actuación llevada a cabo por los servicios sociales, una de las actuaciones específicas más directamente orientadas a la lucha contra la exclusión social es el Programa para la erradicación de la pobreza, que comenzó a ser aplicado en 1994, en un marco de colaboración entre la Administración estatal y las autonómicas, en desarrollo de los Programas europeos de lucha contra la pobreza. La última

evaluación de este Programa, correspondiente a 2004, estimaba en 1.014.809 personas y 13.923 unidades familiares, el volumen de beneficiarios directos o indirectos de las actuaciones desarrolladas en los diversos proyectos. Entre aquel año y 2007, el presupuesto destinado por la Administración General del Estado a este programa —cofinanciado por las comunidades autónomas y las corporaciones locales— ha descendido ligeramente (de 3.090.010 euros a 3.065.160 euros).

Otra red importante de apoyo a las personas en situación o en riesgo de exclusión social es la red de centros que prestan servicios a las personas sin hogar. En 2006, estos centros ofrecieron 13.033 plazas diarias de alojamiento, con una ocupación media del 83,1 por 100. Tres de cada cuatro centros son de titularidad privada, teniendo el 71,9 por 100 de los centros a las Administraciones públicas como fuente única o mayoritaria de financiación. En cuanto al personal en el 60,6 por 100 de los casos se trata de personal voluntario a tiempo parcial. La capacidad media de la red en 2006 se había ampliado un 15,2 por 100 respecto a 2002, y el perfil de los servicios tiende a ser más integrador que asistencialista, posibilitando a las personas disponer de un espacio de referencia fuera de las horas de vigilia, con acceso a servicios como los de asistencia jurídica que sobrepasan la mera manutención[263]. También se aprecia una tendencia a la especialización de los centros, entre los que destacan los dirigidos a inmigrantes (47 por 100) y, en menor volumen, a ex reclusos o mujeres maltratadas.

No obstante, hay que recordar que la capacidad de las políticas específicamente dirigidas a abordar los problemas de pobreza o exclusión social es, en sí misma, limitada. Mucho mayor es el potencial redistributivo del conjunto de las políticas sociales que se han abordado en este capítulo —especialmente las pensiones, la sanidad y la educación—, de empleo y fiscales para prevenir y afrontar estos riesgos con mayor efectividad, contribuyendo a mantener y aumentar la cohesión social, tal y como se refleja en el planteamiento integral y transversal de las últimas estrategias comunitarias y nacionales de inclusión social.

Con excepción de la Seguridad Social, la mayoría de las competencias sobre las políticas sociales —incluyendo algunas tan estre-

[263] INE, *Encuesta sobre las Personas sin Hogar-Centros 2006 (EPSH-06)*.

chamente vinculadas a la situación de las personas más desfavorecidas, como las rentas mínimas de las comunidades autónomas— se encuentran plenamente descentralizadas. Exponente de la relevancia adquirida por estas cuestiones en los últimos años y del interés en profundizar en su desarrollo y aplicación, es el amplio espacio que dedican a las mismas, como se ha expuesto en el capítulo II, las reformas de los Estatutos de autonomía abordadas durante el año 2007. Las nuevas situaciones de necesidad que surjan como consecuencia de los cambios sociales y económicos de la economía constituirán todo un reto para la cohesión social en un país como España que, a pesar de los avances económicos de los últimos años y la considerable mejora de la acción protectora del sistema de protección social, no ha conseguido limitar los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social que afectan a determinados colectivos.