CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Introducción: las políticas sociales en la crisis

A la altura del año 2009, la sociedad española afrontaba el momento álgido de la crisis económica con unas condiciones de partida más favorables que en cualquier otro momento económicamente crítico de su historia. El progresivo incremento de las rentas medias experimentado a lo largo de los últimos treinta años permitió la generalización del consumo y una mejora ampliamente extendida de la calidad de vida material. España cuenta en estos momentos con las generaciones mejor formadas de su historia pues, pese al camino que aún queda por recorrer en este ámbito, uno de los cambios sociales más profundos experimentados en las últimas décadas ha sido el aumento del nivel educativo de la población, resultado del esfuerzo por homologar el sistema educativo a los estándares de infraestructuras y escolarización universal de que ya disfrutaban con anterioridad otros países. Con todas las debilidades y matizaciones que se señalan en el desarrollo de los distintos apartados de este capítulo, especialmente en términos de persistencia de desigualdades, el declive de la calidad de vida impuesto por los acontecimientos económicos se produce sobre una situación social previa equiparable en muchos aspectos a la de los países más avanzados de nuestro entorno. La esperanza de vida en España es una de las más altas del mundo, siendo éste uno de los indicadores más expresivos del desarrollo social de un país por cuanto que condensa aspectos tan relevantes para la cohesión social como los factores socioeducativos y económicos, los hábitos de vida saludables o el acceso al sistema sanitario. Especialmente reseñable, por sus efectos redistributivos, ha sido la contribución al mayor bienestar social del intenso proceso de expansión y modernización vivido por la protección social.

Llevará varios años evaluar los efectos sociales de la crisis internacional que está poniendo a prueba los engranajes de los sistemas de protección social y las políticas sociales en una situación económica y social muy diferente, en ocasiones, a la del momento en la que fueron concebidas. El despliegue de los principales mecanismos de la protección social ha permitido durante 2009 paliar las consecuencias sociales más graves de una recesión que, por su enorme impacto en el empleo, ha empeorado considerablemente las condiciones de vida de miles de hogares. El aumento de las situaciones de riesgo social y la simultánea intensa reducción de los ingresos públicos experimentada en 2009 plantea dilemas no exentos de controversia. Entre ellos, se encuentra abierta la reflexión sobre cómo preservar a medio y largo plazo el esquema actual de protección en términos de sostenibilidad financiera, cómo lograr una mayor

interacción entre los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental y cómo contribuir a una mayor eficiencia y calidad de las políticas sociales.

El escenario que planea en el trasfondo de la discusión es la perspectiva de que la salida de la crisis pueda ser más lenta de lo deseable, especialmente en términos de recuperación de la creación de empleo lo que, en conjunción con la sujeción a los objetivos de estabilidad y crecimiento económico, requiere repensar las políticas sociales y afrontar los retos que se plantean ya en los próximos años, en los que a los desafíos del cambio demográfico de los que se venían ocupando las políticas nacionales y comunitarias se sumaría muy probablemente el problema del desempleo de larga duración.

Unido a lo anterior, en el caso español, la dimensión político-territorial introduce un factor de complejidad añadida en el caso de las políticas sociales cuya gestión, con excepción de la Seguridad Social, se encuentra prácticamente en su totalidad transferida a las comunidades autónomas siendo desarrollada, en muchas ocasiones, por las corporaciones locales. En 2009 se ha alcanzado un Acuerdo de Financiación con las comunidades autónomas que introduce novedades de interés desde la perspectiva de la financiación de algunas políticas esenciales para la cohesión social, con la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) (sanidad, educación y servicios sociales), aunque se mantienen algunas características del sistema que dificultan la transparencia del conjunto, como el hecho de que la financiación sea incondicionada[1]. Y en cualquier caso, el sistema de financiación de las corporaciones locales siguen sin despejarse, pese a que la reducción de los ingresos ha incidido especialmente en este nivel de la Administración, en el que se desarrollan buena parte de las políticas sociales.

La dimensión social en la evaluación de la Estrategia de Lisboa

La evaluación de la Estrategia de Lisboa reconoce que la creación de empleo de los años anteriores a la crisis no alcanzó suficientemente a las personas más alejadas del mercado laboral, mientras que muchos de los empleos creados, por sus características, no eran una garantía para sacar de la pobreza a las personas que los ocupaban. La Comisión subraya la persistencia de la segmentación del mercado de trabajo en muchos países, así como las elevadas tasas de pobreza infantil, considerando necesario extraer lecciones de cara a la renovación de la Estrategia 2020. A esta situación puede haber contribuido una de las debilidades de la aplicación de la Estrategia: la falta de una verdadera interacción con otros instrumentos comunitarios como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS)[2] (recuadro III-1).

1. Véase capítulo I.3.6.4 de esta Memoria.
2. Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa, SEC (2010) 114 final.

RECUADRO III-1. CRECIMIENTO, EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL. MENSAJES CLAVE
Contribución del Comité de Protección Social de la Unión Europea a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa

1. En la pasada década el crecimiento económico y el empleo mejoraron en su conjunto las condiciones de vida y muchos gobiernos fueron capaces de dedicar más recursos a las políticas sociales. Sin embargo, **a pesar del claro efecto redistributivo de la protección social, las desigualdades han aumentado y la pobreza y la exclusión social siguen siendo un desafío** en la mayoría de los países miembros, a pesar de las importantes diferencias entre ellos.
2. **Tener un empleo sigue siendo la mejor salvaguarda contra el riesgo de pobreza y exclusión social**. Sin embargo, el incremento del empleo no ha alcanzado suficientemente a aquellos que se encontraban más alejados del mercado laboral, y los empleos no siempre han servido para sacar a las personas de la pobreza. Algunos grupos todavía afrontan dificultades específicas, como un pobre acceso a la formación para los que tienen bajas cualificaciones, carencia de servicios de capacitación, o un pobre diseño de los subsidios que crea desincentivos financieros. Persiste la segmentación del mercado laboral, combinada con falta de calidad del empleo. El desarrollo de formas precarias de empleo, a menudo caracterizada por una fuerte dimensión de género, ha contribuido a la persistencia de altos niveles de *working-poor*. Hay que extraer lecciones de lo anterior para prevenir que la crisis agrave la exclusión persistente. Las **estrategias de inclusión activa** no son sólo **cruciales** para apoyar a las personas más vulnerables en la crisis, sino para limitar la pérdida de capital humano y preservar el futuro potencial de crecimiento.
3. Las reformas de los sistemas de protección social en las pasadas décadas han mejorado su sostenibilidad financiera a largo plazo. Con todo, **se mantienen desafíos que hay que resolver en relación con el acceso y la adecuación de la protección social**. Tasas de empleo más altas, vidas laborales más largas y un incremento de la esperanza de vida en salud jugarán un importante papel a la hora de asegurar tanto la adecuación como la sostenibilidad de la protección social. Ello es aplicable a los distintos tipos de sistemas de pensiones. Debe mantenerse el esfuerzo para modernizar todas las funciones de la protección social, a fin de asegurar el acceso efectivo a servicios de calidad para todos, contribuyendo al mismo tiempo a la eficiencia del gasto público. Especialmente, la modernización de los cuidados sanitarios y la atención a la dependencia pueden mejorar la salud del conjunto de la población y de la población activa.
4. **Los sistemas de protección social pueden jugar un papel crucial como estabilizadores automáticos y sostener la capacidad productiva de la economía**. En cualquier caso, los Estados miembros están en posiciones muy diferentes para afrontar la crisis. En algunos países hay significativas debilidades y huecos de la red de Seguridad Social. En otros, con sistemas de protección social más maduros, que están acusando el impacto de la crisis, se plantea la sostenibilidad financiera a largo plazo. Los países que presentan mayores desequilibrios financieros tienen menos margen de maniobra para afrontar las consecuencias sociales de la crisis. Esto afecta especialmente a los que tenían niveles bajos de protección. Promover la participación laboral y al mismo tiempo mejorar la equidad, eficacia y eficiencia del gasto social será crucial para todos los países.

Fuente: EC, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*. Social Protection Committee, septiembre de 2009.

La contribución del Comité de Protección Social de la Unión Europea a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa ahonda algo más en los problemas concretos que han quedado sin resolver en un momento en que la crisis económica puede agudizarlos aún más. El cambio demográfico es el telón de fondo en el que discurren algunos de esos problemas, siendo una clave especialmente importante para interpretar las tendencias recientes en el ámbito de la protección social y las políticas sociales, así como su probable evolución. Abordar medidas para adaptar las políticas públicas a los cambios demográficos, cuyos efectos se ven agravados por la crisis, es un desafío para todos los países de la Unión Europea, como ha puesto de relieve la Comisión Europea reiteradamente durante 2009[3].

Adaptación al cambio demográfico

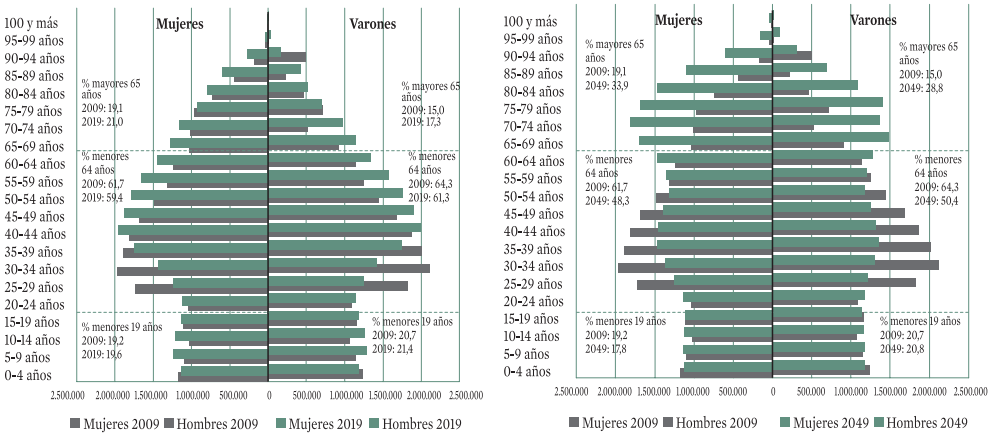
En el caso español, durante los años que precedieron a la crisis, crecimiento económico y crecimiento demográfico interactuaron positivamente: un inesperado e intenso crecimiento poblacional por efecto de la inmigración alimentó la demanda del mercado de trabajo insatisfecha, especialmente en determinados sectores y ocupaciones, contribuyendo decisivamente, al mismo tiempo, al crecimiento del consumo interno e introduciendo una diversidad de orígenes anteriormente desconocida en la sociedad española, al igual que los retos que para las políticas sociales ha representado la asunción y adaptación a este fenómeno. Al comenzar 2009, España contaba con 46,7 millones de habitantes de los que 5,6 millones (el 12,1 por 100) eran extranjeros. A partir de 2008, la crisis internacional y el consiguiente empeoramiento del mercado de trabajo español se tradujo en un ritmo de entradas desde el exterior sustancialmente menor que en años anteriores. En 2009 se registró un aumento del 7 por 100: 300.000 personas.

Los escenarios demográficos a corto y largo plazo del Instituto Nacional de Estadística (INE) coinciden en pronosticar una continuación de la desaceleración de la inmigración en los próximos años. Aunque de todos los fenómenos demográficos éste es el más volátil, el INE estima que el flujo se situará en 2012 en torno a los 345.000 inmigrantes más, con un horizonte de 400.000 en 2018, año a partir del que se estabilizarían anualmente en torno a esa cifra, siempre y cuando se mantengan las pautas actuales. Se trata de una reducción de entradas considerable si se tiene en cuenta que en 2007, el año que más llegadas registró, los nuevos habitantes extranjeros sumaron 968.000 personas.

La estructura por edades de la población cada vez se asemeja menos a una pirámide, por más que se continúe utilizando este símil para definirla y seguirá cambiando visiblemente ya en los próximos diez años. En un horizonte de más largo plazo, los cambios en la estructura por edades serían más drásticos con respecto a la actual, con una clara mayor anchura de los grupos de mayor edad (gráfico III-1).

3. COM (2009) 180 final, Comunicación de la Comisión, *Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)*.

GRÁFICO III-1. ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, A CORTO Y LARGO PLAZO (2009-2019 Y 2009-2049)



Fuente: INE, *Proyecciones de población a corto plazo*, diciembre 2009 e INE, *Proyecciones de población a largo plazo*.

Más personas mayores y menos trabajadores

Como ya era sabido, confirmando el proceso de envejecimiento progresivo de la población española, los mayores de 64 años constituyen el grupo que más aumentará en la próxima década, con 1,29 millones de efectivos más. Si en 2009 los mayores de esa edad representaban el 16,8 por 100 del total, en 2019 supondrían el 18,9 por 100, para continuar aumentando su peso en el total de la población hasta el 31,9 por 100 en 2049. No se pueden obviar las implicaciones de este cambio en la pirámide demográfica española, tanto desde la perspectiva del aumento de las demandas hacia el sistema de protección social, principalmente en el sistema de pensiones, la sanidad y la atención a la dependencia, como de los retos y oportunidades vinculados a una sociedad más envejecida en todos los órdenes de la realidad socioeconómica.

Según las mismas proyecciones, el ligero ritmo de crecimiento del número de hijos por mujer (que pasaría de 1,46 en 2008 a 1,54 en 2018) no lograría compensar el descenso del número de mujeres en edad fecunda, con lo que en 2009 el número de nacimientos comenzaría una etapa de descenso que se prolongaría durante la próxima década. La realidad del envejecimiento no debe ocultar, no obstante que, aunque menos que en otras épocas, todavía hay un volumen no despreciable de niños que genera no pocas demandas desde la perspectiva de las políticas sociales, en particular en el ámbito de la educación y de la conciliación de la vida laboral y familiar: los menores de 15 años aumentarán en los próximos diez años un 8,3 por 100: 595 mil niños más, que reflejan el ligero aumento de la natalidad de los últimos años. Sin embargo, la tendencia a más largo plazo apunta a que en 2049 el aumento de la población de 0 a 15 años se limitaría al 2,2 por 100.

Por su parte, la población en edad de trabajar se reduciría en la próxima década en 754 mil personas, (un 2,4 por 100). En 2049, el grupo de 16 a 64 años habría reducido sus efectivos en más de medio millón. Ello pone de relieve la necesidad de aprovechar al máximo el potencial que representa buena parte de la población inactiva, especialmente en el caso de las mujeres y las personas que se han retirado tempranamente del mercado laboral.

El resultado es un envejecimiento de la estructura poblacional visible ya en los próximos diez años y más acusado a largo plazo. Uno de sus principales efectos es un considerable aumento de la tasa de dependencia demográfica teórica (menores de 16 y mayores 64 en relación a la población en las edades intermedias), que pasaría del 47,8 al 55 por 100 a finales de la próxima década, y llegaría a alcanzar el 89,6 por 100 en 2049, o lo que es lo mismo, por cada 10 personas en edad de trabajar, en esa fecha habría 9 potencialmente inactivas.

Precisamente en 2009, cuando más se ha puesto en evidencia el riesgo de retroceso en los actuales niveles de vida y progreso social, se lanzaron varias iniciativas desde diversas organizaciones internacionales, incluida la abordada desde la presidencia francesa de turno de la Unión Europea, orientadas a revisar los indicadores usados para aproximarse al nivel de bienestar o de desarrollo alcanzado por una sociedad, en la medida en que los que se han venido utilizando habitualmente, excesivamente vinculados a variables económicas como el Producto Interior Bruto (PIB) o los ingresos económicos, no reflejan adecuadamente los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental. De hecho, la preponderancia de los indicadores económicos como patrón de medida del progreso junto con la infravaloración de los aspectos de cohesión social y sostenibilidad han contribuido a que durante los pasados años de rápido crecimiento económico se hayan ignorado las consecuencias sociales a largo plazo de algunos de sus componentes clave. Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a partir de la puesta en marcha en 2005 del proyecto «Midiendo el progreso de las sociedades» se ha sucedido la realización de varios foros y estudios en esta dirección[4]. Tras el 3er Foro Mundial, celebrado en octubre de 2009 en Busan (Corea del Sur), se ha afianzado el convencimiento de la necesidad de avanzar en el progreso de las sociedades desde un enfoque basado en la producción de mercado a uno de búsqueda del bienestar equitativo y sostenible para todos los ciudadanos. En esta misma línea, los líderes del G-20 señalaron en 2009 entre sus compromisos[5] la necesidad de poner en marcha un marco de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado para el futuro, lo que supone un mayor esfuerzo para desarrollar trabajos sobre los sistemas de medición que permitan valorar las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo económico.

4. Véase CES, "Crecimiento del PIB *versus* aumento del bienestar", *Revista CAUCES,* núm. 11.
5. G-20, *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, 25 de septiembre de 2009.

En la Unión Europea también se ha tratado de mejorar la evaluación del 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. En 2009 vio la luz el informe elaborado por una Comisión de expertos[6] respondiendo a la petición realizada en 2008 por la presidencia francesa de turno de la Unión Europea, cuyas conclusiones también apuntan a la necesidad de ampliar el foco de mira de la medición del desarrollo económico a aspectos relacionados con el progreso social y medioambiental. Algunos instrumentos novedosos de aproximación a la realidad social como la Encuesta de Clima Social o la continuidad de la Encuesta Social Europea (ESE)[7] pueden contribuir a conocer mejor la evolución de aspectos tan relevantes para la cohesión social como las opiniones de los ciudadanos europeos sobre la confianza en las instituciones y las respuestas a la recesión económica. Según los resultados de la ESE, España se sitúa entre los países de la Unión Europea con un compromiso normativo más bajo (es decir, con una menor propensión a la aplicación y cumplimiento de las normas), mostrando en cambio un nivel de compromiso comunitario relativamente alto (entendido como participación política, en asociaciones u organizaciones de voluntariado social, etc.)[8]. Es evidente que asimilar las consecuencias de la crisis conlleva el riesgo de aumentar la tensión entre el sistema político y la sociedad civil. Se impone así un alto grado de compromiso institucional y cívico, componentes clave del desarrollo y de la cohesión social fuertemente ligados a la calidad de las instituciones y los servicios públicos.

La modernización y mejora del marco institucional, pese a todos los esfuerzos de mejora realizados en los últimos tiempos, sigue siendo uno de los principales retos a medio plazo en España. A tal fin, resulta imprescindible la mejora de los instrumentos de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, un campo en el que no se ha avanzado todavía lo suficiente, pese a la creación de diversos organismos específicos. Sin embargo, en plena era de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y a pesar del avance registrado en los últimos años en los sistemas de información estadística, el análisis de buena parte de las políticas sociales que se abordan en este capítulo sigue chocando con carencias importantes de disponibilidad, periodicidad, actualización y/o homogeneidad de indicadores básicos de actividad y gasto en los diferentes ámbitos funcionales y territoriales. Conocer la realidad del desarrollo de las políticas sociales es un requisito imprescindible para mejorar su calidad y abordar su cabal diseño y planificación con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia y equidad.

6. J. E. Stiglitz; A. Sen y J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,* 2009.

7. Es el estudio comparado y longitudinal, de carácter bianual, de las actitudes, valores y comportamientos de los ciudadanos europeos en referencia a los ámbitos económico, social y político.

8. A. M. Jaime Castillo, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), núm. 125, 2009, págs. 47-80.

2. Educación y sociedad del conocimiento

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

En una situación de recesión económica, los desafíos educativos, aunque de más largo plazo, son más acuciantes dado su relevante papel para avanzar hacia un modelo económico y social sostenible, aumentando la competitividad, el crecimiento y el empleo, así como una mayor equidad e inclusión social. Europa[9] debe seguir promoviendo una inversión más elevada y eficaz centrada en una educación y la formación de calidad y continuar apoyando la mejora de las competencias de todos los ciudadanos, alrededor de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020[10], una parte esencial de la Estrategia "Europa 2020"[11] post Lisboa.

Este nuevo marco estratégico, que tiene su principio rector en el aprendizaje permanente, contempla nuevos objetivos (recuadro III-2) y niveles de referencia (recuadro III-3), así como un nuevo método de trabajo, dentro del método abierto de coordinación, que se basa en: la división del periodo entre 2009 y 2020 en una serie de ciclos, la adopción de una serie de áreas prioritarias en cada ciclo, y en la elaboración de un informe conjunto Consejo-Comisión sobre los progresos al final de cada ciclo, que sirva de base para establecer las prioridades del siguiente. Ya se han establecido las áreas prioritarias de la cooperación europea en educación y formación durante el primer ciclo, que abarcará los tres años comprendidos entre 2009 y 2011 (recuadro III-3).

Nueva estrategia en educación y formación 2020

El informe de 2009[12] de la Comisión Europea examina el progreso realizado por los Estados miembros de la UE-27 en el programa de trabajo de educación y formación para el 2010, con relación a los puntos de referencia, pero también a los indicadores propuestos por Europa en el Consejo de Educación en mayo de 2007[13], y los nuevos niveles de referencia para el año 2020 (cuadro III-1). España se encuentra aún lejos de dichos objetivos, debiendo aumentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, reducir la

Situación española respecto a los niveles de referencia europeos

9. Consejo de Educación, Juventud y Cultura, de 11 y 12 de mayo, y de 26 y 27 de noviembre de 2009.
10. Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.
11. Comunicación de la Comisión, *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020.
12. Comisión Europea, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (noviembre de 2009) SEC (2009) 1616 final.
13. 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 (2007/C 311/10).

RECUADRO III-2. ÁREAS PRIORITARIAS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DURANTE EL PRIMER CICLO, 2009-2011

Objetivos estratégicos	Continuar el trabajo relativo a	Desarrollar la cooperación relacionada con
N.º 1: hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.	Las estrategias relativas al aprendizaje permanente. Marco europeo de cualificaciones.	La ampliación de la movilidad del aprendizaje.
N.º 2: mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.	Aprendizaje de idiomas. Desarrollo profesional de profesores y formadores. Gobernanza y financiación	Las aptitudes básicas en lectura, matemáticas y ciencias. Nuevas cualificaciones para nuevos empleos.
N.º 3: fomentar la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.	Los abandonos prematuros de la educación y formación.	La educación preescolar. Los migrantes. Los educandos con necesidades especiales.
N.º 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.	Las competencias transversales clave.	Las instituciones que favorezcan la innovación. Las asociaciones.

Fuente: Consejo Europeo. *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.

RECUADRO III-3. NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020

Para 2010	Para 2020
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.	1. La proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10 por 100.
2. Reducir al menos un 20 por 100 respecto al año 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 años que no poseen el mínimo requerido en comprensión lectora.	2. El porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15 por 100.
3. El 85 por 100 de los europeos de 20 a 24 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.	3. Al menos un 95 por 100 de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia.
4. El porcentaje de graduados 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.	4. La proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que hayan terminado la educación superior deberá ser de al menos un 40 por 100.
5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.	5. Una media de un 15 por 100 como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.

Fuente: Consejo Europeo, *Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación*, 5 de mayo de 2003. *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.

CUADRO III-1. VALORES DE ESPAÑA Y UE-27 EN NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020
(En porcentaje)

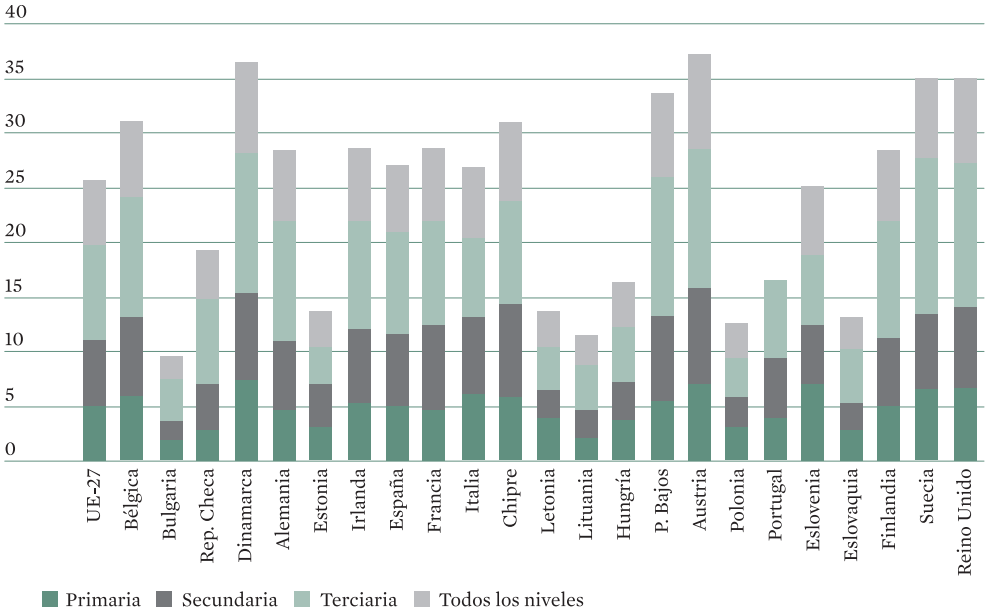
		España		Media UE-27		Valores de referencia	
Niveles de referencia		**2000**	**2008**	**2000**	**2008**	**2010**	**2020**
Participación en la educación en la primera infancia (a los 4 años-antes de empezar la educación primaria)		100,0	98,1 (7)	85,6	90,7 (7)	..	95
Porcentaje de jóvenes de quince años con bajo rendimiento (Estudio PISA)	Lectura	16,3	25,7 (6)	21,3	24,1 (6)	17,0	15
	Matemáticas	..	24,7 (6)	..	24,0 (6)	..	15
	Ciencia	..	19,6 (6)	..	20,2 (6)	..	15
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24		29,1	31,9 (b)	17,6	14,9	10	10
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la enseñanza secundaria superior		66,0	60,0	76,6	78,5	85	..
Graduados de carreras científicas y tecnológicas	Incremento desde 2000	..	12,4 (7)	..	33,6 (7)	+15	..
	Proporción de mujeres	31,5	29,9 (7)	30,7	31,9 (7)	Reducir el desequilibrio	
Proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior		29,2	39,8	22,4	31,1	..	40
Participación de los adultos (25 a 64 años) en el aprendizaje permanente		10,5 (5)	10,4	8,5 (3)	9,5	12,5	15
Gasto público en educación en porcentaje del PIB		4,28	4,28 (6)	4,91	5,05 (6)	..	..

(3) 2003, (5) 2005, (6) 2006, (7) 2007, (b) break.
EU Benchmarks are defined as «EU average performance levels» (weighted averages).
Fuente: Comisión Europea. *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks.* Commission Staff Working Document (noviembre de 2009) SEC (2009) 1616 final.

proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, reducir de forma importante el fracaso escolar y la tasa de abandono escolar temprano de sus estudiantes, incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios, seguir mejorando la proporción de los que cursan formación profesional (FP) sobre los que estudian bachillerato, e incrementar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas.

Además, la actual crisis está produciendo una reestructuración económica que también está teniendo un efecto estructural sobre el volumen y el tipo de competencias necesarias, que va más allá de una cuestión de empleabilidad a corto plazo, especialmente en España, pues uno de los problemas estructurales de nuestra economía, que ayudan a explicar el impacto diferencial que la crisis económica está teniendo sobre el empleo, es el insuficiente nivel educativo y formativo de la población. Por ello, aunque una repercusión a corto plazo de la crisis está siendo un ligero aumento de la participación en la educación y la adquisición de cualificaciones, a la larga, las restricciones financieras pueden poner freno a la inversión en capital humano, por lo que se deben adoptar medidas para asegurar que la inversión seguirá al mismo nivel, tanto en la educación inicial, como en la formación continua.

GRÁFICO III-2. GASTO ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2006
(En unidades de paridad de compra [PPA], a tiempo completo)



Fuente: Eurostat.

Inversión en educación y formación

El gasto anual en educación por alumno de España se sitúa ligeramente por encima de la media UE-27, tanto en su totalidad, como en el nivel de primaria y secundaria. Es asimismo muy similar, e incluso superior, al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia, Irlanda o Alemania (gráfico III-2).

La evolución del gasto por alumno en el periodo comprendido entre 1995 y 2006[14] ha sido positiva, tanto en el nivel de educación primaria como secundaria (35 puntos porcentuales) y similar al producido en la OCDE (35 p.p.) y la UE-19 (40 p.p.), aunque, buena parte de dicho incremento se ha debido principalmente a la fuerte reducción del alumnado en dichos niveles (25 por 100), lo que supone un incremento menor en términos reales del 13 por 100[15]. Sin embargo, el gasto por alumno en la educación superior en España, no sólo se ha incrementado (55 p.p.) a un ritmo notablemente superior al de la media de la OCDE y la Unión Europea (13 p.p.), sino que este aumento se produce en un contexto en el que la matrícula de estudiantes ha disminuido solamente 6 puntos porcentuales. Así, según los últimos datos disponibles, relativos al año 2006, el

14. Índice de variación entre 1995 y 2006 (deflactor del PIB 2000 = 100, precios constantes de 2006).
15. OCDE, *Education at a glance 2009.*

gasto por estudiante respecto al PIB per cápita se sitúa en el año 2006 en niveles similares a la media de la OCDE: 37,6 en España frente a 39,8 en la media de la OCDE.

En España, el gasto público en educación con respecto al PIB ha disminuido entre 1995 y 2006 (del 4,6 al 4,3 por 100) de forma ligeramente superior a la media de la OCDE y la UE-19 (del 5,3 al 5,2 por 100), siendo la diferencia con respecto a los promedios OCDE y Unión Europea de nueve décimas en 2006. También, el gasto público en instituciones de educación superior respecto al PIB se sitúa por debajo de la media de la OCDE (España 1,1 por 100 del PIB, media OCDE 1,4 por 100).

Los recursos públicos asignados a los niveles educativos de infantil y primaria[16] han aumentado en España entre el año 2000 y 2007 un 60 por 100, mientras que el aumento para el conjunto de la educación no universitaria ha sido del 70 por 100. Además, mientras en el año 2000 el 44,4 por 100 del gasto en educación no universitaria iba destinado a estos niveles, en 2006 esta proporción ha descendido al 41,9 por 100, y ello, a pesar del aumento durante estos años del alumnado en estos niveles (gráfico III-3). En relación a educación secundaria, formación profesional y enseñanzas de régimen especial[17], el gasto público, aunque ha aumentado un 71 por 100 entre el año 2000 y 2007, supone un 43,8 por 100 del gasto en educación no universitaria, proporción que también ha descendido desde el 2001.

Necesidad de promover la movilidad internacional de los estudiantes

La movilidad de los estudiantes continúa siendo una prioridad en Europa. De hecho, en 2009, la Comisión insta a promover la movilidad con fines educativos entre los jóvenes en todos los niveles[18] como una estrategia básica para proveer a Europa de las competencias necesarias para el futuro. También dentro del proceso de Bolonia, el último Comunicado de la Conferencia Europea de Ministros[19] establece como objetivo para 2020, que al menos el 20 por 100 de los graduados hayan tenido un periodo educativo o formativo en el extranjero.

España continúa siendo, por sexto año consecutivo, el primer país receptor de estudiantes Erasmus dentro de la UE-27 (el 17 por 100 del total vinieron a nuestro país) seguido por Francia (12,7 por 100) y Alemania (11,4 por 100). Pero además, es el tercer país que más estudiantes envía fuera (13,7 por 100), detrás de Alemania (14,4 por 100) y Francia (14,2 por 100). Por otro lado, los beneficiarios de becas de movilidad del Programa Leonardo Da Vinci, en el ámbito de la formación profesional, en su Convocatoria del año 2007 ascendieron 4.515 personas, mientras que los participantes los

16. Ministerio de Educación, *Estadística del Gasto Público en Educación*. Evolución del Gasto Público en Educación por actividad educativa (miles de euros), incluidos capítulos financieros.
17. Enseñanzas artísticas, enseñanzas de las Escuelas Oficiales de Idiomas, y enseñanzas deportivas de régimen especial.
18. Comisión Europea. *Green Paper. Promoting the learning mobility of young people,* COM (2009) final.
19. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade. Lovaina, 28-29 de abril de 2009.

proyectos de los Programas Comenius y Grundtvig, destinados a promover la cooperación y los intercambios transnacionales en la educación no universitaria y de adultos respectivamente, ascendió a 101.550 alumnos y 9.586 profesores[20].

Mejorar la calidad docente en los colegios

Una de las principales áreas estratégicas para mejorar la calidad de la educación, según el Consejo de noviembre de 2008, es seguir trabajando en la mejora de la calidad docente de los colegios.

En Europa y en España, el envejecimiento y feminización del profesorado en la educación primaria, secundaria obligatoria y post-obligatoria son notas comunes. El envejecimiento del profesorado es algo menor en España que en la mayoría de los países europeos, sobre todo en la educación secundaria obligatoria y post-obligatoria[21], y la feminización del profesorado también, aunque al igual que en Europa, conforme se aumenta el nivel educativo la preponderancia femenina es menor. Este envejecimiemto significa que en los próximos años se producirá el reemplazo de un importante número de profesores, por lo que la mejora en la formación inicial del profesorado, y su participación en un desarrollo profesional continuo de calidad, es una exigencia fundamental para contribuir de modo decisivo a la mejora de la enseñanza y de los resultados educativos del alumnado. El desarrollo profesional de profesores y formadores, forma parte de los 16 indicadores centrales adoptados por el Consejo de Educación en mayo de 2007[22] para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa. Finalmente, la ratio alumno/profesor es menor en España que en la media europea. En ambos casos, esta ratio disminuye conforme avanza el nivel educativo, aunque en España la diferencia entre la educación primaria y la secundaria post-obligatoria es alta (5,6 estudiantes)[23].

Alumnado con necesidades educativas especiales

La mayoría del alumnado con necesidades educativas especiales (NEE) en España está escolarizado en centros integrados, aunque ha aumentado ligeramente la proporción de alumnado escolarizado en centros de educación especial (0,4 por 100 en 1999 y 0,6 por 100 en 2008) es uno de los países, junto a Italia, Grecia, Portugal o Suecia, con menor proporción de alumnado matriculado en este régimen. La provisión es mayoritariamente pública en el caso de la educación integrada y prácticamente equilibrada en los centros de educación especial.

20. Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2010.
21. En la educación secundaria obligatoria y post-obligatoria ocupa la cuarta posición respecto a los países con menores proporciones de profesorado de más de 50 años (24,5 por 100), mientras que en la educación primaria el envejecimiento es algo superior (29,5 por 100), situándose España en la octava posición.
22. 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 (2007/C 311/10).
23. Solamente es superada por Francia (10), Reino Unido (8,2)y República Checa (6,4).

Educación y género

Las mujeres en el terreno educativo y formativo destacan por su menor fracaso escolar, mejores rendimientos en la educación obligatoria, una mayor continuidad en la educación post-obligatoria, una presencia mayoritaria en todos los niveles universitarios, y una mayor participación en el aprendizaje permanente. El principal obstáculo en este ámbito es la persistencia de la diferenciación en la elección del itinerario educativo y profesional entre chicos y chicas, que las alejan de los itinerarios vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas, que sin embargo, son y serán más demandadas laboralmente.

El Informe PISA revelaba una estrecha relación entre el interés por las materias (las chicas por la lectura y los chicos por las matemáticas) y los resultados del aprendizaje (mejores en lectura y peores en matemáticas en el caso de las chicas). A pesar de ello, la variación significativa entre países en cuanto al tamaño de las diferencias en estos rendimientos, sugiere que algunos sistemas educativos proporcionan un entorno de aprendizaje que contribuye a disminuir dichas diferencias. Las dinámicas no formales en las aulas son uno de los elementos que más inciden en expectativas educativas y profesionales de las chicas que terminan la escolaridad obligatoria[24]. Sin embargo, en España, durante esta etapa, no se interviene sobre la construcción de identidades de género en los aprendizajes informales.

2.2. LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Mejorar la calidad de nuestra educación, tanto universitaria como no universitaria, en el sentido de consolidar los logros alcanzados, superar los déficit existentes y afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, son las premisas sobre las cuales a principios del año 2010 el Ministerio de Educación (MEC) empezó a trabajar para conseguir un Pacto social y político por la educación, que lamentablemente no se ha logrado.

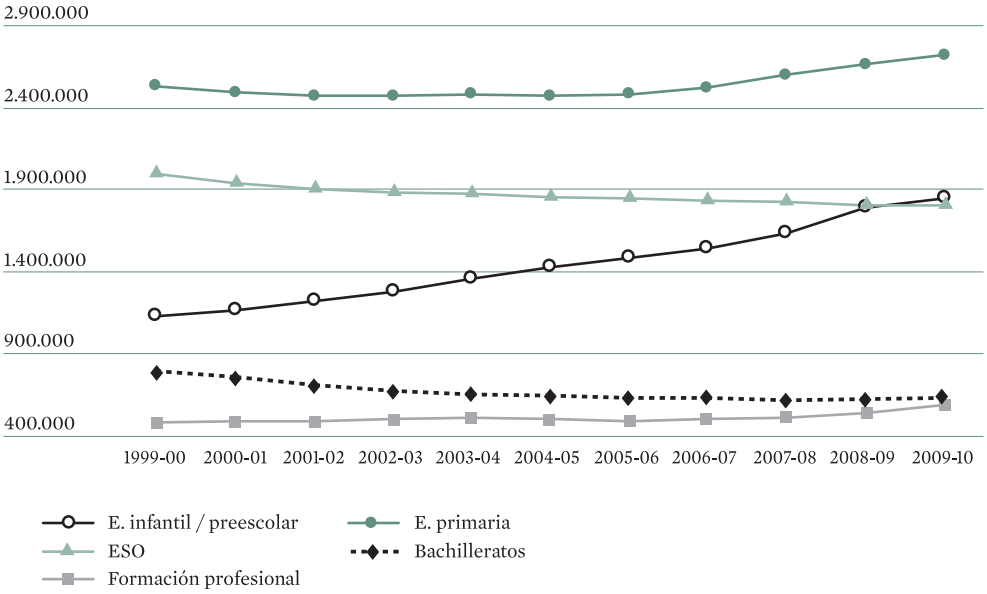
2.2.1. El sistema educativo no universitario

El curso escolar 2009-2010 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.632.961, lo que significa 176.155 alumnos más (2,4 por 100) que en el curso 2008-2009. Este aumento, aunque inferior al del año precedente (3 por 100), se debe al incremento de la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (gráfico III-3). Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias.

Sigue aumentando el censo escolar

24. M. T. Padilla Carmona, M. S. García Gómez, M. Suárez Ortiga. *Estudio exploratorio de las aspiraciones y expectativas educativas, profesionales y vitales de las chicas que finalizan la escolaridad obligatoria*. Instituto de la Mujer-Universidad de Sevilla, 2005. M. Caprile Elola-Olaso y Fundación CIREM. *El sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las áreas de matemáticas y tecnología en secundaria*. Instituto de la Mujer. Estudios e Investigaciones, 2008.

GRÁFICO III-3. ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 2000-2009



Fuente: Ministerio de Educación.

Menor aumento del alumnado extranjero y su diferente distribución territorial

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero en España supera ya (2008/09) los 700.000 alumnos (743.696), mientras que en el curso 1998-99 era tan sólo de 80.587 alumnos. Sin embargo, mientras que el incremento de este alumnado ha sido del orden del 15 por 100 en los últimos cuatro cursos, en el último su crecimiento fue del 5,6 por 100, con lo que los extranjeros representan hoy un 9,7 por 100 del total de estudiantes de tales niveles. Además, lejos de ser homogéneo, la proporción de alumnado foráneo supera la media estatal en La Rioja, Baleares, Madrid, Murcia, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Extremadura, Galicia o Asturias.

Por otro lado, su presencia es bastante más alta durante la educación obligatoria (11,5 por 100 en primaria y 11,8 en educación secundaria obligatoria[ESO]), que en la educación secundaria superior (5,1 por 100 en el bachillerato y 7,4 en la formación profesional).

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

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2007-2008 sigue aumentando la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados en educación infantil (9,5 por 100), en primaria (14,2), y en la ESO (13,3 por 100), mientras que su participación en la educación concertada era respectivamente de

3,9 por 100, 5,3 y 6,1 por 100. Además, un 82,7 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).

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. La concentración de los colectivos inmigrantes en determinados barrios, 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. 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. Por tanto, se debe garantizar una escolarización equitativa del alumnado con especiales dificultades de aprendizaje o alumnado de origen inmigrante entre todos los centros públicos y concertados.

Los peores rendimientos educativos de alumnos inmigrantes están muy vinculados con su peor situación socioeconómica, pero dicha situación, según el Informe PISA, no explica plenamente sus mayores desventajas educativas. El aprendizaje de otra lengua, sus diferentes expectativas educativas, diversos modelos de conducta, o que en la mayoría de los países, incluida España, es menor y/o más tardía su escolarización infantil; pueden estar en la base de dichas diferencias. Otros indicadores que muestran la necesidad de mejorar la integración de este alumnado, son sus mayores tasas de abandono escolar temprano, su menor matriculación en las enseñanzas postsecundarias, y su menor participación en el aprendizaje permanente.

Las becas no son el único mecanismo compensatorio para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, ni siquiera del esfuerzo realizado para favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la educación, pero el fuerte incremento de los fondos destinados a becas y ayudas hace patente la relevancia otorgada a esta herramienta. Así, el número de becarios que estaban cursando enseñanzas obligatorias se ha duplicado por dos en los últimos ocho cursos (cuadro III-2), aunque en las post-obligatorias permanece bastante constante. Respecto al importe, se ha multiplicado por algo menos de 6,5 en el primer caso, mientras que en las enseñanzas post-obligatorias se ha duplicado. El aumento en el número de becarios es mayor en educación infantil y en los ciclos formativos de grado medio, mientras que donde el importe más ha crecido es en la educación primaria y en los ciclos formativos de grado medio.

Becas y ayudas al estudio

CUADRO III-2. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POST-OBLIGATORIAS

	Número de becarios		Importe (miles de €)	
Tipo de enseñanza	**1999-2000**	**2007-08**	**1999-2000**	**2007-08**
Enseñanzas obligatorias	**725.240**	**1.705.967**	**53.070,9**	**335.109,0**
Educación infantil	46.089	260.653	15.016,0	78.334,2
Educación primaria (1)	452.604	948.018	13.541,6	174.729,2
ESO (1)	203.576	491.109	12.828,7	69.881,5
Educación especial	22.971	5.759	11.684,5	2.955,3
Sin especificar enseñanza		428		9.208,7
Enseñanzas post-obligatorias	**212.821**	**235.175**	**113.881,1**	**243.445,9**
Bachillerato	107.716	108.702	51.325,7	96.616,1
Ciclos formativos grado medio	26.911	51.472	19.401,7	55.358,9
Ciclos formativos grado superior	47.801	53.774	34.947,0	72.794,0
Programas garantía social	11.694	2.864	2.826,2	1.231,2
Otras enseñanzas	16.632	18.134	5.380,5	16.732,8
Sin especificar	2.067	229		712,8

(1) El descenso del importe de becas y ayudas en estos niveles en el curso 2007-2008 se debe al desarrollo de los programas de préstamo/gratuidad de libros de texto en sustitución de las ayudas a la compra de libros.
Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2010.

La educación infantil

La participación de los niños de 4 años en la educación ha sido establecida como un nuevo nivel de referencia para 2020. La tasa de escolarización a los cuatro años en España en el año 2007 era casi universal (98,1 por 100), lo que nos sitúa por encima de la media de la UE-27 (90,7 por 100) y del objetivo europeo para 2020. También a la edad de tres años, la escolarización es actualmente alta (97,5 por 100)[25], habiendo aumentado 25 puntos porcentuales en una década, de forma que en el curso 2005/06, sólo Bélgica, Francia e Italia tenían unas tasas de escolaridad superiores a esta edad[26]. Además, la tasa neta de escolaridad a los tres años es superior al 90 por 100 en prácticamente todas las comunidades autónomas.

En España, la tasa neta de escolarización en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años), aunque en continuo crecimiento en los últimos años, es todavía baja (20 por 100 en el curso 2007-2008). Este valor nos sitúa todavía lejos del objetivo fijado tanto por la Unión Europea, como por el Programa Nacional de Reformas (PNR) para 2010 (30 por 100). Además, existe una gran disparidad territorial en la escolarización de los niños de 0-2 años. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (49,8 por 100), Cataluña (33,2), Aragón (30,6), Madrid (35,8) y Navarra (27,3), frente a otras comunidades, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o La Rioja, en las que apenas alcanzan el 6,4 por 100.

Las edades correspondientes a la educación infantil, constituyen un periodo muy sensible para el desarrollo posterior de los niños, y por tanto para sentar las bases de

25. Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2010.*
26. Eurydice, *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe, 2009.*

los aprendizajes futuros y prevenir el abandono escolar, pero también para incrementar la equidad de los resultados y las cotas generales de rendimiento, especialmente en entornos familiares desfavorables. Los programas de intervención más efectivos son los de atención temprana, intensivos, centrados en el niño y en centros educativos. En esta etapa, también es importante una alta participación familiar, la educación a los padres, el desarrollo de actividades educativas en casa y las medidas de apoyo familiar.

La regulación de los contenidos educativos concretos no es común en la educación infantil de primer ciclo (0-3 años) en la mayoría de los países europeos, incluida España[27]. Por otro lado, aunque la financiación en esta etapa es un importante factor de equidad, en todos los países, excepto Hungría, las familias cofinancian junto con las Administraciones públicas esta etapa. En España, la gratuidad ha sido únicamente establecida para el segundo ciclo, mientras que, en el primer ciclo, la escolarización se realiza en mayor proporción en centros de carácter privado, aunque existen diferentes ayudas autonómicas.

Tanto en España como en Europa, la oferta de servicios para los niños de 0 a 3 años es insuficiente, especialmente en las áreas rurales. Por tanto, parece necesario aumentar la escolarización en el primer ciclo, lo que implica una mayor inversión económica por parte de la Administración central y las autonómicas. A este fin apuntaba el Plan Educa3, que preveía un aumento de la oferta de plazas educativas en el primer ciclo de educación infantil (300.000). Este Plan, sin embargo, no se ha desarrollado hasta el momento de manera significativa, pues la Administración central tan sólo ha firmado tres convenios (Aragón, Galicia y Asturias).

La educación primaria

En el curso 2009-2010 se implanta 5.º y 6.º de primaria, según establece la Ley Orgánica de Educación (LOE). En esta etapa, continúa el aumento de alumnado iniciado hace cuatro años.

En esta etapa comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar, como las repeticiones de cursos. Así, en torno al 15,7 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años, se empiezan a producir en primaria. El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo de esta etapa (curso 2007-08), se ha incrementado respecto al de 2002-03. Asimismo, éste aumenta conforme se avanza de curso (4,5 por 100 en 2.º, 4,4 por 100 en 4.º y 6 por 100 en 6.º), y en todos los cursos es superior en los centros públicos que en los privados. En consonancia con ello, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco (1,7 puntos porcentuales), situándose en el curso 2007/08 en el 83,6 por 100. Además, ya en estas edades, los resultados educativos son más favorables en el caso de las niñas.

27. El carácter educativo de uno y otro ciclo es reconocido por la LOE (art. 14), pero mientras en el 1.º ciclo dicho carácter es recogido por los centros educativos en una propuesta pedagógica, para el 2.º ciclo se establecen unas enseñanzas mínimas (Real Decreto 1630/2006).

Educación secundaria obligatoria

El alumnado de ESO continúa estabilizado, debido a que los descensos poblacionales correspondientes a esas edades están siendo neutralizados con la incorporación de alumnos extranjeros. Sin embargo, el aumento del censo escolar en educación infantil y primaria de los últimos años, se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas.

En este nivel es donde se manifiesta uno de los problemas más serios y relevantes en términos de calidad del sistema educativo: el alto índice de pobreza educativa. Actualmente se han establecido tres umbrales que permiten identificar a la población joven en situación de pobreza o exclusión educativa. En primer lugar, estarían las situaciones más extremas de exclusión, que se refieren a la proporción de jóvenes que no obtiene el título de Graduado en ESO, pues es la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos. En segundo lugar, se encontrarían aquellos alumnos que han abandonado tempranamente el sistema escolar, y que se podrían encuadrar como un colectivo con una vulnerabilidad educativa moderada, pues la capacidad de aprender a aprender es menor entre estos jóvenes. En tercer lugar, se encontrarían aquellos jóvenes que obtienen niveles bajos de rendimiento en competencias básicas (matemáticas, ciencia, y lectura). Esta desventaja educativa pone en riesgo su capacidad para sacar partido de oportunidades de formación que pudieran surgir a lo largo de la vida, destacando, por su importancia, los niveles mínimos en comprensión lectora, pues significa que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para ampliar sus conocimientos en otras áreas.

Exclusión o pobreza educativa

Según esta clasificación, la vulnerabilidad educativa severa y moderada afecta casi a un tercio de los jóvenes españoles, y uno de cada cuatro tienen importantes carencias cognitivas en competencias básicas. Además, esta situación ha empeorado en los últimos años (cuadro III-1). Una de sus consecuencias más preocupantes es la fractura social entre aquellos que no han adquirido conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar tareas complejas o para continuar su formación a lo largo de la vida, y los que sí las han adquirido, que tienden a agrandarse cada vez más. Además, en España existen diferencias territoriales estadísticamente significativas con relación a estos tres umbrales (cuadro III-3).

La pobreza educativa es un problema complejo en el que inciden múltiples factores, tanto externos como internos del sistema educativo, que deben tomarse en consideración conjuntamente para poder adoptar las políticas adecuadas[28]. Entre los factores externos al propio sistema educativo destacan, por su importancia, los ingresos familiares, la estructura familiar, el país de origen

Algunas causas de la pobreza educativa

28. Veáse Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

CUADRO III-3. FRACASO ESCOLAR, ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y BAJOS RENDIMIENTOS EDUCATIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	% alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria 2006-07	Abandono educativo temprano (2008)	Probabilidad de situarse en el grupo I y menor en la puntuación de las pruebas PISA	
			Ciencias (2006)	Matemáticas (2003)
Total	**28,6**	**31,9**	**19,6**	**22,7**
Andalucía	34,2	38,5	23,4	..
Aragón	26,7	25,6	12,3	..
Asturias	15,7	19,7	12,4	..
Baleares	34,7	43,2	..	..
Canarias	27,8	34,1	..	..
Cantabria	19,8	22,8	12,5	..
Castilla y León	25,7	26,0	8,8	16,2
Castilla-La Mancha	33,1	38,1	..	..
Cataluña	23,2	33,2	18,7	19,6
Comunidad Valenciana	35,3	33,1	..	..
Extremadura	34,6	33,6	..	..
Galicia	27,2	24,1	14,2	..
Madrid	24,8	26,9	..	..
Murcia	30,2	41,0	..	..
Navarra	17,8	19,2	13,3	..
País Vasco	15,7	14,7	15,7	16,3
La Rioja	28,0	37,2	10,3	

Fuente: Ministerio de Educación.

y el capital sociocultural de los padres. Por tanto, la lucha contra esta situación exige, entre otras muchas cuestiones, conocer dónde se concentran las principales diferentes formas de vulnerabilidad educativa y cuáles son los factores que las provocan. En este sentido, se debe intentar limitar que la concentración de alumnado con necesidades de compensación educativa en los centros escolares, agrave los efectos segregadores que provocan las dinámicas de distribución social del espacio. Pero también reclama que socialmente se admita la importancia de la calidad de vida, y de los estímulos y agentes de socialización no escolares sobre el rendimiento escolar, con el objeto de impulsar políticas públicas más integrales, que apoyen a la infancia, a la adolescencia y a las familias con más riesgo. Es decir, se requiere la actuación de factores institucionales más amplios y unas políticas públicas más integrales[29], que son las que han permitido a otros países del norte de Europa mantener unos mayores rendimientos de sus escolares, y elevar la tasa de movilidad social ascendente.

29. Como por ejemplo la combinación de políticas activas, e incluso una oferta de servicios educativos y sociales que facilite la conciliación de la vida familiar y laboral.

Alta incidencia del fracaso escolar: alumnado sin título de Graduado en ESO

El porcentaje de alumnos que sale de la ESO sin la obtención del Graduado es especialmente elevado en España (28,6 por 100 en el curso 2007-08[30]), y se ha mantenido bastante constante desde la primera promoción de graduados en ESO en el curso 1999-2000 (alrededor del 30 por 100). No obstante, hay que señalar que parte de este alumnado puede estar matriculado en anteriores cursos y obtener la graduación a una edad superior, dado que un 42,3 por 100 del alumnado acumula los retrasos antes de 4.º de la ESO. Este problema es mayor en el caso de los varones (35,3 por 100) que en el de las mujeres (21,6 por 100).

Altas tasas de abandono escolar temprano

La falta de continuidad en los estudios tras la educación obligatoria se sitúa en España en un nivel comparativamente alto, pues continúa teniendo en 2008 uno de los porcentajes de abandono escolar temprano más elevados de la UE-27 (32 por 100), llegando a duplicar la media europea. En España, esta alta tasa está muy afectada por la elevada proporción de alumnos que no obtiene la titulación de la enseñanza obligatoria, pues la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Además, este problema ha aumentado en España 2,3 puntos porcentuales desde el año 1998, frente a la tendencia descendente en Europa.

Un problema adicional es que, mientras que antes de la crisis este grupo accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad, siendo éste incluso un factor de impulso para el abandono de los estudios, ahora es más difícil para ellos encontrar empleo, lo que ha determinado, entre otras cosas, un aumento de los que no estudian ni trabajan[31]. Esta situación es realmente preocupante desde el punto de vista de la formación del capital humano, dada la importancia del primer empleo como determinante de los recorridos laborales, especialmente en ausencia de cualificaciones educativas postobligatorias.

Altas proporciones de jóvenes con bajos rendimientos en competencias básicas: ciencias, matemáticas y lengua

Finalmente, en un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico se reconoce como un factor de crecimiento de las economías más avanzadas, la situación de los jóvenes con bajos rendimientos en matemáticas y ciencias en España es preocupante. Más grave aún es que una cuarta parte de jóvenes españoles no superen los niveles mínimos en comprensión lectora, y que la evolución a este respecto en lugar de mejorar haya empeorado en los últimos años (cuadro III-1).

30. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores 2010.*
31. Véase capítulo II.

Condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria

Aunque el fracaso educativo está claramente vinculado con el contexto socioeconómico y cultural, y por tanto con situaciones en las que el margen de la política educativa para mejorar estos resultados, aunque existente[32] es limitado, todos los estudios apuntan que la mejora de los resultados educativos pasa inexcusablemente por mejorar la calidad del profesorado. Las conclusiones del estudio de la OCDE sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria (TALIS) en España (recuadro III-4), pueden contribuir a orientar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria obligatoria.

RECUADRO III-4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LAS CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Profesores y centros de educación secundaria

- Un tercio de los profesores españoles de ESO tiene más de 50 años.
- Hay más profesoras que profesores, pero menos directoras.
- La enseñanza es una profesión estable en España y en los países TALIS.
- En España y en los países europeos hay unos 21 alumnos por clase.
- El apoyo administrativo al profesorado es en España similar a la media OCDE, pero el pedagógico es inferior.
- La opinión de los directores sobre el absentismo y la puntualidad de sus profesores varía mucho de unos países a otros. En España dicha opinión no es buena.
- La autonomía de directores y centros con respecto al profesorado es muy escasa en España.

Formación y desarrollo profesional del profesorado

- Todos los profesores españoles han participado en actividades de formación en los 18 meses anteriores al estudio.
- El número de días dedicados a la formación en España es superior a la media TALIS, sin embargo, un elevado número de directores ve insuficiente la preparación pedagógica de sus profesores.
- La mayoría de los profesores en España (y en TALIS) no costea su formación, pero los cursos gratuitos no son el único modo de estimular la formación del profesorado.
- La orientación y la formación que reciben los nuevos profesores al iniciar su trabajo en el aula, son muy escasas en España.
- Los profesores piensan que la investigación y los cursos para nuevas titulaciones tienen una gran repercusión en su trabajo pero es escasa la participación en estas actividades.

32. Veáse Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

RECUADRO III-4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LAS CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA *(Cont.)*

Las opiniones y actitudes del profesorado y la mejora de la práctica de la enseñanza

- Los profesores se inclinan más por considerar su trabajo como apoyo y guía del aprendizaje que como transmisión de información, pero son más frecuentes entre los profesores las actividades docentes estructuradas para la clase en conjunto, que el trabajo adaptado a las necesidades individuales de los alumnos.
- En España es elevado el "intercambio de ideas" entre profesores, pero es muy escasa la "colaboración profesional".
- En general, los profesores dedican la mayor parte del tiempo de clase a enseñar, pero también dedican un tiempo elevado a mantener el orden y a las tareas administrativas.
- El tiempo efectivo dedicado a la enseñanza en España es similar a la media TALIS, pero el clima de la clase es el menos favorable de los países participantes.
- El profesorado español se encuentra satisfecho con su trabajo, pero considera que su eficacia es escasa.

La evaluación del profesorado y del centro y su repercusión en el trabajo docente

- En España e Italia la mitad de los profesores no son evaluados.
- En España, el criterio más destacado para evaluar al profesorado es el de los resultados de los alumnos.
- Administraciones y profesores hacen un uso escaso de la evaluación del profesorado.

El liderazgo escolar

- La puntuación obtenida por los directores españoles en liderazgo administrativo es inferior a la media y en liderazgo pedagógico es la más baja del estudio.

Fuente: Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación. *Estudio internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS)*. Informe Español, 2009.

La formación post-obligatoria: bachillerato y formación profesional

Según el calendario de aplicación de la LOE, en el curso 2009-20010 se implanta el segundo curso del nuevo bachillerato, cuya estructura y enseñanzas mínimas, fueron establecidas el año 2007.

Por segundo año consecutivo, sube el alumnado matriculado en las enseñanzas post-obligatorias (4,4 por 100), después de 15 de bajadas. Una mejora que no se explica por razones demográficas, ya que el alumnado matriculado en la ESO ha vuelto a bajar levemente (0,1 por 100). La menor empleabilidad de los que carecen de formación postobligatoria desde el inicio de la crisis, junto con algunas medidas de reforma de la formación profesio-

Sube el alumnado matriculado en las enseñanzas post-obligatorias

nal puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria. A pesar de este cambio de tendencia, en comparación con la Unión Europea, el número de jóvenes graduados en España en este nivel de enseñanza sigue siendo reducido, por la alta incidencia del fracaso escolar y del abandono prematuro de los estudios. España, con un 60 por 100 de los jóvenes que posee dicho nivel en 2008, se sitúa a 25 puntos porcentuales del objetivo europeo establecido para 2010, pero también lejos del objetivo más modesto establecido por el PNR (80 por 100). Además, España no sólo continúa siendo el tercer país, después de Malta y Portugal, con peor puntuación en este indicador, sino que es el país donde más ha empeorado la situación respecto al año 2000 (con un descenso de 9 puntos porcentuales).

Todas las medidas que contribuyan a reducir el fracaso y el abandono escolar temprano, repercutirán de forma favorable en el aumento del número de jóvenes graduados en estas enseñanzas. En este sentido, en el año 2008 se aprobó el Plan para la reducción del abandono escolar a la mitad en 2012. Dicho Plan preveía el seguimiento y evaluación de sus resultados, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, pero no se conocen datos sobre su efectividad. Sin embargo, hay que destacar el éxito de una de las medidas propuestas, la dirigida a aumentar la oferta de plazas en Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), pues en el último año el alumnado de estos cursos ha aumentado un 31 por 100. Sin embargo, se desconocen los datos sobre el grado de cobertura de los PCPI sobre el alumnado que sufre fracaso escolar, y habrá que ver en los próximos cursos cómo se produce la transición desde estos programas hacia la FP de grado medio.

Prioridades europeas en educación y formación profesional

Dentro del denominado proceso de Copenhague, este año se ha establecido un marco general[33] en el que se han fijado las principales prioridades en educación y formación profesionales, y las bases para implantar los principales instrumentos de cooperación al respecto (recuadro III-5): la creación del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos[34] y el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad[35]. Además, se considera que estos dos instrumentos tienen un importante impacto sobre estos estudios, pues aumentan su relevancia para el mercado de trabajo, y mejoran la imagen y el atractivo de la FP. Por ello, en el caso español sería deseable que el ritmo de avance fuera más rápido que el mantenido hasta este momento. Más aún si se tiene en cuenta que dicho Marco propone unas fechas de inicio en su aplicación (2012 y 2011 respectivamente).

33. Conclusiones del Consejo sobre las futuras prioridades de una cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales.

34. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y Formación Profesionales (ECVET).

35. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales.

RECUADRO III-5. FUTURAS PRIORIDADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONALES

Implantar instrumentos y dispositivos de cooperación sobre educación y formación profesionales (EFP)

- Crear sistemas y marcos nacionales de cualificaciones basados en los resultados del aprendizaje, que sean coherentes con el Marco Europeo de Cualificaciones.
- Poner en marcha el futuro Sistema Europeo de Transferencia de Créditos en la EFP, junto con el futuro Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en EFP, con el fin de reforzar la confianza recíproca.

Mejorar la calidad y el atractivo de los sistemas de educación y formación profesionales

Fomentar el atractivo de la EFP entre todos los grupos destinatarios	• Fomentar la EFP entre los alumnos, los padres, los adultos. • Garantizar el acceso sin discriminaciones a la EFP, y tener en cuenta las necesidades de las personas y grupos con riesgo de exclusión[36]. • Facilitar el acceso a la información y a los servicios permanentes de orientación y asesoramiento. • Facilitar aquellos itinerarios para poder avanzar desde un nivel de cualificación a otro, mejorando los vínculos entre formación general, EFP, enseñanza superior y aprendizaje de adultos.
Fomento de la excelencia y la calidad de los sistemas de EFP	• Crear procedimientos de garantía de la calidad para dar cumplimiento a la futura recomendación sobre el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad. • Aumentar la inversión en formación inicial y formación continua. • Mejorar los sistemas estadísticos y los datos sobre EFP. • Favorecer la innovación y la creatividad en la EFP. Impulsar el aprendizaje de idiomas. • Mejorar la permeabilidad y la continuidad de los itinerarios entre la EFP.

Desarrollar los vínculos entre la educación y formación profesionales y el mercado laboral

- Seguir elaborando mecanismos de prospección que identifiquen futuros déficit de cualificaciones de mano de obra y que respondan a las futuras necesidades de cualificaciones y competencias (tanto a nivel cuantitativo como cualitativo).
- Garantizar una buena participación de los interlocutores sociales y de los agentes económicos en la definición y ejecución de las políticas de EFP.
- Mejorar los servicios de orientación y asesoramiento con el fin de facilitar la transición del aprendizaje al empleo.
- Reforzar los mecanismos, incluidos los de carácter financiero (tanto públicos como privados) destinados a la promoción de la formación de adultos.
- Aumentar la movilidad de las personas en formación profesional. Potenciar el papel de la enseñanza superior en la EFP y mejorar la integración en el mercado laboral.

Reforzar las formas de cooperación europea

- Garantizar la integración y la visibilidad de la EFP dentro de las prioridades del futuro marco estratégico de cooperación europea en el sector de la educación y la formación.
- Consolidar los intercambios y la cooperación con los terceros países y organizaciones internacionales.

36. En particular los jóvenes que abandonan prematuramente la escuela y las personas con bajo nivel de cualificaciones y las personas con discapacidades.

La matrícula de bachillerato y formación profesional se va equilibrando

El importante avance de la matriculación en estudios de FP desde 2006, y especialmente en los últimos dos cursos (6,2 y 7,8 por 100), ha ido equilibrando la matrícula de bachillerato y FP. Respecto al año anterior, los avances más importante se producen en FP a distancia (15 por 100), pero también ha sido positiva la evolución de la FP presencial, tanto de grado medio (4,7 por 100), como de grado superior (5,3 por 100). A pesar del aumento registrado, la participación de los jóvenes españoles en la formación profesional reglada (FPR) es todavía bastante más baja (43,4 por 100) que la existente para la UE-27 (51,5 por 100) en 2007. Sólo Chipre, Grecia y Portugal, Irlanda, Reino Unido y cuatro países de Europa del Este tienen proporciones inferiores. Sin embargo, el porcentaje de españoles titulados en Bachillerato (45 por 100) es ligeramente superior a la de la UE-19 (43 por 100).

La principal medida puesta en marcha para la reforma de la FP en 2009, ha sido la regulación de un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de las cualificaciones y competencias adquiridos por diferentes vías, incluidas las acciones de formación no regladas y la experiencia profesional[37]. Esta regulación es fundamental tanto para lograr una señalización correcta en el mercado laboral del capital humano que poseen los individuos, como para estimular la extensión del aprendizaje a lo largo de la vida (ALV), en particular para los colectivos poco cualificados "formalmente" pero con una experiencia profesional dilatada. Además, está previsto que las primeras convocatorias nacionales para estas acreditaciones se centren en sectores con alta demanda en el futuro inmediato: los empleos relacionados con el sistema de autonomía personal y atención a la dependencia, la educación infantil, y el sector de las energías renovables. Sin embargo, el reconocimiento del aprendizaje informal[38], sigue siendo un reto para hacer efectivo el ALV, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia numérica que está adquiriendo este tipo de aprendizaje, que en España ya se asemeja al del aprendizaje formal y no formal[39].

Reforma de la FP

Por otro lado, este año también se ha agilizado la elaboración de nuevos títulos de FP de grado medio y superior, al establecerse los elementos básicos y enseñanzas mínimas de cuatro nuevos títulos de FP de grado medio[40] y otros cuatro de FP de grado superior[41].

37. Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Para más información véase CES, *Revista CAUCES,* núm. 10 (noticias España).
38. No se proporciona en un centro de formación, no conduce necesariamente a un título y no está estructurado. Se puede producir paralelamente a otras actividades de aprendizaje y puede ser fortuito o intencional.
39. Según datos de la Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA), algo más de uno de cada cuatro adultos españoles (26,3 por 100) ha participado en el denominado aprendizaje informal.
40. Real Decreto 1631/2009, Real Decreto 1632/2009, Real Decreto 1633/2009 y Real Decreto 1634/2009.
41. Real Decreto 1629/2009, Real Decreto 1630/2009, Real Decreto 1254/2009 y Real Decreto 1255/2009.

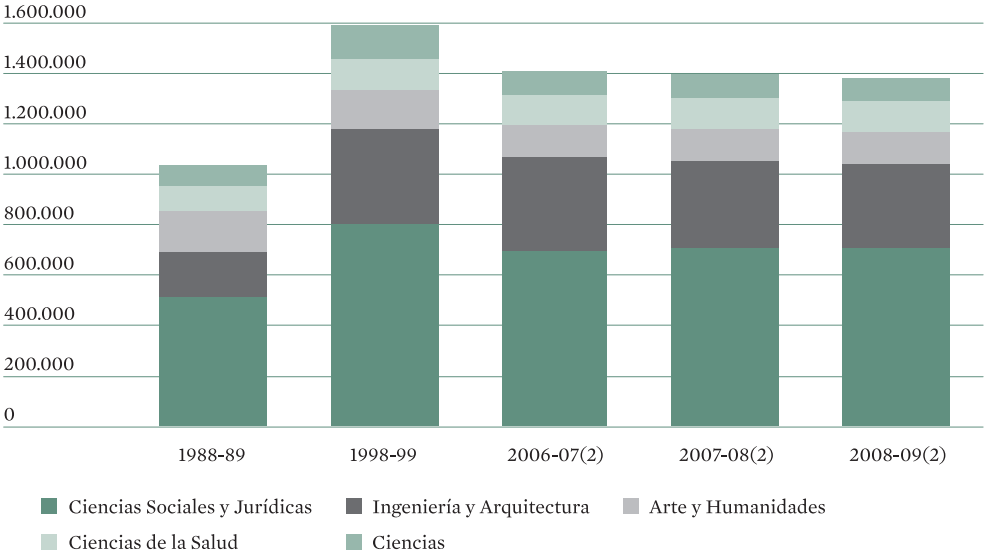
2.2.2. El sistema educativo universitario

Alta proporción de graduados universitarios, menor en carreras científicas y tecnológicas

España cuenta con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (39,8 por 100), alcanzando en 2008 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de educación y formación 2020.

Sin embargo, parece difícil que tanto Europa como España, puedan aumentar el porcentaje de graduados en carreras científicas y tecnológicas hasta el 15 por 100 para 2010, pues actualmente (2007) cuentan 13,4 y 11,2 por 100 respectivamente. El número de graduados en el último año en España ha decrecido 3,6 por 100 y la evolución del alumnado matriculado en estas carreras lleva un descenso anual del 0,7 por 100 entre el año 2000 y 2007. Esta situación, junto al incremento de la disminución de la población joven a partir de 2010, nos situará en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, en las que el crecimiento de los graduados es especialmente rápido. Además, la distribución del alumnado matriculado por ramas de estudio sigue una estructura similar a la de cursos anteriores (gráfico III-4): Ciencias Sociales y Jurídicas (50,9 por 100), Ingeniería y Arquitectura (24,5 por 100), Ciencias de la Salud (9,2 por 100), Artes y Humanidades (9 por 100) y Ciencias (6,4 por 100). Asimismo, aunque las mujeres son mayoría tanto en las universidades españolas como europeas, hay más hombres que mujeres graduadas en Matemáticas, Ciencia y Tecnología —MST— (31,9 por 100 en la UE-27 y 29,9 por 100 en España).

GRÁFICO III-4. ALUMNADO UNIVERSITARIO POR RAMAS DE ENSEÑANZA (1), 1988-89 A 2008/09



(1) Se han adaptado las ramas de enseñanzas de 1.º y 2.º ciclo a las de Grado. (2) Datos provisionales.
Fuente: Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010.*

El sistema universitario español en el Espacio Europeo de Educación Superior

Según el Comunicado de la VI Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia, en España, a pesar de cierto retraso en el inicio de la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se han producido avances positivos durante los dos últimos años, habiendo completado aproximadamente un 80 por 100 del mismo, en la línea de países como Francia o Alemania. El progreso ha sido especialmente positivo con relación a la evaluación de la calidad, reconocimiento de la experiencia y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como en la implementación del sistema de ciclos y de los créditos ECTS. Sin embargo, todavía existe cierto retraso con relación a algunos aspectos relacionados con el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, como la Convención de Reconocimiento de Lisboa[42] o el suplemento al título, pero también hay que señalar el retraso en el desarrollo del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), pues hasta octubre de 2009 no se ha constituido el Comité encargado de diseñar dicho Marco, el cual debería estar en pleno funcionamiento en el año 2010. Los ejes prioritarios para la próxima década en educación superior, tal como expresa el comunicado de los ministros, serán impulsar la cohesión social, la formación continua, el aprendizaje centrado en el estudiante y la movilidad.

Entre el año 2008 y 2009 se han verificado 1.275 grados universitarios adaptados al EEES. Si se compara el número total de grados verificados con la oferta de titulaciones de primer y segundo ciclo que había en el curso 2007-08, se han adaptado el 47,8 por 100 de las titulaciones, aunque el grado de adaptación ha sido desigual en las diferentes ramas: Ciencias de la Salud (86,1 por 100), Artes y Humanidades (62,9 por 100), Ciencias (52,3 por 100), Ciencias Sociales y Jurídicas (50 por 100) e Ingeniería y Arquitectura (26,4 por 100). En el curso 2009-10 el 50 por 100 de los estudiantes que se han matriculado en primer curso en las universidades públicas lo han hecho en titulaciones adaptadas ya al EEES. La oferta total de másteres también ha crecido en estos años. En el curso 2008-09 se ofertaron 1.736 másteres diferentes, habiéndose verificado éste 1.639, tanto por la vía normal como por el procedimiento abreviado. En el año 2009 se han verificado[43] 1.235 doctorados.

Por otro lado, con el fin de modernizar e internacionalizar el sistema universitario español para aumentar su competencia internacional, se han puesto en marcha los Programas "Estrategia Universidad 2015" y "Campus Excelencia Internacional". Sin embargo, en 2009 ninguna universidad española, según los dos principales *ranking* internacionales sobre la calidad de las universidades[44], se encuentra entre las 100 mejores.

42. Es un sistema de defensa del titulado que obliga a la universidad que rechaza una homologación a argumentarlo.

43. El Real Decreto 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, requiere que los programas de doctorado sean también verificados. Este nuevo requisito permitirá disponer de información real sobre estos programas.

44. The Academic Ranking of World Universities —ARWU— de la Universidad de Shanghai Jiao Tong, y the World University Ranking del suplemento de educación superior de la revista Times —THES.

Continúa el descenso en la demanda de estudios universitarios

En el curso 2009-10 en las universidades españolas coexisten diferentes niveles formativos: estudios de primer y segundo ciclo, estudios de grado (que ya llevan impartiéndose dos años), másteres oficiales (que llevan ya cuatro cursos en funcionamiento) y programas de doctorado[45].

En el curso 2008-09 había 1.504.276 estudiantes: 1.358.875 estudiantes de primer y segundo ciclo, 18.353 estudiantes de grado, 49.799 estudiantes de máster oficiales[46] y 77.249 estudiantes de doctorado, de los que 5.987 cursaron doctorados adaptados a las directrices del EEES. Continuando con la tendencia que se inició a finales de la década pasada, el número de matriculados en primer y segundo ciclo en el último curso descendió un 0,9 por 100, caída algo menor a la que se está produciendo entre los jóvenes de 18 y 24 años (2 por 100), pues la tasa neta de escolarización en ese tramo de edad es similar a la de otros cursos (23,8 por 100). Los estudiantes de máster oficiales, sin embargo, han seguido una importante tendencia de crecimiento desde que se implantaron en el curso 2006/07, siendo el aumento en el curso 2008-09 de un 50 por 100 respecto al curso anterior. La evolución del alumnado de doctorado fue ligeramente negativa (0,5 por 100), frente a los ligeros crecimientos de los últimos cursos.

La presencia de las mujeres es mayoritaria en todos los niveles de formación universitaria, siendo su participación más intensa entre los graduados (61 por 100) que entre los matriculados (54,2 por 100), gracias a sus mejores resultados académicos, pero continúa la diferenciación en el tipo de estudios elegidos. También sigue aumentando la edad media del alumnado matriculado en la universidad (actualmente el 16,6 por 100 tienen más de 30 años)[47]. Sin embargo, por efecto de la crisis, este curso ha aumentado el número de universitarios que no compaginan estudios y trabajo.

El número total de estudiantes universitarios extranjeros ha aumentado un 15,8 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 65.581 alumnos. El peso total de los estudiantes extranjeros en el sistema universitario español es del 4,4 por 100, aunque su presencia va en aumento conforme se eleva el nivel de formación universitaria[48]. Además, el 70 por 100 se reparten entre dos ramas estudio Ciencias Sociales y Jurídicas (48,1 por 100) e Ingeniería y Arquitectura (22,4 por 100). En España, al igual que en la mayoría de los países europeos, se ha producido un aumento del porcentaje de alumnado extranjero universitario desde el año 2000, aunque la situación de partida es in-

45. Tanto los regulados por el Real Decreto 778/1998 como los nuevos doctorados regulados por el RD 56/2005 y 1393/2007.

46. Los datos del Ministerio no establecen diferenciación entre los másteres anteriores o posteriores a la adaptación EEES.

47. Del total de estudiantes que acceden a la universidad el 86,3 por 100 lo hace a través de las pruebas de acceso a la universidad, el 7,2 por 100 a través de formación profesional, el 3,4 por 100 por ser mayores de 25 años y el 3,1 por 100 por bachillerato.

48. Un 2,7 por 100 en 1.º y 2.º ciclo; 3,6 por 100 en grados; 22,9 por 100 en másteres y el 22 por 100 en doctorado.

ferior (1,4 por 100) a la de la UE-27 (5 por 100) y el progreso menor (en 2007, España 3,4 por 100 y en la UE-27, 8,9 por 100). Por otro lado, existe una gran divergencia entre países con relación a la proporción de sus estudiantes matriculados en el extranjero, situándose España junto a Reino Unido, entre los únicos con un porcentaje inferior al 1,5 por 100[49]. España, aunque siempre en unos niveles inferiores, se encuentra entre los países[50] que tienen más estudiantes extranjeros en sus respectivos países, que los que estudian fuera.

Finalmente, la falta de datos actualizados sobre la oferta, la demanda y la matrícula de nuevo ingreso, así como de los resultados académicos no permite concluir nada diferente a lo dicho en la memoria anterior respecto tanto a la necesidad de redimensionamiento de las universidades públicas presenciales españolas, como de reducir la tasa de abandono y de mejorar los tiempos medios de graduación de los estudiantes.

Uno de los principales debates en los sistemas universitarios gira en torno a los mecanismos de financiación que garantizan mayor equidad en el sistema. La discusión se establece en torno a la participación relativa de fondos públicos y de precios pagados por el usuario. La tendencia mayoritaria en Europa ha sido pasar de un modelo básicamente sustentado con fondos públicos, donde las tasas tienen un peso pequeño, a un sistema mixto, en el que la elevación de las aportaciones privadas se combina con sistemas de ayuda. Ahora bien, para que el sistema español consiguiera una mayor equidad en el acceso necesitaría previamente que el gasto público en ayudas y becas se alineara con la media de gasto de la OCDE, y que el sistema mixto se introdujera de forma simultánea a un sistema de ayudas y becas eficiente.

Financiación y becas y ayudas al estudio

La AGE concede diferentes tipos de becas y ayudas a los estudiantes de educación superior. El mayor núcleo son las becas generales de estudio. La segunda partida en importancia son las becas de movilidad temporal tanto nacional (Séneca) como internacional (Erasmus). Otro tipo de becas son las que se conceden en los últimos cursos, bien para colaborar en los departamentos universitarios, bien para realizar prácticas en empresas. Finalmente, otras ayudas son las establecidas para el postgrado[51] y los préstamos renta, que se conceden a los estudiantes para la realización de un máster oficial (cuadro III-4).

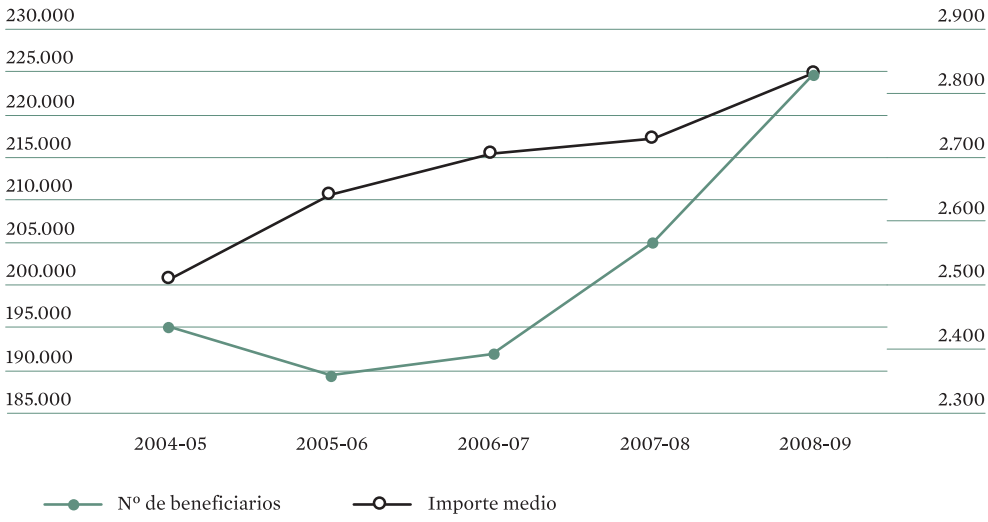
Según datos del Ministerio[52], en el curso 2008-09 en las universidades presenciales, el porcentaje de estudiantes de primer y segundo ciclo, grado y máster que se benefician de alguna beca y/o ayuda general es el 17,8 por 100. El 6,5 por 100 de los estudiantes se

49. Comisión Europea, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (November 2009) SEC (2009) 1616 final.
50. Junto a Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido.
51. Principalmente son becas de movilidad temporal para estudiantes de doctorado o de máster.
52. Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010*

CUADRO III-4. BECAS Y AYUDAS ESTATALES EN EDUCACIÓN SUPERIOR. CURSO 2008-09 (1)

Tipología de becas	Número de beneficiarios	Importe total (Mill. €)
Total	**(2)**	**913,5**
Becas Generales de estudio	354.638	751,2
Convocatoria de inicio	37169	116,1
Convocatoria general	210.706	498,2
Convocatoria de movilidad	23.464	105,2
Bonificación de matrícula a familias numerosas	83.299	31,7
Becas y ayudas para últimos cursos	3.972	14,3
Becas Séneca	2.073	8,4
Becas Erasmus	28.124	55,9
Becas para titulados universitarios	1.041	4,5
Ayudas Postgrado	1.546	4,8
Préstamos Renta	4.877	74,3

GRÁFICO III-5. EVOLUCIÓN DE LAS BECAS GENERALES DE ESTUDIO (3) (4)



(1) Datos provisionales. (2) Un estudiante puede ser beneficiario de varias becas y ayudas en el mismo curso académico. (3) No incluida la bonificación de matrícula a familias numerosas (4) Becas concedidas en primera resolución.
Fuente: Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010.*

benefician de matrícula gratuita por pertenecer a familia numerosa, y la proporción de los que disfrutan de un préstamo renta es el 9,8 por 100.

Desde el curso 2004-05 hasta el curso 2008-09, el número de beneficiarios de becas generales para el estudio se ha incrementado un 15,2 por 100 y el importe total concedido en este tipo de becas ha crecido un 30 por 100 en este periodo (gráfico III-5).

A pesar de este avance, España todavía se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE[53] en cuanto a gasto en becas y ayudas respecto al PIB, pues, en el año 2006, la media de la OCDE se sitúa en el 0,27 por 100 del PIB y España en el 0,08 por 100.

El crecimiento en el número de beneficiarios e importe, además, ha ido acompañado por el cambio legislativo que se produjo en el año 2005[54] por el que las becas para cursar estudios reglados se convierten en un derecho del estudiante, quedando excluidas del régimen general de concurrencia competitiva para la concesión de subvenciones. En este sentido, este curso se han establecido[55] los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación. Además, esta normativa crea dos nuevas modalidades de becas dirigidas a incentivar la permanencia en los estudios de los alumnos con mayor riesgo de abandonarlos por motivos económicos: la beca salario para alumnos universitarios y la beca de mantenimiento para jóvenes en riesgo de abandonar el sistema educativo sin ningún título.

2.3. APRENDIZAJE PERMANENTE: CAPACITACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO

Según los resultados de la Encuesta realizada por Eurostat[56] con la finalidad de efectuar un seguimiento de las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida de la población adulta (EADA), 3 de cada 10 adultos españoles han realizado algún tipo de actividad de formación durante el último año. Esta proporción aunque cercana al promedio de la UE-27, sólo es inferior en Hungría, Grecia, Polonia e Italia; y todavía se encuentra muy alejada de los países nórdicos o de Reino Unido[57]. Tanto en España como en Europa, un número muy significativo de personas (69 y 64 por 100) no ha participado en ninguna actividad educativa o formativa en los últimos 12 meses. Además, casi la mitad de los adultos europeos y 6 de cada diez españoles, no sólo no ha participado, sino que además no quiere hacerlo. En España, los principales motivos por los que estas personas no han querido realizar ningún tipo de actividad formativa son la falta de tiempo por motivos familiares (22 por 100), problemas de edad o salud (13,8 por 100) o que no lo necesitan para el trabajo (11 por 100). Tan sólo el 8,4 por 100 de los adultos españoles y el 12 por 100 de la media de los ciudadanos de la Unión Europea no han participado en ninguna actividad formativa, pero sí desearían haberlo hecho. Para estos últimos, los principales obstáculos que han impedido su

53. OCDE, *Education at a Glance*, 2009.

54. Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el impulso a la productividad.

55. Real Decreto 922/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación para el curso 2009-2010.

56. *Adult Education Survey* es una encuesta desarrollada conjuntamente por Eurostat y los países miembros con la finalidad de efectuar un seguimiento de las actividades aprendizaje a lo largo de la vida. En España, la EADA, realizada en 2007 por el INE, supone la implantación en España del proyecto europeo Adult Education Survey.

57. Véase CES, *Revista CAUCES,* núm. 11, págs. 48-68.

participación, tanto en la Unión Europea como en España, han sido: la falta de tiempo por responsabilidades familiares y la incompatibilidad entre el horario del trabajo y el de la formación.

En toda Europa, incluida España, la mayoría de las personas que participan en el ALV, lo hacen en actividades de educación y formación no formal, que en su mayor parte están relacionadas con la actividad profesional. En España, la participación de la población adulta en el aprendizaje no formal es algo menor que en el resto de Europa, y también la relacionada con el trabajo.

En todos los países de la Unión Europea, las mujeres, los jóvenes, los ocupados y las personas con mayor nivel educativo son los que más participan en el aprendizaje permanente. Pero en los países en los que la participación en el aprendizaje permanente de la población adulta es más elevada, las diferencias de género son menores, y la participación de las personas de más de 55 años, también es comparativamente superior. Por tanto, es de esperar que un mayor impulso al ALV en España repercuta en una mayor participación de las personas que menos implicadas están en el aprendizaje, y que además, tienen más probabilidad de ser excluidos laboral y socialmente.

La equidad en el aprendizaje permanente

Por otro lado, en España, algo más de uno de cada cuatro adultos españoles (26,3 por 100) ha participado en el denominado aprendizaje informal. La importancia numérica que está adquiriendo este tipo de aprendizaje en España, que ya se asemeja al del aprendizaje formal y no formal, convierte el reconocimiento de estos aprendizajes en un reto para hacer efectivo el ALV. Los más jóvenes, los empleados y los que tienen estudios de grado superior y universitarios son los que con más frecuencia han utilizado esta forma de aprendizaje, y los medios más habituales utilizados han sido el material impreso (59,0 por 100), el ordenador (53,5 por 100), aprender de un familiar o amigo (38,9 por 100) o los medios audiovisuales (24,9 por 100).

El aprendizaje con medios electrónicos (*e-learning*) forma cada vez más una parte importante del aprendizaje, por lo que la competencia digital se está convirtiendo rápidamente en una parte cada vez más importante para el desarrollo personal, laboral y social, y por tanto en un elemento importante en términos de inclusión social. Pero en el contexto del aprendizaje permanente, el uso de las TIC no significa sólo la capacidad de usar las tecnologías, sino sobre todo de transformar la información en conocimiento.

El aprendizaje con medios electronicos y las capacidades digitales de jóvenes y adultos

El interés por las TIC y la percepción de su utilidad inciden en el uso de las mismas, y este uso a su vez determina en gran medida el nivel de competencias digitales. En España, el interés por las TIC, no es muy alto. Así, aquellos adultos que han obtenido formación o conocimientos TIC en una institución de educación formal alcanzaban en 2007

una proporción algo inferior en España (20 por 100) que en la UE-15 (22 por 100). En relación al uso de las TIC, tampoco la situación es buena[58]. Así, por ejemplo, la proporción de usuarios que han utilizado un buscador informático para encontrar información es inferior en España (55 por 100) que en la UE-15 (61 por 100). Además, como ya se destacó en la Memoria del año pasado, existen grandes diferencias en el uso de ordenadores e Internet, por edad y nivel educativo, aunque estas diferencias son menores en los países escandinavos, y mayores en el sur y este de Europa, y aunque la tendencia es hacia un mayor uso, las diferencias por nivel educativo y edad no se estrechan. Además, el cambio generacional es el que en mayor medida determina la brecha digital de género, pues a la edad de 15 años chicas y chicos utilizan ordenadores e Internet en proporciones similares, tienen las mismas preferencias y capacidades en ciencia y tecnología, pero a medida que se hacen adultos, se amplían las diferencias de género.

Además, según la EADA, en España, las personas con menor participación en el aprendizaje informal, son los que utilizan menos el ordenador como método de aprendizaje. Asimismo, hay que destacar la brecha digital en el uso del ordenador como método de aprendizaje informal, pues es el medio cuya utilización presenta más variabilidad en función de la edad y el nivel educativo. Así, mientras siete de cada diez personas con estudios superiores lo utilizan como medio de aprendizaje, su uso se reduce a tres de cada diez personas con pocos estudios o a dos de cada diez personas de más de 65 años.

En el ámbito educativo, la proporción de personas que en 2009 utilizaron el ordenador para el aprendizaje se encuentra entre el 11 y el 25 por 100 en la mayor parte de los países europeos, mientras en España se superaba ligeramente el 7 por 100 (proporción mucho más marcada en el ciclo de educación superior que en los de educación secundaria, o primaria y ESO en todos los casos)[59]. Sin embargo, prácticamente todos los centros de educación primaria, secundaria y formación profesional de España tienen conexión a Internet (99,5 por 100). El número de alumnos por ordenador destinado a tareas de enseñanza fue de 6,1 en el curso 2007-2008, aunque la dotación de TIC varían por comunidades autónomas. Ahora bien su utilización aún es poco frecuente en los centros educativos españoles, de forma que sólo el 4,9 por 100 de los alumnos utilizan ordenador y únicamente el 3,9 por 100 usan internet en el aula a diario. Además, un 28,5 por 100 de profesores nunca usa las TIC en las aulas, mientras que un 26,4 por 100 lo hace semanalmente, sobre todo como apoyo a la exposición oral[60].

Las TIC en las aulas

58. Eurostat, *Information Society Statistics.*

59. *Indicadores y datos de las tecnologías de la información y comunicación en la educación en Europa y en España* (Ministerio de Educación, Instituto de Tecnologías Educativas, febrero 2010).

60. Ministerio de Educación. *Estadística de la sociedad de la información y la comunicación en los centros educativos no universitarios para 2007-2008.*

Para mejorar esta situación, este año el Ministerio de Educación ha puesto en marcha el Proyecto Escuela 2.0, cuyos principales objetivos son: dotar de recursos TIC a los alumnos y los centros, garantizar la conectividad a Internet y la interconectividad dentro del aula, y asegurar la formación del profesorado para que los incorporen en su práctica docente. Los objetivos iniciales de este Proyecto son conseguir una dotación de un portátil para 400.000 alumnos y 20.000 profesores, y la digitalización de 14.400 aulas.

3. Vivienda y cohesión social

Al igual que en los países del sur de Europa, la política de vivienda en España ha estado caracterizada por su debilidad en el conjunto del gasto en protección social, por una mayor concentración en prestaciones monetarias que en servicios de vivienda, por una clara apuesta por la propiedad como régimen de tenencia, tanto de la vivienda libre como protegida, y por el carácter residual de la intervención pública respecto al fomento del alquiler. Además, existe una diferenciación clara del mercado de vivienda social y libre, rigiéndose las políticas públicas de forma diferente en ambos mercados. En este mercado denominado "dualista" existen dificultades para pasar de un tipo de mercado a otro, aunque las necesidades residenciales cambien, ya sea por las transformaciones que se producen en el ciclo de vida de los hogares, o por un cambio en sus necesidades y recursos.

La combinación de estas políticas a lo largo de los años ha ido produciendo un parque residencial caracterizado por una preponderancia clara de la propiedad, un escaso mercado libre de alquiler, una oferta de vivienda social en propiedad pequeña, y en alquiler casi inexistente. Además, la vivienda es la principal oportunidad de ahorro e inversión de los hogares españoles, de ahí la importante proporción de viviendas no principales en el total del parque, y la elevada ratio de viviendas familiares por hogar (cuadro III-5). La propiedad de la vivienda como forma de tenencia está tan arraigada en la población española, que incluso la proporción de propietarios es alta entre los hogares y personas con peores condiciones socioeconómicas.

CUADRO III-5. POBLACIÓN, HOGARES Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PARQUE DE VIVIENDAS, 1981-2008

	1981		1991		2001		2007		2008	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Población, hogares y viviendas										
Población de hecho (1)	37.726.260		39.433.942		40.847.371		45.200.737		46.745.807	
Número de hogares (2)	10.660.900		11.852.075		14.187.169		16.116.200		16.580.500	
Viviendas familiares (3)	14.726.726		17.206.363		20.823.369		24.495.844		25.129.207	
Viviendas principales por 1.000 habitantes	276		298		349		371		358	
Viviendas principales por cada hogar	0,98		0,99		1,01		1,04		1,01	
Viviendas familiares por cada hogar	1,38		1,45		1,47		1,52		1,52	
Ratio viviendas principales/no principales	2,43		2,15		2,18		2,17		2,0	
Viviendas familiares según uso (3)										
Viviendas principales	10.430.895	70,8	11.736.376	68,2	14.270.656	68,5	16.776.722	68,5	16.747.294	66,6
Viviendas no principales	4.295.964	29,2	5.469.987	31,8	6.552.713	31,5	7.719.122	31,5	8.381.913	33,4
Viviendas secundarias	1.899.759	12,9	2.923.615	17,0	3.323.127	16,0	..	..		
Viviendas vacías	2.396.205	16,3	2.475.639	14,8	2.894.986	13,9	..	..		
Otros tipos de viviendas	..	..	70.733		334.600	1,6	..	..		
Viviendas principales según régimen de tenencia (3)										
Viviendas principales en propiedad	7.629.659	73,1	9.166.124	78,1	11.550.278	80,9	14.621.334	87,2	14.153.496	84,5
Viviendas principales en alquiler	2.168.661	20,8	1.757.469	15,0	1.615.911	11,3	1.881.402	11,2	2.208.539	13,2
Otras formas de viviendas principales	632.575	6,1	901.256	7,7	1.104.467	7,7	273.986	1,6	385.259	2,3

Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda, 1981,1991 y 2001. Años 2007 y 2008: (1) INE, Padrón municipal (2) INE; Encuesta Condiciones de Vida. (3) Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

3.1. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN RESIDENCIAL Y DEL ACCESO A LA VIVIENDA

Situación del mercado de la vivienda en propiedad

El ajuste del mercado de la vivienda en propiedad en 2009, se caracteriza respecto a la oferta porque su exceso sigue marcando el ajuste en la actividad residencial, que sigue presionando a la baja sobre los precios de venta de la vivienda nueva y usada. En relación con la demanda, los indicadores utilizados indican una ligera contención en la caída de la misma. A pesar de ello, la crisis financiera y económica siguen provocando una disminución en el número de las compraventas de viviendas, una desaceleración en su financiación y una mayor morosidad.

El descenso de las compras y la sobreoferta de viviendas existente han actuado a la baja sobre los precios de venta, pero visto lo que ocurre en otros países que han registrado crecimientos muy fuertes en los precios de vivienda en el último ciclo expansivo[61], parece que el ajuste del mercado inmobiliario en España todavía se está produciendo más por vía de la caída de las ventas que de los precios.

Continúa el ajuste del mercado de la vivienda en 2009: disminución del precio de la vivienda, aunque menor que en otros ciclos

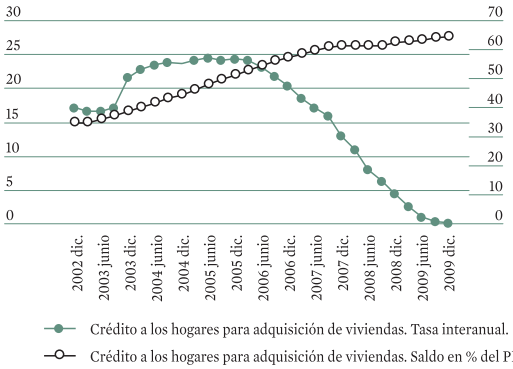
Tanto las estadísticas del Ministerio de Vivienda como las del INE, muestran que el precio medio de la vivienda libre disminuyó en 2009 cerca de un 7 por 100 en términos interanuales, situándose (1.919 €/m^2) a niveles similares a 2006. Este descenso es por ahora de menor tamaño y duración que en los ciclos inmobiliarios pasados, a pesar de que en la última fase expansiva, el aumento de los precios y el volumen de edificación residencial ha sido mayor y más prolongada que en los otro ciclos.

En el año 2009 la recesión económica continúa empujando la caída de la demanda de viviendas. El efecto de la crisis sobre el empleo, la disminución de la renta disponible de los hogares, junto al impacto que la crisis financiera ha tenido en la restricción del crédito y en el endurecimiento de los criterios por parte de las entidades financieras, ha producido una clara retracción de la demanda. Este retroceso se refleja en el descenso de las ventas (gráfico III-8), en el crédito al comprador (gráfico III-6), y en el precio de las viviendas. Pero también, el fin de las expectativas de aumento de los precios de la vivienda o incluso la perspectiva de una reducción mayor, dado el todavía importante *stock* de viviendas sin vender (gráfico III-9), no sólo está disminuyendo de forma importante su atractivo como bien de inversión, sino que posiblemente está haciendo postergar las decisiones de compra de una vivienda, a pesar de que este

Continúa el retroceso de la demanda de viviendas

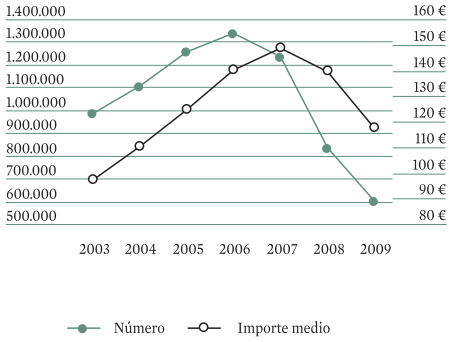
61. En términos reales las bajadas de los precios en 2008 han sido en Irlanda (23 por 100), Reino Unido (18 por 100), y EEUU (13 por 100). BBVA. *Situación inmobiliaria,* junio de 2009.

GRÁFICO III-6. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS, 2002-2009



Fuente: Banco de España, *Indicadores del Mercado de la vivienda.*

GRÁFICO III-7. NÚMERO E IMPORTE MEDIO DE LAS HIPOTECAS, 2003-2009 (Importe en miles de €)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.* Febrero de 2009.

GRÁFICO III-8. COMPRAVENTAS DE VIVIENDA, 2004-2009

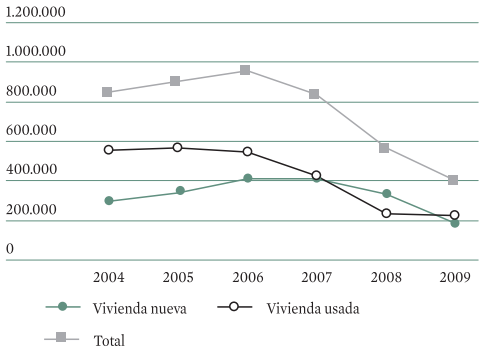
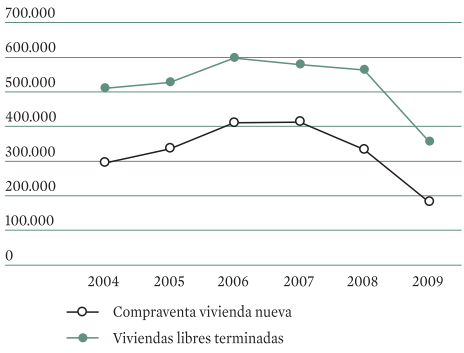


GRÁFICO III-9. SOBREOFERTA DE VIVIENDA NUEVA, 2004-2009



Fuente: Ministerio de Vivienda, *Estadística de vivienda libre y transacciones inmobiliarias.*

año el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad es menor (cuadro III-6). Como consecuencia, la nueva oferta de viviendas sigue retrocediendo este año, y continua el descenso de la obra ejecutada [62].

62. Véase capítulo I.

CUADRO III-6. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2009

		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	23,0
1998	642	26,8	3,6	28,3	21,6
1999	762	21,9	3,8	27,8	20,0
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	688	12,0	7,6	46,0	32,4
2007	475	11,4	7,7	50,2	40,4
2008	–620	16,2	7,2	51,4	41,4
2009	–1.211	26,2	6,9	35,9	29,0

(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 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*.

Mejora del esfuerzo de acceso a la vivienda

El descenso de los precios de la vivienda y la bajada de los tipos hipotecarios han mejorado el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad (cuadro III-6), aunque, parece que la mejora de este esfuerzo es menor en España que en otros países que también han sufrido un desplome inmobiliario, como por ejemplo Estados Unidos[63]. Para que esta mejora de la accesibilidad, necesaria para una reactivación de la demanda potencial, sea efectiva, precisará de otros factores, como la continuidad en las reducciones del precio de la vivienda, una mejora de la evolución financiera y del empleo, o del traslado de las últimas bajadas del Euribor a los contratos hipotecarios.

63. País donde para adquirir una vivienda se necesitan hoy 3,5 veces los ingresos familiares brutos de un año, frente a los cinco años que se necesitaban en el pico del mercado, en 2006". BBVA, *Situación inmobiliaria*, diciembre 2009.

Dificultades en la financiación de la vivienda

El impacto que la crisis económica y financiera han producido este año ha sido un descenso en el ritmo de crecimiento del crédito al comprador de vivienda (gráfico III-6) y en el número de hipotecas, amortiguando el efecto beneficioso de la bajada de los tipos de interés y del descenso de los precios (gráfico III-7). Además, el endurecimiento sustancial de las condiciones de financiación puede estar favoreciendo un nuevo perfil de demanda de crédito, probablemente más solvente y con una menor participación de los compradores de vivienda en primer acceso.

Por otro lado, la crisis económica y el incremento del desempleo no sólo han contribuido a congelar la demanda de crédito hipotecario, sino que está produciendo un impacto importante en el impago del crédito. Así, los créditos dudosos a los hogares para adquisición de vivienda con garantía hipotecaria[64], en diciembre de 2009, fueron del 2,89 por 100, en comparación con el 2,38 por 100 de diciembre de 2008. Como consecuencia, se constata un aumento de las ejecuciones hipotecarias. El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) contabilizó un total de 114.000 ejecuciones hipotecarias en 2009, lo que supuso un 48,5 por 100 más que el total de 58.688 registradas en 2008, y se prevé un aumento de estos procedimientos judiciales en 2010, hasta alcanzar los 180.000.

Ante este severo escenario económico y financiero, el Gobierno ya estableció el año pasado una serie de medidas que pretendían apoyar las familias hipotecadas con dificultades económicas[65], cuya efectividad se desconoce en la mayor parte de los casos, al no haberse divulgado apenas información sobre el número de beneficiarios acogidos a las mismas. Solamente se sabe que la moratoria de hipoteca ha beneficiado a 11.796 personas, y la línea del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para vivienda a 553 individuos.

Por otro lado, con objeto de proteger al consumidor, recientemente se ha regulado[66] la actuación de empresas que, careciendo de la condición de entidades de crédito[67], realizan actividades de concesión de créditos y préstamos hipotecarios. La misma

64. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Ésta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presenten dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

65. Moratoria temporal parcial en la obligación del pago de las cuotas hipotecarias y la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios concedidos, sin coste alguno, beneficios fiscales a aquellas familias que estén soportando créditos hipotecarios, ampliación del plazo para materializar el saldo de la cuenta ahorro vivienda, y de los plazos para vender la vivienda habitual cuando previamente se haya adquirido otra.

66. Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

67. Por tanto no sujetas a la supervisión del Banco de España ni a la regulación específica en materia de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, ni en materia de transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.

norma, a cuyo contenido se hará referencia en el apartado de consumo, establece las obligaciones que han de cumplir los servicios de intermediación del crédito, en gran auge en los últimos años.

La diversidad de fuentes sobre compraventa de viviendas, al arrojar diferentes resultados, impiden una cuantificación exacta sobre las ventas de viviendas. Aun así, en el año 2009 continúa el descenso de las ventas, aunque en contraposición al año pasado, esta caída es mucho más acusada en el caso de las viviendas nuevas, que en el de las usadas. Así, vuelve a ser mayor la proporción de ventas de viviendas usadas (55 por 100) sobre el total de ventas, situación que refleja la mayor sensibilidad a los cambios del ciclo de la vivienda del mercado de la vivienda usada. Por otro lado, se ha incrementado la dificultad para vender una casa, como muestra el incremento del periodo medio de posesión de la vivienda objeto de transmisión, lo que implica una menor liquidez de la misma, haya sido ésta comprada como bien de uso o de inversión, siendo esta situación especialmente perjudicial para aquellos hogares que tienen que cambiar de vivienda por cambios en sus necesidades y recursos económicos, o por la transformación en el ciclo vital del hogar.

Continúan retrocediendo las ventas

La diferencia entre las viviendas terminadas en cada año y las ventas de viviendas de nueva construcción vendidas en el mismo periodo, pese a ser una aproximación primaria al excedente de viviendas terminadas y no vendidas, muestra que en España sigue existiendo un importante exceso de oferta.

La sobreoferta de vivienda nueva sigue en niveles elevados, aunque crece a un ritmo menor

Más importante que la falta de acuerdo sobre su volumen exacto[68], es el desconocimiento sobre su localización y uso, pues ello impide no sólo estimar una duración real sobre el ajuste del sector, sino que limitan la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo. Por eso, sólo un estudio con detenimiento de este parque y de su participación en los diferentes mercados locales de la vivienda, permitirá saber el grado en que estas podrán satisfacer las necesidades presentes y futuras de vivienda, y por tanto, estimar cuántas de estas viviendas se comprarán para satisfacer las necesidades residenciales de los ciudadanos, cuántas podrán ser absorbidas por una demanda de segunda residencia o por motivos no residenciales[69], y cuántas simplemente quedarán vacías y nunca serán hogares.

68. No existe una cuantificación exacta del *stock* de viviendas sin vender, dada la no coincidencia de los datos según las fuentes utilizadas tanto respecto a oferta de vivienda nueva terminada, como a la compraventa de vivienda nueva. Véase Memoria CES 2008.

69. La demanda de vivienda por motivos diferentes a los residenciales nunca ha alcanzado un tercio del parque de viviendas, permaneciendo muy estable en los últimos 17 años.

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

Las condiciones laborales y financieras de la crisis, pueden estar haciendo mella en el mercado de la vivienda en propiedad, pues existe una mayor inseguridad en la percepción de rentas, una menor proporción de préstamos y una mayor reticencia de las entidades a conceder hipotecas. Además, los escasos recursos patrimoniales previos y las mayores dificultades laborales de la población joven y de origen extranjero, pueden contribuir a una mayor demanda de una vivienda en alquiler.

En este contexto, una variable que ha venido ganando interés es el precio de alquiler de viviendas. Sin embargo, dicho análisis se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. La Sociedad Pública de Alquiler y otras instituciones[70], muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España ha descendido en 2009 y que se trata de un descenso generalizado. Estos descensos en los precios, que producen una mejora en el esfuerzo que representa vivir de alquiler[71], junto a la posible mayor debilidad del mercado de la vivienda en propiedad, pueden ayudar a aumentar la demanda de esta opción de tenencia de la vivienda. Además, por el lado de la oferta, al ser menores los descensos del precio en alquiler que los producidos en los precios de la vivienda en venta, aumenta la rentabilidad del alquiler, lo que, junto al descenso de las ventas, puede contribuir a que los propietarios saquen al mercado viviendas que compraron por motivos no residenciales. Sin embargo, la demanda de vivienda en alquiler es difícil de cambiar mientras que la cuota media de alquiler sea más cara que la del préstamo hipotecario. En España, el pago de la cuota mensual del alquiler resulta más alta que la del préstamo hipotecario (2,16 por 100)[72]. Esta situación se agrava especialmente en Navarra, Comunidad Valenciana y Murcia; mientras que en La Rioja, Asturias, Madrid y Cantabria, el vivir en alquiler sí puede compensar económicamente al ciudadano.

Además, desde las Administraciones públicas[73] se han desarrollado diferentes medidas de fomento del alquiler que también han podido ayudar a engrosar este mercado. Las estadísticas al respecto, muestran una ligera tendencia de aumento de esta forma de tenencia de la vivienda, aunque sigue siendo minoritaria. En el año 2008, a pesar de la ligera mejoría, sólo el 11,4 por 100 de los hogares españoles vive en alquiler[74], y éste representa tan sólo el 13,2 por 100 del parque inmobiliario (2.208.539 viviendas).

70. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2009.* IESE Business School. Universidad de Navarra y Fotocasa.es. *La vivienda en alquiler en el año 2009.* El uso de estos datos tienen importantes limitaciones, pues sus muestras son pequeñas y no suficientemente representativas.

71. Una aproximación a dicho esfuerzo vendría dada por el índice de accesibilidad a la vivienda en alquiler, elaborado a partir del cociente entre el coste de alquiler anual (calculado a partir de los costes para alquiler implícitos en la rentabilidad bruta por alquiler que publica el Banco de España) y la renta familia. Véase BBVA, *Situación inmobiliaria*, junio de 2009.

72. UGT, *Situación de la vivienda en España*, 3.er trimestre de 2009, a partir de datos del Ministerio de Vivienda y Sociedad Pública de Alquiler. Datos a 31 de diciembre de 2009.

73. Para mayor detalle sobre la evolución del sector de la construcción, véase capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

74. INE, *Encuesta Condiciones de Vida*, 2008.

Sobre el balance de algunas medidas de fomento del alquiler sobre las que existen datos, hay que señalar que en el Plan 2005-2008, las ayudas para los inquilinos han superado los objetivos iniciales en un 222 por 100, alcanzando a un total de 92.527 personas, cifra que es superior al número de actuaciones previstas en el Plan 2009-2012 (70.000). Sin embargo, el grado de cumplimiento de las ayudas a propietarios para alquilar ha sido del 59 por 100 sobre los objetivos previstos. Por otro lado, la Renta Básica de Emancipación ha llegado a 167.472 hogares jóvenes desde su creación hasta diciembre de 2009 y la Sociedad Pública de Alquiler ha suscrito 12.884 contratos de arrendamientos desde enero 2006.

Por otro lado, una de las necesidades detectadas en este mercado ha sido la de fortalecer la seguridad jurídica de las partes, pero también mejorar y agilizar los procesos de desahucio, con el objetivo de fomentar con ello el incremento de la oferta en el mercado del alquiler[75]. Esta situación podría mejorar con la aprobación este año de la Ley 19/2009 de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler, que modifica la Ley de Enjuiciamiento civil en diversos artículos, con el fin de agilizar procesos como el de desahucio[76], pero también con objeto de aumentar la oferta de alquiler. Modifica asimismo la Ley de Arrendamientos urbanos, ampliando los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, que se extiende a aquellos casos en que el arrendador tenga necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares en primer grado[77].

Situación de la vivienda de protección oficial

A pesar de que la priorización de la vivienda protegida en las políticas públicas es una constante en España en la última década, la evolución de la participación de la vivienda de protección oficial (VPO) en el total del parque inmobiliario español se mantiene alrededor del 12 por 100 desde el año 2001, situándose en 2008 en 2.776.037 viviendas[78] (11 por 100). La distribución de este parque no es homogénea territorialmente, destacando la mayor proporción de VPO en Navarra (19,3 por 100), Asturias (15,7 por 100) y País Vasco (16,1 por 100) y, la menor en Baleares (4,6 por 100), Canarias (5,8 por 100), Galicia (7 por 100) o Cataluña (7,6 por 100). Esta variabilidad obedece a causas muy diversas que sería conveniente analizar, para ver si reflejan el grado de

Vivienda protegida en propiedad

75. Según la Sociedad de Tasación existen en España 2 millones de viviendas vacías que no se alquilan por miedo a los impagos.

76. Se someten al mismo régimen jurídico los procesos de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas y los procesos de desahucio por expiración legal o contractual del plazo del arrendamiento. Se amplía también el ámbito del juicio verbal para que puedan sustanciarse por este procedimiento las reclamaciones de rentas derivadas del arrendamiento cuando no se acumulan al desahucio. En varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.

77. Siempre que así se haya hecho constar expresamente en el contrato para evitar fraudes y preservar la necesaria seguridad jurídica.

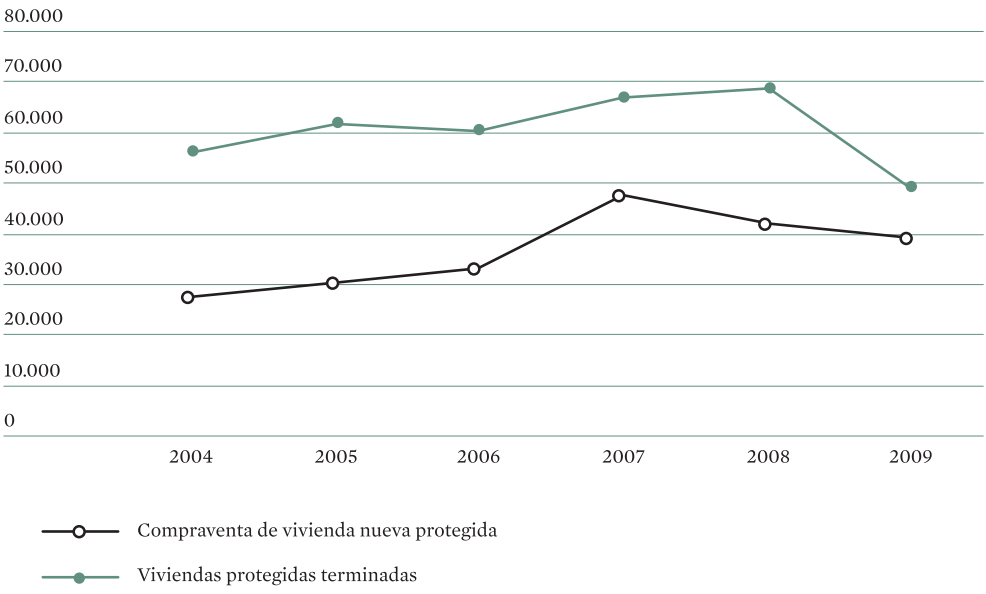
78. Ministerio de Vivienda, *Estimación del parque de viviendas*.

cobertura sobre las necesidades de este tipo de vivienda que tiene la población en los diferentes territorios, o responder a otras causas.

Hay que destacar que la mayoría de estas viviendas protegidas son destinadas a la venta, pues España se caracteriza por ser uno de los países europeos con más bajo patrimonio de vivienda social en alquiler (1 por 100). El Plan de Viviendas 2005-2008 contempla esta opción, pero sólo el 16 por 100 del total de actuaciones realizadas de construcción de vivienda nueva fueron destinadas al alquiler, lo que supuso un grado de cumplimiento sobre los objetivos iniciales del 27 por 100. Además, aunque el nuevo Plan 2009-2012 ha previsto triplicar la construcción de viviendas para alquiler (95.000 frente a 30.666), éstas siguen suponiendo tan sólo un 26 por 100 del total de actuaciones. La exigua oferta existente y el impacto de la crisis económica sobre las familias pueden aumentar la insuficiencia de este parque, sobre todo dada la actual falta de adecuación de la vivienda protegida en propiedad para satisfacer las necesidades residenciales de muchos ciudadanos. Muestra de ello es la existencia de un parque de viviendas protegidas sin vender, ya que los elevados precios de la vivienda protegida en propiedad pueden ser inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras (gráfico III-10). Actualmente los precios de la VPO (1.112 €/m²) equivalen a algo más del

Vivienda protegida en alquiler

GRÁFICO III-10. ESTIMACIÓN DE LA SOBREOFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2009



Fuente: Ministerio de Vivienda. *Estadísticas precios y transacciones inmobiliarias*.

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 1997-2009

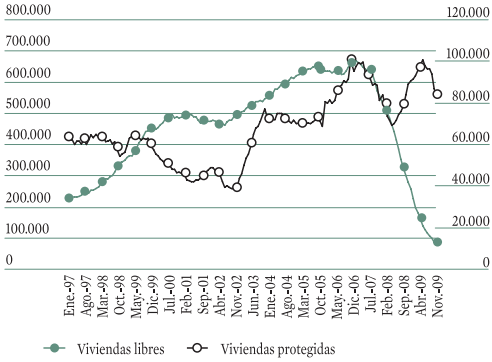
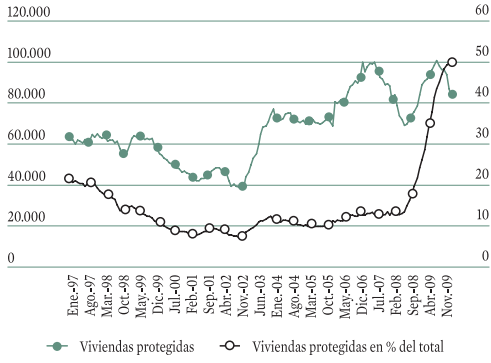


GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y DEL % DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS, 1997-2009



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

58 por 100 de los de mercado (1.919 €/m²)[79]. Extremadura y Castilla-La Mancha fueron las comunidades autónomas donde se acercaron más los precios de las VPO a los del mercado (92,2 y 80,6 por 100), mientras que los precios de las VPO del País Vasco y Madrid fueron los más alejados de los precios de mercado (43,4 y 45 por 100).

A pesar de la sobreoferta de VPO existente, la evolución de este mercado muestra que a partir de junio de 2008 el ritmo de iniciación aumenta hasta alcanzar un nuevo máximo de 100.000 viviendas en junio 2009 (gráfico III-11). El incremento de la participación de las viviendas protegidas dentro del total de iniciadas en el trienio 2007-09 (gráfico III-12), ha sido enorme como consecuencia del importante descenso de las viviendas iniciadas libres. Además, el grado de cobertura de objetivos ha sido significativo en el caso de las viviendas destinadas a la venta durante el Plan 2005-2008 (66, 3 por 100), y sigue constituyendo una figura relevante en el nuevo Plan.

Aumenta el ritmo de iniciación de VPO

Sin embargo, aunque continúa la disminución en el volumen de ventas de VPO, ésta ha sido menor en 2009 (–6 por 100) que el año precedente (–12,5 por 100). Además, las ventas de VPO en 2009 supusieron el 22 por 100 del total de ventas de viviendas nuevas en España, frente al 12, 6 por 100 del año pasado.

En España, aunque se ha edificado en demasía no se ha solucionado el problema del acceso a la vivienda a un gran número de familias. Con objeto de aliviar esta situación, este año se ha aprobado el Real Decreto 1961/2009[80] por el que se prorrogan durante un

79. Ministerio de Vivienda. *Estadísticas precios.*

80. Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas medidas transitorias en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

año las medidas transitorias del Plan estatal de vivienda y rehabilitación (PEVR) 2009-2012 destinadas a facilitar la conversión del *stock* de vivienda libre en viviendas protegidas y usadas, y a ampliar los requisitos de renta para acceder a una VPO[81]. También introduce algunas novedades con el objeto de ampliar el *stock* de vivienda protegida en propiedad y alquiler. Así, se establece la posibilidad de que no sólo sean los promotores los que puedan solicitar la conversión de viviendas libres en protegidas sino cualquier persona física o jurídica que sea propietaria de una vivienda sin vender; se implanta la posibilidad de subrogación en los préstamos convenidos por los promotores por parte de las personas jurídicas, y se crea la opción de poner en arrendamiento viviendas protegidas destinadas inicialmente para venta, pero que no hubiesen sido vendidas.

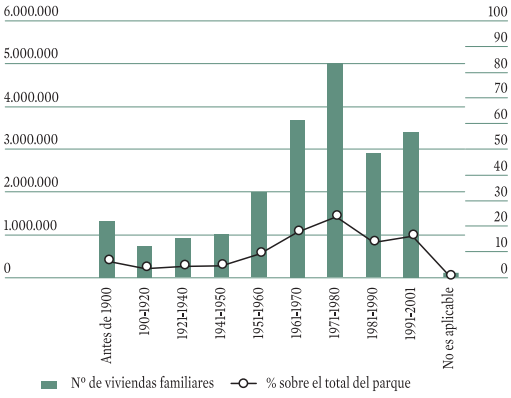
La rehabilitación de las viviendas existentes

Las necesidades de rehabilitación se derivan fundamentalmente de la antigüedad del parque de viviendas, pero también del estado de habitabilidad y adecuación de las mismas. La antigüedad del parque de viviendas en España no es muy alta (gráfico III-13). Según el último Censo de Población y Vivienda de 2001, cerca del 28 por 100 del parque fue construido antes de 1960 (5.931.401 viviendas) y un 41 por 100 entre los años 60 y 70, situación que posiblemente haya mejorado por el importante volumen de nueva construcción de viviendas entre 2001 y 2008 (4.182.653). Por otro lado, como se verá a continuación, aunque la calidad del parque de viviendas en España es aceptable en términos comparados, dada la importante renovación del mismo en las últimas décadas, todavía uno de cada cuatro hogares tienen algún problema relacionado con la habitabilidad de su vivienda. Finalmente, la eficiencia energética del parque de viviendas en su conjunto viene marcada por la antigüedad del parque y por el uso de materiales que contribuyan a aumentarla tanto en la producción como en la rehabilitación de las mismas. En este sentido hay que destacar, que cerca del 65 por 100 del parque de viviendas había sido construido antes de 1980 y, por lo tanto, sin que existiera una normativa técnica obligatoria que limitara la demanda energética.

Hasta el momento en España el sector de la edificación se ha caracterizado por un volumen importante de construcción de vivienda nueva y una escasa actividad de rehabilitación (gráfico III-14), produciéndose, al menos desde el año 2001, más demoliciones de viviendas que las que se han rehabilitado. Sin embargo, este año se produce un ligero crecimiento de los visados de reforma y ampliación, debido en gran parte a la sobreoferta de vivienda nueva en el mercado, la incertidumbre laboral, la disminución del precio de las viviendas, y al impulso a la misma a través de diferentes medidas.

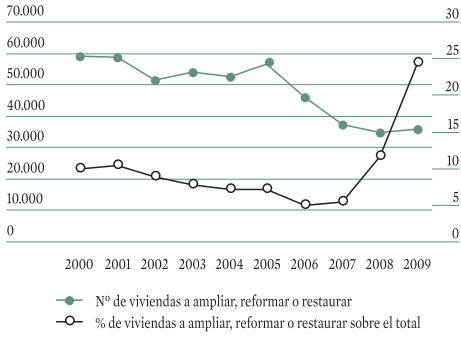
81. La posibilidad de vender como usadas las viviendas libres con licencia de primera ocupación, certificado final de obras o cédula de habitabilidad anterior al 24 de diciembre de 2009; la posibilidad de calificar como protegidas, para venta o alquiler, aquellas viviendas libres con licencia de obras anterior al 1 de septiembre de 2009 que cumplan las características propias de las viviendas protegidas del PEOR; y la ampliación durante el próximo año la posibilidad para las familias con una renta anual máxima de 7 veces el IPREM de adquirir una vivienda protegida de precio concertado.

GRÁFICO III-13. ANTIGÜEDAD DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ESPAÑA, 2001



Fuente: Censo de Población y Vivienda de 2001.

GRÁFICO III-14. VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA PARA AMPLIACIÓN Y/O REFORMA DE EDIFICIOS, 2000-2009



Fuente: Ministerio de Fomento. Visados de dirección de obra de los colegios de arquitectos técnicos.

La rehabilitación se está convirtiendo en uno de los ejes estratégicos de la política de la vivienda en España. La rehabilitación del parque de viviendas ya edificado mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, lo que posiblemente reduzca los elevados gastos vinculados al uso del hogar y contribuya a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas, mejorando con ello la calidad ambiental del entorno en el que se ubican. También, la rehabilitación y la renovación urbana es más acorde con un modelo de ciudad sostenible, pues prima la regeneración de la ciudad existente, en contraposición a la extensión urbana. Además, tanto desde instancias europeas como nacionales, se ha considerado la inversión en ese terreno como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción residencial.

El Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda, está llevando a cabo dos importantes líneas de actuación para el fomento y el desarrollo de la rehabilitación de viviendas y espacios urbanos. La primera es la asignación de 110 millones de euros del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo que se dedicarán a este fin. La segunda, las medidas incluidas en el PEVR 2009-2012. La rehabilitación se convierte en uno de los ejes estratégicos del nuevo plan, suponiendo un 47 por 100 de las actuaciones previstas (470.000), la mayoría correspondientes al programa Renove para la rehabilitación energética de los edificios (400.000 actuaciones)[82]. El resto de actuaciones (70.000) están destinadas a la rehabilitación aislada de edificios y viviendas, y para la rehabilitación integral y renovación en barrios

82. A este respecto, la aprobación este año de la Ley para aumentar la eficiencia energética de los edificios es importante para favorecer la eficacia de dicho plan.

degradados, centros históricos, centros urbanos y municipios rurales. En el anterior Plan de Vivienda 2005-2008, la rehabilitación supuso el 35 por 100 de las actuaciones realizadas, y ha tenido un grado de cumplimiento del 146, 9 por 100 sobre los objetivos iniciales.

Gastos relacionados con la vivienda

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida, los gastos medios de la vivienda por hogar (296 euros mensuales[83]) son más del doble en el caso de alquiler a precio de mercado (599 euros), que si la vivienda es en propiedad (278 euros), aunque la subida de estos gastos desde 2004 ha sido mayor en el caso de la propiedad (39 por 100) que en el alquiler (28 por 100).

Según el Informe sobre la situación social en la Unión Europea[84], los gastos de alojamiento en España suponen el 16 por 100 del ingreso disponible, proporción similar a los países mediterráneos, exceptuando Grecia, y algo inferior a la UE-25 (21 por 100). El peso de los gastos sobre el ingreso varía en función del régimen de tenencia en el sentido antes mencionado (cuadro III-7), y este patrón es similar en todos los países mediterráneos, aunque en España en el caso del alquiler es superior (38 por 100), y especialmente para quienes viven en este régimen en áreas urbanas (42 por 100). Sin embargo, la importancia de los diferentes componentes del coste del alojamiento varía considerablemente en Europa, reflejando los diferentes modelos de tenencia de la vivienda y la diferente tipología de Estados de Bienestar. En los países mediterráneos, los costes de la hipoteca y de la renta del alquiler suman aproximadamente entre el 16 y 21 por 100 de los costes totales, lo que representa aproximadamente un 6 por 100 del ingreso disponible. En todos estos países, los costes del alojamiento son mayores entre los que declaran tener importantes cargas financieras y entre los que expresan tener dificultades para hacer frente a gastos imprevistos, aunque en España, las diferencias en el peso de los costes de alojamiento según si tienen o no cargas financieras son menores, y más bajas, que en el resto de los países mediterráneos.

En toda Europa, los gastos de alojamiento tienden a representar una proporción mayor de los ingresos disponibles para aquellos que viven solos, que entre los que comparten la vivienda con otras personas. En España, los gastos de alojamiento más altos con relación al ingreso disponible corresponde a los hogares monoparentales (32,2 por 100) y a las personas que viven solas, tanto en edad de trabajar (31,3 por 100) como jubiladas (21,5 por 100).

83. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008. En el caso de alquiler se incluyen pagos de los recibos de alquiler, gastos de otro tipo (seguro, IBI, impuestos municipales, gastos comunitarios...) y gastos derivados del uso de la vivienda. En el caso de propiedad se incluyen los pagos de intereses por préstamos hipotecarios, gastos de otro tipo y derivados del uso.

84. European Commission-Eurostat. *The Social Situation in the European Union 2009*.

Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

Hay que destacar que en el año 2008, un 5,4 por 100 de los hogares españoles, es decir, aproximadamente 900 mil hogares tuvieron retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad...) en los últimos 12 meses[85]. La prevalencia de hogares que tienen retrasos en los pagos es mayor entre los hogares cuya persona de referencia es extranjera no comunitaria (20 por 100) y entre los menores de 29 años (12 por 100), pero también, en los hogares donde todos los activos están desempleados (16 por 100), o en los que conviven ocupados y parados (12,5 por 100). Sin embargo, las mayores proporciones sobre el total de hogares que tienen retrasos se producen en los hogares cuya persona principal tiene entre 30 y 44 años (427.400) y en los que todos los miembros activos del hogar están ocupados (552.600).

Finalmente, el total del pago pendiente representa más del 10 por 100 de los ingresos mensuales del hogar, en el 35 por 100 de los hogares con pagos pendientes, y especialmente en los hogares cuya persona de referencia tiene entre 45 y 64 años (40 por 100), y entre los extranjeros no comunitarios (43 por 100).

3.2. La calidad de la vivienda en España

La calidad de la vivienda es uno de los aspectos más importantes en el bienestar de las personas, por lo que las deficiencias y problemas asociados a la misma entendidas en un sentido amplio, que va desde las condiciones de habitabilidad de las viviendas a la adecuación de determinadas instalaciones, o a determinados problemas del entorno donde se ubican, pueden ser considerados tanto factores de exclusión social.

Por otro lado, el concepto de privación permite otro acercamiento al fenómeno de la exclusión debido a que introduce las dimensiones del gasto y el acceso efectivo a bienes y servicios, destacando a este respecto la especial relevancia de la incorporación de las variables relacionadas con las dificultades de acceso a la vivienda[86]. Por ello, además de analizar la calidad de las viviendas, en función de si la población se encuentra por encima o por debajo del umbral de pobreza, se examinará la incidencia de los gastos en vivienda sobre el riesgo de pobreza.

Gastos relacionados con la vivienda entre la población en riesgo de pobreza

La proporción que tienen los costes de alojamiento sobre los ingresos disponibles en el hogar es el doble para aquellos hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza (31 por 100) que para la población general (16 por 100). Siendo esta diferencia (15 puntos porcentuales) muy superior entre aquellos hogares pobres que tienen su vivienda en propiedad pero hipotecada (22 puntos) y entre los que se alojan en alquiler libre (18 puntos), y especialmente en

85. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

86. Fundación Foessa. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008.*

CUADRO III-7. GASTOS DE ALOJAMIENTO EN PORCENTAJE DEL INGRESO DISPONIBLE POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y LOCALIZACIÓN, PARA LA POBLACIÓN GENERAL Y EN RIESGO DE POBREZA

	Población general		Población en riesgo de pobreza		Población en áreas urbanas. Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	
Régimen de tenencia de la vivienda	Distribución por régimen de tenencia de la vivienda	Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	Distribución por régimen de tenencia de la vivienda	Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	Población general	Población en riesgo de pobreza
En propiedad sin hipoteca	51	11	54	23	11	26
En propiedad con hipoteca	33	20	22	41	19	43
Alquiler libre	7	38	11	56	42	65
Alquiler subsidiado	3	25	5	39	27	42
Cedida	6	12	9	21	12	22
Total	**100**	**16**	**100**	**31**	**17**	**36**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

las áreas urbanas (cuadro III-7). Por otro lado, las diferencias en los costes de alojamiento según si se tienen o no cargas financieras, o si se puede hacer frente o no a gastos imprevistos son incluso menores entre esta población que en la población general. Sin embargo, los gastos de alojamiento sobre los ingresos disponibles para aquellos que viven solos y las familias monoparentales alcanza el 60 y 56 por 100 respectivamente.

Para las personas con bajos ingresos los costes del alojamiento retraen una parte importante de sus ingresos disponibles, por lo que si se excluyen estos costes al medir los ingresos, se incrementa la proporción de personas con ingresos por debajo del umbral de pobreza. El menor peso de los costes del alojamiento sobre el ingreso disponible en los países mediterráneos, provoca que este incremento sea relativamente bajo (aproximadamente 5 puntos porcentuales), con excepción de Grecia. Sin embargo, esto no es así para todos los hogares, en España el incremento en la proporción de personas por debajo del umbral es de 11 puntos para los hogares unipersonales, de 12 para los monoparentales, de 6,3 para las familias numerosas y sólo 4,4 puntos para los hogares unipersonales compuestos por una persona de más de 65 años. Por otro lado, el efecto de incluir la renta imputada como parte del ingreso sobre la reducción de la proporción de población con ingresos por debajo del umbral de pobreza, es especialmente importante en España (entre 4 y 5 puntos porcentuales) por el gran predominio de la propiedad de la vivienda, y especialmente entre los mayores de 65 años.

El efecto de los costes del alojamiento sobre el riesgo de pobreza

La calidad de la vivienda y exclusión residencial

El acceso a una vivienda adecuada es un factor determinante de la situación social de las personas. Por ello, en España los hogares con menor estatus socioeconómico declaran en mayor proporción tener algún problema con su vivienda[87], especialmente los que tienen dificultades para llegar a fin de mes, y en los que todos sus miembros están desempleados, pero también los jóvenes, los inmigrantes no europeos y los que residen en edificios con más de diez viviendas, junto a los que viven en régimen de alquiler a un precio inferior al de mercado.

En España pocas familias sufren objetivamente hacinamiento, sin embargo la percepción sobre el mismo de sus residentes es mayor. De todas formas, este problema es más común entre las personas que viven con unos ingresos por debajo del umbral de la pobreza, aunque las diferencias con los que tienen más ingresos son menores cuando este aspecto se mide desde el punto de vista de la autopercepción. En España, la proporción de personas por encima del umbral que sufren objetivamente este problema es muy inferior a la de los países mediterráneos, situándose más cerca de países como Alemania, Reino Unido, Luxemburgo o Bélgica.

En términos generales la calidad del parque de viviendas en España se sitúa en una posición muy cercana a la media europea de los quince, y especialmente a los países mediterráneos y Francia. En todos los países, la prevalencia de determinados problemas relacionados con la habitabilidad (goteras, falta de luz o ausencia de cuarto de baño) es mayor entre la población con riesgo de pobreza (cuadro III-8), siendo las humedades en las paredes y las goteras el problema más frecuente. Hay que destacar que el 40 por 100 de la población por debajo del umbral de pobreza y casi uno de cada cuatro por encima de dicho umbral, declaran sufrir al menos uno de los tres problemas señalados, proporciones que sólo son superadas por Portugal. A pesar de ello, sólo el 10 y 17 por 100 de la población española por encima y por debajo de dicho umbral se declara insatisfecha con su alojamiento. Asimismo, la proporción de personas que declaran tener problemas con la instalación eléctrica y con la fontanería es más baja en España que en los países mediterráneos y Francia, tanto para los que se encuentran por encima como por debajo del umbral de pobreza.

Casi el 25 por 100 de los hogares y el 40 por 100 de los hogares pobres tienen problemas de habitabilidad

Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo. La incidencia de exclusión severa en España, es bastante más baja, tanto entre la población por encima como por debajo del umbral de la pobreza (1,2 y 3,9 por 100 respectivamente), y menor que en los países mediterráneos y Francia.

87. INE, *Encuesta Condiciones de Vida* 2008.

CUADRO III-8. CALIDAD DE LA VIVIENDA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

		% población que declara tener problemas	
Áreas	Aspectos	Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza
Condiciones de habitabilidad	Sin baño, ducha y aseo en el interior de la vivienda	0,1	0,7
	Tejado con goteras	16,0	26,0
	Vivienda muy oscura	10,1	11,9
	Sufren uno de los tres problemas	23,5	32,5
Adecuación de instalaciones básicas	Instalación eléctrica no adecuada	4,3	9,4
	Instalación de fontanería no adecuada	3,8	8,2
	No suficientemente caliente en invierno	9,9	21,9
	No suficientemente fria en verano	24,6	31,3
Marginación en el alojamiento	Índice de marginación severa	1,2	3,9
	Manifiestan tres de cinco problemas de instalaciones	3,2	9,6
	Están insatisfechos con su vivienda	10,1	16,6
Problemas con el entorno	Ruido	26,1	25,5
	Polución	16,5	15,8
	Crimen, violencia o vandalismo	18,0	18,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

En España, el ruido y la seguridad son los problemas más frecuentes en relación con el entorno

La calidad del entorno en el que se ubican las viviendas forma parte del grado de calidad del alojamiento. Aunque la realidad de nuestras ciudades parece mostrar una distribución espacial de la población desigual socialmente a este respecto, la cuantificación de estos problemas no muestra estas diferencias, ni en España ni en la Unión Europea. A este respecto hay que señalar que estos problemas están medidos en función de la percepción de los propios residentes y, por tanto, esta realidad parece mostrar una mayor tolerancia de los más pobres con esta clase de problemas, más que una clara falta de relación entre ambos factores.

El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere al ruido y la polución, mientras que en España, los problemas relacionados con el ruido y la seguridad son más frecuentes. En nuestro país las diferencias en la percepción de estos problemas entre la población por encima y por debajo del umbral de pobreza son menores que en los países mediterráneos, incluida Francia.

Acceso a los servicios básicos variable según la zona y el nivel de ingresos

Aunque el acceso a los servicios básicos no forma parte estrictamente de la calidad del alojamiento, es un aspecto importante de la calidad de vida de los ciudadanos. De hecho, el acceso a estos servicios varía en función del nivel de ingresos, pero sobre todo en función de si las personas residen en áreas urbanas o en zonas rurales (cuadro III-9). En la mayor parte de Europa, el acceso a los servicios esenciales es claramente más difícil para

CUADRO III-9. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EXCLUSIÓN SOCIAL

		Proporción de población que tiene difcultad en el acceso			
		En áreas urbanas		En zonas rurales	
Servicios básicos		Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza	Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza
Alimentación		9,3	7,6	18,2	18,1
Bancos		7,6	7,5	20,6	21,4
Servicio postal		20,5	19,4	21,1	17,4
Atención primaria de salud	Total	13,5	14,6	25,4	28,9
	Más de 65 años	18,1	22,2	32,5	35,1
Transporte público	Total	10,2	9,3	23,5	25,9
	Más de 65 años	8,5	10,7	24,1	24,4
Educación obligatoria		16,6	13,7	20,4	21,7
Dificultad de acceso a 2 servicios		12,1	11,5	22,8	23,3
Dificultad de acceso a 3 servicios		5,9	4,0	14,4	13,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

aquellos con menos ingresos y que viven en zonas escasamente pobladas, mientras que en España esta realidad sólo se produce en el acceso a los servicios de salud de atención primaria, al transporte, y a los servicios educativos. De hecho la proporción de población por encima del umbral de pobreza que tiene dificultades de acceso a determinados servicios básicos para la vida cotidiana (tiendas de alimentación o servicios bancarios) es mayor, que entre los más pobres. La forma de urbanización en España en lo que viene denominándose ciudad difusa y la localización de los que tienen más ingresos en las zonas periurbanas, en las que la mezcla de usos del espacio urbano es inferior, tiene que ver sin duda con esta realidad.

4. Medio ambiente y sostenibilidad

Coincidiendo con la crisis económica mundial, se abre paso la necesidad de plantear un giro hacia un modelo económico y social más adecuado a las premisas del desarrollo sostenible en aras a proteger el entorno natural, ante unas presiones que cada vez con mayor frecuencia exceden su capacidad de recuperación. Entre las peores consecuencias destaca por sus múltiples efectos el cambio climático, que, más allá de comprometer la disponibilidad y calidad de recursos indispensables para la vida, provoca pérdidas sistemáticas en sectores productivos como la agricultura y la pesca. Diversos indicadores evidencian la delicada situación actual del medio ambiente en España, y corroboran la necesidad de reorientar las dinámicas menos eficientes y sostenibles de la actividad económica. Así, la perspectiva de la crisis como oportunidad ha creado múltiples expectativas, orientadas no sólo al cumplimiento de la normativa o a la preservación de los espacios naturales, sino también hacia la posibilidad de reactivar los sectores tradicionales mediante la incorporación de tecnologías limpias y el impulso a nuevos sectores relacionados, directa o indirectamente, con el medio ambiente.

4.1. PANORAMA GENERAL

La necesidad de contener el proceso de degradación medioambiental agudizado por las características del crecimiento económico de los años previos a la crisis, hace que la preservación del medio ambiente se plantee cada vez más en términos de oportunidad, en coherencia con una reactivación económica duradera. Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el año 2009 ha estado especialmente marcado por las expectativas que, en el marco de la crisis internacional, han generado las políticas orientadas a la lucha contra el cambio climático, cuestión que organizaciones internacionales como Naciones Unidas[88], consideran parte imprescindible del plan de recuperación de la economía.

También la OCDE, en su Declaración sobre Crecimiento Verde[89] reconoce que "la recuperación económica y el crecimiento económico ambiental y socialmente sostenible son los retos clave a los que todos los países se enfrentan hoy. El crecimiento verde será clave para superar la actual crisis, enmarcando los retos más urgentes, incluidas la lucha contra el cambio climático y la degradación ambiental, la seguridad energética, y la creación de nuevos motores para el crecimiento económico".

En esa línea, y tras la aprobación en diciembre de 2008 del paquete legislativo de energía y cambio climático[90], a principios de 2009 la Unión Europea promovió un programa de inversiones en apoyo a la denominada "economía verde", a realizar en consonancia con el objetivo de la política de cohesión de impulsar la sostenibilidad del crecimiento, el empleo y la competitividad, que servirá para financiar actividades relacionadas con la innovación ecológica y la lucha contra el cambio climático[91]. Además, la nueva Estrategia UE 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa, que contempla entre sus tres pilares uno medioambiental, subraya la necesidad de disociar el crecimiento económico de la destrucción y agotamiento de los recursos naturales.

La crisis: reto y oportunidad

En el ámbito nacional, el PNR, entre cuyas directrices microeconómicas se incluye "fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento", así como el Proyecto de Ley de Economía sostenible y la Estrategia en la que se enmarca, están directamente relacionados con la Estrategia española de desarrollo sostenible, tal como señaló el CES en su Dictamen 1/2010.

88. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) *Informe sobre comercio y desarrollo 2009: Respondiendo a la crisis global, mitigación del cambio climático y desarrollo.*

89. OCDE, *Declaración sobre Crecimiento Verde* (Reunión del Consejo a nivel ministerial, 24-25 de junio de 2009, C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL).

90. Orientado a alcanzar tres objetivos para 2020: un 20 por 100 de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990, un 20 por 100 de mejora de la eficiencia energética y un consumo de energías renovables de un 20 por 100.

91. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Greening the European economy: responses and initiatives by Member States and social partners* (2009).

Todas estas medidas políticas tratan de reducir o detener el proceso de degradación ambiental de origen antrópico, cuyos efectos deben cuantificarse para ponderar la magnitud de las pérdidas y la capacidad de cada país para prevenirlas o compensarlas. Entre los indicadores que mejor reflejan de forma agregada la acción del hombre sobre el entorno natural destaca la denominada "huella ecológica", que mide la demanda de recursos naturales utilizados por la sociedad y la capacidad del medio natural para absorber los deshechos producidos, en términos de superficie terrestre y maritima biológicamente productivas[92] (hectáreas globales —hag— por habitante). Baste señalar que la huella ecológica de la Tierra alcanzó en 2005 las 2,7 hag, mientras la productividad biológica se estimaba en 2,1 hag, superando la demanda a la oferta en un 30 por 100.

En el ámbito de la lucha contra el cambio climático las acciones emprendidas van especialmente dirigidas a aportar soluciones en términos de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, por un lado, y de adaptación a los cambios en marcha y previsibles a corto plazo, por otro.

Cumbre de Copenhague: expectativas y resultado del acuerdo

Cabe recordar que el cambio climático se caracteriza por la variación gradual de la temperatura media terrestre, estimada actualmente en unos 15ºC pero donde los investigadores vienen detectando un progresivo aumento que desde 1880 ha alcanzado 0,8ºC[93], resultado que se atribuye, entre otros factores, al incremento de emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Según las previsiones, esa temperatura media podría aumentar entre 1 y 6ºC en 2100[94], lo que tendría consecuencias catastróficas para el sistema climático, y por tanto, para la vida en la Tierra. Tanto el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IV Informe de evaluación, 2007) como la Agencia Internacional de la Energía han confirmado esta tendencia y plantean la necesidad de que dicho aumento no exceda los 2ºC, para lo cual sería preciso estabilizar las emisiones de GEI alrededor de las 450 partes por millón (ppm) de CO_2 equivalente hacia 2030.

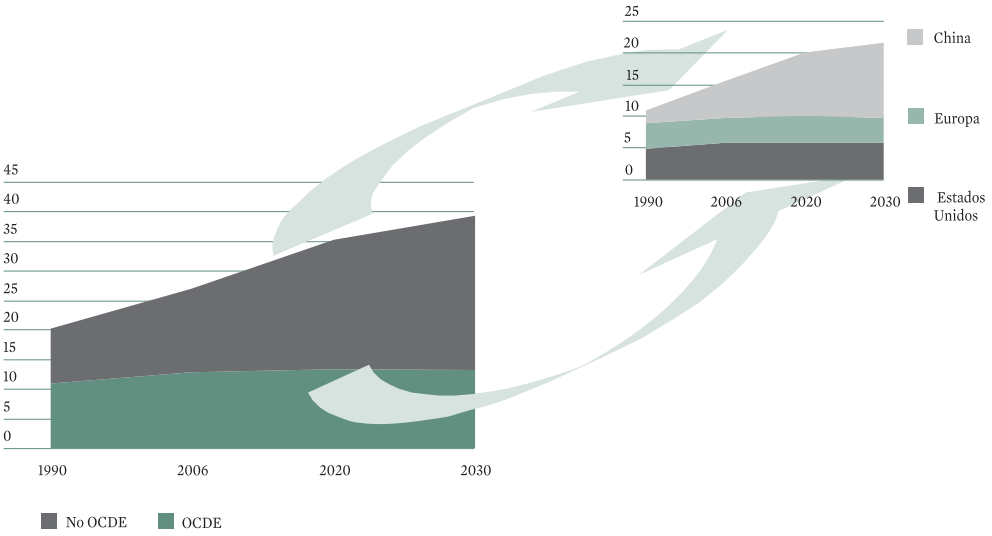
La XV Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas (COP 15), Cumbre celebrada en Copenhague a finales de 2009, ha supuesto un nuevo intento para prevenir que el calentamiento global alcance 2ºC o más respecto a los niveles preindustriales. De ella, que debía haber abordado la continuidad del planteamiento sobre cambio climático para el periodo post-2012, se esperaba al menos el diseño de líneas maestras para la cooperación multilateral a medio y largo

92. La huella ecológica se mide en hectáreas globales por habitante, es decir, hectáreas con la capacidad mundial promedio de producir recursos y absorber desechos (Informe *Planeta Vivo 2008,* World Wild Foundation).

93. NASA, Goddard Institute for Space Studies (Washington DC, 2010).

94. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra* (Colección Divulgación, 2005).

GRÁFICO III-15. EMISIONES DE CO_2, 1990-2006 Y PREVISIONES 2020-2030



Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

plazo, en áreas como la adaptación, mitigación, reducción de emisiones por deforestación, y fortalecimiento de capacidades institucionales en materia financiera. Es decir, se pretendía alcanzar un acuerdo de aplicación global a partir de 2012, fecha en que expira el Protocolo de Kyoto.

Puesto que se trata de un problema que precisa una respuesta global, la convocatoria ha incluido a países no-OCDE ante la previsión de que el 93 por 100 del incremento de la demanda mundial de energía primaria a largo plazo proceda de países en vías de desarrollo, como China o India, lo que implicará necesariamente un aumento de emisiones desde estos países, que perciben el carbón, fuente de energía más contaminante que el petróleo, como la alternativa más barata y con mayores garantías de suministro[95] (gráfico III-15).

Como aspectos destacables, el acuerdo reconoce la necesidad de limitar el aumento térmico medio a 2ºC, recoge el compromiso por parte de los países desarrollados y en desarrollo de incluir respectivamente objetivos de reducción de emisiones GEI y acciones de mitigación, propone cifras en materia de financiación y gobernanza, así como mecanismos de apoyo a la transferencia de tecnología y la protección de los bosques, y establece un sistema transparente de medición, información y verificación para las acciones a implementar por parte de los países en desarrollo.

95. J. Blázquez y J. M. Martín-Moreno, "Tendencias globales del consumo de energía y sus implicaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero" en *Revista Ambienta,* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, marzo de 2009.

El 22 de febrero de 2010, superada la fecha límite para el envío de los compromisos de reducción (31 de enero), 105 de las 194 naciones que forman parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, expresaban su apoyo al Acuerdo (41 de ellas —Anexo I—, entre las que se cuentan la Unión Europea y Estados Unidos, incluían compromisos de reducción a 2020 y otras 64 —no Anexo I—, como Brasil, China e India, presentaban acciones de mitigación). Por el momento, el grupo de países ALBA (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba y Nicaragua) rechaza su adhesión. Se trata, pues, de una declaración política respaldada por la mayoría de las Partes, que no ha llegado a traducirse en un texto vinculante (recuadro III-6).

Quizás el resultado más tangible haya sido el compromiso adoptado por los países desarrollados de aportar una cuantiosa financiación destinada a proyectos para fomentar las energías limpias y combatir la sequía, la subida del nivel del mar y otros efectos del cambio climático en países pobres. Sin embargo, adolece de algunos aspectos importantes respecto al planteamiento de las instituciones europeas, como la falta de consenso en objetivos concretos de reducción de emisiones a medio y largo plazo, o de límite temporal para alcanzar dichos objetivos.

Con carácter previo a la COP 15, la Unión Europea había propuesto una reducción de emisiones GEI de al menos un 20 por 100 respecto a los niveles de 1990 en 2020, elevando esta iniciativa al 30 por 100 a condición de que otros países industrializados alcanzaran compromisos adecuados, y los países en vías de desarrollo más avanzados contribuyeran a ese objetivo global. Sin embargo, la propuesta de reducción de terceros países industrializados oscila entre el 4 (por parte de Estados Unidos) y el 16,5 por 100 respecto a 1990 para 2020, mientras las grandes economías emergentes han realizado escasas iniciativas para controlar sus emisiones.

Los resultados no han respondido, pues, a las expectativas europeas, si bien el Acuerdo de Copenhague constituye un primer paso al implicar a todas las partes y fijar las bases de próximos compromisos de reducción, seguimiento y verificación de emisiones, lucha contra la deforestación y financiación. La voluntad de adhesión a este Acuerdo deberá ser manifestada por los gobiernos a tiempo para su entrada en vigor el 1 de enero de 2013, y la Unión Europea ha declarado que, con independencia del resultado de Copenhague, cumplirá sus obligaciones en el marco de Kyoto.

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) llevará a cabo una revisión integral e independiente de los métodos y procesos utilizados por el Panel Internacional de Cambio Climático, al objeto de actuar con el mayor rigor científico y minimizar potenciales inexactitudes, como las detectadas en el IV Informe. Desde este organismo se mantiene, pese a todo, la hipótesis de aumento térmico gradual y antropogénico, confirmada por científicos internacionales (Red CLIVAR, World Climate Research Programms), europeos (European Climate Assessment & Dataset) y españoles (Red CLIVAR-España).

RECUADRO III-6. ACUERDO ALCANZADO EN COPENHAGUE (18 DE DICIEMBRE DE 2009)

1. Enfatiza la **voluntad política de todos los países para combatir el cambio climático** según el principio de responsabilidad común y diferenciada en función de las respectivas capacidades. Reconoce que los efectos serán más dañinos en países vulnerables, por lo que propone la inclusión de un programa de adaptación.
2. Reconoce que el recorte de emisiones para **evitar un aumento de 2ºC** en la temperatura global debe ajustarse al desarrollo científico, y establecerse sobre una base de equidad, debiendo ampliarse el plazo para alcanzar el límite de emisiones en países en desarrollo, priorizando en este caso la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social.
3. La adaptación a las consecuencias del cambio climático requiere el **impulso urgente de la cooperación internacional**, dirigida especialmente a reducir la vulnerabilidad de países y Estados insulares menos desarrollados y África. Para ello los países desarrollados proveerán recursos financieros y tecnológicos adecuados y sostenibles.
4. Los Estados Parte del **Anexo I** del Protocolo de Kyoto se comprometen a implementar sus **nuevos objetivos de reducción de emisiones GEI a 2020**, que serán remitidos para su compilación. El reparto de cuotas de reducción y financiación entre los países desarrollados garantizará un cómputo riguroso y transparente.
5. Los Estados Parte **no incluidos en el Anexo I llevarán a cabo acciones de mitigación**, que también serán remitidas para su compilación. Los países y Estados insulares menos desarrollados podrán establecer acciones voluntarias en esta línea.
6. Reconoce la importancia de detener la deforestación y degradación forestal para reforzar la reducción de emisiones, incentivando la puesta en marcha del **Programa REDD**-plus mediante la aportación de recursos financieros desde países desarrollados.
7. Considera la adopción de aproximaciones, incluidas las oportunidades del mercado, para promover acciones de mitigación. Se incentivará a los países en desarrollo a seguir modelos bajos en carbono.
8. **Los países desarrollados se comprometen a financiar** hasta 30 billones$ entre 2010 y 2012, destinados a mitigación y adaptación al cambio climático, priorizándose los países menos desarrollados y vulnerables. Los fondos serán canalizados fundamentalmente a través del Fondo Verde de Copenhague para el Clima.
9. Propone el establecimiento de un Panel de Alto Nivel para estudiar la contribución de las fuentes de financiación a este fin, bajo la supervisión de la Conferencia de las Partes.
10. Establece el **Fondo Verde para el Clima** como entidad financiera operativa de la Convención, en apoyo de proyectos, programas y políticas dirigidas a la mitigación de emisiones en países en vías de desarrollo, incluyendo la transferencia de tecnología.
11. Establece un **Mecanismo Tecnológico** que acelere el desarrollo y transferencia de tecnología para la adaptación y mitigación, basado en prioridades y circunstancias nacionales.
12. Pide que se complete el Informe de la puesta en marcha del Acuerdo en 2015.

Fuente: Decision -/CP.15 de la Conferencia de las Partes, por la que toma nota del Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009 (Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas).

Análisis comparado

La comparativa de indicadores para caracterizar la situación medioambiental en España da idea de esta dimensión en el marco del desarrollo sostenible europeo, que avanza más lentamente de lo deseable. Así, mientras en términos generales la situación actual medioambiental no parece óptima para ningún Estado miembro, desde luego no puede hablarse aún de una evolución positiva para España donde muchos de estos indicadores registran escasos avances.

En este punto, además, se incorpora un breve análisis de la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente (INE, 2008), puesto que la importancia que las acciones individuales en los diferentes ámbitos de la vida tienen para alcanzar un futuro más sostenible, se pone de manifiesto a través de los hábitos, pautas de consumo y actitudes de los hogares en relación a diferentes aspectos de la sostenibilidad medioambiental. El equipamiento de las viviendas y su uso también es importante con relación a aspectos como el ahorro y eficiencia energética, o la reducción del consumo de agua.

Residuos

Los residuos sólidos urbanos (RSU) representan sólo una de las tipologías incluidas en el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, y suponen alrededor del 25 por 100 del total de los generados, si bien constituyen uno de los problemas ambientales de mayor preocupación en España[96]. Según fuentes europeas, entre 2007 y 2008 la producción anual de RSU por habitante se redujo en toda la Unión Europea, siendo España uno de los países donde esa reducción fue más marcada (cuadro III-10).

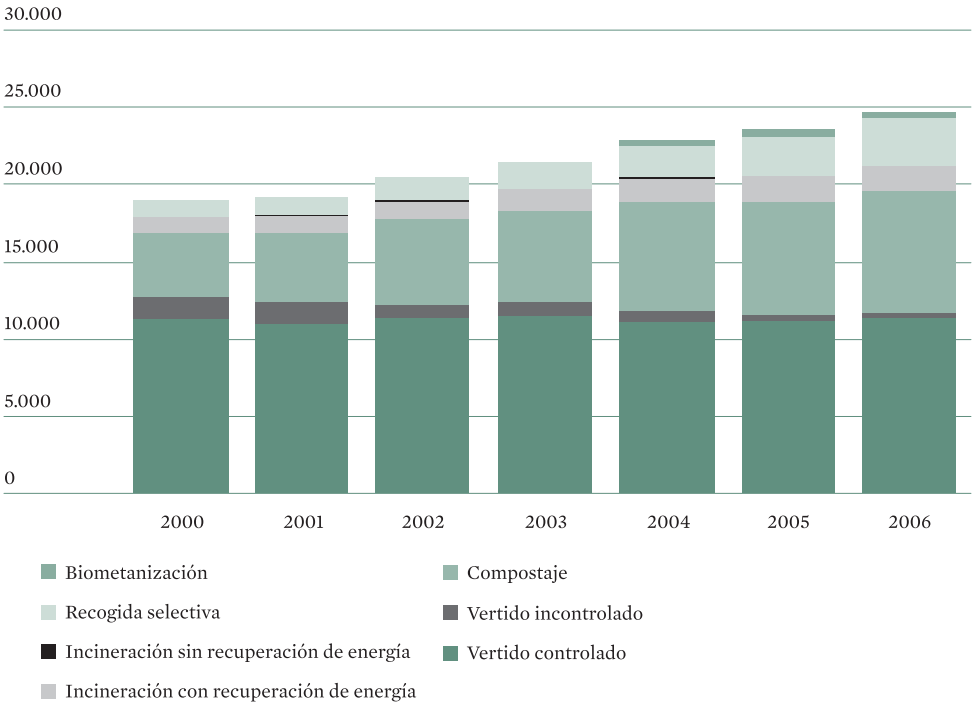
CUADRO III-10. GENERACIÓN Y DESTINO DE RESIDUOS MUNICIPALES EN LA UE Y ESPAÑA, 1997-2008 (Kg/hab./año)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27												
Generados	499	496	511	523	522	527	515	514	517	523	525	524
Vertedero	293	285	287	288	278	270	255	240	221	220	212	207
Incinerados	70	71	76	79	82	85	85	89	96	99	100	102
España												
Generados	561	566	615	662	658	645	655	608	597	599	590	575
Vertedero	319	317	331	339	364	359	364	309	292	358	335	327
Incinerados	35	38	36	37	37	38	42	32	44	54	51	53

Fuente: Eurostat.

96. Véase CES, "La gestión de los residuos en España" en *Revista CAUCES,* núm. 8, primavera 2009.

GRÁFICO III-16. GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 2000-2006
(Miles de toneladas)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Datos estadísticos de coyuntura ambiental*, 2007.

En relación a los sistemas de gestión de residuos, la información aportada por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pone de manifiesto un aumento del vertido controlado, compostaje, recogida selectiva, e incineración con recuperación de energía, frente a una reducción de la incineración sin recuperación energética y del vertido incontrolado (de 1.398 kg/hab. en 2000 pasó a 322 en 2006) (gráfico III-16).

Paradójicamente, y según la Memoria General de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente para 2008, ese año se censaron en España 2.987 vertederos ilegales, un 24 por 100 más que en el año anterior, alcanzándose un incremento anual de 176. Como dato positivo, se han eliminado 379 vertederos ilegales en zonas de influencia forestal, reduciéndose así el riesgo de incendios forestales provocados desde vertedero a 67 casos (un 29 por 100 menos respecto a 2007).

El 16 de julio de 2009 vencía el plazo otorgado por la Comisión Europea para el cumplimiento de las disposiciones comunitarias relativas a la gestión de vertederos[97], fecha a partir de la cual los Estados miembros (a excepción de Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido, acogidos a una prórroga de 4 años) deberán controlar las

97. Directiva 1999/31/CE del Consejo, relativa al vertido de residuos.

emisiones de gases y lixiviados y reducir los RSU biodegradables depositados en vertedero en un 50 por 100 respecto a 1995. España figura entre los países contra los que la Comisión ha incoado acciones judiciales por incumplimiento en esta materia.

En lo que respecta a la participación ciudadana, y según la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente, tres de cada cuatro hogares españoles separan el papel y el vidrio, mientras que el 72 por 100 separa los envases de plástico y metálicos, y un 60 por 100 los residuos orgánicos. Curiosamente, esta separación, en algunos casos, es inferior a la eliminación en un punto específico de recogida de otros 10 grupos de residuos, como por ejemplo pilas y pequeñas baterias, medicamentos o aparatos eléctricos. El principal motivo para la no separación de los residuos es la ausencia de servicio de recogida en la proximidad de la vivienda, carencia más frecuente en los municipios más pequeños.

Energías alternativas

La producción energética a partir de fuentes renovables experimentó cierto repunte en relación al consumo bruto de energía entre 2006 y 2007 —especialmente marcado en la producción de electricidad, que en 2007 se elevaba al 20 por 100—, lo que parece haber repercutido en reducir una dependencia energética, que pese a todo, ese año aún alcanza niveles excesivos (79,5 por 100 en 2007).

Merece mención la energía nuclear, que ha continuado siendo objeto de intensa controversia en España durante 2009. En su favor se argumenta que se trata de la única alternativa capaz de suministrar elevadas cantidades de electricidad sin contribuir significativamente al cambio climático (de hecho, el 18,3 por 100 de la electricidad consumida en España en 2008 fue de origen nuclear, que apenas genera GEI evitando la emisión de 40 millones de toneladas de CO_2). Sin embargo, los problemas de seguridad detectados en algunas centrales o el carácter radiactivo de los residuos elevan las opiniones contrarias. La generación de residuos nucleares de baja y media actividad se eleva en España a 2.000 toneladas anuales, a lo que hay que añadir 160 toneladas de combustible gastado, siendo Cataluña la comunidad autónoma con mayor producción al disponer de 3 reactores en funcionamiento[98]. El debate se ha intensificado ante la necesidad de crear un almacén temporal centralizado de residuos nucleares[99], convocatoria publicada a finales de 2009 y a la que han respondido trece municipios españoles[100].

98. Según la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), responsable de la gestión de los residuos nucleares generados en España. La información relativa a los estados operativos de las ocho centrales españolas en funcionamiento, o a la medición de parámetros medioambientales en el territorio español, obra en poder del Consejo de Seguridad Nuclear.

99. Esta cuestión podría obedecer a la devolución en fechas próximas (1 de enero de 2011) de los residuos vitrificados del combustible gastado de Vandellós I, que tras el cierre de la central fueron enviados a Francia para su reproceso. Según el contrato entre ambos países, dichos residuos deben regresar en esa fecha y, si España no dispone de un almacén para su gestión, tendría que pagar una penalización de 50.000 euros diarios (Foro de la Industria Nuclear Española).

100. Resolución de 23 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

Como novedad normativa hay que mencionar el Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, que por un lado crea un Registro de preasignación de retribución para instalaciones de régimen especial proyectadas y que cumplan los requisitos legalmente establecidos, de forma que sea posible planificar el impacto de los costes imputados al sistema tarifario; por otro, se impulsa el proceso de imputación de costes de la gestión de residuos radiactivos, el combustible nuclear gastado y el desmantelamiento y clausura de las centrales nucleares a los titulares de dichas instalaciones, liberándose a la tarifa eléctrica de afrontar dichas cargas financieras.

El 17 por 100 de la energía final consumida en España proviene del sector residencial. Junto a la aplicación de las normas técnicas básicas sobre requerimientos mínimos y certificación de eficiencia energética de los edificios vigentes, en especial desde la aprobación del Código Técnico de la Edificación en 2006, en 2009 se ha aprobado la Ley 19/2009[101] que, entre otras medidas, modifica la Ley de Propiedad horizontal, flexibilizando las mayorías necesarias en las juntas de propietarios para que la comunidad afronte la realización de obras de mejora para aumentar la eficiencia energética de los edificios, cuestión importante para favorecer la eficacia del Plan Renove de Viviendas. La eficiencia energética depende en gran medida de la presencia de determinados dispositivos en los hogares, y, especialmente, de los hábitos de ahorro energético de las familias. La Encuesta de Hogares y Medio Ambiente muestra la diversidad de fuentes en el acceso a la energía eléctrica, si bien menos del 1 por 100 de las viviendas tienen instalado algún dispositivo de captación de energía solar, destacando Andalucía con el mayor peso (3 por 100).

Hábitos y dispositivos para un mayor ahorro energético

Tanto la frecuencia de uso como la temperatura media de la calefacción varían según la climatología de las regiones, circunstancia a la que hay que añadir el nivel de renta, ya que el uso de la calefacción se reduce en los hogares con menores ingresos. Entre los hábitos fácilmente mejorables destaca el apagado de este dispositivo cuando es menos necesario, por ejemplo durante la noche (el 15,3 por 100 de los hogares la mantiene encendida en ese tramo horario) o en ausencia de los inquilinos (el 8,7 por 100 no la apagan cuando se ausentan más de un día de la vivienda) (cuadro III-11).

Respecto a los dispositivos orientados al ahorro energético, hay que destacar que menos de la mitad de las viviendas dispone de termostato, y sólo un 1,8 por 100 han cambiado o han decidido cambiar de sistema. Sin embargo, la mayoría (96,2 por 100) disponen de algún tipo de aislamiento térmico, siendo más frecuente la persiana o contraventana (94 por 100) y el doble cristal (39,3 por 100). Además, el 85,5 por 100 de las viviendas dispone de algún tipo de luz de bajo consumo.

101. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

CUADRO III-11. DISPONIBILIDAD Y USO DE LA CALEFACCIÓN Y EL AIRE ACONDICIONADO

Disponibilidad y uso	Calefacción	Aire acondicionado
Disponibilidad	70,3	35,5
Disponibilidad de termostato	48,7	...
Disponen en todas o en la mayoría de las habitaciones(*)	92,8	23,3
Temperatura media durante el dia	21,3	22,3
La apagan por la noche (*)	77,6	94,5
La apagan cuando se ausentan (*)	91,3	...
Frecuencia de uso (*)		
Menos de 1 mes	8,9	
de 1 a 3 meses	37,2	
De 3 a 6 meses	43,9	
6 meses o más	8,5	
No sabe/No contesta	1,4	

Fuente: INE, *Encuesta de hogares y medio ambiente, 2008.*

El consumo energético se incrementa en función del número de electrodomésticos y aparatos eléctricos. Prácticamente todos los hogares cuentan con frigorífico y lavadora, frente al 43,5 por 100 que posee lavavajillas o un 21,6 por 100 con secadora independiente. Sin embargo, aproximadamente la mitad de los que disponen de lavadora, lavavajillas y secadora acceden a programas de media carga o económicos, y la mayoría (79,1 por 100) utiliza temperaturas bajas (menos de 40ºC). La proporción de viviendas que disponen de electrodomésticos eficientes (con calificación energética A, A+ o A++) es menor[102], quizás por el grado de desconocimiento sobre este tipo electrodomésticos, pues aunque en ocho de cada diez viviendas se considera la eficiencia energética un factor bastante o muy importante a la hora de comprar nuevos productos, aproximadamente el 35 por 100 manifiesta no conocer su calificación.

Eficiencia energética

Finalmente, aunque la disponibilidad de algún aparato audiovisual es universal, sólo el 41,5 por 100 de los hogares suele utilizar la opción *stand by* (opción que deja el piloto rojo encendido en los aparatos eléctricos).

Los recursos hídricos actúan como factor limitador del desarrollo al condicionar la localización de actividades en el territorio, cuestión que puede verse agravada ante eventuales catástrofes naturales como sequías, inundaciones, incendios o degradación costera. Dos aspectos son de especial relevancia en el análisis de este recurso: la evolución del precio del agua destinada a uso doméstico, y la población atendida por sistemas de depuración de aguas residuales.

El agua

102. Frigoríficos (37 por 100), lavadoras (38,5), secadoras (41,3), lavavajillas (47,3) y hornos (24,3).

Respecto al primero, el consumo ascendió en 2007 a 157 l/hab./día, alcanzándose el mayor valor en Cantabria (189 l/hab./día) y el menor en el País Vasco (125 l/hab./día). El valor unitario del recurso (cociente entre el importe de las tasas por suministro más tasas/cánones de saneamiento de aguas residuales y el volumen de agua distribuida para consumo), alcanzó en 2007 los 1,29 €/m³ (0,75 €/m³ destinados a suministro y el resto a saneamiento), lo que representa un evidente aumento respecto al precio de 2005 (1,02 €/m²), y cuyos valores oscilaron entre los 1,95 €/m³ de Murcia y los 0,72 €/m³ de Galicia[103]. Hay que recordar que en España el suministro domiciliario de agua es competencia de los ayuntamientos, que otorgan las concesiones del servicio a empresas públicas, privadas o mixtas, estableciéndose los derechos y obligaciones de usuarios y empresas mediante ordenanzas municipales o acuerdos reguladores de las concesiones (a excepción del Reglamento de Suministro domiciliario de agua de Andalucía), lo que supone una dispersión de tratamiento que cuestiona la garantía de requisitos mínimos de calidad del servicio y provoca sistemas dispares de facturación en el territorio nacional.

En relación a los sistemas de depuración, y en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, la Unión Europea ha solicitado a los Estados miembros que prevean su recogida y tratamiento. España aprobó en 1995 el Plan nacional de saneamiento y depuración, cuya aplicación ha supuesto que la población cubierta por sistemas de depuración pasara del 41 por 100 al 78 por 100 entre 1995 y 2007, si bien no ha podido completarse aún debido a la fuerte inversión destinada a grandes y medianos núcleos urbanos, a los que se dio prioridad, quedando pendiente la depuración correspondiente a núcleos inferiores a 15.000 habitantes.

Los primeros análisis realizados con ocasión de la aplicación de la Directiva Marco del Agua en España[104], identificaron unas tres mil masas de agua superficial (aproximadamente un 78 por 100 del total) en riesgo de incumplimiento, por lo que la Administración española impulsó en 2004 una nueva política según los criterios y normas europeos, el Programa para desarrollar actuaciones para gestión y utilización del agua (Programa AGUA), que apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible con la participación activa de todos los ciudadanos.

Por último, cabe señalar que en 2009 fue aprobada la norma encargada de la regulación y protección de las aguas subterráneas, escasamente reguladas por el ordenamiento jurídico español hasta el momento, trasponiendo la correspondiente Directiva europea[105].

103. INE, *Encuesta sobre el Suministro y Saneamiento del Agua*, 2007 (nota de prensa de 17 de julio de 2009).

104. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

105. Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. Se incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2006/118/C, así como los apartados 2.3, 2.4 y 2.5 del anexo V de la Directiva 2000/60/CE, relativos al estado químico de las aguas subterráneas, objeto de las disposiciones contenidas en el artículo 92 ter del texto refundido de la Ley de Aguas y en el artículo 32 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Los resultados de la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente muestran que la mayoría de los hogares españoles ha adoptado alguna medida para el ahorro de agua[106] (96,9 por 100), y siete de cada diez viviendas poseen algún dispositivo para reducir su consumo (por ejemplo, el 65,6 por 100 dispone de grifo monomando o termostático, el 34 por 100 de limitador de descarga de la cisterna y el 17 por 100 de otras alternativas), disponibilidad que aumenta conforme lo hace la renta de hogares.

Por otro lado, la Ley 19/2009, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios (disposición adicional 2.ª) establece que las Administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, deberán adoptar medidas que garanticen la eficiencia hídrica de los edificios[107], que serán vinculantes para nuevos edificios y redes públicas y privadas, y cuya incorporación se realizará gradualmente en los edificios y redes ya existentes.

Biodiversidad y huella ecológica

En relación a la preservación de la biodiversidad, aspecto en el que España destaca por su elevado número de taxones (80.000 especies de fauna y flora sobre las 142.000 del territorio europeo, lo que supone que cerca del 50 por 100 de las especies europeas están representadas en territorio español) y endemismos (especies que sólo existen en una determinada región), la proporción de lugares protegidos alcanzaba en 2008 el 96 por 100 respecto al total de los designados en la Directiva Hábitats.

Sin embargo, el 14,2 por 100 de las especies catalogadas en España están amenazadas, siendo este registro muy representativo para mamíferos y aves, frente a las plantas vasculares (helechos, hierbas, árboles y arbustos), con mayor número de especies pero menos conocidas —Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Tres indicadores dan idea del denominado metabolismo ambiental de la economía, es decir, la demanda de recursos medioambientales por parte de la actividad económica de los países, en relación a la capacidad de producirlos, en términos de superficie terrestre y marítima consumida o productiva (hectáreas globales por habitante —hag—): la huella ecológica, que cuantifica la demanda total de recursos naturales utilizados por la sociedad en un determinado momento y la capacidad del medio natural para absorber los deshechos producidos; la "biocapacidad", que mide la capacidad productiva de la naturaleza, y el déficit o reserva ecológica, diferencia entre las anteriores. Según los últimos datos disponibles a 2005[108], Finlandia y Suecia serían los países europeos con una mayor capacidad productiva; sin embargo la práctica mayoría de los Estados miembros, España entre ellos, presenta déficit ecológico, es decir, un consumo de recursos mucho más elevado que la capacidad de regenerarlos.

106. Reciclan el agua, descongelan la comida con antelación, llenan los senos del fregadero, llenan el lavavajillas y/o lavadora, disminuyen el caudal de los grifos, o disponen de papelera en el aseo.

107. Estas medidas incluirán la incorporación de mecanismos o dispositivos reguladores de caudal, que permitan la elección de diferentes tipos de suministro y la aplicación de diferentes tipos de tarificación.

108. *Informe Planeta Vivo 2008* (World Wild Foundation).

En España la huella ecológica, que ha experimentado un aumento del 19 por 100 desde 1995, alcanzó en 2005 las 6,3 hag, mientras la biocapacidad o productividad biológica estimada supuso unas 2,4 hag, evidenciándose un claro déficit ecológico, que ese año representaba un valor próximo a las 4 hag/hab.

Estos resultados trasladan la insostenibilidad de las economías actuales, que están provocando un agotamiento generalizado de los recursos cuyas repercusiones directas e inmediatas continúan siendo ignoradas por los mercados e infravaloradas en las tomas de decisión de las políticas sectoriales. Una de las razones estriba en que los indicadores que tratan de relacionar variables económicas e impactos ambientales derivados de la actividad productiva no expresan claramente su interdepedencia, si bien algunos permiten analizar el grado de desacoplamiento o disociación entre crecimiento económico y degradación ambiental, como las cuentas de flujo físico sobre las emisiones GEI a la atmósfera y sobre el consumo de materiales, o las cuentas monetarias sobre la protección, los gastos y los impuestos medioambientales[109].

Como se ha señalado, el grado de concienciación ciudadana evoluciona positiva aunque lentamente, lo que quizás se corresponda con un nivel de difusión de las cuestiones medioambientales relativamente bajo en relación con la media europea (el 45 por 100 de los españoles se considera muy o bastante informado, frente al 55 por 100 en UE-27). Respecto a los ámbitos más representativos de estas nuevas actitudes, los encuestados españoles priorizan "reducir el consumo de energía en el hogar" (49 por 100) o "separar los residuos para su reciclaje" (48 por 100), frente a "usar el transporte público en lugar del coche privado" (42 por 100) y, sobre todo, a "sustituir su coche por uno más eficiente energéticamente, incluso si es más pequeño o más caro" (14 por 100) o "comprar más productos locales, evitando los productos que proceden de muy lejos" (9 por 100)[110]. En el entorno empresarial, el número de organizaciones que han implementado sistemas voluntarios de gestión medioambiental ha experimentado un fuerte incremento entre 1997 y 2007, superando el último año las 3.900 empresas en UE-27, representando las españolas el 23,16 por 100 (segunda proporción más elevada detrás de Alemania)[111].

Compromiso social

4.2. REPERCUSIONES SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La alteración climática tiene ya efectos tangibles sobre el medio físico, que suponen la degradación de determinados recursos naturales y ecosistemas, y comprometen la disponibilidad y calidad de recursos indispensables para la vida, como el agua dulce, provocando pérdidas sistemáticas en algunos sectores económicos.

109. J. E. Stiglitz; A. Sen y J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,* 2009.

110. V. Pérez Díaz y J. C. Rodríguez, *Actitudes y comportamientos de los españoles ante la movilidad y el medio ambiente* (Universidad Complutense de Madrid, julio de 2008), basado en Eurobarómetro 295, 2007.

111. Eurostat, *Indicadores de Medio Ambiente*.

4.2.1. Las emisiones GEI. Análisis de su evolución

La ralentización del crecimiento económico registrado en los últimos años como consecuencia de la crisis financiera internacional, junto a las iniciativas promovidas desde el Gobierno español para mitigar los efectos y favorecer la adaptación al cambio climático, han tenido un impacto positivo en las emisiones de CO_2, que en 2008 se redujeron un 7,7 por 100 respecto a 2007 (gráfico III-17).

Según el Inventario Nacional de GEI, el descenso de emisiones registrado se atribuye en mayor medida al cambio en la composición del *mix* energético (disminución del carbón y aumento de gas natural en procesos de ciclo combinado) para la producción de electricidad y calor, pero también a la reducción de la fracción de combustibles fósiles en los transportes por carretera y al descenso en las aportaciones de fertilizantes nitrogenados a los cultivos (reducción de N_2O). La caída de emisiones procedentes de procesos de combustión tanto en la fabricación de cemento como en el sector industrial, se relaciona con un descenso de los niveles de actividad, al igual que ocurre en el sector de cerámica estructural, que ha reducido su demanda, o en las emisiones procedentes del ganado ovino, cuyo número de efectivos ha caído considerablemente (gráfico III-18).

Descenso en las emisiones GEI

En el caso de la combustión por refino de petróleo, la reducción de emisiones obedece a una modificación en el peso relativo de los combustibles utilizados, y un descenso de las emisiones fugitivas (gases liberados a la atmósfera de forma imprevista o deliberada en actividades antropogénicas, particularmente en la producción, procesamiento, almacenamiento, transformación y uso de combustibles).

GRÁFICO III-17. EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2008
(Porcentaje respecto a 1990)

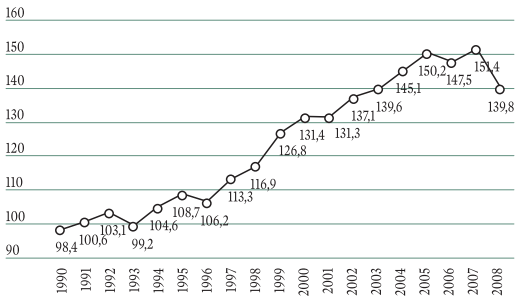
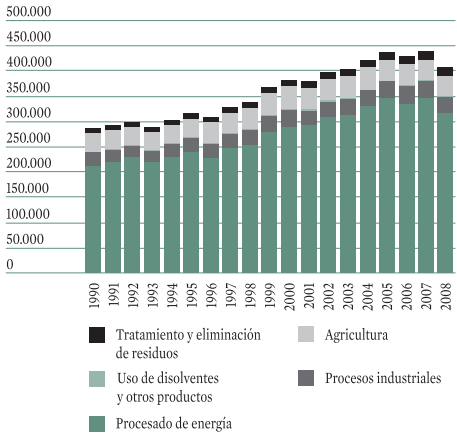


GRÁFICO III-18. EMISIONES GEI POR GRUPO DE ACTIVIDAD
(Kton. CO_2 eq)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Inventario de gases de efecto invernadero de España 1990-2008* (sumario edición 2010).

Por el contrario, las emisiones originadas en las operaciones de tratamiento de residuos en vertederos controlados han aumentado, debido fundamentalmente al incremento de la generación de residuos, cuyo efecto supera la reducción conseguida gracias a técnicas de captación de gases.

Modificaciones normativas al comercio de derechos de emisión

Entre las recientes modificaciones normativas al régimen de comercio de derechos de emisión, destacan las incorporadas por la Ley 5/2009, de 29 de junio, en relación a la revisión de dicho régimen (disposición adicional 2ª), al establecer un ajuste del volumen total de derechos de emisión como consecuencia de la incorporación de nuevas actividades emisoras, así como la obligación de notificación para los sectores de inminente incorporación (operadores de aviación y titulares de plantas industriales de producción de aluminio, amoniaco, ácido nítrico, etc.). La CE, por su parte, ha expresado la necesidad de reducir la cantidad de derechos de emisión a escala comunitaria, calculada desde la mitad del periodo 2008-2012, mediante una disminución anual del 1,74 por 100 de los derechos expedidos por los Estados miembros conforme a las decisiones de la Comisión relativas a los Planes nacionales de asignación para ese periodo. Así, el régimen comunitario contribuirá a cumplir el compromiso europeo de reducción global de las emisiones en al menos un 20 por 100 hasta 2020[112].

4.2.2. Impacto sobre los recursos naturales: mecanismos de adaptación

La pérdida de biodiversidad y desaparición de especies manifestada en los últimos años, cuya importancia intrínseca y en relación a los servicios que los sistemas naturales prestan para el desarrollo de las sociedades y economías hacen que se trate de una cuestión prioritaria, no han bastado para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas, en vigor desde 1993 y ratificado por la mayor parte de los países integrantes de la Organización, por lo que 2010 ha sido propuesto por la ONU como Año Internacional de la Diversidad Biológica. Además, pese al compromiso de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 alcanzado en el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001), la Unión Europea ha decidido retrasar una década su objetivo ante la falta de instrumentos, la incompleta aplicación de normas sobre los espacios protegidos y la escasa integración de estos criterios en otras políticas.

Sin olvidar los efectos derivados de la presión antrópica sobre los sistemas naturales por causas relacionadas con el uso intensivo de los recursos o la destrucción directa e indirecta de los hábitats, hay pruebas científicas de que el cambio climático

112. Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

puede estar detrás, o al menos acelerar, estos procesos[113]. Entre los factores asociados al cambio climático que provocan impactos sobre los hábitats y especies naturales destacan el aumento térmico, la modificación de los patrones de precipitación, la elevación del nivel del mar, o la intensificación de fenómenos meteorológicos extremos.

Dichos cambios afectan en mayor o menor medida aspectos como la época reproductora y migración de especies animales, la distribución y tamaño de sus poblaciones, intensificando la frecuencia de plagas y la incidencia de enfermedades. Por otro lado, la fragmentación de los ecosistemas podría incrementar la desaparición o desplazamiento de algunas especies y su reemplazo por otras; es el caso de los humedales costeros, para los que se prevé la pérdida del 20 por 100 de las especies de aquí hasta 2080 como consecuencia de la elevación del nivel del mar. En todo caso, su efecto dependerá de la vulnerabilidad de los distintos ecosistemas y especies: las más sensibles, como endemismos de alta montaña, insulares o costeros (manglares, humedales costeros y arrecifes coralinos), de rangos climáticos estrechos, sufrirán un efecto mayor que aquellas con rangos climáticos más amplios, mecanismos de dispersión de largo alcance y poblaciones de gran tamaño, cuyo riesgo de extinción es menor.

Si bien una década en términos de modificación de patrones climáticos o biológicos es un periodo de tiempo escasamente representativo, el crecimiento de las emisiones de gases con efecto invernadero registrado en los últimos diez años parece ir asociado al comportamiento de algunos factores climáticos, registrándose un aumento de la temperatura anual media[114] y un cambio en el patrón de las precipitaciones. Al tiempo, la biodiversidad medida en términos de la producción de madera y leña, o abundancia de aves comunes registraba una tendencia regresiva, mientras la cantidad de recursos hídricos naturales, en intima relación con las precipitaciones, se reducía durante ese periodo, y la superficie forestal incendiada manifestaba una tendencia creciente hasta 2005 (gráfico III-19).

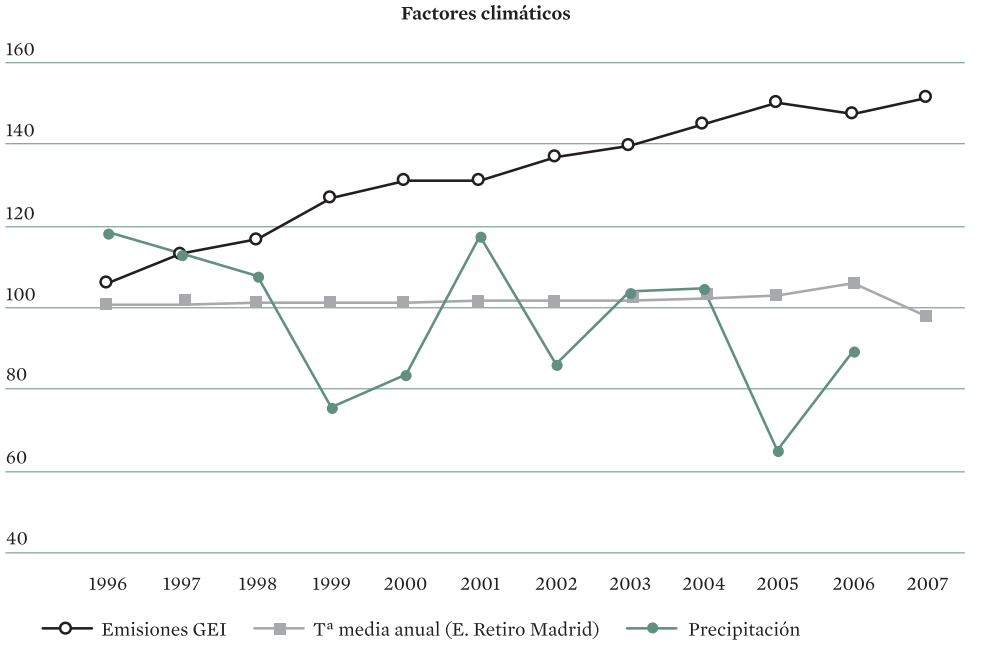
Los informes elaborados por el Panel Internacional del Cambio Climático (IPCC), aseguran que el Mediterráneo —y de forma acusada la Península Ibérica— será una de las zonas más castigadas. La adaptación a los cambios previstos implica conocer el clima local, evaluar el impacto en cada actividad y establecer medidas de adaptación. En 2006 el gobierno español aprobó un Plan nacional de adaptación al cambio climático que contiene el diseño de escenarios climáticos para el siglo XXI, así como una evaluación de la vulnerabilidad y posibilidades de adaptación de quince sectores y sistemas, proponiendo una serie de líneas de actuación en cada caso[115].

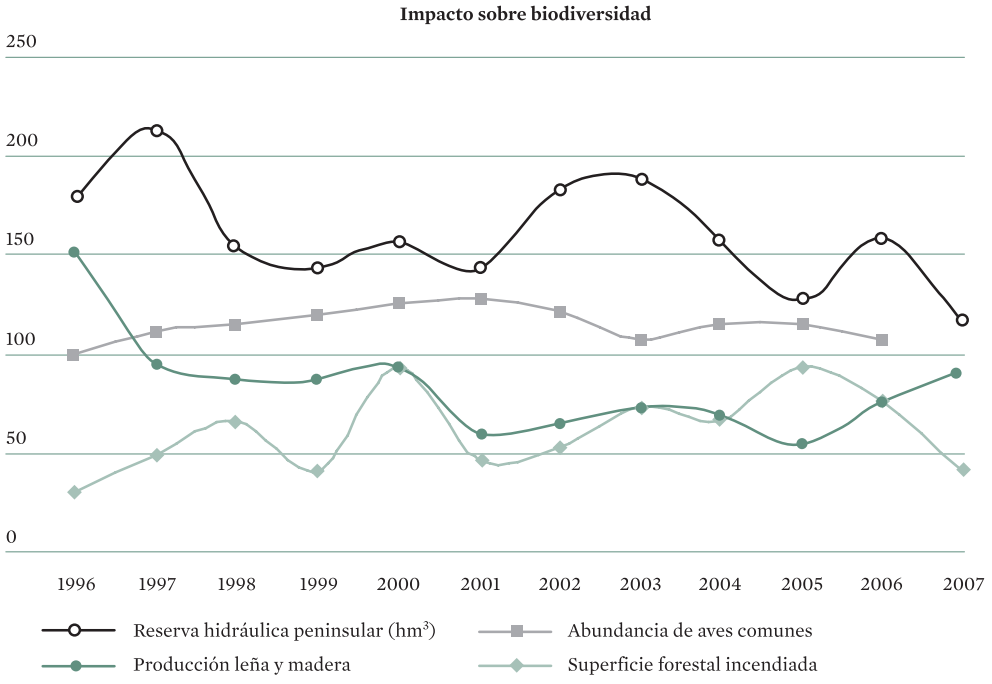
113. *Cambio Climático y Biodiversidad* (Documento Técnico V del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, IPPC, 2002).

114. Según los datos de European Climate Assessment & Dataset, designado como Centro climático regional para la Organización Meteorológica Mundial (Región IV), el aumento térmico registrado en España entre 1990 y 2009 ha sido de 0,42ºC (medición recogida en la estación de Retiro, Madrid).

115. Estos sectores y sistemas son: biodiversidad, recursos hídricos, bosques, sector agrícola, zonas costeras, caza y pesca continental, zonas de montaña, suelo, pesca y ecosistemas marinos, transporte, salud humana, industria y energía, turismo, finanzas-seguros, urbanismo y construcción (Plan nacional de adaptación al cambio climático, 2006).

GRÁFICO III-19. EVOLUCIÓN DE FACTORES CLIMÁTICOS Y BIODIVERSIDAD EN ESPAÑA, 1996-2007
(En porcentajes respecto a 1990)





Fuente: elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico 2008 (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), y Proyecto European Climate Assestment and Dataset.

El Primer Informe de Seguimiento, de 2008, únicamente recoge la situación para tres de los quince sectores propuestos, concretamente recursos hídricos, biodiversidad y zonas costeras, señalándose entre sus conclusiones los aún escasos avances alcanzados, como el establecimiento de condiciones de referencia para los estudios de impacto, el de estrategias para la comunicación y difusión de los resultados, o la realización de diagnósticos preliminares.

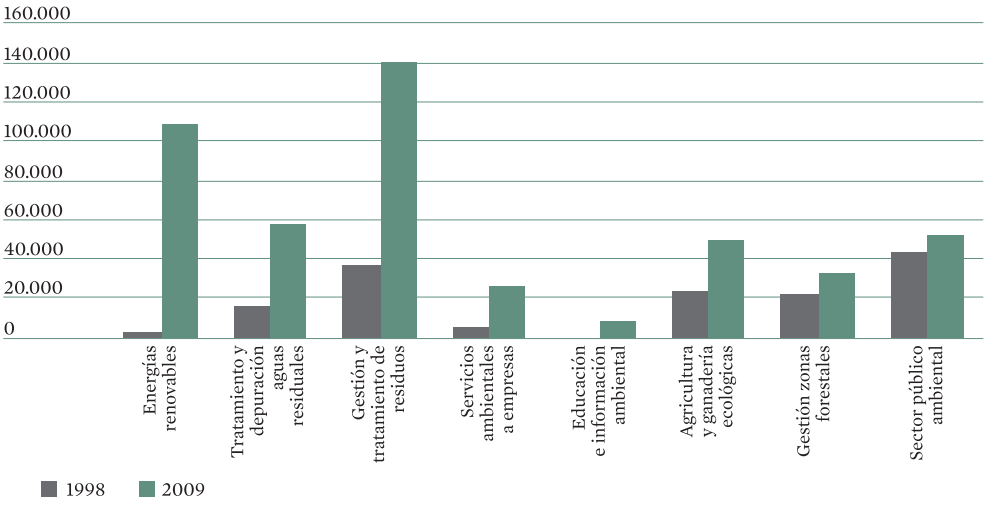
4.3. Retos y oportunidades de un desarrollo local sostenible en España

El giro hacia formas de producción y consumo sostenibles, planteado en respuesta a la situación de crisis internacional tanto económica y social como medioambiental, supone una apuesta por nuevos modelos más respetuosos con el entorno, que implican nuevas oportunidades de empleo y crecimiento económico.

Una breve referencia al denominado "empleo verde" en España, permite comprobar su evolución, que ha pasado de representar el 1,12 por 100 de la población ocupada en 1998 al 2,81 por 100 en 2009 (con un total de casi 531.000 trabajadores), siendo este crecimiento especialmente significativo en el sector de las energías renovables, donde la población ocupada se ha multiplicado por más de treinta[116] (gráfico III-20).

Actualmente la mayor generación de este tipo de empleo se produce en el sector de gestión de residuos, seguido de la producción de energías renovables, el tratamiento y

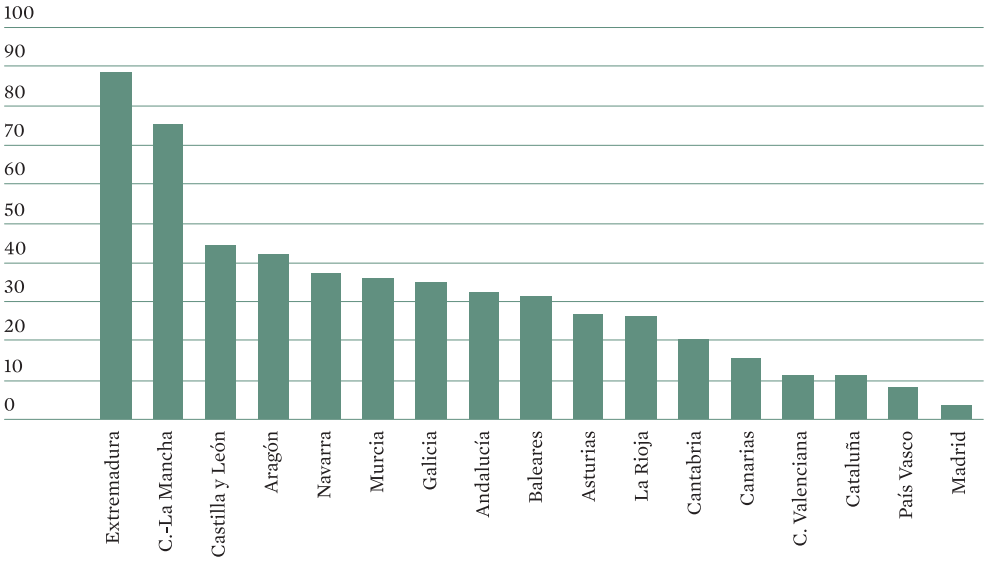
GRÁFICO III-20. EMPLEO VERDE EN ESPAÑA, 1998-2009
(Ocupados en cada sector de actividad)



Fuente: *Informe Empleo Verde en una economía sostenible* (OSE, 2010).

116. Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Informe empleo verde en una economía sostenible*, 2010.

GRÁFICO III-21. RURALIDAD EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2006
(Porcentaje de poblaciones y municipios rurales)



La definición utilizada por el Informe de OSE se basa en el criterio de OCDE, según el cual un municipio es rural cuando su densidad de población es inferior a 150 hab./km². Sin embargo, en la Ley 45/2007 se define como "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²".
Fuente: Observatorio de Sostenibilidad en España, *Sosteniblidad local. Una aproximación urbana y rural.*

depuración de aguas residuales, el sector público, y la agricultura y ganadería ecológicas. La gestión forestal, los servicios ambientales a empresas, el empleo ambiental en industria y servicios, o el subsector de I+D+i ambiental ocupan entre el 4 y el 5 por 100 de los empleos verdes, mientras otros como la gestión de espacios naturales o la educación ambiental están aún escasamente representados.

4.3.1. El medio rural: alternativas a los sectores tradicionales

Entre las oportunidades de crecimiento sostenible, el desarrollo rural aparece cada vez mas asociado a la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.

La población española ha experimentado un crecimiento de casi el 40 por 100 desde mediados del pasado siglo, y de más del 14 por 100 desde 1991, evolucionando hacia una clara concentración en grandes ciudades, ya que en 2008 el 67 por 100 habitaba en núcleos de más de 20.000 habitantes, mientras la evolución de los pequeños ha sido hacia la reducción, como ha ocurrido con los considerados rurales (especialmente los inferiores a 100 habitantes, que representaban en 2008 un exigüo 0,13 por 100 de la población total, mientras los núcleos cuya población oscila entre 100 y 500

habitantes experimentaron cierto crecimiento, alcanzando ese año el 1,48 por 100 de la población). Así, el 13 por 100 del territorio español está actualmente ocupado por zonas urbanas (donde confluyen el 47 por 100 de la población, el 48 por 100 del empleo y el 50 por 100 del valor añadido bruto [VAB]), repartiéndose el resto entre zonas rurales intermedias (42 por 100 del territorio), y otras predominantemente rurales (45 por 100 del territorio, donde se ubica el 13 por 100 de la población).

El medio rural español, caracterizado por su heterogeneidad, afronta una serie de problemas como la deficiencia de infraestructuras, equipamientos y servicios; el escaso desarrollo de los sectores secundario y terciario; el limitado acceso a tecnologías de la información y comunicación, o la tendencia al envejecimiento[117]. A ello se añaden las presiones urbanísticas o de crecimiento industrial en zonas desarrolladas y próximas a grandes urbes, o los problemas asociados al abandono de cultivos y núcleos de población, como la erosión o la mayor incidencia de incendios forestales, en aquellas con menor nivel de desarrollo.

No obstante, también vislumbra algunas oportunidades, como se refleja en la normativa reciente. Así, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, persigue "la mejora socioeconómica de su población y el acceso a unos servicios públicos y de calidad", siendo uno de sus empeños la conservación de la naturaleza y la gestión de los recursos naturales; se configura en esta norma el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), que propone un modelo de desarrollo rural basado en los tres pilares de la sostenibilidad: económico, social y medioambiental. Por otra parte, su revitalización es uno de los objetivos de la EEDS (2007), que destaca entre sus mayores amenazas la crisis de los sectores productivos tradicionales y la escasez de los recursos necesarios para la mejora de las condiciones de vida.

Las alternativas a sectores agroganaderos en retroceso responden, por un lado, a la necesidad de adaptación a las nuevas exigencias medioambientales de la producción primaria, y por otro a la aparición de mercados de creciente demanda, como la ganadería y agricultura ecológicas[118].

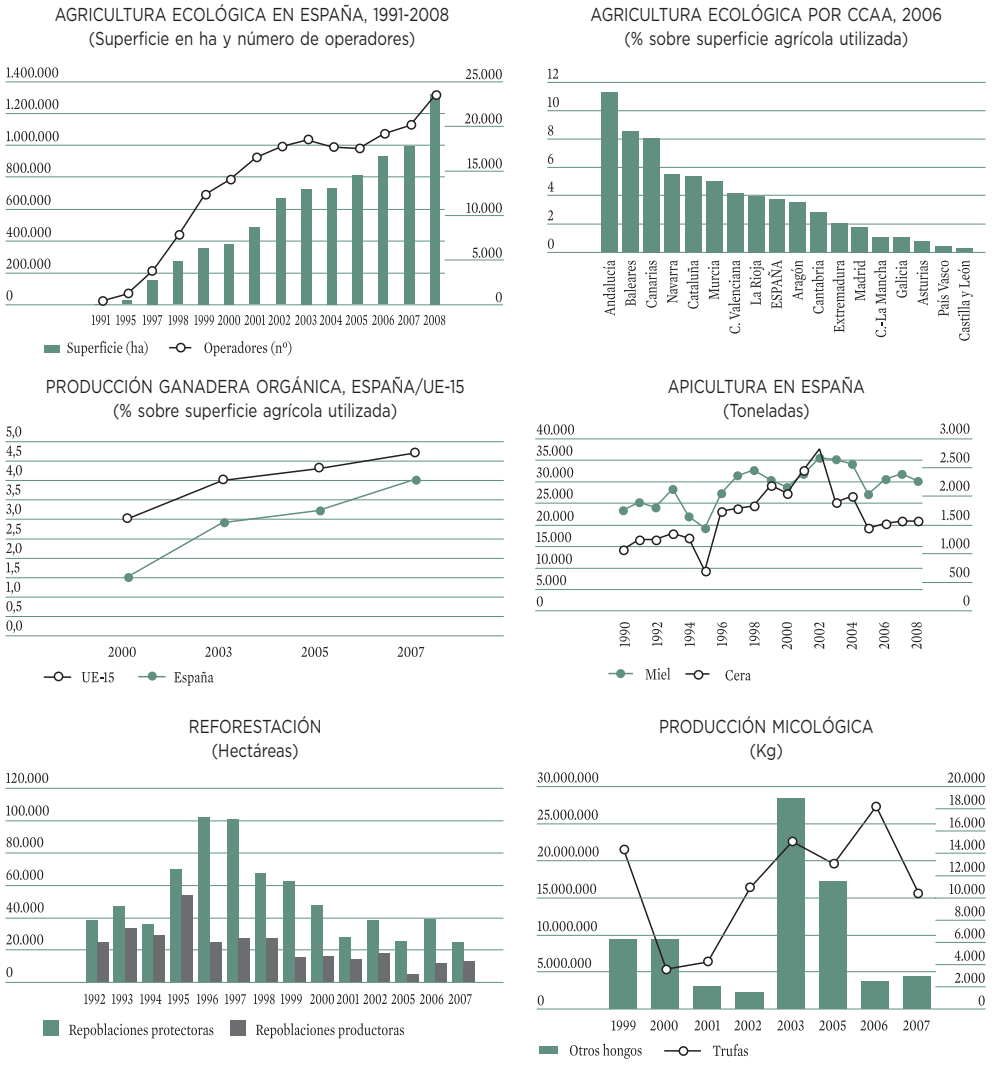
Esta producción, que comenzó a finales de los años ochenta, se ve favorecida tanto por la climatología española como por los sistemas basados en la cría y explotación ganadera de razas autóctonas en régimen extensivo. Su evolución ha sido rápida, pasando de las 4.235 hectáreas en 1991 a más de un millón en 2008 (1.317.752 ha), y registrándose la mayor extensión respecto a la superficie agrícola útil (SAU) en las comunidades autónomas de Andalucía y Baleares. La ocupación mayoritaria corresponde a pastos,

117. Véase en esta Memoria, capítulo I.3.2.1 sobre el sector primario en España.

118. La agricultura ecológica en España está regulada desde 1989, año de aprobación del Reglamento sobre la Denominación Genérica "Agricultura ecológica", de aplicación hasta la entrada en vigor del Reglamento (CEE) 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. A partir del 1 de enero de 2009 el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos es la norma que regula la agricultura ecológica.

praderas y forrajes (660.000 ha), seguida de los bosques y recolección silvestre (188.000 ha), cultivos de cereales y leguminosas (131.000 ha), y olivar (101.000 ha). Otra de las opciones de evolución favorable en España es la apicultura, que en 2008 alcanzó las 30.361 toneladas de miel y 1.500 toneladas de cera, experimentando un crecimiento del 22,7 y 31,8 por 100 respecto a 1990 (gráfico III-22).

GRÁFICO III-22. PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ESPAÑA



La agricultura y ganadería ecológica definen un sistema agroganadero cuyo objetivo es la obtención de alimentos de máxima calidad, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra, mediante la utilización óptima de los recursos naturales, excluyendo el uso de productos químicos de síntesis y procurando un desarrollo sostenible.
Repoblaciones protectoras: orientadas a la defensa de embalses, riberas y vegas, la lucha contra la erosión, la fijación de dunas y en general la conservación y mejora del medio ambiente. Repoblaciones productoras: orientadas fundamentalmente a la producción de madera y otros productos forestales (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino).
Fuentes: Eurostat, *Anuario Estadístico 2008*; Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Hechos y Cifras de la Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España*; *Anuario de Estadistica Forestal* 2007.

El valor atribuido al sector forestal no se ciñe exclusivamente al económico derivado de sus aprovechamientos (extracción de madera, corcho, industria de transformación de productos forestales), sino que cada vez adquiere mayor importancia socioambiental por su repercusión cultural, lúdica y de preservación del entorno natural; la superficie forestal española asciende a 27.648.149 hectáreas censadas en 2007 (el 51,93 por 100 del territorio), y se prevé incrementarla en 61.300 hectáreas hasta 2012 mediante la plantación de 45 millones de árboles[119]. En buena parte, esta riqueza se mantiene gracias a operaciones de reforestación, que desde 1992 han recuperado más de 100.000 hectáreas, entre las destinadas a la protección del entorno y a la producción. El Plan Forestal Español (2002-2032), regula el sector basándose en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes y contribución a la cohesión social y ecológica, y entre sus objetivos se incluye el impulso de la gestión sostenible de los montes españoles mediante el fomento de la ordenación y la selvicultura[120]. Los datos correspondientes a 2007 indican que sólo el 14 por 100 de la superficie forestal española está sujeta a ordenación (casi el 73 por 100 es de titularidad privada, y de ella sólo el 6 por 100 está ordenado, mientras la ordenación de titularidad pública se eleva al 27 por 100), la mayor parte correspondiente a Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia.

Entre las producciones que dependen de una adecuada gestión de los montes españoles destacan la micológica, que en 2007 alcanzó casi las 44.000 toneladas de hongos, o el aprovechamiento cinegético, que ese año originó el 46 por 100 de los ingresos totales procedentes de este entorno. Pero también es fundamental el uso recreativo y paisajístico, cuyo valor ha ganado importancia en los últimos años, tanto en cuanto a percepción social como a la repercusión económica derivada del uso adecuado de estos espacios naturales, a los que se ha ido dotando de equipamientos lúdicos y educativos.

4.3.2. Hacia un turismo sostenible

Como alternativa al modelo de turismo convencional, basado en una utilización mayoritaria de los destinos "sol y playa" y la estacionalización de una fuerte demanda concentrada en los periodos vacacionales, que ha contribuido a la intensificación de la expansión urbanística y ejercido una excesiva presión sobre determinados entornos naturales, surge el denominado "turismo rural", con una gran variedad de destinos litorales e interiores, menos masificado, de mayor calidad, y cuyo atractivo se distribuye a lo largo de todo el año.

119. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Anuario Estadístico 2008*.

120. Según la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, (artículo 3, apartados 2 y 3): "Los montes públicos y privados deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente. Estarán exentos de la obligación establecida en el párrafo anterior los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las comunidades autónomas de acuerdo con las características de su territorio forestal".

Se trata de una de las opciones más demandadas para la reactivación económica de zonas deprimidas, cuya actividad ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años ofreciendo nuevas oportunidades de empleo, diversificando la economía local y mejorando tanto el nivel de vida como la conservación del patrimonio natural y cultural. Su garantía de éxito pasa por optimizar algunos aspectos, como la escasez de empresas locales, la cualificación técnica en este sector, los efectos derivados de la posible afluencia masiva de turistas sobre la población local, o los precios del suelo.

Tradicionalmente la relación entre espacios naturales protegidos (ENP) y medio rural no ha sido sencilla, pues siendo en el ámbito rural donde se enmarca la mayoría de los ENP, los instrumentos de gestión no han abordado, o lo han hecho de forma insuficiente, los procesos de desarrollo socioeconómico de estas zonas, derivando sustancialmente a la protección medioambiental. Sin embargo a partir de 1992 se han comenzado a apreciar síntomas de acercamiento entre los objetivos de ambos, sentándose las bases del desarrollo sostenible del medio rural[121].

Entre las iniciativas políticas que actualmente fomentan el aprovechamiento del entorno en beneficio de las economías rurales hay que mencionar la Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos (CETS), instrumento voluntario orientado a la coordinación entre gestores de los espacios naturales protegidos y las empresas que ponen en marcha actividades de promoción turística en estos enclaves. De los 58 espacios naturales protegidos acreditados mediante la Carta Europea de Turismo Sostenible (entre parques nacionales y naturales), 21 se encuentran en España. El Convenio firmado entre la Secretaría de Estado de Turismo y Europarc-España (sección española de la organización paneuropea dedicada a la conservación de la naturaleza)[122], impulsará la creación del Club de Ecoturismo de Turespaña en espacios protegidos acreditados con la CETS, promoviendo nuevos destinos turísticos donde la protección del entorno y las oportunidades de desarrollo local están estrechamente vinculadas.

Por otro lado destaca la Red española de reservas de la biosfera (creada en 1970 por la UNESCO), que incluye 38 territorios de elevado valor natural, y cuyos paisajes son el resultado de los usos tradicionales del sector primario y la producción artesanal, conformando destinos turísticos alternativos.

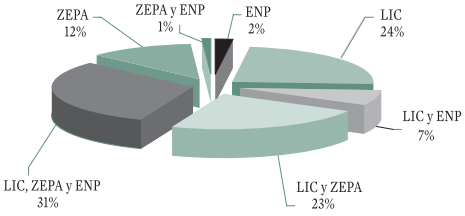
Para optimizar el aprovechamiento de los espacios naturales protegidos, debe asegurarse su preservación fomentando un adecuado uso público del mismo, lo que implica la planificación de estos enclaves mediante su delimitación geográfica, la tipificación de actividades y grado de frecuentación, la canalización de afluencia de visitantes y control de su actividad, y la información facilitada a los usuarios respecto al espacio y sus valores.

121. Declaración "Por un paisaje rural vivo", Conferencia europea de desarrollo rural, Cork (Irlanda) 7 a 9 de noviembre de 1996.

122. Convenio firmado en mayo de 2009 en el marco del Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2007).

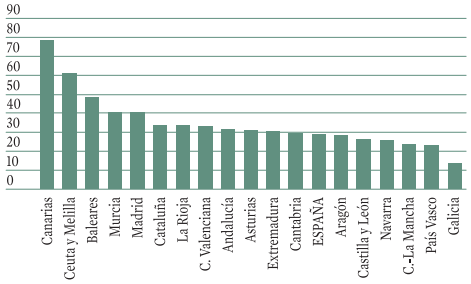
GRÁFICO III-23. TURISMO EN ZONAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA

RED NATURA Y RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA, 2008



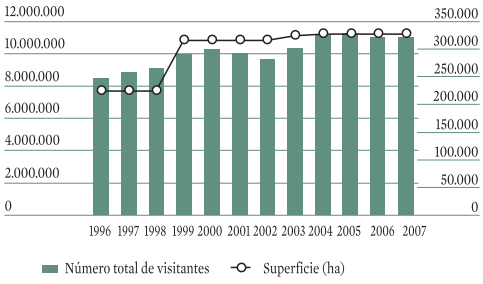
Total superficie protegida: 14.600.559 ha (28,8 por 100 de superficie España)

SUPERFICIE PROTEGIDA POR CCAA, 2007
(En % respecto superficie total)

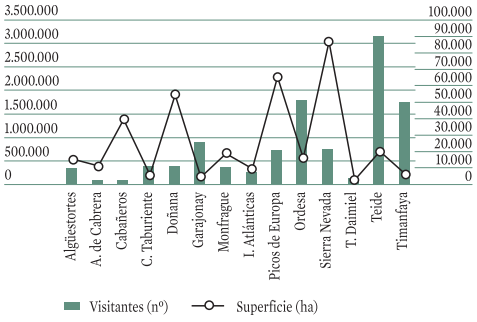


LIC: Lugar de importancia comunitaria ZEPA: Zona de especial importancia para las aves.
ENP: Espacio Natural Protegido.

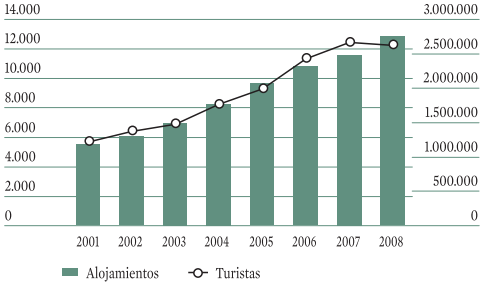
VISITANTES A LOS PARQUES NACIONALES, 1996-2007



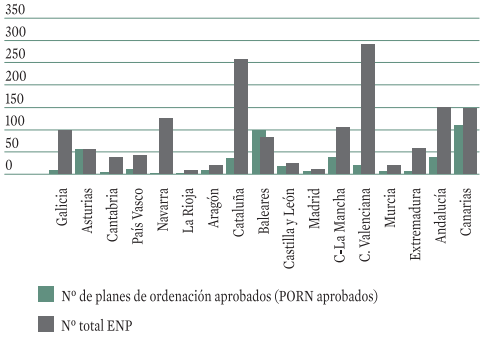
VISITANTES A LOS PARQUES NACIONALES, 2007



ALOJAMIENTOS Y TURISTAS EN DESTINOS DE TURISMO RURAL, 2001-2008



PLANES DE ORDENACIÓN Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR CCAA, 2007 (Número)



Fuentes: Banco Público de Indicadores Ambientales y *Anuario Estadístico Agricultura 2008,* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad, incluye entre sus principios rectores "la utilización ordenada de los recursos", estableciendo como instrumento de gestión los Planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), y los

Planes rectores de uso y gestión (PRUG), que deberán servir para "identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación".

Los datos estadísticos muestran cómo la afluencia de turistas en destinos rurales ha ido en aumento en los últimos años, así como el número de visitantes a una de estas figuras de protección, los parques nacionales, que representan el 5,6 por 100 del total de la superficie protegida en España. La normativa establece otras muchas categorías de ENP (parques naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, etc.), susceptibles de ordenación y muchos de ellos aún pendientes de incluir en estos planes (gráfico III-23), imprescindibles para su adecuado uso, aprovechamiento y puesta en valor, especialmente en el caso de los parques naturales o regionales, de gran extensión y que con frecuencia incluyen núcleos de población (a diferencia de los parques nacionales). Su importancia, además, reside en que otros instrumentos de planificación, como la ordenación urbanística o el desarrollo de actividades sectoriales, deben acogerse a lo establecido en los PORN y PRUG, que priorizan el uso sostenible de estos espacios.

5. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

El ciclo económico puede tener un notable impacto sobre las pautas de consumo, con un importante aumento del gasto en periodos de crecimiento, especialmente visible en la compra de productos duraderos y de lujo. Al mismo tiempo, el consumo alimenta el crecimiento y la integración económica; no en vano, es lugar común su consideración como uno de los motores del progreso económico. En cambio, en épocas de recesión la reducción de los ingresos y el empeoramiento de las expectativas suelen conducir a limitaciones en el consumo, posponiéndose las compras importantes y evitándose la compra de algunos bienes y servicios superfluos.

En este sentido, los datos sobre confianza de los consumidores en la Unión Europea en 2008 ponían de relieve una importante caída del valor de ese indicador (–13,6 por 100), siendo drástica en algunos países como Grecia, Hungría y Portugal (en torno a –49 por 100). Ello sin duda ha conducido a una reducción del consumo en el mercado interior que se hará visible en los datos de Eurostat en los próximos años. Entretanto, los datos sobre el comportamiento de los consumidores en España (INE) han sacado ya a la luz los importantes efectos de la problemática situación económica sobre esta dimensión de la calidad de vida.

Al mismo tiempo, el nivel de desacuerdo de los consumidores y usuarios con algunos de los productos y servicios adquiridos en el mercado siguió poniéndose de manifiesto en el aumento de las consultas y reclamaciones registradas por las organizaciones de consumo. A este respecto, en 2009 destacó el conflicto creado a raíz del cierre empresarial de varias compañías aéreas, cuya suspensión de actividad en

el contexto de la crisis económica sacó a la luz la falta de protección de los usuarios ante situaciones como esa y la necesidad de que las normas que establecen las responsabilidades de dichas compañías contemplen el supuesto de usuarios que no han llegado a recibir un servicio pagado.

5.1. CRISIS ECONÓMICA Y PAUTAS DE CONSUMO

La Encuesta de Presupuestos Familiares, instrumento fundamental para el análisis del consumo en España, fue objeto de algunos cambios en su metodología hace ahora tres años. A la ampliación de la muestra y la reducción del número de consultas a cada hogar seleccionado se unía el cambio de periodicidad de la encuesta, que pasó a ser anual. Por este motivo los resultados se ofrecen con algo más de retraso, de modo que en este momento no se dispone de la información de 2009. Sin embargo, los resultados de 2008, es decir, los correspondientes al primer momento de la crisis económica, que el INE hizo públicos en diciembre de 2009, constituyen un buen material para esbozar el panorama doméstico de la crisis.

De acuerdo con esos datos, 2008 fue un año de profundos reajustes en el consumo; los hogares tuvieron que reconsiderar sus prioridades de gasto y orientar de nuevo el destino de buena parte de sus recursos económicos para enfrentarse a un entorno económico que inspiraba escasa confianza[123] —el índice de confianza de los consumidores se situó en los valores más pobres de las últimas décadas— y, en muchos casos, para ajustar el consumo a situaciones de reducción de los ingresos. El balance de esa situación está bien representado en el valor que alcanzó la tasa de variación del consumo, un 4,1 por 100 negativo, que contrasta con el crecimiento del 1,8 por 100 del ejercicio anterior. Esta reducción global del consumo es el resultado de los ajustes realizados en las diferentes partidas de gasto. Así, la mayor parte de ellas vieron disminuir la cantidad de recursos dedicados en años anteriores —todas, excepto las correspondientes a la salud, las comunicaciones y los gastos corrientes de la vivienda—, pero algunas decrecieron de forma más llamativa.

Importante reducción del consumo de las familias

En general, los gastos que con mayor frecuencia requieren endeudamiento fueron los que más acusaron la situación, por la actitud de precaución de las familias y por las nuevas condiciones que las entidades financieras pusieron para la consecución de préstamos. Por ello, los gastos relacionados con el equipamiento de las viviendas, incluyendo el mobiliario y la conservación, por un lado, y los transportes, que incluye la compra de automóviles, por otro, se redujeron en más de un 10 por 100 cada una. Si estos gastos se postergaron fundamentalmente a causa de la necesaria implicación de unos recursos futuros inciertos, otros sufrieron reajuste como consecuencia de una nueva asignación de importancia. Ese sería el caso de los gastos de hostelería, en los

123. Véase Memoria CES 2008.

GRÁFICO III-24. TASAS DE VARIACIÓN DEL CONSUMO DE LOS HOGARES POR PARTIDAS DE GASTO, 2007-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

que las comidas y cenas en restaurantes y bares y otras consumiciones en pubs, etc., tienen su principal componente. El capítulo de la ropa y el calzado constituye otro de los elementos de ajuste en situaciones de empeoramiento de las expectativas económicas; ello explica la reducción en casi un 8 por 100 del gasto en prendas de vestir en un solo año. En menor medida, la alimentación (–3,3 por 100) y la partida rubricada como ocio, espectáculos y cultura sirvieron también para ajustar los presupuestos de las familias durante el año. En el primer caso, los hogares prescindieron sobre todo de lo más superfluo en términos de alimentación, descendiendo principalmente la compra de dulces, aunque también se resintió el consumo de pescado y verduras. En el segundo (–4,1), el reajuste se hizo básicamente a costa de los servicios culturales, los periódicos y los juegos de azar.

Estos cambios puntuales en el consumo de las familias dieron como resultado una ligera transformación en la estructura del gasto, modificando la tendencia evolutiva de los últimos años. Así, de los 29.797 euros que cada hogar destinó al consumo, la mayor

CUADRO III-12. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES

	2006		2007		2008	
Grupos de gasto	**Gasto en euros**	**%**	**Gasto en euros**	**%**	**Gasto en euros**	**%**
Total	**30.561,61**	**100,00**	**31.079,15**	**100,00**	**29.797,03**	**100,00**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	4.393,31	14,38	4.376,70	14,08	4.230,72	14,20
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	562,88	1,84	562,37	1,81	554,68	1,86
Artículos de vestir y calzado	2.090,39	6,84	2.084,77	6,71	1.924,91	6,46
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	7.582,13	24,81	7.870,66	25,32	7.969,45	26,75
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	1.812,56	5,93	1.769,01	5,69	1.583,10	5,31
Salud	902,11	2,95	957,26	3,08	1.019,75	3,42
Transportes	4.503,84	14,74	4.504,32	14,49	4.034,04	13,54
Comunicaciones	866,74	2,84	923,05	2,97	960,86	3,22
Ocio, espectáculos y cultura	2.116,78	6,93	2.263,03	7,28	2.169,68	7,28
Enseñanza	277,65	0,91	277,44	0,89	270,90	0,91
Hoteles, cafés y restaurantes	3.027,39	9,91	3.105,43	9,99	2.796,15	9,38
Otros bienes y servicios	2.425,82	7,94	2.385,11	7,67	2.282,80	7,66

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

parte (26,7 por 100) se dedicó, como es habitual, a la vivienda, aunque en ese año el porcentaje creció más que en los periodos anteriores. Otra partida de gran importancia en los presupuestos anuales de las familias es la constituida por los transportes, que suele tener un peso en la estructura del gasto parecido a la partida de la alimentación. Con un 13,5 por 100 del gasto en consumo, éste capítulo redujo, en cambio, su participación en más de un punto, lo que se debió casi exclusivamente a la reducción en la compra de automóviles. El resto de las rúbricas sufrió pequeños ajustes, si bien de menor importancia que los dos anteriores.

Mayor impacto de la crisis en el consumo de las familias inmigrantes

En términos de consumo no es lo mismo pertenecer a una familia española que estar adscrito a una extranjera, y aún menos en tiempos difíciles. Tal como se desprende de los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares, los hogares cuyo sustentador principal es de nacionalidad extranjera dedicaron como término medio al consumo 27.499 euros, lo que supone un 84 por 100 de lo gastado por las familias españolas. La mayor parte de esa diferencia se debe a un consumo menos cuantioso en las partidas de la vivienda, la alimentación, el mobiliario, la hostelería y la salud, por ese orden, que suman más de tres mil euros de los cinco mil que separan a un colectivo de otro.

En cuanto a la estructura, el consumo es bastante similar, pues los precios de mercado y las necesidades vitales son las mismas para todos. Sin embargo, existen diferencias en otras necesidades y prioridades concretas (mayor ahorro, envío de dinero a sus países de origen) que hacen que el esquema particular de cada colectivo exhiba diferencias, si bien no muy acusadas. Así, las partidas de la alimentación, el mobiliario y

CUADRO III-13. GASTO Y ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA SEGÚN NACIONALIDAD, 2008

	Total		Española		Extranjera		Otro caso	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%
Total	**31.953,24**	**100**	**32.515,26**	**100**	**27.499,09**	**100**	**30.372,32**	**100**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	4.647,39	14,54	4.753,57	14,62	3.821,92	13,9	4.194,19	13,81
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	616,64	1,93	614,67	1,89	632,86	2,3	616,46	2,03
Artículos de vestir y calzado	1.958,10	6,13	1.979,77	6,09	1.774,74	6,45	2.009,12	6,61
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	8.706,67	27,25	8.867,12	27,27	7.472,71	27,17	7.891,99	25,98
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación	1.661,75	5,2	1.748,98	5,38	996,64	3,62	1.162,82	3,83
Salud	1.023,71	3,2	1.067,66	3,28	687,62	2,5	782,01	2,57
Transportes	4.363,21	13,65	4.382,47	13,48	4.164,36	15,14	4.755,74	15,66
Comunicaciones	970,80	3,04	937,35	2,88	1.211,45	4,41	1.301,01	4,28
Ocio, espectáculos y cultura	2.200,99	6,89	2.219,87	6,83	2.058,38	7,49	2.079,96	6,85
Enseñanza	294,86	0,92	304,36	0,94	220,94	0,8	255,29	0,84
Hoteles, cafés y restaurantes	3.068,74	9,6	3.122,61	9,6	2.633,48	9,58	2.997,62	9,87
Otros bienes y servicios	2.440,37	7,64	2.516,83	7,74	1.823,99	6,63	2.326,12	7,66

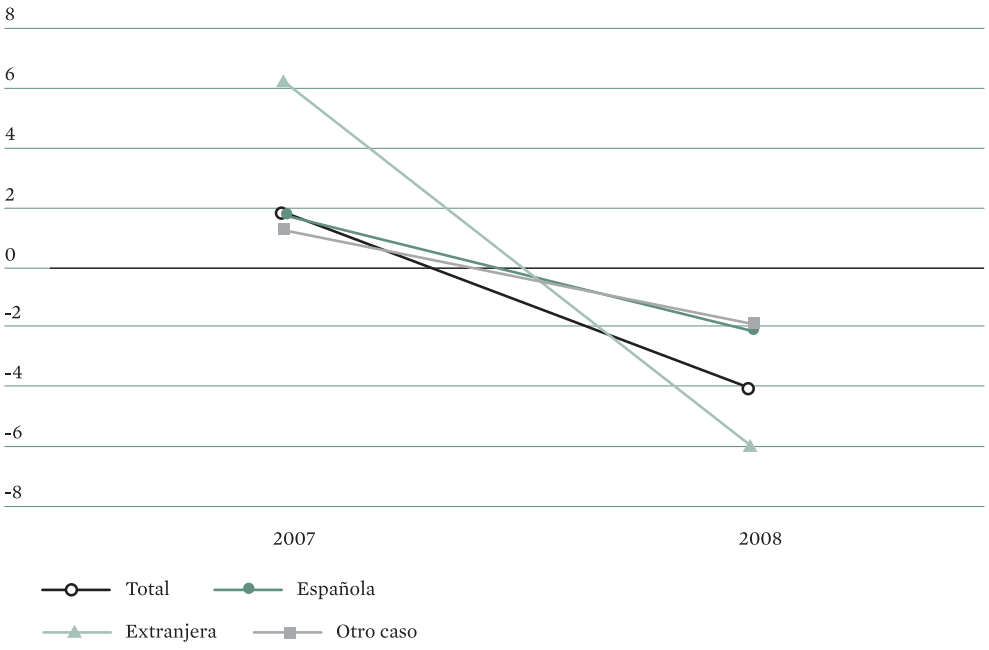
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

equipamiento del hogar y la salud tienen un peso algo inferior en la estructura de consumo de las familias extranjeras. En lo que concierne a las dos primeras es evidente que el mercado ofrece posibilidades de gasto muy dispares, y en cuanto a la segunda, la diferencia está marcada por los seguros médicos privados que contrata buena parte la población nacional a diferencia de la extranjera.

Por otro lado, destaca el mayor peso de los transportes y las comunicaciones en la estructura del consumo de los hogares de nacionalidad extranjera. En el caso de los primeros, el importante desembolso que supone la compra de vehículos hace que dicho desembolso se vea reflejado con mayor contraste en un volumen de gasto total inferior. En cuanto a las segundas, la diferencia debe de estar marcada por el uso de la telefonía para realizar llamadas fuera del territorio nacional con cierta frecuencia.

El inicio de la crisis económica afectó de forma distinta a las familias españolas y extranjeras, de modo que éstas últimas sufrieron más profundamente sus consecuencias limitando en mayor medida el gasto de cada hogar. Así, los datos de la encuesta muestran cómo mientras el consumo medio de las familias con nacionalidad española se redujo en un 2 por 100, el realizado por las familias con otras nacionalidades cayó en un 6 por 100 entre 2007 y 2008, lo que sitúa a éstas últimas en una posición protagonista en el descenso global del consumo en ese periodo. Y más aún si tiene en cuenta que durante el ejercicio anterior la tasa de variación del consumo de ese colectivo había registrado un importante crecimiento (6 por 100), muy superior al que mostró la población española (1,7 por 100).

GRÁFICO III-25. TASAS DE VARIACIÓN DEL CONSUMO EN ESPAÑA (POBLACIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA)



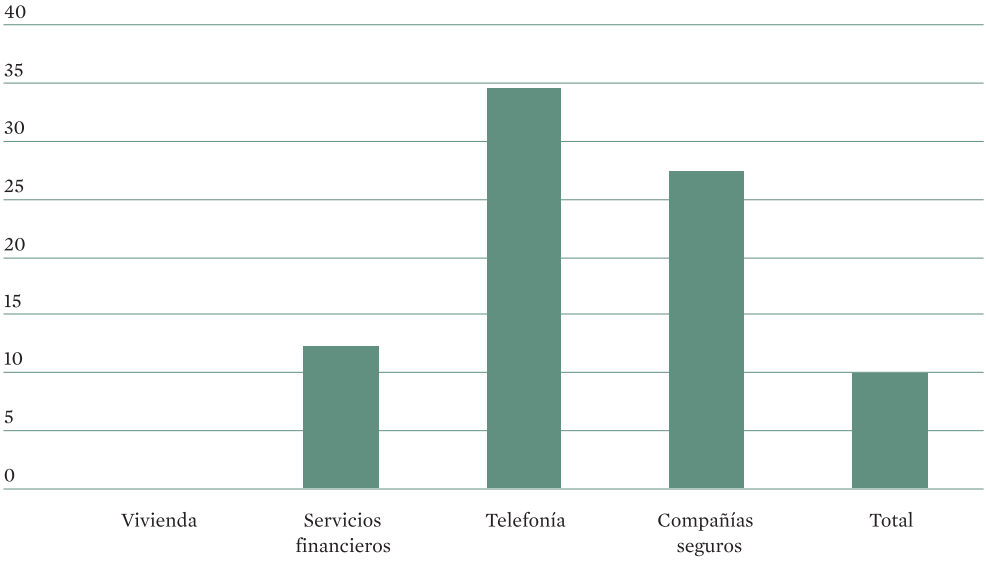
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

Incremento del volumen de las consultas y reclamaciones y nueva distribución

La actividad asesora y el servicio de gestión de reclamaciones de las asociaciones de consumidores, que saca a la luz las dimensiones del desacuerdo de los consumidores y usuarios con los productos y servicios adquiridos en el mercado, está sujeta al surgimiento de problemas puntuales en dicho mercado que provocan un mayor volumen de actividad en relación con un sector económico determinado. Así, por ejemplo, en el año 2006 aumentó de manera considerable el número de consultas y reclamaciones en el sector de los servicios financieros motivado por la estafa de las sociedad Forum Filatélico y Afinsa. Sin embargo, a pesar de incrementos como éste, la estructura sectorial de las quejas de los consumidores muestra cierta estabilidad, siendo los sectores más polémicos el de la vivienda, las comunicaciones electrónicas, los servicios financieros y las compañías de seguros.

Además, el incremento del número total de las quejas es por sí mismo un indicador interesante, ya que revela el avance de la cultura del consumo, en tanto que pone de manifiesto el mayor conocimiento que los consumidores tienen de sus derechos, así como su actitud activa ante la posible vulneración de dichos derechos, lo que, en gran medida, responde al esfuerzo de las propias asociaciones. En 2009 las consultas y

GRÁFICO III-26. EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE CONSULTAS Y RECLAMACIONES EN LOS PRINCIPALES SECTORES
(Tasas de variación sobre 2008)



Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional, 2009.*

reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 1.383.276 (casi cuatro mil al día), de acuerdo con los registros enviados al Consejo de Consumidores y Usuarios. Desde 2008 la demanda de servicios de asesoramiento y reclamaciones en las organizaciones ha aumentado en un 9,8 por 100, mientras que datos del último decenio ponen de manifiesto un incremento del 64 por 100.

En cuanto a la distribución de la actividad, el mayor volumen corresponde al sector de los servicios telefónicos, cuyo avance ha sido paralelo al incremento de la presencia del servicio en los hogares españoles[124]. A pesar de los intentos de mejorar la regulación de este y otros servicios de tracto sucesivo o continuado[125], que desde hace tiempo son objeto de controversia en el ámbito del consumo, no se ha conseguido mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios, medido en términos de evolución de las quejas. Muy al contrario, el sector de la telefonía ha ido escalando posiciones en la distribución hasta situarse en el primer puesto con un 15 por 100 del total y un incremento en el último ejercicio del 34,5 por 100. Se sitúa así por delante de la vivienda,

124. Según datos del Observatorio nacional de las telecomunicaciones, en la actualidad hay en España 52,5 millones de líneas de telefonía móvil, alcanzando una tasa de penetración del 112 por 100.

125. Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2009

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Otros sectores	35,9	41,1	40,5	29,5	43,0	36,7	39,1	41,4	33,4	39,9	42,0
Vivienda	20,2	17,0	18,1	20,1	17,2	19,6	17,4	14,4	15,5	11,4	10,0
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9	18,6	12,6	10,4	10,3
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2	12,1	17,4	12,7	15,0
Compañías seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1	2,5	3,5	4,6	5,1
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6	1,2	2,1	1,1	0,9
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3	2,0	1,9	1,3	1,5	1,5	1,5
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0	2,8	2,8	1,5	2,9	2,2	2,3
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0	1,7	1,8	1,0	1,8	5,0	3,3
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,3	1,6	1,3	1,3	1,8	1,4
Seguros automóvil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7	2,4	1,0	0,5	0,6	1,4	1,4
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4	1,8	3,4	2,6	2,2
Agencias viajes	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4	2,0	1,8	1,6	2,5	1,8	1,9
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3	0,6	0,9	0,3	0,3	0,5	0,7

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional, 2009.*

que tradicionalmente acumulaba el mayor número de quejas, y de los servicios financieros. En el caso concreto de la vivienda, los datos de evolución muestran una clara tendencia al estancamiento desde 2005, mientras que los servicios financieros presentan una evolución irregular, con fuertes incrementos y algunas caídas.

Aunque el balance presentado por el Instituto Nacional del Consumo no ofrece información al respecto, cabe añadir que en los últimos años está cobrando un notable auge la modalidad colectiva en la presentación de las reclamaciones, que hacen que dichas acciones cobren mayor eficacia y agilidad cuando se trata de resolver conflictos que tienen que ver con perjuicios causados a una colectividad. Así, problemas recientes como los de Fórum Filatélico y Afinsa, Opening, algunos servicios de telefonía con prefijos, las compañías eléctricas, o algunas compañías aéreas, gestionados principalmente de manera colectiva, están dando lugar a un cambio en el patrón de presentación de las reclamaciones de consumo, con un creciente peso de la modalidad colectiva.

5.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

En 2009 vieron la luz dos importantes normas encaminadas a mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en España.

Tal como se subrayaba en el informe sobre los nuevos modelos de consumo del CES, en los últimos años se ha acelerado el recurso a la financiación ajena de los hogares, dado que el notable crecimiento de la inversión en vivienda no se ha visto acompañado de un aumento en la tasa de ahorro de las familias. Es decir, se ha mantenido la propensión al consumo y, por ende, al ahorro, con mayores niveles de inversión, lo que ha resultado en crecientes niveles de endeudamiento de los hogares. En los últimos años los hogares han venido cubriendo esta necesidad de financiación recurriendo a productos crediticios de muy diversa naturaleza incluyendo los hipotecarios, personales o al consumo, entre otros. Por su parte, las entidades financieras han desarrollado diversos productos para responder a la creciente demanda de préstamos, entre ellos destacan los denominados intermediarios financieros, y más concretamente las empresas dedicadas a la reunificación y al aplazamiento de créditos, cuya aparición respondía a la necesidad derivada de las dificultades financieras que atravesaban ya algunos hogares.

Nueva regulación del crédito

En teoría, la unificación consiste en hipotecar la vivienda o renegociar el crédito hipotecario para poder hacer frente a otras deudas. La cancelación de varias deudas, en general créditos al consumo y préstamos personales, y su transformación en un crédito hipotecario permitiría ahorrar en intereses puesto que los tipos de las hipotecas eran considerablemente inferiores a los del resto de productos crediticios. Así, los consumidores se enfrentarían sólo a una cuota mensual, inferior a la suma de todas las anteriores. El atractivo de estos productos generó una gran demanda sin tener en cuenta sus

riesgos, ya que la protección de los consumidores frente a estos productos era escasa[126]. Urgía, pues, la regulación de la actividad en este entorno.

En este sentido, la nueva ley[127] se aprobó con el objetivo de proteger a los consumidores en la contratación de dos tipos de productos: los créditos hipotecarios concedidos por empresas que no pertenecen a la categoría de entidades de crédito, sin supervisión del Banco de España y los créditos de agrupación o reunificación de deudas. La norma excluye a las entidades de crédito que ya se hallan sometidas a las normas de crédito y son supervisadas por el Banco de España, se limita por tanto a las empresas que no son entidades de crédito, regulando sus obligaciones de transparencia. Para ello precisa la información precontractual que debe ofrecerse al cliente, incluyendo las condiciones generales de contratación de forma gratuita, principales características de los contratos y del precio total que debe pagar el consumidor, contando las comisiones, cargas y gastos. Por otro lado, la norma exige que las tarifas se recojan en un texto que las empresas deben remitir al registro antes de su aplicación.

A finales de año se aprobó otra nueva y esperada Ley que regula algunas prácticas abusivas de las empresas, incluido el llamado *spam telefónico*. La Ley 29/2009 por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, cuyo anteproyecto fue sometido al juicio del CES[128], incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/29 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. Igualmente se incorpora en este Anteproyecto de Ley la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

Nueva regulación de la competencia desleal y la publicidad

La nueva norma regula por primera vez las prácticas comerciales agresivas y tipifica las prácticas comerciales engañosas, que contengan información falsa o que puedan inducir a error a los destinatarios, como en el caso de la asistencia postventa o el tratamiento de las reclamaciones. También se considera desleal y agresivo todo comportamiento que pueda mermar de manera significativa, mediante acoso, coacción, fuerza o influencia indebida, la libertad de elección o conducta de los consumidores en relación al bien o servicio que se ofrece.

126. Informe CES 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*.

127. Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

128. Dictamen CES 1/2008, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Para ello, la norma introduce modificaciones en cuatro leyes generales: defensa de los consumidores y usuarios, competencia desleal, publicidad y ordenación del comercio minorista. Se establece así un régimen jurídico unitario para todos los actos de engaño y para las prácticas agresivas y se exige el mismo nivel de corrección con independencia de que los destinatarios de las actividades comerciales sean consumidores o empresarios.

6. Salud y sistema sanitario

El escenario de crisis ha alimentado el debate sobre la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y la necesidad de contener el gasto sanitario sin perder de vista los desafíos de la calidad, la equidad y la cohesión. En este sentido, mientras continuaban los trabajos para alcanzar un Pacto de Estado en Sanidad, ya entrado el año 2010 el Consejo Interterritorial del SNS aprobó el documento de consenso "Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del sistema nacional de salud" que, situándose en el actual escenario de crisis económica y menor disponibilidad de recursos, aborda una serie de actuaciones orientadas a mantener la sostenibilidad de la calidad, de la innovación en infraestructuras y en tecnología y hacer viable la respuesta al incremento y envejecimiento de la población y a las nuevas necesidades sanitarias, todo ello bajo la premisa de que es necesario garantizar que los recursos disponibles se utilicen de la manera más racional y eficiente.

El sistema sanitario tuvo que hacer frente a otra crisis cuya naturaleza lo convirtió en actor principal, poniendo a prueba algunas de sus capacidades más cuestionadas. En efecto, la aparición de los primeros casos de gripe A en España poco después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) alertara sobre su presencia en otros países, llevó a las autoridades sanitarias a poner en marcha mecanismos de coordinación con el fin de arbitrar medidas y seguir unas directrices comunes para enfrentar una situación calificada por entonces de pandémica. Y ello en un escenario de incertidumbre que llevó a aplicar el principio de precaución adoptando medidas preventivas no ajenas a la controversia. En todo caso, al margen del alcance y la gravedad de la enfermedad vírica, inferiores a las previsiones vertidas en los primeros momentos de la crisis, el SNS ha dado muestras de su capacidad de coordinación en situaciones de urgencia sanitaria, poniendo en primer plano la importancia de las políticas de salud pública.

Otras medidas con menor alcance mediático pero con indudable interés en el campo de la sanidad fueron la aprobación de la Estrategia en enfermedades raras del SNS, la Estrategia Nacional de EPOC (enfermedad pulmonar obstructiva crónica), o la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que extiende la facultad de prescripción a los enfermeros y podólogos.

Es probable que tampoco el propio estado de salud de los españoles se haya podido sustraer por completo a los efectos de la crisis económica. Aunque todavía no hay

datos concretos que reflejen la mayor incidencia de ciertas patologías graves en el actual contexto, económicamente adverso, los expertos señalan que la crisis es causante del incremento del riesgo cardiovascular, entre otros problemas de salud.

6.1. EQUIDAD EN SALUD Y EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS SANITARIOS

Entre los factores que determinan la calidad de la salud tienen un importante papel los propios servicios sanitarios, que tratan de evitar las muertes prematuras y la aparición de discapacidades. Sin embargo, otros factores relacionados con el nivel de vida y los estilos de vida son esenciales para los estados de salud de individuos y sociedades. En este sentido, el nivel socioeconómico se presenta como uno de los determinantes básicos y en relación con éste, los estilos de vida desplegados en función del estatus económico, educativo y social. A lo anterior habría que añadir otros factores del entorno que determinan la exposición a agentes nocivos y a circunstancias condicionantes de la calidad de la salud, que cabe subsumir en la categoría de los factores medioambientales. Por tanto, la atención a la salud a través de los servicios sanitarios es importante, pero también lo es el desarrollo de políticas de salud pública eficaces en el ámbito de la prevención y la educación, así como todas las actuaciones encaminadas a la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

Uno de los indicadores más expresivos de la evolución de los estados de salud, por condensar información acerca de los aspectos más relevantes de la propia salud y la atención sanitaria, es el referido a la esperanza de vida. Tal como muestran los datos del Ministerio de Sanidad y Política Social, el valor medio de este indicador ha mejorado en los últimos años en España. Así, el número de años que un español podía esperar vivir al nacer llegaba en 2007 a ochenta y uno, dos más que en el año 2001. Sin embargo, el dato medio oculta algunas desigualdades interterritoriales no poco significativas, que revelan una diferencia de casi tres años en la esperanza de vida entre las comunidades con el valor más positivo y las que tienen el resultado más bajo (Madrid y Navarra, 82,5 y Andalucía, 79,8 años). En el mismo sentido, la esperanza de vida libre de discapacidad y la expectativa de incapacidad (número probable de años con incapacidad), que llega como término medio a 8,5, es en algunas regiones muy inferior al que registran otras, siendo llamativa la diferencia entre La Rioja (5,8 años) y Murcia (10,2).

A pesar de la positiva valoración que los españoles hacen de su salud, el número y la proporción de enfermos crónicos se ha incrementado en los últimos años. La prevalencia de enfermedades crónicas o de evolución prolongada constituye una indicador clave, que pone de manifiesto, por un lado, la mala evolución experimentada en los últimos años y por otro, las importantes diferencias existentes entre las distintas comunidades autónomas. No obstante, no debe olvidarse que en las sociedades avanzadas la tendencia a la reducción de la mortalidad por la mejora de la atención médica y la orientación de los estilos de vida hacia pautas más saludables, avoca a una mayor cronificación de patologías que antes desencadenaban la muerte. Por lo tanto, la

CUADRO III-15. ESPERANZA DE VIDA, 2000-2007
(En años desde el nacimiento)

	2000			2007		
Comunidades autónomas	Esperanza de vida	EV libre de discapacidad	Expectiva de incapacidad	Esperanza de vida	EV libre de discapacidad	Expectiva de incapacidad
Total	79,4	70,7	8,7	81,1	72,6	8,5
Andalucía	78,3	67,9	10,4	79,8	70,6	9,2
Aragón	80,1	72,8	7,3	81,7	73,9	7,8
Asturias	79,2	71,1	8,1	80,4	72,5	7,9
Baleares	78,7	71,3	7,4	81,6	74,1	7,6
Canarias	77,7	70,4	7,3	80,4	72,5	7,9
Cantabria	79,8	71,1	8,7	81,1	74,8	6,3
Castilla-La Mancha	80,1	71,0	9,1	81,5	72,4	9,2
Castilla y León	80,8	70,7	10,1	82,1	73,1	9,0
Cataluña	79,1	70,7	8,4	81,6	74,3	7,3
C. Valenciana	78,8	70,9	7,9	80,6	71,1	9,5
Extremadura	79,0	70,0	9,0	80,6	71,1	9,5
Galicia	79,5	70,6	8,9	81,0	71,9	9,1
Madrid	80,4	73,1	7,3	82,5	74,0	8,5
Murcia	78,6	67,7	10,9	80,5	70,3	10,2
Navarra	80,7	72,8	7,9	82,5	75,0	7,5
País Vasco	79,9	72,8	7,1	81,6	73,9	7,8
La Rioja	80,5	75,1	5,4	81,8	76,0	5,8
Ceuta y Melilla	78,0	68,0	10,0	79,5	67,2	12,2

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Indicadores de salud 2009.*

mayor prevalencia de enfermedades crónicas no puede interpretarse sólo de forma negativa, aunque debe ocupar un lugar central en los objetivos de las políticas sanitarias.

Atendiendo a los datos recogidos en el cuadro, el mapa epidemiológico español presenta unos rasgos de marcadas diferencias regionales. La comunidad de Galicia muestra, de acuerdo con los indicadores seleccionados una situación más desfavorable que el resto, por cuanto que exhibe prevalencias más altas en tres de las cinco variables. Así, la prevalencia media de la hipertensión en el conjunto nacional es de un 20,7 por 100, Galicia supera este valor en cinco puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con el colesterol (21, 8 por 100 frente al 15, 8 por 100 nacional), y con el trastorno de la depresión (20 por 100 frente al 13,8 por 100). Dado que se trata de problemas y enfermedades con mayor presencia en el sector de la población más envejecido, la tasa de envejecimiento de Galicia, superior a la media en más de cinco puntos puede explicar en gran medida la fuerte presencia de los trastornos citados en esa comunidad. Por el contrario, las comunidades de Aragón y Cantabria presentan situaciones más favorables que la media en varios de los indicadores.

Por otro lado, la consolidación de ese nuevo patrón de enfermedad, con una mayor supervivencia general y muy especialmente de las patologías más prevalentes, se traduce en una mayor comorbilidad y discapacidad.

CUADRO III-16. PROBLEMAS O ENFERMEDADES CRÓNICAS O DE LARGA EVOLUCIÓN CON DIAGNÓSTICO, 2006
(En porcentaje sobre el total de población)

	Hipertensión	Diabetes	Colesterol	Tumores malignos	Depresión
Total	**20,7**	**6,2**	**15,9**	**2,5**	**13,8**
Andalucía	20,7	7,3	14,4	2,1	14,8
Aragón	20,4	5,3	15,4	3,2	10,7
Asturias	21,9	6,7	15,6	3,8	21,9
Baleares	17,9	5,5	13,7	3,1	17,9
Canarias	22,3	5,9	16,8	1,8	12,9
Cantabria	20,1	5,3	13,3	1,4	10,7
Castilla y León	21,3	6,9	15,7	3,1	10,7
Castilla-La Mancha	21,4	7,8	17,5	1,8	12,5
Cataluña	20,2	5,7	13,8	2,8	13,4
Comunidad Valenciana	19,0	6,5	15,4	1,9	13,3
Extremadura	24,5	8,8	18,6	3,3	14,7
Galicia	25,5	6,4	21,8	2,8	20,1
Madrid	19,2	4,4	16,9	2,1	11,9
Murcia	20,7	6,4	14,9	2,0	15,3
Navarra	19,5	5,8	16,5	2,4	13,7
País Vasco	22,2	5,4	18,4	4,7	12,7
La Rioja	15,1	4,2	8,6	1,4	4,4
Ceuta y Melilla	19,1	9,1	9,9	3,4	11,5

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

La utilización de los servicios sanitarios

En general, no se ha producido un incremento especialmente llamativo en la frecuentación media por habitante de los servicios sanitarios, lo que no impide que el conjunto de la actividad del sistema haya aumentado considerablemente por efecto de la evolución demográfica, especialmente debido al proceso de envejecimiento de la población y el aumento de esta última. Así, el número medio de consultas médicas por habitante se mantiene prácticamente invariable (8) desde los años noventa. (cuadro III-17). La utilización de los servicios hospitalarios, por su parte, se incrementó levemente, situándose en el 9 por 100, al tiempo que se registraba un ligero aumento del número medio de hospitalizaciones. Sin embargo, los servicios de urgencias han incrementado notablemente su actividad, pues, de acuerdo con los datos, la proporción de usuarios se duplicó en menos de quince años (14,5 por 100 en 1993 y 30,8 en 2006). Se trata de uno de los temas más controvertidos del SNS, indesligable de la cuestión de las listas de espera, sobre la que el Ministerio no ofrece los datos recogidos a través de la Encuesta Nacional de Salud (ENS).

CUADRO III-17. NÚMERO MEDIO DE CONSULTAS EN EL ÚLTIMO MES, 2006

	Médico de familia o pediatra		Especialista		Enfermería	
	Media	Desviación típica	Media	Desviación típica	Sí	No
Total	**1,2**	**1,1**	**0,5**	**1,1**	**4,5**	**95,5**
Andalucía	1,2	1,1	0,5	1,1	3,8	96,2
Aragón	1,2	1,4	0,6	1,4	4,4	95,6
Asturias	1,0	0,8	0,4	0,7	4,9	95,1
Baleares	1,1	0,9	0,5	0,8	4,8	95,2
Canarias	1,1	0,7	0,5	1,2	3,4	96,7
Cantabria	1,1	1,2	0,5	0,9	3,1	96,9
Castilla y León	1,1	0,9	0,4	0,8	2,7	97,3
Castilla-La Mancha	1,2	1,2	0,5	1,1	4,0	96,0
Cataluña	1,0	0,9	0,7	1,1	5,6	94,4
Comunidad Valenciana	1,2	1,2	0,6	0,9	3,9	96,1
Extremadura	1,4	1,7	0,3	0,7	6,6	93,4
Galicia	1,2	1,1	0,5	0,9	4,5	95,6
Madrid	1,1	1,2	0,6	1,1	4,8	95,2
Murcia	1,2	1,0	0,5	0,9	2,2	97,8
Navarra	1,1	1,3	0,5	1,2	9,1	90,9
País Vasco	1,0	0,9	0,5	0,7	7,8	92,2
La Rioja	1,2	1,1	0,6	1,9	1,4	98,6
Ceuta y Melilla	1,0	0,8	0,4	0,6	9,2	90,8

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

La utilización de los servicios sanitarios se presenta con frecuencia como un indicador de igualdad en salud, pero es ya aceptado de manera generalizada que la sola disponibilidad de las prestaciones sanitarias y su acceso universal no es una condición suficiente para acabar con las desigualdades en salud, toda vez que los condicionantes sociales previos, relacionados con la educación y los ingresos, orientan las conductas hacia pautas de vida más o menos saludables.

Sin embargo, se ha constatado también que la utilización de recursos médicos, en general, está relacionada con la oferta de tales recursos (camas hospitalarias, alta tecnología o recursos humanos). Por ello, no puede descartarse que en muchos casos las diferencias en los niveles de utilización de los servicios sanitarios respondan a una sobreutilización en circunstancias en las que los criterios de dotación de tales servicios no responden a la evidencia científica, sino a perspectivas políticas. Máxime, cuando las variaciones no responden a los patrones de morbimortalidad de cada zona geográfica (cuadro III-18).

El indicador de inaccesibilidad a la asistencia médica aporta información sobre la proporción de personas que habiendo necesitado atención no la han recibido por circunstancias tales como no poder ausentarse de su puesto de trabajo, no haber conseguido cita médica, no disponer de transporte, entre otras. Tal como se desprende del

CUADRO III-18. UTILIZACIÓN DE SERVICIOS HOSPITALARIOS EN EL ÚLTIMO AÑO, 2006

	Hospital			Hospital de Día			Urgencias
	Porcentaje	Media	Desviación Típica	Porcentaje	Media	Desviación Típica	Porcentaje
Total	**8,9**	**1,31**	**0,85**	**6,3**	**4,82**	**11,51**	**30,8**
Andalucía	7,8	1,32	0,82	4,8	4,51	8,90	32,1
Aragón	9,1	1,23	0,68	3,2	3,71	3,14	26,6
Asturias	8,0	1,28	0,77	3,9	3,33	3,87	27,6
Baleares	9,9	1,32	0,69	4,5	6,85	9,84	34,8
Canarias	8,9	1,32	0,76	4,5	11,02	33,08	33,6
Cantabria	9,9	1,32	0,87	3,4	2,93	3,30	28,3
Castilla y León	8,8	1,20	0,69	4,8	10,61	20,25	26,2
Castilla-La Mancha	7,6	1,26	0,75	6,1	3,31	3,77	27,5
Cataluña	10,2	1,34	0,81	8,8	5,36	9,49	33,4
Comunidad Valenciana	8,4	1,29	0,77	8,0	3,35	4,87	32,8
Extremadura	8,3	1,41	1,03	3,1	4,98	5,53	31,1
Galicia	10,4	1,27	0,67	5,7	9,37	15,84	33,7
Madrid	8,8	1,33	1,02	7,0	3,70	9,79	26,4
Murcia	9,2	1,38	0,96	6,1	2,57	2,13	32,8
Navarra	8,6	1,32	1,25	5,2	5,16	13,50	28,7
País Vasco	10,2	1,36	1,03	9,4	2,72	4,38	29,1
La Rioja	7,4	1,37	0,95	2,9	5,77	7,02	23,6
Ceuta y Melilla	11,8	1,24	0,54	2,7	1,11	0,31	38,4

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

cuadro III-19, existen diferencias nada despreciables entre unas y otras comunidades autónomas. Así, mientras en algunas comunidades como Cantabria, Extremadura y Andalucía el indicador ofrece valores residuales, inferiores al 3,6 por 100 del conjunto, otras como La Rioja, Valencia o Navarra presentan valores superiores. Es especialmente llamativo el caso de La Rioja, con un 15 por 100 de inaccesibilidad.

Otro dato relevante es el referido a la evolución de los modelos de cobertura sanitaria, que muestra un creciente peso de la sanidad privada. Así en trece años la proporción de habitantes con doble cobertura, pública y privada, se ha incrementado en ocho puntos porcentuales. A este hecho contribuyen diversos factores entre los que puede destacarse la saturación de los servicios públicos, el incremento de la renta media de los hogares y el aumento de la oferta. En lo que respecta al primero, las encuestas de salud vienen poniendo de manifiesto en los últimos años una creciente preocupación por las listas de espera en la sanidad pública, que desemboca en una peor valoración del SNS, aunque éste es valorado siempre de manera positiva. No obstante, esa preocupación tiende a reflejarse en un aumento de la preferencia por la opción privada de la atención sanitaria. Por otro lado, el incremento de la renta de las familias registrado desde la década anterior hace posible dedicar más recursos a la salud. Además, en las dos últimas décadas se ha registrado un nada despreciable incremento de la oferta de servicios sanitarios vinculados a las sociedades médicas.

CUADRO III-19. INACCESIBILIDAD A LA ASISTENCIA MÉDICA EN EL ÚLTIMO AÑO, 2006

	Sí	No
Total	3,6	96,4
Andalucía	2,0	98,0
Aragón	3,4	96,6
Asturias	1,9	98,1
Baleares	5,6	94,4
Canarias	3,4	96,6
Cantabria	1,5	98,5
Castilla y León	3,5	96,5
Castilla-La Mancha	2,1	97,9
Cataluña	3,9	96,1
Comunidad Valenciana	7,6	92,4
Extremadura	1,5	98,5
Galicia	5,5	94,5
Madrid	2,5	97,5
Murcia	2,5	97,5
Navarra	6,4	93,6
País Vasco	2,3	97,7
La Rioja	15,2	84,8
Ceuta y Melilla	6,1	93,9

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

No obstante, hay que recordar que los servicios más requeridos de la sanidad privada son los de atención especializada, destacando particularmente algunas ramas como la ginecología, la oftalmología, y sobre todo la odontología. Las causas de esta mayor utilización de la medicina privada en determinadas especialidades puede encontrarse en los problemas de coordinación entre los distintos niveles asistenciales de la sanidad pública, traducidos en dificultades de acceso por tiempos de espera excesivos así como, en algunos casos, como la atención bucodental para adultos, en la escasa cobertura de algunos de los servicios más requeridos.

Los estilos de vida y las condiciones ambientales

Los estilos de vida adoptados en la vida cotidiana están estrechamente relacionados con los niveles de salud. Son conductas aprendidas a través de la socialización y tienen significado social vinculado a la pertenencia de grupo. En este sentido, dependen fuertemente del estatus socioeconómico y cultural al que se adscribe cada persona. Entre los indicadores empleados normalmente para indagar en la evolución de los estilos de vida en relación con la salud se encuentran los hábitos saludables/ no saludables y las conductas preventivas. En lo que respecta a los primeros es muy significativo el consumo de tabaco y alcohol, por estar directamente relacionados con el desarrollo de patologías y muertes evitables. Entre las segundas, la ENS aborda con detenimiento las revisiones ginecológicas, que previenen el avance de enfermedades de alta prevalencia y cuya detección precoz está asociada a pronósticos favorables en buena parte de la población afectada.

CUADRO III-20. CONSUMO DE TABACO Y ALCOHOL Y EXPOSICIÓN AL HUMO DEL TABACO, 2006

	Consumo de tabaco			Exposición al humo de tabaco		Consumo de alcohol
	Fumador diario	Fumador ocasional	Exfumador	De lunes a jueves	De viernes a domingo	2 últimas semanas
Total	**26,4**	**3,1**	**20,5**	**26,2**	**73,9**	**55,7**
Andalucía	28,8	2,1	17,6	33,1	66,9	53,4
Aragón	26,3	2,2	21,0	26,0	74,0	58,8
Asturias	26,3	1,6	19,7	27,6	72,4	54,0
Baleares	27,0	3,3	18,0	18,0	82,0	56,3
Canarias	29,8	2,9	17,4	18,2	81,8	48,9
Cantabria	31,3	2,6	19,1	28,1	71,9	52,3
Castilla y León	23,5	1,2	19,8	25,0	75,0	53,7
Castilla-La Mancha	27,0	2,8	20,2	30,4	69,6	54,9
Cataluña	23,7	4,5	22,0	18,8	81,2	58,0
Comunidad Valenciana	30,0	4,0	21,9	30,4	69,6	61,9
Extremadura	25,0	1,9	24,4	16,0	84,0	48,9
Galicia	22,4	2,9	19,4	30,6	69,4	59,3
Madrid	26,5	3,5	22,5	21,1	78,9	51,9
Murcia	29,8	4,1	19,8	29,1	70,9	57,3
Navarra	25,6	2,8	24,1	22,2	77,8	64,0
País Vasco	21,5	2,7	22,9	31,5	68,5	60,0
La Rioja	26,9	3,2	18,2	29,5	70,5	56,4
Ceuta y Melilla	26,7	1,6	14,3	34,8	65,2	31,5

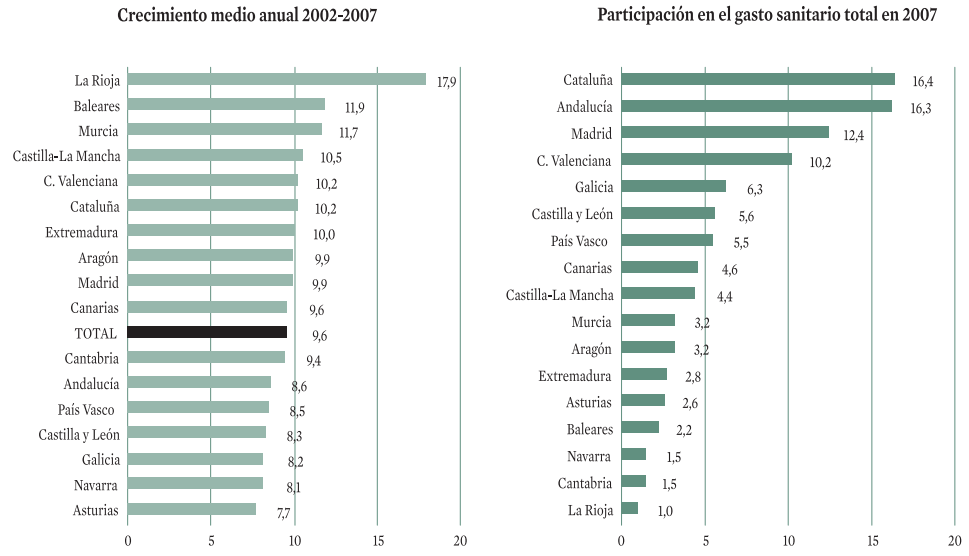
Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

6.2. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SNS

La tendencia al aumento del gasto sanitario en España, y de su importancia relativa respecto a otras políticas y también respecto a la renta nacional, es común a los países del entorno. Asimismo, el crecimiento del gasto sanitario a tasas superiores a las del PIB explica el aumento continuado de su peso en relación con la renta nacional, tanto en España como en la UE-15, aunque se mantiene la brecha que separa a España, con un 6,1 por 100 del PIB (60.222,5 millones de euros en 2007, un 8,5 por 100 más que en 2006), de la UE-15, con un 6,9 por 100.

Tras la culminación de las transferencias sanitarias en 2002, más del 90 por 100 del gasto sanitario público lo realizan las comunidades autónomas y el mismo representa aproximadamente un 35 por 100 del gasto público total realizado por las mismas, sin que existan diferencias muy acusadas por comunidades. En cambio, la significación económica del gasto sanitario respecto a la renta regional presenta una importante variabilidad entre comunidades, desde el 3,5 por 100 de Madrid hasta el 8,5 por 100 de Extremadura. En teoría, cabría esperar pesos relativos mayores en las regiones más prósperas, dado que se confirma empíricamente que el gasto sanitario crece más que proporcionalmente con la renta. Que esto no suceda en el caso español y que, en cambio, algunas de las proporciones más bajas se registren en regiones ricas, como Madrid,

GRÁFICO III-27. GASTO SANITARIO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de Gasto Sanitario.*

País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra, es consecuencia, en buena medida, de los mecanismos de nivelación presupuestaria que incorpora el sistema de financiación autonómica para permitir niveles de servicio equiparables en todas ellas, con independencia de su nivel de renta o su capacidad recaudatoria. Aunque tampoco hay que olvidar la influencia que puedan tener otros factores, como necesidades sanitarias diferenciadas, distintos sistemas organizativos o pautas diversas de utilización de los servicios sanitarios privados.

La política de uso racional del medicamento, en cuyo contexto se suelen situar al menos en el plano teórico las medidas de contención del gasto farmacéutico, ha sido probablemente el ámbito de actuación orientado a reforzar la sostenibilidad del sistema en el que más se han concentrado las iniciativas de ámbito estatal, al constituir además la legislación farmacéutica una de las pocas competencias que conserva el Estado en exclusiva. Las sucesivas estrategias e iniciativas adoptadas ya desde mediados de los noventa han resultado fructíferas en el objetivo de contener un crecimiento de la factura pública en farmacia que resultaba a todas luces excesivo, si bien no lo han sido tanto en cuanto a la racionalización de la demanda y utilización de medicamentos, cuya dispensación sigue desempeñando un excesivo protagonismo en el sistema sanitario español.

Política de uso racional del medicamento y contención del gasto farmacéutico

Se estima que en tan sólo cinco años, el peso del gasto farmacéutico en oficinas de farmacia sobre el total del gasto sanitario habría descendido del 20,5 por 100 al

CUADRO III-21. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2009, POR CCAA

	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
Comunidades autónomas	2009	Increm. % 09/08	2009	Increm. % 09/08	2009	Increm. % 09/08
Andalucía	2.060.996.165	5,4	173.563.750	6,3	11,9	–0,9
Aragón	409.670.254	4,7	28.448.972	4,6	14,4	0,1
Asturias	352.792.046	4,2	24.514.804	3,1	14,4	1,1
Baleares	222.875.692	5,4	15.538.912	1,6	14,3	3,8
Cantabria	160.330.254	4,2	11.623.622	3,8	13,8	0,4
Castilla-La Mancha	614.326.033	5,2	44.376.775	5,5	13,8	–0,3
Castilla y León	741.314.884	5,2	51.246.512	3,7	14,5	1,5
Cataluña	1.884.521.183	2,4	147.582.927	3,2	12,8	–0,8
Canarias	569.908.755	7,2	40.819.665	6,7	14,0	0,5
Extremadura	358.607.670	8,9	25.608.038	8,1	14,0	0,7
Galicia	925.159.748	6,4	63.380.024	5,4	14,6	0,9
Madrid	1.318.525.043	5,2	103.897.638	6,0	12,7	–0,8
Murcia	412.286.893	–0,9	29.742.500	5,3	13,9	–5,9
Navarra	166.729.250	4,1	11.803.180	4,1	14,1	0,0
C. Valenciana	1.604.870.225	3,1	111.787.286	4,5	14,4	–1,4
País Vasco	586.667.158	4,2	41.818.572	3,6	14,0	0,6
La Rioja	89.683.920	6,5	6.129.407	5,2	14,6	1,2
Ceuta	14.908.637	3,9	1.145.372	3,8	13,0	0,1
Melilla	12.043.485	3,9	985.614	5,4	12,2	–1,4
Total nacional	**12.506.217.294**	**4,5**	**934.013.570**	**4,9**	**13,4**	**–0,5**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social.

18 por 100 en 2009. Durante 2009 continuó la tendencia a la contención interanual del crecimiento farmacéutico público que es posible percibir desde el año 2004: la factura de recetas prescritas desde el SNS creció el 4,5 por 100 frente al 5,1 registrado en 2008.

La evolución del gasto ha venido marcada por la ligera reducción del gasto medio por receta (–0,45 por 100), por debajo incluso de la tasa general de inflación del año (0,8 por 100). El crecimiento del volumen total de recetas permaneció estable (4,9 por 100) lo que, en teoría, supondría una media de 20 recetas por habitante en el año 2009, un crecimiento del 3,7 por 100 respecto al año anterior y un aumento acumulado del 15 por 100 desde 2005. La variabilidad territorial oscila entre las 14,2 recetas por habitante en Baleares y las 23,2 en Extremadura. Una de las principales causas del elevado y creciente volumen de recetas viene dado por el cada vez mayor número de personas de avanzada edad, pero también por los cambios en la morbilidad y en el tratamiento de dolencias que tradicionalmente no eran abordadas o no lo eran mediante medicamentos, el aumento de la oferta de éstos últimos, el mayor o menor espacio concedido a la medicina preventiva e incluso con los tiempos de duración de las consultas.

En línea con acuerdos adoptados ya con anterioridad, si bien esta vez en un contexto económico general mucho más desfavorable, en el mes de marzo el Ministerio de Sanidad y Política Social suscribió un Acuerdo con Farmaindustria en el que la industria farmacéutica se compromete con el Gobierno de España a mantener y mejorar el empleo (en torno a 38.000 trabajadores directos) y aumentar un 15 por 100 su inversión en I+D+i para afrontar la crisis con el objetivo de sumar 3.600 millones de euros en los próximos tres años (2009-2011) para superar el 20 por 100 del total de inversión en I+D+i de la industria española. Además, el sector se compromete a apostar por su internacionalización, y a colaborar con el Ministerio de Sanidad y Política Social para el desarrollo, en el ámbito del SNS, de proyectos tendentes a acelerar la traslación a la práctica clínica de hallazgos en investigación básica (nuevas moléculas) y proyectos de uso racional de los medicamentos.

En el campo de las iniciativas normativas, durante 2009 se revisó nuevamente el listado de conjuntos homogéneos que componen el sistema de precios de referencia que determina el umbral máximo de financiación pública de cada medicamento. La aplicación del sistema de precios de referencia en los últimos años ha contribuido, en buena medida, a la contención del incremento del gasto farmacéutico público actuando sobre el precio final de los medicamentos consiguiendo, mediante su abaratamiento, una continua reducción del gasto medio por receta.

Posteriormente, se aprobó la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de Modificación de la 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, para extender la facultad de prescripción a los enfermeros y podólogos, hasta entonces restringida a médicos y odontólogos. Se trata de una medida no exenta de controversia, abordada en un contexto de escasez de personal médico, para aligerar la carga burocrática de los facultativos y reforzar el carácter integral de los equipos de profesionales, mediante la cooperación multidisciplinaria, y la continuidad asistencial, objetivos contemplados en la Ley 44/2003, de Ordenación de las profesiones sanitarias.

El plan de reducción del gasto farmacéutico con cargo al SNS aprobado ya entrado el año 2010 en el contexto del documento de consenso alcanzado por el Consejo Interterritorial del SNS (CISNS) en el mes de marzo, incide nuevamente en medidas de alcance limitado orientadas a la contención del precio de los medicamentos, como una nueva modificación del sistema de precios de referencia, rebaja de precios de los medicamentos genéricos y fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores.

Sin embargo, queda un amplio camino por recorrer para racionalizar la prescripción y el consumo de medicamentos con arreglo a criterios de eficacia terapéutica y eficiencia en el gasto. Se echan en falta medidas dirigidas a los prescriptores y usuarios, la consideración del gasto hospitalario en farmacia en el conjunto de medidas de racionalización, la evaluación de distintas experiencias llevadas a cabo en distintos Servicios de Salud y, sobre todo, el análisis del gasto farmacéutico desde la perspectiva del papel

que está desempeñando la prescripción de medicamentos en el contexto más amplio de la situación del sistema sanitario en su conjunto. No se corresponde con la concepción de un sistema sanitario avanzado, de calidad y sostenible el todavía excesivo protagonismo de la prestación farmacéutica en nuestro país, en especial si éste obedeciera a otro tipo de carencias del sistema identificadas ya desde hace largo tiempo (escasa inversión e importancia conferida a la atención primaria, a las políticas de prevención y salud pública, incluida la salud mental, la coordinación sociosanitaria o la accesibilidad de la atención especializada).

Primer balance del Plan de Calidad del SNS

El Plan de Calidad, de acuerdo con la actualización de 2007, debe desarrollarse a través de un amplio abanico de instrumentos e iniciativas, tanto de carácter formativo como de fortalecimiento de redes de instituciones y grupos, celebración de foros y talleres, convocatoria de conferencias, suscripción de acuerdos, conciertos y convenios, apertura de espacios virtuales, organización de actividades formativas, campañas de publicidad, etc[129]. El Plan prevé que su evaluación sea de carácter global y se lleve a cabo con la colaboración de los responsables de los servicios sanitarios, los ciudadanos y los profesionales. Para ello, se encuestará tanto el grado de impacto global como el nivel de desarrollo de sus estrategias, usando las encuestas periódicas del Ministerio de Sanidad y Política Social, o específicas. En el mes de julio se presentó al Consejo de ministros el primer balance del Plan, en el que se sostiene su eficacia para garantizar la cohesión del sistema sanitario español, la equidad en la atención sanitaria y para asegurar una asistencia de calidad.

Como principales progresos, el balance recuerda que el plan ha permitido el desarrollo de distintas estrategias en salud, entre ellas las de cáncer, cardiopatía isquémica, diabetes, salud mental, ictus, cuidados paliativos, EPOC y enfermedades raras. También se destaca entre las actuaciones el proyecto de historia clínica digital en el SNS, el programa Sanidad en Línea, las estrategias del parto normal y de enfermedades prevalentes y la implantación y mejora de sistemas de información comunes.

Sin embargo, por el momento no se ha dado a conocer el grado de desarrollo concreto de cada una de las actuaciones previstas, ni la relación de acciones pendientes de implantación.

Atención primaria

Los indicadores sobre recursos en atención primaria ponen de manifiesto la pervivencia de importantes diferencias de dotación entre unos y otros servicios de salud en este nivel. La media de tarjetas sanitarias individuales por cada médico de familia asciende a 1.410 en España, lo que supone un aumento de más de treinta pacientes por facultativo desde el año 2001[130]. Las diferencias encontradas entonces, con un rango de variación de cuatrocientas tarjetas por cada médico, incluso han

129. http://blog.plandecalidadsns.es/.

130. Veáse Memoria CES 2001.

aumentado superando las seiscientas. Así, entre la Comunidad de Castilla y León (939) y la de Baleares (1.685) hay una importante diferencia entre sus niveles de presión sobre las consultas en medicina de familia. En pediatría, existen también diferencias nada despreciables, que pueden explicarse principalmente por las condiciones demográficas (crecimiento de la población menor de 14 años por efecto de la inmigración y del ligero repunte de la natalidad) y geográficas (concentración/dispersión de los núcleos de población) de cada territorio. Si la media de tarjetas asignadas por pediatra asciende a 1.029, la distancia entre el servicio autonómico más presionado y el menos presionado alcanza las cuatrocientas, siendo Asturias la comunidad autónoma con menos niños por pediatra y Cataluña la que tiene el servicio de pediatría más congestionado. Cabe mencionar en este punto la importancia relativa de la pediatría de área en algunas comunidades cuyas características demográficas han favorecido la creación de esta figura en atención primaria, pensada para dar cobertura pediátrica a aquellas Zonas Básicas de Salud que no cuentan con una población suficiente para crear una plaza de Pediatra de Equipo, acercando así la figura del profesional de la pediatría a la población rural que no tenía este servicio más que de forma ocasional.

Mención aparte merece el personal de enfermería, toda vez que una parte importante de la presión que padece el sistema sanitario por las necesidades de personal no cubiertas podría aliviarse con el aumento de la dotación de profesionales de la enfermería[131]. Tal como ponen de manifiesto los datos recopilados en el informe sobre necesidad de especialistas médicos, España tiene una de las ratios más bajas del mundo desarrollado de personal enfermero/médico, de modo que los facultativos asumen tareas que en otros países desempeñan otros profesionales sanitarios. Además existe también en el caso de las enfermeras una notable variabilidad en el número de tarjetas asignadas por cada una en las distintas comunidades autónomas. Así, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha cuentan comparativamente con más recursos, mientras que Valencia, Andalucía y Baleares exhiben las ratios más elevadas, con una diferencia de casi ochocientas tarjetas entre la comunidad más desahogada y la más congestionada.

En lo concerniente a la frecuentación de los servicios de atención primaria, los datos procedentes de la encuesta revelan una desigual presión sobre los distintos servicios de salud autonómicos. En este sentido, los médicos de familia de algunas comunidades atienden a un número muy superior de pacientes cada día, como en Extremadura y Andalucía. Y lo mismo ocurre con los pediatras y el personal enfermero, poniendo de manifiesto una desigual presión asistencial sobre la sanidad pública en función del ámbito geográfico. Sin embargo, el mayor número de encuentros diarios para el personal de atención primaria no parece relacionado con un mayor volumen de población a atender (ratio de tarjetas sanitarias por profesional), por lo que la

131. Ministerio de Sanidad y Política Social, *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*.

CUADRO III-22. RECURSOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008

	Medicina de familia		Pediatría		Enfermería		Personal no sanitario	
Comunidades autónomas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas auxiliar adm.
Andalucía	4.755	1.442	1.110	1.069	4.257	1.890	6.096	2.838
Aragón	959	1.229	163	997	920	1.458	401	4.078
Asturias	657	1.481	128	779	707	1.516	420	3.219
Baleares	517	1.685	136	1.059	536	1.894	331	3.691
Canarias	1.079	1.519	295	974	1.118	1.723	653	3.568
Cantabria	365	1.361	73	1.035	376	1.522	211	3.407
Castilla y León	2.379	939	301	901	2.104	1.165	1.153	3.326
Castilla-La Mancha	1.382	1.276	239	1.041	1.454	1.376	722	3.379
Cataluña	4.270	1.474	993	1.180	4.750	1.572	3.154	2.575
Comunidad Valenciana	2.632	1.555	738	994	2.492	1.936	2.634	3.080
Extremadura	803	1.199	132	969	886	1.218	440	3.954
Galicia	1.845	1.347	360	900	1.760	1.574	1.110	2.880
Madrid	3.509	1.541	867	1.044	3.239	1.948	2.418	4.006
Murcia	812	1.470	232	972	779	1.814	567	3.633
Navarra	370	1.418	95	977	437	1.413	250	2.470
País Vasco	1.292	1.563	288	905	1.334	1.709	886	2.573
La Rioja	220	1.251	40	950	204	1.535	102	4.674
Ceuta y Melilla	67	1.550	25	1.068	80	1.632	58	3.957
España	**27.911**	**1.410**	**6.215**	**1.029**	**27.433**	**1.663**	**21.606**	**3.102**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Sistema de Información de Atención Primaria,* 2009.

explicación de las diferencias de frecuentación podría buscarse en las tasas de envejecimiento —la frecuentación en medicina de familia es superior en los segmentos de edad superiores—, o incluso en la proporción de población inmigrante en cada comunidad autónoma. En cualquier caso, en España en los últimos años se ha dado un aumento progresivo de la frecuentación y la demanda de servicios sanitarios, superior a la otros países del entorno, quizá en parte a causa de la importancia dada a la accesibilidad, sin un control de la demanda pertinente, ya que en la mayoría de los casos, la mayor utilización de los servicios sanitarios no se corresponde con patrones de morbimortalidad regionales que justifiquen mayor demanda de atención sanitaria.

Atención especializada

Entre los indicadores de dotación de recursos en atención especializada, el número de camas por cada mil habitantes suele emplearse como primera aproximación. Dicho número no supera en España las 2,3 y es significativamente más bajo que el que muestran las estadísticas europeas. En efecto, la media de camas por cada cien mil habitantes[132] alcanzaba en 2005 las 590, mientras que en España en ese mismo año no se superaban

132. Eurostat, *Public Health, resources and patients.*

CUADRO III-23. NÚMERO DE ENCUENTROS/DÍA PROMEDIO PARA MÉDICOS DE FAMILIA, ENFERMERAS Y PEDIATRAS, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	Médicos	Enfermeras	Pediatras
Andalucía	45	25, excluidos los servicios comunes o dispensarizados	30
Asturias	35,7	21,2	21,0
Aragón	8.516 visitas-año/ MF, 428.000 visitas a domicilio (global) (2006)	4.565 visitas-año/ enfermera (2006)	761 visitas-año/ pediatra (2006)
Baleares	35,0	27,2	20,7
Canarias	40 consultas/día (año 2006)	15 consultas/día (año 2006)	26 consultas/día (año 2006)
Cantabria	Demanda 25,2	Demanda 20	Consulta 22 pac.
	Programada 7,7	Domicilio 1,8	Domicilio
	Domicilio 0,7		
Castilla-La Mancha	32,5	n.d.	28
Castilla y León	Urbano 37,9	Urbano 23,7	Urbano 24,6
	Rural 26,0	Rural 21,5	Rural 24,8
Cataluña	30,1	15,5	24,3
Comunidad Valenciana	El Sistema de Información ABUCASIS está en proceso de desarrollo y en la actualidad no nos permite obtener estos datos de forma tan general.		
Extremadura	49	32	27
Galicia	41	18	20
Madrid	Datos de año 2006: 36,8	Datos de año 2006: 19,5	Datos de año 2006: 24,5
Navarra	29	22 (incluye extracciones)	22
La Rioja	40	50	30

Fuente: V. Navarro López y A. Martín Zurro (coords.), *Proyecto de investigación: la atención primaria de salud en España y sus comunidades autónomas.* SEMFYC, 2009.

las 338. No obstante, debe decirse que en toda la Unión Europea se registra una clara tendencia a la reducción numérica de este equipamiento básico, que en ocho años ha disminuido en un 26 por 100, mientras que en España, aunque también ha descendido el número de camas hospitalarias por cada cien mil habitantes, el descenso ha sido menos abultado. Esta disminución de las infraestructuras debe interpretarse como un signo de cambio en los procedimientos médicos hacia técnicas cada vez menos agresivas y con menor requerimiento de hospitalización. Por ello, el indicador de disponibilidad de camas habría de complementarse con la presencia de hospitales de día, la atención domiciliaria y la utilización de tecnologías poco agresivas en los tratamientos.

En todo caso, los datos aportados por el Ministerio reflejan la existencia de algunas diferencias interregionales a este respecto. Así, Andalucía es la comunidad autónoma con menor dotación de camas en funcionamiento adscritas a la sanidad pública, mientras que Extremadura y Aragón se sitúan por encima de aquella y de la media nacional. En cuanto al número de camas en hospitales de día en el circuito público existen también diferencias entre las comunidades. Así, Cantabria, Asturias y Cataluña son las mejor dotadas y Extremadura y La Rioja las que disponen de menos plazas. Las diferencias pueden responder, en cualquier caso, al modelo de atención por el que se ha optado.

CUADRO III-24. DOTACIÓN Y RECURSOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Comunidades autónomas	Hospitales SNS	Camas en funcionamiento SNS/1.000 hab.	Plazas hospital de día públicos SNS/1000 hab.	Médicos SNS Nº	Médicos SNS Tasa/1.000 hab.	Enfermeros SNS Nº	Enfermeros SNS Tasa/1.000 hab.
Andalucía	43	1,9	0,1	10.315	1,3	18.980	2,4
Aragón	19	3,1	0,2	2.514	1,9	4.446	3,4
Asturias	10	3,0	0,3	2.009	1,9	3.126	2,9
Baleares	11	2,3	0,2	1.621	1,6	3.053	3,0
Canarias	14	2,2	0,1	2.654	1,3	4.993	2,5
Cantabria	5	2,5	0,3	986	1,7	1.749	3,1
Castilla y León	15	2,8	0,2	3.948	1,6	7.025	2,8
Castilla-La Mancha	19	2,4	0,2	3.097	1,6	5.364	2,7
Cataluña	70	2,5	0,2	13.424	1,9	17.852	2,5
Comunidad Valenciana	33	2,1	0,1	6.848	1,4	11.145	2,3
Extremadura	10	3,2	0,1	1.738	1,6	2.743	2,5
Galicia	17	3,0	0,2	4.306	1,6	7.756	2,8
Madrid	27	2,1	0,2	9.570	1,6	16.505	2,7
Murcia	11	2,1	0,2	2.043	1,5	3.597	2,6
Navarra	6	2,2	0,1	967	1,6	1.641	2,7
País Vasco	18	2,6	0,2	2.971	1,4	4.729	2,2
La Rioja	3	2,7	0,1	506	1,7	934	3,0
Ceuta y Melilla	4	2,7	0,1	225	1,5	419	2,9
Total	**335**	**2,3**	**0,2**	**69.741**	**1,5**	**116.063**	**2,6**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado,* 2007.

El número medio de médicos en el nivel de atención especializada por cada cien mil habitantes era en 2007 de 154, cifra de la que se alejaban por arriba Aragón, Asturias, Cataluña y Cantabria y que no alcanzaban Andalucía y Canarias. De igual modo, el personal de enfermería, cuya tasa por cien mil habitantes se situaba como valor medio en 257, presentaba un rango de variación de 115 por 100.000, siendo los extremos Aragón y Extremadura (cuadro III-24).

Uno de los aspectos más significativos de la calidad de la asistencia sanitaria es el tiempo que se ha de esperar para acceder a la atención especializada, ya sea para consultas/diagnósticos o para la recepción de tratamientos/cirugía. Si bien es cierto que las listas de espera sanitaria son un elemento común a la mayoría de los sistemas sanitarios de los países desarrollados y que su presencia no es necesariamente un indicador de ineficiencia, la situación en España ha llegado a convertirse en uno de los mayores problemas del SNS, siendo responsable del empeoramiento de la percepción y la valoración de los ciudadanos. A este problema se suma la falta de claridad en la información, que hace pocos años llevó a la creación del sistema de información de listas de espera del SNS por el Real Decreto 605/2003, mejorando la información sobre una cuestión tradicionalmente opaca, aunque persiste la ausencia de datos desagregados por Servicios de Salud.

CUADRO III-25. ACTIVIDAD EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Comunidades autónomas	Consultas SNS-Públicos	Actos quirúrgicos SNS Nº	Actos quirúrgicos SNS Frecuentación /1.000 hab.	Urgencias SNS Nº	Urgencias SNS Frecuentación /1.000 hab.	Tasa ambulatorización SNS/1.000 hab.
Andalucía	1.396,1	533.451	66,2	4.270.622	529,9	42,0
Aragón	1.775,6	84.712	65,3	584.931	451,1	15,0
Asturias	1.175,8	67.240	62,6	470.386	437,6	37,1
Baleares	1.204,2	56.732	55,0	438.751	425,7	46,4
Canarias	1.343,7	75.363	37,2	644.643	318,2	22,1
Cantabria	1.435,6	28.065	49,0	335.177	585,1	29,6
Castilla y León	1.506,6	155.582	61,5	950.058	375,8	29,1
Castilla-La Mancha	1.563,5	119.936	60,7	843.017	426,4	34,7
Cataluña	1.366,3	638.701	88,6	3.811.679	528,6	40,9
Comunidad Valenciana	1.617,8	331.772	67,9	2.236.123	457,8	36,2
Extremadura	1.405,6	76.925	70,6	486.113	446,0	42,3
Galicia	1.655,7	186.374	67,2	1.127.930	406,8	29,0
Madrid	1.720,9	375.056	61,7	2.480.307	407,8	31,6
Murcia	1.497,4	79.927	57,4	773.071	555,3	38,7
Navarra	1.468,0	41.648	68,7	259.592	428,5	16,3
País Vasco	885,2	145.670	68,0	913.671	426,6	36,7
La Rioja	1.694,7	20.606	66,7	118.912	384,9	51,1
Ceuta y Melilla	1.362,6	8.410	57,6	115.191	788,8	31,4
Total	**1.484,2**	**3.026.327**	**67,0**	**20.859.739**	**461,5**	**35,9**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*, 2007.

A falta de información del propio sistema, los datos procedentes del barómetro sanitario ofrecen una imagen cuando menos poco favorable. Casi la mitad de los ciudadanos a los que se remitió a la consulta del especialista tuvo que aguardar entre uno y tres meses para ser atendido. Pero los datos muestran además una notable variabilidad geográfica. Así, los pacientes andaluces, aragoneses y murcianos soportaron tiempos de espera de entre uno y tres meses en mayor medida que el resto. Pero los datos más llamativos provienen de Galicia, Canarias y Extremadura, comunidades en las que una proporción digna de ser tenida en cuenta esperó más de seis meses para consultar con el médico especialista (cuadro III-26).

Como indicador complementario, la valoración del tiempo de demora para los ingresos no urgentes en los hospitales del SNS ofrece, asimismo, una imagen clara. Los datos del conjunto nacional muestran una puntuación inferior a cinco en una escala de diez, lo que no deja de ser significativo, ya que el resto de los aspectos sometidos a la valoración de los ciudadanos queda siempre por encima de esa puntuación, es decir, que no se trata de un reflejo de una actitud globalmente crítica. En este caso Canarias, Madrid y Cantabria mostrarían las peores puntuaciones, inferiores a cuatro (cuadro III-26).

CUADRO III-26. INDICADORES SOBRE LISTAS DE ESPERA EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

	Tiempo de espera para cita con el especialista										Valoración asistencia hospitales públicos*.
Comunidades autónomas	Hasta 15 días	Hasta 1 mes	Hasta 2 meses	Hasta 3 meses	Hasta 4 meses	Hasta 5 meses	Hasta 6 meses	Más de 6 meses	No sabe	No contesta	Tiempo de demora para ingreso no urgente
Andalucía	17,6	23,3	22,2	14,0	4,0	1,3	3,0	3,6	10,0	1,0	4,6
Aragón	15,7	19,2	19,0	18,3	6,9	3,5	6,1	3,4	6,2	1,8	4,7
Asturias	11,6	15,4	14,7	12,5	5,4	0,8	3,1	3,9	26,5	6,1	5,6
Baleares	24,8	19,6	24,7	11,5	7,8	0,0	3,8	3,9	2,6	1,3	5,0
Canarias	14,2	15,8	8,3	20,8	7,5	6,7	7,5	16,6	1,7	0,8	3,4
Cantabria	13,0	7,8	14,3	13,0	9,1	9,1	10,4	6,5	15,6	1,3	3,4
Castilla y León	17,7	21,5	12,3	16,0	5,5	1,2	6,1	8,0	10,5	1,2	4,3
Castilla-La Mancha	19,0	18,3	19,1	16,1	2,3	2,3	6,9	6,1	9,9	0,0	5,3
Cataluña	30,2	19,3	9,5	8,9	3,9	2,0	8,2	6,9	8,5	2,6	4,6
Comunidad Valenciana	17,8	15,6	18,2	15,6	7,6	1,3	8,9	6,2	7,6	1,3	4,5
Extremadura	8,9	11,9	14,9	14,8	5,9	5,0	9,9	14,8	10,9	3,0	4,2
Galicia	9,9	11,7	11,6	12,8	8,1	4,0	9,4	21,5	8,1	2,9	4,6
Madrid	15,9	23,5	17,6	12,7	4,0	2,8	10,8	5,6	4,8	2,4	3,7
Murcia	21,7	20,8	22,7	15,1	0,9	0,0	4,7	2,8	10,4	0,9	4,2
Navarra	13,7	11,4	17,0	12,5	11,4	4,6	0,0	5,7	17,0	6,8	4,8
País Vasco	32,2	22,9	10,2	8,5	4,2	2,5	4,2	3,4	11,0	0,8	5,0
La Rioja	20,9	30,5	12,4	6,9	1,4	1,4	2,7	0,0	15,4	8,3	5,1
Ceuta	22,1	23,5	8,9	16,1	1,5	0,0	10,3	4,4	5,9	7,4	4,1
Melilla	22,6	25,8	9,7	11,3	6,5	1,6	6,5	6,5	8,1	1,6	5,2
Total	**19,2**	**19,2**	**15,8**	**13,3**	**5,1**	**2,3**	**7,0**	**7,1**	**9,0**	**2,0**	**4,5**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro sanitaria*, 2008.

CUADRO III-27. RECURSOS HUMANOS

(Profesionales sanitarios colegiados por 100.000 habitantes)

Años	Médicos	Odontólogos/ estomatólogos	Farmacéuticos	ATS/ diplomados en enfermería	Podólogos	Fisioterapeutas
1991	393,1	28,8	96,5	413,5		
1992	398,9	30,2	98,9	421,4		
1993	405,9	31,2	100,9	427,8		
1994	412,0	33,7	102,5	426,9		
1995	412,5	35,5	105,0	436,5		
1996	418,9	37,6	109,4	447,9		
1997	424,4	38,6	113,5	458,8		
1998	430,9	40,5	117,5	483,9		
1999	436,8	42,2	121,6	492,7		
2000	442,3	43,3	125,4	505,2		
2001	440,4	45,2	128,5	509,1		
2002	446,2	46,3	131,3	512,1		
2003	450,3	47,2	133,4	521,4	7,9	
2004	452,3	48,9	134,6	523,9	8,6	
2005	455,1	50,6	135,4	527,9	9,5	
2006	456,6	52,4	136,2	533,0	10,2	59,2
2007	459,6	54,1	135,4	536,6	10,8	63,4

Fuente: INE, *Indicadores sociales,* 2008.

Recursos humanos

Atendiendo a los datos publicados por el INE, la ratio de profesionales y población habría aumentado su valor en los últimos quince años. Conforme a ello, España superaría gran parte de los estándares internacionales en materia de dotación de médicos por 100.000 habitantes y, sin embargo, quedaría claramente por debajo en lo relativo a personal de enfermería (cuadro III-27). Ello ha llevado a algunas organizaciones profesionales de carácter colegial a cuestionar la percepción general de déficit, la falta de candidatos para los puestos disponibles y la importación de médicos extranjeros, apuntando a que lo que subyace a los problemas de reclutamiento y cobertura de plazas es más bien un problema de distribución territorial y de planificación estratégica[133]. En cualquier caso, según datos más precisos sobre profesionales en activo del informe *Oferta y Demanda de especialistas médicos en España, 2008-2025* encargado por el Ministerio de Sanidad y Política Social, como en otros países, el SNS padece un desequilibrio entre la oferta y la demanda de médicos, estimándose el déficit de especialistas en 2008 en alrededor de 3.200 profesionales.

Investigación y desarrollo

En los últimos años España ha hecho un notable esfuerzo por mejorar los indicadores generales relativos a la investigación y la innovación. En el periodo de 2000 a 2008 incrementó de forma continuada los recursos dedicados a Investigación y desarrollo, pasando de representar el 0,91 por 100 del PIB al 1,35 por 100. En ese último

133. OMC, *Demografía Médica, 2009*.

año el gasto empresarial en I+D creció un 14 por 100, en tanto que el público registraba un 12 por 100, crecimiento superior en ambos casos al exhibido por la mayoría de los países europeos. Si se comparan estos datos con los de la década anterior, el gasto privado se habría multiplicado por cuatro y el público por tres. Sin embargo, queda aún lejos del entorno inmediato —la media de la Unión Europea se sitúa en el 1,76 por 100, pero Alemania, Francia superan el 2 por 100 y Reino Unido se sitúa en el 1,88 por 100— y de los países de la OCDE —2,21 por 100 del PIB—. Además, persiste el desequilibrio entre la financiación pública y la privada, ya que ésta última sólo supone el 46 por 100 del gasto total, veinte puntos por debajo del objetivo fijado por la Agenda de Lisboa.

En el ámbito concreto de la salud, la I+D se enfrenta a algunas deficiencias que habría que abordar con carácter prioritario: escasez de investigadores básicos en los hospitales para incrementar el potencial de conocimiento transferible hacia la práctica clínica; bajo número de profesionales asistenciales que simultanean actividades de investigación para trasladar el conocimiento a los pacientes y para generar hipótesis de investigación desde la práctica asistencial; escasez de personal técnico de apoyo y de personas formadas en gestión de la investigación en salud, encargadas de optimizar el trabajo del personal investigador y las unidades horizontales de apoyo a la investigación en las instituciones sanitarias; reducida velocidad de transferencia del conocimiento generado por la investigación a la práctica clínica. Las tecnologías fruto de la innovación tardan en traducirse en herramientas de diagnóstico o terapias aplicadas. Hay un escaso número de patentes generadas desde el SNS; también es comparativamente escasa la participación privada y limitada la captación de fondos europeos. Hay una necesidad de fomentar la creación de empresas de orientación sanitaria, estimulando la cooperación entre ellas y el SNS; fomentando la coordinación entre los proyectos e instrumentos impulsados por la Administración del Estado y entre éstos y los promovidos desde las comunidades autónomas en el área I+D en salud.

En el año 2008 el esfuerzo en I+D variaba entre el 0,35 de Baleares y el 2 por 100 de Madrid. Tal como se refleja en el cuadro, las diferencias de asignación de recursos se han producido desde principios de la década presente y no es arriesgado afirmar que vienen de tiempo atrás. La estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico del INE, que es el principal instrumento para medir el esfuerzo nacional en I+D, proporciona información sobre los recursos financieros y humanos dedicados a la investigación en el ámbito de las ciencias médicas en los sectores de la Administración pública, la enseñanza superior y las instituciones privadas sin fines de lucro. En lo referente a las empresas, incluyendo las de carácter público y privado, se ofrecen datos sobre los sectores de actividad de farmacia y actividades sanitarias y servicios sociales para el conjunto nacional, por lo que resulta difícil ponerlos en relación con los anteriores. No obstante, los datos publicados aportan una nutrida y valiosa información, siendo uno de sus principales valores el trazado histórico, que arranca en los últimos años noventa y que se actualiza cada año.

De acuerdo con esta fuente, el sector de la Administración pública habría incrementado de forma notable los recursos dedicados a las actividades de investigación y desarrollo en los últimos años, triplicando el número de trabajadores dedicados a la I+D en ciencias médicas y casi cuadruplicando el número de investigadores desde el año 2003. El sector de la enseñanza superior, que incluye las universidades de carácter público y privado, habría incrementado también sus recursos aunque de forma menos espectacular. En cambio, las instituciones privadas sin ánimo de lucro mantienen una situación parecida sin grandes aumentos de personal y gasto.

7. Protección social

El sistema de protección social en España ha vivido una importante expansión en los últimos treinta años y ha sido especialmente efectivo en contribuir a la reducción del riesgo de pobreza entre las personas mayores, a raíz de la universalización de las pensiones y la política de mejora de sus cuantías mínimas.

En los años inmediatamente anteriores al estallido de la crisis económica también se produjeron avances en el Estado de Bienestar en España, que en adaptación a los cambios sociales amplió su cobertura acogiendo un nuevo pilar de la protección social, la atención a la dependencia, y articulando con mayor o menor intensidad mecanismos de respuesta a una serie de riesgos sociales de nuevo surgimiento o de reciente reconocimiento, entre los que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, las políticas de lucha contra la violencia de género, los mecanismos de inclusión social, no discriminación e integración social de las minorías, algunos instrumentos para la conciliación de la vida laboral y familiar o la inminente creación de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

El funcionamiento de los mecanismos de protección social como estabilizadores automáticos ha amortiguado en un primer momento las consecuencias más graves del efecto social más inmediato de la crisis: el elevado y rápido incremento del desempleo. Sin embargo, el aumento de las demandas sociales en un contexto inmediato de reducción de los ingresos públicos y de previsible austeridad de las cuentas públicas ha hecho patente durante 2009 la necesidad de resolver los dilemas a que se enfrentan las políticas sociales a la hora de mantener el equilibrio entre los principios de universalidad de las prestaciones (en los supuestos en que es aplicable), su suficiencia y la sostenibilidad en términos financieros.

Nuevos desafíos derivados del problema del desempleo...

A medio plazo, el probable escenario de elevadas tasas de desempleo durante largo tiempo plantea un desafío sin precedentes en los sistemas de bienestar europeos, en cuyos fundamentos está fuertemente imbricada la centralidad del trabajo. Si la escasez de empleo se prolongara durante varios años se debilitará la base de la financiación de las principales prestaciones, por la preponderancia de las prestaciones sociales, por un lado, y, por otro, se reducirán las

CUADRO III-28. GASTO PÚBLICO ASOCIADO A LA ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN: ESTIMACIONES DEL EFECTO DEL ENVEJECIMIENTO EN LA UE-27

(Total de transferencias de gasto público asociado a la edad de la población: pensiones, atención sanitaria, atención a la dependencia, educación y desempleo)

(En porcentaje del PIB)

Países	2007	Previsión de cambio 2007-2035 (Increm.%)	Previsión de cambio 2007-2060 (Increm. %)
UE-27	23,1	2,7	4,7
UE-25	23,3	2,7	4,7
España	19,3	4,3	9,0
Bélgica	26,5	5,6	6,9
Bulgaria	16,6	0,8	3,7
República Checa	17,9	0,9	5,5
Dinamarca	24,8	3,6	2,6
Alemania	23,6	2,6	4,8
Estonia	14,3	0,1	0,4
Irlanda	17,2	3,7	8,9
Grecia	22,1	9,1	15,9
Francia	28,4	2,7	2,7
Italia	26,0	2,0	1,6
Chipre	15,4	4,5	10,8
Letonia	15,8	1,8	5,4
Lituania	13,2	0,6	0,4
Luxemburgo	20,0	9,1	18,0
Hungría	21,6	0,7	4,1
Malta	18,2	4,4	10,2
Países Bajos	20,5	6,9	9,4
Austria	26,0	2,3	3,1
Polonia	20,5	–2,7	–2,4
Portugal	24,5	1,1	3,4
Rumanía	13,1	5,0	10,1
Eslovenia	22,9	6,9	12,8
Eslovaquia	15,2	1,6	5,2
Finlandia	24,2	6,1	6,3
Suecia	27,2	1,5	2,6
Reino Unido	18,9	2,7	5,1

Fuente: Comisión Europea, *Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, 2009.

expectativas de pensión en las mejores condiciones, que requieren largos periodos de contributividad que cada vez menos gente estará en condiciones de reunir. Por otro lado, el riesgo de exclusión social de los parados de larga duración no puede ser combatido exclusivamente a través de las prestaciones del sistema de protección social. En materia de inclusión social resulta difícil encontrar alternativas distintas a la apuesta por el empleo y la activación, que venía identificándose ya como principal instrumento de lucha contra la exclusión social y de integración de las minorías. El refuerzo de la conexión entre los mecanismos de protección social y las políticas de educación, recapacitación, formación,

acompañamiento social y reinserción laboral de los desempleados, atendiendo a sus muy diversas características, es uno de los principales desafíos para la eficiencia y eficacia de la protección social en los próximos años.

La Comisión Europea sigue preconizando la inclusión activa en paralelo a la lucha contra el desempleo, de manera que a medida que vaya despuntando la recuperación, las medidas políticas preparen a los ciudadanos para no dejar escapar oportunidades de empleo, promover puestos de trabajo de calidad y evitar que las personas tengan que depender del sistema social durante largo tiempo[134].

Cumpliendo el mandato del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), la Comisión Europea publicó en 2009 su Informe sobre el impacto presupuestario del envejecimiento de la población en la UE-27 para el periodo 2008-2060.[135], que clasifica a los países en tres grupos, en función del impacto que sufrirían conforme a las proyecciones utilizadas en varias dimensiones de la protección social en sentido amplio (sanidad y atención a la dependencia, pensiones, educación, desempleo) (cuadro III-28). Con un incremento previsto de 9 puntos porcentuales del PIB, España formaría parte del grupo de 10 países[136] que sufrirían mayores repercusiones económicas del envejecimiento, si bien en la penúltima posición, tras Irlanda.

... que se añaden al desafío del envejecimiento

La capacidad de las economías y los mercados de trabajo para volver a crear empleo se muestra como principal condición para seguir ofreciendo una protección social adecuada. Sobre la base de un consenso lo más amplio posible, es preciso garantizar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los distintos ámbitos de acción de la protección social, en torno a las prioridades en los próximos años.

7.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL

A lo largo de los próximos años se harán visibles los efectos de la crisis en las tendencias en protección social en la Union Europea, que será necesario continuar evaluando sistemáticamente, como se ha hecho hasta ahora en el marco del método abierto de coordinación (MAC), a fin de diseñar con antelación respuestas políticas eficaces. En este contexto, las instituciones europeas reconocen cómo la crisis acentúa la necesidad de apoyar a los ciudadanos en un momento de gran rigor presupuestario, lo que subraya el interés de conseguir una protección social más eficaz y eficiente, con el fin de lograr el acceso para todos la adecuación y la sostenibilidad, objetivos del MAC social desde su creación[137].

134. Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social* (2010), COM (2010) 25 final.

135. Comisión Europea, DG económica y de asuntos financieros, 2009 *Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.

136. Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Rumanía, Países Bajos, Noruega, España, Irlanda.

137. COM (2010) 25 final, *op cit*.

El seguimiento de dichos objetivos ha puesto de relieve que la capacidad de los distintos Estados para responder a la magnitud de las consecuencias sociales de la crisis desde sus sistemas de protección social es muy diferente, como lo son los propios sistemas nacionales. Aunque todos se enfrentan a la necesidad de responder a una demanda creciente, algunos tenían lagunas importantes en sus redes de protección y no todos habían abordado con la misma intensidad medidas para mejorar la consecución de los objetivos del MAC en las áreas de atención preferente: lucha contra la pobreza y la exclusión social, asegurar la adecuación y viabilidad de las pensiones y garantizar un acceso equitativo a la sanidad y los cuidados de larga duración.

A pesar de las diferencias, es posible identificar algunas tendencias comunes y, sobre todo, señalar la evolución de la posición de España en el entorno comparado más próximo. Las últimas estadísticas europeas sobre protección social no permiten todavía una aproximación certera a las consecuencias de la crisis pero ilustran sobre el punto de partida en que se situaba cada país y el margen de actuación con que contaba para afrontarla. Antes de abordar los datos, resulta obligado recordar que las importantes diferencias en el gasto en protección social entre países responden no solo al nivel de esfuerzo u orientación de las políticas, sino a las propias características de los sistemas nacionales, las diferentes situaciones demográficas o los niveles de desempleo, entre otros factores sociales, institucionales y económicos.

Diferentes niveles de gasto social

En 2007, el gasto en protección social en España era equivalente al 21 por 100 del PIB, situándose a una distancia considerable de la media de la UE-27 (26,2 por 100 del PIB). Tras los niveles máximos de gasto en protección social en la Unión Europea alcanzados en 1993, coincidiendo con la crisis económica y de empleo de aquel momento, la tendencia al descenso fue la más extendida, hasta comenzar el siglo actual en que, dentro de la estabilidad del peso de la protección social, es posible apreciar tendencias hacia una disminución del esfuerzo en gasto social en los países que mayores niveles habían alcanzado, especialmente los escandinavos y algunos centroeuropeos. Otro grupo de países, entre los que se contaba Irlanda junto con algunos países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia, por ejemplo) experimentaron, en cambio, un creciente mayor peso de la protección social. Entre este último grupo, España fue de los que menor crecimiento registró en los últimos diez años (cuadro III-29). El gasto social español sigue siendo inferior si se mide en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita.

España: escaso aumento del gasto social y preponderancia del gasto en desempleo

En España, el crecimiento de apenas un punto porcentual del PIB experimentado en los últimos diez años ha venido marcado, especialmente, por el aumento del gasto en atención sanitaria y en desempleo, que han vivido incrementos superiores a los de las pensiones. La preponderancia del gasto en desempleo en España, que absorbe el doble del gasto social que en otros países, ha sido de las principales características diferenciales del gasto social

CUADRO III-29. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 1998-2007
(En porcentaje del PIB)

Países	1998	2007
UE-27	—	26,2
UE-25	—	26,4
AE-16*	—	27,0
Bélgica	27,1	29,5
Bulgaria	—	15,1
R. Checa	18,5	18,6
Dinamarca	30,0	28,9
Alemania	28,9	27,7
Estonia	—	12,5
Irlanda	15,2	18,9
Grecia	21,7	24,4
España	20,2	21,0
Francia	30,1	30,5
Italia	24,6	26,7
Chipre	—	18,5
Letonia	16,1	11,0
Lituania	15,1	14,3
Luxemburgo	21,2	19,3
Hungría	—	22,3
Malta	17,9	18,1
Países Bajos	27,8	28,4
Austria	28,4	28,0
Polonia	—	18,1
Portugal	20,9	24,8
Rumanía	—	12,8
Eslovenia	24,1	21,4
Eslovaquía	20,0	16,0
Finlandia	27,0	25,4
Suecia	31,4	29,7
Reino Unido	26,3	25,3

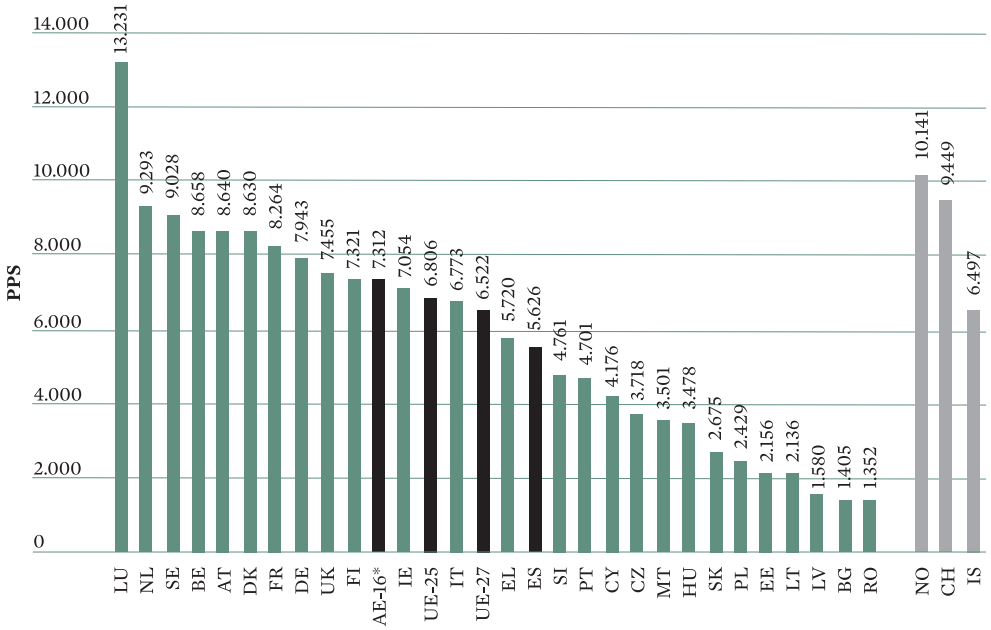
Fuente: Eurostat, SEEPROS.

en España. Se trata de una constante que se mantuvo incluso durante los años de crecimiento económico y de empleo que precedieron a la crisis y que, conforme se están desarrollando los acontecimientos, se agudizará en los próximos años.

Menor gasto relativo en pensiones, que crece más que en la Unión Europea

Unido a lo anterior, hay que destacar el todavía el menor peso relativo de las pensiones de jubilación y viudedad ("vejez" y "supervivencia" en terminología SEEPROS). Sin embargo, hay que señalar que aunque la participación de esta función de gasto sobre el total había venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social, en 2007 había aumentado su peso hasta el 41,3 por 100

GRÁFICO III-28. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN UNIDADES DE PODER ADQUISITIVO, 2007



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

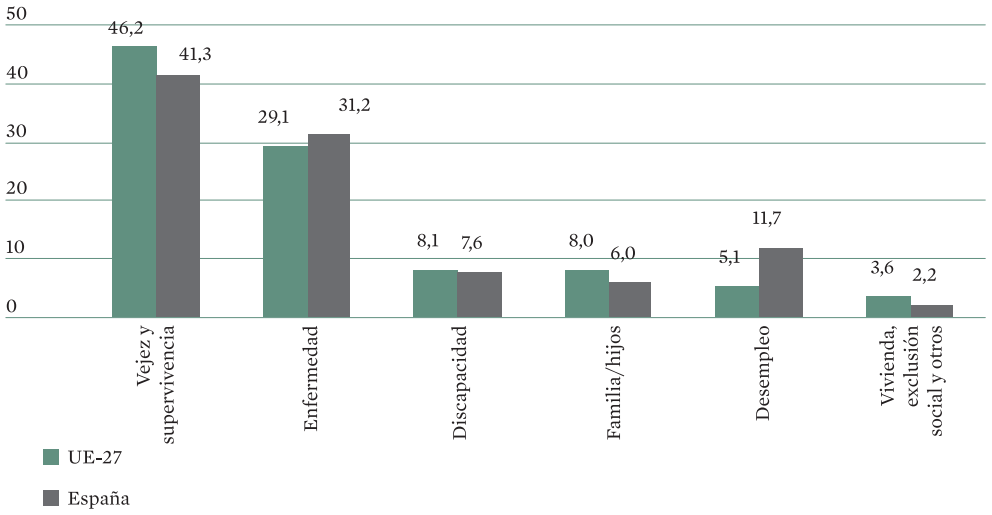
del total del gasto. También su participación sobre el PIB tras unos años de descenso ha aumentado hasta situarse en 2007 en el 8,5 por 100 del PIB, algo por encima del máximo del 8,2 por 100 registrado en el año 2000.

Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial todavía existente en materia de familia e hijos, que representa en España algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB. Sin embargo, esta es una de las partidas que mayor aumento ha experimentado desde 2000, reflejando las iniciativas adoptadas en España en los últimos años de mejora de la protección por hijo a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad.

Especial interés reviste este año la primera divulgación por Eurostat de datos sobre el gasto neto en protección social, si bien sobre la base del año 2005, es decir, descontado el efecto de la fiscalidad y las contribuciones sociales a los que se someten en cada país las prestaciones sociales, con arreglo a las legislaciones nacionales. La imagen que resulta altera sensiblemente el orden habitual de los países que más gasto social realizan, de manera que Suecia, que tenía el nivel más alto de gasto bruto en protección social (con el 30,9 por 100 de su PIB), desciende al cuarto lugar, también los Países Bajos descienden seis puestos y Dinamarca cuatro. Francia se situaría como el país con mayor gasto social neto (28,1 por 100), mientras

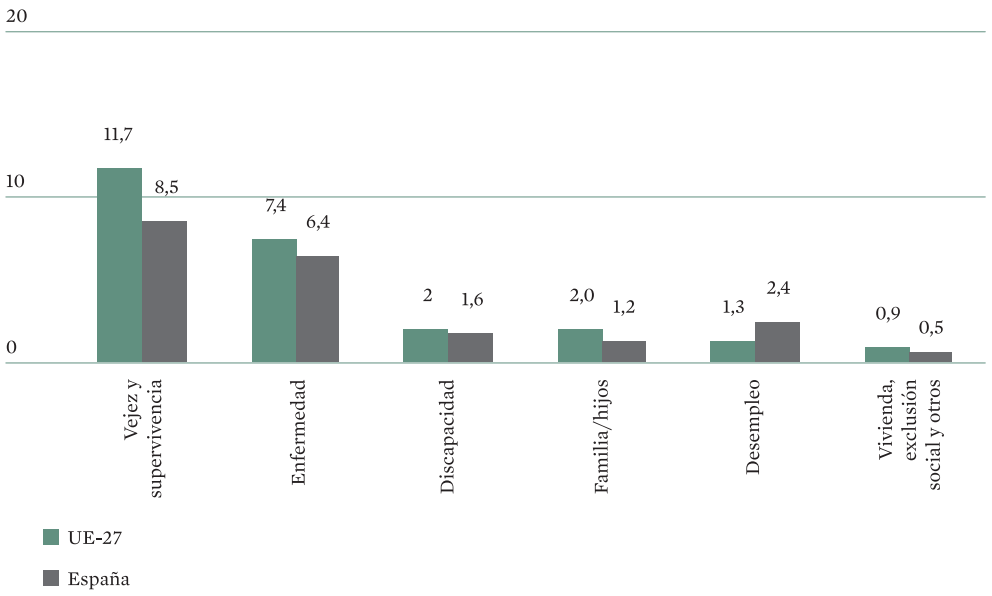
Parte del gasto social revierte en el sistema

GRÁFICO III-29. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UE-27
(En porcentaje sobre el total del gasto en protección social)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

GRÁFICO III-30. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UE-27 EN 2007
(En % del PIB)



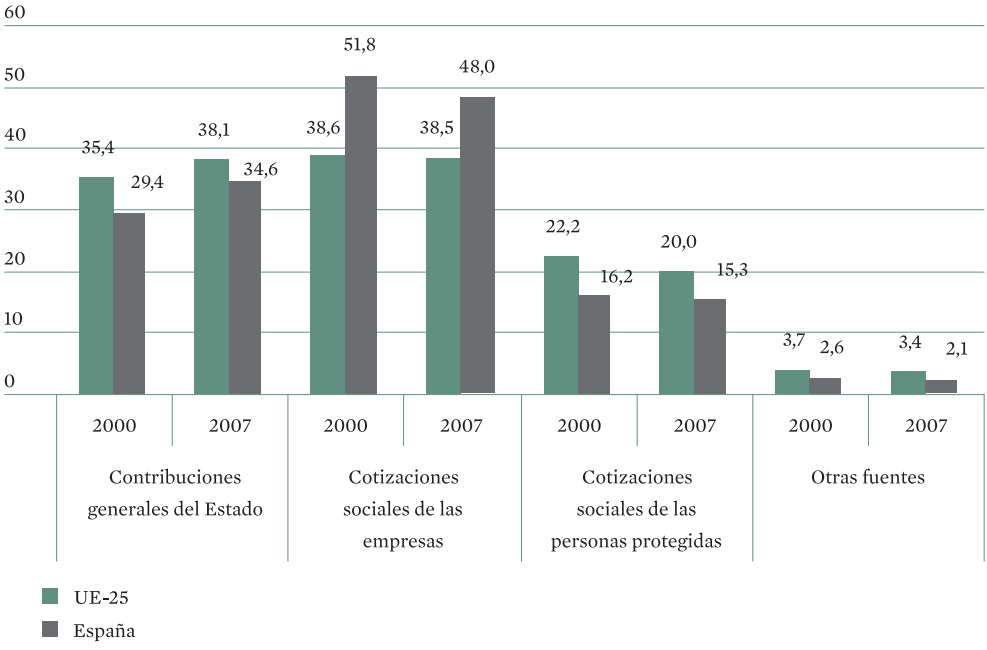
Fuente: Eurostat, SEEPROS.

que el Reino Unido elevaría su posición del 9.º al 6.º lugar. En los países que menos gasto social realizan el efecto no es tan visible: el gasto social neto en España quedaría algo por debajo del 20 por 100 del PIB en ese año de referencia en lugar de algo por encima, lo que le supondría pasar de la posición 18.ª a la 17.ª de la UE-27 en cuanto a esfuerzo en gasto social en porcentaje del PIB en el año 2005, al que todavía se refieren estos datos. La continuidad y actualización de esta estadística permitiría analizar el esfuerzo en protección social desde un prisma diferente, al considerar el porcentaje del gasto social que revierte directamente en los ingresos del sistema.

En cuanto a las fuentes de ingresos de la protección social, España sigue destacando por el mayor peso de las contribuciones sociales sobre las transferencias del Estado, aunque el peso de la participación del Estado en la financiación muestra una tendencia creciente, paralela al peso decreciente de las contribuciones sociales en la composición total de la financiación. Ello no obsta para que, en términos absolutos, se haya producido en el periodo de referencia (2000-2007) un importante incremento de la recaudación por cotizaciones, auspiciado por el dinamismo de la actividad económica en esos años.

Mayor peso de las cotizaciones en la financiación, aunque crece el de la participación estatal

GRÁFICO III-31. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2007



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

Lo que viene a reflejar la tendencia señalada es el creciente peso de algunas prestaciones de naturaleza no contributiva, como la atención sanitaria, financiadas en nuestro país con transferencias del Estado, unido a la incorporación al gasto social de la atención a la dependencia a partir de 2007, una prestación que también corre a cargo de las contribuciones generales del Estado.

Las consecuencias sociales de la crisis están aumentando la presión sobre las cuentas públicas, cuya sostenibilidad a medio plazo, en el actual contexto de desplome de la recaudación impositiva y de incremento del déficit de todas las Administraciones, implica la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública y la revisión de las distintas políticas de gasto a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y equidad[138].

7.2. Iniciativas en materia de Seguridad Social y renovación del Pacto de Toledo

La sostenibilidad del sistema español de protección social y su adaptación a los cambios sociales y económicos son objeto del proceso permanente de reformas que se desarrolla en España desde el año 1995, en el marco del consenso político alcanzado en torno a los objetivos y recomendaciones del Pacto de Toledo, renovado en 2003. A ello se suman los compromisos asumidos en el contexto del diálogo social en materia de protección social con los interlocutores sociales, cuyo exponente más reciente, el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de julio de 2006, y el desarrollo de la Ley 40/2007, como traslación normativa de la mayor parte de su contenido, constituyen el origen de algunas iniciativas abordadas en 2009 y de otras que se encuentran pendientes de desarrollo. Por último, cabe mencionar algunas iniciativas coyunturales que no responden directamente a esos procesos pero que obedecen tanto a la necesidad de contrarrestar los efectos de la crisis desde todos los frentes, incluidas las medidas en materia de Seguridad Social, como a la lógica y continua adaptación de la normativa de Seguridad Social a los cambios de la realidad social y económica.

Desarrollo del Pacto de Toledo y el debate en torno a su renovación

Durante 2009 han continuado los trabajos conducentes a la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en el seno de la Subcomisión del Congreso creada a tal fin. Aunque la aprobación de las nuevas recomendaciones estaba prevista para el primer trimestre de 2010, finalmente ha sido pospuesta. La Subcomisión ha contado con las comparecencias de representantes de las principales organizaciones empresariales y sindicales, de la Administración y expertos de reconocido prestigio. A las reflexiones vertidas en el desarrollo de los trabajos de la Subcomisión se han sumado las de numerosos organismos públicos y privados que han ido nutriendo un debate, en origen de carácter estructural, sobre las posibles reformas necesarias para la mejora

138. Véase en esta Memoria, capítulo I.3.6.1 “Las cuentas de las Administraciones públicas en 2009”.

y consolidación del sistema, que inevitablemente ha confluido con la discusión de carácter más coyuntural sobre las consecuencias de la crisis económica en el sistema público de protección social y seguridad social y, al mismo tiempo, sobre la contribución de ambos a la superación de la crisis.

De hecho, el propio procedimiento de revisión del Pacto de Toledo, que en principio debería surgir de un documento aprobado por la Subcomisión del Congreso, se vio alterado en cierto modo por el discurrir de otros acontecimientos económicos y políticos. Así, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del 19 de mayo de 2009 con motivo del debate sobre el estado de la nación, se instaba al Gobierno a acelerar el diagnóstico del sistema de pensiones en el seno de la Comisión no permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo, y promover un nuevo acuerdo, antes de finalizar 2009, que siguiera garantizando la sostenibilidad del sistema y la mejora de la calidad de vida de los pensionistas, afianzando el principio de contributividad y proporcionalidad, así como el de solidaridad y equidad.

Recién entrado el año 2010 el Gobierno presentó el "Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo". El documento contempla un amplio conjunto de reflexiones de muy diverso alcance sobre una gran variedad de temas, desde medidas de mejora técnica contable y presupuestaria a iniciativas de cambios sustanciales en la configuración de las actuales prestaciones del sistema. La controversia pública suscitada a raíz de su publicación se ha focalizado, sin embargo, prácticamente en exclusiva en las propuestas en torno al aumento de la edad legal de jubilación. El hecho de que la actualización del programa de estabilidad y crecimiento que España presentó a Bruselas a comienzos de 2010 incluyera un ejemplo teórico, posteriormente retirado del texto, de lo que supondría una modificación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación en la reducción del gasto público no hizo sino arreciar un debate que sigue abierto. Deberá ser, no obstante, el Parlamento, la sede natural de las propuestas de reforma que surjan de las conclusiones del trabajo de la Subcomisión del Pacto de Toledo, que continúa su discusión. Terminada esta última, deberá ser sometida a la consideración de los agentes sociales para, en última instancia, ser aprobada en el Parlamento y abordar las modificaciones normativas que requiera.

Desarrollo del acuerdo de medidas de Seguridad Social de 2006 y de la Ley 40/2007

En espera del desenlace sobre la renovación del Pacto de Toledo, y estando la mayor parte de las iniciativas del año centradas en responder a las consecuencias sociales más inmediatas de la crisis, especialmente en el ámbito de la protección social al desempleo, 2009 no ha sido un año prolijo en cambios normativos en materia de Seguridad Social, aunque sí cabe reseñar algunas de interés para determinados colectivos.

Viudedad y orfandad

Se aprobó así el necesario desarrollo reglamentario de las modificaciones que la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social introdujo en materia de prestaciones de viudedad y orfandad. El Real Decreto 296/2009, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de las prestaciones de muerte y supervivencia, adecúa las normas para la aplicación y desarrollo de estas prestaciones a dichas modificaciones. En coherencia con la nueva redacción del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) tras la Ley 40/2007, que incorpora como nueva causa de extinción de la pensión de viudedad la constitución de una pareja de hecho por parte del beneficiario de la pensión, salvo los supuestos que reglamentariamente se estableciesen, el Real Decreto modifica la Orden de 13 de febrero de 1967 para equiparar al matrimonio la constitución de una pareja de hecho como causa de extinción, salvo que se den los mismos supuestos que, en el primer caso, permiten el mantenimiento de la pensión.

En materia de orfandad, el Real Decreto modifica la regulación del incremento de las prestaciones correspondientes a los huérfanos en los casos de orfandad absoluta o circunstancias similares (incremento fijado en relación a la pensión de viudedad causada por el progenitor fallecido) y elimina la posibilidad del trato diferente a los hijos por razón del estado civil de sus progenitores en algunas situaciones en las que todavía se podía producir[139] que habían sido calificadas de discriminación indirecta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 154/2006.

Asimismo, se extiende el derecho a esos incrementos por orfandad absoluta a los huérfanos de víctimas de violencia de género menores de 21 años, pese a que a tenor de lo establecido por la Ley Orgánica 1/2004, el progenitor superviviente causante de los malos tratos hubiera perdido la condición de beneficiario de la pensión de viudedad de su víctima.

Otra novedad derivada del cumplimiento de los acuerdos adoptados con los agentes sociales en el año 2006 y de la propia Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social vino dada por la aprobación del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la LGSS en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100. A través de esta disposición se amplía el colectivo de personas con discapacidad que puede optar a la jubilación anticipada, posibilidad regulada hasta el momento por el Real Decreto 1539/2003, por el que se establecían coeficientes reductores de la edad de jubilación para trabajadores con discapacidad igual o superior al 65 por 100. La modificación se produce en desarrollo de

Jubilación anticipada de personas con discapacidad

139. Concretamente, el supuesto de denegación a los hijos extramatrimoniales del derecho al incremento de la indemnización que han de percibir los huérfanos en caso de muerte del causante debida a accidente de trabajo o enfermedad profesional, por el hecho de que no existiera cónyuge sobreviviente, es decir viudo o viuda, con derecho a dicha indemnización especial, conforme requería la normativa aplicable con anterioridad a este Real Decreto.

las previsiones introducidas en la LGSS por la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social, que posibilitaba la reducción de la edad de jubilación también en el caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 45 por 100, siempre que se tratara de discapacidades reglamentariamente determinadas y que concurran evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas. El Real Decreto 1851/2009 enumera las discapacidades que reúnen esas condiciones, entre las que se incluyen la discapacidad intelectual; la parálisis cerebral; las anomalías genéticas (entre otras, el síndrome de Down, la acondroplasia o la fibrosis quística); trastornos del espectro autista; anomalías congénitas secundarias a Talidomida; síndrome postpolio; daño cerebral adquirido; enfermedades mentales como esquizofrenia o trastorno bipolar; y enfermedades neurológicas tales como esclerosis lateral amiotrófica, esclerosis múltiple, leucodistrofias, síndrome de Tourette o lesión medular traumática.

Para acceder a esta jubilación anticipada será condición indispensable hallarse en alta o situación asimilada a la de alta y haber cotizado un tiempo efectivo equivalente, al menos, al periodo mínimo de cotización que se exige para poder acceder a la pensión de jubilación. Para el cálculo de la pensión, el periodo de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador se computará como cotizado a efectos de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión. Esta medida será de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social.

Gestión y control de la IT

Por último, el Real Decreto 1430/2009, desarrolla la Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social, en relación a la gestión y el control de la prestación por Incapacidad Temporal (IT). Esta disposición regula las comunicaciones informáticas por parte de los Servicios Públicos de Salud de las comunidades autónomas al cumplirse el duodécimo mes en los procesos de IT, así como el desarrollo de las competencias de control otorgadas a las entidades gestoras, Instituto Nacional de la Seguridad Social e Instituto Social de la Marina, una vez agotado el periodo de doce meses de duración de la situación de incapacidad temporal. Asimismo, regula las comunicaciones a los trabajadores que se encuentran en procesos de IT, así como a las empresas en las que prestan servicios, para la aplicación de las modificaciones incorporadas en el procedimiento de seguimiento y control de la situación de IT. Además, establece el procedimiento administrativo de revisión, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y a instancia del interesado, de las altas que expidan las entidades colaboradoras en los procesos de IT. Unido a lo anterior, el Real Decreto contempla el procedimiento de reducción de las aportaciones empresariales a la Seguridad Social por trabajadores afectados por enfermedades profesionales en un grado que no dé origen a prestación económica (enfermedad profesional sin baja), que sean

destinados en la misma empresa a puestos de trabajo alternativos y compatibles con su estado de salud, o desempeñen en otra distinta un trabajo compatible con su estado, con el objetivo de interrumpir la evolución desfavorable de su enfermedad, con la finalidad de prevenir la expulsión del mercado de trabajo de estas personas y contener el progreso de la enfermedad.

Se mantienen, no obstante, importantes cuestiones derivadas del Acuerdo de medidas de Seguridad Social pendientes de desarrollo normativo. En el marco del cumplimiento del objetivo de simplificación e integración de regímenes especiales, ya presente en el origen del Pacto de Toledo, resultan destacables la integración en el régimen general de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena encuadrados en el régimen especial agrario de la Seguridad Social y de las personas encuadradas en el Régimen Especial de Empleados de Hogar. También está pendiente la fijación del procedimiento que permita determinar las categorías de trabajadores que desarrollan su actividad en condiciones de penosidad, peligrosidad o toxicidad a efectos de la modificación de sus condiciones de trabajo y de la reducción de la edad de jubilación. Se trata de cuestiones que están siendo tratadas por el Gobierno y los interlocutores sociales en el marco del diálogo social en protección social, en el contexto del seguimiento del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social en el que estaban contemplados estos aspectos.

Cuestiones pendientes de desarrollo

Por su parte, cabe recordar que en el último trimestre de 2009 comenzó la tramitación del Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos que responde a la recomendación del Pacto de Toledo revisado en 2003 de avanzar en el proceso de reconocimiento de la categoría de trabajadores autónomos en aras a conseguir su progresiva equiparación al Régimen General de la Seguridad Social.

Medidas coyunturales para atenuar los efectos de la crisis

Los esfuerzos en contrarrestar los efectos de la crisis económica se han traducido también en iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social, adoptadas en el contexto más amplio de las medidas de política económica que con carácter general se han abordado para mantener el empleo y la protección de las personas desempleadas, especialmente las contempladas en el Real Decreto-Ley 2/2009, a las que se viene refiriendo esta Memoria en sus correspondientes apartados[140]. Respecto a las medidas específicamente en materia de Seguridad Social contempladas en dicha norma, cabe destacar la demora en 2009 de la materialización de los excedentes del Fondo de Reserva de

140. Sobre las nuevas bonificaciones a la contratación, véase capítulo II.1.3, Políticas de empleo y sobre las medidas de protección a las personas desempleadas, véase el apartado 7.7, Protección por desempleo de este mismo capítulo.

la Seguridad Social (ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión), resultantes de la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2008 a fin de disponer de un margen de Tesorería que podría destinarse a cubrir el aplazamiento para el pago de cuotas a la Seguridad Social para empresas que atraviesen momentos de dificultad económica, tal y como preveía el Plan E.

Otras iniciativas

Por último, cabe mencionar una serie de iniciativas adoptadas en otros ámbitos de actuación de la Seguridad Social, no necesariamente vinculadas al desarrollo del Pacto de Toledo o a los acuerdos con los agentes sociales.

Cabe destacar entre ellas, la aprobación del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, que integra las modificaciones abordadas en los últimos tiempos en estas prestaciones y lleva a cabo el desarrollo reglamentario de la normativa legal que les es aplicable tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres y otras normas posteriores, como la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

Asimismo, en el ámbito de la gestión, se aprobó el Real Decreto 359/2009, de 20 marzo, por el que se modifica el Real Decreto 148/1996, que regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas. Mediante esta norma se viene a completar la vigente regulación sobre el reintegro de las prestaciones de Seguridad Social, a fin de llenar el vacío normativo existente en aquellos supuestos en que el deudor de prestaciones indebidamente percibidas y abonadas a través de una entidad gestora es, simultáneamente, acreedor de prestaciones económicas abonadas en el mismo periodo de tiempo, incompatibles con aquéllas y gestionadas por entidades distintas, siempre que ambas prestaciones estén comprendidas en la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, en los términos establecidos en el artículo 38 de la LGSS.

Cabe referirse, por último, a otras iniciativas surgidas del Parlamento al margen de los trabajos de la Subcomisión que aborda la renovación del Pacto de Toledo, entre las que destacan las referidas a la pensión de viudedad. Así, el 10 de marzo de 2009 la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, aprobó una Proposición no de Ley para que, en el seno del diálogo social, se realizara un análisis de los efectos producidos por las reformas introducidas a través de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en el ámbito de la protección por viudedad, con objeto de contar con pautas adecuadas a tener en cuenta para el futuro estudio de la reforma integral de dicha protección. Dicho estudio sería objeto de debate en el marco de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

También entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados el 19 de mayo de 2009 —además de la ya mencionada llamada al Gobierno para promover el acuerdo sobre el sistema de pensiones— se instaba al Gobierno a reformar en profundidad y de forma conjunta las pensiones de viudedad y orfandad, así como impulsar la mejora de las prestaciones familiares por hijo a cargo y salvaguardar y aumentar el fondo de reserva de la Seguridad Social.

7.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social fue la única administración que registró superávit en sus cuentas públicas en 2009, a pesar de los efectos de la crisis económica sobre el empleo, previéndose además que siga mostrando capacidad de financiación en los próximos cuatro años, frente a los déficit estimados para el resto de las Administraciones públicas[141].

En conjunto, el subsector Administraciones de la Seguridad Social de la Contabilidad Nacional, que incluye, además del Sistema de la Seguridad Social, al Sistema Público de Empleo Estatal y al Fondo de Garantía Salarial, está teniendo un importante papel en la crisis, tanto como mecanismo de sustitución de ingresos, como instrumento de política de lucha contra la crisis. De un lado, está funcionado como un estabilizador automático anticíclico, a través de un incremento significativo de las prestaciones por desempleo, que está permitiendo contrarrestar, en cierta medida, los efectos de la crisis sobre los ingresos familiares y, en consecuencia, sobre la demanda. Por otra parte, en 2009 se desarrollaron diferentes actuaciones de política económica en el ámbito de la Seguridad Social, dirigidas fundamentalmente a crear o mantener empleo, entre las que destacan la implementación de nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, o la aprobación del retraso de las dotaciones a realizar en el Fondo de Reserva correspondientes al excedente de 2008[142], con el objetivo de generar margen de tesorería que pudiera ser utilizado para el aplazamiento de cuotas empresariales de compañías con problemas de liquidez[143]. Asimismo, el cambio en la política de inversión del Fondo de Reserva, hacia la adquisición de deuda pública española en lugar de extranjera, está ayudando a financiar el elevado nivel de déficit público alcanzado por la economía española en 2009.

Por tanto, se podría afirmar que la Seguridad Social está contribuyendo a paliar los efectos de la crisis económica, estimulando la demanda agregada y favoreciendo

141. Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013.

142. Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

143. En 2009, la Seguridad Social autorizó 91.683 aplazamientos, lo que supone un incremento del 54 por 100 respecto al año anterior, según el balance de gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por otra parte, la tasa de morosidad aumentó en 2009 hasta el 1,99 por 100.

la cohesión social. Sin embargo, la prolongación en el tiempo de la adversa situación que atraviesa el mercado laboral supone un riesgo para el mantenimiento del superávit del Sistema en el medio plazo, por su impacto sobre los ingresos por cotizaciones sociales, tanto por la caída de la afiliación, como por los efectos del aumento del paro de larga duración sobre los ingresos procedentes de las prestaciones por desempleo.

Más a largo plazo, las previsiones apuntan a un crecimiento paulatino de la participación del gasto en pensiones contributivas sobre el PIB, en el contexto del proceso de envejecimiento de la población española, cuestión que constituye el debate central de los trabajos que se llevan desarrollando desde 2008 en el marco de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

En cualquier caso, la crisis ha puesto de manifiesto una mayor solidez de los sistemas públicos de pensiones frente a los privados, en la medida en que, tal y como muestra la experiencia internacional, el fuerte deterioro registrado por los mercados financieros desde finales de 2007 ha derivado en una contracción considerable de los valores de las carteras de activos de buena parte de los regímenes privados en el ámbito OCDE[144].

Superávit del Sistema de la Seguridad Social en 2009

De acuerdo con el avance de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social, las operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social arrojaron en 2009 un superávit del 0,8 por 100 del PIB[145], lo que equivale a 8.501,82 millones de euros (cuadro III-30).

Dicho superávit, sin embargo, fue un 41 por 100 inferior al año anterior, como consecuencia de la caída de los recursos no financieros del Sistema ante la pérdida de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, en el contexto de crisis que atraviesa la economía española. Los gastos no financieros, por su parte, mostraron una tasa de crecimiento inferior a la del año anterior, principalmente por una moderación del gasto en pensiones contributivas, al no haberse producido desviación respecto al Índice de Precios de Consumo (IPC) previsto inicialmente, así como por una reducción del gasto en prestaciones por incapacidad temporal, relacionada tanto con la pérdida de afiliación, como con una mayor eficiencia en el gasto, derivada de la intensificación de las medidas de control.

144. OCDE, *Private Pensions Outlook 2008*.

145. 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.

CUADRO III-30. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2009

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

			Ejecución presupuestaria	
Sistema de la Seguridad Social	**Mill. euros**	**Var. 09/08, en %**	**Estructura**	**Aportación al crec.**
Total recursos no financieros	**123.464,3**	**–0,6**	**100,0**	**–0,6**
Total recursos corrientes	122.293,0	–0,2	99,1	–0,2
• *Cotizaciones sociales*	*106.440,5*	*–1,5*	*86,2*	*–1,3*
Régimen general	75.543,1	–4,3	61,2	–2,6
R.E. Trabajadores autónomos	10.518,6	–1,0	8,5	–0,1
R.E. Agrario	903,9	–7,3	0,7	–0,1
R.E. Trabajadores del Mar	293,3	–3,1	0,2	0,0
R.E. Minería del Carbón	191,5	–2,2	0,2	0,0
R.E. Empleados de Hogar	535,7	7,1	0,4	0,0
Accidentes de trabajo enferm. profes.	7.258,8	–10,6	5,9	–0,6
Desempleados	11.195,6	32,2	9,1	2,9
• *Transferencias corrientes*	*11.916,7*	*13,8*	*9,7*	*1,3*
Del Estado	8.516,9	24,1	6,9	1,7
De Organismos Autónomos	1,4	18,7	0,0	0,0
De la Seguridad Social	3.356,3	–5,6	2,7	–0,2
De comunidades autónomas	1,4	–61,1	0,0	0,0
De empresas privadas y otros	40,7	–17,8	0,0	0,0
• *Otros recursos corrientes*[1]	*3.935,7*	*–1,3*	*3,2*	*0,0*
Total recursos de capital	1.171,3	–30,5	0,9	–0,3
Total gastos no financieros	**114.962,4**	**4,8**	**100,0**	**4,8**
Total operaciones corrientes	113.437,1	5,4	98,7	5,3
• *Gastos de personal*	*2.469,4*	*2,9*	*2,1*	*0,1*
• *Gastos corrientes de bienes y servicios*	*1.742,2*	*–10,2*	*1,5*	*–0,2*
• *Gastos financieros*	*3,5*	*–49,4*	*0,0*	*0,0*
• *Transferencias corrientes*	*109.222,0*	*5,8*	*95,0*	*5,5*
Prestaciones contributivas	103.990,7	4,9	90,5	4,5
Pensiones	89.991,3	6,2	78,3	4,9
Invalidez	10.783,7	4,7	9,4	0,4
Jubilación	60.156,4	6,8	52,3	3,5
Viudedad	17.550,7	5,3	15,3	0,8
Orfandad	1.263,6	6,6	1,1	0,1
A favor de familiares	237,0	3,9	0,2	0,0
Subsidios y otras prestaciones	10.107,9	–2,3	8,8	–0,2
Incapacidad temporal	7.226,7	–4,1	6,3	–0,3
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.293,1	3,8	2,0	0,1
Otras prestaciones[2]	588,1	–2,0	0,5	0,0
Otras transferencias corrientes[3]	3.891,4	–3,6	3,4	–0,1
Prestaciones no contributivas	5.231,4	26,1	4,6	1,2
Pensiones de invalidez	942,1	1,8	0,8	0,0
Pensiones de jubilación	1.107,4	1,2	1,0	0,0
Prestaciones familiares	1.290,3	7,1	1,1	0,1
Otros subsidios y prestaciones[4]	201,0	14,1	0,2	0,0
Otras transferencias corrientes[5]	1.690,6	125,8	1,5	1,8
Total operaciones de capital	1.525,3	–27,0	1,3	–0,4
Saldo no financiero (millones de euros)	**8.501,82**	**–41,6**	**–**	**–**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**0,81**	**–**	**–**	**–**

1. Otros recursos corrientes: tasas y otros ingresos corrientes, e ingresos patrimoniales.
2. 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.
3. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
4. 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
5. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

Ingresos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

El fuerte impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo dio lugar a una caída de los recursos no financieros del Sistema de la Seguridad Social del 0,6 por 100 en 2009. A este resultado contribuyeron principalmente dos factores, aunque con efectos opuestos sobre la recaudación. De un lado, la caída del empleo se tradujo en una reducción de los ingresos por cotizaciones sociales en todos los regímenes de afiliación, con la única excepción del Régimen Especial de empleados de hogar, mientras que, por otra parte, el fuerte aumento del paro impulsó al alza los ingresos por cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo, en concreto, en un 32,2 por 100. La conjunción de ambos factores llevó a que los recursos por cotizaciones sociales —cuya participación sobre los recursos totales no financieros del Sistema alcanza el 86 por 100—, se redujeran un 1,5 por 100 en el conjunto del año.

Destaca la caída de las cotizaciones sociales en el Régimen General, tanto en términos relativos (–4,3 por 100), únicamente superada por el Régimen Especial Agrario, como absolutos, al representar este régimen algo más del 60 por 100 de los recursos totales no financieros. Por otra parte, las cotizaciones procedentes de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con una participación sobre los ingresos totales del 5,9 por 100, cayeron un 10,6 por 100 en 2009. El único régimen en el que aumentaron los ingresos por cotizaciones en 2009 fue, como se ha señalado, el Régimen Especial de Empleados de Hogar, con un aumento del 7,1 por 100, si bien, debido a su reducido peso, apenas tuvo repercusión sobre los recursos totales del Sistema.

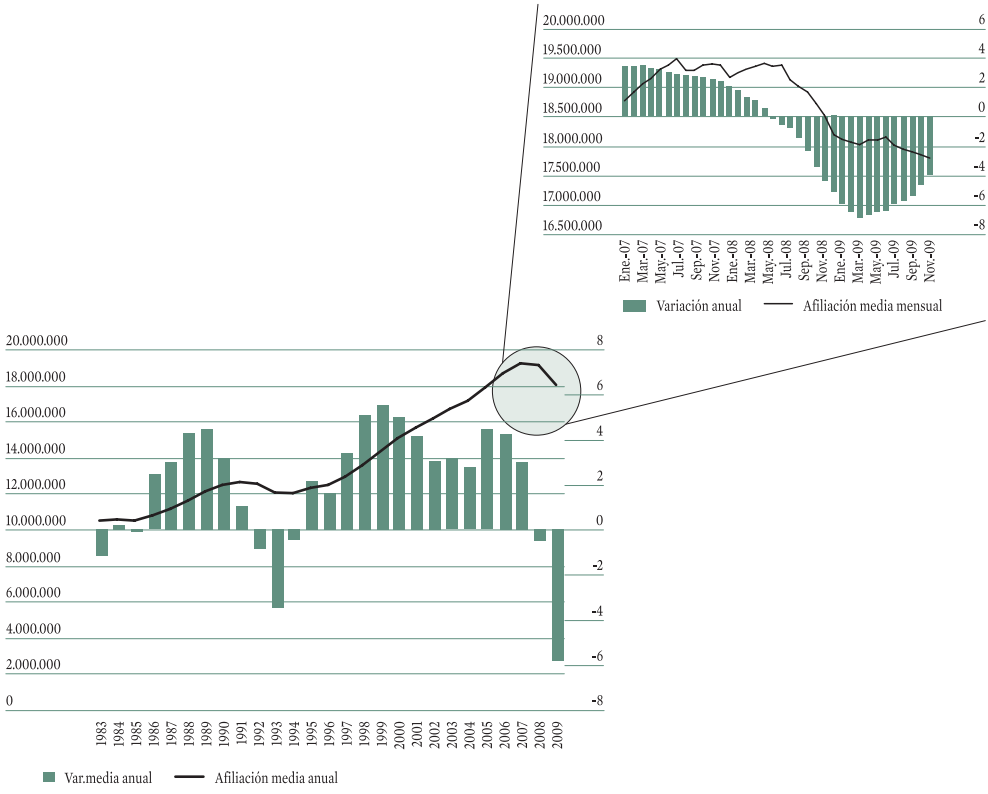
Las transferencias corrientes, por su parte, aumentaron un 13,8 por 100, sustentadas únicamente por las cantidades procedentes del Estado y sus organismos autónomos, dirigidas en su práctica totalidad a financiar las prestaciones no contributivas del Sistema. Finalmente, la partida de otros recursos corrientes, que incluye tasas, otros ingresos corrientes e ingresos patrimoniales, cayó un 1,3 por 100.

La evolución descrita por los recursos procedentes de las cotizaciones sociales estuvo marcada, como ya se ha señalado, por el adverso comportamiento del empleo y, por tanto, por la afiliación al Sistema de la Seguridad Social, en el contexto del fuerte deterioro registrado por la economía española en 2009 (gráfico III-32).

Afiliación a la Seguridad Social

En media anual, la afiliación se redujo un 5,8 por 100 respecto a 2008, situándose en 18.020.470 afiliados, lo que supone una pérdida de algo más de 1,1 millones de efectivos de media en el conjunto del año. En términos trimestrales, los peores registros se concentraron en el segundo y tercer trimestre de 2009, con tasas del –6,7 por 100 y el –6,0 por 100, respectivamente, produciéndose posteriormente cierta moderación en los ritmos de caída. De este modo, la afiliación media del mes de diciembre se redujo un

GRÁFICO III-32. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En valor absoluto [media mensual] y variación anual en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

3,9 por 100 respecto al mismo mes del año anterior, alcanzando un total de 17.803.839 afiliados[146].

La caída de la afiliación se concentró en mayor medida entre los varones, mientras que, por grupos de edad, aunque los descensos más notorios se produjeron entre los

146. El Sistema de la Seguridad Social incluye en el Régimen General 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 los funcionarios civiles del Estado, colectivo cubierto por el Mutualismo Administrativo y el Régimen de Clases Pasivas del Estado, competencia de la Mutualidad General de Funcionarios del Estado (MUFACE) y de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, respectivamente, y que a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 925.366, de los cuales, 701.745 eran mutualistas obligatorios en activo o asimilado, 4.097 eran mutualistas voluntarios, 43.206 eran beneficiarios con documento asimilado al de afiliación, y 176.318 eran mutualistas obligatorios jubilados.

16 y los 24 años, la cohorte que explica en mayor medida el deterioro de la afiliación es la comprendida entre los 25 y 54 años, con un descenso de algo más de 450.000 afiliaciones entre los meses de diciembre de 2008 y 2009 (cuadro III-31). Cabe señalar que el único grupo de edad que muestra aumentos de la afiliación en este periodo es el de mayores de 55 años, con 20.400 nuevas afiliaciones.

Cerca del 90 por 100 de la pérdida de afiliación (644.432 afiliaciones) se concentró en el Régimen General, tras producirse una caída interanual del 4,6 por 100, mientras que en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) el descenso fue de 156.851 (el 4,7 por 100). Los únicos regímenes en los que creció la afiliación fueron el Régimen Especial Agrario (9,6 por 100), y el de Empleados de Hogar (1,1 por 100).

Por sectores de actividad, destaca la caída de la afiliación en la construcción, en línea con el fuerte deterioro registrado por esta actividad económica en 2009, de manera que, a pesar de que su participación sobre la afiliación total (el 9,2 por 100) es inferior al peso de la industria (13,1 por 100) y sobre todo, al del sector servicios (70,7 por 100), es la actividad que registra la mayor caída tanto en términos relativos (el 17,9 por 100) como absolutos (358.198 afiliaciones). A continuación se sitúa la industria, con un retroceso del 9,2 por 100 (237.340) y los servicios, con el 1,5 por 100 (197.878). La afiliación en la agricultura, por su parte, crece un 5,7 por 100.

De acuerdo con lo que se acaba de señalar, los grupos de cotización en los que se concentró la mayor pérdida de afiliación fueron los correspondientes a auxiliares administrativos, oficiales de primera y segunda, y oficiales de tercera y especialistas, registrando entre los tres una caída interanual de 429.500 afiliados, lo que supone en torno al 60 por 100 de la pérdida total de afiliación. Entre los grupos más altos de cotización el deterioro fue menos intenso, produciéndose incluso un aumento de la afiliación entre los ingenieros y licenciados.

Desagregando por ramas de actividad, y en lo que concierne al Régimen General y al RETA, se observa que, tras la construcción, la mayor caída de la afiliación se produce en la industria manufacturera y en la extractiva (gráfico III-33). Dentro del sector servicios, destacan los retrocesos en las actividades administrativas y servicios auxiliares, en las actividades inmobiliarias, estrechamente relacionadas con la actividad constructora, y en el comercio, transporte y almacenamiento, en línea con el desplome de la demanda interna.

Afiliación extranjera

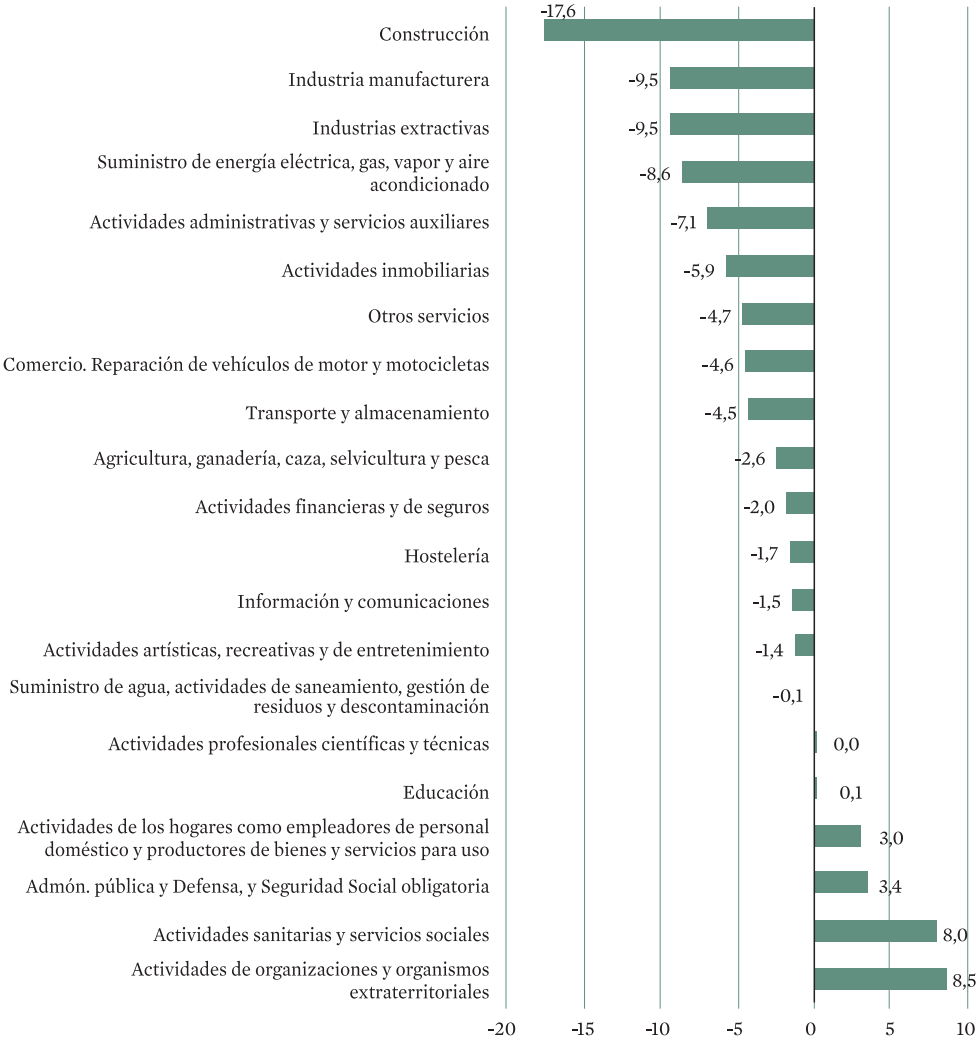
El impacto de la crisis económica sobre la afiliación extranjera se hizo especialmente patente a partir del último trimestre de 2008, intensificándose a lo largo de 2009, con caídas de la afiliación entre los meses de abril y julio superiores al 10 por 100, muy por encima de los descensos alcanzados por la afiliación de trabajadores españoles (gráfico III-34). A partir de entonces, el ritmo de caída comenzaría a suavizarse, terminando el año en una tasa de variación negativa del 4,7 por 100, muy similar a la de diciembre de 2008 (–4,6 por 100), aunque por encima de la correspondiente a los afiliados españoles (–3,8 por 100).

CUADRO III-31. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En número de afiliados [media mensual] y porcentaje)

	Diciembre 2008	Diciembre 2009			
Afiliados en alta laboral al Sistema de la Seguridad Social	**Número**	**Número**	**Peso (%)**	**Var. anual (relativa, %)**	**Var. anual (absoluto)**
Total	**18.531.312**	**17.803.839**	**100,0**	**–3,9**	**–727.473**
Sexo					
Varones	10.438.161	9.863.489,00	55,40	–5,5	–574.672
Mujeres	8.093.151	7.940.350,00	44,60	–1,9	–152.801
Grupo de edad*	18.305.600	17.640.000	100,0	–3,6	–665.600
De 16 a 19 años	232.700	164.200	0,9	–29,4	–68.500
De 20 a 24 años	1.202.500	1.037.000	5,9	–13,8	–165.500
De 25 a 54 años	14.565.900	14.114.300	80,0	–3,1	–451.600
55 y más años	2.303.300	2.323.700	13,2	0,9	20.400
Regímenes					
Régimen General	14.081.099	13.436.667	75,5	–4,6	–644.432
R.E. Autónomos	3.319.188	3.162.337	17,8	–4,7	–156.851
Sistema normal	*3.089.174*	*2.943.128*	*16,5*	*–4,7*	*–146.046*
S.E.T.A.	*230.014*	*219.209*	*1,2*	*–4,7*	*–10.805*
R.E. Agrario	770.821	844.642	4,7	9,6	73.821
R.E. Trabajadores del Mar	66.138	63.530	0,4	–3,9	–2.608
R.E. Minería del Carbón	7.748	7.207	0,0	–7,0	–541
R.E. Empleados Hogar	286.317	289.456	1,6	1,1	3.139
Continuos	*194.713*	*199.534*	*1,1*	*2,5*	*4.821*
Discontinuos	*91.604*	*89.922*	*0,5*	*–1,8*	*–1.682*
Actividad económica					
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.166.992	1.232.981	6,9	5,7	65.989
Industria	2.573.536	2.336.196	13,1	–9,2	–237.340
Construcción	2.004.884	1.646.686	9,2	–17,9	–358.198
Servicios	12.785.853	12.587.975	70,7	–1,5	–197.878
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)	13.870.100	13.282.500	100,0	–4,24	–587.600
Ingenieros y licenciados	1.203.600	1.216.100	9,2	1,0	12.500
Ingenieros técnicos. Peritos	994.700	989.800	7,5	–0,5	–4.900
Jefes administrativos	654.400	632.800	4,8	–3,3	–21.600
Ayudantes no titulados	515.000	499.000	3,8	–3,1	–16.000
Oficiales administrativos	1.838.400	1.790.000	13,5	–2,6	–48.400
Subalternos	654.600	645.200	4,9	–1,4	–9.400
Auxiliares administrativos	1.882.500	1.760.600	13,3	–6,5	–121.900
Oficiales de 1 y 2	2.650.800	2.450.800	18,5	–7,5	–200.000
Oficiales de 3 y especialistas	1.529.000	1.421.400	10,7	–7,0	–107.600
Peones / Trabajadores > 18 años no cualificados	1.920.400	1.860.500	14,0	–3,1	–59.900
Trabajadores menores 18 años	26.700	16.300	0,1	–39,0	–10.400
Tipo de relación laboral					
Asalariados	15.105.489	14.536.893	81,7	–3,8	–568.596
No asalariados	3.425.775	3.266.946	18,3	–4,6	–158.829

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

GRÁFICO III-33. AFILIADOS EN ALTA LABORAL AL RÉGIMEN GENERAL Y AL RETA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(En tasas de variación anual, en porcentaje)

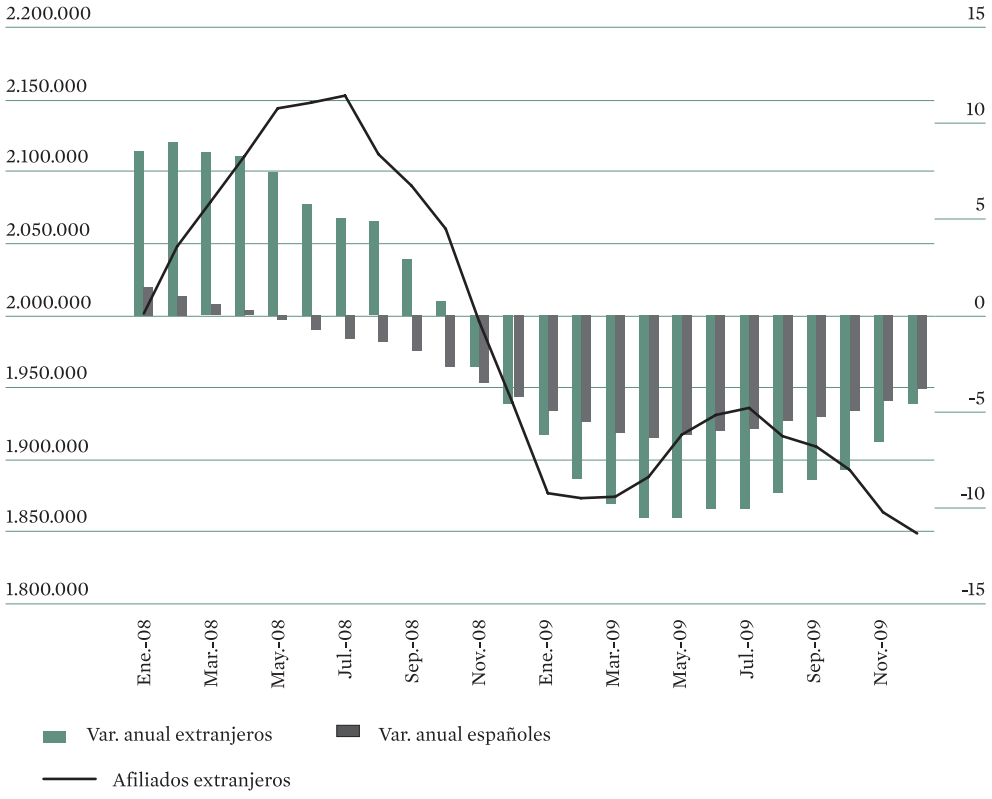


Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

De este modo, la afiliación extranjera se situó en media del mes de diciembre en 1.848.047 afiliados, con una participación sobre la afiliación total del 10,4 por 100, una décima inferior al registro del año anterior.

El deterioro se concentró fundamentalmente en los varones, de manera que, de la pérdida total de afiliación extranjera en diciembre de 2009, el 91,5 por 100 eran hombres, lo que se explica en gran medida por el mal comportamiento de la construcción. El grupo de edad más afectado fue el comprendido entre 25 y 54 años, mientras que

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS
(En número de afiliados [media mensual] y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

por nacionalidades los peores resultados los registran los trabajadores no comunitarios, y en concreto los procedentes de América del Sur y de África.

Por regímenes de afiliación, la mayor caída en términos de tasa de variación interanual corresponde al RETA (–11,8 por 100), seguido del Régimen General (–9,5 por 100), y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar (–6,4 por 100). El resto de regímenes ven aumentar la afiliación en el periodo considerado, especialmente el Régimen Especial Agrario, con un crecimiento del 28,8 por 100, que habría contribuido en gran parte a sostener la afiliación extranjera, en la medida en que el sector agrario es, tras los servicios, la actividad que aglutina un mayor porcentaje de afiliados extranjeros. En el caso del Régimen Especial de Empleados de Hogar, constituido fundamentalmente por mujeres extranjeras, la afiliación creció un 3 por 100, y un 1,9 por 100 en el de Minería del Carbón.

La construcción fue la actividad económica donde más cayó la afiliación extranjera en 2009, con un descenso interanual en diciembre del 25,8 por 100. A continuación se sitúa la industria (–11,8 por 100) y los servicios (–2,9 por 100). En el sector agrario,

CUADRO III-32. AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL, DICIEMBRE DE 2009
(En número de afiliados y porcentaje)

Afiliación de trabajadores extranjeros	Número de afiliados	Peso (%)	Var. 09/08 (%)	Var. 09/08 (absoluto)	% sobre afiliación total
Datos en media del mes de diciembre					
Total	**1.848.047**	**100,0**	**–4,7**	**–90.585**	**10,4**
Regímenes					
Régimen General	1.210.693	65,5	–9,5	–126.879	9,0
R.E. Autónomos	197.625	10,7	–11,8	–26.531	6,2
R.E. Agrario	259.429	14,0	28,8	58.050	30,7
R.E. Trabajadores del Mar	4.119	0,2	–6,4	–281	6,5
R.E. Minería del Carbón	692	0,0	1,9	13	9,6
R.E. Empleados Hogar	175.490	9,5	3,0	5.044	60,6
Datos a 31 de diciembre*					
Total	**1.811.879**	**100,0**	**–3,7**	**–70.345**	**10,3**
Sexo					
Varones	1.023.729	56,5	–5,9	–64.336	10,5
Mujeres	788.121	43,5	–0,8	–6.028	10,0
Grupo de edad					
De 16 a 19 años	23.966	1,3	–15,2	–4.291	14,6
De 20 a 24 años	162.597	9,0	–7,2	–12.545	15,7
De 25 a 54 años	1.542.884	85,2	–3,4	–54.759	10,9
55 y más años	82.360	4,5	1,6	1.262	3,5
Sector de actividad					
Agrario	276.535	15,3	22,5	50.845	22,5
Industria	134.989	7,5	–11,8	–18.105	5,9
Construcción	200.384	11,1	–25,8	–69.725	12,8
Servicios	1.197.913	66,1	–2,9	–35.415	9,6

* La utilización de datos a 31 de diciembre, en lugar de media mensual, responde a la disponibilidad de información comparable con el año anterior.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2009* y *Boletín de Estadísticas Laborales.*

sin embargo, la afiliación de trabajadores extranjeros aumentó un 22,5 por 100. En este contexto, los grupos de cotización en los que se concentró en mayor medida la caída de la afiliación fueron los correspondientes a oficiales de 1ª y 2ª, seguidos de trabajadores menores de 18 años no cualificados.

Gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros aumentaron un 4,8 por 100 en 2009, lo que supone la menor tasa de crecimiento desde 2003. Esta moderación se debió fundamentalmente a un menor gasto del esperado en pensiones contributivas y a una caída en el gasto en prestaciones por incapacidad temporal y, en menor medida, a una reducción de los gastos corrientes de bienes y servicios.

En lo que respecta a las pensiones contributivas, el gasto finalmente ejecutado fue inferior al presupuestado, debido a que el IPC correspondiente al mes de noviembre

mostró una tasa de crecimiento anual inferior al previsto inicialmente, con lo que no fue necesario revalorizar la cuantía de las pensiones como garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas, tal y como establece la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, produciéndose un aumento del poder adquisitivo de los pensionistas.

Por su parte, el gasto en incapacidad temporal cayó un 4,1 por 100, debido a la pérdida de afiliación, aunque también por la mejora de la gestión y eficiencia de la prestación, en base al Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal.

En este contexto, las prestaciones contributivas, que representan el 90,5 del gasto total no financiero del Sistema, aumentaron un 4,9 por 100 en el conjunto del año, como consecuencia de un crecimiento del 6,2 por 100 de las pensiones, de una caída del 2,3 por 100 de los subsidios y otras prestaciones, y un retroceso del 3,6 por 100 de la partida de otras transferencias corrientes.

Las prestaciones no contributivas, con un peso del 4,6 por 100, aumentaron un 26,1 por 100, debido básicamente al notable incremento de las transferencias dirigidas a las comunidades autónomas para atender la protección a la dependencia.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2009, el importe acumulado del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 50.372,9 millones de euros que, unidos a los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (377,2 millones de euros), y a los rendimientos netos producidos (9.272 millones de euros), dio lugar a un Fondo total de 60.022,1 millones de euros, equivalente al 5,7 por 100 del PIB.

La Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social[147] establece que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva.

En este sentido y en el contexto de crisis económica, mediante el Real Decreto-Ley 2/2009 se tomó la decisión de retrasar la realización de las dotaciones al Fondo de Reserva correspondientes al excedente registrado en 2008, con el objetivo de generar un margen de tesorería que permitiera asumir los aplazamientos de cuotas empresariales de aquellas compañías con dificultades de liquidez que se comprometieran a mantener el empleo. Ya en 2010, el Consejo de Ministros del 26 de febrero aprobó una dotación

147. Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

CUADRO III-33. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
Dotación por año (millones de euros)			
2000	360,6	240,4	601,0
2001	541,0	1.262,0	1.803,0
2002	1.051,0	2.524,0	3.575,0
2003	1.202,0	4.291,9	5.493,9
2004	3.000,0	3.700,0	6.700,0
2005	3.500,0	3.500,0	7.000,0
2006	3.700,0	3.800,0	7.500,0
2007	4.000,0	4.300,0	8.300,0
2008	4.700,0	4.700,0	9.400,0
2009	—	—	—
Subtotal dotaciones a 31/12/2009			**50.372,9**
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			377,2
Rendimientos			9.272,0
Total Fondo (31/12/2009)			**60.022,1**
% del PIB			**5,7**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de 1.740 millones de euros, quedando todavía pendiente una aportación de algo más de 6.000 millones de euros.

Desde que comenzara la crisis económica, la política de inversión del Fondo de Reserva ha modificado su orientación, desde la deuda pública extranjera a la española, en línea con las crecientes necesidades de financiación del sector público. De esta manera, mientras que entre los años 2005 y 2007 la gestión del Fondo se orientaba en buena parte a la inversión en activos financieros extranjeros, básicamente deuda pública emitida por Países Bajos, Francia y Alemania, en 2009 la política de inversión se centró principalmente en la adquisición de deuda pública española. Como resultado, a 31 de diciembre de 2009, el 73,3 por 100 de la cartera de activos del Fondo correspondía a deuda española, y el 22,7 por 100 restante a deuda procedente de Alemania, Francia y Países Bajos, porcentaje este último que a finales de 2007 ascendía al 48,65 por 100.

7.4. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES

7.4.1. Panorama general de las pensiones en 2009

Las pensiones contributivas, cuya financiación se efectúa fundamentalmente a través de las cotizaciones realizadas por empresas y trabajadores, representan la partida más importante del gasto no financiero de la Seguridad Social, con un peso del 78 por 100 en 2009. Tal y como se ha señalado, el gasto correspondiente a esta partida aumentó

un 6,2 por 100, lo que se explica por un incremento en el número de pensiones del 1,7 por 100 y una subida de la cuantía media del 4,8 por 100. Por su parte, el número de pensiones no contributivas del Sistema, financiadas mediante aportaciones del Estado, se redujo un 1,4 por 100, en línea con la evolución de los últimos años.

En 2009, el número total de pensiones contributivas superaba los 8,5 millones, de las cuales el 59,1 por 100 correspondía a jubilación, el 26,6 por 100 a viudedad, el 10,8 por 100 a incapacidad permanente, el 3,1 por 100 a orfandad y el 0,4 por 100 a pensiones a favor de familiares.

Tras las moderadas tasas de crecimiento registradas por el número de pensiones entre los años 1998 y 2004, en consonancia con la caída de la natalidad durante la Guerra Civil española, en los años más recientes comienza a apreciarse cierto repunte. Así, en 2009 el número total de pensiones aumentó un 1,7 por 100, porcentaje que en el caso de las pensiones de jubilación asciende al 2,1 por 100, frente a un incremento medio anual en el periodo 2000-2008 en ambos casos del 1,2 por 100 (cuadro III-34). Por el contrario, tanto las pensiones de incapacidad permanente como las de viudedad registran crecimientos inferiores a la media de los años anteriores, con tasas del 1,5 por 100 y del 0,9 por 100, respectivamente.

Del total de pensiones contributivas vigentes en 2009, el 85 por 100 correspondía a población mayor de 65 años, fundamentalmente pensiones de jubilación y, en menor medida, viudedad; el 5,9 por 100 a personas de entre 15 y 64 años, mayoritariamente de incapacidad permanente y de viudedad, y el 0,7 por 100 restante a menores de 14 años, en concepto de pensiones de orfandad.

El número de pensiones correspondientes a mujeres fue ligeramente superior al de los varones (el 51,4 por 100 de mujeres frente al 48,6 por 100 de varones). Sin embargo, la cuantía media percibida por las mujeres siguió siendo inferior a la de los varones, debido a que las mujeres continúan concentrándose con mayor frecuencia en pensiones de viudedad, mientras que los varones son mayoritarios tanto en pensiones de jubilación como de incapacidad permanente, lo que se explica por la tardía incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado.

Cuantía de las pensiones en vigor

El importe medio de las pensiones contributivas se situó en 2009 en 754,06 euros mensuales, tras registrar un crecimiento del 4,8 por 100 respecto al año anterior, porcentaje que se sitúa por debajo de la media del periodo 2000-2008 (cuadro III-34).

La cuantía de la pensión de jubilación fue la única que creció por encima de la media, con una tasa del 4,9 por 100, situándose a continuación la de viudedad, con el 4,7 por 100. Por el contrario, la que menos se incrementó fue la de incapacidad permanente, al registrar una subida del 3,7 por 100.

No obstante, en términos nominales, las pensiones de incapacidad permanente, junto a las de jubilación, son las que muestran las mayores cuantías mensuales, con 831,49 y 854,12 euros, respectivamente, situándose ambas por encima de la media. A

CUADRO III-34. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE
(En miles de pensiones, euros mensuales y tasa de variación en porcentaje)

		2008		Promedio anual 00/08	2009		
Pensiones contributivas		Número	Var. %	Var. %	Número	Var. %	Peso %
Total	Miles pensiones	8.390,80	1,4	1,2	8.531,93	1,7	100,0
	Importe medio en euros	719,68	6,8	5,5	754,06	4,8	100,0
Incapacidad	Miles pensiones	906,83	2,0	1,7	920,86	1,5	10,8
permanente	Importe medio en euros	801,49	5,4	5,1	831,49	3,7	110,3
Jubilación	Miles pensiones	4.936,84	1,5	1,2	5.038,86	2,1	59,1
	Importe medio en euros	814,51	7,2	5,4	854,12	4,9	113,3
Viudedad	Miles pensiones	2.249,90	1,1	1,4	2.270,28	0,9	26,6
	Importe medio en euros	529,01	6,2	6,0	553,89	4,7	73,5
Orfandad	Miles pensiones	259,42	0,5	0,0	264,20	1,8	3,1
	Importe medio en euros	325,04	8,0	6,3	339,71	4,5	45,1
Favor	Miles pensiones	37,80	-1,3	-2,0	37,73	-0,2	0,4
familiar	Importe medio en euros	428,17	7,5	7,2	446,82	4,4	59,3

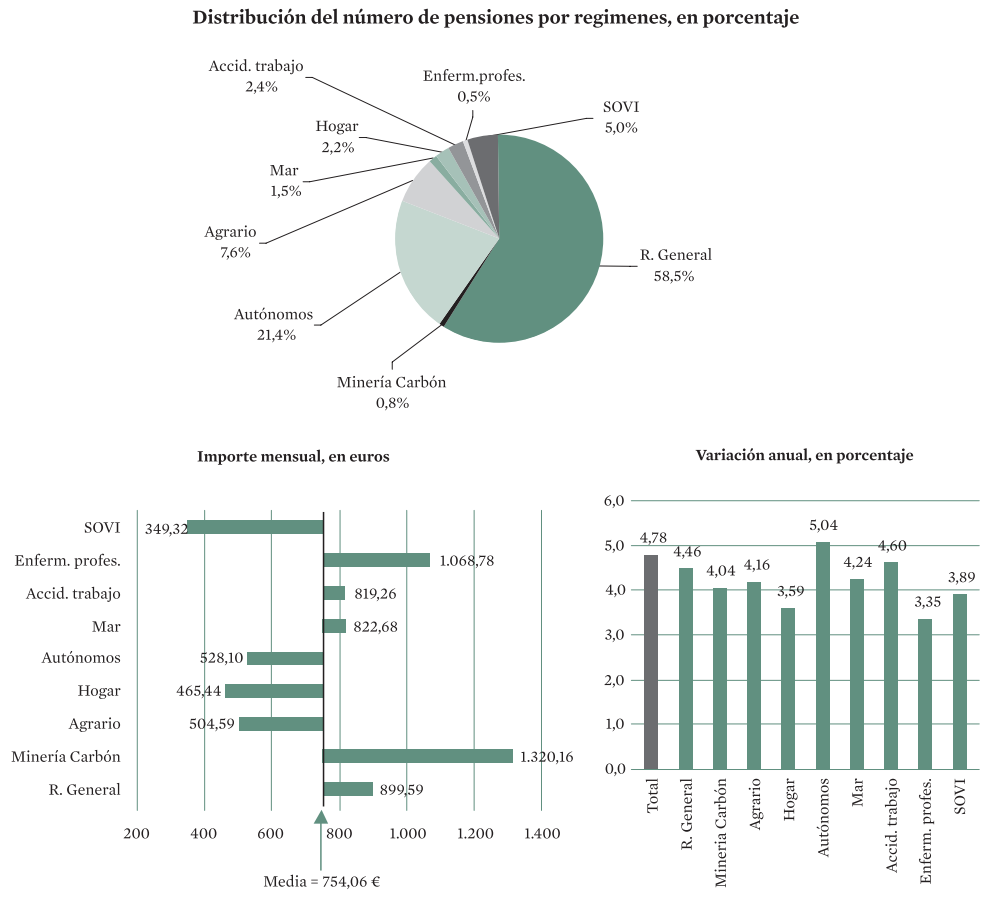
Datos en media anual.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

las pensiones de viudedad les corresponden 553,89 euros mensuales, que equivale al 73,5 por 100 de la pensión media, mientras que las de favor familiar y orfandad representan el 59,3 y el 45,1 por 100 del promedio, con 446,82 y 339,71 euros, respectivamente.

Por regímenes, las diferencias en términos de cuantía son también notables, fluctuando entre un máximo de 1.320,16 euros mensuales en el caso de las pensiones del Régimen Especial de la Minería del Carbón y un mínimo de 349,32 euros en las pensiones del SOVI (gráfico III-35). En concreto, cinco regímenes superan la pensión media, entre los que destacan, tras el de la Minería del Carbón, el correspondiente a enfermedades profesionales, con 1.068,78 euros, y el régimen general, con 899,56 euros mensuales, régimen este último en el que se concentra el 58,5 por 100 del número total de pensiones. El siguiente en aglutinar un mayor número de pensiones es el de Autónomos, con el 21,4 por 100 del total, aunque en este caso, la cuantía mensual percibida se sitúa un 30 por 100 por debajo del promedio, con 528,10 euros mensuales.

Respecto al año anterior, la única pensión que crece por encima de la media es la del régimen de Autónomos (el 5,04 por 100), mientras que, entre las que menos crecen, se sitúan la correspondiente a enfermedades profesionales (3,35 por 100) y la del régimen de Hogar (el 3,59 por 100). Cabe destacar que ésta última constituye, además, una de las pensiones más bajas del Sistema, con 465,44 euros mensuales, y aunque sólo afecta al 2,2 por 100 del total de pensiones contributivas, la gran mayoría de sus beneficiarias (el 93 por 100) son mujeres.

GRÁFICO III-35. PENSIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN RÉGIMEN EN 2009



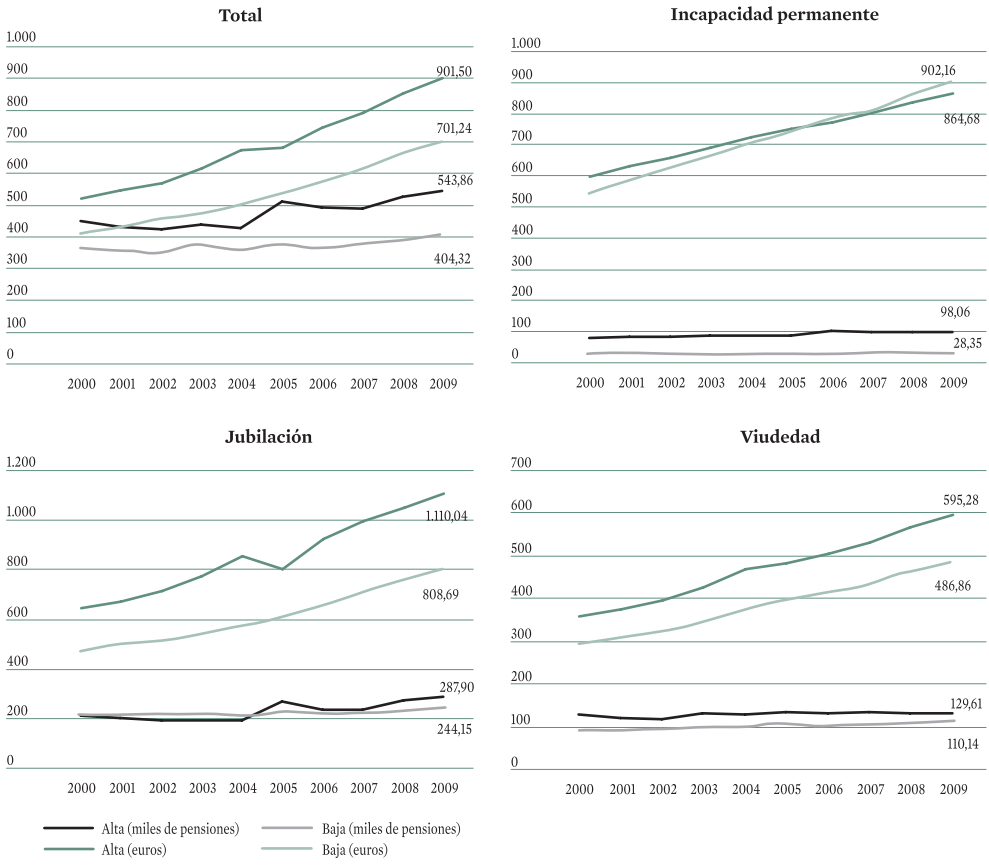
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Evolución de las altas y bajas de las pensiones

Uno de los factores que más influye en la evolución del importe medio de las pensiones contributivas, junto a la revalorización anual en función del IPC, es el efecto sustitución derivado de la renovación del colectivo de pensionistas. Los diferentes cambios producidos en los últimos años, tanto en el tejido productivo de la economía española, como en la estructura ocupacional y en los niveles formativos de los trabajadores, han dado lugar a que las bases reguladoras de las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas, lo que implica que la cuantía de las nuevas pensiones se sitúe por encima de la correspondiente a las bajas.

En este sentido, la cuantía media mensual de las nuevas pensiones en 2009 se situaba en 901,50 euros, frente a una media de las bajas de 701,24 euros (gráfico III-36). Esta

GRÁFICO III-36. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2000-2009
(En miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

diferencia se explica fundamentalmente por las pensiones de jubilación, en las que el diferencial entre las altas y las bajas supera los 300 euros (1.110,04 euros las altas frente a 808,69 euros las bajas), debido a las diferencias en las carreras de cotización y, por tanto, en las bases de cotización entre las nuevas y las antiguas pensiones. En las pensiones de incapacidad permanente el importe medio de las bajas supera desde 2006 al de las altas, situándose las altas en 2009 en 864,68 euros, frente a 902,12 euros las bajas. Por su parte, las altas de viudedad alcanzaron una cuantía de 595,28 euros y 486,86 euros mensuales las bajas.

En cuanto al número de pensiones, el diferencial entre las altas y las bajas volvió a aumentar en 2009, en respuesta principalmente a la evolución de las nuevas pensiones de jubilación, que debido al paulatino incremento de la población ocupada con derecho al acceso a este tipo de prestaciones, volvieron a aumentar por encima de las bajas.

Importe de las pensiones en vigor

El importe total de las pensiones en vigor se situó en 2009 en 6.500 millones €, lo que supone un incremento del 5,1 por 100 respecto al año anterior. Esta cuantía responde a la conjunción de tres factores: la revalorización automática de las pensiones en función de la inflación[148], cuyo importe en 2009 representaba el 30,6 por 100 del total; los complementos a mínimos, con un peso del 7,1 por 100; y el efecto de la pensión inicial, con una participación del 62,3 por 100 sobre el importe total (cuadro III-35).

Diferenciando por clases de pensiones, la mayor cuantía corresponde al importe de la pensión de jubilación, que representa el 66,9 por 100 de los 6.500 euros que supone el importe total de las pensiones en vigor, seguida de las pensiones de viudedad, con el 19,5 por 100 del total. Las pensiones de incapacidad permanente, por su parte, suponen el 11,9 por 100, las de orfandad el 1,4 por 100 y las de favor familiar el 0,3 por 100.

En las pensiones de jubilación y en las de incapacidad permanente destaca especialmente la cuantía correspondiente a la pensión inicial, mientras que, en ambos casos, tanto los complementos a mínimos como las revalorizaciones se sitúan por debajo de la media. En lo que respecta a las pensiones de viudedad, cerca del 90 por 100 del importe total se reparte prácticamente a partes iguales entre la pensión inicial y las revalorizaciones; en las de orfandad los tres conceptos se distribuyen de una manera más homogénea, aunque con un peso algo mayor de la pensión inicial, mientras que en las de favor familiar, el principal factor que explica el importe total son las revalorizaciones.

El importe referido a la pensión inicial se incrementó un 4,9 por 100 respecto a 2008, porcentaje que se sitúa en el 5,4 por 100 para el caso de las pensiones de jubilación.

La partida de complementos a mínimos, por su parte, fue la que más se incrementó en 2009 (el 9,7 por 100), lo que estaría reflejando la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general, con el consiguiente aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total y, por tanto, del gasto en complementos a mínimos. El mayor incremento de esta partida se produjo en las pensiones de incapacidad permanente, con una subida del 39,2 por 100, si bien su impacto sobre el importe total fue reducido en la

148. Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, según la cual, las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente IPC previsto para dicho año. En el caso de que el IPC acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

CUADRO III-35. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR
(Millones de euros y porcentaje)

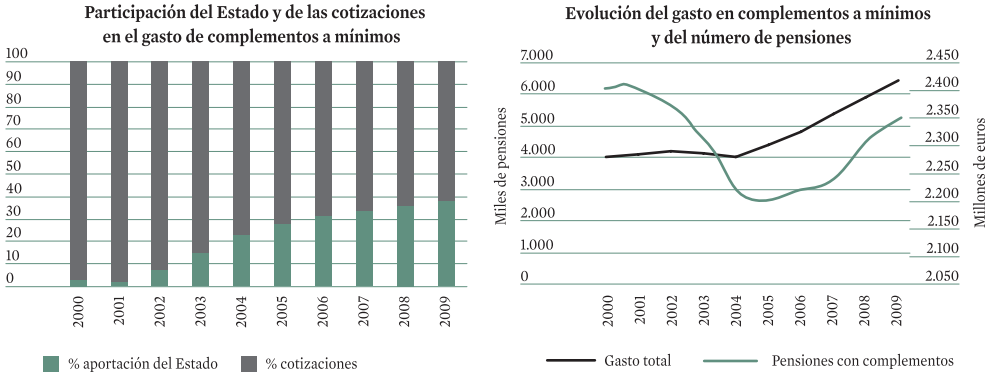
	2008			2009		
Clases	**Mill. euros**	**Estructura %**	**Var. 07/08 %**	**Mill. euros**	**Estructura %**	**Var. 08/09 %**
Total						
P. inicial	**3.836,45**	**62,4**	**7,9**	**4.025,52**	**62,3**	**4,9**
Revalorizaciones	**1.895,74**	**30,8**	**7,9**	**1.980,38**	**30,6**	**4,5**
Compl. mínimos	**418,84**	**6,8**	**12,9**	**459,67**	**7,1**	**9,7**
Total	**6.151,03**	**100,0**	**8,2**	**6.465,56**	**100,0**	**5,1**
Jubilación						
P. inicial	2.696,97	65,7	8,6	2.843,45	65,7	5,4
Revalorizaciones	1.165,92	28,4	8,2	1.220,50	28,2	4,7
Compl. mínimos	244,75	6,0	13,4	264,41	6,1	8,0
Total	4.107,64	100,0	8,8	4.328,36	100,0	5,4
Viudedad						
P. inicial	515,00	42,8	6,4	534,99	42,4	3,9
Revalorizaciones	535,67	44,5	7,1	556,96	44,2	4,0
Compl. mínimos	152,27	12,7	10,8	169,05	13,4	11,0
Total	1.202,94	100,0	7,3	1.261,00	100,0	4,8
Incapacidad permanente						
P. inicial	578,10	78,2	6,4	598,36	77,8	3,5
Revalorizaciones	153,44	20,8	8,1	160,19	20,8	4,4
Compl. mínimos	7,44	1,0	26,1	10,36	1,3	39,2
Total	738,98	100,0	6,9	768,91	100,0	4,1
Orfandad						
P. inicial	41,26	48,4	6,4	43,43	48,1	5,3
Revalorizaciones	31,46	36,9	8,3	33,11	36,6	5,2
Compl. mínimos	12,46	14,6	24,6	13,83	15,3	11,0
Total	85,18	100,0	9,4	90,37	100,0	6,1
Favor familiar						
P. inicial	5,11	31,4	4,1	5,29	31,3	3,5
Revalorizaciones	9,24	56,8	6,3	9,62	56,9	4,1
Compl. mínimos	1,92	11,8	13,6	2,01	11,9	4,7
Total	16,27	100,0	6,4	16,92	100,0	4,0

Para los datos correspondientes a 2008 se considera la nómina del mes de diciembre y para 2009 la del mes de agosto.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2010.*

medida en que este concepto representa únicamente el 1,3 por 100 del total. De hecho, el mayor peso de los complementos a mínimos se concentra en las pensiones de menor cuantía, como son las pensiones de orfandad y las de favor familiar.

De acuerdo con la recomendación del Pacto de Toledo referente a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social, en 2009 siguió incrementándose la aportación del Estado a la financiación de los complementos a mínimos, situándose en un 37,51 por 100, frente a un peso de las cotizaciones sociales del 62,49 por 100 (gráfico III-37). El objetivo es que las cotizaciones sociales se

GRÁFICO III-37. GASTO Y BENEFICIARIOS DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS
(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social*, 2010.

acaben destinando únicamente al pago de las prestaciones contributivas, para lo cual en el acuerdo de abril de 2001 se asumió el compromiso de alcanzar el 100 por 100 de la financiación de los complementos a mínimos en un plazo máximo de doce años; plazo que, por otra parte, se recomendó que se acortara en la revisión del Pacto de Toledo acordada por el Congreso en 2003. Sin embargo, la aportación del Estado se incrementa anualmente en 300 millones de euros, con independencia de la variación registrada por el número de pensiones con complementos a mínimos, con lo que no parece factible alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

Finalmente, el importe correspondiente a las revalorizaciones se incrementó un 4,5 por 100 en 2009, por debajo de la subida registrada el año anterior, debido a una desviación del IPC efectivo respecto al esperado en 2008 de 0,4 puntos. De este modo, el incremento asignado a la pensión general en 2009 fue del 2,4 por 100, mientras que a las pensiones mínimas, además del 0,4 por 100 se les aplicó una subida del 3 por 100, y de 15 euros mensuales para el caso de las pensiones mínimas de viudedad, jubilación o incapacidad permanente con cónyuge a cargo y para las que constituyen una unidad económica unipersonal.

De cara a 2010 no se produce incremento adicional de las pensiones por desviación del IPC del año anterior, en la medida en que la variación del IPC interanual correspondiente al mes de noviembre de 2009 se situó por debajo de la inflación esperada del 2 por 100, dando lugar a una ganancia de poder adquisitivo de las pensiones. En este sentido, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, preveía una subida de las pensiones mínimas del 2 por 100, además de 15 euros mensuales para aquellas que sean principal fuente de ingresos en el hogar, mientras que la subida prevista para el resto de las pensiones se sitúa en el

1 por 100, un punto porcentual por debajo del incremento previsto anualmente a lo largo de la última década. Para 2011 se suspende la revalorización de las pensiones, salvo en el caso de las mínimas y de las no contributivas, en el contexto del plan de ajuste del gasto público presentado por el Gobierno en el mes de mayo con el objetivo de reducir el déficit.

7.4.2. Las pensiones de jubilación y viudedad

Durante 2009 ha arreciado la controversia en torno a las diversas cuestiones que giran alrededor de las pensiones de jubilación y viudedad, en el contexto de las futuras reformas que deberán abordarse en la renovación del Pacto de Toledo. Al margen de las propuestas concretas que se han barajado desde distintos ámbitos, cabe recordar que durante la última década ya se han impulsado numerosas modificaciones normativas con el objetivo de favorecer la jubilación gradual y flexible, la permanencia de los trabajadores de más edad en el empleo y la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. La más reciente de ellas fue la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social, aprobada tras un intenso proceso de diálogo social que dio lugar al Acuerdo de Medidas de Seguridad Social. Resulta especialmente oportuno en estos momentos realizar un balance de la situación comparada de España en el contexto europeo con relación a los distintos parámetros relacionados con el envejecimiento y las pensiones, así como de los resultados de las reformas abordadas.

No en vano, el grueso de las pensiones contributivas en España está relacionado con el envejecimiento de la población, en concreto, con las situaciones de jubilación y viudedad, representando ambas clases de prestaciones en su conjunto el 86 por 100 del total de pensiones en vigor (el 76,8 por 100 de las altas y el 87,96 por 100 de las bajas).

El Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de la Comisión Europea reconoce que las nuevas perspectivas económicas harán más difícil alcanzar el necesario equilibrio entre adecuación y viabilidad de las pensiones[149], manteniéndose por tanto, los objetivos comunes en materia de pensiones marcados en el contexto del MAC.

En colaboración con el Comité de Política Económica (CPE), el Comité de Protección Social (CPS) de la Unión Europea se propone reevaluar el progreso de los últimos diez años de reformas de las pensiones, a la luz de los reveses de la crisis y de los retos más intensos que supone garantizar pensiones adecuadas y sostenibles en un contexto de menor crecimiento y de envejecimiento acelerado[150].

149. Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)*, COM (2009) 58 final.

150. *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)* COM (2010) 25 final.

RECUADRO III-7. ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES. OBJETIVOS COMUNES

Los Estados deberán asegurar, mediante la provisión de pensiones adecuadas y sostenibles:

- Pensiones de jubilación adecuadas para todos y el acceso a pensiones que permitan mantener su nivel de vida después de retirarse, dentro de unos niveles razonables, en el espíritu de solidaridad y lealtad entre generaciones;
- La sostenibilidad de los sistemas públicos y privados de pensiones, teniendo en cuenta las presiones sobre las finanzas públicas y el envejecimiento de la población, y en el contexto de la estrategia para abordar las implicaciones presupuestarias del envejecimiento, notablemente por: fomentar vidas laborales más largas y envejecimento activo; equilibrar contribuciones y prestaciones de forma apropiada y socialmente justa; promover la asequibilidad y la seguridad de los sistemas de previsión social complementaria.
- Sistemas de pensiones transparentes, bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requerimientos de las sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciben la información que necesitan para planificar su jubilación y que las reformas se conducen sobre la base del consenso más amplio posible.

Fuente: Comisión Europea, Documento de trabajo SEC (2009) 141, acompañando a la Propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009, COM (2009) 58 final.

Pensiones y participación laboral de las mujeres

De cara al futuro, el progresivo envejecimiento de la población y los cambios acontecidos en el mercado laboral, especialmente en lo que concierne a la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, hacen prever una intensificación en el ritmo de crecimiento de las pensiones de jubilación.

El aumento del empleo femenino está haciendo que el colectivo de pensionistas se nutra cada vez más de mujeres que, habiendo desempeñado un trabajo remunerado, han generado pensiones de jubilación. Además, éstas últimas tienden progresivamente a ser de mayor cuantía, reflejando los efectos en las trayectorias laborales y, por tanto, en las bases reguladoras de la mejora de su nivel formativo. Este efecto, no obstante, se hará más visible en un horizonte de quince años en adelante, cuando vayan alcanzando la edad de jubilación las mujeres de la generación del *baby boom* que ya se incorporaron con normalidad al mercado de trabajo.

Sin embargo, el momento actual refleja todavía la transición de un modelo a otro puesto que todavía en la actualidad, el número de pensiones de jubilación correspondiente a mujeres sigue siendo inferior al de varones, con porcentajes del 35,6 por 100 y del 64,4 por 100, respectivamente. El margen de diferencia todavía

existente entre la tasa de actividad y empleo de las mujeres españolas tanto con los hombres españoles como sus congéneres europeas hace poco previsible que a corto y medio plazo se produzca el equilibrio de los sexos en la distribución de las pensiones de jubilación. La superación de esa brecha constituye una cuestión muy relevante no sólo desde la perspectiva de la composición de las futuras cohortes de pensionistas, sino desde el de la necesaria contribución a la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, por lo que no debe perderse de vista el refuerzo de la participación laboral de las mujeres —un objetivo ligado a la reactivación de la economía, pero también a políticas de igualdad de oportunidades y de conciliación de la vida laboral— por más que la coyuntura actual esté afectando más al empleo masculino.

Entre las pensiones de viudedad siguen siendo mayoritarias las mujeres, con una proporción de 93,2 por 100 de mujeres frente a un 6,8 por 100 de varones (gráfico III-38). Ello refleja fundamentalmente los efectos de la minoritaria participación laboral de las mujeres de más edad, que no generaron pensiones de supervivencia a favor de sus cónyuges, así como la mayor frecuencia con que las mujeres sobreviven a sus parejas. El grueso de las pensiones de viudedad se concentra en personas mayores de 70 años, mientras que en las pensiones de jubilación, dos terceras partes se corresponden con edades comprendidas entre los 65 y los 80 años. Por otra parte, la mayor longevidad de las mujeres también explica que en las pensiones de jubilación el porcentaje de mujeres se incremente ligeramente a partir de los 70 años, equiparándose prácticamente a los varones en edades superiores a los 85 años.

Tal y como ya se ha señalado, la cuantía media de las pensiones de jubilación se sitúa en 854,12 euros mensuales, frente a 553,89 euros las de viudedad. En 2009, en torno al 50 por 100 de las pensiones de jubilación se correspondía con una cuantía media situada entre los 500 y los 1.000 euros mensuales; el 29,3 por 100 superaba los 1.000 euros y el 18 por 100 no llegaba a los 500 euros mensuales. En las pensiones de viudedad, sin embargo, el porcentaje de prestaciones con una cuantía inferior a 500 euros ascendía al 37 por 100 del total, y al 36 por 100 las comprendidas entre 500 y 600 euros; un 21 por 100 se situaba entre los 600 y los 1.000 euros, y un 6 por 100 supera los 1.000 euros mensuales.

Vida laboral y entrada en la jubilación

España es uno de los países donde la expectativa de duración de la situación de pensionista es más larga, puesto que disfruta de una de las mayores esperanzas de vida a los 65 años. El efecto combinado de la longevidad, el importante tamaño de las futuras cohortes de pensionistas, la evolución de la nómina de pensiones, en la hipótesis de mantenimiento de las actuales condiciones de acceso, han sido consideradas por la Comisión Europea para elaborar las estimaciones sobre la evolución futura del gasto en pensiones de los distintos países. Conforme a estas proyecciones,

GRÁFICO III-38. DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD EN VIGOR, POR GRUPOS DE EDAD, SEXO Y TRAMOS DE CUANTÍA, EN 2009*
(En porcentaje)



* Pensiones en vigor a 1 de agosto de 2009.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social, 2010.*

España sería uno de los países que más incrementarían su gasto en proporción al PIB, situándose con ello en el año 2050 algo más de un punto por encima de la media de la UE-25 (cuadro III-36).

No obstante, a la hora de realizar comparaciones hay que tener en cuenta la complejidad y diversidad de las legislaciones nacionales que determinan las condiciones de acceso a la jubilación y los determinantes de la tasa de sustitución final, normas que

además están siendo objeto de numerosas reformas en los últimos años. La edad legal de jubilación (distinta para hombres y mujeres todavía en varios países) oscila entre los 60 y los 68 años, aunque más relevante es la edad efectiva de retirada del mercado laboral y la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años, donde también las diferencias son importantes (cuadro III-36).

CUADRO III-36. ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN EN LA UE

	Edad legal de jubilación 2008		Edad efectiva de salida del empleo	Tasa de empleo en 2008 de trabajadores 55-64 años			Esperanza de vida a los 65 años		Gasto en pensiones 2004-2050 (% PIB)	
Países	**Hombres**	**Mujeres**	**2008**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**2004**	**2050**
UE-25			61,3e	45,7	55	36,9	:i	:i	11,9	14,6
UE-27			61,4e	45,6	55	36,8	:i	:i	:i	:i
UE-15			61,5e	47,4	56,2	39	:i	:i	:i	:i
Bélgica	65	64	:i	34,5	42,8	26,3	:i	:i	10,4	15,5
Bulgaria	63	59 a. 6m.	:i	46	55,8	37,7	13,53	16,7		
Chequia	61a. 10m.	56-60	60,6	47,6	61,9	34,4	15,29	18,82	8,5	14,0
Dinamarca	65	65	61,3	57,0	64,3	49,8	16,62	19,49		
Alemania	65*	65*	61,7	53,8	61,8	46,1	17,55	20,69	11,4	12,1
Estonia	63	60a. 6m.	62,1	62,4	65,2	60,3	13,6	18,89	6,7	6,6
Irlanda	66	66	:i	53,7	66,1	41,1	17,2	20,43	:i	:i
Grecia	65	60	61,4	42,8	59,1	27,5	17,83	19,77	:i	:i
España	**65**	**65**	**62,6**	**45,6**	**60,9**	**31,1**	**17,97**	**21,94**	**8,6**	**15,7**
Francia	60	60	59,3	38,2	40,5	36,0	:i	:i	12,8	14,8
Italia	65	60	60,8	34,4	45,5	24	:i	:i	14,2	14,7
Chipre	65	65	:	54,8	70,9	39,4	17,92	20,43	6,9	19,8
Letonia	62	62	62,7	59,4	63,1	56,7	13,01	17,86	6,8	8,3
Lituania	62,5	60	:i	53,1	60,2	47,8	13,35	18,09	6,7	10,4
Luxemburgo	65	65	:i	34,1	38,7	29,3	17,4	20,99	10,0	17,4
Hungría	62	62	:i	31,4	38,5	25,7	13,95	18,12	10,4	20,3
Malta	61	60	59,8	29,2	46,4	12,5	17,04	20,08	7,4	7,0
Países Bajos	65	65	63,2	53	63,7	42,2	17,39	20,68	12,4	20,0
Austria	65	60	:i	41	51,8	30,8	17,71	21,14	13,4	12,2
Polonia	65	60	:i	31,6	44,1	20,7	14,76	19,14	13,9	9,3
Portugal	65	65	:i	50,8	58,5	43,9	16,87	20,3	11,1	20,8
Rumanía	63	58	:i	43,1	53,0	34,4	14,01	17,16	:i	:i
Eslovenia	63	61	:i	32,8	44,7	21,1	16,43	20,53	11,0	19,3
Eslovaquia	62	55-59	:i	39,2	56,7	24,2	13,77	17,77	7,2	11,2
Finlandia	62-68	62-68	:i	56,5	57,1	55,8	17,48	21,35	10,7	13,7
Suecia	61-67	61-67	63,8	70,1	73,4	66,7	18,04	20,95	12,9	13,9
Reino Unido	65	60	63,1	58	67,3	49	:i	:i	:i	:i

* A partir de 2012 hasta 2035, progresivamente ampliada cada año un mes, hasta los 67 años.
Fuentes: Eurostat, Overaching indicators y Comisión Europea, Dirección General de Asuntos económicos y financieros, *The 2009 ageing report: economic and budgetary projectiones for the EU-27 Member States (2008-2060).*

Vida laboral y entrada en jubilación: contexto europeo

Existe una conexión cada vez más evidente entre el equilibrio en los sistemas de pensiones y los objetivos en materia de empleo: doce países de la Unión Europea cumplían ya en 2008 con el objetivo de Lisboa de lograr una tasa de empleo del 50 por 100 entre los trabajadores de más edad. Sin haberlo logrado, España se encontraba cercana a la media de los países de la Unión Europea, superándola ampliamente en el caso de los hombres, con un 60,9 por 100 de trabajadores entre 55 y 64 años que se mantenían en el mercado laboral. Sin embargo, esa proporción se reducía a algo más de la mitad en el caso de las mujeres de estas edades, lo que explica la distancia persistente en la consecución del objetivo de permanencia en el empleo de trabajadores de más edad, pese a los avances registrados en los últimos años.

Algo por encima de la media de la Unión Europea (61,4) se encontraba la edad media de salida efectiva del mercado de trabajo en España: en 62,6 años en 2008. Se trata de un dato que puede verse alterado, no obstante, por el preocupante incremento del desempleo entre los trabajadores de más edad, una cuestión que no debe pasarse por alto pese a la preponderancia del paro juvenil, puesto que en las edades tardías la entrada en el desempleo supone en muchas ocasiones el comienzo de una transición involuntaria a la jubilación, con el consiguiente riesgo de exclusión social, la pérdida de expectativas de derechos de pensión y de contribuciones para el sistema público. En 2009, se registraron 403.720 nuevas altas en prestación contributiva por desempleo por parte de mayores de 50 años, lo que representa el 15,8 por 100 del total de nuevas altas y casi el doble que en el año anterior.

Por su parte, en 2009 se mantuvo la positiva tendencia a la ligera aunque continua elevación de la edad media de las nuevas altas en pensiones de jubilación, que en 2008 se situaba en 63,65 años y en 2009 en 63,73 años.

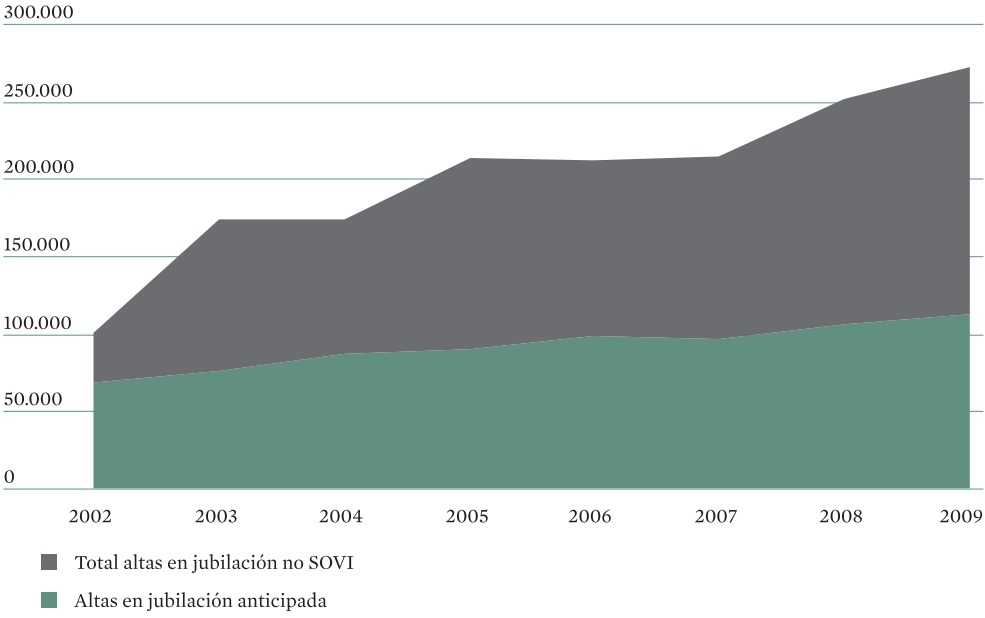
El acercamiento de la edad efectiva a la edad legal de jubilación depende en gran medida del uso que se haga de las distintas formas de jubilación flexible. Durante 2009 se ha acusado un incremento de los expedientes de regulación de empleo[151], en el contexto de cuya negociación surgen alternativas que, con frecuencia, pasan por la posibilidad de facilitar la transición a la jubilación de los trabajadores de mayor edad y que, en el caso de que éstos reúnan las condiciones, pueden desembocar en jubilaciones anticipadas precedidas o no, según los casos, del paso por la protección por desempleo. Sin embargo, los efectos de la actual crisis económica no parecen haberse reflejado en un incremento especialmente acusado en la evolución de las nuevas altas en jubilación anticipada en 2009, lo que no obsta para que se deba seguir prestando atención al uso que se haga de esta modalidad en los próximos años[152].

Jubilación anticipada: crecimiento contenido

151. Veáse capítulo II de esta Memoria.

152. Entre los requisitos del artículo 16.1.bis del TRLGSS según redacción dada por la Ley 40/2007, ser mayores de 61 años, con treinta años cotizados y previa acreditación de seis meses en situación de desempleo.

GRÁFICO III-39. EVOLUCIÓN DEL PESO DE LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS DENTRO DE LAS NUEVAS ALTAS EN JUBILACIÓN, 2002-2009



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Subdirección General de Planificación y Análisis Económico Financiero, abril de 2010.

El progresivo mayor incremento de las altas por jubilación ordinaria a partir de los 65 años permite observar el menor peso que van representando año a año las jubilaciones anticipadas dentro del total de altas (gráfico III-39). Tras el repunte experimentado en 2008 (10,8 por 100), durante 2009 las jubilaciones anticipadas mostraron un crecimiento más contenido: las 112.427 nuevas altas en este tipo de jubilación supusieron un aumento del 5,6 por 100 con respecto al año anterior.

Atendiendo a la evolución de las diferentes modalidades de jubilación anticipada, resulta destacable el ligero decrecimiento (–1,1 por 100) de las altas en jubilación parcial, lo que representa un brusco cambio en su tendencia creciente de los últimos años. La aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos para acogerse a esta modalidad[153] parece haber conseguido reconducir su utilización de un modo más ajustado a sus objetivos de combinar la retirada gradual y flexible del empleo con el mantenimiento del puesto de trabajo o uno similar y su cobertura por otro trabajador mediante contrato de relevo (cuadro III-37).

153. La Ley supedita el acceso a la misma, como regla general, al cumplimiento de 61 años de edad, a que el trabajador tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y a que acredite un periodo de cotización de 30 años. Se establecen, asimismo, ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial, así como la necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por 100 de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial.

CUADRO III-37. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS EN JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA POR MODALIDAD Y EDAD

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Clases	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Jubilación anticipada	76.292	43,83	86.265	49,58	89.667	42,00	98.350	46,47	96.040	44,83	106.439	42,33	112.427	41,39
–con coeficiente reductor	57.228	32,87	58.740	33,76	57.609	26,98	59.655	28,18	55.643	25,97	59.524	23,67	65.569	24,14
=<60	30.504	17,52	28.767	16,54	27727	12,99	25.588	12,09	21.922	10,23	22.295	8,87	18.927	6,97
61	6.419	3,69	7.850	4,51	8145	3,81	9.217	4,35	8.620	4,02	10.147	4,04	13.853	5,10
62	7.226	4,15	7.098	4,08	8058	3,77	8.964	4,24	8.544	3,99	8.838	3,51	11.012	4,05
63	8.171	4,69	7.273	4,18	7190	3,37	8.789	4,15	8.469	3,95	9.395	3,74	11.116	4,09
64	4.908	2,82	7.752	4,46	6489	3,04	7.097	3,35	8.088	3,78	8.849	3,52	10.661	3,92
–sin coeficiente reductor	3.398	1,95	4.491	2,58	4943	2,32	4.834	2,28	4.851	2,26	5.145	2,05	5.816	2,14
–especial a los 64 años	4.799	2,76	7.294	4,19	6187	2,90	6.052	2,86	6.564	3,06	6.321	2,51	5.997	2,21
–parcial	10.867	6,24	15.740	9,05	20928	9,80	27.809	13,14	28.982	13,53	35.449	14,10	35.045	12,90
Jubilación ordinaria 65 o >	97.788	56,17	87.710	50,42	123839	58,00	113.311	53,53	118.183	55,17	145.003	57,67	159.234	58,61
Total jubilaciones no SOVI	174.080	100,00	173.975		213.506	100,00	211.661	100,00	214.223	100,00	251.442	100,00	271.661	100,00
Jubilación SOVI		16.494		13.129		51.764		23.468		17.561		18.330		16.243
Total jubilaciones incl. SOVI		190.574		187.104		265.270		235.129		231.784		269.772		287.904

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Subdirección General de Planificación y Análisis Económico Financiero, abril de 2010.

Conseguir que más personas trabajen durante más tiempo[154], como principal vía preconizada por las instituciones europeas para mantener la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones, requerirá profundizar en un enfoque de vida laboral más amplio no sólo centrado en las últimas etapas, prestando atención tanto a las salidas prematuras de la ocupación como a las entradas tardías en el mundo laboral y a los efectos de las interrupciones de carrera. Aún en el contexto actual de desempleo, seguirá siendo necesario mantener y reforzar los avances logrados en materia de participación laboral de las mujeres y de los trabajadores de más edad, lo cual dependerá no tanto de los incentivos al acceso y permanencia en el empleo como de la capacidad de los mercados de trabajo para ofrecer suficientes oportunidades de carreras más largas e ininterrumpidas para todos.

7.4.3. Previsión social complementaria

El intenso debate abierto en torno al futuro de los sistemas de protección social en la Unión Europea no ha sido ajeno a los efectos de la crisis en los sistemas privados de pensiones y al papel complementario que les podría corresponder de cara a la suficiencia y adecuación de las pensiones en la vejez. Promover la asequibilidad y la seguridad de los sistemas de previsión social complementaria forma parte de los objetivos comunes fijados por el MAC social en su actualización operada en 2005, considerando la necesidad de aliviar la presión sobre las finanzas públicas y de mejorar el nivel de ingresos en la vejez, completando las tasas de sustitución de rentas que provienen de las pensiones públicas[155]. No se ignoran, sin embargo, algunos inconvenientes de esta opción desde el punto de vista de la cohesión social, como la dependencia de su desarrollo de la capacidad económica de los ciudadanos, que implica que sean los colectivos de bajos ingresos y, por tanto, con menor capacidad de inversión en estos productos, los que menos se vean favorecidos por la mejora de rentas en la vejez que éstos aportan[156]. La Comisión Europea se planteaba como objetivo en 2008 que toda la población trabajadora acumulara suficientes derechos de pensión privada, objetivo éste que se han marcado muchos Estados miembros pero que está muy lejos de ser alcanzado, siendo necesario mejorar sustancialmente algunos parámetros de este tipo de pensiones. Un año después, la propia Comisión Europea señala la vulnerabilidad mostrada por los sistemas de previsión social complementaria en la actual coyuntura económica, debido a la alta volatilidad experimentada en los mercados financieros, aunque subraya cómo las diferentes estrategias implementadas a largo plazo y el marco reglamentario existente en la Unión Europea, han limitado el impacto en éstos[157].

154. COM (2010) 25 final, *op cit*.

155. Comunicación de la Comisión: "Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea", COM (2005) 706 final, de 22 de diciembre de 2005.

156. Véase, Comité de Protección Social: "Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006".

157. Véase, Comunicación de la Comisión: "Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009", COM (2009) 58 final, de 3 de marzo de 2009.

Según la Comisión Europea[158], en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, el grueso de las pensiones abonadas a las personas que se jubilan proceden de los sistemas públicos. Sin embargo, en bastantes Estados miembros los ingresos procedentes de los fondos privados de pensiones son considerables, confirmando así la tendencia, señalada en 2008 por el Comité de Protección Social, hacia una mayor provisión de pensiones privadas en el conjunto de la Unión[159]. Así, de manera paralela a la reforma de sus sistemas públicos de pensiones, muchos Estados miembros han introducido, y se proponen ampliar, regímenes de pensiones complementarias. Algunos Estados miembros como son, entre otros, Bulgaria, Polonia y Hungría, han transferido parte de las cotizaciones de los regímenes públicos a regímenes privados por capitalización obligatorios. Del mismo modo, algunos Estados miembros como Suecia, Reino Unido e Irlanda, ya dependen hace tiempo en gran medida de planes de pensiones profesionales o de empleo y algunos otros, como Alemania, han reforzado en los últimos años su papel.

Panorama español

En España, los sistemas de previsión social complementaria han tenido un fuerte desarrollo en los últimos años, pese a lo cual su expansión todavía es menor que en otros países de la Unión Europea debido a diversas razones, entre las que cabe destacar, su tardía implantación en comparación con los demás Estados miembros. Otros aspectos que han podido condicionar el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria en España son, entre otros, los recientes cambios normativos operados en este ámbito, las elevadas comisiones de servicio, comparativamente más altas que en en la mayoría de los países europeos y la crisis económica y financiera internacional que ha afectado notablemente a su rentabilidad.

En particular, la última reforma fiscal operada a través del Real Decreto 439/2007 pudo restar atractivo a las aportaciones a planes de pensiones, al eliminar determinados incentivos; concretamente, desapareció la reducción del 40 por 100 en la recuperación vía capital, y se rebajó hasta 10.000 euros el tope de aportación fiscalmente deducible.

Durante 2009, algunos indicadores de la previsión social complementaria experimentaron una ligera mejoría en comparación con el ejercicio anterior. El número de planes de pensiones registrados aumentó el 1,7 por 100. La modalidad de planes de pensiones que en 2009 experimentó un mayor crecimiento porcentual fue la del sistema individual, con un incremento del 4,4 por 100. Asimismo, el patrimonio de los planes de pensiones alcanzó en 2009, la cifra de 86.019 millones de euros lo que, sin llegar a alcanzar el nivel máximo de 2007, significó una notoria recuperación tras el descenso

158. Comisión Europea, "Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE - Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico", COM (2009) 180 final, de 29 de abril de 2009.

159. Véase Comité de Protección Social, "Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions", 2008.

CUADRO III-38. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y PATRIMONIO, POR MODALIDAD, 2003-2009
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Planes de empleo							
Nº de planes inscritos	1.787	1.860	1.884	1.913	1.559	1.553	1.550
Partícipes (1)	711.561	1.263.643	1.795.803	1.721.944	1.834.111	1.939.513	2.134.925
Planes Asociados							
Nº de planes inscritos	243	242	240	234	234	240	241
Partícipes (1)	133.942	107.355	91.709	92.418	89.450	90.653	83.856
Planes Individuales							
Nº de planes inscritos	918	1.018	1.092	1.142	1.176	1.226	1.280
Partícipes (1)	6.339.518	6.931.740	7.561.610	8.309.859	8.473.093	8.885.475	8.401.898
Total							
Nº de planes inscritos	2.948	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019	3.071
Partícipes	6.497.461	7.064.658	7.681.986	10.124.221	10.396.654	10.539.426 (2)	10.620.679 (3)
Cta. Posición (patrimonio)*	56.471	63.143	73.495	81.735	87.047	79.753 (2)	86.019 (3)

* Cuenta de posición, patrimonio o derechos consolidados, en millones de euros
** Datos estimados
(1) Los datos de partícipes relativos a 2008 para cada una de las modalidades de planes de pensiones están pendientes de actualización.
(2) Datos definitivos en relación a los planes y fondos de pensiones 2008.
(3) Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2009.
Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Avance del Informe Estadístico 2009, sobre *Planes y Fondos de Pensiones.*

vivido en el año anterior, debido a la alta volatilidad de los mercados financieros como consecuencia de la crisis. En este sentido, cabe destacar que el porcentaje de ahorro que las familias destinaron a contratar planes de pensiones se incrementó ligeramente en 2009 en relación con el año anterior, en concreto alcanzó el 15,2 por 100.

Por su parte, el número acumulado de partícipes declarados por los planes de pensiones durante 2009 alcanzó la cifra de 10.620.679 personas, lo que supuso un incremento del 0,8 por 100 respecto al ejercicio anterior: el 79,1 por 100 correspondía a partícipes de planes individuales; el 20,1 por 100 a partícipes de planes de empleo y el 0,8 por 100 a partícipes de planes asociados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, se ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución, así el 86,3 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros y sólo el 4,4 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. A largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes.

Las aportaciones a planes de pensiones en 2009, en total 6.023 millones de euros, disminuyeron 1,2 por 100 con respecto del año anterior, continuando la pauta iniciada en ese año. La mayor caída en las aportaciones, al igual que en el ejercicio precedente, se produjo en los planes individuales y por el contrario, las aportaciones a planes de empleo crecieron un 10,4 por 100 con respecto al año anterior.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2009 fue de 3.750 millones de euros, un 1,5 por 100 menos que en el ejercicio anterior; dicho importe en términos porcentuales se distribuyó en un 84,2 por 100 correspondientes a prestaciones pagadas por jubilación, un 7,4 por 100 a invalidez o incapacidad y un 8,3 por 100 a fallecimiento. Se estima que para el ejercicio 2009 la liquidez de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 254 millones de euros, con un desglose de 35 y 219 millones de euros para los supuestos excepcionales de enfermedad grave y desempleo de larga duración respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez se incrementaron de 3.484 por enfermedad grave y 9.589 por desempleo de larga duración en 2008 a 7.620 y 41.985, respectivamente en el ejercicio 2009.

Por último, en cuanto al comportamiento de los contratos de seguro colectivo que instrumentan compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores, cabe destacar que en 2009 había 6.630.901 personas aseguradas por este sistema de previsión social complementaria, un 3,5 por 100 más que en 2008. Asimismo es de resaltar, respecto del ejercicio anterior, la caída del volumen de primas un 14,20 por 100 y el incremento de pólizas un 16,30 por 100 y de tomadores un 17,07 por 100. La reducción del importe de primas se explica en gran medida por el elevado volumen de primas generado en 2008 a consecuencia de la exteriorización, vía contrato de seguro a prima única, de expedientes de regulación de empleo. El aumento de pólizas y tomadores, por su parte, se justifica esencialmente por la información recibida de dos mutualidades de previsión social que no remitían esta información anteriormente.

Avanzar en el desarrollo de la previsión social complementaria era una de las recomendaciones establecidas en la última revisión del Pacto de Toledo efectuada en 2003 y probablemente será uno de los aspectos objeto de discusión en los trabajos de su renovación. Este aspecto, ha sido también contemplado en el documento presentado por el Gobierno en enero de 2010. Asimismo, el Proyecto de Ley de Economía sostenible, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, contempla una serie de reformas en la regulación vigente de los mercados de fondos de pensiones, incluyendo nuevos principios de transparencia, buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo.

Novedades normativas

Por lo que respecta a la actividad normativa durante 2009 en este ámbito, es necesario destacar la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, cuyo objeto principal era facilitar la liquidez de los planes

de pensiones a las personas que se encontraran en situación de desempleo de larga duración. Con el fin de que los partícipes que se encontraran en situación de desempleo pudieran acceder de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan de pensiones, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o en caso de no tener derecho a éstas, el citado Real Decreto suprimía la exigencia de permanecer durante un plazo continuado de 12 meses en situación legal de desempleo. Asimismo, la aprobación de la Orden EHA/251/2009, de 6 de febrero, por la que se aprueba el sistema de documentación estadístico contable de las entidades gestoras de fondos de pensiones, hará posible la inclusión en los diferentes informes de situación que sobre este sector se elaboren por los diferentes organismos vinculados a él, de nuevos datos relevantes para el análisis del sector, como la rentabilidad de los planes de pensiones y el desglose de partícipes por tramo de edad, lo que puede facilitar un conocimiento más detallado y exhaustivo de la realidad del sector.

7.5. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El sector de los servicios sociales abarca una amplia gama de prestaciones cuya función es garantizar la igualdad y la inclusión social, teniendo un importante papel en las situaciones sociales de dificultad. A pesar de ello, todos los análisis coinciden en afirmar que se trata de un sector poco desarrollado como sistema, con escasa visibilidad social y de difícil aproximación desde los datos a causa de las limitaciones de las propias fuentes administrativas. Una de las fuentes clásicas de estudio de las prestaciones básicas, el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, cuya información parte del año 1988, solamente emitió datos hasta el año 2006[160]. A lo largo de ese periodo pudo comprobarse la paulatina extensión de su cobertura, que a finales de los años noventa abarcaba casi a la totalidad de la población, con un acceso de los ciudadanos a los centros de servicios sociales cifrado casi en el 12 por 100 según la última edición de la memoria del plan.

Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, en 2008 el 12,4 por 100 de los ciuadadanos habría recurrido a la red de servicios sociales en alguna ocasión a lo largo del último año. El perfil de los usuarios podría definirse de acuerdo con esta fuente en torno a la edad, es frecuente su uso a partir de los sesenta y cinco años, el sexo, ya que las mujeres recurren con una frecuencia algo superior (14 por 100 frente al 10 por 100), el tamaño del municipio en el que se vive (más recurso en las poblaciones de tamaño medio y grande) y en menor medida, al estatus socioeconómico (los datos revelan un menor uso de las clases medias y una mayor frecuentación entre los menos favorecidos, así como entre las personas sin estudios).

En lo que respecta a la valoración que merece a los ciudadanos este conjunto de prestaciones sociales, el 34 por 100 considera que funciona de manera "muy o bastante

160. Véase Memoria CES 2006.

CUADRO III-39. UTILIZACIÓN Y OPINIONES SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES, 2008

	Sí	No
Utilización en el último año	12,4	87,4
Funcionamiento eficaz	34,5	33,2
A favor de reducir el gasto	4,8	86,1
Recursos justos	37,3	38,5

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, *Estudio 2765 Actitudes hacia el Estado de Bienestar.*

eficaz", en tanto que un 33 por 100 encuentra "poco o nada eficaz" su funcionamiento. En todo caso, la acumulación de respuestas en la categoría "no sabe" ofrece suficiente contenido para el análisis, dando muestras del escaso conocimiento que los españoles tienen sobre un elemento del Estado de bienestar cuyo papel adquiere relevancia en un entorno definido a medio plazo por la transformación social y la emergencia nuevos grupos potencialmente demandantes de apoyo y, a corto plazo, por la eclosión de situaciones de necesidad derivadas de la crisis económica. No obstante, una parte importante (casi cuatro de cada diez consultados) piensa que los recursos públicos dedicados a esta función son insuficientes y la gran mayoría estaría en contra de que las admimistraciones los limitaran si se vieran obligadas a ello.

7.5.1. El Sistema para la autonomía y atención a la dependencia

La protección a las personas en situación de dependencia se perfila como uno de los sectores de mayor interés en el ámbito de la protección social por constituir un sistema nuevo, producto de una amplia demanda social. El envejecimiento de la población y el trabajo de las mujeres son las dos principales causas citadas cuando se explica la necesidad de crear el nuevo sistema, aunque a éstas habría que añadir algunas más, como la transformación de los valores hacia una mayor exigencia social a las instituciones.

Tres años después de la entrada en vigor de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia[161] (LAAPD) y más de dos desde la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), puede decirse que el nuevo sistema ha supuesto el inicio de un cambio de modelo en la protección de un riesgo circunscrito tradicionalmente al ámbito privado y que venía suponiendo una importante carga para las familias y en especial para las mujeres. En este sentido, y a pesar de que queda por delante un largo recorrido, el esfuerzo institucional ha sido notable. Sin embargo, el SAAD se encuentra aún en una fase muy temprana de su desarrollo, y la rapidez de su arranque tras la aprobación de la Ley, sin ajustar la valoración de las necesidades materiales que habría de

161. Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. Véase también Dictamen CES 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

conllevar de acuerdo con la previsible demanda, ha frustrado muchas expectativas. No obstante, aún siendo cierto que el objetivo de partida era primar los servicios de atención frente a las prestaciones de carácter económico, la realidad que muestran los datos del Sistema de información del SAAD (SISAAD) tiene como rasgo característico el predominio de las últimas. Es obvio que el sistema es todavía muy joven y que queda un largo camino por recorrer hasta lograr su consolidación con los objetivos fijados, pero ello no debe hacer que se pierda de vista la necesidad de abordar cuanto antes la promoción de los servicios, y en especial los comunitarios, que son los más demandados, implicando los recursos necesarios.

Por otro lado, en aras de una mejor gestión del sistema, es también imprescindible avanzar en la mejora de la información sobre la dependencia en España, que a pesar de los progresos identificados en los últimos meses, debe aún perfeccionarse para dotar al sistema de la transparencia que requiere su buen funcionamiento.

RECUADRO III-8. GRADOS DE DEPENDENCIA Y CALENDARIO DE APLICACIÓN DE LA LEY ESTABLECIDOS EN LA LAAPD

Valoración de la dependencia

- Grado I de dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II de dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Grado III de gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.
- Cada uno de estos grados se clasificará a su vez en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona.

Calendario de aplicación de la Ley

- 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.

CUADRO III-40. ACTIVIDAD LEGISLADORA

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
Resolución de 18 de enero de 2008, de la Secretaría General Técnica	
RD 179/2008, de 8 de febrero	Modifica el RD6/2008 sobre el nivel mínimo de protección
Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio	Crea **Comisión Especial para la mejora de calidad del SAAD**
Resolución de 8 de agosto, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de **reparto e créditos de la AGE para la financiación de 2008**
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre determinación de la **capacidad económica del beneficiario** y criterios de **copago**
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre criterios comunes de **acreditación de centros y servicios del SAAD**
RD 73/2009, de 30 de enero	Prestaciones económicas para el ejercicio 2009
RD 74/2009, de 30 de enero	Nivel mínimo de protección garantizado en 2009
RD 99/2009, de 6 de febrero	Modifica el RD 614/2007. Nivel mínimo de protección
RD 373/2010, de 26 de marzo	Nivel mínimo de protección garantizado en 2010
RD 374/2010, de 26 de marzo,	Prestaciones económicas para el ejercicio 2010

En lo que concierne al desarrollo de la LAAPD, 2009 no ha sido testigo de grandes novedades normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, después de dos años de trabajo y elaborados los textos más relevantes para el funcionamiento del sistema, unicamente se incorporaron los reales decretos de actualización del nivel mínimo de protección y de prestaciones económicas. Sin embargo, en el ámbito autonómico la actividad legisladora ha sido mucho más abundante.

Evolución del SAAD

A largo del año 2009 entraron en el sistema las personas dependientes con grado severo en su nivel 1, incrementando el volumen de la población con derecho a ser atendida. Entretanto, el número de solicitudes para ser valorado ha superado ya el millón (cuadro III-41), habiendo aumentado en un 64 por 100 entre marzo de 2009 y el

CUADRO III-41. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS

(Situación a marzo de 2010)

	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones		
Comunidades autónomas	Nº	% total solicitudes	% población CCAA	Nº	% solicitudes	Nº	% total beneficiarios con prestaciones	% población CCAA
Andalucía	352.532	28,8	4,2	303.485	86,1	152.647	29,3	1,8
Aragón	41.790	3,4	3,1	36.849	88,2	20.886	4,0	1,6
Asturias	29.729	2,4	2,7	23.070	77,6	11.158	2,1	1,0
Baleares	20.294	1,7	1,9	17.680	87,1	6.146	1,2	0,6
Canarias	26.300	2,1	1,3	20.194	76,8	6.971	1,3	0,3
Cantabria	19.539	1,6	3,3	19.442	99,5	11.381	2,2	1,9
Castilla y León	67.449	5,5	2,6	60.958	90,4	38.828	7,5	1,5
Castilla-La Mancha	70.452	5,8	3,4	60.075	85,3	28.257	5,4	1,4
Cataluña	189.187	15,5	2,5	187.143	98,9	79.956	15,3	1,1
Comunidad Valenciana	91.522	7,5	1,8	87.805	95,9	29.109	5,6	0,6
Extremadura	33.792	2,8	3,1	26.561	78,6	13.503	2,6	1,2
Galicia	64.328	5,3	2,3	60.108	93,4	29.844	5,7	1,1
Madrid	66.300	5,4	1,0	65.579	98,9	29.238	5,6	0,5
Murcia	39.186	3,2	2,7	35.539	90,7	13.568	2,6	0,9
Navarra	19.120	1,6	3,0	17.881	93,5	8.320	1,6	1,3
País Vasco	77.733	6,4	3,6	69.618	89,6	33.727	6,5	1,6
La Rioja	11.615	0,9	3,6	11.000	94,7	6.026	1,2	1,9
Ceuta y Melilla	3.228	0,3	2,1	2.814	87,2	1.470	0,3	1,0
Total	**1.224.096**	**100,0**	**2,6**	**1.105.801**	**90,3**	**521.035**	**100,0**	**1,1**

Fuente: IMSERSO, 2010.

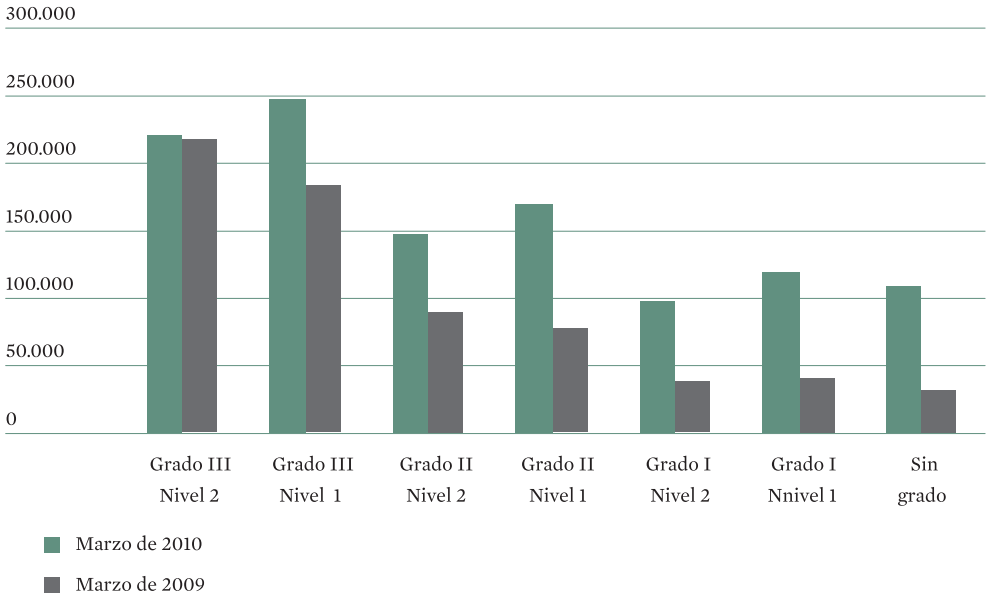
mismo mes de 2010. Como ya ha ocurrido en los años anteriores y se ha puesto de relieve en otras ediciones de esta Memoria, la variación en el número de solicitudes es importante entre unas comunidades autónomas y otras, lo que, entre otras causas, se ha atribuido a las distintas expectativas sobre el sistema y a la política de información llevada a cabo en cada territorio. Como reflejan los datos del SISAAD, la distribución es similar a la de los años anteriores, con Andalucía en el primer puesto de una lista (28 por 100 de todas las solicitudes), que continúa con Cataluña (14,4 por 100) y que siguen a cierta distancia Valencia (7,5 por 100) y País Vasco (6,4). En todo caso, en los primeros casos la posición está justificada por el volumen total de la población de las comunidades autónomas. Sin embargo, teniendo en cuenta la estructura poblacional de acuerdo con las edades, llaman la atención los datos sobre el número de solicitudes. En este sentido, Andalucía, comunidad que tiene una de las tasas de envejecimiento más bajas, exhibe la mayor proporción de solicitudes sobre su población, habiéndose incrementado en el último año, como también lo ha hecho en el resto de las comunidades. El País Vasco registró el mayor aumento relativo ya que las solicitudes registradas en esa comunidad casi se triplicaron. En otros territorios se dieron también notables aumentos, aunque sin llegar a ser llamativos. Debe tenerse en cuenta el hecho de que en algunas comunidades, como Andalucía, el sistema comenzó a funcionar antes que en otras, acumulando por tanto un mayor número de solicitudes.

En lo que concierne a la población a la que efectivamente se ha reconocido el derecho a recibir atención, los datos dan muestra de una mejora en el último año, ya que en marzo de 2010 el 90 por 100 de los solicitantes (1.105.801) habían recibido su dictamen correspondiente, mientras que en el mismo mes de 2009 la proporción era cuatro puntos inferior. Por otra parte, continúa habiendo diferencias entre las comunidades, si bien menos acentuadas que en los años precedentes. Así, ninguna comunidad registró un valor inferior al 75 por 100 como ocurriera en los otros ejercicios y ninguna alcanzó el llamativo 100 por 100 que exhibiera la comunidad de Madrid, aunque varias, incluida ésta última, lo rozaran.

El dictamen emitido conlleva la aplicación del baremo de valoración con el fin de determinar el grado y nivel de dependencia, que a su vez dará lugar al establecimiento de un plan individual de atención. Indica, por tanto, la gama de prestaciones a la que tendrá derecho el usuario y el momento en que podrá ser atendido de acuerdo con el calendario establecido en la Ley. En marzo de 2010 el número de dictámenes positivos alcanzaba los 783.000, cifra que ya casi duplica los del año anterior. Teniendo en cuenta que durante el año 2009 se incorporó al sistema el colectivo dependiente con grado II, nivel 2 y que ya han comenzado a incorporarse los que tienen grado II, nivel 1, el número de personas que podrían estar recibiendo prestaciones estaría en torno a las seiscientas mil.

El incremento del número de solicitudes tiene como consecuencia lógica el aumento del número de dictámenes en todos los grados y niveles. Hasta marzo de 2009 la

GRÁFICO III-40. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA
(Marzo de 2009 y 2010)



Fuente: IMSERSO, 2010.

estructura resultante de la aplicación del baremo mostraba un predominio claro de los niveles más agudos de dependencia, lo que hacía pensar en la necesidad de homogeneizar los criterios de aplicación de ese baremo. Sin embargo, los datos de marzo de 2010 presentan algunos cambios en la distribución que, si bien sigue mostrando un desequilibrio hacia los grados III y II que respondería al calendario de aplicación de la Ley, permite vislumbrar una tendencia a la transformación hacia una distribución más acorde con la realidad de la dependencia. Así, el nivel más agudo apenas creció y aunque los siguientes en la escala de gravedad experimentaron importantes aumentos, fueron los medios y bajos los que vieron aumentar más su registro en términos absolutos y relativos.

A pesar de la tendencia general a la inclinación de las valoraciones de la dependencia hacia los niveles más agudos, en algunas comunidades autónomas esta tendencia se va corrigiendo de forma más rápida; Navarra, País Vasco, las ciudades de Ceuta y Melilla y, en menor medida Andalucía, presentan, según los datos de 2010, estructuras de valoración mucho más equilibradas, aunque en ningún caso las dependencias moderadas lleguen a predominar. Por el contrario, las comunidades de Madrid, Canarias, Galicia y Castilla y León muestran distribuciones más sesgadas que el conjunto nacional hacia los niveles más graves. Cabe esperar que esta situación se vaya reordenando a medida que se incorporen todos los grados y niveles al sistema, y en

CUADRO III-42. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Situación a marzo de 2010)

Comunidades autónomas	Dictámenes	Grado III Nivel 2 (%)	Grado III Nivel 1 (%)	Grado II Nivel 2 (%)	Grado II Nivel 1 (%)	Grado I Nivel 2 (%)	Grado I Nivel 1 (%)	Sin grado (%)
Andalucía	303.485	18,7	19,5	12,9	17,6	9,8	11,8	9,7
Aragón	36.849	19,8	26,3	12,4	15,1	8,6	9,8	8,0
Asturias	23.070	22,1	21,0	11,1	13,4	9,1	11,6	11,7
Baleares	17.680	17,2	26,4	13,9	16,0	10,6	9,0	7,0
Canarias	20.194	29,9	27,0	12,4	12,0	6,4	6,3	6,1
Cantabria	19.442	20,1	22,2	13,6	14,3	8,5	10,3	10,9
Castilla y León	60.958	23,3	25,2	12,8	13,0	7,0	7,2	11,4
Castilla-La Mancha	60.075	18,3	23,5	11,8	15,2	9,3	12,1	10,0
Cataluña	187.143	18,2	26,1	13,9	15,7	8,1	10,3	7,9
Comunidad Valenciana	87.805	18,2	21,3	12,8	15,7	8,7	11,1	12,3
Extremadura	26.561	24,0	24,3	11,1	12,6	7,9	10,2	9,9
Galicia	60.108	25,7	24,3	13,7	14,5	7,2	8,5	6,1
Madrid	65.579	27,3	21,5	20,2	8,8	6,5	6,8	9,0
Murcia	35.539	22,0	22,3	12,9	14,5	8,8	10,8	8,6
Navarra	17.881	15,0	11,7	12,3	18,0	11,6	17,3	14,2
País Vasco	69.618	12,9	19,6	12,0	15,5	10,4	14,5	15,2
La Rioja	11.000	25,3	20,7	11,7	14,5	8,0	10,0	9,8
Ceuta y Melilla	2.814	14,0	18,3	12,7	14,6	9,9	13,1	17,3
Total	**1.105.801**	**19,9**	**22,3**	**13,3**	**15,3**	**8,8**	**10,7**	**9,8**

Fuente: IMSERSO, 2010.

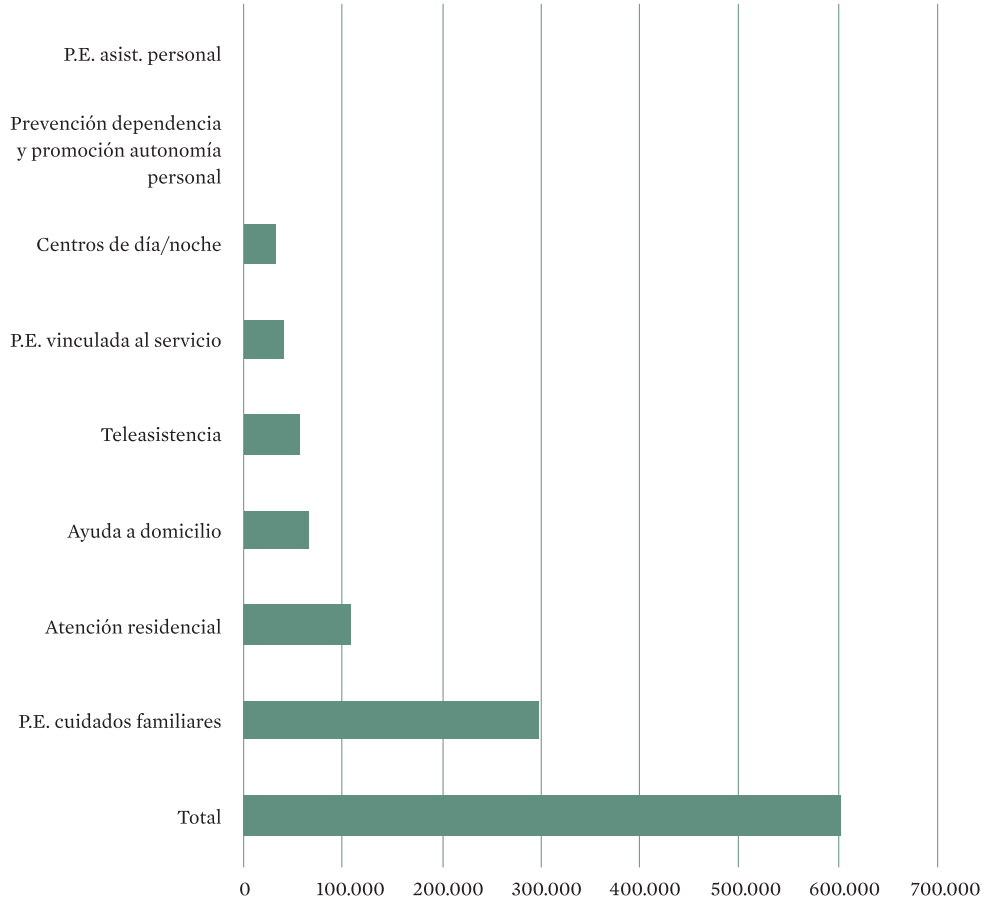
tanto se aplique con rigor el baremo en todo el territorio[162], ya que la cabal asignación de recursos depende de ello —el coste de la atención a personas con gran dependencia es muy superior al precisado por quienes solo padecen un grado moderado.

Las prestaciones o servicios a los que el dependiente tiene acceso una vez valorado su grado de afectación y que él mismo o su tutor pacta con la comunidad autónoma (PIA), pueden ser de distinta naturaleza. Así, el catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos y a un asistente personal, y por otro, servicios residenciales, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. Lo cierto es que la LAAPD primaba los servicios frente a las prestaciones económicas, que contemplaba como excepcionales, con el ánimo de aliviar la carga de las familias y de propiciar el desarrollo profesional de quienes se encargan habitualmente del cuidado de las personas dependientes, mujeres en su inmensa mayoría. Pero en la práctica, como ya se ha puesto de relieve en las anteriores ediciones de esta Memoria, el panorama es bien distinto. Así, una prestación que se había previsto como excepcional lidera de forma indiscutible ese panorama; la mitad de las 600.000 prestaciones reconocidas son en forma de dinero, para atender a la persona dependiente en el ámbito del hogar. El hecho de que esta modalidad domine el panorama tiene consecuencias tanto sobre la calidad de la atención que reciben los beneficiarios, que en su mayoría son atendidos por familiares sin formación específica, como en el empleo en un sector emergente, que no termina de despegar puesto que la preferencia por la atención en el entorno familiar inhibe el desarrollo de los servicios especializados. A este respecto, los datos del SISAAD arrojan una cifra de 114.219 afiliados a la Seguridad Social en marzo de 2009 como cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, lo que supone algo más de un tercio de las 399.000 que estarían atendiendo a familiares dependientes.

Es importante destacar el hecho de que las prestaciones "sin especificar" que hasta el año pasado constituían la mayor parte, ya no constan en el registro que elabora el SISAAD con los datos suministrados por las comunidades autónomas, lo que supone un avance en la gestión del sistema, toda vez que las asignaciones presupuestarias se deben realizar en función de las necesidades concretas de cada comunidad. A cambio, la prestación económica para cuidados familiares, que suponía la cuarta parte del total ha pasado a constituir el 50 por 100 de las ayudas, registrando a una distancia casi insalvable el mayor incremento del conjunto de las prestaciones y servicios. Debe tenerse en consideración el hecho de que estas prestaciones son las que implican un menor gasto y al mismo tiempo las que menos infraestructuras requieren, por lo que la urgencia de asignar a los usuarios

162. Entre las posibles mejoras, Rodríguez Cabrero cita una articulación más apropiada de los equipos de valoración siguiendo la experiencia europea, con el reequilibrio del peso de médicos y trabajadores sociales.

GRÁFICO III-41. PRESTACIONES RECONOCIDAS
(Situación a marzo de 2010)

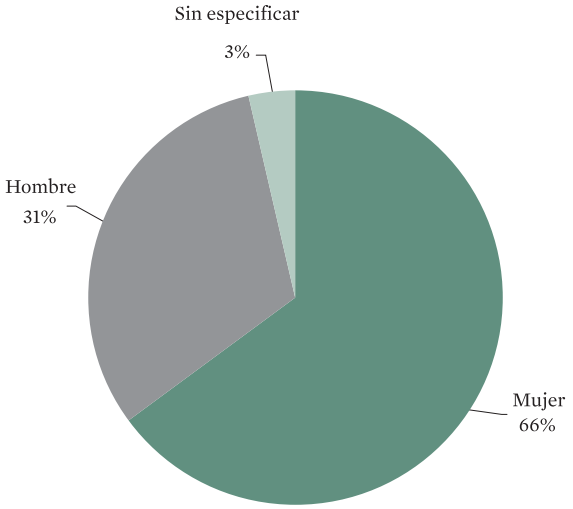


Fuente: IMSERSO, 2010.

las prestaciones reconocidas y la falta de una sólida red de servicios al efecto, unido a la todavía limitada asignación presupuestaria, favorece esa inclinación del SAAD. No obstante se observa algún incremento en servicios concretos, como la teleasistencia, si bien su importancia relativa es aún muy minoritaria.

Según los datos del SISAAD, en la actualidad medio millón de personas están siendo ya atendidas por el sistema de cuidados de larga duración en España. La mayoría de estas personas son mujeres (66 por 100), en coherencia con la prevalencia de la discapacidad. En cuanto a las edades, en buena lógica, son los segmentos superiores (mayores de sesenta y cinco años) los que integran el grueso de la población atendida. El 77 por 100 ha alcanzado ya la edad de jubilación, mientras que el 20 por 100 es menor de esa edad. El resto de los atendidos consta con edad sin especificar.

GRÁFICO III-42. PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS
(Situación a marzo de 2010)



CUADRO III-43. BENEFICIARIOS Y PRESTACIONES
(Situación a marzo de 2010)

Comunidades autónomas	Personas beneficiarias con prestaciones	Ratio de prestaciones por beneficiario
Andalucía	152.647	1,31
Aragón	20.886	1,00
Asturias	11.158	1,04
Baleares	6.146	1,03
Canarias	6.971	1,00
Cantabria	11.381	1,00
Castilla y León	38.828	1,10
Castilla-La Mancha	28.257	1,24
Cataluña	79.956	1,12
Comunidad Valenciana	29.109	1,00
Extremadura	13.503	1,10
Galicia	29.844	1,03
Madrid	29.238	1,04
Murcia	13.568	1,10
Navarra	8.320	1,04
País Vasco	33.727	1,16
La Rioja	6.026	1,32
Ceuta y Melilla	1.470	1,20
Total	**521.035**	**1,16**

Fuente: IMSERSO, 2010.

La atención puede recibirse a través de una o de varias prestaciones y servicios, en función de las necesidades de cada caso. La media en el conjunto nacional es de 1,16 prestaciones, con alguna variación en las comunidades autónomas. La Rioja y Andalucía

muestran las medias más altas, con 1,3 prestaciones por beneficiario, en tanto que en Aragón, Cantabria y Canarias la atención se ajusta a una prestación por persona atendida.

7.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En el año 2009 la crisis económica y del mercado de trabajo acarrearon como consecuencia social más grave, el incremento de hogares afectados por el desempleo, con todo lo que ello implica en términos de incertidumbre personal, familiar y social. 3.923.603 personas desempleadas se encontraban registradas en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo a finales de 2009.

En este escenario, es preciso destacar en primer lugar, el protagonismo significativo de la protección por desempleo que, pese a la crudeza y la rapidez del deterioro del mercado de trabajo, ha cumplido su papel de instrumento de protección social, amortiguando las consecuencias inmediatas de la pérdida de ingresos en las familias. No obstante, el radical cambio de contexto plantea la necesidad de reflexionar sobre una mejor imbricación de la protección por desempleo con el fomento de la empleabilidad de los parados, tanto en relación con la necesidad de coordinación, seguimiento y adecuación de los distintos instrumentos protectores a las situaciones reales de los beneficiarios como en lo relativo a la notable diversidad de situaciones contempladas en los diferentes niveles de protección del sistema, especialmente variadas en el nivel asistencial.

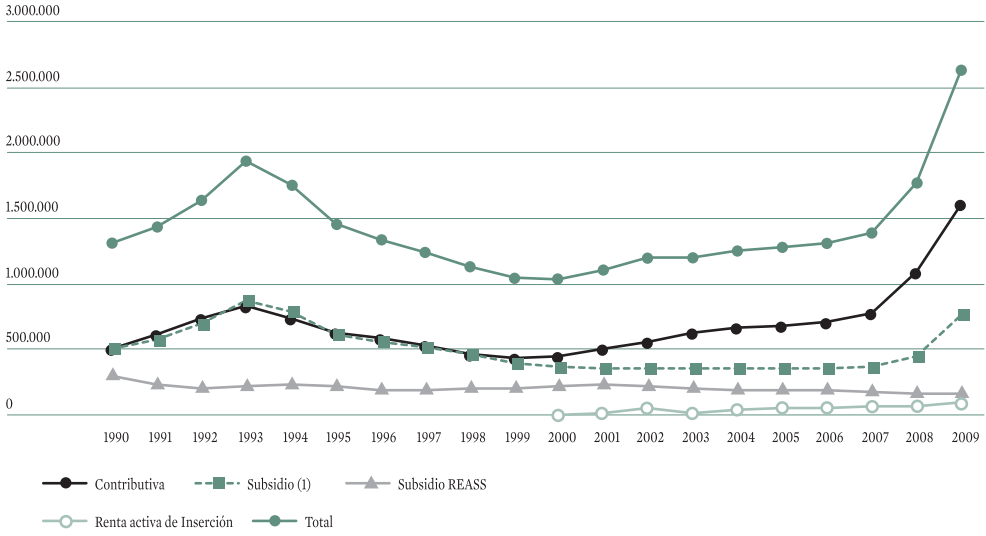
Este protagonismo es evidente teniendo en cuenta que por primera vez, España contaba con más de tres millones de personas percibiendo alguna prestación por desempleo: 3.034.712 según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) a fecha de diciembre de 2009, un 31 por 100 más de beneficiarios que en el mismo mes del año anterior.

En segundo lugar es destacable, especialmente este año, el aumento de beneficiarios del nivel asistencial, por lo que es necesario llamar la atención sobre lo que podría suponer un trasvase en los distintos niveles de protección, similar al registrado en 1993, donde los beneficiarios de la prestación asistencial aumentaron por encima de los beneficiarios del nivel contributivo. Con el cambio de década volvió a ocupar el primer puesto el nivel contributivo, tal y como puede apreciarse en la evolución de las prestaciones desde 1990 hasta 2009 (gráfico III-43).

A finales de 2009, el número total de beneficiarios de prestaciones contributivas seguía siendo superior, salvo en algunas comunidades autónomas, donde el número de perceptores del subsidio asistencial superó en el último mes de 2009 a los que recibían la prestación contributiva, como es el caso de Andalucía, Canarias, Extremadura, Ceuta y Melilla. Además de las prestaciones tradicionales, en Andalucía y Extremadura hay que tener en cuenta el Plan de fomento del empleo agrario.

En tercer lugar hay que destacar, en el panorama de la protección por desempleo, el incremento en el gasto público que han supuesto tanto el aumento de beneficiarios como la puesta en práctica de medidas contenidas en el Plan español para el estímulo de la

GRÁFICO III-43. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1990-2009
(En medias anuales según tipo de prestación)



El dato media anual para el año 2009 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

CUADRO III-44. COMUNIDADES AUTÓNOMAS DONDE EL NIVEL ASISTENCIAL SUPERA AL CONTRIBUTIVO
(Último día mes de diciembre 2009)

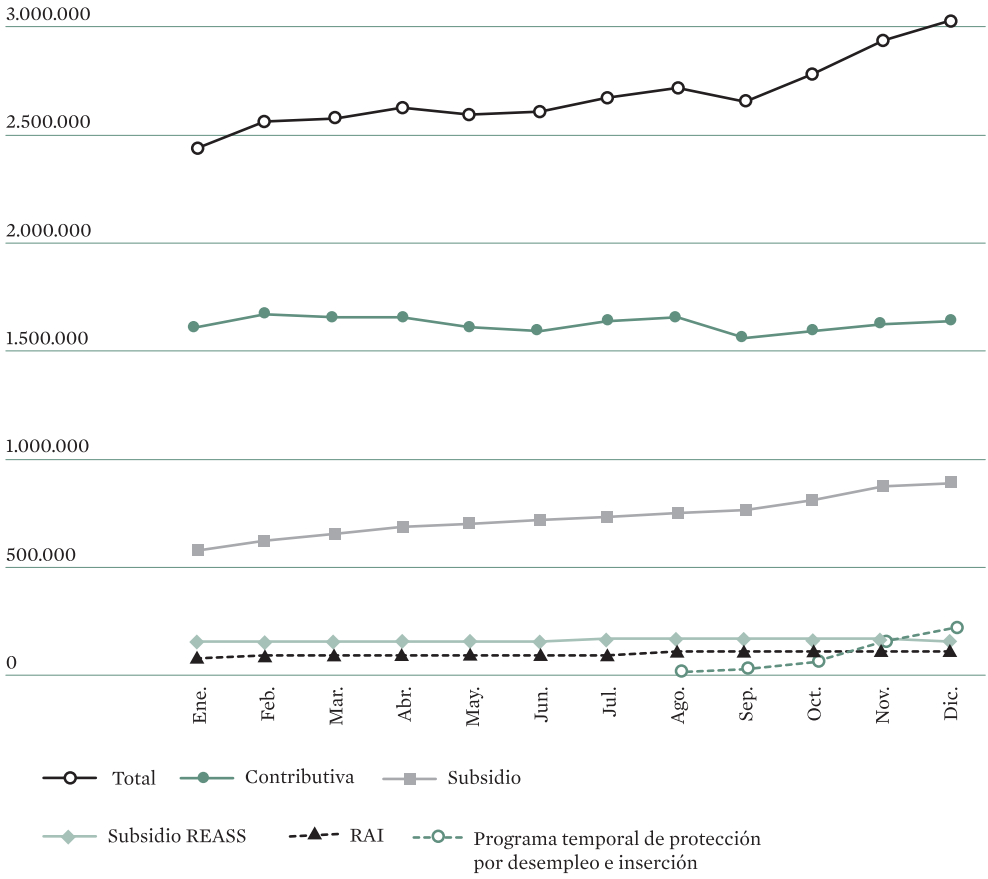
Comunidades autónomas	Prestación contributiva	Subsidio	Renta Activa de Inserción	Subsidio eventuales agrarios	Total
Andalucía	273.175	290.529	39.532	135.908	739.144
Canarias	83.556	87.171	11.059	181.786	
Extremadura	35.054	38.420	6.213	20.932	100.619
Ceuta	1.137	3.251	228	4.616	
Melilla	992	2.572	380	3.944	

El dato del subsidio incluye también a los beneficiarios de la Renta Agraria en las CCAA de Andalucía y Extremadura.
Fuente: datos provisionales del SPEE.

economía y el empleo (Plan E) entre las que destaca el Programa temporal de protección por desempleo e inserción regulado por Real Decreto Ley 10/2009, de 13 de agosto. Ésta y otras medidas se detallarán más adelante.

Analizando la evolución en el conjunto de beneficiarios de las prestaciones por desempleo durante 2009, se observa un notable aumento a partir de agosto, con 2.708.204 de perceptores, 853.780 más que el mismo mes del año anterior (gráfico III-44).

GRÁFICO III-44. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2009
(Último día de cada mes)



Fuente: SPEE.

Nivel contributivo

En diciembre de 2009, se situó en 1.638.618 el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo, lo que supuso un incremento del 8,6 por 100 respecto al año anterior, incremento menos significativo en términos porcentuales que el experimentado entre 2007 y 2008[163].

Desagregando las cifras por sexo, se observa un crecimiento del 7,8 por 100 para los hombres, mientras que en el caso de las mujeres, el incremento es mayor, un 9,9 por 100 con respecto al mes de diciembre del año anterior. Sin embargo, en media anual, el incremento en el caso de los varones es del 56,7 por 100 con respecto al año anterior, y el de las mujeres, un 34,4 por 100.

En el caso de los trabajadores extranjeros, que representaban el 15 por 100 sobre el total de beneficiarios en diciembre de 2009, el número de perceptores ascendió ese mes a

163. Véase Memoria CES 2008, capítulo III.7.7.

454.656, lo que supone un incremento del 45,7 por 100 respecto al mismo mes de 2008, incremento que fue superior entre los procedentes de países comunitarios (46,1 por 100). La mayor parte de los beneficiarios extranjeros correspondió a perceptores de prestaciones contributivas: 232.882, pero representaron un 5 por 100 menos que en diciembre de 2008.

Edades de los perceptores

En relación a la edad de los perceptores de prestaciones a nivel contributivo, el 81 por 100 tenía entre 25 y 54 años, en concordancia con la mayor intensidad de desempleo en las edades centrales y principalmente entre los varones. Respecto al mes de diciembre del año anterior, el incremento fue de un 11 por 100, aunque en media anual el incremento fue mayor, de un 37 por 100 con respecto a 2008.

Entre los perceptores de 20 a 24 años, ese incremento fue de un 34 por 100 de media con respecto al año anterior. Teniendo en cuenta que la tasa de desempleo de jóvenes menores de 25 años superaba el 30 por 100, el gobierno incluyó específicamente el asunto del desempleo juvenil en la mesa de diálogo social. El aumento del desempleo juvenil y la caída del crecimiento económico son un fenómeno recurrente: haciendo una perspectiva histórica hay que recordar que el desempleo de los menores de 25 años subió hasta el 45 por 100 en 1984-1985 (como consecuencia de la crisis de principios de los 80) y en 1994-96 (consecuencia de la crisis de 1991-92).

Para la población en general, las tasas de desempleo disminuyen con la formación, en concreto los universitarios son, en conjunto, los que registran menores tasas de desempleo; ello no significa que sean inmunes a ello, teniendo en consideración además la amplitud de rangos y diversidad sin precedentes en los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, alcanzando desde jóvenes a mayores[164].

CUADRO III-45. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2003-2009
(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
De 16 a 19 años	5,82	5,67	5,64	5,57	5,41	5,81	5,49
De 20 a 24	9,07	9,33	9,47	9,32	9,09	9,49	8,52
De 25 a 29	12,63	12,87	13,12	13,14	12,78	12,71	11,72
De 30 a 34	15,18	15,42	15,58	15,56	15,11	14,76	13,98
De 35 a 39	15,56	15,76	15,92	15,92	15,55	15,32	14,74
De 40 a 44	15,69	15,76	15,84	15,70	15,33	15,18	14,94
De 45 a 49	16,00	16,06	16,14	15,91	15,42	15,34	15,12
De 50 a 54	17,36	17,84	17,83	17,41	16,83	16,45	16,26
De 55 a 59	19,69	19,73	19,77	19,63	19,20	18,44	17,35
De 60 y más	21,25	21,24	21,23	21,08	20,81	20,28	17,85
Total	**15,12**	**15,39**	**15,59**	**15,51**	**15,12**	**14,74**	**13,78**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

164. El desempleo juvenil se trata más extensamente en el capítulo II de esta Memoria.

En cuanto al periodo medio reconocido de la prestación contributiva, continúa la tendencia iniciada en 2008 de descenso del periodo medio por debajo de los 15 meses, siendo en 2009 la media de 13,78 meses. Esta disminución se observa en todas las franjas de edades con respecto a los años anteriores.

El mayor periodo de reconocimiento continúa en los beneficiarios mayores de 60 años, seguidos de los beneficiarios que se encuentran en la franja de edad de 55 a 59 años. Puede afirmarse que a medida que aumenta la edad, se observa también un incremento del periodo medio de reconocimiento de la prestación, ya que quienes generan mayor tiempo de disfrute de la prestación suelen ser los beneficiarios de mayor edad.

En relación a las causas del derecho a percibir prestaciones contributivas, teniendo en cuenta la media anual, la principal causa de percepción de la prestación siguió siendo la finalización de contrato que aumentó un 33 por 100 con respecto al año anterior. En segundo lugar los beneficiarios por "otras" formas de cese por despido, que aumentaron un 64 por 100 con respecto al año anterior. Entre las causas de mayor peso en esta categoría estarían incluidos los despidos cuya improcedencia reconoce el empresario con anterioridad al acto de conciliación, poniendo a disposición del trabajador la indemnización correspondiente con arreglo al artículo 56.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores introducida por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

En tercer lugar, el bloque de extinción del contrato por causa de un expediente de regulación de empleo experimentó una mayor subida, un 66,7 por 100, pero el aumento más destacable con respecto a 2008 se ha producido en relación a la suspensión del contrato y el desempleo a tiempo parcial ambos a consecuencia de un ERE, con un incremento tres veces superior con respecto al año anterior.

CUADRO III-46. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO SEGÚN CAUSA DEL DERECHO, 2000-2009
(Miles de personas en media anual)

		Cese por despido			Expedientes de regulación de empleo			
Años (media anual)	Total	Acta conciliación	Sentencia Juzgado de lo Social	Otras	Extinción	Suspensión y desempleo parcial	Fin contrato	Otras causas
2000	446,7	120,8	14,2	30,6	37,4	1,4	236,4	5,8
2001	501,3	134,2	13,1	36,8	39,7	1,9	269,3	6,3
2002	565,9	139,1	13,5	66,2	41,6	2,3	296,3	6,9
2003	630,4	76,4	9,8	166,9	41,3	2,4	326,9	6,7
2004	663,2	40,2	7,3	227,5	42,4	2,1	337,2	6,4
2005	687,0	31,8	7,3	256,0	40,8	2,2	342,5	6,3
2006	720,4	25,8	7,3	283,0	37,0	1,8	359,1	6,5
2007	780,2	16,2	5,8	311,1	35,3	1,8	394,7	15,4
2008	1.100,9	11,7	6,1	439,5	39,3	3,3	580,2	20,7
2009	1.624,8	11,5	12,0	720,7	65,5	13,3	772,1	29,7

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

La cuantía media bruta de las prestaciones contributivas se situó en 2009 en 27,73 euros diarios, lo cual supone un incremento con respecto a la media de 2008 de un 3,3 por 100. Cabe destacar que como en años anteriores, la cuantía que corresponde a las mujeres, 24,88 euros diarios, se situó por debajo de la media.

Rompiendo con la tendencia de los últimos años, los beneficiarios de la capitalización de la prestación contributiva experimentaron una disminución de 3,2 por 100 con respecto al año anterior, pasando de 164.196 beneficiarios en 2008 a 158.952 en 2009. Sin embargo el periodo medio de capitalización aumentó 20 días, así como la cantidad total capitalizada por cada trabajador, que pasó de los 3.693 euros en 2008 a 4.201 en 2009.

Disminuye la capitalización de la prestación contributiva

Al igual que en 2008, el mayor número de beneficiarios fueron autónomos 150.005, aunque en 2009 fueron 3.927 menos que el año anterior. En segundo lugar, los socios de sociedades laborales disminuyeron un 17 por 100, pasando de 6.426 en 2008 a 5.335 en 2009; con respecto a los socios de cooperativas, la capitalización disminuyó menos, un 6 por 100 con 3.612 perceptores que se acogieron al sistema de capitalización. Puede deducirse que el escenario de crisis general ha hecho mella también en el autoempleo como salida ante situaciones de desempleo, a pesar de instrumentos tales como el Programa de fomento del trabajo autónomo.

El abono anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros, regulado en el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, alcanzó en 2009 a un total de 6.814 beneficiarios, lo que supuso el 3 por 100 de los beneficiarios extranjeros de prestaciones contributivas, lo cual se traduce en una discreta acogida por parte de los beneficiarios extranjeros a esta posibilidad de pago anticipado.

Abono anticipado de la prestación contributiva a trabajadores extranjeros

Si algo destacó en la protección por desempleo durante el año 2009, fue el significativo incremento experimentado en la protección de nivel asistencial, sobre el que es preciso llamar la atención ante la posibilidad de que este nivel de protección adquiera más peso que el contributivo, lo cual indicaría, entre otras, que existe una realidad de parados de larga duración que consumen la prestación contributiva sin haber logrado otro puesto de empleo, con el consiguiente incremento del riesgo de exclusión social y de pobreza.

Significativo aumento del nivel asistencial

A finales de diciembre se registraron 1.132.800 beneficiarios (sin incluir los eventuales agrarios) lo cual supone un incremento superior al 98 por 100 con respecto al mismo mes del año anterior, en el que se registraron 571.800 beneficiarios. Desde el

punto de vista del perfil de los beneficiarios se observa un aumento considerable en el número de perceptores varones, incrementando un 92 por 100 con respecto al año anterior, aunque en cifras globales representen los varones el 49 por 100 de los beneficiarios frente a un 51 por 100 que representan las mujeres, que al igual que en 2008 siguen siendo mayoria, aunque el incremento de éstas con relación al año anterior haya sido ligeramente inferior al de los varones (un 48,6 por 100).

Atendiendo a la edad, fue especialmente significativo el incremento de los beneficiarios varones de 20 a 24 años, que aumentó el 142 por 100 con respecto a 2008, lo que responde a una alarmante subida del desempleo entre la población más joven. Al igual que el año anterior, los hombres en la franja de edad de 25 a 54 años representaron el sector mayoritario de beneficiarios, el 65 por 100 del total de varones, similar al año 2008 que representaban el 62 por 100. El número de beneficiarias entre los 25 y 54 años aumentó con respecto a 2008 un 60 por 100, y siguen siendo la franja más numerosa, un 71 por 100 del total de perceptoras. El número de mujeres mayores de 55 años representó un 21 por 100, menos que el año anterior que suponían un 25 por 100 del total de beneficiarias.

El trasvase fue especialmente acusado también respecto a los beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial entre los trabajadores migrantes durante 2009, aumentando su número con respecto al mes de diciembre de 2008 un 244 por 100, pasando de 62.200 a 213.850, acercando el nivel de beneficiarios de prestaciones asistenciales al número de perceptores del nivel contributivo

En cuanto a la causa del derecho, cambia la situación con respecto al año anterior, ya que en 2009, el 31,2 por 100 del total de los beneficiarios recibían el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años, seguidos de los perceptores de subsidios mayores de 52 años (26,6 por 100) y de los beneficiarios que cotizaron por un periodo inferior al mínimo para acceder a la prestación contributiva (18,3 por 100). El cuarto lugar lo ocupan los mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (11,3 por 100) y en quinto lugar los perceptores por "otras"[165] causas (9,7 por 100). Si se tiene en consideración la variación interanual mensual y no la media anual, se observa cómo el orden de prioridad de las causas varía, ya que en el mes de diciembre de 2009 la segunda causa de percepción de la prestación fue la denominada como "otras", en la que se incluyen los perceptores del programa temporal de protección por desempleo e inserción, cuyo aumento fue considerable en este último mes[166].

Principal causa: agotamiento de la prestación en los menores de 46 años

165. "Otras" incluye el subsidio para trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de regulación de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual, a los beneficiarios de la Renta Agraria, residentes en Andalucía o Extremadura y a partir de agosto de 2009, se incluye la prestación por desempleo extraordinaria aprobada por Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

166. Véase el capítulo II.1.2.2 de esta Memoria, sobre las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo.

CUADRO III-47. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO ASISTENCIAL POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA DEL DERECHO

(Miles de personas en media anual)

Años (media anual)	Total	Agotamiento prestación		Mayores 52 años	Fijos discontinuos	Periodo cotizado inferior al mínimo para acceder prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros (1)
		Menores 46 años	Mayores 45 años						
2000	367,9	75,4	22,9	138,3	11,6	96,9	13,5	8,6	0,5
2001	357,1	74,5	21,3	135,4	10,6	92,6	14,2	7,9	0,6
2002	354,1	77,1	20,6	139,6	9,6	85,7	14,1	6,7	0,5
2003	357,9	79,7	21,2	148,6	9,8	80,9	8,8	5,8	3,1
2004	362,7	79,8	21,5	156,1	8,9	75,3	5,6	5,2	10,3
2005	367,2	81,3	22,0	162,3	8,3	70,5	3,8	5,2	13,9
2006	373,8	82,0	22,5	166,5	8,1	67,9	2,8	5,3	18,8
2007	400,5	84,2	27,8	173,9	8,6	71,3	2,3	5,5	26,9
2008	479,9	110,8	39,5	183,2	8,6	96,7	2,4	6,3	32,4
2009	802,0	250,6	91,1	213,8	10,5	147,1	2,8	8,6	77,5

Los datos no incluyen el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.
(1) "Otros" incluye el subsidio para trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de regulación de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual, a los beneficiarios de la Renta Agraria, residentes en Andalucía o Extremadura y a partir de agosto de 2009, se incluye la prestación por desempleo extraordinaria aprobada por Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Fuente: Servicio Público de Empleo.

Un año más disminuyen los beneficiarios del nivel asistencial de trabajadores eventuales agrarios (158.910 frente a 166.266 en 2008), mientras que su número sigue aumentando en la modalidad contributiva (18.419 frente a 13.212 en 2008), al igual que aumenta el número de perceptores de renta agraria (37.173 frente a 31.478 en 2008).

Diversidad en el acceso a la prestación

Respecto a los distintos tipos que componen el engranaje del nivel asistencial es oportuno hacer una reflexión sobre la operatividad de un sistema tan diversificado en cuanto a vías de acceso (recuadro III-9). Del mismo modo cabría plantear la necesidad de homogeneizar los instrumentos de protección ante situaciones de desempleo tanto con otros instrumentos estatales y autonómicos, como con las políticas activas y las políticas de inclusión social. En este sentido, hay que señalar la disposición adicional primera de la Ley 14/2009, a la que se ha hecho alusión con anterioridad, que se refiere a la elaboración de un estudio por parte del Gobierno, en el que éste analice el grado de coordinación y los resultados obtenidos por las diferentes ayudas públicas encaminadas a la protección de los desempleados y a la inserción social de personas en riesgo de exclusión. Dicho estudio será remitido por el Gobierno a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado para su evaluación.

RECUADRO III-9. VÍAS Y REQUISITOS DE ACCESO A LA PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO

Subsidio por desempleo

Para trabajadores que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: haber agotado la prestación contributiva, no haber cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva, ser emigrante retornado, haber sido excarcelado o ser declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de invalidez.

Subsidio en favor de trabajadores eventuales agrarios

Tienen derecho al mismo los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura y que tienen cubierto un mínimo de jornadas cotizadas establecido reglamentariamente.

Renta agraria en favor de trabajadores eventuales agrarios

Trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura que no puedan ser beneficiarios del subsidio anterior.

Programa temporal de prestación por desempleo e inserción

Trabajadores que hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo, siempre que carezcan ambos de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de pagas extras y se comprometan a realizar las distintas actuaciones que determine el Servicio Público de Empleo.

Fuente: elaboración propia.

Renta Activa de Inserción

El incremento en el número de perceptores de la renta activa de inserción fue de un 40 por 100 en diciembre de 2009 respecto al año anterior, con 106.441 beneficiarios, la tasa más alta desde su creación, lo que llama la atención teniendo en cuenta lo restringido de su ámbito subjetivo de aplicación. Cabe recordar que se trata de una renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, inmigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

El número de mujeres beneficiarias de la renta activa de inserción triplicó en 2009 al de los hombres, y en relación a los colectivos, el más numeroso fue el de mayores de 45 años seguido por los perceptores con minusvalía y las víctimas de violencia de género.

Medidas normativas en materia de protección por desempleo

La situación de crisis económica y de intensa caída del empleo a finales de 2008, propició la adopción de medidas tanto en materia de protección por desempleo, como favorecedoras de la creación de empleo y del crecimiento económico.

La primera de ellas fue el Plan E 2008-2010. En el marco de este Plan, se aprobaron el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se creó un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, por el que se regularon un conjunto de medidas urgentes en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

Esta norma, introdujo dos modificaciones significativas en materia de desempleo, por una parte modificó la Ley 42/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, estableciendo la bonificación en las cuotas de la Seguridad Social por la contratación de trabajadores desempleados con cargas familiares, y por otra parte, se elevó del 40 al 60 por 100 el porcentaje de la prestación por desempleo que los trabajadores desempleados pueden capitalizar en la modalidad de pago único para constituirse como trabajadores autónomos.

En este contexto de respuestas para hacer frente a la crisis económica, y ante la gravedad de la situación del mercado de trabajo, se adoptaron nuevas medidas, con carácter urgente, para el mantenimiento y la generación de empleo y la protección de las personas desempleadas; fruto de ello fue el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas y posteriormente la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, donde en relación con la protección de las personas desempleadas se

recogen principalmente dos medidas: la reposición de la prestación por desempleo y la cotización a la Seguridad Social de los trabajadores a los que se les haya suspendido su contrato de trabajo o reducido temporalmente su jornada en virtud de un expediente de regulación de empleo o un procedimiento concursal si, posteriormente se les extingue o suspende el contrato, o se les reduce el número de horas o días de trabajo, en virtud de un nuevo expediente de regulación de empleo, administrativo, o judicial, o se les extingue el contrato al amparo del artículo 52.c) del Estatuto de los Trabajadores.

La segunda consiste en la supresión del plazo de espera de un mes para percibir el subsidio de desempleo eliminado así los periodos de desprotección de los trabajadores desempleados afectados.

En relación con el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, hay que destacar el Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de Medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales, a través del cual se incrementa al 80 por 100 el porcentaje del abono del pago único de la prestación por desempleo destinado a financiar inversión para jóvenes de hasta 30 años y mujeres de hasta 35 años que inicien una actividad como trabajadores autónomos.

Otra de las medidas a destacar que viene adoptando el Gobierno para hacer frente a la crisis económica, al incremento del desempleo y, de manera especial, a la prolongación de los periodos de desempleo que sufren los trabajadores, lo que lleva en muchos casos al agotamiento de la protección por desempleo, fue la contemplada en el Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. Este Programa suponía inicialmente una prestación de 421,79 euros durante un único periodo máximo de 6 meses para los trabajadores que a partir del 1 de agosto hubieran agotado las prestaciones y subsidios y se encontrasen en situación de necesidad por carecer de otras rentas. El Programa se complementa con la aplicación de medidas dirigidas a fomentar la capacidad de inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en un itinerario activo de inserción para el empleo, de forma que se vinculen y alcancen los objetivos no sólo de protección social sino de reinserción laboral.

Programa temporal de protección por desempleo e inserción

La Ley 14/2009, de 11 de noviembre, que convalida lo previsto en el Real Decreto-Ley incorporó novedades tales como la posibilidad de inclusión en el Programa de los trabajadores que hubieran agotado las prestaciones por desempleo desde el 1 de enero de 2009, pasando de 4.474 perceptores en agosto a 214.705 beneficiarios a finales de diciembre de 2009.

Con el Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, se ha dado un paso más estableciendo una prórroga del Programa regulado en la Ley 14/2009, que extiende la ayuda de 426 euros (inicialmente 421,79 euros) a quienes extingan la prestación y el subsidio por desempleo entre el 16 de febrero y el 15 de agosto, lo que beneficiará durante 2010 a 243.100 nuevos beneficiarios, según estimaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración, suponiendo un coste para las arcas estatales de 517,8 millones de euros.

Avances en la protección por cese de actividad de los autónomos

En relación con los autónomos, el 17 de marzo de 2009 se aprobó en sesión plenaria en el Congreso el denominado Plan de Rescate de los autónomos, que instaba al Gobierno, entre otros, a elaborar una propuesta de sistema de prestación por cese de actividad para remitir a las Cortes General; el 5 de mayo de 2009 se firmó el Acuerdo de la Mesa del Trabajo Autónomo, donde también figuraba la medida del desarrollo del sistema de prestación por cese de actividad del trabajo autónomo.

Todo ello desembocó en el Anteproyecto de Ley por el que se regula esta prestación y que responde además al mandato del Gobierno recogido en la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, de proponer a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para los trabajadores autónomos. Este Anteproyecto de Ley fue objeto de dictamen del CES[167].

Alcance de la protección por desempleo

En 2009 la relación entre el volumen de demandantes de empleo no ocupados inscritos en los SPE y el volumen de los que percibían alguna modalidad de prestación por desempleo se situó a finales de diciembre en torno al 80 por 100. Hay que recordar que esta cifra proporciona una mera aproximación al nivel de cobertura del sistema de protección por desempleo, ya que presenta además de las limitaciones propias de la metodología estadística, las derivadas de la voluntariedad de la inscripción en los SPE como demandante de empleo, salvo para el caso de los perceptores de la prestación. Por ello, para hacerse una idea más aproximada de la magnitud de las situaciones de necesidad derivadas del desempleo cabría completar esta información con los datos que proporciona la Encuesta de Población Activa (EPA)[168].

Conforme a estos datos, el número de hogares con todos los miembros en paro, según datos de la EPA, en el cuarto trimestre de 2009, se elevó a 1.220.000, lo que supone un incremento con respecto al año anterior de un 47,5 por 100. Este porcentaje representó el 7,1 por 100 del total de hogares españoles, al que se sumaron el año pasado 392.800 familias, de las que 83.500 se incorporaron el último trimestre del ejercicio.

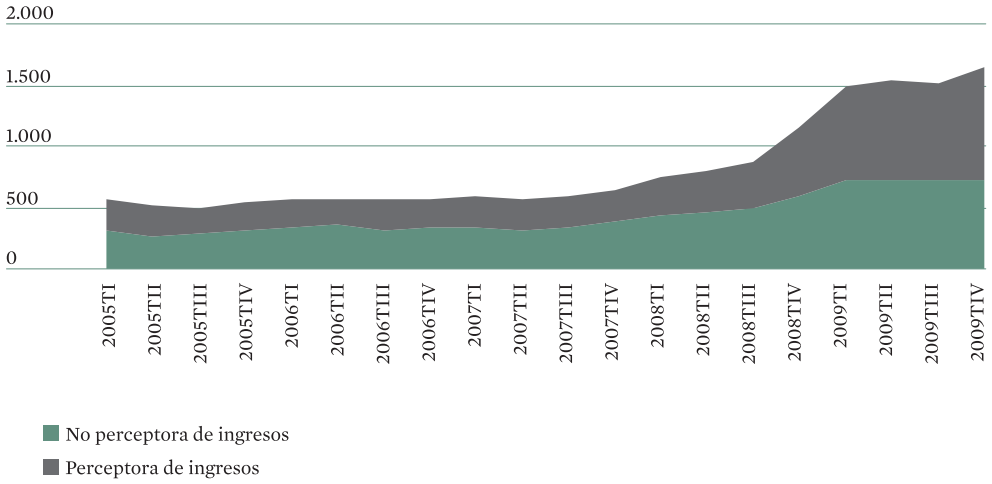
Respecto al número de hogares en los que la persona de referencia está en paro,[169] en el cuarto trimestre de 2009 había 1.631,7 miles de hogares, lo que representa un aumento del 42,2 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior. Si bien es evidente lo negativo del dato, también es cierto que el peso de estos hogares que representaron el

167. Dictamen CES 6/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

168. Explicación dada en la Memoria CES 2008, capítulo II.3.1 sobre las divergencias entre las distintas fuentes. Así la EPA contempla todas las personas en situación de desempleo, independientemente de que se encuentren inscritos o no en el SPE y de si cumplen o no los requisitos para acceder a las prestaciones del sistema.

169. La que aporta la principal fuente de ingresos en los hogares.

GRÁFICO III-45. VIVIENDAS FAMILIARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO, SEGÚN PERCIBA O NO INGRESOS, PENSIONES, PRESTACIONES O SUBSIDIOS



Se consideran perceptores de ingresos quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

44,1 por 100 en 2009, es inferior al año anterior, donde el número de hogares con la persona de referencia en paro suponían un peso del 52,4 por 100 (gráfico III-45). Ello significa que este año, a pesar del aumento del paro entre las personas de referencia, la disminución de situaciones de mayor desprotección, ha sido de más de 8 puntos porcentuales con respecto al año anterior, por lo que puede deducirse que a pesar de lo alarmante de los datos, el sistema de protección ha tenido un relativo, por cuanto tiene limitaciones, efecto amortiguador del impacto del desempleo.

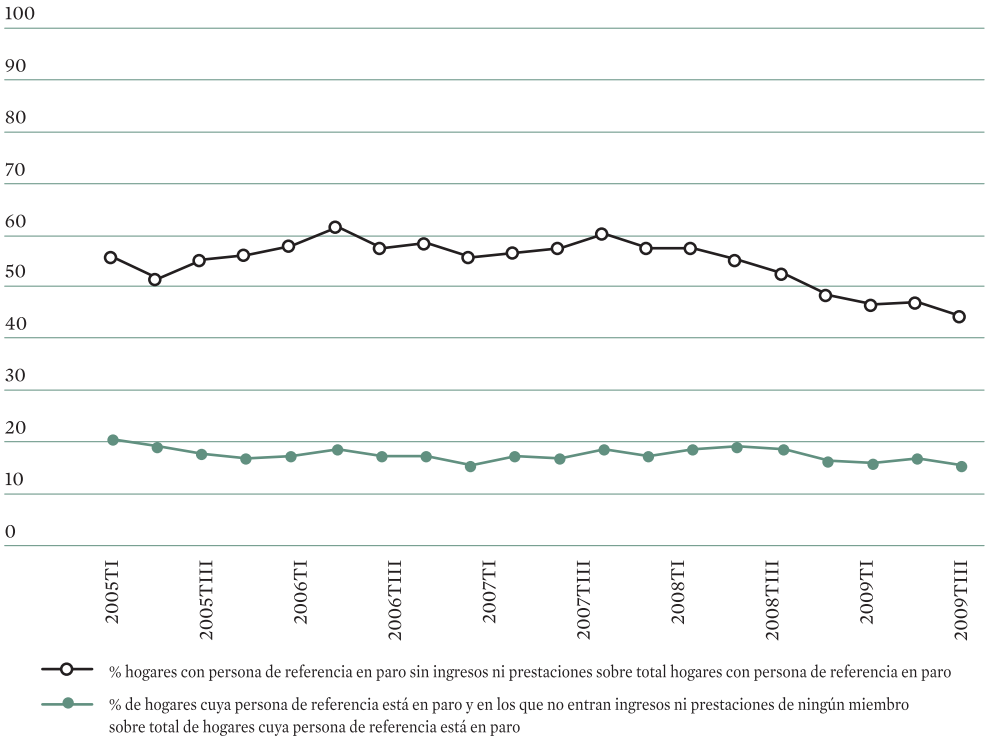
El supuesto más negativo, en el que ni la persona de referencia ni ningún otro miembro del hogar perciben ingresos ni prestaciones, afectó en el IV trimestre a 251,7 miles de hogares, lo que supuso un incremento del 18 por 100 respecto al año anterior. Dentro del total de hogares cuya persona de referencia estaba en paro, representaron el 15,4 por 100, un 17 por 100 menos que el año anterior (gráfico III-46).

Aumento del gasto en prestaciones por desempleo

En 2009, el gasto presupuestado en prestaciones por desempleo ascendió a 32.426,28 millones de euros, lo que comparado con el gasto de 2008 de 20.068,6 millones de euros supone un incremento cercano a un 62 por 100. Debido al intenso crecimiento del desempleo durante 2009 y a las medidas puestas en marcha tanto para intentar amortiguar los efectos de la crisis en el empleo como para garantizar la protección de los desempleados, el presupuesto inicial del gasto del SPEE tuvo que ampliarse con respecto a la dotación inicial[170].

170. Cabe señalar que el Avance de Liquidación de prestaciones por desempleo señala un gasto total real de 32.860,84 millones de euros, lo que supone que 434,56 millones de euros son considerados como insuficiencia del gasto.

GRÁFICO III-46. PESO DE LOS HOGARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO Y SIN INGRESOS NI PRESTACIONES Y DE AQUELLOS EN QUE NINGÚN MIEMBRO PERCIBE INGRESOS Y PRESTACIONES
(Porcentaje sobre el total de hogares con persona de referencia en paro)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Del presupuesto total más de la mitad correspondió a prestaciones por desempleo contributivas. El gasto medio mensual por beneficiario, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social y excluyendo el subsidio agrario de Andalucía y Extremadura, se situó en 940,9 euros, lo que supone un 9 por 100 menos que el mismo mes del año anterior, descenso que es debido al acusado incremento en el número de beneficiarios del subsidio del nivel asistencial, cuya cuantía es inferior a la de la prestación media de los beneficiarios del nivel contributivo.[171]

El rápido incremento de los perceptores del nivel asistencial, unido a la situación actual del mercado de trabajo, implica que un número considerable de beneficiarios que agoten las prestaciones y no encuentren salida en el mercado laboral, entrarán en el ámbito de actuación de las políticas de inclusión social, lo que exigirá un mayor esfuerzo

171. Véase el capítulo II.1.3.3 de esta Memoria en donde se trata con más profundidad el gasto en políticas de empleo.

de coordinación entre los diferentes instrumentos de protección social dirigidos a paliar situaciones de carencia de rentas, tanto estatales como autonómicos, y una mejor conexión con las políticas activas de empleo.

8. Inclusión social e igualdad de oportunidades

El fuerte crecimiento económico experimentado por Europa hasta 2007 tuvo efectos positivos en términos de empleo, habiéndose logrado crear hasta 18 millones de nuevos empleos antes de la crisis. Ahora bien, ese crecimiento no se tradujo en menores niveles de desigualdad y pobreza que, aunque con marcadas diferencias entre países, siguieron constituyendo problemas graves en la Unión Europea. Concretamente en 2007, inmediatamente antes de que la coyuntura económica diera muestras claras de deterioro, 85 millones de europeos (17 por 100 de la población de la Unión Europea) se encontraban aún por debajo del umbral de pobreza relativa. Tampoco se apreciaron en España mejoras en el terreno de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social durante los años de crecimiento económico, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social (cuadro III-48).

La crisis económica aumenta la preocupación por la pobreza y la exclusión social

El actual contexto económico ha aumentado la preocupación sobre el riesgo de pobreza y exclusión social. El elevado porcentaje de población que vive en esta situación puede verse aumentado como consecuencia del incremento del desempleo, especialmente fuerte en algunos países. En este contexto, por tanto, parece más inalcanzable que nunca lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, objetivo que se había marcado la Unión Europea a más tardar para el año 2010.

Esta situación, coincidiendo con el fin de la Estrategia de Lisboa y la puesta en marcha de una nueva estrategia para los próximos diez años, ha generado la demanda por parte de algunas organizaciones sociales europeas de un refortalecimiento de la Europa social. Dichas organizaciones consideran que la Estrategia de Lisboa, a pesar de haber logrado avances importantes en el empleo y en la armonización de las políticas sociales y de inclusión mediante el Método Abierto de Coordinación, no otorgó un papel preponderante a los aspectos sociales, relegándolos a un segundo plano, en especial desde su relanzamiento en 2005, lo que ha dificultado el cumplimiento del objetivo establecido para el año 2010 de lograr "un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza".

A pesar de no haber logrado dicho objetivo, y del riesgo de aumento de la exclusión social y la pobreza como consecuencia de la crisis, la propuesta inicial de la nueva Estrategia Europea 2020 omitió un objetivo específico sobre cohesión social e igualdad social. Este hecho generó cierta alarma social, manifestada a través de las organizaciones sociales y la sociedad civil en el periodo de consultas, lo que finalmente motivó la rectificación de la Comisión. Así, en el segundo borrador de la Estrategia

CUADRO III-48. INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL DE LA UE

	Distribución desigual de la riqueza (a)			Tasa de riesgo de pobreza (b)				Privación material (c)	
				Antes de transferencias sociales		Después de transferencias sociales			
Países UE	**2000**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**
Alemania	3,5	5,0	4,8	26,0	24,0	15,0	15,0	34,0	41,0
Austria	3,4	3,8	3,7	25,0	24,0	12,0	12,0	32,0	41,0
Bélgica	4,3	3,9	4,1	27,0	27,0	15,0	15,0	42,0	39,0
Bulgaria	3,7	3,7	6,5	17,0	27,0	22,0	21,0	94,0	93,0
Chipre	:	4,5	4,1	22,0	22,0	16,0	16,0	64,0	47,0
Dinamarca	:	3,7	3,6	28,0	28,0	12,0	12,0	20,0	9,0
Eslovaquia	:	3,5	3,4	20,0	18,0	11,0	11,0	67,0	59,0
Eslovenia	3,2	3,3	3,4	24,0	23,0	12,0	12,0	41,0	43,0
España	5,4	5,3	5,4	24,0	24,0	20,0	19,6	21,0	18,0
Estonia	6,3	5,5	5,0	25,0	25,0	19,0	19,0	41,0	34,0
UE-25	4,5	4,8	5,0	26,0	25,0	17,0	17,0	37,0	37,0
Finlandia	3,3	3,7	3,8	29,0	28,0	13,0	14,0	32,0	28,0
Francia	4,2	3,8	4,2	29,0	23,0	13,0	13,0	35,0	37,0
Grecia	5,8	6,0	5,9	25,0	23,0	20,0	20,0	50,0	47,0
Hungría	3,3	3,7	3,6	23,0	30,0	12,0	12,0	71,0	67,0
Irlanda	4,7	4,8	4,5	30,0	34,0	18,0	16,0	30,0	29,0
Italia	4,8	5,5	5,1	24,0	23,0	20,0	19,0	36,0	38,0
Letonia	5,5	6,3	7,3	27,0	30,0	21,0	26,0	76,0	66,0
Lituania	5,0	5,9	5,9	24,0	27,0	19,0	20,0	61,0	53,0
Luxemburgo	3,7	4,0	4,1	28,0	24,0	14,0	13,0	17,0	17,0
Malta	4,6	3,8	4,0	27,0	23,0	14,0	15,0	29,0	26,0
Países Bajos	4,1	4,0	4,0	24,0	20,0	10,0	11,0	19,0	21,0
Polonia	4,7	5,3	5,1	22,0	25,0	17,0	17,0	67,0	59,0
Portugal	6,4	6,5	6,1	21,0	25,0	18,0	18,0	50,0	46,0
Reino Unido	5,2	5,5	5,6	29,0	29,0	19,0	19,0	26,0	25,0
Rep. Checa	:	3,5	3,4	25,0	20,0	10,0	9,0	55,0	50,0
Rumania	4,5	5,3	7,0	30,0	31,0	25,0	23,0	85,0	78,0
Suecia	:	3,4	3,5	28,0	29,0	11,0	12,0	20,0	14,0

(a) Distribución de la riqueza: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre.
(b) Pobreza porcentaje de personas que está por debajo del umbral de pobreza. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.
(c): Privación material: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 3 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
(:): información no disponible.
Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008.*

Europea 2020 se incluyó como prioridad el crecimiento integrador, consistente en lograr una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Para ello, se estableció como objetivo específico la reducción de la población que vive bajo el umbral de pobreza en un 25 por 100 (en 20 millones de personas).

RECUADRO III-10. TAREAS PROPUESTAS POR LA "PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA"

Tareas de la Comisión

- Transformar el método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación, evaluación entre homólogos e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas en pro de reducir la exclusión social, y tomar medidas concretas, también mediante un apoyo específico de los fondos estructurales.
- Concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para los más vulnerables, en particular facilitando una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más desasistidas, luchar contra la discriminación y desarrollar una nueva agenda para la integración de los inmigrantes.
- Evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y estudiar los medios de garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios.

Tareas de los Estados miembros

- Promover la responsabilidad colectiva e individual en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos.
- Desplegar completamente sus sistemas de seguridad social y de pensiones.

Fuente: Comisión Europea, *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, 3 de marzo de 2010.

En aras de cumplir dicho objetivo se propuso, como iniciativa emblemática, la creación de una "Plataforma europea contra la pobreza" cuyo objetivo sería tratar de aumentar la conciencia y el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, para lo cual establece las tareas a desarrollar por la Comisión y los Estados miembros (recuadro III-10).

La introducción de este objetivo fue bien recibido por muchas de las organizaciones sociales, si bien, siguieron planteando la necesidad de potenciar otro tipo de aspectos tales como la mejora de la calidad del empleo, de los trabajadores pobres y los empleos precarios, la reducción de la pobreza infantil y la integración de la población inmigrante, así como la perspectiva de género que apenas ha sido incorporada a la Estrategia Europea 2020.

2010, declarado como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, debería constituir un aliciente añadido para que se realicen esfuerzos importantes dirigidos a prevención y reducción de la pobreza y exclusión social y más concretamente, para

avanzar en los objetivos marcados para ese año en esa dirección, a saber: el derecho a una vida digna, la participación de todos en la sociedad y una mayor cohesión social. La presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de ese año se ha marcado una serie de objetivos al respecto, entre los que cabe destacar un compromiso renovado para la eliminación de la pobreza iniciativa para finales de 2010 (el 17 de octubre, día Internacional contra la pobreza).

Los últimos datos agregados relativos a pobreza y desigualdad, referidos a 2008, no arrojan aún luz suficiente sobre las consecuencias sociales más extremas de la actual situación económica. Los indicadores de cohesión social apenas varían respecto al año anterior: las tasas de pobreza relativa siguen afectando al 17 por 100 de la población, la desigualdad en la distribución de la renta es de 5, apenas dos décimas por encima del año anterior, y el porcentaje de población con problemas de privación material se mantiene en el 37 por 100 (cuadro III-48).

No se percibe aún impacto de la crisis en los indicadores de pobreza y cohesión social...

Tampoco se observan cambios destacados desagregando por países, salvo algunas excepciones. Letonia destaca por haber aumentado considerablemente tanto su tasa de riesgo de pobreza como la desigualdad en la distribución de la renta. Bulgaria y Rumanía, por su parte, han experimentado incrementos importantes también en términos de desigualdad, habiendo pasado a registrar, junto a Letonia, los mayores niveles de la Unión Europea. La privación material es el indicador que registra algo más de variación, aunque de distinto tipo, aumentando en algunos países (Austria, Alemania y en menor medida en Países Bajos, Francia, Italia y Eslovenia), pero disminuyendo en otros muchos.

España tampoco registra cambios notables. La tasa de pobreza se mantiene en el 20 por 100, afectando a las personas con ingresos inferiores a 7.753 euros anuales (incluyendo las transferencias sociales). Sigue pues, a la cabeza de la Unión Europea, tan sólo superada por Letonia (26 por 100), Rumanía (23 por 100) y Bulgaria (21 por 100), y a mucha distancia de la República Checa (9 por 100), Países Bajos y Eslovaquia (11 por 100). La renta de la población con mayores ingresos sigue siendo 5,4 veces superior a la de la población con ingresos más bajos. A este respecto, España registra niveles similares a Reino Unido (5,6), ligeramente por encima de la media comunitaria (5,0), pero a cierta distancia de países como Francia (4,2), Irlanda (4,5), o los países escandinavos (en torno a 3,5).

El porcentaje de población española con problemas de privación material sí ha experimentado cambios, pero en sentido contrario al esperado. Así, el porcentaje de población afectada por problemas de privación descendió del 21 a 18 por 100 entre 2007 y 2008. Desagregando por edades, se observa que este descenso, a pesar del empeoramiento de la situación económica del país, se ha debido fundamentalmente a la disminución del porcentaje de población mayor de 65 años en situación de privación material (del 19 al 12 por 100 entre 2007 y 2008, manteniéndose prácticamente

constantes, para el resto de los grupos de edad), como consecuencia, muy probablemente, de la reducción de los niveles de pobreza de este grupo poblacional, como se verá más adelante.

Que los costes sociales de la crisis no se hayan materializado aún en su totalidad se debe, muy probablemente, a que los efectos de la misma no se habían manifestado intensamente aún en el momento de la recogida de los datos a través de los cuales se elaboran los indicadores de pobreza y exclusión de la Encuesta de Condiciones de Vida (que se produjo en el primer semestre de 2008), pero también al papel que han podido ejercer los estabilizadores automáticos en la contención de sus efectos más perniciosos en términos de pobreza y exclusión.

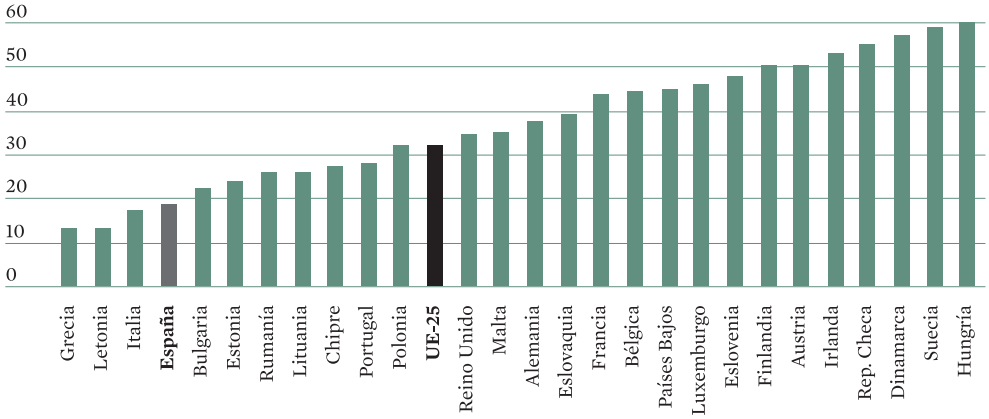
Asimismo, ha de tenerse en cuenta el efecto que hayan podido tener las políticas emprendidas tanto en el ámbito europeo, como en la de los Estados miembros para tratar de paliar los efectos sociales de la crisis. Dichas políticas, tal y como se pone de manifiesto en el capítulo II de la presente edición de la Memoria, han tenido como eje principal la creación de empleo para cuya realización la Unión Europea ha facilitado el recurso a los principales instrumentos financieros comunitarios, como el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). También se han emprendido medidas dirigidas a los grupos más vulnerables, es decir, de los colectivos con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo en especial los jóvenes, las familias con personas dependientes a cargo, así como a las mujeres. En este sentido, la Cumbre de empleo de mayo aprobó, además, un paquete de medidas concretas, entre las que figuraba la promoción, en colaboración con los agentes sociales, de mercados laborales inclusivos. En el ámbito de la protección social también se han puesto en marcha mecanismos de fortalecimiento de los ingresos mínimos y de las prestaciones por desempleo.

Las consecuencias sociales de la crisis van a depender en buena medida de la rapidez de la recuperación. No cabe duda que un periodo prolongado de crecimiento lento dificultará la creación de empleo lo que, en última instancia, implicará periodos de desempleo de larga duración, aumentando el riesgo de caer en situación de pobreza especialmente de los jóvenes, los inmigrantes y la población con baja cualificación. La capacidad de recuperación va a ser muy diferente entre los Estados miembros, siendo especialmente difícil entre los que han experimentado incrementos de desempleo más notables, como Letonia, Estonia, Lituania, España y, en menor medida, Irlanda (gráfico III-47).

... si bien el riesgo de aumento de la pobreza es alto, especialmente en algunos países, como España

Los efectos de la crisis en el riesgo de pobreza y exclusión van a estar también determinados en buena medida por la capacidad protectora de las transferencias sociales. A este respecto, hay Estados miembros que parten de niveles de protección social elevados, como son Finlandia, Austria, Irlanda, República Checa, Dinamarca, Suecia, Hungría, cuyas transferencias sociales consiguen reducir el riesgo de pobreza entre

GRÁFICO III-47. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA *

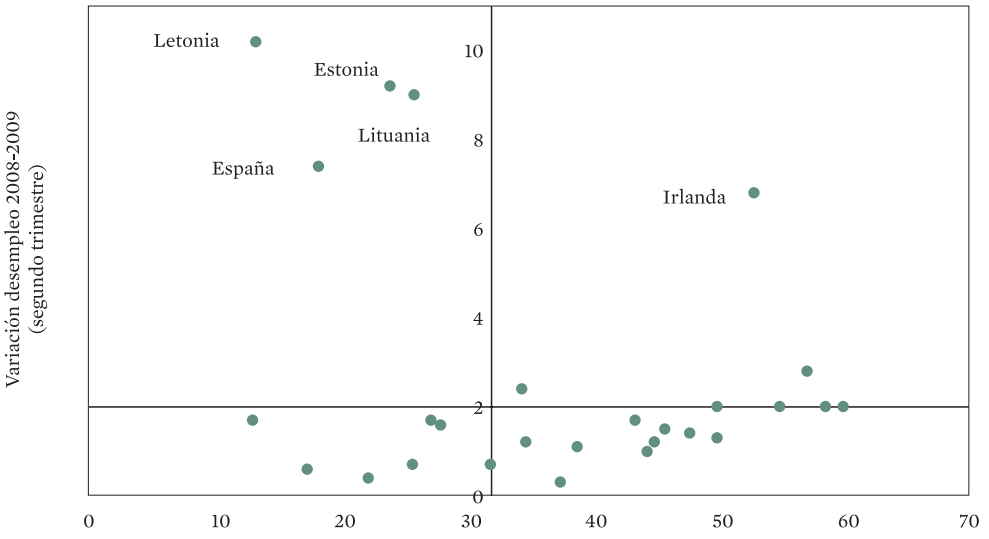


* Porcentaje en que las transferencias sociales reducen el riesgo de pobreza.
Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008*, Labour Force Survey.

un 50 y 60 por 100. Otros como Grecia, Letonia, Italia, y España, en cambio, reducen el riesgo en menos de un 20 por 100.

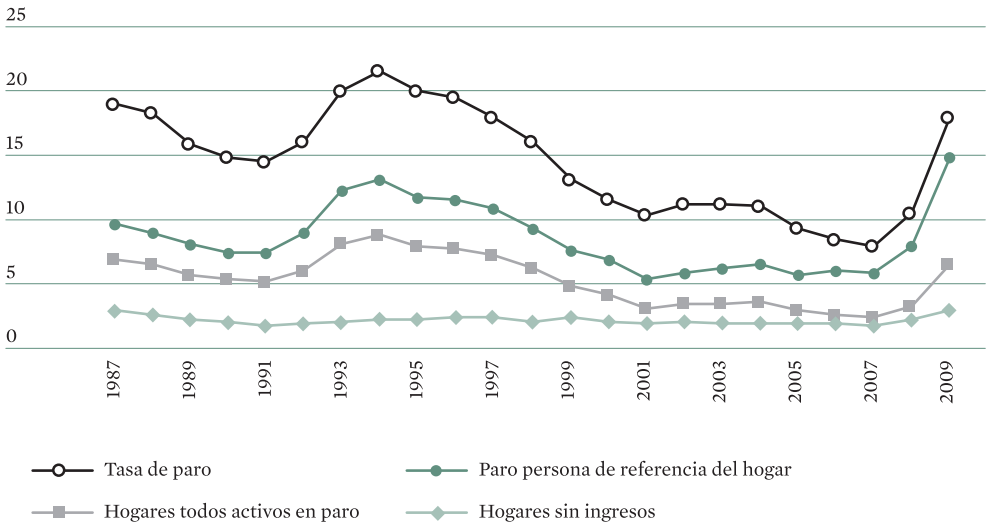
Los países con mayores riesgos de aumentar sus niveles de pobreza son los que han experimentado mayores incrementos de desempleo y, además, cuentan con transferencias sociales poco eficientes a la hora de reducir el riesgo de pobreza (cuadrante superior izquierdo del gráfico III-48). Tal es el caso de España, junto a Lituania, Estonia y Letonia.

GRÁFICO III-48. RIESGO DE AUMENTO DE LA POBREZA



Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008*: Labour Force Survey.

GRÁFICO III-49. TASAS DE PARO EN HOGARES
(Segundos trimestres)

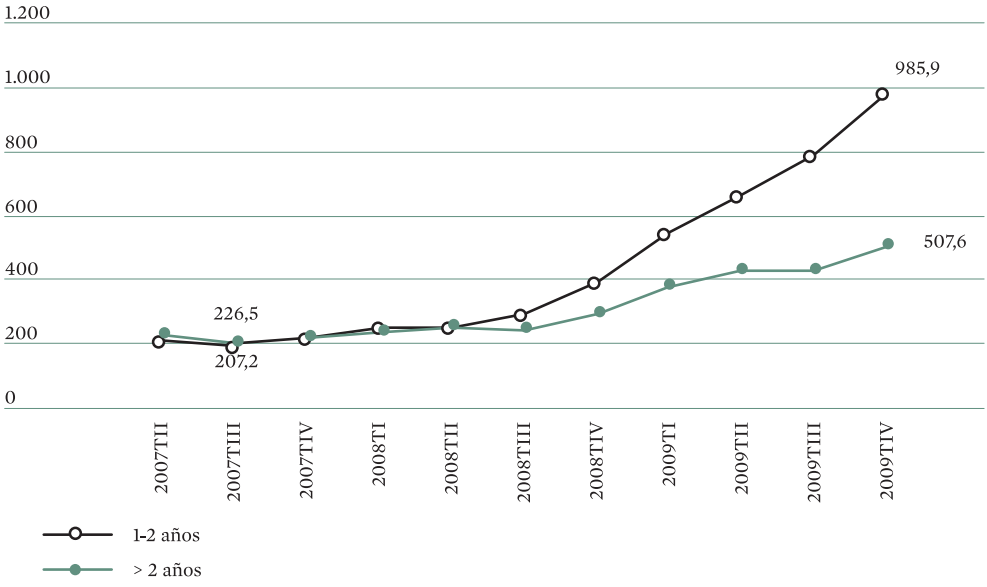


Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

La situación de España es pues preocupante, más aún teniendo en cuenta que una de las singularidades de la dinámica de la pobreza en España es la estrecha relación existente entre las transiciones de entrada y salida de la pobreza y los cambios laborales de los miembros del hogar. A esto hay que añadir como dato agravante, la composición del paro de los hogares (gráfico III-49). Así, en el segundo trimestre de 2009 la tasa de paro de las personas de referencia del hogar alcanzó el nivel más alto de las últimas décadas, incluso superior a la que se alcanzó en la crisis económica de los años noventa, llegando a afectar a finales de ese año a 1.631.700 hogares (un 42 por 100 más con respecto al año anterior). La tasa de hogares en los que todos los activos estaban en paro también aumentó de manera importante pasando del 3,3 por 100 en 2008 a casi el 7 por 100 en 2009, lo que en términos absolutos se traduce en un millón de hogares, cifra que, según la EPA, ha ascendido a 1.298.500 en el primer trimestre de 2010.

Otro dato preocupante relativo a España es el importante incremento de la población desempleada de larga duración, que prácticamente se ha duplicado desde mediados de 2007 hasta afectar a algo más de medio millón de personas (gráfico III-50). Este dato, elevado ya de por sí respecto a la media de la Unión Europea (4,3 por 100 frente al 3 por 100 en la Unión Europea) muy probablemente aumentará de forma importante dado el elevado ritmo de aumento de la población desempleada y el reducido nivel de creación de empleo.

GRÁFICO III-50. POBLACIÓN DESEMPLEADA POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO
(En miles)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Mayor riesgo de pobreza entre la población desempleada, los jóvenes y los varones

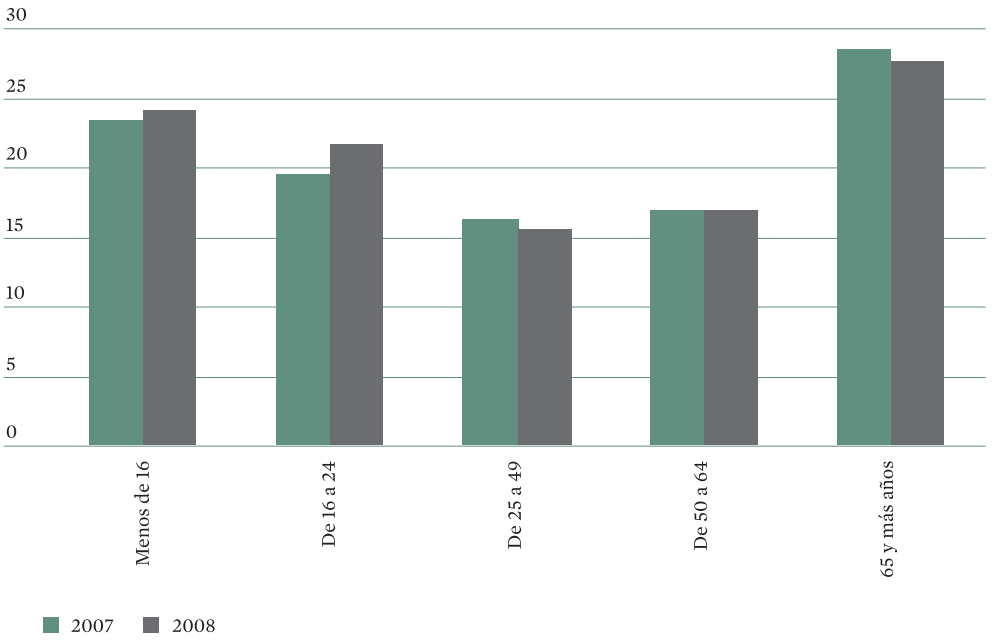
Ello augura un incremento del riesgo de pobreza que, en cierto modo, ya se está materializando entre la población más afectada por la crisis en términos de empleo: los parados y dentro de este colectivo, los jóvenes varones. Así, tal y como se observa en el gráfico III-51, la tasa de pobreza relativa de la población en paro ha aumentado debido fundamentalmente al incremento que se ha producido entre los varones desempleados, dado que la tasa de pobreza entre las mujeres desempleadas apenas ha variado.

GRÁFICO III-51. TASA DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA POR SITUACIONES PROFESIONALES MÁS FRECUENTES, 2005-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

GRÁFICO III-52. TASA DE RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD



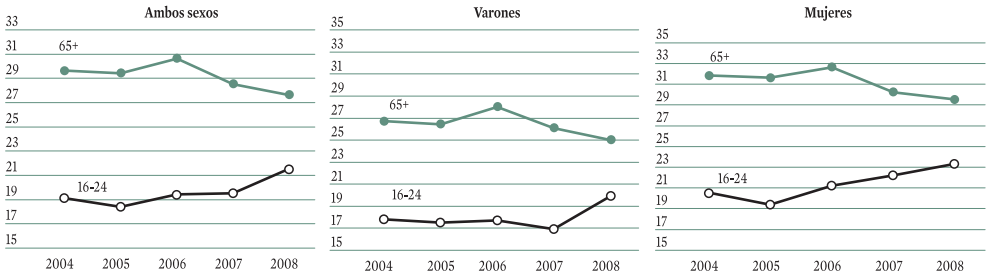
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2007 y 2008.

La tasa de riesgo de pobreza de jóvenes entre 16 y 25 años fue, de entre todos los grupos de edad, la que más se incrementó, pasando del 19,5 por 100 en 2007 al 21,5 por 100 en 2008 (gráfico III-52). Desagregando por sexo, se observa que dicho incremento ha respondido, en buena parte, al experimentado por los varones (del 17 al 20 por 100) y, en menor medida, al de las mujeres (del 22 al 23 por 100) a pesar de que vienen registrando un aumento progresivo desde 2005 (gráfico III-53).

La pobreza, por tanto, sigue afectando en mayor medida a la población mayor de 65 años, y dentro de esta, a las mujeres. Sin embargo la evolución en los últimos años, y en especial a raíz de la crisis, comienza a manifestar claros signos de cambio de tendencia debido a la confluencia de dos factores: progresivo aumento de la pobreza juvenil frente al descenso de la pobreza de la población de mayor edad (gráfico III-53).

El paulatino incremento de la población joven en riesgo de pobreza constituye un dato muy preocupante si se tiene en cuenta que en muchos casos este colectivo, debido a la mayor frecuencia con la que están subempleados, no reúne los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y altos índices de fracaso escolar con lo que en muchos casos, especialmente entre los varones, la pérdida de empleo se traduce en abandono del mercado laboral

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA POR SEXO Y EDAD, 2004-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2004-2008.

con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo[172]. Por otro lado, se ha de tener presente que en la actual coyuntura la confianza en el respaldo familiar ya no es suficiente dado que, como se ha visto anteriormente, el paro está afectando de manera importante a los sustentadores principales de las familias, es decir, a los progenitores. Este colectivo, por tanto, debería constituir un objetivo prioritario en la agenda política por cuanto está aumentando su riesgo de pobreza y exclusión en ningún modo transitoria, teniendo en cuenta las perspectivas poco claras de crecimiento económico, especialmente de los sectores productivos que más empleo de los jóvenes había creado en los últimos años (como la construcción), así como las demandas futuras de empleo de alta cualificación.

La población inmigrante ha sido otro de los colectivos más afectados por la crisis (sus tasas de empleo han descendido un 7,4 por 100 entre 2008 y 2009). Esto unido a sus bajos salarios y las cargas familiares, tanto en España como en los países de origen, elevaba considerablemente su riesgo de pobreza y exclusión social. Dentro de este colectivo, los extranjeros no europeos son los que han estado más expuestos al riesgo de pobreza. Concretamente, cuatro de cada diez hogares extranjeros no europeos en España se encontraba en riesgo de pobreza relativa (39,7 por 100), casi el doble que de los españoles (19,1 por 100). Especialmente alarmante es su tasa de riesgo de pobreza extrema (22,8 por 100), muy por encima de la población autóctona (6,8 por 100).

El riesgo de aumento de la pobreza de la población extranjera

Es muy probable que esta situación se haya visto agravada durante 2009, más aun teniendo en cuenta que en 2008, según la Encuesta de Condiciones de Vida, el 49 por

172. Cerca de 128.000 jóvenes varones entre 16 y 24 años (el 6,5 por 100 de los mismos) estaban fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo en el cuarto trimestre de 2009 (frente 113.000 en el mismo trimestre de 2007). Se observa, sin embargo, un mayor reenganche educativo de las mujeres de este grupo de edad. Para más detalle véase el capítulo 1.2.1 de esta Memoria.

CUADRO III-49. TASAS DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA POR NACIONALIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL *

	% peso	% peso sobre población		Tasa de pobreza	
Nacionalidad	demográfico	Pobreza relativa	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza extrema
España	93,5	89,5	89,5	19,1	6,8
UE-24	1,1	1,0	1,0	24,9	11,4
Europa	0,8	0,4	0,4	13,4	5,2
Resto mundo	4,5	5,9	9,2	39,7	22,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**19,7**	**7,3**

* Datos elaborados a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2006.
Fuente: Fundación Foessa, *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, 2008.*

100 de los hogares en los que la persona de referencia era extranjera no europea, y el 33 por 100 de los europeos, declaraba haber experimentado un descenso notable de sus ingresos en el último año (frente al 23,5 de los nacionales). Puede, no obstante, que esta situación hasta ahora haya sido mitigada en parte por el hecho de que la mayoría de la población extranjera, como consecuencia de su estrecha vinculación con el mercado laboral, haya tenido derecho a la prestación por desempleo.

Ahora bien, como se ha comentado en el apartado dedicado a la prestación por desempleo, muchos de los trabajadores extranjeros (213.850, un 244 por 100 más que en 2008), han agotado la prestación contributiva y han pasado a la asistencial, de menor cuantía y menor duración. Por otro lado, además, hay que tener en cuenta que, a pesar de las mayores facilidades aprobadas para las renovaciones de las autorizaciones de trabajo[173], se ha registrado un notable descenso de las mismas (especialmente las segundas renovaciones por cuenta ajena que pasaron de 438.000 en 2008 a 92.000 en 2009), lo que podría implicar, en última instancia, un posible incremento de la irregularidad sobrevenida entre trabajadores extracomunitarios por la falta de trabajo. Al mismo tiempo, continúan aumentando las autorizaciones por arraigo social y/o laboral (cerca de 80.000 en 2009, casi 15.000 más que el año anterior), la única vía de carácter individual y excepcional para acceder a la autorización temporal de residencia que, normalmente, requiere de un vínculo laboral.

Hasta el momento, la falta de datos no permite conocer cómo está reaccionando este colectivo ante la crisis. Se sabe que el ritmo de entrada de población extranjera se ha reducido (la población empadronada aumentó 7,7 puntos porcentuales durante

173. Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, añadió dos nuevos criterios para la autorización de la renovación de los permisos de residencia y trabajo (para lo cual añadió dos nuevos apartados, 5 bis y 5 ter, al artículo 54): 1: cuando, a su expiración, el trabajador acredite que se ha encontrado trabajando y en alta en Seguridad Social durante un mínimo de nueve meses en un periodo de doce, o de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro, siempre que su última relación laboral se hubiese interrumpido por causas ajenas a su voluntad, y haya buscado activamente empleo; y 2: cuando el cónyuge cumpliera con los requisitos económicos para reagrupar al trabajador.

2008 y un 1,1 durante 2009, los incrementos más bajos registrados en los últimos años)[174] y, aunque se carece de datos, cabe pensar que parte de ellos pueda haber decidido retornar a sus países de origen ante el empeoramiento de sus expectativas de mejora de las condiciones de vida en España. Aun así, este colectivo va a seguir siendo muy importante, no en vano, existe un alto arraigo de buena parte de la población extranjera, especialmente de la que lleva más años residiendo en el país. De hecho, las reagrupaciones familiares, aunque han descendido en 2009 (33 por 100 menos respecto a 2008), constituyen la principal vía de entrada regular desde el exterior, como suele ocurrir en la mayoría de los países con una trayectoria madura de inmigración. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que 1.112.064 extranjeros poseían la tarjeta de residencia permanente a finales de 2009.

La población extranjera, por tanto, debería convertirse también en uno de los colectivos a los que las políticas de protección e integración social deberían prestar especial atención. No cabe duda que, en una coyuntura económica como la de 2009 el empleo es el mejor mecanismo de integración social de los inmigrantes. A pesar de ello, no deben dejarse de lado las acciones en materia de integración. A este respecto, y como ya se refirió en la Memoria del pasado año, se sigue sin tener información oficial sobre el grado de desarrollo de las medidas contempladas en el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI), así como sobre el estado de ejecución del presupuesto asignado al mismo.

Los datos relativos a la actitud de la sociedad española hacia la inmigración refuerzan la necesidad de potenciar las políticas de integración de la población inmigrante en la actual coyuntura, en aras de evitar riesgos de fractura social. Así, parece estar aumentando la percepción de *exceso* de inmigración, vinculándola cada vez más con delincuencia, pobreza y desigualdad, pero también con deterioro laboral de la población autóctona (al considerar, cada vez más, que bajan los salarios y quitan puestos de trabajo)[175].

Las mujeres, como es sabido, tienen mayor riesgo de caer en situaciones de pobreza que los hombres, especialmente en las situaciones en las que suelen encontrarse más desprotegidas, como los hogares monoparentales compuestos por mujeres solas con hijos a cargo o mujeres viudas sin derecho a prestación contributiva. Su situación en 2008, sin embargo, no ha variado respecto a años anteriores a excepción de los grupos de edad más joven, como ya se ha visto, y de manera importante en los hogares compuestos por mujeres solas con hijos a cargo (seis puntos porcentuales respecto a 2007), llegando a afectar al 38,2 por 100 de los mismos en 2008.

Aumento de la pobreza de los hogares monoparentales y de las familias numerosas

174. Según el Padrón municipal a 1 de enero de 2009 y el avance del Padrón municipal a 1 enero de 2010 (estos últimos son provisionales).

175. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia, *Evolución del racismo y la xenofobia en España, 2009*.

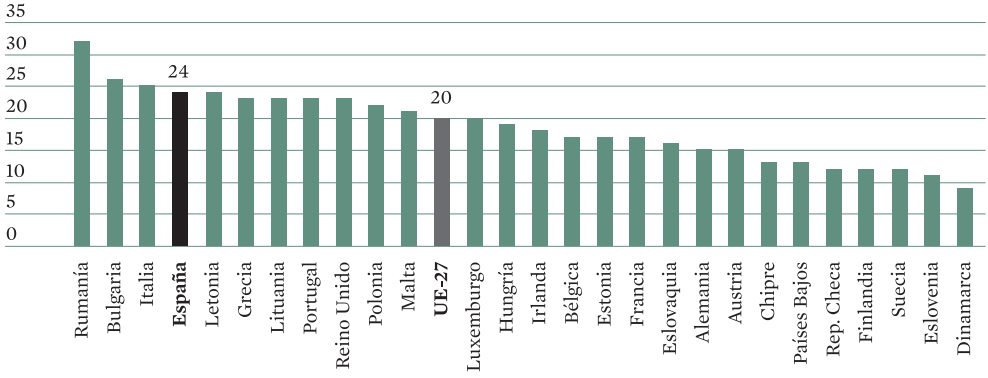
También ha aumentado la pobreza entre los hogares compuestos por dos adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo (en más de ocho puntos porcentuales respecto a 2007), hasta afectar al 44,4 por 100 de este tipo de hogares.

Repunte de la pobreza infantil

La pobreza entre la población infantil, tras cuatro años de progresivo descenso, ha aumentado, afectando al 24 por 100 de menores de 16 años, cuatro puntos por encima de la tasa total de pobreza relativa. En términos absolutos, y de acuerdo con las estimaciones de población actual del INE, se traduce en algo más de 1.726.000 niños en situación de pobreza, unos 75.000 más que en 2007. Este dato está directamente relacionado con lo anteriormente apuntado respecto al aumento de pobreza en los hogares monoparentales con hijos a cargo, así como en las familias numerosas.

Esta situación es muy probable que empeore en los próximos años teniendo en cuenta que el principal determinante de la pobreza infantil es la situación laboral de los padres. Se trata de uno de los datos más preocupantes relativos a la pobreza y la exclusión no sólo desde un punto de vista cuantitativo (solo superados en porcentaje de pobreza por la población de edad más avanzada) sino también y, especialmente, cualitativo, dados los importantes costes sociales que implica estar en esta situación en edades tempranas. España, por tanto, debería realizar un esfuerzo especial por atenuar la pobreza infantil, teniendo en cuenta, además, que es el cuarto país de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza de la población menor de 16 años, únicamente superado por Rumanía, Bulgaria e Italia. Se encuentra además a mucha distancia aún de la media europea, y en especial de los países nórdicos, cuyas tasas se sitúan en torno al 10 por 100, es decir, 14 puntos porcentuales por debajo de la tasa española (gráfico III-54).

GRÁFICO III-54. TASA DE POBREZA INFANTIL EN EUROPA, 2008

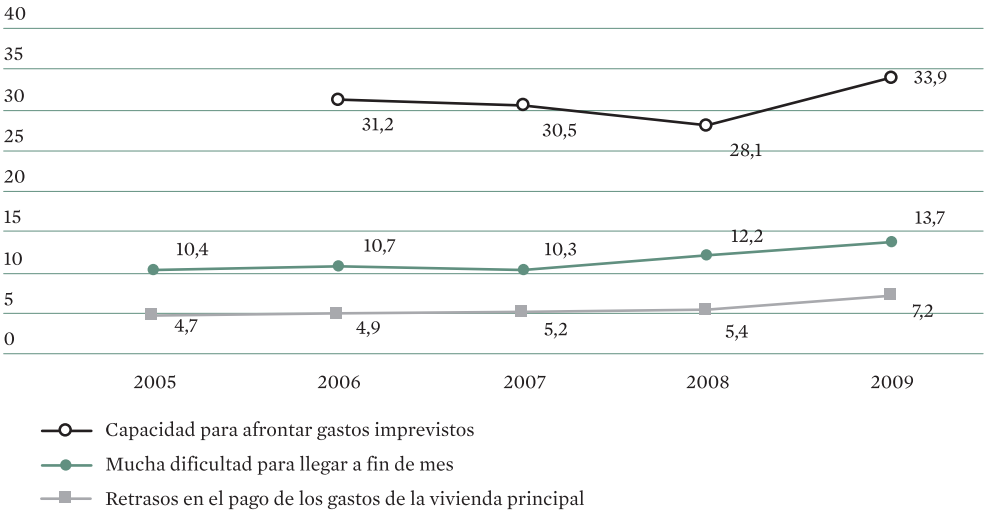


Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*, 2008.

Primeros indicios de efectos en la privación material

Aun tratándose de datos provisionales, comienzan a registrarse aumentos del porcentaje de hogares que manifiesta problemas relacionados con alguno de los indicadores de privación: el 44 por 100 (seis puntos porcentuales más que en 2008) manifestaba no poder hacer frente a gastos imprevistos; el 13,7 por 100 que tenía muchas dificultades para llegar a fin de mes con sus ingresos (un punto y medio porcentual más que en el año anterior) y, aunque aún en un porcentaje reducido (7,2 por 100), comienzan a percibirse mayores dificultades financieras de las economías familiares, en especial en relación con los gastos asociados a la vivienda principal (gráfico III-55).

GRÁFICO III-55. INDICADORES DE PRIVACIÓN MATERIAL



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

Atención a las personas que han agotado el sistema de protección social

Las situaciones más graves, sin embargo, son las que atañen a las personas que han agotado el circuito del sistema de protección por desempleo y que no perciben ningún otro tipo de ingreso, como ya se ha mencionado en el apartado sobre protección por desempleo. Esta situación afectaba en España a 251 mil hogares en 2009 (18 por 100 más respecto al año anterior) (gráfico III-49).

La atención de estas situaciones corre a cargo de los Servicios Sociales de las comunidades autónomas, dentro de cuyo marco de actuación se ofrecen las Rentas Mínimas de Inserción (RMI). En 2009, coincidiendo con el empeoramiento de la situación económica, se produjo un destacable repunte respecto al año anterior (cuadro III-50). Tan es así que, sólo los seis primeros meses del año, se había superado el número de beneficiarios (115.803 en calidad de titulares) de todo el año anterior (114.257).

Dado que, salvo en el caso del País Vasco, las RMI no tienen carácter de derecho subjetivo, su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias en cada año, por lo que el incremento de beneficiarios en sí no es un reflejo fiel del aumento de situaciones de necesidad, que probablemente sea mayor pero cuya cuantificación requeriría conocer el número de solicitantes.

Las RMI constituyen, pues, un instrumento de lucha contra la exclusión social que, como es lógico, recobra interés en el actual contexto de crisis, si bien son susceptibles de mejora. No en vano, desde distintos ámbitos se ha llamado la atención recientemente sobre la heterogeneidad de la configuración de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. A este respecto, el CES (en el Informe CES 3/2008, *sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010)* consideraba necesaria una homogeneización de los criterios mínimos para la concesión de las rentas mínimas de inserción, así como reforzar la orientación de los programas de garantía de recursos mínimos hacia la inserción laboral. También destacaba la necesidad de mejorar la coordinación en la gestión de la renta activa de inserción y la renta mínima de inserción, con el fin de alcanzar una auténtica complementariedad entre ambas, distinguiendo con mayor claridad los colectivos a los que cubre cada una. Un mayor intercambio de información entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales evitaría la desprotección en determinados supuestos y facilitaría la transición de unas situaciones a otras[176].

Otro instrumento autonómico a considerar son las ayudas de emergencia social. A tenor de los datos disponibles, se percibe un aumento considerable de los usuarios, así, y especialmente, del gasto, lo que denota el esfuerzo que están destinando las comunidades para tratar de abarcar el aumento de necesidades sociales (cuadro III-50).

Aumenta la presión sobre las entidades sociales

Los efectos sociales de la crisis también se están materializando en las demandas de ayudas solicitadas a las organizaciones del tercer sector. Si bien no existe información sistematizada al respecto, los datos aportados por el Observatorio de la Realidad de Cáritas Española pueden ser ilustrativos de lo que está aconteciendo en este ámbito. De acuerdo con los datos aportados por

176. Entre las iniciativas más recientes, cabe señalar la creación en abril de 2009 de la Subcomisión de Renta Básica en la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, en la que se pretende avanzar en aspectos no exentos de controversia en el seno de la misma, como el alcance universal o restringido que debería tener la renta básica, el coste de una ampliación de la protección por esta vía, su eventual interacción con la economía sumergida o la propia necesidad de una medida de este tipo para garantizar un mínimo de vida digna con independencia de la relación de las personas con el mercado de trabajo.

CUADRO III-50. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y AYUDAS ECONÓMICAS DE EMERGENCIA SOCIAL INSERCIÓN
(2008-primer semestre 2009)

	Rentas Mínimas de Inserción						Ayudas económicas de emergencia social					
	Beneficiarios			Gasto ejecutado			Usuarios total			Gasto total		
Comunidades autónomas	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento
Andalucía	18.392	15.316	–16,72	37.700.000	40.270.000	6,82	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Aragón	911	867	–4,83	2.189.485	1.602.278	–26,82	1.592	2.985	87,56	1.774.876	1.963.670	10,94
Asturias	6.575	6.873	4,53	18.755.781	14.335.377	–23,57	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Baleares	1.181	1.347	14,06	2.857.619	2.307.706	–19,24	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Canarias	1.840	1.908	3,70	3.285.540	11.815.480	259,62	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Cantabria	1.130	1.470	30,09	1.546.714	2.900.000	87,49	351	182	–48,15	56.500	104.000	84,07
Castilla-La Mancha	430	470	9,30	1.475.880	930.000	–36,99	2.684	1.832	–31,74	1.840.000	3.020.000	64,13
Castilla y León	2.235	2.789	24,79	11.855.521	6.550.000	–44,75	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Cataluña	13.703	18.126	32,28	71.755.431	48.235.432	–32,78	15.346	18.138	18,20	4.577.895	48.235.432	953,99
Ceuta*	–––	47	–––	–––	40.400	–––	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Extremadura	1.105	838	–24,16	1.148.000	1.260.000	9,76	3.820	2.808	–26,49	850.000	1.260.000	48,24
Galicia	5.793	4.527	–21,85	18.308.237	10.288.888	–43,80	2.172	1.259	–42,03	1.388.099	1.392.135	0,29
Madrid	10.445	10.127	–3,04	46.493.000	22.979.650	–50,57	8.773	4.433	–49,47	3.300.346	3.352.435	1,58
Melilla**	312	210	–32,69	673.211	282.641	–58,02	607	388	–36,08	161.798	247.250	52,81
Murcia	369	378	2,44	602.726	502.233	–16,67	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Navarra	3.144	4.116	30,92	7.352.449	13.177.025	79,22	696	4.777	586,35	571.802	13.177.025	2.204,47
País Vasco	39.715	44.465	11,96	186.560.000	122.100.000	–34,55	27.020	24.620	8,88	19.000.000	17.250.000	–9,21
La Rioja***	368	533	44,84	574.014	681.474	18,72	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
C. Valenciana (a)	6.609	1.396	–78,88	4.410.000	3.355.514	–23,91	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Total	**114.257**	**115.803**	**1,35**	**417.543.607**	**303.614.097**	**–27,29**	**63.060**	**61.422**	**–2,60**	**33.521.316**	**90.001.946**	**168,49**

* La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta no tenía esta prestación en el año 2008.
** La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.
*** La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).
(a) Los datos de 2008 y 2009 no son «comparables», ya que la Renta Garantizada de ciudadanía entró en vigor el 12 de agosto de 2008.
(b) Las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León y Murcia han dado datos sobre ayudas Económicas de Emergencia Social pero no tienen todos los datos que permiten hacer comparaciones estándares.
Fuente: MSPS, datos proporcionados por las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla a 31 de junio de 2009.

dicho Observatorio, el número de demandantes de ayuda había crecido de 400 mil a 600 mil entre 2007 y 2008. En el cuarto trimestre de 2009, el incremento acumulado de solicitudes de ayuda en los dieciocho meses anteriores había sido del 90 por 100.

Estos datos son indicativos de la presión que están experimentando estas entidades para hacer frente al aumento de las necesidades sociales No cabe duda que el tercer sector constituye una pieza clave en materia de inclusión social y que, en una coyuntura económica como la actual, su labor va a ser muy importante en la inserción laboral de las personas más alejadas del mercado de trabajo[177]. Sería conveniente, por tanto, tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en esta dirección. Asimismo, habría que tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas.

El aumento de demandas al tercer sector es indicativo, además, de la dificultad de las Administraciones locales y autonómicas para hacer frente al aumento de personas en situación de vulnerabilidad social, ya sea por falta de presupuesto, o por la dificultad de adaptarse a las nuevas circunstancias que están surgiendo a tenor del empeoramiento de la situación económica. Se deberían realizar, pues, esfuerzos también en estos ámbitos, dado que son, además, los que hacen frente de forma más directa a las necesidades sociales de la población.

España se encuentra en una situación complicada: ha de hacer frente a una crisis económica de enorme intensidad con unos niveles de riesgo de pobreza elevados. El reto más importante será, pues, conseguir relanzar un crecimiento económico y de empleo que sea compatible con mayor igualdad y cohesión social. Las políticas sociales, en coordinación con las políticas de empleo, desempeñan un papel fundamental en cualquier estrategia para hacer frente a esta situación.

El reto más inminente: desarrollo económico que redunde en mayor cohesión social

El IV Plan Nacional de Inclusión Social, si bien se elaboró ya tomando en cuenta la negativa evolución de la economía, ha requerido de nuevas medidas extraordinarias, enmarcadas en el Plan extraordinario de fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza 2010, aprobado por el Gobierno a comienzos de 2010. Las nuevas medidas se han centrado básicamente en dos ámbitos: 1. Atención directa al ciudadano en riesgo de exclusión a través de ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales (ONG); y 2. Desarrollo del Tercer Sector.

Ahora bien, la ayuda social, si bien indispensable, no deja de ser un paliativo complementario que ha formar parte de una estrategia integrada capaz de generar desarrollo social sostenible. Es decir, de crear empleo y oportunidades para todos de manera que asegure un potencial de crecimiento fuerte e integrador en el medio y largo plazo. Para lo cual, será fundamental la colaboración y esfuerzo conjunto de la sociedad civil, las organizaciones sociales y políticas y el Gobierno.

177. Como por ejemplo, a través del Programa operativo plurirregional lucha contra la discriminación 2007-2013.