



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.5.2013
SWD(2013) 359 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Evaluación del Programa Nacional de Reformas y del Programa de Estabilidad de
ESPAÑA para 2013**

que acompaña al documento

Recomendación de Recomendación del Consejo

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un
Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016**

{COM(2013) 359 final}

ÍNDICE

1.	Resumen.....	3
1.	Introducción	6
2.	Evolución económica y retos	9
2.1.	Evolución económica reciente y perspectivas.....	9
2.2.	Retos.....	11
3.	Evaluación del programa de actuación	15
3.1.	Política fiscal e imposición	15
3.2.	Sector financiero	25
3.3.	Políticas del mercado de trabajo, políticas de educación y políticas sociales.....	26
3.4.	Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad.....	32
3.5.	Modernización de la administración pública	40
4.	Cuadro general	43
5.	Anexo	49

1. RESUMEN

Perspectivas económicas

La situación económica en España sigue siendo problemática, a pesar de que las presiones sobre la financiación exterior se han suavizado desde el verano de 2012. Se prevé que la economía siga en recesión en 2013 (con una caída del 1,5 % del PIB real), pues las fuerzas que lastran la demanda interna siguen prevaleciendo sobre la contribución positiva de las exportaciones netas. La tasa de desempleo se estabilizará a principios de 2013 en torno al 27,2 %, un nivel ya muy elevado. La solidez de las exportaciones y la disminución de las importaciones han propiciado una mejora importante de la balanza por cuenta corriente, que ha pasado de registrar un déficit del 10 % del PIB en 2007 a anticipar un superávit del 1,6 % del PIB en 2013.

La recesión y el paso a un patrón de crecimiento generador de menos ingresos tributarios han complicado la reducción del déficit público elevado, al tiempo que la deuda pública ha ido aumentando con rapidez. El déficit público global (excluidas las transferencias de capital a los bancos) disminuyó del 9 % del PIB en 2011 al 7,0 % en 2012 (un porcentaje superior al previsto inicialmente), y la Comisión prevé un déficit del 6,5 % del PIB en 2013. La senda de ajuste prevista por España para reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % de aquí a 2016 parece realista y logra un equilibrio adecuado entre la difícil situación económica y la necesidad de lograr una ambiciosa consolidación fiscal. La deuda pública ha aumentado bruscamente, desde un mínimo de aproximadamente el 36 % del PIB en 2007 hasta el 84 % del PIB en 2012, y se prevé que se aproxime al 97 % del PIB en 2014.

Cuestiones principales

En general, España sigue atravesando una fase de profundo ajuste estructural tras la acumulación de grandes desequilibrios externos e internos durante el periodo de auge del crédito y del sector inmobiliario. Las necesidades de ajuste siguen siendo grandes, mientras que las rigideces estructurales y las limitaciones de orden financiero han venido dificultando una adaptación más rápida de la economía real y agravado la situación del empleo. Los niveles de deuda interna y externa siguen siendo elevados, por lo que siguen existiendo deficiencias y riesgos considerables, como pusieron de manifiesto las dificultades registradas en 2012 para obtener financiación y se ha indicado en el examen exhaustivo¹ de 2013. En la Comunicación que acompañaba a ese examen, la Comisión concluía que existían desequilibrios excesivos en España.

En respuesta a las recomendaciones específicas formuladas en 2012, el Gobierno anunció un amplio plan que contemplaba reformas de índole presupuestaria, del mercado de trabajo, del sistema educativo y del mercado de productos, así como medidas destinadas a mejorar el entorno empresarial. No obstante, el avance de su aplicación ha sido desigual, pues se han retrasado algunas reformas clave, como la creación de un consejo independiente de responsabilidad fiscal, la promulgación de una Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y la liberalización adicional de los servicios profesionales.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp134_en.pdf.

El Programa Nacional de Reformas de 2013 refuerza el plan correspondiente y ofrece información adicional sobre el contenido y el calendario de las reformas. Se contemplan una serie de iniciativas novedosas para reducir el impacto económico negativo de la indexación y reforzar la gobernanza empresarial. Si bien es cierto que el plan de reformas propuesto es exhaustivo y avanza en la dirección adecuada, España debería adoptar una serie de reformas enérgicas y aplicarlas con celeridad y eficacia de modo que puedan comenzar a surtir los efectos positivos esperados sobre el crecimiento y el empleo y contribuir a la corrección de los desequilibrios.

El principal reto al que se enfrenta España es impulsar el crecimiento económico y el empleo y corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos. Es preciso proseguir la consolidación fiscal y reforzar las instituciones de la hacienda pública en aras de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Completar el saneamiento y la reestructuración del sector financiero es primordial para prestar apoyo a la economía real. Es preciso seguir mejorando la competitividad y la capacidad exportadora, y la competencia en los sectores nacionales de bienes y servicios es aún insuficiente. Un aspecto si cabe más importante es la situación del mercado laboral, que sigue siendo crítica. El abandono escolar prematuro y la inadecuación del sistema de formación profesional a las necesidades del mercado siguen constituyendo un problema. La pobreza y la exclusión social están en aumento.

- **Finanzas Públicas:** Las repercusiones presupuestarias de la crisis y del envejecimiento previsto de la población se agravan mutuamente y complican sobremanera la sostenibilidad fiscal. No se alcanzó el objetivo del déficit de 2012, del 6,3 % del PIB, a pesar de los grandes esfuerzos de consolidación fiscal y, si bien es cierto que los planes de las autoridades españolas van por buen camino, en términos generales, para corregir el déficit excesivo de aquí a 2016, algunas de las medidas no están suficientemente especificadas. La reforma de las pensiones de 2011 no ha producido ahorros suficientes. Las reformas de la administración pública y la contratación pública podrían generar ahorros adicionales, sobre todo teniendo en cuenta la descentralización del sistema de gobierno, en el que las comunidades autónomas representan aproximadamente una tercera parte del total del gasto público. El consejo independiente de responsabilidad fiscal se constituirá a lo largo de 2013.
- **Sector financiero:** El programa de ajuste del sector financiero está en marcha, aunque las condiciones de concesión de créditos a los prestatarios, especialmente a las PYME, siguen siendo rigurosas. Los hogares y las empresas siguen expuestos a niveles de endeudamiento muy elevados (la deuda privada total alcanzó el 211 % del PIB en el cuarto trimestre de 2012) y los préstamos no productivos siguen aumentando (10,5 % del total de préstamos en marzo de 2013, excluidos los activos transferidos a la Sareb). Entre tanto, pese a la caída de los precios de la vivienda en 2012, todavía sigue siendo muy elevado el número de viviendas en venta, lo que, combinado con la atonía de la demanda, significa que los precios quizá no se estabilicen hasta 2014.
- **Mercado de trabajo:** La fortaleza de las exportaciones y las mejoras de la competitividad todavía no están contribuyendo a la creación de empleo. El desempleo figura entre los más elevados de la UE, y tanto el desempleo de larga duración (44,5 % del desempleo total) como el juvenil (55,7 %) están en aumento. A pesar de que comienzan a dejarse notar los primeros efectos de la reforma del mercado laboral de 2012, los niveles de empleo temporal siguen siendo muy elevados. La aplicación de nuevas reformas para favorecer la reincorporación de los desempleados a la esfera

laboral se encuentra retrasada. Los problemas sociales se están agravando, y el 27 % de la población se enfrenta al riesgo de padecer pobreza o exclusión social. El abandono escolar prematuro (24,9 %) y la utilización insuficiente de la formación profesional siguen constituyendo un problema, pues el 35,2 % de las personas desempleadas carecen de cualificación oficial.

- **Mercados de productos y servicios:** Se está tardando más de lo previsto en corregir las deficiencias del entorno en el que operan las empresas —por ejemplo, las barreras que obstaculizan la actividad empresarial— y aumentar con decisión la competencia en los mercados de productos y servicios, lo que está lastrando el crecimiento y la creación de empleo y contribuyendo al mantenimiento de precios elevados para los consumidores. También son necesarias reformas en los sectores de la electricidad y el transporte, y es preciso incrementar la labor de refuerzo de las actividades de investigación e innovación y fomentar sus efectos indirectos sobre la actividad empresarial.

1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2012, la Comisión propuso una serie de recomendaciones específicas² para impulsar las reformas económicas y estructurales en España. Basándose en ese documento, el Consejo de la Unión Europea aprobó una Recomendación con ocho recomendaciones³ concretas para España, centradas en las finanzas públicas, la reforma del sistema de pensiones, la reestructuración del sector financiero, la política tributaria, el mercado laboral, el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas (PYME), la investigación y la innovación, la educación y la formación, la inclusión social y el funcionamiento de los mercados de productos y servicios. En el presente documento de trabajo se analizan los avances en la aplicación de las recomendaciones específicas formuladas en 2012, se determinan los retos actuales de la economía española y, sobre esa base, se examinan los planes adoptados.

Se evalúan también las medidas adoptadas tomando como referencia el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2013⁴ y el segundo Informe Anual sobre el Mecanismo de Alerta, publicados por la Comisión en noviembre de 2012, así como el examen exhaustivo presentado en abril de 2013. En el primero de esos documentos se establecen las propuestas de la Comisión para llegar al acuerdo necesario sobre las prioridades de actuación a nivel nacional y de la UE en 2013. Se determinan cinco prioridades para ayudar a los Estados miembros a retomar el crecimiento: proseguir la consolidación fiscal diferenciada y favorable al crecimiento; restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía; fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura; luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernizar la administración pública. El segundo Informe Anual sobre el Mecanismo de Alerta se ha utilizado como dispositivo inicial de escrutinio para determinar si existen o pueden aparecer desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros, y ha permitido detectar señales alentadoras de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en Europa. Para garantizar la consecución de un reequilibrio completo y duradero, se decidió analizar la evolución de la acumulación y la corrección de los desequilibrios en España y otros doce Estados miembros. Tanto en el examen exhaustivo de 2013 como en la Comunicación que lo acompañaba se señalaba la persistencia de los riesgos y las tendencias económicas adversas vinculados a los desequilibrios macroeconómicos. En la Comunicación, la Comisión indicaba que, a finales del mes de mayo, valoraría la pertinencia de adoptar medidas adicionales en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo basándose en la evaluación del Programa Nacional de Reformas y del Programa de Estabilidad.

En este contexto, España transmitió su Programa Nacional de Reforma (PNR) y su Programa de Estabilidad (PE) el 30 de abril de 2013. Ambos documentos resultan coherentes entre sí y ofrecen información pormenorizada sobre los avances realizados desde junio de 2012 y sobre los planes para el futuro, abordando la mayoría de los retos señalados en el documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión el pasado año. El Programa Nacional de Reformas confirma que España ha asumido el compromiso de abordar las deficiencias en las

² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_spain_es.pdf

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st11/st11273.es12.pdf>

⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_es.pdf

áreas señaladas en las recomendaciones específicas del año pasado, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 y el examen exhaustivo de 2013.

Los programas presentados fueron sometidos a un proceso de consulta en el que participaron las principales partes interesadas y las autoridades locales y autonómicas en los ámbitos de su competencia.

Evaluación general

España ha realizado algunos avances para abordar la Recomendación de 2012 del Consejo. En aras de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, será importante la aplicación rápida e integral de las reformas que se han ido retrasando y de las restantes medidas incluidas en el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad.

El Programa Nacional de Reformas confirma las estrategias que está aplicando España y ofrece detalles sobre nuevos planes en otros ámbitos, por ejemplo, en materia de fomento del espíritu emprendedor y la competencia en los mercados de productos y servicios, las políticas activas del mercado de trabajo, la educación y la cooperación entre los distintos niveles de la administración pública. El anteproyecto de Ley de Desindexación y las medidas centradas en la gobernanza empresarial constituyen nuevos elementos del Programa Nacional de Reformas. Globalmente, los planes presentados por España son pertinentes para abordar los desafíos a los que se enfrenta el país, pero han de aplicarse sin más demora, y, en algunos casos, deben ser complementados con nuevas actuaciones. Además, la aplicación efectiva de las reformas y la supervisión periódica de sus efectos en respuesta a los objetivos definidos son importantes para determinar los desfases y adoptar oportunamente las medidas correctoras pertinentes. En particular, los pésimos resultados de España en el ámbito del empleo exigen amplitud de miras para revisar en profundidad y, en su caso, reforzar las reformas ya acometidas a la luz de la próxima evaluación de sus efectos.

En cuanto a las finanzas públicas, la situación fiscal mejoró en 2012 gracias al refuerzo del marco institucional y el mayor control de la ejecución del presupuesto. No obstante, no se alcanzó el objetivo de déficit de las administraciones públicas establecido para 2012, el 6,3 % del PIB (resultado: 7 % del PIB, excluidas las medidas de recapitalización bancaria) como consecuencia principalmente de la gran disminución de los ingresos y a pesar de los grandes esfuerzos de consolidación. La aplicación de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria ha propiciado, en 2012, grandes avances por lo que respecta a la tempestividad y el aumento de la transparencia de la información sobre los resultados presupuestarios en la administración local y autonómica, aunque hay margen para seguir reforzando los instrumentos de supervisión previstos. Si bien es cierto que los planes para la creación de un consejo independiente de responsabilidad fiscal se han retrasado, el Gobierno ha aprobado un anteproyecto de Ley en abril de 2013. El Programa de Estabilidad de 2013 confirma el compromiso de las autoridades para avanzar en el proceso de consolidación fiscal a medio plazo. Prevé una senda de ajuste globalmente compatible con la corrección del déficit excesivo de aquí a 2016. Sin embargo, las medidas de apoyo de la senda de ajuste presupuestario resultan insuficientes, especialmente hacia el final del período que abarca el Programa.

El déficit del sistema de seguridad social está creciendo a causa de la disminución del empleo y el aumento del paro. La reducción del gasto público vinculado al envejecimiento

demográfico que se prevé propicie la reforma de las pensiones de 2011 no es suficiente. Esperar hasta 2027 para activar el factor de sostenibilidad de las pensiones supone que el grueso de la carga de esa reforma recaiga sobre las generaciones futuras. En marzo de 2013 se adoptaron medidas adicionales que limitaron el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y a las pensiones de jubilación parcial y que contribuirán a aumentar la sostenibilidad a medio y largo plazo. Se están impulsando los planes legislativos sobre el factor de sostenibilidad y se adoptará una decisión antes de que finalice 2013.

Durante 2012 se adoptaron una serie de medidas tributarias en apoyo de la consolidación fiscal. En consonancia con las recomendaciones específicas de 2012, se procedió a reequilibrar la carga impositiva relativa incrementando los impuestos medioambientales y que gravan el consumo y reduciendo el sesgo del sistema tributario hacia el endeudamiento y la adquisición de vivienda. El limitado margen de maniobra presupuestario impidió proceder a la reducción prevista de las cotizaciones patronales a la seguridad social, destinada a profundizar el desplazamiento de la presión fiscal. El Programa Nacional de Reformas de 2013 no contempla ningún otro gran cambio del sistema impositivo, aparte de algunas medidas de gasto fiscal.

El programa de ajuste del sector financiero está en marcha. En particular, ya se han llevado a cabo las recapitalizaciones necesarias y se ha creado la sociedad de gestión de activos, Sareb. La reestructuración de los bancos, con arreglo a las decisiones adoptadas según las normas sobre ayudas estatales, requerirá atención constante a lo largo de los próximos años. No obstante, las condiciones de crédito para los prestatarios dependientes de los bancos siguen siendo rigurosas, en particular para las PYME. Se han reforzado las líneas de crédito garantizadas por el Estado y también se han puesto en marcha algunas iniciativas dirigidas a ampliar las opciones de financiación de las empresas. Paralelamente, España ha puesto en marcha un gran plan de pago de la deuda comercial de las administraciones públicas (dotado con 27 300 millones EUR), cuya aplicación se ha ampliado a 2013 (con un importe de 2 600 millones EUR).

Los datos disponibles sugieren que la reforma del mercado laboral de 2012 ha comenzado a traducirse en una mayor flexibilidad interna, una reducción de los costes de despido y un aumento la moderación salarial. Los avances parecen, sin embargo, más desiguales por lo que se refiere a la dualidad o la utilización de cláusulas de exclusión voluntaria. En el Programa Nacional de Reformas se anunciaba, para julio de 2013, una evaluación oficial de la reforma en función de sus objetivos declarados, con el fin de reforzar su aplicación en caso necesario. La Estrategia Nacional de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, presentada en marzo de 2013, incorpora una serie de medidas a corto y a más largo plazo destinadas a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Diversas medidas adoptadas recientemente deberían promover una cooperación más estrecha entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos (con la creación de un Portal Único de Empleo) y entre los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación privadas, pero todavía no son plenamente operativas. La aplicación de las medidas de reforma en el ámbito de las políticas activas del mercado laboral (PAML) se ha retrasado y siguen siendo necesarias actuaciones para modernizar y reforzar el propio servicio público de empleo.

La elevada proporción de desempleados sin cualificación oficial (35,2 % en el cuarto trimestre de 2012) y la insuficiente adecuación de la enseñanza y la formación a las necesidades del mercado laboral contribuyen a la elevada tasa de desempleo juvenil. Aunque en descenso, el abandono escolar prematuro sigue constituyendo un problema importante, y la

formación profesional sigue sin utilizarse de manera suficiente. El Programa Nacional de Reformas subraya la importancia de la aplicación urgente de la reforma del sistema educativo y la mejora de la calidad de la educación y la formación. Por otra parte, aunque en 2012 se ha introducido la formación profesional dual y se han emprendido varios proyectos piloto, otras medidas que debían incluirse en el anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa no han avanzado. La pobreza y la exclusión social no dejan de aumentar, principalmente a consecuencia de la situación del mercado laboral, el endeudamiento elevado de los hogares y la limitada eficacia del sistema de protección social para atender las necesidades, cada vez mayores.

En el ámbito de la competencia en los mercados de productos y servicios, el avance se está demorando más de lo previsto en el plan de reforma de septiembre de 2012, a pesar de que las deficiencias en el entorno empresarial (por ejemplo, la segmentación del mercado interior español y los obstáculos a la entrada en el sector de los servicios) frenan también la creación de empleo. El anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado fue aprobado por el Gobierno en enero de 2013 y su aprobación final por el Parlamento está prevista para finales de 2013. La aprobación del proyecto de Ley sobre los Servicios Profesionales no está prevista hasta finales del primer semestre de 2013. Se espera que el Parlamento apruebe la Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización antes de que finalice 2013. El déficit tarifario del sector eléctrico, que representa un pasivo contingente potencialmente importante para el presupuesto y riesgos macroeconómicos no desdeñables, todavía no se ha abordado de forma concluyente. En el Programa Nacional de Reformas de 2013 se anuncia la presentación, antes del 30 de junio de 2013, de un proyecto de Ley destinado a proseguir la reforma del sector eléctrico. No se expone ninguna respuesta global a los problemas existentes en el sector de los transportes.

El funcionamiento de la administración pública podría racionalizarse. Aunque se han registrado avances en la coordinación entre las distintas administraciones públicas —en particular con la presentación, por el Gobierno, de los proyectos legislativos sobre la unidad del mercado y la reforma de las corporaciones locales— los esfuerzos en el ámbito de la política de contratación pública podrían intensificarse, en particular para contribuir a los ahorros presupuestarios. También se están llevando a cabo reformas destinadas a mejorar la eficiencia del sistema judicial.

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y RETOS

2.1. Evolución económica reciente y perspectivas

Evolución económica reciente

El reequilibrio de la economía española está provocando una fuerte contracción de la demanda interna, contrarrestada solo parcialmente por el aumento de la demanda externa. La debilidad de la demanda interna provocó una recesión en 2012, con una caída del PIB real del 1,4 % tras el crecimiento positivo registrado en 2011 (0,4 %). Las principales razones de la debilidad de la demanda interna fueron la continuación del ajuste en el sector de la construcción, el proceso de desapalancamiento de los hogares y las sociedades no financieras, unas condiciones de financiación restrictivas, la consolidación fiscal y el elevado nivel de desempleo.

La recesión estuvo acompañada de una destrucción masiva adicional de empleo. Desde 2007 hasta ahora se han perdido unos 3,6 millones de puestos de trabajo. La contracción del mercado de trabajo se intensificó en 2012, dado que el empleo descendió un 4,6 %⁵. Las pérdidas de empleo son consecuencia, en parte, de la posición deprimida en el ciclo coyuntural, pero también del ajuste estructural, especialmente de la contracción continua del sector de la construcción, la inadecuación de las cualificaciones y la moderación del ajuste de los salarios. En 2012 la moderación salarial se intensificó notablemente, impulsada en parte por los recortes salariales en el sector público y la reforma del mercado laboral de ese año. La tasa de desempleo se elevó con fuerza en 2012 y a comienzos de 2013, hasta situarse en el 27,2 % en el primer trimestre de 2013 (más de 6,2 millones de personas), mientras que la población activa ha venido disminuyendo (un 1 % en el primer trimestre de 2013, tasa de crecimiento interanual).

Aunque el crecimiento de las exportaciones se ralentizó, en 2012 España siguió aumentando su cuota de mercado en el extranjero. Nuevos productos y mercados han contribuido a sustentar los resultados en este ámbito. La pérdida de impulso de las exportaciones quedó compensada con creces por la fuerte contracción de las importaciones, como consecuencia de la debilidad de la demanda interna. El resultado ha sido una mejora significativa de la balanza por cuenta corriente, saldada con un pequeño déficit (0,8 % del PIB) en 2012, a pesar de los importantes lastres de la balanza comercial energética y las ayudas a la renta.

Según las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión, en 2013 el PIB real registrará un descenso adicional del 1,5 %. Se prevé que en 2013 sigan presentes los factores que impulsaron la contracción en 2012, aunque con una menor intensidad, y el PIB debería comenzar a ascender hacia finales de año. Aunque la demanda interna seguirá siendo una rémora para el crecimiento, se prevé que las exportaciones crezcan con mayor rapidez, en consonancia con un mayor crecimiento de los mercados de exportación y nuevas ganancias en las cuotas de mercado. Una reducción adicional de los costes laborales unitarios, debido al fuerte crecimiento de la productividad laboral y el moderado crecimiento de los salarios, contribuirá a la recuperación de la competitividad de costes. Como consecuencia de ello, se prevé que el reequilibrio exterior de la economía avance en 2013.

En 2013 se prevé también que prosiga la destrucción de puestos de trabajo, aunque con menor intensidad que en 2012. La reforma del mercado laboral permitió a las empresas utilizar mecanismos de ajuste distintos a la destrucción de empleo e incrementó la sensibilidad de los salarios a la posición cíclica. Estos efectos resultarán insuficientes, empero, para contener un nuevo aumento de la tasa de desempleo en 2013, dado que los niveles de actividad están disminuyendo.

El escenario macroeconómico en que se basan el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad es similar al de las previsiones de primavera de los servicios de la Comisión. Para 2013, la contribución positiva de la demanda externa neta (2,4 %) y la contribución negativa de la demanda interna (-3,7 %) son comparables a las perspectivas reflejadas en las previsiones de la primavera de 2013 elaboradas por la Comisión. Según el Programa de Estabilidad, el crecimiento económico será del 0,5 % en 2014, del 0,9 % en 2015 y del 1,3 % en 2016. La trayectoria del déficit de las administraciones públicas a partir de

⁵ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, primer trimestre de 2013.

2013 es más favorable en las perspectivas españolas, que, a diferencia de las previsiones de la primavera de la Comisión, incluyen los planes de consolidación fiscal del Gobierno.

A pesar de las dificultades asociadas a la determinación precisa de las perturbaciones que representan las reformas y a su cuantificación, el Programa Nacional de Reformas incluye estimaciones sobre su impacto macroeconómico. Según esos cálculos, las reformas incidirán significativamente en el crecimiento y el empleo a corto plazo, incidencia que será aún más pronunciada a largo plazo. Entre las estimaciones suministradas, la incidencia de la reforma del mercado laboral y de la unificación del mercado interior es de especial importancia, y tiene un efecto significativo sobre el PIB a largo plazo, cifrado en el 4,5 % y el 1,5 %, respectivamente.

2.2. Retos

La situación económica en España sigue siendo problemática, a pesar de que las presiones sobre la financiación exterior se han suavizado desde el verano de 2012. La economía sigue atravesando una fase de profundo ajuste estructural tras la acumulación de grandes desequilibrios externos e internos durante el periodo de auge del crédito y del sector inmobiliario. Los precios de la vivienda siguen disminuyendo y el sector de la construcción se está contrayendo. Los hogares y las empresas están reconstruyendo sus balances. El sector financiero está experimentando una profunda reestructuración. La caída de la demanda interna está incitando a las empresas a aumentar su productividad e incrementar las exportaciones. Una parte de las pérdidas anteriores de competitividad de costes se ha recuperado, aunque ello se debe en parte a la repercusión de la masiva reducción del empleo en la productividad laboral aparente. La solidez de las exportaciones y la disminución de las importaciones han propiciado una mejora considerable de la balanza por cuenta corriente, que ha pasado de registrar un déficit del 10 % del PIB en 2007 a un déficit del 0,8% del PIB en 2012 (y, según las previsiones, un superávit en 2013). Sin embargo, parte de este ajuste parece ser de naturaleza cíclica. Con el fin de garantizar una disminución constante de los todavía elevadísimos pasivos exteriores netos, y teniendo en cuenta las rémoras que provienen del comercio energético y los déficits de ingresos, serían necesarios nuevos avances en competitividad. Las rigideces estructurales y las limitaciones de orden financiero han dificultado una adaptación más rápida de la economía real a la coyuntura tras el estallido de la burbuja. Las graves dificultades para obtener financiación durante 2012 han mostrado que un proceso de ajuste de este tamaño conlleva riesgos significativos para el crecimiento y la estabilidad financiera. Las interacciones negativas entre la recesión económica prolongada, el proceso de desapalancamiento en curso y la volatilidad de las condiciones de financiación en el mercado siguen suponiendo una amenaza tangible que requiere una respuesta global.

Los hogares y las empresas siguen expuestos a unos altísimos niveles de endeudamiento, y los fallidos siguen aumentando, a pesar de los esfuerzos realizados para reducir el apalancamiento. Prosigue la corrección en el mercado de la vivienda. A pesar de la aceleración de la caída de los precios de la vivienda registrada en 2012, el gran número de viviendas sin vender y la atonía de la demanda (por la disminución de la renta disponible, el endurecimiento de las condiciones de financiación y la elevada incertidumbre) implican que quizá no se produzca una estabilización de los precios de la vivienda hasta 2014, pese a las considerables variaciones de las condiciones del mercado de la vivienda en las distintas regiones.

A pesar de las mejoras registradas en los mercados financieros mayoristas, las condiciones de financiación para los prestatarios dependientes de los bancos siguen siendo rigurosas a consecuencia de la crisis. Los diferenciales de la deuda soberana se han reducido y las empresas han retomado sus emisiones en los mercados financieros internacionales. El programa de ajuste del sector financiero para España⁶ ha reforzado la estabilidad del sector bancario y está sentando así las bases para que los bancos proporcionen financiación adecuada a los hogares y las empresas. Aunque la disminución observada del crédito es coherente con las necesidades de desapalancamiento, los indicadores sobre la disponibilidad y los costes de la financiación apuntan a unas condiciones financieras restrictivas para determinadas categorías de prestatarios, en particular las PYME. La escasez de fuentes alternativas de financiación (como capital riesgo, inversores providenciales, mercados de acciones y otros fondos en títulos) intensifica el impacto de las restricciones crediticias sobre las PYME. Facilitar el acceso a la financiación a lo largo de todo el ciclo de vida de las empresas contribuiría a la creación de empleo y fomentaría el crecimiento y la internacionalización de las empresas.

Las repercusiones presupuestarias de la crisis y de la evolución demográfica prevista se agravan mutuamente y complican sobremanera la sostenibilidad fiscal. El elevado déficit primario estructural y los aumentos sustanciales de la deuda pública bruta observados a raíz de la crisis son síntomas de estrés fiscal. A medio y largo plazo, España se enfrenta a un proceso de envejecimiento demográfico que afectará a las finanzas públicas debido al aumento de los gastos en pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Las reformas ya introducidas van a moderar el aumento del gasto vinculado al envejecimiento de la población. Para mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y garantizar la adecuación de las pensiones son necesarias mejoras graduales en el saldo primario estructural y nuevas reformas que contengan la expansión de los gastos derivados del envejecimiento demográfico.

El sistema impositivo puede contribuir al reequilibrio de la economía. Incluso tras las medidas tributarias adoptadas para impulsar la consolidación fiscal, España presenta un bajo ratio impuestos/PIB. Ese ratio ha ido disminuyendo desde el comienzo de la crisis, en parte como consecuencia del cambio de la composición de la actividad, en la que las exportaciones tienen ahora mayor peso. El sistema tributario puede seguir contribuyendo simultáneamente a la consolidación fiscal y al ajuste económico si se mantiene el rumbo de desplazamiento de la carga fiscal hacia la tributación relacionada con el consumo y el medio ambiente, aligerando la imposición sobre los factores productivos, se reducen los gastos fiscales y las demás medidas distorsionadoras, se eliminan los resquicios de la normativa y se lucha contra el fraude, garantizando así condiciones de competencia equitativas a las empresas.

La recuperación de la competitividad y el fomento del empleo siguen siendo los principales retos. La fortaleza de las exportaciones y la mejora de los indicadores relativos de competitividad de costes son factores positivos, pero aún resultan insuficientes para apoyar el crecimiento de la actividad y del empleo. Para consolidar estos avances son necesarias mejoras de la competitividad estructural al hilo de una asignación más eficiente de los recursos y un crecimiento de la productividad empresarial que se base en los conocimientos. Una rápida compleción y aplicación del programa de reformas estructurales ayudaría a recobrar competitividad, en particular mediante una administración pública más eficiente, una competencia más intensa en los mercados nacionales de productos y servicios, nuevas

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/spain/index_en.htm.

medidas en el mercado laboral, la mejora del entorno empresarial (por ejemplo mediante una reducción significativa de los procedimientos de obtención de licencias, en particular para las actividades industriales), el fomento de la investigación y la innovación, el desarrollo de capital humano y cualificaciones acordes a las necesidades del mercado y un acceso adecuado a la financiación.

La situación del mercado laboral sigue siendo crítica. La inadecuación de las cualificaciones, la falta de destrezas y cualificaciones, la caída de la demanda interna y la insuficiente creación de empleo, entre otros factores, han contribuido al aumento del desempleo hasta el 27,2 % a principios de 2013 (la tasa de desempleo juvenil era del 55,7 %; el desempleo de larga duración se ha duplicado con creces desde 2008 y asciende al 44,5 %). La reducción del empleo se ha dejado sentir especialmente en los sectores que requieren mucha mano de obra, como la construcción y el sector público, contribuyendo así al crecimiento de la productividad laboral aparente y la disminución adicional de los costes laborales unitarios (-3,4 % en 2012). A pesar del considerable aumento de la participación femenina en el mercado laboral durante la última década, las tasas de empleo de las mujeres siguen siendo muy bajas. La población activa ha comenzado a disminuir y, a pesar de los cambios introducidos mediante la reforma del mercado laboral de 2012, el mercado de trabajo sigue estando segmentado y registrando niveles de temporalidad muy elevados. Los salarios, en parte a raíz de la reforma, han empezado a responder a la atonía del mercado de trabajo. El desempleo es fuente de problemas sociales y limita la capacidad de los hogares para cumplir las obligaciones de reembolso de la deuda. Un periodo prolongado de desempleo elevado podría lastrar el crecimiento de la producción potencial a través de los efectos de histéresis.

España se ha alejado de su objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Por el contrario, la cifra correspondiente registró un aumento de 0,7 millones tan solo en 2011, lo que se añade al aumento de 1,1 millones registrado en 2010. Al mismo tiempo, el sistema de protección social se ha visto sometido a intensas presiones a causa de la recesión.

Es necesario reforzar a todos los niveles la contribución del sistema de educación y formación a la formación de capital humano. Los principales retos a que se enfrenta el sistema de enseñanza son la transición de la educación y la formación al mercado laboral, la persistencia de niveles elevados de abandono prematuro de la educación y la formación (24,9 %⁷ en 2012) y la insuficiente adecuación de las competencias y las capacidades a las necesidades del mercado. En España, aproximadamente el 29 % de las personas de 25-29 años no trabaja ni sigue ningún plan de estudios o de formación, y la formación profesional sigue utilizándose de manera insuficiente.

El reequilibrio duradero de la economía pasa por unos mercados de productos y servicios eficaces y competitivos. La considerable inercia de los precios al consumo, a pesar de los notables descensos de los costes laborales unitarios, puede reflejar, en parte, el saneamiento en curso de los balances empresariales, pero también puede indicar una falta de competencia en determinados mercados de productos y servicios. Las barreras que obstaculizan la competencia frenan la innovación e impiden que las empresas más productivas crezcan y ganen cuotas de mercado. Las deficiencias en el entorno empresarial (por ejemplo, la segmentación del mercado interior español, los obstáculos a la entrada en el sector de los servicios, la falta de eficiencia del sistema judicial) reducen también las posibilidades de

⁷ Estimación de Eurostat.

competencia en el mercado y frenan la creación de empleo. Por lo que respecta al sector energético, el importante pasivo contingente que puede suponer para el presupuesto el déficit tarifario del sector eléctrico sigue siendo un riesgo macroeconómico no desdeñable. La extensa red de infraestructuras de transporte supone altos costes de renovación y mantenimiento y, a menudo, los reducidos flujos de tráfico no permiten cubrir los costes de explotación de la infraestructura.

La interrelación y complejidad de estos retos requieren políticas de respuesta completas y ambiciosas. Impulsar las reformas de la administración pública, el mercado laboral y el mercado de productos que aumenten la competitividad y el crecimiento debe constituir el núcleo de esa respuesta.

Recuadro 1: Síntesis del examen exhaustivo de 2013 realizado en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico

El examen exhaustivo de 2013 analiza la economía española adoptando un enfoque amplio, de conformidad con el ámbito de la supervisión en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. Las principales observaciones y conclusiones del análisis son que los riesgos y las tendencias económicas adversas asociados a los desequilibrios macroeconómicos, según se determinaron en el examen exhaustivo de 2012, siguen siendo importantes y se han materializado en parte:

- Los ciclos de interacción negativa entre la prolongada recesión económica, el proceso de desapalancamiento en curso y la volatilidad de las condiciones de financiación del mercado siguen suponiendo una amenaza tangible.
- Nunca se había registrado una tasa de desempleo tan alta y se prevé que siga aumentando. El porcentaje de desempleo de larga duración va en aumento, y con él la probabilidad de efectos de histéresis que podrían lastrar el potencial de crecimiento de la economía. Los salarios han empezado a responder, aunque gradualmente y con retraso, a la atonía del mercado de trabajo, en parte como reacción a la reforma del mercado laboral de 2012.
- El sector privado se enfrenta a fuertes presiones para reducir su endeudamiento. A pesar de un importante ajuste en términos de flujos de crédito, la deuda del sector privado sigue siendo especialmente elevada y se prevé que sigan aumentando los préstamos no productivos. La caída de los precios de la vivienda y el creciente desempleo están debilitando la capacidad de los hogares para reembolsar la deuda.
- El nivel de deuda externa se mantiene próximo al máximo histórico y los grandes pasivos exteriores netos aumentan la vulnerabilidad de la economía española ante las crisis financieras exteriores. Pese a la considerable mejora de la balanza por cuenta corriente, será necesario seguir mejorando la competitividad para apoyar el dinamismo de las exportaciones y la sustitución de las importaciones, propiciando así una

reducción significativa de la deuda externa neta a lo largo del tiempo.

- El rápido y cuantioso aumento de la deuda de las administraciones públicas ha supuesto el reverso de los ajustes en curso en el sector privado. La plena la corrección de los desequilibrios macroeconómicos requiere, asimismo, que se corrija el impacto negativo en las finanzas públicas.

El examen exhaustivo aborda también los retos que se derivan de tales desequilibrios. La interrelación entre los desequilibrios requiere políticas de respuesta completas y ambiciosas. Junto a las medidas propuestas o ya adoptadas, cabe considerar actuaciones adicionales en diversos ámbitos, en particular profundizar el programa de reformas estructurales para abrir los mercados de factores y productos, asentar el saneamiento de las cuentas públicas en medidas estructurales y reforzar el marco institucional, revisar de nuevo el sistema impositivo para garantizar que propicie el crecimiento y el reequilibrio interno y externo de la economía, consolidar el entorno empresarial, y profundizar y complementar la reforma del mercado laboral.

3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

3.1. Política fiscal e imposición

Evolución del presupuesto y dinámica de la deuda

El principal objetivo de la estrategia presupuestaria a medio plazo descrita en el Programa de Estabilidad es situar el déficit presupuestario por debajo del valor de referencia del 3 % de aquí a 2016. El Programa de Estabilidad contempla alcanzar el objetivo a medio plazo, que sigue siendo el equilibrio presupuestario en términos estructurales, en 2018, más allá del horizonte temporal que abarca el Programa. El objetivo a medio plazo refleja de forma más que adecuada los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La introducción de medidas adicionales de saneamiento y el refuerzo del marco institucional y del control de la ejecución presupuestaria propiciaron una nueva mejora de la situación fiscal subyacente en 2012. El déficit de las administraciones públicas, excluidas las transferencias de capital a los bancos, que se consideran operaciones puntuales, disminuyó del 8,9 % del PIB en 2011 al 7,0 % en 2012. Se trata de una cifra superior al objetivo revisado del Gobierno y del PDE, del 6,3 % del PIB. Por nivel decisorio, el principal esfuerzo de saneamiento se logró a nivel autonómico y local (en conjunto, las comunidades autónomas incumplieron el objetivo de déficit del 1,5 % del PIB por algo más de 0,2 puntos porcentuales⁸). En cambio, el saldo del sector de la seguridad social se deterioró en torno a 1 punto porcentual, dando lugar a un déficit de aproximadamente el 1 % del PIB. La desviación respecto del objetivo establecido para las administraciones públicas tuvo su origen en una

⁸ En algunas comunidades autónomas, el desvío fue mayor.

combinación de unos ingresos inferiores a los previstos (teniendo en cuenta el impacto de las medidas discrecionales y el efecto de base) y algunos excesos en los gastos, tales como el aumento de los consumos intermedios y las transferencias sociales. La composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y un deterioro del mercado laboral superior a lo previsto provocaron un aumento de los gastos sociales y grandes reducciones de los ingresos.

Para 2013, el Programa de Estabilidad fija como objetivo un déficit de las administraciones públicas equivalente al 6,3 % del PIB, frente al objetivo del 4,5 % fijado inicialmente en la Recomendación del procedimiento de déficit excesivo de julio de 2012 (recuadro 2). Esa revisión refleja el peor punto de partida en 2012 y el ajuste a la baja del escenario macroeconómico. La reducción prevista del déficit en 2013 vendría impulsada principalmente por los ingresos, como resultado del incremento de la recaudación tributaria (debido al esperado efecto, durante todo el año, de la subida del IVA aprobada en septiembre de 2012) y las subidas de los impuestos especiales. Por el lado de los gastos, el ahorro en la remuneración de los asalariados, el consumo intermedio y la formación bruta de capital fijo se verán ampliamente compensados por el aumento de los pagos de intereses y los gastos sociales. En total, el saneamiento previsto en el Programa se basa en medidas discrecionales ya adoptadas con un impacto presupuestario estimado por el Gobierno del 3,6 % del PIB. En sus previsiones de primavera de 2013, la Comisión anuncia un déficit del 6,5 % del PIB. La pequeña diferencia se explica en gran parte por unas previsiones de crecimiento ligeramente inferiores y por el hecho de que el Programa asume un impacto adicional (de aproximadamente 0,2-0,3 puntos porcentuales) de otras medidas no especificadas claramente.

El Programa de Estabilidad confirma el compromiso de las autoridades para avanzar en el proceso de saneamiento fiscal a medio plazo. Se espera que el déficit global disminuya hasta el 5,5 % del PIB en 2014 y se reduzca hasta el 2,7 % del PIB en 2016. El plan de saneamiento fiscal (excluidas las recapitalizaciones de los bancos en 2012) concentra la mayor parte de los efectos en los últimos años, de modo que la mayor parte del ajuste fiscal tendrá lugar en 2015 y 2016 por lo que respecta a los saldos global, primario y estructural, lo que es apropiado habida cuenta del actual entorno macroeconómico. Los objetivos del Programa actual difieren significativamente de los de la anterior actualización, lo que refleja una considerable revisión a la baja de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias subyacentes. Según el Programa, el saneamiento se basaría principalmente en el lado del gasto a partir de 2014. Se prevé que el ratio gasto/PIB disminuya un 3,7 % del PIB entre 2012 y 2016, y que el ratio de ingresos aumente un 0,7 % del PIB. La limitación planificada de los gastos recae sobre todo en la retribución de los asalariados y el consumo intermedio, y menos en las prestaciones sociales y la formación bruta de capital fijo. El gobierno central se propone reducir su déficit en 2,1 puntos porcentuales del PIB entre 2012 y 2016, mientras que los gobiernos autonómicos y la seguridad social deberán lograr una reducción del déficit de 1,6 y 0,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

El Programa no incluye medidas que permitan apoyar suficientemente el ajuste presupuestario previsto, en especial hacia el final del período abarcado (recuadro 2). Para 2014, el Programa de Estabilidad prevé un saneamiento adicional de un punto porcentual del PIB en el lado del gasto, compensado en parte por una disminución del ratio de ingresos (0,2 puntos porcentuales) como consecuencia de la disminución de las cotizaciones a la seguridad social. Según el Programa, el saneamiento se apoyará en la extensión de determinadas medidas temporales adoptadas en años anteriores en el capítulo de los ingresos, como las

modificaciones introducidas en la imposición de las empresas y la renta personal, que debían expirar en 2014, y en diversas medidas (aún no especificadas) de ingresos a nivel autonómico. Por el lado de los gastos, las principales medidas discrecionales con un impacto adicional en 2014 son la continuación de la congelación de las contrataciones del sector público, diversas medidas limitadoras del acceso a la jubilación parcial o anticipada y ahorros no especificados a nivel autonómico y en el marco de la reforma de la administración local, pendientes aún de adopción. Para 2015, el Programa indica que el ajuste presupuestario previsto requiere medidas de entre el 1,5 y el 1,7 % del PIB, pero solo se presentan medidas equivalentes al 1,3 % del PIB. Por otra parte, en el Programa se hace referencia a futuras medidas en el ámbito de la seguridad social que se espera añadan 0,2-0,3 puntos porcentuales en 2014-15, las cuales, sin embargo, no se especifican. Las principales medidas para 2015 presentadas en el Programa se refieren a los planes de ahorro a nivel autonómico y a los ahorros adicionales que propiciará la reforma de la administración local. Para 2016 el Programa no especifica ninguna de las medidas necesarias para sustentar la consecución del objetivo.

Existen algunos riesgos a la baja en relación con la senda de ajuste del déficit presentada en el Programa de Estabilidad. La fuente de ingresos autonómicos adicionales a partir de 2014 no se especifica suficientemente y las medidas temporales introducidas previamente solo se prolongan hasta 2014. Además, en el ámbito de la fiscalidad de sociedades, el programa anuncia una serie de medidas, efectivas a partir de 2014, que podrían mermar la base imponible e incrementar el déficit. Para 2016, el Programa no presenta ninguna medida, lo que podría poner en peligro la consecución del objetivo de déficit propuesto. Los ahorros previstos al hilo de la aplicación de la reforma de la administración local de 2014 están sujetos a riesgos importantes, dado que el anteproyecto de Ley todavía no ha sido remitido al Parlamento. Por otra parte, mantener la congelación de las retribuciones y la paralización de las contrataciones en el sector público puede resultar cada vez más difícil cuanto más tiempo estén en vigor ambas medidas. La estrategia presupuestaria también se puede ver amenazada por el incremento de los déficits en el sistema de seguridad social —en caso de que el crecimiento del empleo sea inferior a las expectativas y el gasto en pensiones resulte más difícil de contener— y la mayor sensibilidad de los ingresos al ajuste estructural en curso. Aplicar plenamente las reformas ya adoptadas en relación con el sistema de pensiones y llegar a un acuerdo sobre el factor de sostenibilidad, incluida la desindexación de las pensiones, podrían reducir el riesgo de insuficiencias en el sistema de seguridad social. Además, no existe certeza sobre la evolución macroeconómica, habida cuenta de las incertidumbres en torno a la situación económica y financiera y la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos. Otro riesgo se deriva de los pasivos contingentes relacionados con las garantías o los regímenes de protección de activos.

La senda de ajuste presentada en el Programa es realista, y logra un equilibrio adecuado entre la ambiciosa consolidación fiscal y la difícil situación económica. En lo que respecta al saldo estructural⁹, el Programa prevé que el déficit estructural (recalculado) mejore, pasando del 5,5 % del PIB en 2012 al 4,2 % del PIB en 2013, para ir disminuyendo posteriormente hasta el 2,1 % del PIB en 2016. En 2014, el esfuerzo es ligeramente inferior a 0,5 puntos porcentuales. La consolidación global implica un esfuerzo fiscal estructural acumulado de 3,4 puntos porcentuales del PIB a lo largo de todo el período del Programa.

⁹ Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión aplicando la metodología consensuada a los datos del Programa. Esas estimaciones han de interpretarse con suma cautela, teniendo en cuenta las grandes incertidumbres que existen en torno a la estimación metodológica del crecimiento potencial y las brechas de producción en una economía como la española, enfrentada a profundas transformaciones estructurales.

Éste no prevé el logro del objetivo a medio plazo dentro de su período de aplicación. Según las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión, el déficit estructural será tan solo ligeramente superior en 2013 y se situará un 1,75 % del PIB por encima del objetivo del Programa en 2014 (sobre la base de una hipótesis de mantenimiento de las políticas). Para el período posterior a la corrección del déficit excesivo, el Programa prevé un avance adecuado hacia el logro del objetivo a medio plazo. Según el Programa, el déficit estructural disminuirá en 1,2 puntos porcentuales en 2017 y se convertirá en superávit estructural en 2018, con nuevas mejoras en 2019.

El ratio deuda de las administraciones públicas / PIB ha seguido una tendencia al alza desde el mínimo de alrededor del 36 % del PIB registrado en 2007. En 2012 volvió a aumentar hasta rebasar el 84 % del PIB. Se prevé que el ratio de deuda siga aumentando a lo largo del período del Programa, alcanzando un máximo de casi el 100 % en 2016, muy por encima del valor de referencia del Tratado en todos los años. Este aumento de la deuda se debe fundamentalmente a los elevados pagos de intereses y, en menor medida, a la dinámica del déficit primario, que se prevé se transforme en un superávit en 2016. En promedio, los ajustes entre flujos y fondos contribuirán aproximadamente 1 punto porcentual del PIB en 2013-2016. La evolución del ratio de deuda podría ser menos favorable de lo previsto en el Programa en caso de que se materialicen los riesgos relacionados con los objetivos presupuestarios. En sus previsiones de la primavera de 2013, la Comisión prevé una tendencia similar para la deuda pública, sobre la base de un escenario de mantenimiento de las políticas.

Recuadro 2: Principales medidas

Tras el aumento de una serie de figuras impositivas en 2012-2013, como el IRPF, el impuesto de sociedades y el IVA, el enfoque de las medidas presentadas en el Programa se orienta con mayor claridad hacia el capítulo de los gastos en los últimos años del Programa. En particular, el Programa se basa en gran medida en la congelación de las contrataciones y la continuación de la restricción del gasto en las administraciones locales y autonómicas. Gracias a la reforma de la administración local y otras economías a nivel local se espera obtener ahorros adicionales por valor de aproximadamente 0,5 puntos porcentuales del PIB en 2015. Este epígrafe está sujeto a importantes riesgos de aplicación, ya que la reforma de la administración local todavía no ha sido remitida al Parlamento. Por otro lado, no están claramente especificadas ni las medidas de ingresos ni las medidas de gastos a nivel autonómico a partir de 2014, por lo que podrían estar sometidas a un riesgo significativo. Como las subidas ya aplicadas del impuesto sobre la renta personal solo se han prolongado hasta 2014, existe un riesgo de efectos negativos sobre el presupuesto en 2015. El Programa no presenta medida alguna para 2016.

Principales medidas presupuestarias

Ingresos	Gastos
2012	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la renta e impuestos sobre no residentes (0,3 % del PIB) • Impuesto de sociedades (0,4 % del PIB) • Amnistía fiscal y medidas de lucha contra el fraude (0,1 % del PIB) • IVA (0,1 % del PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo público (0,5 % del PIB) • Políticas de empleo (0,1 % del PIB) • Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,9 % del PIB) • Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,1 % del PIB)

<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre bienes inmuebles (0,1 % del PIB) • Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,4 % del PIB) • Lucha contra el fraude a la seguridad social (0,2 % del PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Otros, incluidas las reformas de la administración autonómica (0,8 % del PIB)
2013	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la renta e impuestos sobre no residentes (0,3 % del PIB) • Impuestos medioambientales (0,2 % del PIB) • IVA (0,8 % del PIB) • Impuestos especiales (0,2 % del PIB) • Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,3 % del PIB) • Cotizaciones sociales (0,2 % del PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo público (-0,2 % del PIB) • Políticas de empleo (0,4 % del PIB) • Asistencia de larga duración (0,1 % del PIB) • Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,6 % del PIB) • Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,2 % del PIB) • Otros, incluidas las reformas de la administración autonómica (0,4 % del PIB)
2014	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto de sociedades (0,3 % del PIB) • Medidas de lucha contra el fraude (0,1 % del PIB) • Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,2 % del PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo público (0,2 % del PIB) • Asistencia de larga duración (0,1 % del PIB) • Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,2 % del PIB) • Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,3 % del PIB) • Otros, incluidas las reformas de la administración autonómica (0,1 % del PIB) • Seguridad social (0,1 % del PIB)
2015	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto de sociedades (-0,1 % del PIB) • IVA (0,1 % del PIB) • Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,2 % del PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo público (0,1 % del PIB) • Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,2 % del PIB) • Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,5 % del PIB) • Otros, incluidas las reformas de la administración autonómica (0,1 % del PIB) • Seguridad social (0,1 % del PIB)
<p><i>Nota:</i> El efecto presupuestario recogido en el recuadro es el efecto indicado en el Programa por las autoridades nacionales. Un signo positivo significa un aumento (una disminución) de los ingresos (los gastos) como consecuencia de la medida correspondiente.</p>	
<p>Entre las medidas macroestructurales que afectan al potencial de crecimiento, las principales medidas destacables son las sucesivas reformas del mercado de trabajo. En 2010 y 2011 y nuevamente en febrero de 2012 se introdujeron una serie de reformas encaminadas a reducir la segmentación del mercado laboral y flexibilizar los sistemas de negociación</p>	

colectiva (véase la sección 3.3).

Recuadro 3: Aplicación del procedimiento de déficit excesivo a España

El 27 de abril de 2009, el Consejo decidió declarar la existencia de un déficit excesivo en España. La Recomendación más reciente adoptada por el Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE data del 10 de julio de 2012. En ella, instaba a que España pusiera fin a la actual situación de déficit excesivo de aquí a 2014. Concretamente, con el fin de situar el déficit público global por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB de aquí a 2014, se recomendaba que las autoridades españolas lograran una mejora del saldo estructural del 2,7 % del PIB en 2012, 2,5 % del PIB en 2013 y 1,9 % del PIB en 2014, sobre la base de la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de la Comisión. Los objetivos de déficit global eran del 6,3 % del PIB en 2012, del 4,5 % del PIB en 2013 y del 2,8 % del PIB en 2014. Según las recomendaciones formuladas, las autoridades españolas debían: a) aplicar las medidas adoptadas en los presupuestos de 2012 y los planes de reequilibrio de las comunidades autónomas; b) aprobar, antes del 31 de julio de 2012, los planes presupuestarios plurianuales anunciados para 2013-2014; c) aprobar urgentemente, en 2012, medidas adicionales para garantizar la consecución de los planes presupuestarios de 2012; d) estar preparadas para adoptar medidas adicionales en caso de que se materializaran los riesgos para los planes presupuestarios y acelerar la reducción del déficit en 2013 y 2014 si las condiciones económicas o presupuestarias resultasen mejores de lo esperado; e) aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto; f) crear una institución independiente, con la misión de supervisar la política fiscal y proporcionar análisis y asesoramiento en ese ámbito; g) preservar el carácter vinculante de su marco presupuestario a medio plazo; h) seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a lo largo del año por todos los niveles de la administración pública. El 14 de noviembre de 2012, sobre la base de sus previsiones del otoño de 2012, la Comisión llegó a la conclusión de que España había tomado medidas eficaces para atenerse a la Recomendación revisada del Consejo, de 10 de julio de 2012, sin que fuese necesario dar ningún otro paso en el procedimiento de déficit excesivo.

En http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm se ofrece una panorámica de la situación actual de los procedimientos de déficit excesivo (se puede acceder a las secciones correspondientes a cada país a través de los enlaces que figuran en la parte inferior de la página).

Sostenibilidad a largo plazo

España se enfrenta a un riesgo de dificultades presupuestarias, principalmente en el ámbito de las finanzas públicas, pero en parte también en los ámbitos relacionados con la macrofinanciación y la competitividad. La aplicación plena del ajuste previsto contribuiría en gran medida a reducir ese riesgo. Los riesgos para la sostenibilidad son también elevados en una perspectiva a medio plazo e intermedios a largo plazo. Volver a registrar un saldo primario estructural más elevado, en torno al -0,5 % de la deuda interna bruta, como el saldo medio registrado en el período 1998-2012, contribuiría a atenuar esos riesgos. Se espera que la reforma de 2013 de los regímenes de jubilación anticipada

contribuya a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social. No obstante, parece necesario adoptar otras medidas para contener el crecimiento de los gastos relacionados con el envejecimiento de la población, por ejemplo a través de la regulación adecuada del factor de sostenibilidad previsto en la reforma de 2011 del régimen de pensiones. Además, ha de reducirse la deuda pública: 84,2 % del PIB en 2012 y, según las previsiones, en aumento.

El Gobierno ha complementado la reforma de las pensiones de 2011 con medidas adicionales para mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Esa reforma supuso un paso importante hacia la consolidación de la sostenibilidad a largo plazo¹⁰. Además, a principios de 2013, el Gobierno ha reducido el acceso a la jubilación anticipada y a la jubilación parcial, en aras de la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo¹¹. Entre las demás medidas introducidas en 2012 y 2013 cabe señalar la prohibición de la jubilación forzosa en los convenios colectivos y el endurecimiento de las condiciones de acceso a los subsidios especiales por desempleo para los trabajadores de más edad. El factor de sostenibilidad de las pensiones, que la reforma de 2011 no contemplaba aplicar hasta 2027, aún no se ha regulado. En abril de 2013 se creó un grupo de expertos independientes al que se ha encomendado un estudio pormenorizado del factor de sostenibilidad sobre el que deberá informar a la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo a finales de mayo de 2013. La especificación del factor de sostenibilidad deberá incluir un nexo claro entre la edad de jubilación y el aumento de la esperanza de vida, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema, y podría tener en cuenta otros factores pertinentes. La prolongación en el tiempo del desempleo elevado y la disminución de la población activa suponen un desafío para la sostenibilidad del sistema de pensiones a corto y largo plazo. El sistema de seguridad social ha sido deficitario desde 2011, a raíz de la atonía del mercado laboral. Las altas tasas de desempleo, la transición a la inactividad y la elevada proporción del trabajo a tiempo parcial no voluntario impiden a muchos trabajadores, sobre todo mujeres, acumular los derechos necesarios para una pensión futura adecuada, lo que agrava la presión existente en el ámbito de las pensiones no contributivas o la asistencia social.

Según las últimas proyecciones a largo plazo, el gasto público sanitario aumentará en 1,3 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2060. Los recortes del gasto relacionados con la crisis han ayudado a contener su crecimiento. El gasto público en asistencia sanitaria se redujo del 7,1 % del PIB en 2010 al 6,7 % en 2011. En 2010 y 2011, los recortes de la masa salarial y del gasto farmacéutico propiciaron esos ahorros. En 2012, entraron en vigor diversas medidas de especificación de la cartera común de prestaciones sanitarias y ampliación de las aportaciones de los beneficiarios para sufragar el coste de los productos farmacéuticos. Sin embargo, la sostenibilidad del sistema sigue siendo precaria. Seguir reduciendo las presiones sobre el gasto a largo plazo pasa por un mejor control del gasto farmacéutico, en particular en los hospitales, el refuerzo del papel relativo que desempeña la asistencia primaria, una mayor coordinación de los tipos de asistencia, cambios en los sistemas de remuneración que mejoren los incentivos y una mayor movilidad interregional del personal sanitario. En el Programa Nacional de Reformas de 2013 se anuncia la adopción, durante este mismo año, de otras medidas destinadas a mejorar la eficiencia de los gastos sanitario y farmacéutico, por ejemplo

¹⁰De acuerdo con el Informe sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de 2012, en España el gasto público en pensiones aumentará del 10,1 % del PIB en 2010 al 13,7 % en 2060, un porcentaje superior a la media de la UE en 2060, del 12,7 %. El efecto presupuestario de las últimas medidas introducidas para limitar la jubilación anticipada aún no se ha tenido en cuenta en estas previsiones.

¹¹ Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo.

la revisión de los precios de referencia y la centralización de la adquisición de productos farmacéuticos, así como la ampliación de las aportaciones de los beneficiarios

Marco fiscal

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, en vigor desde el 1 de mayo de 2012, refuerza la disciplina fiscal en todos los niveles de la administración, mediante la introducción de normas fiscales más rigurosas, incluidos límites máximos de gasto para las administraciones locales y autonómicas, y prevé mecanismos correctores y sanciones en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios. Como parte de la Ley, la transparencia en la ejecución presupuestaria, especialmente por las administraciones locales y autonómicas, ha mejorado considerablemente gracias al aumento de la frecuencia de la publicación de información, así como de su tempestividad y sistematicidad. Desde mayo de 2013, el Ministerio de Hacienda publica información sobre la evolución mensual de la ejecución del presupuesto de las autonomías y la seguridad social, en términos de la contabilidad nacional. También se dispone ahora de más información sistemática sobre las normativas presupuestarias de las comunidades autónomas¹².

Además, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria prevé la creación de mecanismos de financiación para los niveles de la administración local y autonómica, como el plan de pago a proveedores y el fondo de liquidez autonómica. El primero tiene por objeto permitir que las comunidades autónomas y las corporaciones locales puedan pagar las facturas pendientes (véase la sección 3.2). El segundo es una línea de crédito para que las autonomías que ven limitado su acceso al mercado o no pueden acceder a él puedan atender los vencimientos de la deuda pública. El acceso a ambos instrumentos está sujeto a condiciones financieras y fiscales, las cuales, junto con las disposiciones de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, contribuyeron en 2012 al incremento de la disciplina presupuestaria en las administraciones locales y autonómicas.

No obstante, la aplicación de los mecanismos de prevención y corrección de la Ley ha adolecido de falta de eficacia y podría haber sido más oportuna y transparente. Por ejemplo, las medidas correctoras previstas en la Ley solo se aplicaron con retraso. Los planes económicos y financieros de las comunidades autónomas se aprobaron en mayo, pero hubo que esperar hasta finales de diciembre para la presentación del primer informe trimestral sobre su ejecución, en consonancia con el artículo 24. El adelanto de la evaluación y el envío de requerimientos hubiera dado más tiempo para la corrección de las desviaciones presupuestarias en 2012 en aquellas autonomías en las que pronto comenzó a quedar patente la dificultad de alcanzar el objetivo de déficit establecido para 2012. Además, las primeras evaluaciones de los planes económicos y financieros de las comunidades autónomas podrían haber contenido más información, y la publicación de los demás informes previstos en la Ley podría haber sido más tempestiva.

Se han retrasado los planes de creación de una institución independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en el ámbito de la política fiscal. Un anteproyecto de Ley Orgánica fue aprobado por el Gobierno en abril de 2012. Se espera que

¹²

Véase:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/Resumen%20Ejecutivo%20Presupuestos/Resumen%20ejecutivo%20PRESUPUESTOS%20CC.AA.%202013.pdf>.

el proyecto de Ley Orgánica que prevé la constitución de dicho organismo sea remitido al Parlamento en junio y adoptado en el transcurso del segundo semestre de 2013. Así pues, al contrario de lo previsto en los planes iniciales, el nuevo organismo apenas intervendrá en la fase preparatoria del proceso presupuestario de 2014. Se espera que el nuevo organismo mejore la transparencia y la supervisión presupuestaria en todos los niveles de la administración, siempre que cuente con las competencias, la capacidad legal y los recursos necesarios para realizar sus tareas.

Sistema impositivo

España tiene un bajo ratio de impuestos/PIB (32,3 % en 2012), frente a la media de la EU-27 y la propia media nacional en la última década. Ese ratio ha disminuido considerablemente desde el comienzo de la crisis, en parte como consecuencia del reequilibrio de la economía hacia un crecimiento menos generador de ingresos tributarios. Los impuestos directos e indirectos (incluidas las cotizaciones a la seguridad social) suponen porcentajes del PIB inferiores a la media de la UE (impuestos indirectos en 2012 en España: 10,2 % del PIB, promedio de la EU27 13,3 %; impuestos directos en España: 10,1 %, promedio de la EU27, 13 %).

En 2012 se produjo un reequilibrio de la carga fiscal relativa hacia los impuestos que gravan el consumo y el deterioro del medio ambiente. En consonancia con las recomendaciones específicas de 2012 para España, se amplió la base imponible del IVA, muy estrecha, limitando el ámbito de aplicación de los tipos impositivos reducido y superreducido. No se modificó el tipo superreducido, del 4 %, pero sí se incrementaron los tipos normal, del 18 al 21 %, y reducido, del 8 al 10 %. No obstante, algunos bienes y servicios siguen estando sujetos a los tipos reducido y superreducido (por ejemplo, los alimentos, los productos sanitarios y algunos servicios turísticos). También han aumentado algunos impuestos especiales (por ejemplo, los aplicados al tabaco y el queroseno). El limitado margen de maniobra presupuestario ha obstaculizado la reducción prevista inicialmente de las cotizaciones patronales a la seguridad social. De cara al futuro, todavía parece existir margen para seguir aumentando los tipos reducidos de IVA o limitando su aplicación.

En 2011, los ingresos procedentes de impuestos ambientales, como porcentaje del PIB, fueron los más bajos de toda la UE, en particular, la recaudación procedente de los impuestos que gravan la contaminación, la utilización de recursos, la energía y los combustibles de transporte fue baja. El conjunto de impuestos sobre la producción de electricidad introducido en diciembre de 2012 para cubrir el déficit tarifario del sector eléctrico (véase la sección 3.4) podría generar alrededor del 0,2 % del PIB al año. En la actualidad, los impuestos especiales sobre la gasolina y el gasóleo se sitúan por debajo de la media de la UE y de los países vecinos. Teniendo también en cuenta las reformas que España puso en marcha en el ámbito de la distribución de combustible, parece haber margen para un incremento impositivo que mejore el funcionamiento del mercado y promueva el ahorro de energía. Además, al igual que en otros Estados miembros, hay margen para abordar el trato fiscal preferente del gasóleo frente a la gasolina. En la práctica, los impuestos municipales sobre la circulación de vehículos no siempre reflejan la eficacia medioambiental de los vehículos. Revisar los impuestos aplicados a los vertederos y a otros residuos y mejorar la política de precios del agua podría contribuir a la consecución de los objetivos ambientales y la consolidación fiscal.

El elevado gasto fiscal en la imposición directa reduce la recaudación tributaria y es fuente de distorsiones¹³. En consecuencia, los tipos impositivos efectivos son muy inferiores a los establecidos en la reglamentación. En el impuesto sobre la renta personal, la desgravación fiscal de las contribuciones a planes de pensiones¹⁴ tiene efectos regresivos y falsea la composición del ahorro. En el impuesto sobre la renta de sociedades existen importantes deducciones para calcular la base imponible que reducen el tipo efectivo, hasta situarlo en torno al 60 % del establecido en la reglamentación¹⁵. A pesar del reducido tipo del impuesto de sociedades (25 %) que se aplica a las empresas cuyo volumen de negocios se sitúa por debajo de un determinado umbral, en promedio las PYME pagan un tipo efectivo mayor que las empresas más grandes¹⁶. La ampliación de la base impositiva podría mejorar la eficiencia global del sistema impositivo. El Programa Nacional de Reformas de 2013 prevé algunas medidas discrecionales que pueden incrementar el déficit, por ejemplo, deducciones en el impuesto de sociedades por la reinversión de beneficios no distribuidos y actividades de I+D, e incentivos fiscales para los inversores providenciales (*business angels*).

Se ha avanzado a la hora de abordar la distorsión a favor del endeudamiento en el impuesto de sociedades y en el trato que recibe la vivienda en el impuesto sobre la renta personal, en consonancia con las recomendaciones específicas de 2012. En el impuesto de sociedades, las deducciones por los pagos de intereses implicaban un incentivo en favor de ratios de endeudamiento y apalancamiento elevados. Esos incentivos se redujeron parcialmente mediante la introducción de un límite máximo de la deducción de los costes financieros netos de los grupos de sociedades y empresas asociadas. Además, por lo que respecta al impuesto sobre la renta personal, en 2012 España eliminó también la compensación aplicada por las compras de viviendas realizadas antes de 2006 y las deducciones por hipotecas sobre viviendas para las compras realizadas a partir de 2013¹⁷.

El diseño actual de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles no ofrece medios para garantizar ingresos adicionales. El impuesto sobre el patrimonio tiene carácter temporal —en la actualidad, es aplicable hasta 2014— e importantes exenciones reducen la base imponible. Desgravaciones autonómicas heterogéneas aplicadas en relación con los impuestos sobre los bienes inmuebles, las sucesiones y las donaciones producen diferencias significativas en las deudas tributarias en detrimento de la eficiencia del sistema.

España ha introducido medidas para combatir la evasión fiscal y mejorar la recaudación tributaria. En octubre de 2012, entró en vigor una norma destinada a reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales. Sus disposiciones prevén sanciones más rigurosas, límites para los pagos en metálico, nuevas obligaciones de información sobre los activos mantenidos en el extranjero y la aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo del

¹³ Véase el informe de 2012 *Tax Reforms in EU Member States, European Economy n° 6/2012 y Taxation Paper n° 34*, Comisión Europea.

¹⁴ La desgravación ascendió a más de 5 700 millones EUR en 2009 (*vid. Memoria de la Administración Tributaria de 2010*).

¹⁵ Esto se debe, entre otras razones, al aumento del número de entidades que aplican tipos impositivos reducidos, por ejemplo, para el mantenimiento o la creación de empleo; las deducciones por reinversión de beneficios extraordinarios ascendieron a 863,8 millones EUR, mientras que las deducciones por I+D se elevaron a 326,9 millones EUR en 2009 (*vid. Memoria de la Administración Tributaria de 2010*).

¹⁶ *Vid. Memoria de la Administración Tributaria de 2010*.

¹⁷ Los créditos fiscales para la vivienda ascendieron a 5 000 millones EUR en 2009 (*vid. Memoria de la Administración Tributaria de 2010*).

IVA para algunos sectores de alto riesgo. Por otra parte, en marzo de 2013, España estableció una nueva oficina tributaria internacional para tramitar las inspecciones fiscales internacionales. Esas medidas van en la dirección adecuada. Sin embargo, hay margen para nuevas medidas a fin de asegurarse de que los impuestos se recaudan con arreglo a la normativa tributaria.

3.2. Sector financiero

En el anterior documento de trabajo de los servicios de la Comisión, se consideraba al sector bancario como fuente de vulnerabilidad en lo que se refiere a la estabilidad financiera y la oferta de crédito a la economía real. Esta evaluación se vio confirmada por el aumento de las tensiones en el mercado en el período previo a la solicitud de asistencia financiera de las autoridades españolas. El programa del sector bancario, de una duración de dieciocho meses¹⁸, se inició el 23 de julio con la firma de un Memorando de Entendimiento. El núcleo del programa es la reestructuración y la recapitalización suficiente de los bancos españoles, en su caso, para lo cual se han puesto a disposición hasta 100 000 millones EUR a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El cumplimiento de las condiciones establecidas en el Memorando de Entendimiento avanza adecuadamente¹⁹. Se determinaron las necesidades específicas de capital de cada banco participante y las entidades financieras que requerían ayuda estatal remitieron sus planes de reestructuración a la Comisión Europea. Los planes de reestructuración de los bancos que precisaban aportaciones de capital público se aprobaron a finales de diciembre. Se ha creado la sociedad de gestión de activos, denominada Sareb, de titularidad privada mayoritaria. Sobre la condicionalidad horizontal, se ha modernizado el marco de resolución bancaria, se han reforzado la supervisión bancaria y las competencias reguladoras del organismo de supervisión bancaria y se ha perfeccionado la estructura de gobernanza de las cajas de ahorros.

Los desembolsos realizados hasta la fecha, por un total de 41 400 millones EUR, han sido suficientes para recapitalizar los bancos más débiles y para que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria inyectara capital en la Sareb. Los demás bancos españoles no tienen un déficit de capital en función de la prueba de resistencia individualizada o han podido cubrir sus necesidades sin recurrir a la ayuda estatal.

A pesar del apaciguamiento de las tensiones en los mercados financieros, las condiciones de financiación rigurosas siguen siendo un factor importante que limita las operaciones y el crecimiento de las empresas en España, especialmente de las PYME. Las empresas españolas dependen en gran medida de la financiación bancaria a causa de la fragmentación de las estructuras empresariales y el gran número de microempresas. Entre tanto, el endurecimiento general de las condiciones de crédito ha complicado el acceso a préstamos bancarios. En este contexto, son varias las iniciativas que se han adoptado o están en curso para aliviar las restricciones de crédito y de liquidez para las empresas, en particular las PYME. En el contexto del programa para el sector bancario, en noviembre de 2012 se anunciaron diversas medidas de fomento de la intermediación no bancaria, las cuales se están

¹⁸ El programa expira a finales de diciembre de 2013. No obstante, se espera que la reestructuración de los bancos beneficiarios de ayudas públicas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales dure un máximo de cinco años.

¹⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp130_en.pdf

llevando a cabo y se recogen de forma detallada y se desarrollan en el Programa Nacional de Reformas. Atienden las necesidades de financiación de las empresas en las distintas fases de desarrollo, aunque a corto plazo no cabe esperar que palien el déficit estructural de financiación de capital de fuentes privadas. En el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se han reprogramado recientemente fondos por valor aproximado de 320 millones EUR para mejorar el acceso de las PYME al crédito. Aún queda margen para proseguir la reprogramación del FEDER hacia nuevos instrumentos financieros nacionales o regionales que puedan cubrir préstamos, garantías, capital inicial y capital de explotación para las PYME.

Se están tomando medidas para aliviar los problemas de liquidez a que se enfrentan las empresas a raíz de las demoras en los pagos. En 2011, España fue uno de los Estados miembros con mayores plazos de pago por parte de las administraciones públicas (160 días, muy por encima de la media de la UE²⁰) y en las transacciones entre empresas (97 días²¹). Los grandes retrasos crean problemas de liquidez para las empresas e implican mayores costes para el Estado, pues los proveedores tienen en cuenta los plazos de pago en sus precios. En 2012 el Gobierno facilitó 27 400 millones EUR para liquidar los atrasos de las administraciones locales y autonómicas en relación con compromisos asumidos antes de enero de 2012²². El régimen se ha prolongado hasta 2013 (por un importe de 2 600 millones EUR) mediante el Real Decreto-ley 4/2013, que incorpora también la Directiva 2011/7/UE en este ámbito. No obstante, sigue sin existir certidumbre sobre el importe de los atrasos pendientes tras la aplicación del régimen. De acuerdo con el Programa Nacional de Reformas de 2013, la tercera ronda del régimen para liquidar los atrasos de las administraciones públicas se pondrá en marcha en el transcurso de 2013.

3.3 Políticas del mercado de trabajo, políticas de educación y políticas sociales

Mercado laboral

En un contexto de deterioro de la situación del empleo, continúa aplicándose la reforma del mercado laboral de 2012²³. La amplitud del problema del desempleo obliga a seguir muy de cerca los efectos de la reforma del mercado de trabajo de 2012 y a analizar cuidadosamente la necesidad de complementarla con medidas de acompañamiento. Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones definitivas sobre todos los aspectos de esta reforma y la evaluación se complica debido a la contracción actual de la economía, los datos disponibles indican que la reforma ha empezado a surtir algunos efectos positivos en materia de flexibilidad interna, reducción de los costes de despido, recurso a los despidos colectivos y moderación salarial. Por otra parte, no parece que se haya empezado a utilizar de manera generalizada el nuevo contrato permanente para las PYME y, en general, el mercado de trabajo sigue estando muy segmentado. La evaluación por el Gobierno de la reforma del mercado de trabajo, que según el Programa Nacional de Reformas finalizará en la primera mitad de 2013, podría detectar aquellos ámbitos que requerirán medidas de seguimiento para conseguir los objetivos iniciales

²⁰ Fuente: Índice de Pago Europeo de 2012, con datos de 2011.

²¹ Índice de Pago Europeo de 2012, *Intrum Justitia*.

²² Real Decreto-ley nº 4/2012, de 24 de febrero, y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo.

²³ El Gobierno español aprobó el Real Decreto-ley 3/2012 el 10 de febrero de 2012. El Parlamento aprobó la Ley 3/2012 en julio de 2012.

de la reforma, como el papel de la vigencia indefinida de los convenios colectivos (la denominada «ultractividad»), la utilización de cláusulas de exclusión voluntaria y las diferencias en el coste de los despidos entre los diferentes contratos.

La tasa de empleo es de un 59,3 % (2012), muy inferior al objetivo nacional de empleo de un 74 % para 2020. Los trabajadores de mayor edad (44,5 %) y las mujeres (55,5 %) presentan tasas de empleo más bajas. A ello contribuyen, en el caso de las mujeres, la inasequibilidad de los servicios de atención a la infancia y de atención a largo plazo, así como consideraciones fiscales en lo que respecta a la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares²⁴. Se espera que la reforma de 2012 ayude a subir la tasa de empleo a medio plazo.

El Gobierno ha adoptado medidas para hacer más eficientes las políticas activas de empleo, aunque la reforma podría haberse realizado a un ritmo más rápido. En julio de 2012 se revisaron las políticas pasivas de empleo y su vinculación con las políticas activas²⁵. Se modificaron las condiciones aplicables al subsidio y a las prestaciones por desempleo y, en general, se hicieron más estrictos los requisitos en materia de búsqueda de empleo: se exige a los beneficiarios de prestaciones por desempleo que busquen trabajo de manera activa y acreditada, así como que participen en actividades para mejorar su capacidad de inserción profesional, con carácter voluntario durante los primeros treinta días de percepción de la prestación y con carácter obligatorio a continuación. Además, la prestación bruta por desempleo a partir del séptimo mes se ha reducido del 60 % al 50 % de la base reguladora y el subsidio por desempleo se ha incrementado del 75 % al 80 % del IPREM (Indicador público de renta de efectos múltiples). Asimismo se han modificado las condiciones para poder optar a la renta activa de inserción y se ha reforzado su vinculación con la búsqueda activa de empleo. Si bien estas medidas van en la dirección indicada en las recomendaciones específicas de 2012, es necesario controlar su eficacia muy de cerca. Por otra parte, se esperaba que en 2013 estuviera finalizado el nuevo sistema integrado para la gestión de las prestaciones por desempleo. Esta nueva herramienta facilitará el control sobre la participación en políticas activas de empleo y en actividades de formación y contará con enlaces a otras bases de datos nacionales con información fiscal, financiera o de seguridad social. También se ha modificado y extendido el programa PREPARA²⁶, que se prorrogará automáticamente hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 %. Si bien por el momento sus resultados no muestran los efectos esperados en materia de reintegración al mercado de trabajo²⁷, en algunos casos PREPARA ha desempeñado un papel no despreciable como red de seguridad de último recurso para los beneficiarios.

La reforma de los servicios públicos de empleo va retrasada. Se han dado los primeros pasos para desarrollar el marco normativo de la cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) y las agencias privadas de colocación. Un elemento positivo de este marco de cooperación será la evaluación basada en los resultados de la contribución de los agentes privados en función de las características de la persona desempleada a la que se ofrezca un

²⁴ El tipo impositivo medio efectivo para la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares es elevado cuando se incorpora al mercado laboral al mismo nivel de renta: la renta del segundo perceptor se grava al mismo tipo marginal que el aplicado al del perceptor principal si ambos presentan una declaración conjunta, mientras que si la presentan por separado el perceptor principal pierde la deducción por cónyuge dependiente.

²⁵ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

²⁶ PREPARA facilita ayuda financiera a los desempleados de larga duración que hayan agotado su protección por desempleo y que están recibiendo formación y orientación para la búsqueda de empleo.

²⁷ De las 307 000 personas que habían participado en el programa hasta julio de 2012, el 70 % todavía no ha encontrado trabajo. No obstante, también hay que tener en cuenta los perfiles concretos de los beneficiarios combinados con la escasez de oportunidades de empleo en el contexto actual de crisis.

trabajo y de la duración del contrato. En cualquier caso, el trabajo de dichas agencias privadas de colocación no empezará hasta finales de 2013, una vez aprobado el marco legal y los respectivos acuerdos entre los servicios públicos de empleo estatales y los autonómicos. Por otra parte, en febrero de 2013 se adoptaron nuevas medidas referentes a la cooperación y la puesta en común de información sobre vacantes entre los servicios públicos de empleo²⁸, incluida la creación de un Portal Único de Empleo. Estas medidas todavía no son plenamente operacionales, por lo que sigue siendo importante su rápida aplicación y supervisión. No se han tomado medidas específicas para modernizar y reforzar los propios servicios públicos de empleo a fin de que puedan ofrecer a los desempleados orientación individualizada y efectiva y ayuda para la búsqueda de empleo.

Deben reforzarse las políticas activas de empleo a fin de ofrecer un enfoque efectivo e individualizado para la activación y la mejora de las cualificaciones de las personas desempleadas. Ello es necesario para reorientar las cualificaciones hacia la demanda actual y prevista de las empresas. En este contexto habrá que prestar especial atención a los grupos más afectados por el desempleo, como los jóvenes, las mujeres, los desempleados de larga duración y las personas poco cualificadas. Asimismo merecen especial atención la capacidad de inserción laboral y las condiciones de trabajo de los trabajadores de más edad, que ya se han tratado en parte en las medidas sobre jubilación anticipada y jubilación parcial introducidas en marzo de 2013, a fin de apoyar la subida prevista de la edad de jubilación obligatoria y efectiva²⁹.

El Gobierno está preparando una reforma más exhaustiva de las políticas activas de empleo en cooperación con las comunidades autónomas. Esta reforma se basa en los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo de 2012, adoptado el 6 de julio de 2012: reducir la tasa de desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad de los colectivos afectados por el paro, apoyar a los emprendedores, acentuar la colaboración público-privada para la búsqueda de empleo, fomentar las oportunidades de empleo para colectivos específicos (como las personas con discapacidad) y luchar contra el fraude. Para alcanzar estos objetivos se han adoptado algunas medidas gracias a las reformas introducidas en julio de 2012 y a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. Por encima de todo, el Plan Nacional de Empleo ofrece a las comunidades autónomas una base para evaluar la aplicación de las políticas activas de empleo, a fin de determinar buenas prácticas y reasignar recursos presupuestarios a medidas de formación efectivas y bien centradas y a medidas de orientación profesional (el 15 % de la asignación presupuestaria a políticas activas de empleo que se transfiere a las autonomías estará vinculado a la evaluación del cumplimiento de los objetivos). No obstante, todavía no se han evaluado los indicadores de rendimiento correspondientes a 2012. Según el Programa Nacional de Reformas, antes de que finalice la primera mitad de 2013 se adoptará el Plan Anual 2013, con nuevos objetivos e indicadores.

Como respuesta a las recomendaciones específicas de 2012, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 ofrece medidas para reducir la alta tasa de desempleo juvenil. Esta Estrategia, adoptada en marzo de 2013, incorpora una amplia gama

²⁸ Real Decreto-ley 4/2013, adoptado el 22 de febrero.

²⁹ El Real Decreto-ley 5/2013 introducía medidas en este sentido, como aumentar la penalización que deben pagar las empresas con más de cien empleados si incluyen a trabajadores de más de cincuenta años en los despidos colectivos; hasta el 50 % de estas penalizaciones se reinvertirá en políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores de más edad. También ofrece la posibilidad de jubilación activa, es decir, de seguir trabajando mientras se percibe el 50 % de la jubilación.

de nuevas medidas – 15 a corto plazo³⁰ y 85 a medio-largo plazo – destinadas a reducir el desempleo juvenil³¹ que incluyen nuevas reducciones fiscales e incentivos a la contratación, nuevas disposiciones contractuales y nuevas medidas para fomentar el emprendimiento, aumentar la capacidad de inserción profesional de los jóvenes y mejorar la intermediación en el mercado laboral. Complementando la reasignación de fondos estructurales para acciones relacionadas con el empleo juvenil que se llevó a cabo en 2012, la Estrategia recibirá una financiación de 3 500 millones EUR, 2 400 millones procedentes del presupuesto nacional y 1 100 millones del Fondo Social Europeo (FSE). La Estrategia puede contribuir a la generación de empleo y oportunidades de trabajo y es un paso importante para conseguir un Sistema de Garantía Juvenil³². Habrá que seguir muy de cerca su aplicación y su eficacia, especialmente teniendo en cuenta que los incentivos a la contratación no siempre han resultado útiles en el pasado y que las nuevas formas de contratación introducidas podrían dar lugar a un aumento de la dualidad.

Las autoridades españolas aprobaron el 2012 un Plan nacional para combatir el empleo irregular y los fraudes a la seguridad social³³. Además de algunas medidas para mejorar la coordinación entre los organismos correspondientes, el Plan tiene como objetivo intensificar las inspecciones y endurecer las acciones legales. Parece que estas medidas ya han conseguido resultados, puesto que a finales de 2012 se habían detectado más de 90 000 empleos irregulares (12 % más que en 2011) gracias a las inspecciones, y las contribuciones a la seguridad social habían aumentado en 95 millones EUR.

Educación y formación

Las deficiencias estructurales del sistema de educación y formación han contribuido a la alta tasa de desempleo juvenil y muchas de ellas aún no se han solucionado. Entre estas deficiencias pueden citarse: una alta tasa de abandono escolar prematuro, la no adecuación de las cualificaciones y la escasa adaptación al mercado de trabajo y la falta de atractivo de la educación y la formación profesionales. Para ser eficaces a largo plazo, las mejoras educativas deben ofrecer acceso a una educación de elevada calidad, prevenir y remediar el abandono escolar prematuro y ofertar las cualificaciones y los conocimientos necesarios para la inclusión social y en el mercado de trabajo. Para las **políticas** educativas y de formación sigue siendo fundamental la coordinación de todos los niveles de la administración.

Un reto pendiente es el refuerzo de la calidad y la pertinencia de la educación y la formación. A pesar de que está reduciéndose, del 31,2 % en 2009 al 24,9 % en 2012³⁴, el abandono escolar prematuro representa un problema importante, pone de relieve grandes diferencias entre autonomías (del 32,5 % en Andalucía al 12 % en Navarra) y está muy lejos del objetivo del 15 % para 2020. Las medidas introducidas en los últimos años han contribuido en cierta medida a reducirlo, pero sigue siendo necesario aplicar una estrategia global con la financiación adecuada. Se han introducido medidas nacionales y autonómicas, como el Plan para la Reducción del Abandono Escolar (medidas preventivas y de intervención como análisis, sensibilización, o seguimiento de los alumnos que dejan la escuela

³⁰ La mayor parte de las medidas a corto plazo estaban incluidas en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero.

³¹ Las nuevas medidas serán de aplicación hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15 %.

³² Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01) a fin de velar porque todos los jóvenes menores de veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal.

³³ Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social (2012-2014).

³⁴ Estimaciones de Eurostat.

prematuramente a fin de ayudarles a reincorporarse al sistema educativo y de formación), un Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) y un Programa de Cualificación Profesional Inicial (PCPI). Si bien la financiación del Plan para la Reducción del Abandono Escolar (40 millones EUR) y el PROA (60 millones EUR) se mantuvo en el presupuesto nacional 2012, no se complementó con financiación de las comunidades autónomas como en años anteriores. Por otra parte, el presupuesto nacional 2013 no facilita financiación para estas medidas. Asimismo la reducción del abandono escolar prematuro es el principal objetivo del anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que aspira a incrementar el porcentaje de alumnos que finalizan la educación secundaria superior y obtienen titulaciones de formación profesional inicial e intermedia aumentando la flexibilidad de los itinerarios educativos y el atractivo de la formación profesional (introduciendo, por ejemplo, un módulo básico de formación profesional de dos años).

España ha puesto en marcha una reforma del sistema de educación y formación profesionales para adecuar mejor las cualificaciones y competencias de los jóvenes a las necesidades del mercado de trabajo y hacer más atractiva la formación profesional.

Aparte de la formación profesional básica que introducirá la LOMCE, se han incorporado medidas³⁵ para desarrollar el contrato de formación y aprendizaje y establecer las bases de la formación profesional dual. En 2012, 4 000 estudiantes y 500 empresas participaron en proyectos piloto. Las medidas en materia de educación y formación profesionales parecen adecuadas, pero dada la situación económica y del mercado de trabajo actual su aplicación sigue constituyendo un reto. Serán necesarios nuevos esfuerzos continuados conjuntos de las autoridades públicas, los proveedores de educación y los empresarios para ampliar y consolidar el sistema dual de formación profesional y, sobre todo, para aumentar la tasa de matriculación en ella. Los índices de participación en formación permanente, especialmente los de las personas de más edad y menos cualificadas, también siguen siendo bajos.

Son necesarias medidas adicionales para reducir el número de jóvenes que ni trabajan ni estudian y el alto número de jóvenes desempleados sin titulación,

en parte desarrollando un sistema de orientación profesional inicial (cooperación entre las escuelas y los servicios públicos de empleo) y facilitando ayuda para la búsqueda de trabajo a los desempleados jóvenes y a los que han abandonado los estudios prematuramente, así como unos sistemas mejores para convalidar las competencias adquiridas en el trabajo a fin de facilitar la reincorporación a la enseñanza y la formación y un reciclaje específico. La Estrategia Nacional de Emprendimiento y Empleo Joven incluye algunas medidas y planes para afrontar el problema del alto número de jóvenes desempleados que carecen de cualificaciones formales, pero es fundamental aplicarlos rápidamente. Las escasas competencias lingüísticas suponen un obstáculo importante para la **movilidad** estudiantil y laboral, lo que repercute negativamente en el empleo juvenil.

Si bien la tasa de titulación en enseñanza superior es comparativamente elevada (40,1 % en 2012³⁶), España sigue sin contar con una estrategia global para adecuar la enseñanza superior a las necesidades del mercado.

En el marco del proceso de Bolonia las autoridades han anunciado su intención de reformar el sistema universitario español para hacerlo más innovador y competitivo a largo plazo.

Políticas sociales

³⁵ Real Decreto 1529/2012, adoptado el 8 de noviembre, que complementa la reforma del mercado laboral de 2012.

³⁶ Fuente: Eurostat.

Debido en gran parte al grave deterioro del mercado de trabajo y a la limitada eficacia de los sistemas de protección social para reducir la pobreza, España está por debajo de la media de la UE en los principales indicadores clave que miden la pobreza y la exclusión social. No se ha avanzado hacia el logro del objetivo de reducir el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social en 1,4-1,5 millones de aquí a 2020. En 2011 un 3,9 % de la población total sufría privaciones materiales severas, mientras que la tasa de riesgo de pobreza ascendió hasta el 21,8 % y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social al 27 %³⁷. El porcentaje de personas que vivían en hogares con una intensidad laboral muy baja subió al 12,2 % en 2011. La tasa de pobreza de las personas con empleo se mantuvo en el 12,3 % en 2011, por encima de la media de la UE, lo que refleja el deterioro de la situación para algunos grupos de la población ocupada. El riesgo de pobreza es especialmente elevado para los niños, entre los que se da la tasa más alta entre todos los grupos de edad, especialmente en los hogares con baja intensidad laboral³⁸.

En general no se han conseguido avances importantes en el desarrollo de nuevas medidas políticas para la inclusión activa y la reducción de la pobreza. El Programa Nacional de Reformas no contiene información sobre el contenido ni el calendario del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que podría constituir la base para seguir modernizando el sistema español de protección social de conformidad con las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013³⁹ al mejorar su sostenibilidad y su eficacia para prevenir la pobreza y garantizar redes esenciales de protección. Los principales desafíos consisten en racionalizar los objetivos y los recursos con arreglo a un marco estratégico adecuado, mejorar la gobernanza y la coordinación interinstitucional a escala nacional, regional y local, simplificar los procedimientos para los solicitantes de asistencia social, revisar los obstáculos a la movilidad, reforzar el vínculo entre la asistencia social y las medidas de activación mediante un apoyo más personalizado y articular mejor las prestaciones que se perciben cuando se trabaja y cuando no se trabaja a fin de afrontar el problema de la pobreza de las personas con empleo reduciendo a la vez los desincentivos para trabajar. Habrá que prestar especial atención a los grupos más débiles dentro del mercado de trabajo y a las personas expuestas al riesgo de discriminación, como los extranjeros, las personas con discapacidad o los gitanos⁴⁰.

³⁷ Los datos nacionales provisionales para 2012 (Encuesta de Condiciones de Vida, octubre de 2012) muestran un ligero descenso en la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, al 26,8 %, gracias a la disminución al 16,9 % de la tasa para las personas mayores de 65 años. Para la población de menos de 16 años la tasa se redujo al 25,9 %, mientras que para el grupo de entre 16 y 64 subió al 21 %. El número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro se incrementó en 2012 y se sitúa en 1 833 700 (EPA, cuarto trimestre de 2012). Los datos provisionales mostraban también un aumento de la pobreza de las personas con empleo de hasta el 13,3 % en 2012.

³⁸ El 27,2 % de los niños en España se encuentra en situación de riesgo de pobreza, frente al 21,8 % de la población española en general (la tasa de niños en riesgo de pobreza en la UE es del 20,6 %). El 30,6 % de los niños en España se encuentra en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 27 % de la población española en general (la tasa de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE es del 27 %). Lo que es más, esta tasa ha aumentado en más de 4 puntos porcentuales desde 2008.

³⁹ Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, Proseguir la consolidación fiscal diferenciada y favorable al crecimiento (p. 3).

⁴⁰ Con este fin España ha aprobado una Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 y un Plan de Acción sobre Drogas 2013-2016 con medidas dirigidas a estos grupos específicos, aunque aún no se han confirmado las asignaciones presupuestarias. El Programa Nacional de Reformas menciona también la preparación de un próximo Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020, cuyo calendario está pendiente de aprobación.

En 2012 los progresos en la adopción de medidas para hacer frente a la pobreza infantil y aumentar la eficiencia de los servicios de apoyo a las familias fueron limitados. En abril de 2013 se adoptó el Segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (PENIA II)⁴¹, que debe complementarse con el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF), cuya aprobación sigue retrasándose. Las familias siguieron cada vez más expuestas a dificultades financieras, y continúa aumentando el número de personas que no pueden hacer frente a los gastos familiares. En 2012 se adoptaron medidas temporales para proteger a las familias más débiles frente a los desahucios⁴², entre ellas la creación de un Fondo Social de Viviendas. A raíz de ello el 18 de abril de 2013 la Comisión de Economía y Competitividad del Parlamento aprobó un proyecto de ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, la reestructuración de la deuda y el alquiler social, que se encuentra actualmente en el Senado. Paralelamente hay que tener en cuenta las posibles repercusiones sobre los procesos de desahucio de la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la UE⁴³.

3.4. Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad

Reformas de los mercados de productos y servicios

Los progresos para eliminar los obstáculos estructurales al crecimiento y la competitividad en los mercados de productos y servicios, ya tratados en las recomendaciones específicas de 2012, han sido desiguales. Las reformas resultan esenciales para crear los incentivos y condiciones marco adecuados a fin de que continúe la reasignación de recursos a los sectores de bienes y servicios exportables y ello estimule el crecimiento y la creación de empleo.

El anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene como objetivo solucionar la fragmentación del mercado interior, que supone un obstáculo para la competencia e impide a las empresas aprovechar las economías de escala y alcance. Esta Ley se anunció como parte del plan de reformas de septiembre de 2012 para el cuarto trimestre de 2012. El Consejo de Ministros adoptó un primer anteproyecto el 25 de enero de 2013. El Programa Nacional de Reformas prevé su adopción por el Parlamento a finales de 2013 por el procedimiento de urgencia. El anteproyecto se inspira en la Directiva de Servicios de la UE, aunque su alcance es más amplio. Establece principios para favorecer la libertad de establecimiento y de circulación de productos y servicios en España⁴⁴, así como para su aplicación en la práctica. Una vez que haya entrado en vigor, todos los textos legales adoptados por la administración local, autonómica y central que se consideren incoherentes con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado deberán adaptarse en un plazo de seis meses. En apoyo de este proceso se mejorará la cooperación administrativa y se establecerá un procedimiento para responder rápidamente a las quejas referentes a las trabas al mercado

⁴¹ Aprobado el 5 de abril de 2013. El Plan cuenta con un presupuesto de 5 159 millones EUR para los próximos cuatro años y será ejecutado por el Estado central, las autonomías y las corporaciones locales. Incluye 8 objetivos y 125 medidas que abarcan los siguientes ámbitos: promoción del conocimiento de la situación y sensibilización, apoyo a las familias y conciliación, atención especial a los grupos con necesidades especiales o en riesgo de exclusión social, prevención y rehabilitación de los casos conflictivos, utilización segura de las nuevas tecnologías, educación de calidad, salud y participación en el medio ambiente. El Plan incluye medidas para combatir la pobreza infantil, como la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil (que también es un objetivo prioritario en el Plan Nacional de Acción).

⁴² Real Decreto-ley 27/2012.

⁴³ Asunto C-415/11, de 14 de marzo.

⁴⁴ Por ejemplo, no discriminación, necesidad y proporcionalidad de las restricciones, cooperación mutua, validez nacional de los requisitos administrativos, simplificación administrativa y transparencia.

único. Una ley ambiciosa sobre la unidad del mercado será un paso fundamental para mejorar el entorno empresarial y la competencia, puesto que facilitará el establecimiento y la circulación de bienes y servicios en todo el territorio español y simplificará los requisitos referentes a la obtención de licencias de actividad.

Se han retrasado las medidas para una mayor liberalización de los servicios profesionales. Los datos disponibles⁴⁵ muestran que los servicios profesionales son menos productivos que en la media de la UE. Además de su potencial de creación de empleo, la reforma de los servicios profesionales impulsaría la competitividad del conjunto de la economía, ya que estos servicios suponen un insumo para los demás sectores de la economía. El Programa Nacional de Reformas 2013 vuelve a comprometerse a llevar a cabo esta reforma, que se basa en la transposición de la Directiva de Servicios de 2009. Con arreglo al PNR 2013, la próxima reforma ofrecerá un marco común para los servicios profesionales basado en el principio general de libertad de acceso a las actividades profesionales y de ejercicio de las mismas. Tiene potencial para aumentar la movilidad y la competencia entre los proveedores de servicios profesionales en todo el territorio español, siempre que las limitaciones a dicho principio general se reduzcan al máximo y se justifiquen por razones imperiosas de interés público. Una vez se haya aprobado la Ley habrá que garantizar lo antes posible la coherencia de la normativa sectorial específica, incluida la normativa autonómica y los reglamentos internos de las organizaciones profesionales, con el nuevo marco normativo a fin de que la liberalización comience a surtir sus efectos.

Es necesario complementar las medidas adoptadas en apoyo de los emprendedores con la anunciada Ley de Apoyo al Emprendedor y a su Internacionalización que, según el Programa Nacional de Reformas, está previsto aprobar antes de finales de 2013⁴⁶. Dicha Ley establecerá, entre otras cosas, la creación de un régimen de responsabilidad limitada para los emprendedores, el establecimiento de mecanismos de solución extrajudiciales que ofrezcan a los emprendedores que hayan visto envueltos en algún concurso de acreedores la posibilidad de empezar de nuevo, así como medidas fiscales, financieras y de otro tipo para apoyar el crecimiento de las empresas. Podría tener efectos positivos sobre la creación de empresas y empleo, así como sobre la reasignación de recursos. La simplificación de los procedimientos de obtención de licencias para los pequeños establecimientos minoristas («licencia express»), que se ampliará en 2013, la revisión prevista de los regímenes locales de licencias y la creación de un mecanismo en línea para presentar las declaraciones necesarias con vistas al inicio de actividad también podrían contribuir a promover el espíritu emprendedor. Una utilización más generalizada de los sistemas de comunicación y declaración (con controles *a posteriori*) simplifica los procedimientos de obtención de licencias y puede promover la creación de nuevas empresas, reduciendo a la vez los obstáculos al crecimiento de las empresas y a su acceso al mercado y salida del mismo.

Parece haber margen para que aumente el papel de la actividad industrial en la economía. El porcentaje de las actividades manufactureras en la economía española es relativamente pequeño (un 13,3 % del valor añadido bruto, frente a un 15,3 % en la EU-27 en 2012) y es necesario reorientar la economía hacia el sector de bienes exportables de manera duradera. Las iniciativas en curso y previstas a fin de simplificar los requisitos necesarios para la obtención de licencias y, de manera más general, el entorno empresarial podrían beneficiar

⁴⁵ Véase Eurostat: Estadísticas anuales de las empresas de servicios (NACE – rev. 2).

⁴⁶ Solamente se han adoptado formalmente algunas medidas del Plan de Estímulo Económico y de Apoyo al Emprendedor de 22 de febrero de 2013 mediante el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

al sector industrial en cierta medida. No obstante, habría que considerar iniciativas específicas para simplificar la concesión de licencias industriales.

Para conseguir un reequilibrio estructural de la economía es necesario que los precios se adecuen mejor a las condiciones económicas. Hasta el momento, las mejoras en la competitividad de los costes no han ido acompañadas por mejoras similares en la competitividad de los precios nacionales, lo que sería importante para impulsar también la intracompetitividad. A fin de solucionar el problema de la inercia de los precios, en su Programa Nacional de Reformas 2013 las autoridades tienen previsto introducir una nueva norma de indexación que se aplicaría a todos los ingresos, gastos, tasas y precios indexados actualmente por el Índice de Precios al Consumo (IPC). La norma se basaría en la inflación básica a impuestos constantes con un límite máximo del 2 %, y su adopción está prevista para finales de 2013. Se espera que esta nueva norma sea también una referencia para el sector privado. Habrá que considerar medidas adicionales para reducir de manera más general la prevalencia de las cláusulas de indexación en la economía española. Por ejemplo, es cuestionable si la indexación debería aplicarse a la parte del gasto público relativa a los contratos públicos a largo plazo.

La revisión del marco de insolvencia podría contribuir a facilitar las condiciones de acceso al mercado y salida del mismo para las empresas y a un proceso ordenado de desapalancamiento en el sector privado. La crisis ha perjudicado a la capacidad de muchas familias y PYME para devolver sus deudas. El régimen de insolvencia vigente parece ser excesivamente complejo y costoso, especialmente para las familias⁴⁷. Unos procedimientos concursales ineficientes y con largos periodos de resolución judicial pueden haber empujado a los acreedores a utilizar el sistema hipotecario para garantizar sus préstamos y, por ende, haber influido en que las empresas inviertan en activos que puedan servir como garantía, especialmente en activos fijos materiales. En general, las dificultades para recuperar los préstamos de empresas insolventes han dado lugar a la aplicación de condiciones más estrictas a los prestatarios, mientras que las escasas posibilidades de liquidación pueden haber hecho mella en el emprendimiento⁴⁸. En general una racionalización del marco de insolvencia para el sector privado español, más allá de las medidas anunciadas en el contexto de la Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización ya mencionada, que mantenga a la vez la disciplina de préstamo puede contribuir a facilitar a las empresas el acceso al mercado y la salida del mismo, y aportar unos beneficios económicos significativos a medio plazo. Estas medidas podrían ir acompañadas por acciones para reestructurar la deuda de las empresas viables y ofrecer a los emprendedores una segunda oportunidad, promoviendo así la actividad empresarial y coadyuvando a la reasignación de recursos en el interior de la economía.

Las trabas a la apertura de grandes establecimientos de venta minorista limitan la competencia en el sector minorista. Las reformas introducidas recientemente, en particular horarios comerciales más flexibles, liberalización de los periodos de rebajas y simplificación de los procedimientos de obtención de licencias para los pequeños establecimientos minoristas aprobadas en 2012, podrían mejorar la competencia en el sector minorista. No obstante, los regímenes de autorización autonómicos para la apertura de grandes establecimientos de venta minorista limitan la entrada de nuevos operadores con capacidad para incrementar la presión competitiva sobre los minoristas ya establecidos. El aumento de la concentración en la distribución de productos alimenticios ha reforzado el poder de

⁴⁷ *Crisis Económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo, 2012.

⁴⁸ *OECD Economic Surveys: Spain*, OCDE, 2012.

negociación de los minoristas frente a los proveedores. La ampliación del sistema simplificado de obtención de licencias a los establecimientos de mayor tamaño (por ejemplo, de más de 500 m²) podría mejorar la competencia. A la vista del papel de la cadena de distribución en la formación de los precios finales, una competencia efectiva a lo largo de dicha cadena facilitaría la transferencia de la moderación de costes (materias primas incluidas) a los precios finales y, como consecuencia, a la inflación.

Regulación de los mercados y supervisión de la competencia

Es necesaria una mayor competencia para incrementar la productividad de las empresas y hacerlas más competitivas. En 2011 y 2012 los ajustes de los costes laborales fueron absorbidos parcialmente por la ampliación de los márgenes de beneficios, lo que contrarrestó en parte el efecto positivo de la moderación de los costes sobre la competitividad de los precios. Los márgenes de beneficios aumentaron con mayor rapidez particularmente en los servicios comerciales (por ejemplo, en los sectores de actividades profesionales, el comercio, el transporte y la hostelería), lo que podría apuntar a la necesidad de que las empresas reestablezcan su solidez financiera en un contexto de restricciones crediticias, pero también a deficiencias en la competencia efectiva en un entorno de atonía de la demanda interna. A menudo las restricciones a la competencia están vinculadas con el alto grado de descentralización de la estructura institucional española. La autoridad nacional de competencia (Comisión Nacional de la Competencia) menciona numerosos problemas de competencia a nivel autonómico (especialmente normativas restrictivas) y local (protección de los operadores ya establecidos en el ámbito de los servicios públicos). A menudo las restricciones autonómicas contrarrestan el efecto de la normativa procompetitiva adoptada a nivel nacional, problema que abordará la próxima Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Las disposiciones para la integración prevista de las autoridades normativas y de competencia en la propuesta inicial del Gobierno han dado lugar a varias objeciones por parte de la Comisión Europea. En septiembre de 2012 el Gobierno adoptó un proyecto de ley para fusionar la Comisión Nacional de la Competencia con las autoridades de supervisión y regulación en seis sectores (energía, telecomunicaciones, servicios postales, medios audiovisuales, transporte ferroviario y transporte aéreo), creando así un organismo único, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Esta reforma tiene como objetivo permitir una aplicación homogénea de los principios de competencia en los distintos sectores económicos. El Parlamento aprobó la ley el 22 de mayo de 2013; el problema ahora es aplicarla lo antes posible. La reforma ha suscitado algunas dudas en lo que respecta a la financiación del nuevo organismo, la transferencia a los ministerios correspondientes de las competencias y funciones ejercidas actualmente por reguladores sectoriales independientes y la terminación anticipada del mandato de algunos consejeros. Por añadidura, si bien el proyecto de ley mantiene las facultades ejecutivas de la autoridad de la competencia, parece difuminar la gama existente de herramientas de promoción de la competencia. No obstante, algunas de estas preocupaciones podrán solventarse a través de los reglamentos de aplicación y los reglamentos internos de la nueva autoridad normativa y de la competencia.

Mercado del alquiler

Los esfuerzos para crear un mercado del alquiler mayor y más eficiente, que ayudaría a la movilidad laboral, se encuentran todavía en sus primeras fases. Únicamente el 17 % de la población española vive en viviendas de alquiler. La alta tasa de propiedad de viviendas limita los incentivos para la movilidad geográfica, reduciendo así el potencial para una

adaptación rápida de los desequilibrios económicos. No obstante, las numerosas restricciones a los contratos de alquiler (como la duración mínima obligatoria o los largos procedimientos de resolución) obstaculizan el desarrollo del mercado. A fin de facilitar el proceso de reequilibrio en el mercado español de la vivienda, es esencial la existencia de un segmento de alquiler desarrollado y en buen funcionamiento que ofrecería una alternativa a la propiedad, disminuiría la presión sobre los precios de la vivienda y reduciría su volatilidad. La vivienda social también ha estado orientada tradicionalmente hacia la propiedad más que hacia el alquiler. La eliminación en 2012 de la deducción fiscal por los pagos y reembolsos de los intereses hipotecarios fue fundamental para eliminar incentivos a la propiedad. En agosto de 2012 el Gobierno presentó una propuesta de reforma del mercado de alquiler que fue adoptada por el Parlamento en mayo de 2013. La reforma ofrece a las partes una mayor flexibilidad en la elaboración de los contratos, refuerza la seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias y modifica los procedimientos de desahucio. El plan de vivienda adoptado en abril de 2013 aspira a conseguir varios objetivos sociales y económicos, entre ellos el apoyo financiero a los arrendatarios.

Energía, transporte, infraestructuras y medio ambiente

La energía representa un coste importante para la economía que podría reducirse aumentando los esfuerzos para mejorar la eficiencia energética. El déficit de los intercambios energéticos ha seguido aumentando desde 2009, llegando a más del 4 % del PIB en 2012 debido en parte a la subida de los precios mundiales de la energía, lo que reduce el margen para conseguir un superávit comercial sostenible. La eficiencia energética en los edificios, el transporte y los sectores industriales podría mejorarse notablemente. Entretanto, las medidas de mejora de la eficiencia energética no siempre han seguido el Segundo Plan Nacional de Eficiencia Energética 2011-2020⁴⁹ ni se están consiguiendo siempre con el menor coste posible: por ejemplo, el sistema de renovación de la flota automovilística presenta unos beneficios limitados para el medio ambiente y supone una asignación presupuestaria elevada. En otros casos únicamente tratan parte del ahorro energético potencial, por ejemplo, al centrarse en los aparatos de alumbrado en vez de en una gama más amplia de medidas para las PYME. Los sistemas inteligentes de transporte, las políticas de aparcamiento y la tarificación de la congestión no siempre se aprovechan plenamente para reducir la congestión en las grandes áreas metropolitanas.

La reciente tendencia de los márgenes brutos en el sector de la distribución de carburantes es propia de unos mercados poco competitivos⁵⁰. Los consumidores se ven obligados a soportar la carga de unos precios elevados de los carburantes antes de impuestos (comparados con los precios internacionales), que se encuentran entre los más altos de la UE a causa de unos márgenes de distribución considerables. Esto puede deberse a la alta concentración en el sector de los carburantes de automoción, el elevado nivel de integración vertical entre actividades de suministro, refinado y distribución minorista, la baja cuota de mercado de los distribuidores minoristas de carburantes de bajo coste, los engorrosos procedimientos administrativos necesarios para abrir nuevas estaciones de servicio o la escasa competencia entre las estaciones de servicio situadas en las carreteras principales. En febrero de 2013 el Gobierno simplificó los procedimientos para abrir estaciones de servicio e

⁴⁹ *Informe sobre el sector energético español*, Comisión Nacional de Energía, marzo de 2012, http://www.cne.es/cne/Publicaciones?accion=3&id=3026&id_nodo=32.

⁵⁰ *Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España*. Comisión Nacional de la Competencia, 2012. <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiosSectoriales/tabid/Default.aspx>.

introdujo algunas medidas que limitan el poder de los distribuidores establecidos frente a los minoristas independientes.

Hay margen para mejorar la competencia en el mercado minorista de electricidad⁵¹. Se trata de un mercado integrado verticalmente en gran medida. El regulador de energía (CNE) carece de capacidad suficiente para llevar a cabo investigaciones sobre el funcionamiento del mercado mayorista. La mayoría de los consumidores domésticos reciben el suministro con arreglo a la tarifa de último recurso⁵², lo cual afecta negativamente a las tasas de *switching* entre proveedores y mantiene la concentración en el mercado minorista. A menudo no se facilita a los consumidores información suficientemente clara sobre el consumo de electricidad y los precios relacionados⁵³.

El déficit tarifario del sector eléctrico supone un pasivo contingente considerable para el presupuesto y unos riesgos macroeconómicos no despreciables. El déficit tarifario, es decir, la diferencia entre las «tarifas de acceso» reguladas pagadas por los consumidores y diversos costes regulados (incluidos los costes de distribución y las subvenciones para la producción de energía renovable) rebasó los 5 000 millones EUR en 2012, superando ampliamente la cifra aprobada de 1 500 millones EUR. En los últimos años el déficit se ha visto impulsado también por la incapacidad de las tarifas reguladas para seguir las subidas de los costes, fundamentalmente el crecimiento inesperadamente elevado en apoyo a las fuentes de energías renovables, el pago de la deuda resultante del déficit tarifario de los años anteriores y los costes de transmisión de la electricidad. La elevada inversión en tecnologías renovables se debió a sus costes decrecientes y al generoso apoyo a las fuentes de energías renovables, fomentado por la indexación de los costes regulados. La deuda acumulada a causa del déficit tarifario es de 29 000 millones EUR (equivalente a casi el 3 % del PIB), y ha sido garantizada en gran medida por el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico, respaldado por una garantía del Estado.

Hasta el momento las medidas para contener el déficit tarifario del sector eléctrico han resultado insuficientes. En diciembre de 2012 se adoptaron nuevas medidas fiscales sobre la producción de energía para compensar el déficit⁵⁴. En febrero de 2013 el Gobierno propuso una simplificación del sistema de apoyo a las energías renovables y revisó el ajuste anual de los precios regulados⁵⁵. Por otra parte, se puso a disposición un crédito extraordinario de 2 200 millones EUR con cargo al presupuesto del Estado. La eliminación del déficit requerirá un planteamiento global basado en una combinación de ajuste gradual de las tarifas eléctricas, una revisión a la baja de los costes y una reevaluación de los ingresos (por ejemplo, la posibilidad de compartir costes con otros sectores energéticos) y de las subvenciones que desincentivan la eficiencia energética. En su Programa Nacional de Reformas 2013 el Gobierno anunció que a finales de junio de 2013 presentaría un proyecto de ley para una nueva reforma del sector energético y la revisión periódica de los precios regulados. El

⁵¹ *Informe sobre el sector energético español*, Comisión Nacional de Energía, marzo de 2012, http://www.cne.es/cne/Publicaciones?accion=3&id=3026&id_nodo=32.

⁵² Los consumidores conectados en baja tensión y con potencia contratada menor o igual a 10 kW tienen derecho a esta tarifa.

⁵³ *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*, Comisión Europea, 2010. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.

⁵⁴ Ley 15/2012. La Ley 17/12 asigna el 90 % de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE al déficit tarifario.

⁵⁵ Real Decreto-ley 2/2013.

Gobierno ha anunciado que el apoyo actual a la electricidad generada utilizando carbón nacional expirará después de 2014⁵⁶.

La escasa capacidad de transmisión transfronteriza con Francia ha coadyuvado a la existencia de ineficiencias y costes más elevados. Impide que España participe plenamente en el comercio transfronterizo de gas y electricidad y aproveche su exceso de capacidad de generación eléctrica (de los 100 GW instalados solo se utilizan 44 GW en los picos de demanda). Se está construyendo una nueva estructura de interconexión de electricidad de 2 000 MW con Francia, que podría ser operacional en 2014. Una sexta estructura de interconexión de 4 000 MW está prevista para 2020. El establecimiento de interconexiones gasísticas transfronterizas con Portugal y Francia (como parte del corredor de transporte de gas África-España-Francia) impulsaría la competencia entre las empresas gasísticas, aumentaría la liquidez del mercado, permitiría diversificar el suministro y ayudaría a utilizar el potencial de las terminales españolas de gas natural licuado. Una mejor coordinación de los procedimientos de autorización entre el Gobierno central y los autonómicos facilitaría la instalación de centrales de energía, tanto convencional como renovable.

La extensa red de autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, aeropuertos y puertos implica unos costes elevados de mantenimiento y renovación. El déficit de la infraestructura de transporte en el pasado se ha paliado en gran medida. Parece conveniente reducir la inversión pública y centrarse en el mantenimiento de las redes, como se está haciendo en los últimos tiempos. Hay que analizar con más rigor la relación coste-beneficios de los proyectos propuestos a fin de evitar nuevas sobreinversiones y optimizar la infraestructura existente. El Programa Nacional de Reformas 2013 expone algunos objetivos contradictorios para la política de transporte, como reducir los costes de explotación de la red y seguir construyendo líneas ferroviarias de alta velocidad. La creación de un observatorio independiente, prevista por las autoridades, ayudará a evaluar los proyectos de manera más transparente basándose en criterios objetivos.

Son muchos los casos en que la escasez de los flujos de tráfico no cubre los costes de explotación de la infraestructura de transporte. Los usuarios del transporte por carretera no soportan una parte proporcionada de los costes generales de mantenimiento de la infraestructura. Los operadores de varias autopistas de peaje experimentan dificultades financieras, lo que implica un pasivo contingente considerable para las finanzas públicas. La red de aeropuertos es vasta, y los aeropuertos regionales que no son rentables continúan suponiendo una carga innecesaria para las finanzas públicas. El marco normativo aeroportuario no está finalizado y todavía puede mejorarse, especialmente en lo que respecta a las tasas y la coordinación de franjas horarias. Como se anuncia en el Programa Nacional de Reformas 2013, debería concederse mayor independencia a la entidad encargada de asignar las franjas horarias.

En los últimos años el transporte ferroviario de mercancías ha venido perdiendo cuota de mercado, debido en parte a las deficiencias en las conexiones con los puertos marítimos y en las conexiones transfronterizas. La baja competitividad del transporte ferroviario de mercancías proviene de la inversión insuficiente en líneas dedicadas exclusivamente al transporte de mercancías y el escaso desarrollo de los nodos intermodales.

⁵⁶ El régimen de ayudas al carbón nacional ofrece una compensación por los costes derivados de una obligación de servicio público y fue aprobado por la Comisión Europea. El régimen de remuneración por capacidad consiste en remuneración por disponibilidad e inversiones medioambientales en virtud de la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión.

Debido al escaso desarrollo de los ejes mediterráneo y atlántico se transporta muy poca carga por ferrocarril hacia y desde los puertos marítimos, y por lo general las líneas de ancho de vía normal no llegan hasta los principales puertos. La creación de corredores ferroviarios de mercancías⁵⁷ contribuirá al desarrollo del transporte ferroviario de mercancías nacional y transfronterizo. Ello requiere unos objetivos ambiciosos para el desarrollo de dichos corredores y, en particular, de sus estándares técnicos. España cuenta con varios grandes puertos según las normas europeas (como Barcelona, Valencia o Algeciras), así como con un número considerable de puertos más pequeños, ya que muy a menudo las inversiones en infraestructura portuaria han respondido a prioridades autonómicas. En general, en el Programa Nacional de Reformas se echa de menos una estrategia nacional coherente que concentre los recursos y se centre en la mejora de las conexiones ferroviarias a los principales puertos. Si bien se ha dado una cierta liberalización en el modelo de gestión portuaria, todavía persisten restricciones a la competencia que afectan negativamente a la eficiencia del sector.

Para conseguir una competencia efectiva en el transporte ferroviario, la liberalización deberá ir acompañada de medidas complementarias. Teóricamente el mercado nacional de transporte ferroviario de pasajeros se liberalizará a partir del 31 de julio de 2013, pero en principio únicamente se prestará en régimen de libre competencia el transporte con finalidad turística, lo que no generará una competencia efectiva en el sector. El mercado de transporte de mercancías ya debería haberse abierto plenamente a la competencia, pero persisten obstáculos técnicos y legales que impiden una competencia efectiva. La escasa interoperabilidad con el resto de la red ferroviaria europea (diferencias en el ancho de vía y en el material rodante, así como especificaciones técnicas) podría impedir nuevas entradas potenciales en el mercado.

España afronta retos considerables en materia de gestión del agua y de los residuos y de la calidad del aire. Al ser uno de los países más áridos de la UE, España necesita inversiones relativamente elevadas en infraestructuras y disposiciones institucionales complejas para aprovechar su potencial hídrico productivo. Mientras que sectores como la agricultura, el turismo y la energía tienen una fuerte dependencia del suministro de agua, las tarifas se encuentran entre las más bajas de la UE, a pesar de la grave escasez. La discrepancia entre las tarifas y los costes de explotación, así como una gestión inadecuada del suministro y la demanda, significan que es posible que los recursos disponibles no se dediquen al uso más eficiente y prioritario. Todavía no se ha aprovechado plenamente el importante potencial de ahorro de agua en la agricultura, por ejemplo, mediante una tarificación adecuada o mejoras en la red de suministro. Además de incentivos económicos, podrían contemplarse cambios en la gobernanza (identificación de prioridades, mejor coordinación institucional, mayor sensibilización, etc.). Más del 50 % de los residuos municipales van a vertederos, y no se ha desarrollado plenamente la prevención y el reciclaje de residuos. El transporte individual exacerba los problemas estacionales de calidad del aire en las grandes ciudades. El Programa Nacional de Reformas 2013 no propone explícitamente cómo mejorar la gestión de los residuos o del agua.

Investigación e innovación

En los últimos cuatro años se ha reducido notablemente la financiación pública y privada de la investigación y el desarrollo (I+D). El considerable aumento del gasto público y privado en I+D a lo largo de la década 2000-2009 ha repercutido favorablemente en los

⁵⁷ Reglamento (UE) n° 913/2010.

resultados científicos, pero no ha impulsado la innovación de manera significativa⁵⁸. La financiación pública ha caído desde 2009, y actualmente no ofrece suficientes incentivos a las universidades y los organismos públicos de investigación para que cooperen con la industria y las partes interesadas de la sociedad. El resultado es una baja tasa de transformación de la I+D en productos y servicios comerciales. Las empresas españolas se muestran remisas a integrar la I+D en sus modelos de negocio, y el gasto privado en este ámbito sigue siendo insuficiente. La política de innovación está asumiendo cada vez más una dimensión autonómica, lo que requiere reforzar la coordinación entre las políticas nacionales y autonómicas. Hay margen para aumentar la eficiencia del gasto público en I+D con más elementos de financiación basada en los resultados, para las universidades y los organismos de investigación entre otros. Asimismo podría realizarse una evaluación del impacto de los subsidios fiscales por I+D a fin de entender por qué el gasto del sector privado en I+D no parece responder a esos incentivos.

Para solucionar estos problemas, en febrero de 2013 las autoridades españolas adoptaron una nueva Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología y de Innovación, junto con el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. Como respuesta a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011 va a crearse una nueva Agencia Estatal para la Investigación. Esta Agencia representará un avance en términos de flexibilidad para gestionar presupuestos plurianuales y facilitar la gestión y la evaluación de las actividades de investigación e innovación financiadas con fondos públicos. Es la primera vez que España ha elaborado una estrategia general que abarca todo el espectro de medidas en materia de I+D+i, desde el capital humano y las cualificaciones, pasando por el refuerzo de la base de excelencia, hasta el fomento del liderazgo industrial en I+D. La estrategia es coherente con el Programa Marco de I+D «Horizonte 2020» y refleja la estrategia Europa 2020. Abarca las políticas en materia oferta y demanda, aspira a incorporar tecnologías facilitadoras esenciales en las industrias tradicionales y establece incentivos más potentes para la cooperación público-privada y la financiación privada de la I+D. La aplicación de la Estrategia y el Plan, y la evaluación con arreglo a las normas internacionales de revisión inter pares, resultarán cruciales para su éxito.

Las empresas españolas no utilizan el potencial del comercio electrónico para impulsar sus ventas en el mercado nacional y en el extranjero. Solo un reducido porcentaje de las PYME españolas efectúa ventas en línea. El lento despegue del comercio electrónico podría estar relacionado también con el mal funcionamiento del mercado para el suministro de servicios por internet⁵⁹.

3.5. Modernización de la administración pública

El alto grado de descentralización existente requiere una mejora de la coordinación entre las distintas administraciones públicas, tanto para reducir costes como para limitar la carga administrativa sobre las empresas y las familias. Las comunidades autónomas representan alrededor del 35 % del gasto público general total y están facultadas para legislar en los ámbitos previstos en sus estatutos, como la política sanitaria o la política social. Los gobiernos locales son responsables de un 13 % del gasto, aproximadamente. Se han tomado diversas iniciativas legislativas, o se finalizarán a lo largo de 2013, a fin de

⁵⁸ Fuente: *Innovation Union Scoreboard*.

⁵⁹ *Octavo Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo*, diciembre de 2012, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_en.htm; *The functioning of the market for internet access and provision from a consumer perspective*, estudio realizado en nombre de la Comisión Europea.

intensificar el control y mejorar la coordinación entre la administración local, autonómica y nacional.

Se están preparando varias iniciativas de reforma para modernizar la administración pública. En primer lugar, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria de 2012 reforzó la disciplina presupuestaria en todos los niveles de la administración (véase la sección 3.1). En segundo lugar, en febrero de 2013 el Gobierno presentó un anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (que deberá adoptar el Parlamento antes del final de 2013), que tiene como objetivo clarificar las competencias municipales, racionalizar su estructura y su dotación de personal y hacer más riguroso el control financiero y presupuestario sobre las entidades locales. En tercer lugar, se espera que la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal refuerce la supervisión fiscal y la transparencia en todos los niveles de la administración (véase también la sección 3.1). En cuarto lugar, varias comisiones que presentan sus informes al Ministerio de Hacienda⁶⁰ están analizando, entre otras cosas, las estructuras administrativas para buscar duplicidades entre la administración central y las autonómicas y detectando las trabas burocráticas en la tramitación de los procedimientos administrativos; antes de mediados de 2013 deberán presentar sus conclusiones y la cuantificación de los ahorros potenciales. Sin embargo, el Programa Nacional de Reformas no detalla suficientemente el seguimiento potencial del trabajo de esa Comisión, que deberá presentar su informe definitivo para finales de junio de 2013. Por último, los anteproyectos de Ley de Garantía de la Unidad del Mercado y de Ley para la Racionalización y la Sostenibilidad de la Administración Local podrían facilitar los requisitos necesarios para la obtención de licencias, entre otras cosas reduciendo el número de casos en que el sector público español exige permisos. Aunque todas estas iniciativas van en la dirección correcta, deberán demostrar su utilidad con la mejora prevista de la eficiencia del gasto público, la calidad de los servicios públicos y la mejora de la disciplina presupuestaria y de la transparencia.

Una política eficiente de contratación pública podría contribuir al ahorro presupuestario y la transparencia. Aunque España dispone de un sistema de publicación electrónica de anuncios de licitación⁶¹, las estadísticas disponibles muestran que el tamaño de los volúmenes agrupados contratados a través de centrales de compras es inferior a la media de la UE (alrededor del 3 % del valor total de la contratación pública en España entre 2006 y 2010, frente a una media del 12 % en la UE). Teniendo en cuenta las bien conocidas ventajas de centralizar las compras públicas (en términos de reducción de precios), estas cifras sugieren que podrían conseguirse ahorros mediante adquisiciones conjuntas adicionales. A este respecto el Programa Nacional de Reformas 2013 apunta a una mayor centralización de las compras de suministros sanitarios. Otra forma de economizar recursos es la utilización de medios electrónicos en la contratación pública. España se ha fijado el ambicioso objetivo de realizar el 50 % de la contratación pública que supera los umbrales de la UE por medios electrónicos. No obstante los (escasos) datos disponibles muestran que actualmente la utilización de la contratación pública electrónica⁶² está por debajo del objetivo. Es más, la

⁶⁰ Por ejemplo, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

⁶¹ Está previsto que la plataforma para la publicación de anuncios de licitación y adjudicaciones (la Plataforma de Contratación del Estado) sea obligatoria para todas las entidades de la administración a partir de la entrada en vigor de la Ley de Garantía de la Unidad del Mercado (actualmente solo es obligatoria para la administración central). Este cambio facilitará el acceso a la información sobre oportunidades de negocio, que dejará de estar dispersa entre diversos portales.

⁶² La adopción de los procedimientos electrónicos de contratación se mide como el valor de la contratación llevada a cabo mediante presentación electrónica de ofertas dividido por el valor total de la contratación.

dispersión actual de las plataformas de contratación pública electrónica utilizadas por las autoridades contratantes a nivel autonómico incrementa los costes de adecuación de las empresas.

Se están preparando reformas para mejorar el funcionamiento del sistema judicial, aunque se han retrasado algunas medidas. Un sistema judicial efectivo aumenta la confianza y la estabilidad, siendo por tanto un factor importante para hacer atractivo el entorno empresarial. El Cuadro de Indicadores de la Justicia Europea pone de relieve aspectos problemáticos en la eficiencia del sistema judicial español por lo que se refiere a unos índices de resolución inferiores, un número más elevado de asuntos pendientes y unos procedimientos relativamente largos⁶³. En 2012 las autoridades ya reconocieron la necesidad de aumentar la eficiencia del sistema judicial con vistas a facilitar las inversiones y la actividad económica. Con este fin, el Programa Nacional de Reformas 2012 incluía medidas como la reorganización del sistema judicial y de los juzgados y tribunales, la implantación del expediente judicial electrónico, la potenciación de la solución extrajudicial de conflictos y la reforma de algunas disposiciones jurídicas procesales y materiales pertinentes para la actividad empresarial. Recientemente se han adoptado algunas medidas, aunque otras todavía están en fase de elaboración. Por ejemplo, los proyectos de ley sobre la reorganización de los tribunales y el sistema judicial están previstos ahora para finales de 2013. Esta importante reforma irá acompañada de reformas de los códigos de procedimiento civil y penal. Se han realizado inversiones notables en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la Ley 18/2011 regula el uso de las TIC en la administración de justicia a fin de aumentar su eficiencia. Sin embargo, todavía no se ha extendido la utilización de las herramientas informáticas a todo el territorio español. Por último, aún no existen datos para evaluar el nuevo marco jurídico de la mediación y las tasas judiciales adoptado en 2012⁶⁴.

⁶³ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.

⁶⁴ Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles.

4. CUADRO GENERAL

Compromisos 2012	Evaluación sintética
Recomendaciones	
<p>Recomendación 1: Realizar un esfuerzo presupuestario estructural medio anual equivalente a más del 1,5 % del PIB en el período 2010-2013, conforme a la recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, aplicando las medidas adoptadas en el presupuesto para 2012 y adoptando el plan presupuestario plurianual anunciado para 2013-2014 antes de finales de julio de 2012. Adoptar y aplicar medidas a nivel autonómico de conformidad con los planes de reequilibrio aprobados y aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en materia de transparencia y control de la ejecución del presupuesto, y seguir mejorando la puntualidad y exactitud de los informes presupuestarios en todos los niveles de la administración pública. Crear una institución independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política fiscal. Aplicar reformas en el sector público destinadas a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público en todos los niveles de la administración pública.</p>	<p>España ha aplicado la recomendación solo parcialmente.</p> <p>España ha llevado a cabo un esfuerzo estructural en 2012 y 2013 que, habida cuenta de la inesperada evolución económica desfavorable en comparación con el momento en que el Consejo emitió su Recomendación, responde a la recomendación referente al procedimiento de déficit excesivo. A pesar de ello, España no cumplirá los objetivos presupuestarios nominales establecidos en la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012.</p> <p>Las disposiciones de las leyes de estabilidad presupuestaria sobre los mecanismos correctivos y de alerta rápida previstos para limitar las desviaciones de los objetivos presupuestarios por parte de las comunidades autónomas todavía no se han aplicado de manera plenamente transparente, puntual y efectiva. Concretamente, las primeras evaluaciones de los planes económicos y financieros de las autonomías, publicados a finales de diciembre de 2012, deberían haberse realizado tres meses antes, concediéndoles así más tiempo para corregir sus desviaciones presupuestarias emergentes. Se ha avanzado en materia de comunicación de datos presupuestarios a nivel central, autonómico y de la seguridad social mediante la publicación de datos mensuales sobre la ejecución presupuestaria basados en las cuentas nacionales. No obstante, para conseguir un grado mayor de transparencia presupuestaria sería necesaria una comunicación de datos más exhaustiva, coherente y puntual sobre una base de la administración pública consolidada en línea con el SEC 95.</p> <p>El proyecto de ley para la creación de una autoridad independiente de responsabilidad fiscal se presentó al Consejo de Ministros en abril de 2013; contrariamente a las expectativas iniciales, no es probable que dicha autoridad sea plenamente operacional en el procedimiento presupuestario de 2014.</p>

<p>Recomendación 2: Asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo.</p>	<p>Se han conseguido algunos progresos en relación con esta recomendación.</p> <p>A principios de 2013 se limitó el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y parcial. Se ha creado un grupo de expertos para valorar el factor de sostenibilidad, pero todavía está pendiente una propuesta sobre los detalles técnicos.</p> <p>La Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 todavía no se ha sustentado con medidas concretas, exceptuando algunos progresos en el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales basados en la experiencia laboral y el aprendizaje formal y no formal y la revisión de las normas sobre la compatibilización del trabajo y la pensión.</p>
<p>Recomendación 3: Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal y más favorable al crecimiento, especialmente reorientando la presión fiscal sobre el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente. En particular, subsanar la baja proporción de ingresos procedentes del IVA aumentando la base imponible de este impuesto. Disminuir el sesgo que provoca el sistema tributario a favor del endeudamiento y la compra de vivienda (en contraposición al alquiler).</p>	<p>España ha aplicado la recomendación parcialmente.</p> <p>Los tipos del IVA subieron con efectos a partir de septiembre de 2012 (el tipo normal del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%). Asimismo se amplió el ámbito de aplicación del tipo normal del IVA (segundo conjunto de medidas en noviembre de 2012).</p> <p>En 2013 se han introducido nuevos impuestos medioambientales (sobre la producción de energía eléctrica).</p> <p>La anunciada reducción del 1% en las cotizaciones empresariales a la seguridad social en 2013 y 2014 se pospuso hasta nuevo aviso debido al problema de la consolidación fiscal. En diciembre de 2012 se aprobó la eliminación de la deducción por pago de hipoteca.</p>
<p>Recomendación 4: Aplicar la reforma del sector financiero, particularmente complementar la estructuración en curso del sector bancario corrigiendo la situación de las entidades en dificultades, presentar una amplia estrategia para abordar eficazmente el problema derivado de los activos heredados que figuran en los balances de los bancos, y definir una clara estrategia en materia de financiación y utilización de mecanismos de protección.</p>	<p>Se está aplicando en el marco del programa de recapitalización bancaria.</p>
<p>Recomendación 5: Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas de empleo</p>	<p>España ha aplicado la recomendación parcialmente.</p>

<p>mejorando sus objetivos, aumentando la utilización de los servicios de formación, de orientación y de adecuación de las ofertas y las demandas de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo.</p>	<p>Continúa la aplicación de la reforma del mercado laboral de 2012; sus efectos serán objeto de una evaluación que está desarrollando actualmente el Gobierno.</p> <p>El Real Decreto-ley, de 13 de julio de 2012, de medidas de estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ha reforzado la vinculación entre las políticas de empleo activas y pasivas, supeditando más la concesión de prestaciones a la búsqueda de empleo y revisando las condiciones de las ayudas a los desempleados.</p> <p>Se adoptaron nuevas medidas en materia de políticas activas de empleo respecto al desempleo juvenil y a la vinculación entre las políticas activas y pasivas. Se consideran urgentes nuevas reformas a fin de aumentar la capacidad de inserción profesional.</p> <p>Ha mejorado la coordinación entre los servicios públicos de empleo (SPE) estatales y autonómicos gracias a la adopción de las medidas previstas en el RDL 4/2013, que establece las condiciones para que los SPE intercambien información e introduce los cambios normativos necesarios para la cooperación público-privada en materia de intermediación y colocación en el mercado de trabajo. Hasta el momento no se han tomado ni anunciado otras medidas para reforzar o modernizar los SPE.</p>
<p>Recomendación 6: Proceder a una revisión de las prioridades de gasto y reasignar los fondos a fin de facilitar el acceso a la financiación a las pequeñas y medianas empresas (PYME), la investigación, la innovación y los jóvenes. Aplicar el Plan de acción destinado a los jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la educación y la formación profesional y a la adaptación de estas a las necesidades del mercado de trabajo, y redoblar los esfuerzos encaminados a reducir el abandono escolar prematuro y aumentar la participación en las actividades de educación y formación profesional mediante medidas de prevención, intervención y compensación.</p>	<p>España ha aplicado la recomendación parcialmente.</p> <p>Gracias a la labor del equipo de acción juvenil, se han reasignado 286,3 millones EUR procedentes del Fondo Social Europeo y 1 026,9 millones EUR procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.</p> <p>La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Juvenil 2013-2016 (en fase de tramitación) incluirá unas 100 medidas a corto, medio y largo plazo para apoyar la educación y la formación, contrarrestar el desempleo juvenil y fomentar el emprendimiento, con un presupuesto general de 3 500 millones.</p> <p>Si bien el abandono escolar prematuro está disminuyendo, sigue siendo muy elevado (25 % en 2012). En 2012 se han mantenido las medidas para luchar contra el abandono escolar en cooperación con las comunidades autónomas, pero el presupuesto 2013 ya no prevé financiación en este sentido. El principal objetivo del anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) también es combatir el</p>

	<p>abandono escolar prematuro.</p> <p>La reforma del mercado laboral de 2012 modificó de forma importante los contratos de formación y aprendizaje y sentó las bases para poner en marcha un sistema de formación profesional dual (Real Decreto 1529/2012 de noviembre de 2012).</p> <p>El Programa Nacional de Reformas 2013 no prevé la reasignación de gasto público a investigación e innovación; desde 2009 no se ha avanzado en este sentido.</p>
<p>Recomendación 7: Mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables, junto con servicios eficaces de apoyo a la infancia y a las familias, con el fin de mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social y de incrementar por consiguiente el bienestar de los niños.</p>	<p>Los progresos en relación con esta recomendación han sido limitados.</p> <p>La reforma del mercado laboral de 2012 presentaba un conjunto de medidas generales tendentes a promover la empleabilidad, pero no adoptaba un planteamiento específico para apoyar la inclusión activa en el mercado laboral de las personas más alejadas de él. Desde la reforma no se han anunciado medidas adicionales, exceptuando la revisión y prórroga del Programa PREPARA hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 %. España también ha aprobado una Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 y un Plan de Acción sobre Drogas 2013-2016, aunque aún no se han confirmado las asignaciones presupuestarias.</p> <p>Los progresos realizados en medidas para luchar contra la pobreza infantil y aumentar la eficiencia de los servicios de apoyo a las familias han sido limitados, aunque la aprobación en abril de 2013 del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA II) representa una señal positiva.</p>
<p>Recomendación 8: Tomar medidas adicionales para liberalizar los servicios profesionales, incluidas las profesiones altamente reguladas, reducir los plazos de obtención de licencias de actividad y eliminar los obstáculos al ejercicio de la actividad resultantes de la existencia de normativas múltiples y superpuestas adoptadas por los distintos niveles de la administración. Completar la interconexión de las infraestructuras eléctricas y gasísticas con los países vecinos y abordar el déficit tarifario del sector eléctrico de forma global, particularmente mejorando la rentabilidad de la cadena de suministro de electricidad.</p>	<p>Los progresos en relación con esta recomendación han sido limitados.</p> <p>La presentación del anteproyecto de Ley de Colegios y Servicios Profesionales se ha retrasado repetidamente.</p> <p>En febrero de 2013 se anunció el Plan de Apoyo al Emprendedor⁶⁵, que se confirmó en el Programa Nacional de Reformas 2013. Incluye diversas medidas destinadas a impulsar el crecimiento empresarial, el emprendimiento, el empleo y la competitividad, y a facilitar el acceso a la</p>

⁶⁵ Plan de Estímulo Económico y de Apoyo al Emprendedor.

	<p>financiación. Las medidas anunciadas se encuentran en fase de aprobación formal⁶⁶ y deberán contribuir a aportar un mayor dinamismo a la economía.</p> <p>El 25 de enero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Si a lo largo del proceso de adopción el texto sigue siendo igualmente ambicioso, podría ayudar a eliminar los obstáculos a la actividad en todo el territorio español y a una mayor simplificación de los requisitos administrativos.</p> <p>En 2012 el déficit tarifario del sector eléctrico fue de unos 5 000 millones EUR. Está previsto que las medidas adoptadas en diciembre de 2012 (como el canon de generación eléctrica) y las anunciadas en febrero de 2013 (como la revisión del apoyo a las fuentes de energías renovables) reduzcan el déficit en 2013 y permitan financiar el resto con cargo al presupuesto del Estado. Son necesarias medidas sistémicas complementarias.</p> <p>Las obras de mejora de la capacidad de interconexión eléctrica con Portugal y Francia ya están en curso, pero todavía falta integración con el mercado francés de la energía. Ello significa que el potencial de comercio de gas y electricidad para impulsar el crecimiento económico español está infraexplotado.</p>
Estrategia Europa 2020 (objetivos y logros nacionales)	
<p>Objetivo de tasa de empleo: 74 %</p>	<p>Tasa de empleo de la población de entre 20 y 65 años, 62,5 % en 2010, 61,6 % en 2011 y 58,5 % en el cuarto trimestre de 2012.</p>
<p>Objetivo de I+D: 2 %</p>	<p>En 2011 la intensidad de I+D en España fue del 1,33 %. El presupuesto estatal de I+D se redujo en un 4,12 % en 2010, un 7,38 % en 2011 y un 25,6 % en 2012 (estimaciones sujetas a los cálculos de Eurostat).</p>
<p>Objetivo para las emisiones de gases de efecto invernadero:</p> <p>Objetivo nacional: -10 % respecto de las emisiones de 2005; las emisiones cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión no están incluidas en el objetivo nacional.</p>	<p>Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero no cubiertas por el régimen de comercio de los derechos de emisión entre 2005 y 2011: -10 %</p> <p><i>De conformidad con las últimas proyecciones nacionales presentadas a la Comisión y cuando se tienen en cuenta las medidas existentes, no se espera cumplir el objetivo: -1 % en 2020 respecto</i></p>

⁶⁶ Varias de ellas ya han sido adoptadas mediante el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero.

	<i>de 2005 (con una diferencia prevista de 9 puntos porcentuales).</i>
<p>Objetivo para las energías renovables: 20 %</p> <p>Cuota de las energías renovables en todos los modos del sector del transporte: 10 %</p>	<p>La cuota del total de energías renovables en el consumo final bruto de energía fue de un 15,1 % en 2010 y de un 5,9 % en el sector del transporte. (Fuente: Eurostat, abril de 2013. Para 2011 solo se incluyen los biocarburantes comunicados formalmente que cumplen las condiciones expuestas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2009/28/CE).</p>
<p>Objetivo nacional orientativo de eficiencia energética para 2020: conseguir un ahorro energético del 20 % en 2020. Ello implica alcanzar un nivel de 135 Mtep de consumo de energía final/primaria en 2020.</p>	<p>España se ha fijado un objetivo nacional orientativo de eficiencia energética con arreglo a los artículos 3 y 24 de la Directiva sobre eficiencia energética (2012/27/UE). Sin embargo, no lo ha expresado con la claridad exigida por dicho artículo en términos de consumo absoluto de energía primaria y final ni ha facilitado información sobre la forma en que se ha calculado el objetivo o sobre los datos en que se basa.</p>
<p>Objetivo para el abandono escolar prematuro: 15 %</p>	<p>Jóvenes que abandonan prematuramente la enseñanza y la formación (porcentaje de la población de entre 18 y 24 años que ha cursado como mucho el segundo ciclo de educación básica y no ha continuado la educación o la formación): 28,4 % en 2010, 26,5 % en 2011 y 24,9 % en 2012. La tendencia decreciente desde 2009 también es consecuencia de la crisis económica.</p>
<p>Objetivo para la enseñanza superior: 44 %</p>	<p>España ha conseguido buenos resultados respecto al objetivo de Europa 2020 referente a la tasa de titulación en la enseñanza superior. Número de personas que terminan la enseñanza superior: 40,6 % en 2010 y 2011, y 40,1 % en 2012</p>
<p>Objetivo referente al riesgo de pobreza o exclusión social: reducir en 1,4-1,5 millones el número de personas en situación de riesgo.</p>	<p>El número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social era de 11 675 000 en 2010 y de 12 371 000 en 2011. No se han realizado avances hacia el logro del objetivo, más bien lo contrario.</p>

5. ANEXO

Cuadro I: Indicadores macroeconómicos

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indicadores básicos								
Tasa de crecimiento del PIB	3,7	3,6	1,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,5	0,9
Brecha de producción ¹	-1,1	1,6	0,3	-4,7	-4,1	-4,6	-4,6	-2,3
IPCA (variación porcentual anual)	2,8	3,2	2,7	2,0	3,1	2,4	1,5	0,8
Demanda interna (variación porcentual anual) ²	4,2	4,2	1,5	-0,6	-1,9	-3,9	-4,1	-0,4
Tasa de desempleo (% de la mano de obra) ³	17,2	11,2	11,1	20,1	21,7	25,0	27,0	26,4
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	22,5	26,7	28,6	22,3	21,1	19,1	17,6	17,3
Ahorro nacional bruto (% del PIB)	22,0	22,6	20,8	18,4	17,8	18,8	19,7	20,7
Administraciones públicas (% del PIB)								
Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación	-4,2	-0,4	-2,0	-9,7	-9,4	-10,6	-6,5	-7,0
Deuda bruta	64,7	52,5	42,6	61,5	69,3	84,2	91,3	96,8
Activos financieros netos	-52,6	-39,3	-25,2	-40,2	-49,5	n.a	n.a	n.a
Ingresos totales	37,9	38,4	38,7	36,6	35,7	36,4	36,8	35,9
Gastos totales	42,1	38,8	40,7	46,3	45,1	47,0	43,3	42,9
<i>(gastos de intereses)</i>	4,5	2,7	1,7	1,9	2,5	3,0	3,3	3,5
Empresas (% del PIB)								
Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación	0,2	-3,2	-5,7	2,0	3,8	9,5	7,6	8,5
Activos financieros netos, empresas no financieras	-89,1	-104,3	-140,2	-136,6	-124,8	n.a	n.a	n.a
Activos financieros netos, empresas financieras	0,4	3,1	4,4	14,7	13,2	n.a	n.a	n.a
Formación bruta de capital	13,6	15,4	16,1	13,1	13,5	13,1	12,5	12,5
Excedente bruto de explotación	20,6	19,4	19,3	21,1	22,5	23,7	24,5	25,4
Hogares e ISFLSH (% del PIB)								
Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación	4,0	0,2	0,2	3,9	2,4	0,9	1,2	2,0
Activos financieros netos	114,3	100,9	86,4	75,2	70,9	n.a	n.a	n.a
Salarios y retribuciones brutas	38,5	38,1	37,7	38,1	37,1	35,5	34,4	33,7
Rentas de la propiedad netas	3,8	4,0	3,6	3,3	3,0	2,8	2,7	2,6
Transferencias corrientes recibidas	20,8	19,8	19,8	22,8	22,8	23,4	23,7	23,6
Ahorro bruto	8,9	7,4	8,3	8,8	7,2	5,3	5,0	5,6
Resto del mundo (% del PIB)								
Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación	0,2	-3,4	-7,6	-3,8	-3,2	-0,2	2,2	3,5
Activos financieros netos	27,7	40,5	75,3	88,2	91,5	n.a	n.a	n.a
Exportaciones netas de bienes y servicios	-0,1	-2,8	-5,2	-2,2	-0,8	1,0	3,6	4,9
Renta primaria neta procedente del resto del mundo	-0,9	-1,3	-2,0	-1,3	-2,0	-1,1	-1,2	-1,3
Transacciones de capital netas	1,1	1,0	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Sector de bienes y servicios exportables	50,2	46,8	42,7	43,3	44,6	45,4	n.a	n.a
Sector de bienes y servicios no exportables	41,3	43,6	47,8	48,0	47,3	46,5	n.a	n.a
<i>(sector de la construcción)</i>	8,4	10,4	12,4	10,0	9,3	8,4	n.a	n.a
Tipo de cambio real efectivo (índice: 2000=100)	92,8	92,7	105,5	104,6	102,3	95,4	94,7	92,9
Relación de intercambio bienes y servicios (índice: 2000=100)	96,1	97,7	100,6	100,9	97,8	95,6	95,6	95,8
Exportaciones (índice: 2000=100)	100,7	104,0	99,1	100,3	104,6	108,9	112,9	114,1
Notas:								
¹ La brecha de producción es la diferencia entre el producto interior bruto efectivo y el producto interior bruto potencial (a precios de mercado del año 2005).								
² El indicador de la demanda interna incluye las existencias.								
³ Las personas desempleadas son las personas que no estaban empleadas, habían buscado trabajo activamente y estaban dispuestas a empezar a trabajar inmediatamente o en un plazo de dos semanas. La mano de obra está formada por el número total de personas empleadas y desempleadas. La tasa de desempleo se refiere a las personas con edad comprendida entre 15 y 74 años..								
<i>Fuente:</i>								
Previsiones de la Comisión, primavera de 2013 (COM); Programa de Estabilidad (PE).								

Cuadro II: Comparación de la evolución macroeconómica y previsiones

	2012		2013		2014		2015	2016
	COM	PE	COM	PE	COM	PE	PE	PE
PIB real (% de variación)	-1,4	-1,4	-1,5	-1,3	0,9	0,5	0,9	1,3
Consumo privado (% de variación)	-2,1	-2,1	-3,1	-2,5	-0,1	0,0	0,4	0,8
Formación bruta de capital fijo (% de variación)	-9,1	-9,1	-7,6	-7,1	-1,1	-0,9	2,0	4,3
Exportaciones de bienes y servicios (% de variación)	3,1	3,1	4,1	4,1	5,7	5,9	6,9	7,1
Importaciones de bienes y servicios (% de variación)	-5,0	-5,0	-4,0	-3,7	2,0	2,6	4,7	6,2
<i>Contribuciones al crecimiento del PIB real:</i>								
- Demanda interna final	-3,9	-3,9	-4,0	-3,7	-0,4	-0,8	-0,1	0,6
- Variaciones de inventario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportaciones netas	2,5	2,5	2,6	2,4	1,3	1,3	1,0	0,7
Brecha de producción ¹	-4,6	-4,7	-4,6	-4,5	-2,3	-3,2	-2,4	-1,3
Empleo (% de variación)	-4,2	-4,2	-3,4	-3,5	0,0	-0,2	0,5	1,0
Tasa de desempleo (%)	25,0	25,0	27,0	27,1	26,4	26,7	25,8	24,8
Productividad del trabajo (% de variación)	3,2	2,9	2,0	2,4	0,9	0,6	0,3	0,3
Inflación IPCA (%)	2,4	2,4	1,5	1,7	0,8	1,6	1,7	1,8
Deflactor del PIB (% de variación)	0,1	0,1	1,6	1,4	1,0	1,4	1,5	1,8
Remuneración de los asalariados (per cápita, % de variación)	-0,3	-0,3	1,4	1,1	0,1	0,4	0,5	0,5
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	-0,2	-0,2	2,2	1,9	3,5	2,9	3,6	3,9
Nota:								
¹ En porcentaje del PIB potencial, con un crecimiento del PIB potencial recalculado por la Comisión partiendo del escenario del programa aplicando el método consensuado.								
Fuente:								
Previsiones de la Comisión, primavera de 2013 (COM); Programa de Estabilidad (PE).								

Cuadro III: Composición del ajuste presupuestario

(% del PIB)	2012	2013		2014		2015	2016	Variación: 2012-2016
	COM	COM	PE	COM ¹	PE	PE	PE	PE
Ingresos	36,4	36,8	37,0	35,9	36,8	37,1	37,1	0,7
<i>Desglose:</i>								
- Impuestos sobre producción e importaciones	10,2	10,7	10,8	10,6	10,8	10,9	10,9	0,6
- Impuestos actuales sobre la renta, la riqueza, etc.	10,1	9,9	10,4	9,2	10,5	10,8	11,0	0,9
- Cotizaciones sociales	12,9	12,8	12,5	12,5	12,3	12,2	12,1	-0,8
- Otros ingresos (residuales)	3,2	3,4	3,2	3,6	3,2	3,2	3,1	-0,1
Gastos	47,0	43,3	43,3	42,9	42,3	41,2	39,7	-7,3
<i>Desglose:</i>								
- Gastos primarios	44,1	40,0	40,0	39,4	38,8	37,6	36,1	-7,9
<i>Desglose:</i>								
Remuneración de los asalariados	11,1	11,2	10,9	10,9	10,4	9,8	9,3	-1,8
Consumo intermedio	5,7	5,4	5,4	5,4	5,2	4,9	4,6	-1,0
Transferencias sociales	18,8	19,0	18,9	19,0	18,9	18,6	18,3	-0,5
Subsidios	1,0	0,9	1,1	0,9	1,0	0,9	0,9	-0,1
Formación bruta de capital fijo	1,7	1,4	1,5	1,3	1,5	1,4	1,3	-0,4
Otros gastos (residuales)	5,9	2,1	2,2	2,0	1,9	1,8	1,7	-4,2
- Gastos de intereses	3,0	3,3	3,3	3,5	3,5	3,6	3,6	0,6
Saldo de las administraciones públicas	-10,6	-6,5	-6,3	-7,0	-5,5	-4,1	-2,7	8,0
Saldo primario	-7,7	-3,2	-3,0	-3,6	-2,0	-0,5	0,9	8,6
Medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal	-3,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	3,0
Saldo de las administraciones públicas excluidas las medidas puntuales	-7,7	-6,6	-6,4	-6,6	-5,4	-4,1	-2,7	5,0
Brecha de producción ²	-4,6	-4,6	-4,5	-2,3	-3,2	-2,4	-1,3	3,3
Saldo ajustado en función del ciclo ²	-8,4	-4,3	-4,2	-5,9	-3,9	-3,0	-2,1	6,4
Saldo estructural³	-5,5	-4,4	-4,3	-5,5	-3,9	-3,0	-2,1	3,4
<i>Variación del saldo estructural</i>	<i>1,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>-</i>
<i>Variación media sobre dos años del saldo estructural</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,9</i>	<i>-</i>
Saldo primario estructural ³	-2,5	-1,0	-1,0	-2,0	-0,4	0,6	1,5	4,0
<i>Variación del saldo primario estructural</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>-1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>-</i>
Valor de referencia para el gasto								
Tasa de referencia aplicable ⁴	-0,19	-0,19	-0,19	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12	-
Desviación ⁵ en % del PIB	-0,9	-6,4	-7,0	1,1	-1,8	-1,0	-0,5	-
Desviación media sobre dos años (% del PIB)	-1,2	-3,6	-4,1	-2,6	-4,4	-1,4	-0,7	-

Notas:

¹Con la hipótesis de mantenimiento de la política económica.

²Brecha de producción (en % del PIB potencial) y saldo ajustado en función del ciclo con arreglo al programa según los nuevos cálculos de los servicios de la Comisión partiendo del escenario del programa aplicando el método consensuado.

³Saldo estructural (primario)= saldo (primario) ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

⁴Tasa a medio plazo de referencia del crecimiento del PIB potencial. La tasa de referencia (estándar) se aplica a partir del año t+1 si el país ha alcanzado su objetivo a medio plazo en el año t. Se aplica una tasa menor en tanto el país esté en el proceso de ajuste hacia su objetivo a medio plazo, incluido el año t. Las tasas de referencia aplicables a partir de 2014 se han actualizado en 2013.

⁵Desviación de la tasa de crecimiento del gasto público excluyendo las medidas discrecionales en materia de ingresos y el aumento de los ingresos establecido por ley a partir de la tasa de referencia aplicable. El agregado del gasto empleado para el valor de referencia del gasto se obtiene aplicando el método consensuado. Un signo positivo significa que el crecimiento del gasto supera la tasa de referencia aplicable.

Fuente:

Programa de Estabilidad (PE); previsiones de los servicios de la Comisión, primavera de 2013 (COM); cálculos de los servicios de la Comisión.

Cuadro IV: Evolución de la deuda

(% del PIB)	Media 2007-2011	2012	2013		2014		2015	2016
			COM	PE	COM	PE	PE	PE
Ratio de deuda bruta¹	52,2	84,2	91,3	91,4	96,8	96,2	99,1	99,8
Variación del ratio	5,9	15,0	7,1	7,2	5,5	4,7	2,9	0,7
<i>Contribuciones²:</i>								
1. Saldo primario	4,7	7,7	3,2	3,0	3,6	2,0	0,5	-0,9
2. Efecto de «bola de nieve»	1,3	3,9	3,2	3,1	1,7	1,8	1,4	0,6
<i>Desglose:</i>								
Gastos de intereses	1,9	3,0	3,3	3,3	3,5	3,5	3,6	3,6
Efecto de crecimiento	0,0	1,0	1,2	1,1	-0,8	-0,5	-0,8	-1,3
Efecto de inflación	-0,6	-0,1	-1,4	-1,2	-0,9	-1,2	-1,4	-1,7
3. Ajuste de fondos y flujos	0,0	3,4	0,7	1,0	0,2	1,0	1,0	1,0
<i>Desglose:</i>								
Diferencias contabilidad de caja/devengo								
Acumulación de activos financieros								
<i>Privatización</i>								
Efectos de valoración y residuales								
			2013		2014		2015	2016
	2012		COM/ PE ³	PE ⁴	COM/ PE ³	PE ⁴	PE	PE
Diferencia respecto del valor de referencia para la deuda^{5,6}	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Ajuste estructural⁷	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
<i>a comparar con:</i>								
Ajuste necesario ⁸	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Notas:

¹Final de periodo.

²El efecto de «bola de nieve» engloba el impacto de los gastos de intereses sobre la deuda acumulada, así como el impacto del crecimiento del PIB real y la inflación sobre el ratio de deuda (a través del denominador). El ajuste de fondos y flujos incluye las diferencias entre la contabilidad de caja y la contabilidad de devengo, la acumulación de activos financieros y los efectos de valoración y otros efectos residuales.

³Evaluación de la senda de saneamiento establecida en el Programa de Estabilidad con la hipótesis de que el crecimiento sigue las previsiones de la COM.

⁴Evaluación de la senda de saneamiento establecida en el Programa de Estabilidad con la hipótesis de que el crecimiento sigue las previsiones del PE.

⁵No aplicable para los Estados miembros que estaban sometidos a procedimientos de déficit excesivo en noviembre de 2011 y durante un periodo de tres años desde la corrección del déficit excesivo.

⁶Muestra la diferencia entre el ratio deuda/PIB y el valor de referencia para la deuda. En caso de ser positivo, el ratio deuda bruta/PIB previsto no cumple con el valor de referencia para la reducción de la deuda.

⁷Aplicable únicamente durante el periodo de transición de tres años a partir de la corrección del déficit excesivo para los procedimientos de déficit excesivo en curso en noviembre de 2011.

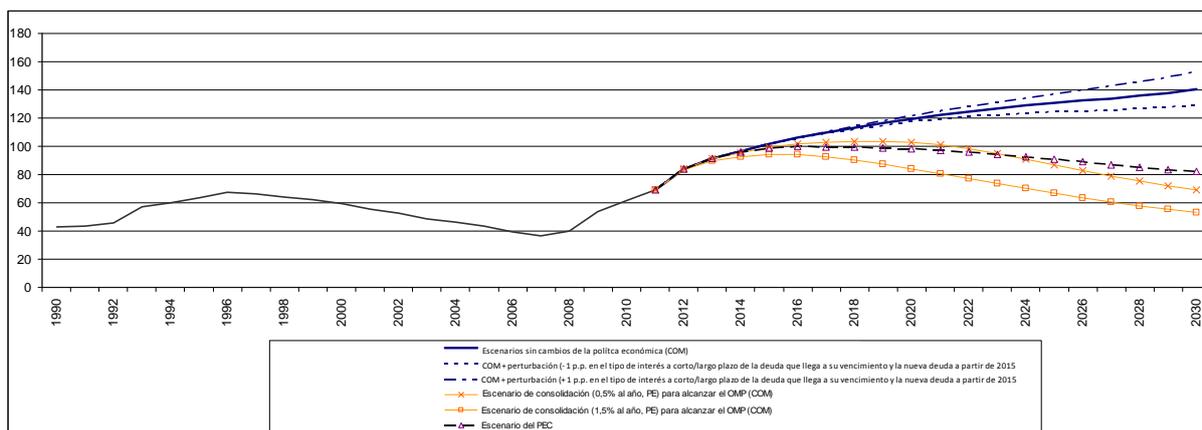
⁸Define el ajuste estructural anual residual durante el periodo de transición que garantizaría que, en caso de seguirse, el Estado miembro cumpliría el valor de referencia para la reducción de la deuda al final del periodo de transición, suponiendo que se cumplen las previsiones presupuestarias de la Comisión (del Programa de Estabilidad) para el año anterior.

Fuente:

Programa de estabilidad (PE); previsiones de la Comisión, primavera de 2013 (COM); cálculos de los servicios de la Comisión.

Cuadro V: Indicadores de sostenibilidad

	ES		EU27	
	Escenario de mantenimiento de la política económica	Escenario del Programa de Estabilidad o de Convergencia	Escenario de mantenimiento de la política económica	Escenario del Programa de Estabilidad o de Convergencia
S2	5,6	2,1	3,0	1,3
<i>desglose:</i>				
Situación presupuestaria inicial	3,7	0,4	0,8	-0,9
Gastos a largo plazo derivados del envejecimiento de la población	1,9	1,7	2,2	2,2
<i>desglose:</i>				
pensiones	2,3	2,3	1,0	1,1
asistencia sanitaria	1,2	1,1	0,9	0,8
cuidados de larga duración	0,4	0,4	0,6	0,6
otros elementos	-2,0	-2,1	-0,4	-0,3
S1 (ajuste necesario)*	6,1	1,8	2,2	0,5
<i>desglose:</i>				
Situación presupuestaria inicial	4,1	-0,8	0,0	-1,8
Servicio de la deuda	2,3	2,9	1,9	1,9
Gastos a largo plazo derivados del envejecimiento de la población	-0,3	-0,3	0,3	0,4
S0 (riesgo por dificultades presupuestarias)**	0,45		:	
Deuda, en % del PIB (2012)	84,2		87,0	
Gastos derivados del envejecimiento de la población, % del PIB (2012)	23,9		25,8	
<p><u>Nota:</u> La hipótesis de mantenimiento de la política económica muestra la brecha de sostenibilidad en el supuesto de que la situación presupuestaria evolucione hasta 2014 conforme a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2013. El escenario del Programa de Estabilidad o de Convergencia muestra la brecha de sostenibilidad en el supuesto de que se apliquen plenamente los planes presupuestarios contenidos en el Programa. * Ajuste necesario del saldo primario hasta 2020 para alcanzar una deuda pública equivalente al 60 % del PIB en 2030. ** El umbral crítico para el indicador S0 es 0,44.</p>				
<p><u>Fuente:</u> Servicios de la Comisión; Programa de Estabilidad 2013.</p>				



Cuadro VI: Indicadores tributarios

	2002	2006	2008	2009	2010	2011
Ingresos tributarios totales (incluidas las cotizaciones sociales obligatorias actuales, % del PIB)	34,2	36,8	33,0	30,7	32,1	31,4
Desglose por variable económica (% del PIB) ¹						
Consumo	9,5	9,9	8,2	7,3	8,8	8,4
<i>desglose:</i>						
- IVA	5,8	6,5	5,1	4,1	5,6	5,4
- impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
- energía	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3
- restantes impuestos	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9
Mano de obra empleada	15,7	15,6	16,0	15,7	16,0	15,9
Mano de obra no empleada	0,8	0,8	1,0	1,3	1,4	1,4
Rentas del capital y de sociedades	6,0	7,1	5,6	4,8	4,2	4,2
Patrimonio/riqueza	2,9	3,8	2,8	2,5	2,6	2,4
<i>p.m.</i> impuestos medioambientales ²	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6
Eficiencia del IVA ³						
Ingresos reales del IVA como % de los ingresos teóricos al tipo normal	52,4	59,2	44,5	35,3	42,4	40,6
Nota:						
¹ Los ingresos tributarios se desglosan por variable económica (impuestos sobre el consumo, sobre el trabajo o sobre el capital). Para una explicación más detallada, véase Comisión Europea (2013), <i>Taxation trends in the European Union</i> .						
² Esta categoría incluye los impuestos sobre la energía, el transporte y la contaminación y los recursos incluidos en los impuestos sobre el consumo y el capital.						
³ La eficiencia del IVA se mide con el ratio de ingresos por IVA. El ratio de ingresos por IVA se define como el cociente entre los ingresos por IVA efectivamente percibidos y los ingresos que teóricamente se habrían percibido en caso de aplicar el tipo normal a todo el consumo final. Un ratio bajo puede indicar una reducción de la base imponible debido a importantes exenciones o a la aplicación de tipos reducidos a una amplia serie de bienes y servicios («brecha de la política tributaria») o a la imposibilidad de recaudar todos los impuestos devengados, debido por ejemplo, al fraude («brecha de recaudación»). Para una explicación más detallada, véase Comisión Europea (2012), <i>Tax reforms in EU Member States</i> , Economía Europea 6/2012.						
<i>Fuente</i> Comisión						

Cuadro VII: Indicadores del mercado financiero

	2008	2009	2010	2011	2012
Total activos del sector bancario (% del PIB)	313,4	328,9	330,9	340,5	341,6
Proporción de activos de los cinco mayores bancos (% de los activos totales)	42,4	43,3	44,3	48,1	...
Propiedad extranjera en el sistema bancario (% de los activos totales)	10,6	10,2
Indicadores de solidez financiera					
- Préstamos no productivos (% de los préstamos totales) ^{1), 2)}	2,8	4,1	4,7	6,0	7,1
- Ratio de adecuación de capital (%) ¹⁾	11,3	12,2	11,9	12,4	11,4
- Rentabilidad del capital (%) ^{1), 3)}	12,6	9,2	7,9	3,0	-2,9
Préstamos bancarios al sector privado (% de variación interanual)	6,7	-1,0	1,3	-1,9	-7,5
Préstamos para la adquisición de vivienda (% de variación interanual)	5,1	0,1	0,9	-1,2	-3,3
Ratio préstamos/depósitos	114,5	110,8	110,6	108,7	108,1
Liquidez del Banco Central en % del pasivo	3,3	3,1	2,4	5,9	12,0
Riesgo de los bancos frente a países que reciben ayuda financiera oficial (% del PIB) ⁴⁾	6,3	7,0	7,1	6,5	6,2
Deuda privada (% del PIB)	175,7	179,7	180,5	173,1	158,5
Deuda externa bruta (% del PIB) ⁵⁾					
- Pública	21,5	28,7	27,5	25,8	24,5
- Privada	58,6	60,7	58,7	55,6	52,9
Diferencial de tipos de interés a largo plazo respecto del Bund (puntos básicos)*	0,4	0,8	1,5	2,8	4,4
Diferenciales de permutas de riesgo de crédito respecto de los títulos estatales (a cinco años)*	59,2	92,9	203,4	318,1	427,2
Notas:					
¹⁾ Datos más recientes disponibles: junio 2012.					
²⁾ Incluye préstamos al sector privado, la Administración Pública, otras instituciones de crédito y no residentes.					
³⁾ Después de partidas extraordinarias e impuestos. Incluye únicamente los ingresos netos atribuibles al grupo.					
⁴⁾ Los países cubiertos son: CY, EL, LV, HU, IE, PT y RO.					
⁵⁾ Datos más recientes: tercer trimestre de 2012.					
* Medidos en puntos básicos.					
Source:					
Banco de Pagos Internacionales y Eurostat (riesgo respecto de países vulnerables desde el punto de vista macrofinanciero), FMI (indicadores de solidez financiera), Comisión (tipos de interés a largo plazo), Banco Mundial (deuda externa bruta) y BCE (resto de indicadores).					

Cuadro VIII: Indicadores del mercado de trabajo e indicadores sociales

Indicadores sociales y del mercado de trabajo	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa de empleo (% de la población de 20-64 años)	69,5	68,3	63,7	62,5	61,6	59,3
Aumento del empleo (variación porcentual respecto del año anterior)	3,0	-0,1	-6,5	-2,5	-1,5	-4,3
Tasa de empleo femenino (% de la población femenina de 20-64 años)	58,0	58,3	56,3	55,8	55,5	54,1
Tasa de empleo masculino (% de la población masculina de 20-64 años)	80,7	78,1	71,0	69,1	67,6	64,5
Tasa de empleo de los trabajadores de más edad (% de la población de 55-64 años)	44,6	45,6	44,1	43,6	44,5	44,0
Empleo a tiempo parcial (% del empleo total, 15 años y más)	11,8	12,0	12,8	13,3	13,8	14,8
Empleo femenino a tiempo parcial (% del empleo femenino, 15 años y más)	22,8	22,7	23,0	23,2	23,5	24,5
Empleo masculino a tiempo parcial (% del empleo masculino, 15 años y más)	4,1	4,2	4,9	5,4	6,0	6,6
Empleo de duración determinada (% de trabajadores con un contrato de duración determinada, 15 años y más)	31,7	29,3	25,4	24,9	25,3	23,6
Transiciones del empleo temporal al permanente	5,4	4,3	2,4	2,2	1,6	:
Tasa de desempleo ¹ (% de la población activa, grupo de entre 15 y 74 años)	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7	25,1
Tasa de desempleo de larga duración ² (% de la población activa,)	1,7	2,0	4,3	7,3	9,0	11,2
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa de 15-24 años)	18,2	24,6	37,8	41,6	46,4	53,2
Tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (% de la población de 15-24 años)	12,2	14,4	18,3	18,0	18,5	18,8
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación o la formación (% de la población de 18-24 años en posesión como máximo de un título de primer ciclo de enseñanza secundaria y que no recibe educación o formación)	31,0	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Titulación en enseñanza superior (% de la población de 30-34 años en posesión de un título de enseñanza superior)	39,5	39,8	39,4	40,6	40,6	40,1
Servicios formales de guardería (de 1 a 29 horas; % sobre la población de menos de 3 años)	24,0	22,0	18,0	20,0	20,0	:
Servicios formales de guardería (30 horas o más; % sobre la población de menos de 3 años)	16,0	16,0	18,0	18,0	19,0	:
Productividad laboral por persona empleada (variación porcentual anual)	0,5	1,1	2,9	2,0	2,2	3,2
Horas trabajadas por persona empleada (variación porcentual anual)	-0,9	0,3	0,4	0,2	0,6	0,1
Productividad laboral por hora trabajada (variación porcentual anual; precios constantes)	1,3	0,7	2,5	2,0	1,4	2,9
Remuneración por trabajador (variación porcentual anual; precios constantes)	1,4	4,4	4,3	-0,4	-0,3	-0,6
Aumento de los costes laborales unitarios nominales (variación porcentual anual)	4,1	5,6	1,3	-2,0	-1,5	-3,1
Aumento de los costes laborales unitarios reales (variación porcentual anual)	0,8	3,2	1,2	-2,4	-2,4	-3,1
Notas:						
1 Las personas desempleadas son las personas que no estaban empleadas, habían buscado trabajo activamente y estaban dispuestas a empezar a trabajar inmediatamente o en un plazo de dos semanas. La mano de obra está formada por el número total de personas empleadas y desempleadas.						
2 Los desempleados de larga duración son las personas que han estado desempleadas durante al menos 12 meses.						
Fuente :						
Comisión (Encuesta de Población Activa de la UE y Sistema Europeo de Cuentas Nacionales).						

Gastos en prestaciones sociales (% del PIB)	2006	2007	2008	2009	2010
Enfermedad/Asistencia sanitaria	6,33	6,39	6,80	7,31	7,21
Invalidez	1,52	1,53	1,59	1,74	1,79
Ancianos y supérstites	8,42	8,49	8,92	10,02	10,67
Familia/hijos	1,20	1,26	1,36	1,52	1,51
Desempleo	2,10	2,06	2,51	3,69	3,55
Vivienda y exclusión social n.c.o.p.	0,17	0,18	0,19	0,20	0,22
Total	19,98	20,17	21,59	24,73	25,19
<i>Del cual, prestaciones con verificación de recursos</i>	<i>2,73</i>	<i>2,75</i>	<i>2,95</i>	<i>3,62</i>	<i>0,00</i>
Indicadores de inclusión social	2007	2008	2009	2010	2011
Riesgo de pobreza o exclusión ¹ (% de la población total)	23,1	22,9	23,4	25,5	27,0
Riesgo de pobreza o exclusión de los niños (% de personas de 0-17 años)	26,4	26,3	26,2	29,8	30,6
Riesgo de pobreza o exclusión de los ancianos (% de las personas con 65 años o más)	29,7	28,2	26,1	22,6	22,3
Tasa de personas con riesgo de pobreza ² (% de la población total)	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8
Privaciones materiales graves ³ (% de la población total)	3,0	2,5	3,5	4,0	3,9
Proporción de población que vive en hogares con baja intensidad laboral ⁴ (% de las personas de 0-59 años)	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2
Tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	10,7	10,7	11,4	12,7	12,3
Impacto de las transferencias sociales (excluyendo las pensiones) en la mitigación de la pobreza	17,6	18,7	20,1	26,3	26,8
Umbrales de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes ⁵	7223	7555	7451	7318	6888
Renta bruta disponible (hogares)	671161	716959	720945	700087	696592
Desfase mediano relativo en materia de riesgo de pobreza (60 % de la renta mediana equivalente, edad: total)	24,1	23,6	27,7	30,6	30,8

Notas:

¹ Personas con riesgo de pobreza o exclusión social: personas con riesgo de pobreza y/o con graves privaciones materiales y/o que viven en un hogar con una intensidad laboral muy baja o nula.

² Tasa de personas con riesgo de pobreza: proporción de la población con una renta disponible equivalente inferior al 60% de la renta mediana nacional equivalente.

³ Porcentaje de personas que sufren al menos cuatro de una serie de nueve privaciones; imposibilidad de: i) pagar su alquiler o sus facturas de servicios públicos, ii) mantener su casa a una temperatura adecuada, iii) hacer frente a gastos imprevistos, iv) comer carne, pescado o proteínas equivalentes un día de cada dos, v) disfrutar de una semana de vacaciones fuera de su lugar de residencia una vez al año, vi) tener un coche, vii) tener una lavadora, viii) tener una televisión en color, o ix) tener un teléfono.

⁴ Personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral: porcentaje de las personas de 0-59 años que viven en hogares en los que los adultos (exceptuando los hijos dependientes) trabajaron menos del 20 % de su tiempo de trabajo potencial total durante los 12 meses anteriores.

⁵ Para EE, CY, MT, SI, SK, umbrales en valores nominales, en euros; IPCA - índice 100 en 2006 (la encuesta de 2007 se refiere a los ingresos de 2006)

Fuente:

ESSPROS (gastos en prestaciones sociales) y EU-SILC (inclusión social)

Cuadro IX: Indicadores de resultados y de regulación del mercado de productos

Indicadores de resultados	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Productividad laboral ¹ en el conjunto de la economía (incremento anual en %)	-0,1	1,0	3,0	2,2	2,0	3,0
Productividad laboral ¹ en el sector de fabricación (incremento anual en %)	2,1	-2,1	0,8	9,6	3,8	n.a.
Productividad laboral ¹ en los sectores de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (incremento anual en %)	-2,5	5,2	-10,5	3,1	3,8	n.a.
Productividad laboral ¹ en el sector de la construcción (incremento anual en %)	-2,1	12,6	18,5	-1,9	11,5	n.a.
Número total de solicitudes de patentes ² por millón de población activa	59,7	61,8	62,1	63,2	n.a.	n.a.
Indicadores de regulación	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ejecución de contratos ³ (días)	515	515	515	515	515	510
Tiempo necesario para crear una empresa ³ (días)	74	47	47	47	28	28
Gasto en I+D (% del PIB)	1,1	1,4	1,4	1,4	1,3	n.a.
Titulación en enseñanza superior (% de la población de 30-34 años)	37,2	39,8	39,4	40,6	40,6	40,2
Gasto público total en educación(% del PIB)	4,27	4,62	5,01	4,97	n.a.	n.a.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regulación del mercado de productos ⁴ , todos los sectores (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	n.a.	1,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Regulación del mercado de productos ⁴ , sector minorista (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	n.a.	2,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Regulación del mercado de productos ⁴ , industrias de red ⁵ (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	1,6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Notas:

¹ La productividad del trabajo se define como el valor añadido bruto (a precios constantes) dividido por el número de personas empleadas.

² Número total de solicitudes de patente a la Oficina Europea de Patentes por millón de población activa.

³ Las metodologías de este indicador, incluidas las hipótesis, se presentan en detalle en el sitio web:

<http://www.doingbusiness.org/methodology>.

⁴ Las metodologías de los indicadores de regulación del mercado de productos se presentan en detalle en el sitio web http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html. Los últimos indicadores disponibles de regulación del mercado de productos se refieren a 2003 y 2008, excepto en lo tocante a las industrias de red.

⁵ Indicadores de regulación de energía, transportes y comunicaciones agregados

*cifras de 2007.

Fuente :

Comisión, Banco Mundial - *Doing Business* (ejecución de contratos y tiempo necesario para crear una empresa) y OCDE (indicadores de regulación del mercado de productos).

Cuadro X: Crecimiento favorable al medio ambiente

		2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Componentes medioambientales del crecimiento							
<i>Indicadores macroeconómicos</i>							
Intensidad energética	kgep / €	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17
Intensidad de carbono	kg / €	0,58	0,55	0,50	0,47	0,46	n.a.
Intensidad de recursos (inverso de la productividad de los recursos)	kg / €	1,18	1,18	1,01	0,84	n.a.	n.a.
Intensidad de residuos	kg / €	n.a.	n.a.	0,19	n.a.	0,18	n.a.
Balanza comercial energética	% PIB	-2,4%	-3,1%	-3,7%	-2,4%	-3,0%	-3,6%
Ponderación de la energía en el IPCA	%	n.a.	10	10	10	10	11
Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación	%	n.a.	-0,9	6,3	-1,6	4,3	12,6
Proporción entre los impuestos medioambientales y los impuestos sobre el trabajo	ratio	12,5%	10,8%	9,6%	9,7%	9,6%	n.a.
Parte de los impuestos medioambientales en el total de impuestos	ratio	5,7%	4,9%	4,8%	5,2%	5,0%	n.a.
<i>Indicadores sectoriales</i>							
Intensidad energética de la industria	kgep / €	0,20	0,18	0,18	0,17	0,16	n.a.
Participación de las industrias intensivas en energía en la economía	% PIB	9,6	9,3	9,1	8,5	n.a.	n.a.
Precios de la electricidad para los consumidores industriales de mediano tamaño**	€/ kWh	n.a.	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11
Precios del gas para los consumidores industriales de mediano tamaño***	€/ kWh	n.a.	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
I+D pública en el sector energético	% PIB	n.a.	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%
I+D pública en el sector del medio ambiente	% PIB	n.a.	0,04%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%
Tasa de reciclado de residuos municipales	ratio	36,8%	39,0%	48,3%	42,1%	42,1%	n.a.
Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubierta por el régimen de comercio de los derechos de emisión*	%	n.a.	43,2%	41,0%	37,8%	34,8%	37,9%
Intensidad energética del sector del transporte	kgep / €	n.a.	0,69	0,65	0,63	n.a.	n.a.
Intensidad de carbono del sector del transporte	kg / €	n.a.	1,75	1,64	1,58	n.a.	n.a.
Seguridad del abastecimiento energético							
Dependencia de la importación de energía	%	n.a.	79,6%	81,3%	79,2%	76,8%	76,4%
Diversificación de la procedencia de las importaciones de petróleo	HHI	n.a.	0,07	0,06	0,06	0,06	n.a.
Diversificación de la oferta energética	HHI	n.a.	0,31	0,32	0,32	0,31	0,29
Proporción de energías renovables en el balance energético	%	n.a.	6,8%	7,4%	9,5%	11,5%	11,4%

Notas relativas al país:

El año 2012 no se incluye en el cuadro debido a la falta de datos.

Explicación general de los elementos del cuadro:

Fuente: Eurostat a menos que se indique otra cosa; a continuación figuran explicaciones de ECFIN.

Todos los indicadores macroeconómicos de intensidad se expresan como el cociente entre una cantidad física y el PIB (a precios del año 2000)

Intensidad energética: consumo interno bruto de energía (en kgep) dividido por el PIB (EUR).

Intensidad de carbono: emisiones de gases de efecto invernadero (en kilogramos equivalentes de CO₂) divididas por el PIB (EUR).

Intensidad de recursos: consumo de materiales nacionales (en kilogramos) dividido por el PIB (EUR).

Intensidad de residuos: residuos (en kilogramos) divididos por el PIB (EUR).

Balanza comercial energética: balanza de exportaciones e importaciones de energía, en % del PIB

Ponderación de la energía en el IPCA: proporción de las partidas energéticas en la composición del consumo utilizada para el cálculo del IPCA.

Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación: componente energético del IPCA e inflación total IPCA (variación porcentual anual).

Proporción entre los impuestos medioambientales y los impuestos sobre el trabajo o totales: de la base de datos de la DG TAXUD

«Taxation trends in the European Union».

Intensidad energética de la industria: consumo de energía final de la industria (en kgep) dividido por el valor añadido bruto de la industria (EUR 2005).

Participación de las industrias intensivas en energía en la economía: parte del valor añadido bruto de las industrias intensivas en energía en el PIB.

Precios del gas y la electricidad usuarios industriales medios: banda de consumo 500 – 2 000 MWh y 10 000 – 100 000 GJ; cifras con exclusión del IVA.

Tasa de reciclado de residuos municipales: proporción de los residuos municipales reciclados en el total de residuos municipales.

I+D pública en los sectores de la energía o el medio ambiente: gasto público en I+D para estas categorías (créditos presupuestarios públicos de investigación y desarrollo, CPPID) en % del PIB.

Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubierta por el régimen de comercio de los derechos de emisión: sobre la base de las emisiones de gases de invernadero notificadas por los Estados miembros al EEE (con exclusión de «Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura», UTCUTS).

Intensidad energética del sector del transporte: consumo de energía final del sector del transporte (en kgep) dividido por el valor añadido bruto de dicho sector (EUR 2005).

Intensidad de carbono del sector del transporte: emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte divididas por el valor añadido bruto de dicho sector.

Dependencia de las importaciones de energía: importaciones energéticas netas divididas por el consumo interno bruto de energía, con inclusión de los bunkers internacionales.

Diversificación de la procedencia de las importaciones de petróleo: índice Herfindahl-Hirschmann (HHI), calculado como la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado de los países de origen.

Diversificación de la oferta energética: índice Herfindahl-Hirschmann para el gas natural, el total de productos petroleros, la energía termonuclear, las energías renovables y los combustibles sólidos.

Participación de las energías renovables en el balance energético: porcentaje en el consumo interno bruto de energía, expresado en toneladas equivalentes de petróleo.

*Datos provisionales (15 de abril de 2013). Servicios de la Comisión y EEE.

** Para la media 2007 de S1 y S2 para DE, LU, NL, FI, SE y UK. Los demás países solo tienen S2.

*** Para la media 2007 de S1 y S2 para IT, NL, FI, SE y UK. Los demás países solo tienen S2.