



Bruselas, 2.6.2014  
SWD(2014) 410 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Evaluación del Programa Nacional de Reformas de 2014  
del Programa de Estabilidad de 2014 de  
ESPAÑA**

*que acompaña al documento*

**Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un  
Dictamen del Consejo sobre  
el Programa de Estabilidad de 2014 de España**

{COM(2014) 410 final}

## ÍNDICE

Resumen .....	2
1. Introducción .....	4
2. Situación económica y perspectivas.....	5
3. Retos planteados y evaluación del programa de actuación.....	6
3.1. Política fiscal e imposición .....	6
3.2. Sector financiero .....	22
3.3. Políticas del mercado de trabajo, políticas de educación y políticas sociales.....	25
3.4. Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad.....	32
3.5. Modernización de la Administración Pública.....	40
4. Conclusiones .....	43
Cuadro general .....	45
Anexo .....	53

## RESUMEN

### **El progreso en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y avances en la agenda de reformas están contribuyendo a restablecer la confianza en la economía española.**

España ha adoptado diversas medidas para reforzar el sector financiero, restaurar la competitividad y sostener las finanzas públicas. El sector privado está reduciendo gradualmente su deuda y la balanza por cuenta corriente ha pasado a registrar un pequeño superávit. En un contexto de recuperación de la confianza, relajación de las condiciones de financiación (aunque aún relativamente onerosas para los pequeños prestatarios) y disminución de la incertidumbre económica, la economía salió de una larga recesión en el tercer trimestre de 2013 y el empleo dejó de disminuir al final del año. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, el PIB aumentaría un 1,1 % en este año, ya que las exportaciones se mantienen sólidas y la demanda interna está dejando de ser una rémora para el crecimiento. Se espera que el empleo cobre progresivamente cierto impulso en 2014 y 2015, propiciando una pequeña reducción del desempleo.

**Sin embargo, la recuperación de la economía española se encuentra en sus inicios y sigue siendo débil.** Los altos niveles de deuda privada y pública y de pasivos externos y el altísimo nivel de desempleo hacen vulnerable a la economía española y limitan sus perspectivas de crecimiento futuro. La recuperación puede ser sostenida únicamente si no da lugar a una interrupción o inversión de la corrección de los desequilibrios y del proceso de ajuste económico. Ello requiere la continuación de unas políticas estructurales y fiscales que respalden una reasignación de recursos eficiente y la estabilidad macroeconómica, fomentando así un crecimiento sostenible y el empleo.

**Globalmente, España ha realizado algunos avances para ajustarse a las recomendaciones que se le dirigieron en 2013.** El saneamiento fiscal prosiguió en 2013 y se ha avanzado claramente en la aplicación de la reforma, adoptándose importantes medidas de reforma mediante ley, lo que globalmente está en consonancia con los planes incluidos en el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad de España para 2013. En particular, España ha adoptado una serie de reformas en los ámbitos de las pensiones, la asistencia sanitaria, una institución fiscal independiente, la Administración Pública, el mercado interior, el sector financiero, la intermediación financiera no bancaria, el mercado de trabajo, el régimen de insolvencia de las empresas, la liberalización del mercado de alquiler de viviendas, y la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Sin embargo, la aplicación de muchas de esas reformas ha requerido acciones de seguimiento y está en curso (aún en una fase inicial en algunos casos), no estando exenta de riesgos; éstos se derivan, por ejemplo, del hecho de que muchas reformas requieren la actuación conjunta de diferentes niveles de la Administración. Por otra parte, se han retrasado algunas reformas importantes, por ejemplo, en el ámbito de los servicios profesionales.

**El Programa Nacional de Reformas de 2014 confirma el plan de reformas, proporcionando más detalles sobre las reformas pendientes de adopción y centrándose en su aplicación. Apoya el plan de reformas y ofrece información adicional sobre su contenido.** Sobre la base de las medidas incluidas en los programas de 2012 y 2013 en áreas fundamentales tales como el entorno empresarial, el mercado de trabajo y las industrias de red, el programa de 2014 tiene el objetivo de intensificar las reformas y favorecer la recuperación económica y la creación de empleo y hace hincapié en la necesidad de aplicar rápida y plenamente las medidas ya adoptadas. Entre las principales nuevas medidas, cabe citar una reforma del sistema tributario de gran envergadura, cuya aprobación está prevista para el segundo semestre de 2014, medidas de fomento de la regeneración democrática y lucha contra la corrupción, la reforma de las políticas activas de empleo, abordando los problemas sociales, y medidas tendentes a mejorar el acceso a la financiación bancaria y no bancaria para las pequeñas y medianas empresas. No obstante, para la mayoría de estas medidas se echa en falta un calendario preciso.

**A pesar de los recientes logros, aún quedan importantes retos por afrontar en varios ámbitos de actuación:**

- **Finanzas públicas:** El saneamiento fiscal sigue siendo una prioridad con objeto de reducir el aún elevado déficit de las Administraciones Públicas (7,1 puntos porcentuales del PIB en 2013, con 0,5 puntos porcentuales de este déficit asociados a recapitalizaciones de bancos) y situar la elevada deuda de las Administraciones Públicas (equivalente a aproximadamente el 100 % del PIB) en una senda decreciente. Aunque en el Programa de Estabilidad se prevé situar el déficit global por debajo del 3 % en 2016, que es el plazo establecido en las recomendaciones formuladas por el Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, los esfuerzos fiscales planeados son inferiores a los recomendados por el Consejo. Además, las sendas de ajuste del déficit y la deuda están sometidas a riesgos de sobreestimación, particularmente en 2015 y años posteriores, derivados, en particular, de un escenario macroeconómico un tanto optimista que sirve de base a las previsiones presupuestarias, así como del hecho de que las medidas concretas que permitirían alcanzar los objetivos de déficit global a partir de 2015 aún no se han especificado suficientemente, especialmente en lo que se refiere a las modificaciones de la legislación tributaria en el contexto de la reforma tributaria prevista. España está reforzando la gestión de sus finanzas públicas, particularmente con medidas adoptadas para respaldar la sostenibilidad del sistema de pensiones, controlar los gastos en asistencia sanitaria, reformar la Administración Pública y evitar la aparición de nuevos retrasos en los pagos de esta a sus proveedores.
- **Sector financiero:** España ha finalizado con éxito un programa respaldado por la zona del euro encaminado a la recapitalización de sus entidades financieras. Sin embargo, el sector aún sigue afrontando retos y riesgos que requieren un seguimiento y gestión cuidadosos, y es importante garantizar que el crédito siga llegando a los sectores viables de la economía mientras sigue el desapalancamiento del sector empresarial, particularmente completando las medidas recientes y en preparación tendentes a facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación. En marzo de 2014 se aprobó nueva legislación para facilitar la reestructuración de la deuda de las empresas viables. No obstante, parece seguir habiendo margen para reforzar la eficiencia del marco de insolvencia tanto para las empresas como para los particulares.
- **Políticas de empleo, políticas de educación y formación y políticas sociales:** Aunque está disminuyendo lentamente, el desempleo se sitúa a un nivel insoportable. Por otra parte, el mercado laboral sigue fragmentado, y la elevada proporción de empleo temporal crea riesgos para la competitividad y el desarrollo del capital humano. Como consecuencia del deterioro del mercado de trabajo y la presión ejercida sobre la capacidad de protección social por la demanda creciente, están aumentando la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de rentas. El abandono escolar prematuro está disminuyendo, pero el uso de la formación profesional sigue siendo insuficiente, y los desajustes entre el sistema educativo y las necesidades del mercado de trabajo constituyen una fuente de problemas. Unas políticas activas de empleo eficaces y unas instituciones del mercado laboral eficientes, así como reformas complementarias en políticas de educación y de formación y políticas destinadas a los jóvenes son fundamentales para reabsorber a medio y largo plazo el elevadísimo número de desempleados. Al mismo tiempo, también es fundamental seguir realizando un estrecho seguimiento de los efectos de las recientes reformas y mantener la compatibilidad de la fijación de salarios con la creación de empleo y la competitividad internacional. Para promover el empleo también es necesario un sistema tributario más favorable al empleo y una mayor competencia en los mercados de productos y de servicios.

- **Mercados de productos y de servicios:** La competencia en los mercados nacionales de bienes y servicios se mejoraría más con la plena aplicación de las reformas en curso, tales como la Ley de diciembre encaminada a garantizar la unidad de mercado y la Ley sobre los Servicios Profesionales, cuya aprobación se ha retrasado de nuevo. Está en marcha el proceso de aprobación parlamentaria de la Ley de Desindexación, y algunos de sus principios ya se han aplicado con la Ley de presupuestos de 2014. Se han realizado esfuerzos para lograr un mercado de alquiler de vivienda más eficiente y se han tomado medidas encaminadas a corregir el déficit tarifario del sector eléctrico, particularmente reduciendo los costes del sistema, con el fin de eliminar el déficit a partir de 2014.

## 1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2013, la Comisión propuso una serie de recomendaciones específicas para impulsar las reformas económicas y estructurales en España. Basándose en esta propuesta, el Consejo de la Unión Europea aprobó nueve recomendaciones dirigidas a España en julio de 2013. Estas recomendaciones se referían a la hacienda pública, la fiscalidad, el mercado de trabajo, la educación y la formación, las políticas sociales, el entorno empresarial, los mercados de productos y de servicios, las industrias de red, la Administración Pública y el sistema judicial. El presente documento de trabajo evalúa el estado de aplicación de estas recomendaciones en España.

Se evalúan las medidas a la luz de las conclusiones del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014 (EPAC)<sup>1</sup> y el tercer Informe Anual sobre el Mecanismo de Alerta (IMA)<sup>2</sup>, que se publicaron en noviembre 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 2014. En el mismo se determinan cinco prioridades para guiar a los Estados miembros hacia un crecimiento renovado: proseguir un saneamiento fiscal diferenciado que favorezca el crecimiento, restablecer un flujo normal de crédito a la economía, fomentar el crecimiento y la competitividad actuales y futuros, luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración Pública. El IMA sirve de dispositivo inicial de detección de posibles desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros o del riesgo de que aparezcan. El IMA encontró indicios de que en Europa se están corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos. 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 15 Estados miembros. Estos análisis exhaustivos se publicaron el 5 de marzo de 2014 junto con la Comunicación de la Comisión<sup>3</sup>.

En el contexto de las recomendaciones del Consejo de 2013, el EPAC, el IMA y el análisis exhaustivo, España presentó su Programa Nacional de Reformas y un Programa de Estabilidad el 30 de abril de 2014. Estos programas ofrecen información detallada sobre los avances realizados desde julio de 2013 y sobre los planes del Gobierno. La información contenida en estos programas proporciona la base para la evaluación realizada en el presente documento de trabajo. Los programas presentados fueron sometidos a un procedimiento de consulta en el que participaron las autoridades regionales y las partes interesadas, tales como los interlocutores sociales y los representantes del tercer sector, en sus ámbitos de competencia.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>2</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>3</sup> Además de los 16 Estados miembros identificados en el IMA, Irlanda también fue objeto de un examen exhaustivo, siguiendo las conclusiones del Consejo de que debería incluirse plenamente en el marco de supervisión normal tras la realización fructífera de su programa de ayuda financiera.

## 2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

### Situación económica

**La corrección de los desequilibrios macroeconómicos ha progresado, lo que ha permitido la reanudación del crecimiento económico y la estabilización del mercado de trabajo.** Se han adoptado diversas medidas para reforzar el sector financiero, restaurar la competitividad y sostener las finanzas públicas. El sector privado está reduciendo gradualmente su deuda y la balanza por cuenta corriente ha pasado a registrar un pequeño superávit. En un contexto de recuperación de la confianza y disminución de la incertidumbre económica, la economía salió de una larga recesión y el empleo dejó de reducirse en el cuarto trimestre de 2013 (tasa intertrimestral). La reanudación del crecimiento del PIB se produjo cuando la demanda interna empezó a suponer un menor lastre para el crecimiento, en un contexto de recuperación de la confianza y progresiva suavización de las condiciones de financiación, en particular para los grandes prestatarios. No obstante, las grandes necesidades de desapalancamiento del sector privado y público limitan las perspectivas de crecimiento a medio plazo y hacen que la economía siga siendo vulnerable a los cambios bruscos. Solo será posible mantener la recuperación si no se produce una interrupción o marcha atrás del proceso de ajuste, ya que a la corrección en curso de los desequilibrios iniciales aún le queda un largo camino por recorrer.

### Perspectivas económicas

**Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, el PIB crecerá un 1,1 % en 2014.** La disminución de la contribución del sector exterior se verá sobradamente compensada por la contribución positiva de la demanda interna, que se espera cobrará impulso en los próximos trimestres. Se espera que la inversión privada en bienes de equipo se beneficie de unas mejores perspectivas económicas y de la relativa fortaleza de las exportaciones. En cambio, se prevé que el ajuste de la inversión en vivienda solo alcance su punto de inflexión en 2015. Se prevé una disminución moderada de la tasa de desempleo, al 25,5 %<sup>4</sup>, debido tanto a la disminución de la población activa como a un ligero aumento del empleo. Aunque se espera una ralentización del incremento de la productividad, la moderación salarial debería permitir nuevas mejoras de los costes laborales unitarios nominales e incrementos de la competitividad.

---

4 En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, las cifras de desempleo se calculan con las cifras de la encuesta de población activa disponibles en el momento de la previsión, según las cuales la tasa de desempleo en el cuarto trimestre de 2013 fue del 26,0 %. Sin embargo, tras la fecha límite de las previsiones, se han publicado nuevas cifras basadas en las estimaciones de la población actualizadas. Según los nuevos datos, en el cuarto trimestre de 2013 el desempleo fue del 25,7 %.

**El escenario macroeconómico subyacente al Programa Nacional de Reformas y al Programa de Estabilidad parece un tanto optimista para 2015 y los años siguientes.** Para 2014, la previsión de crecimiento del PIB, del 1,2 %, es similar a la cifra presentada en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, aunque con una composición del crecimiento más uniforme, con contribuciones de la demanda interna y de la demanda externa neta de 0,7 puntos porcentuales y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente (0,4 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente, en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014). Para los años siguientes, las autoridades prevén un crecimiento económico del 1,8 % en 2015, el 2,3 % en 2016 y el 3,0 % en 2017, mientras que, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, en 2015 el crecimiento sería del 2,1 %. No obstante, la previsión de la Comisión se realiza con la hipótesis habitual de mantenimiento de la política económica actual, lo que supone no tener en cuenta los planes de saneamiento en que se basa el escenario macroeconómico oficial. En concreto, el déficit de las Administraciones Públicas previsto para 2015 en el Programa de Estabilidad representa el 4,2 % del PIB, frente al déficit del 6,1 % del PIB previsto por la Comisión. Si la Comisión hubiese incorporado el ajuste fiscal para alcanzar el déficit del 4,2 % del PIB, la previsión de crecimiento del PIB resultante para 2015 habría sido muy probablemente inferior al 1,5 %. Por otro lado, las tasas de crecimiento del PIB previstas para 2016 y 2017 en el Programa de Estabilidad parecen optimistas a la luz de las estimaciones actuales de la tasa de crecimiento potencial de la economía y de las necesidades de ajuste económico que subsisten.

### **3. RETOS PLANTEADOS Y 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 que figura en el Programa de Estabilidad es corregir el déficit excesivo de aquí a 2016 y alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2017<sup>5</sup>.** El Programa de Estabilidad confirma el objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales, que es más exigente que el impuesto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Programa de Estabilidad confirma ampliamente el programa de saneamiento fiscal y reforma estructural incluido en el programa de asociación económica presentado en octubre de 2013.

---

<sup>5</sup> Sin embargo, según la evolución prevista del saldo estructural (saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal), recalculado por la Comisión aplicando la metodología consensuada a los datos del programa, el objetivo a medio plazo no se alcanzaría durante el período que abarca el programa.

**El saneamiento fiscal prosiguió en 2013, aunque a menor ritmo que en 2012.** El déficit de las Administraciones Públicas, descontadas las transferencias de capital a los bancos (3,8 % del PIB en 2012 y 0,5 % del PIB en 2013), realizadas en el marco del programa destinado al sector financiero y consideradas operaciones puntuales, disminuyó del 6,8 % del PIB en 2012 al 6,6 % del PIB en 2013. Estas cifras rebasan el objetivo del 6,5 % del PIB establecido por el Gobierno y en la recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo<sup>6</sup>. Por nivel decisorio, el principal esfuerzo de saneamiento se logró a nivel autonómico y local, aunque, en conjunto, las comunidades autónomas incumplieron el objetivo de déficit del 1,3 % del PIB por algo más de 0,2 puntos porcentuales, mientras que las administraciones locales cumplieron sobradamente su objetivo de equilibrio presupuestario, registrando un superávit equivalente al 0,4 % del PIB. En cambio, el saldo de la seguridad social se deterioró en torno a 0,2 puntos porcentuales, dando lugar a un déficit de aproximadamente el 1,2 % del PIB, que, no obstante, superaba en más de 0,2 puntos porcentuales al objetivo. El desvío respecto del objetivo para las Administraciones Públicas establecido en el proyecto de plan presupuestario para 2014 resultaba en gran parte de unos ingresos corrientes inferiores a los previstos, principalmente como consecuencia de unos ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio inferiores a los previstos. Por el lado de los gastos, los desvíos en las transferencias sociales en especie, en otros gastos corrientes y en la formación bruta de capital fijo fueron sobradamente compensados por unos niveles inferiores a los previstos en las transferencias sociales distintas de las realizadas en especie, en las subvenciones y en otros gastos de capital.

**Para 2014, el Programa de Estabilidad se propone acelerar la reducción del déficit de las Administraciones Públicas hasta el 5,5 % del PIB, superando así el objetivo de déficit global del 5,8 % establecido en el presupuesto para 2014 y en la Recomendación formulada en junio de 2013 en el marco del PDE.** El nuevo objetivo, más ambicioso, refleja en gran medida el efecto positivo sobre el presupuesto derivado de una significativa revisión al alza del escenario macroeconómico y de la evolución del mercado de trabajo, que compensa con creces una posición de partida en 2013 ligeramente peor. La reducción prevista del déficit en 2014 se lograría con una combinación de aumento de los ingresos y limitación de los gastos. Se prevé un aumento del ratio ingresos/PIB en 0,8 puntos porcentuales, como consecuencia de los mayores ingresos procedentes de los impuestos directos e indirectos — debidos a unas previsiones de crecimiento mayor y a un mayor componente tributario— y de algunas medidas de saneamiento adicionales adoptadas para seguir el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario para 2014. Se prevé que el ratio de gastos disminuya en 0,4 puntos porcentuales (con exclusión de los costes de la recapitalización de los bancos en 2013), lo que reflejaría principalmente unos menores gastos en retribuciones salariales, consumo intermedio y prestaciones de desempleo, al mismo tiempo que el aumento de los gastos de intereses en términos nominales disminuiría gracias a la mejora de las condiciones de financiación del mercado. En total, el saneamiento previsto en el Programa se basa en medidas discrecionales ya adoptadas con un impacto presupuestario estimado por el Gobierno del 1,6 % del PIB. En sus previsiones de la primavera de 2014, la Comisión anuncia un déficit ligeramente superior, del 5,6 % del PIB.

---

<sup>6</sup> Los objetivos para el déficit de las Administraciones Públicas en 2013 y 2014 incluidos en el Programa de Estabilidad del año pasado (6,3 % y 5,5 % del PIB, respectivamente) se revisaron al 6,5 % y el 5,8 % del PIB, respectivamente, en el proyecto de plan presupuestario presentado en octubre de 2013.



**En el Programa de Estabilidad las autoridades confirman su compromiso para avanzar en el proceso de saneamiento fiscal a medio plazo.** Las autoridades establecen como objetivo un déficit global equivalente al 4,2 % del PIB en 2015, el 2,8 % del PIB en 2016 y el 1,1 % del PIB en 2017. El plan de saneamiento fiscal prevé una intensificación del esfuerzo fiscal hacia el final del período del programa. Los objetivos del programa actual difieren solo marginalmente de los del programa anterior y se establecen en consonancia con los planes presupuestarios presentados en octubre de 2013. Según el programa, el saneamiento se lograría principalmente a través de una limitación de los gastos. Se prevé que el ratio gastos/PIB (excluidos los costes de recapitalización de los bancos en 2013) disminuya en 4,2 puntos porcentuales entre 2013 y 2017, mientras que el ratio ingresos/PIB aumentaría en 1,3 puntos porcentuales. Los ahorros de gastos previstos tendrían lugar principalmente en la retribución de los asalariados y las transferencias sociales, y en menor medida en el consumo intermedio y en otros gastos corrientes. Por el lado de los ingresos, se espera que los mayores ingresos procedentes de los impuestos directos e indirectos, como consecuencia particularmente de medidas de tributación en favor del medio ambiente, compensen con creces la reducción de las cotizaciones a la seguridad social. De 2013 a 2017, la Administración central reduciría su déficit en 3,7 puntos porcentuales; las comunidades autónomas, en 1,5 puntos porcentuales; y la seguridad social, en 1,2 puntos porcentuales. Para los presupuestos de las administraciones locales se prevé un equilibrio a partir de 2014.

**Las medidas concretas que propiciarían el alcance de los objetivos de déficit global a partir de 2015 aún no se han especificado suficientemente, especialmente en lo que se refiere a las modificaciones de la legislación tributaria en el contexto de la reforma tributaria prevista** (véase recuadro 1). Para 2015, el Programa de Estabilidad prevé una reducción del déficit en 1,3 puntos porcentuales (un punto porcentual procedente de la disminución de los gastos y 0,3 puntos porcentuales derivados de un aumento de los ingresos, principalmente fruto de unos mayores impuestos indirectos). La previsión se basa en medidas de saneamiento que implicarían un aumento de los efectos presupuestarios equivalente únicamente al 0,97 % del PIB (0,82 % por el lado de los gastos y 0,15 % por el lado de los ingresos). El Programa no especifica claramente en qué grado estas medidas se han adoptado ya o van a adoptarse. Sin embargo, el hecho de que el Programa prevea un efecto de saneamiento neto de las medidas de ingresos equivalente al 0,15 % del PIB parece indicar que las medidas temporales relativas a los ingresos tomadas en años anteriores y cuya expiración estaba prevista para el final de 2014 serán ampliadas, convertidas en permanentes o sustituidas por otras medidas, en particular medidas de ingresos a nivel de las comunidades autónomas (aún por especificar). Según el Programa, se adoptará una reforma gradual del sistema tributario a partir de 2015, sobre la base del informe del Comité de Expertos presentado ya en marzo, aunque no se proporcionan detalles sobre las medidas previstas ni sobre la estimación de sus efectos presupuestarios. Por el lado de los gastos, las principales medidas discrecionales con un impacto adicional en 2015 son: la continuación de la congelación de las contrataciones del sector público, ahorros no especificados a nivel autonómico y ahorros en el marco de la reforma de la Administración Pública y de la administración local. Los principales esfuerzos de saneamiento para 2016 presentados 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 Pública y de la administración local. Para 2017, el Programa no especifica ninguna medida que respalde la continuación prevista de la reducción del déficit.

**La senda de ajuste del déficit presentado en el Programa de Estabilidad está sometida a riesgos.** Aunque el escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es bastante plausible para 2014, los objetivos presupuestarios para 2015 y años posteriores se basan considerablemente en el escenario subyacente de aceleración del crecimiento del PIB. Existe incertidumbre acerca de las previsiones de ingresos a partir de 2015, ya que no se especifican de forma suficiente la fuente de ingresos adicionales de las comunidades autónomas ni las modificaciones de la legislación tributaria en el marco de la reforma tributaria prevista. Los ahorros previstos que resultarían efectivamente de la reforma de la administración local y a nivel autonómico aún son inciertos y están sujetos a riesgos significativos asociados a la aplicación de estas reformas, que podrían incrementarse como consecuencia de las próximas elecciones, previstas para 2015. 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. Otros riesgos para la estrategia presupuestaria se derivan de un incremento en el déficit de la seguridad social si la expansión del empleo es inferior a la esperada. Por último, son significativos los pasivos contingentes asociados a los regímenes (garantías) de protección de activos de las entidades financieras, al déficit tarifario del sector eléctrico y a la solidez financiera de las empresas concesionarias de autopistas de peaje.

**Aunque España se propone alcanzar los objetivos globales recomendados por el Consejo en junio de 2013 en el marco del PDE, los esfuerzos fiscales previstos son inferiores a los recomendados por el Consejo.** Tras haber incumplido marginalmente el objetivo de déficit global en 2013 (excluidos los costes de las recapitalizaciones bancarias en el marco del programa destinado al sector financiero), el objetivo de déficit global para 2014 (5,5 % del PIB) es más ambicioso que el objetivo fijado en el PDE (5,8 % del PIB), mientras que para 2015 y 2016, los objetivos del Programa se establecen en consonancia con los objetivos del PDE, del 4,2 % y el 2,8 % del PIB, respectivamente. Sin embargo, en lo que respecta al saldo estructural, el Programa prevé que el déficit estructural (recalculado) mejore, pasando del 0,7 % del PIB en 2014 al 0,2 % del PIB en 2015, el 0,5 % del PIB en 2016 y el 0,7 % del PIB en 2017. Para 2014, el Programa supone la aplicación de medidas puntuales que aumentan el déficit en un 0,2 % del PIB, a saber, la introducción de una cuota uniforme temporal de cotización a la seguridad social para los nuevos contratos de trabajo permanentes y la decisión del Tribunal de Justicia Europeo acerca de la aplicación ilegal de tasas especiales («céntimo sanitario»), mientras que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014 únicamente esta última medida se considera medida puntual que ha de excluirse para el cálculo del saldo estructural. Globalmente, la mejora anual del saldo estructural representa un esfuerzo inferior al esfuerzo estructural recomendado por el Consejo (véase el recuadro 2). Para 2017, tras la corrección prevista del déficit excesivo, el programa prevé un avance en términos estructurales, equivalente a 0,7 puntos porcentuales del PIB, adecuado para el logro del objetivo a medio plazo, que, sobre la base del saldo estructural (recalculado), no se alcanzaría dentro del periodo que abarca el Programa.

**Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría al 5,6 % del PIB en 2014, superando el objetivo establecido en el PDE, y volvería a aumentar de nuevo en 2015, hasta el 6,1 % del PIB (con la hipótesis de mantenimiento de la política económica actual), por encima del objetivo establecido en el PDE.** Aunque la mejora del saldo estructural en 2013 es superior en 0,2 puntos porcentuales al esfuerzo requerido en la Recomendación formulada en el marco del PDE, la variación acumulada del saldo estructural en 2013 y 2014 es ligeramente inferior, en 0,2 puntos porcentuales del PIB, al valor recomendado en el PDE. Esta variación acumulada, tras ser corregida en función de las revisiones en el crecimiento del PIB potencial y de variaciones imprevistas, al alza o a la baja, de los ingresos, es inferior en 1,1 puntos porcentuales al ajuste recomendado (aunque esta cifra está inflada por los cambios recientes en la metodología aplicada para la estimación de la producción potencial)<sup>7</sup>. Durante el mismo periodo, el esfuerzo presupuestario calculado según la metodología ascendente — mediante la cual se estima la magnitud del esfuerzo adicional sobre la base de las medidas de ingresos discrecionales y la evolución del gasto bajo control del Gobierno entre el escenario de referencia que respalda la Recomendación formulada en el marco del PDE y las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014— son 0,4 puntos porcentuales inferiores a los que se derivarían de las medidas consideradas necesarias en el momento en el que se formuló la Recomendación en el marco del PDE. Para 2015, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, se prevé un deterioro del déficit estructural en 1,1 puntos porcentuales, hasta el 3,4 % del PIB, lo que contrasta con el Programa, que prevé una mejora del déficit estructural en 0,2 puntos porcentuales. La hipótesis de mantenimiento de la política económica utilizada en las previsiones de la Comisión implica, entre otras cosas, que una cantidad importante de medidas de ingresos, que representan alrededor del 1,2 % del PIB y fueron anunciadas como temporales antes de la fecha límite de las previsiones, se prevé que expiren en 2015, lo que contribuiría significativamente al deterioro del déficit<sup>8</sup>.

**El ratio deuda de las Administraciones Públicas/PIB ha seguido una pronunciada tendencia al alza desde el mínimo de alrededor del 36 % del PIB alcanzado en 2007.** En 2013 volvió a aumentar hasta cerca del 94 % del PIB. Se prevé que el ratio de deuda siga aumentando a lo largo del periodo del Programa, hasta un máximo de casi el 102 % en 2015, muy por encima del valor de referencia del Tratado en todos los años. Este aumento de la deuda se debería 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. Según el Programa, el ajuste stock-flujo contribuirá en 1,7 puntos porcentuales en 2014 y en un punto porcentual adicional en 2015-2017. La evolución del ratio de deuda podría ser menos favorable que la prevista en el Programa en caso de que se materialicen los riesgos relacionados con los objetivos presupuestarios.

**El Programa de Estabilidad prevé que la mayor parte del saneamiento en el período 2013-2017 tenga lugar por el lado de los gastos.** Aunque esto es compatible con el mantenimiento de una baja presión fiscal, también requiere una revisión sistemática del gasto a todos los niveles de la Administración, con el fin de determinar los sectores en que podrían realizarse ahorros y garantizar que estos se realicen de forma favorable al crecimiento al mismo tiempo que se atienden las necesidades de los más vulnerables. Recientemente se han revisado categorías importantes de gasto con ocasión de las reformas de la sanidad, la educación y la Administración Pública, cuya aplicación está en marcha. De cara al futuro, podrían hacerse extensivos los análisis

---

<sup>7</sup> En el caso de España, una parte significativa de la diferencia entre el saldo estructural corregido y no corregido (estimada en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales anualmente) resulta de los cambios metodológicos aplicados en la estimación de la tasa de desempleo no aceleradora de los salarios, lo que da lugar a una revisión al alza de las estimaciones de crecimiento potencial para 2013 y 2014 y, consiguientemente, a un menor ritmo de reducción de la brecha de producción.

<sup>8</sup> El Programa de Estabilidad actual se presentó el 30 de abril de 2014, esto es, después de la fecha límite de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014 (24 de abril), por lo que la información facilitada en el Programa no se tuvo en cuenta en las previsiones de la Comisión.

a áreas tales como el gasto en políticas activas de empleo, por ejemplo para reevaluar la eficiencia y eficacia de las subvenciones/bonificaciones a la contratación actuales (véase el apartado 3.3). También podrían realizarse análisis adicionales del gasto de las Administraciones Públicas, especialmente de las comunidades autónomas y las administraciones locales

### Recuadro 1: Principales medidas

Tras basarse en una serie de aumentos impositivos en 2012-2014, como los que tuvieron lugar en el IRPF, el impuesto de sociedades, el IVA y los impuestos medioambientales, las medidas presentadas en el Programa se orientan con mayor claridad hacia el capítulo de los gastos en los últimos años del Programa. En particular, el Programa se basa en una continuación de la congelación de la contratación laboral, una desaceleración de las transferencias sociales como consecuencia de la reforma de la indexación de las pensiones, y la continuación de la limitación de los gastos de las comunidades autónomas y de las administraciones locales. Gracias a la reforma de la administración local y a otras medidas a nivel local se espera obtener ahorros adicionales, equivalentes al 0,6 % del PIB en 2015-2016. En el cuadro únicamente figuran las medidas que se han especificado suficientemente. Además, para los años 2015-2016, el Programa también hace referencia a una serie de otras medidas no especificadas, particularmente por el lado de los ingresos.

#### Principales medidas presupuestarias

Ingresos	Gastos
<b>2013</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto sobre la renta e impuestos sobre no residentes (0,2 % del PIB)</li> <li>• Impuestos especiales e impuestos medioambientales (0,3 % del PIB)</li> <li>• IVA (0,8 % del PIB)</li> <li>• Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,2 % del PIB)</li> <li>• Cotizaciones sociales (0,2 % del PIB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintroducción de la paga extraordinaria de Navidad (-0,5 % del PIB)</li> <li>• Empleo público (0,3 % del PIB)</li> <li>• Políticas del mercado de trabajo (0,3 % del PIB)</li> <li>• Asistencia de larga duración (0,1 % del PIB)</li> <li>• Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,7 % del PIB)</li> <li>• Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,1 % del PIB)</li> <li>• Otras medidas, incluidas las relacionadas con la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (0,4 % del PIB).</li> </ul>
<b>2014</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto de sociedades (0,2 % del PIB)</li> <li>• Medidas de lucha contra el fraude (0,1 % del PIB)</li> <li>• Medidas de ingresos a nivel autonómico (0,3 % del PIB)</li> <li>• Impuestos medioambientales (0,1 % del PIB)</li> <li>• Seguridad social (0,1 % del PIB)</li> <li>• Medidas de las administraciones locales (0,1 % del PIB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo público (0,2 % del PIB)</li> <li>• Políticas del mercado de trabajo (0,1 % del PIB)</li> <li>• Medidas autonómicas, excluidas las medidas de empleo público (0,1 % del PIB)</li> <li>• Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,1 % del PIB)</li> <li>• Seguridad social (0,1 % del PIB)</li> </ul>
<b>2015</b>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo público (0,1 % del PIB)</li> <li>• Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,4 % del PIB)</li> <li>• Seguridad social (0,1 % del PIB)</li> </ul>
<b>2016</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo público (0,1 % del PIB)</li> <li>• Planes de ajuste y reforma de la administración local (0,3 % del PIB)</li> <li>• Seguridad social (0,1 % del PIB)</li> </ul>
<p>Nota: El efecto presupuestario recogido en el recuadro es el efecto indicado en el Programa por las autoridades nacionales. Un signo positivo significa un aumento de los ingresos o una disminución de los gastos como consecuencia de la medida correspondiente.</p>	
<p>Entre las medidas macroestructurales presentadas en el Programa cabe citar las medidas relacionadas con los mercados de trabajo, los procedimientos de insolvencia, la regulación de los precios de la electricidad, las administraciones locales y el aumento de la competencia en los sectores del transporte ferroviario y aéreo (véase el apartado 3.3). El objetivo de las medidas es mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con el fin de reducir el alto nivel de desempleo, respaldar el desapalancamiento del sector privado y fomentar la competencia.</p>	

## Recuadro 2: Aplicación del procedimiento de déficit excesivo a España

España está sometida actualmente al «componente preventivo» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Consejo inició la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a España el 27 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del TCE. El 21 de junio de 2013, el Consejo emitió su Recomendación más reciente en la que instaba a la corrección del déficit excesivo en 2016 a más tardar, de conformidad con el artículo 126, apartado 7, del TFUE y el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1467/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

Con este fin, el Consejo recomendó que España alcanzase un objetivo de déficit global del 6,5 % del PIB en 2013, el 5,8 % del PIB en 2014, el 4,2 % del PIB en 2015 y el 2,8 % del PIB en 2016, cifras compatibles con una mejora del saldo estructural del 1,1 %, el 0,8 %, el 0,8 % y el 1,2 % del PIB en los años 2013-2016, respectivamente, sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2013, que abarcaban hasta 2016. También se recomendó a España: a) aplicar las medidas adoptadas en los planes presupuestarios de 2013 a todos los niveles de la Administración Pública y estar dispuesta a adoptar medidas correctoras en caso de desvíos respecto de los planes presupuestarios; b) reforzar la estrategia presupuestaria a medio plazo con medidas estructurales para el período 2014-2016 suficientemente especificadas que sean necesarias para lograr la corrección del déficit excesivo en 2016 a más tardar; c) reforzar la eficacia del marco institucional aumentando aún más la transparencia en la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y creando una autoridad fiscal independiente que proporcione análisis y asesoramiento y supervise la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias a escala nacional y de la UE; d) tomar medidas concretas para frenar el aumento del déficit estructural de la seguridad social, y e) hacer más hincapié en un saneamiento favorable al crecimiento, particularmente realizando análisis sistemáticos del gasto y del sistema tributario. Por otra parte, con el fin de asegurar el éxito de la estrategia de saneamiento presupuestario, el Consejo subrayó la importancia de respaldar este saneamiento con reformas estructurales amplias, en consonancia con las recomendaciones del Consejo dirigidas a España en el contexto del Semestre Europeo y el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico.

El 15 de noviembre de 2013, sobre la base de sus previsiones del otoño de 2013, la Comisión llegó a la conclusión de que España había tomado medidas eficaces para atenerse a la Recomendación revisada del Consejo, de 21 de junio de 2013, a condición de que desapareciesen los riesgos para los objetivos presupuestarios. En cuanto a 2014, la evaluación apuntaba a riesgos de incumplimiento. En lo que se refiere a 2015 y 2016, el ajuste presupuestario siguió siendo muy inferior al exigido en la Recomendación.

En el año siguiente a la corrección de su déficit excesivo, España estará sometida al componente preventivo del Pacto y deberá garantizar un avance suficiente hacia su objetivo a medio plazo. Dado que el Programa prevé que en 2016 el ratio de deuda se situará en el 101,5 % del PIB —por tanto, por encima del valor de referencia del 60 % del PIB— durante los tres años siguientes a la corrección del déficit excesivo España también estará sometida a disposiciones transitorias en lo que se refiere al cumplimiento del criterio de deuda y deberá garantizar avances suficientes hacia dicho cumplimiento.

Una visión global del estado actual de aplicación del procedimiento de déficit excesivo puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/spain\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm).

**En 2013, la transparencia de la ejecución del presupuesto mejoró considerablemente.** Ello se consiguió con la publicación más sistemática y más frecuente de datos presupuestarios por parte de las comunidades autónomas y las administraciones locales, conforme a la contabilidad de caja y a la contabilidad nacional<sup>9</sup>. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda publicó informes de evaluación globales y detallados de los planes económicos y financieros de las comunidades autónomas. Asimismo instó a las comunidades autónomas que presentaban un riesgo de incumplimiento del objetivo para 2013 a que adoptasen medidas correctoras, y el contenido de esas medidas fue hecho público por primera vez. En concreto, en noviembre de 2013 se exigió a Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia la adopción de medidas adicionales a fin de alcanzar su objetivo presupuestario para 2013. Sin embargo, hasta ahora no se ha utilizado plenamente toda la gama de mecanismos coercitivos establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria para las regiones que incumplan los objetivos. Los gobiernos de las comunidades autónomas no cumplieron el objetivo de déficit presupuestario para 2013 (1,3 % del PIB de las comunidades autónomas) por un margen relativamente pequeño, pero este resultado global oculta diferencias entre las distintas comunidades autónomas.

**En noviembre de 2013 fue creada la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), habiéndose nombrado su presidente en febrero de 2014 y aprobado sus Estatutos el 30 de marzo de 2014.** La AIREF cuenta con un presupuesto inicial de aproximadamente cuatro millones EUR para 2014. Aunque la creación de una institución fiscal independiente se acoge favorablemente, esta ha tenido lugar después del 31 de octubre de 2013, plazo establecido en la legislación de la UE para la implantación de esta institución de supervisión, siendo demasiado tarde para que la AIREF pudiese evaluar el Programa de Estabilidad de 2014. De conformidad con las disposiciones legales, la AIREF tendrá que emitir informes y dictámenes, que en su caso avalen las previsiones macroeconómicas presentadas, y realizar estudios (con la limitación de los recursos asignados al efecto) a petición de organismos administrativos concretos. La independencia de la AIREF y su presidente goza de la protección de varios artículos de la Ley que la regula, aunque se podría haber logrado una mayor protección en lo que se refiere a su adscripción administrativa (actualmente depende del Ministerio de Hacienda, en lugar de depender, por ejemplo, del Parlamento o del Ministerio de la Presidencia, según lo propuesto por el Consejo de Estado español)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Según el Programa Nacional de Reformas de 2014, durante este año todos los datos presupuestarios y económicos de la Administración Pública española se centralizarán en la nueva base de datos económicos y financieros del Ministerio de Hacienda.

<sup>10</sup> Véase el dictamen del Consejo de Estado 606/2013 relativo al proyecto de ley de creación de una institución fiscal independiente en España. [http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo\\_estado&id=2013-606](http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo_estado&id=2013-606)

**Se han tomado medidas para reducir los atrasos en el pago de las deudas contraídas con entidades por parte del sector público**<sup>11</sup>. Según la información disponible, el sector público español tiene un plazo de pago medio relativamente elevado (155 días en 2013, muy por encima de la media de la UE de 65 días, habiéndose registrado escasos progresos con el tiempo)<sup>12</sup>. En particular, la Ley Orgánica 9/2013 de control de la deuda comercial en el sector público está encaminada a obligar a todos los niveles de la Administración a respetar un periodo medio de pago a sus proveedores comerciales de 30 días. Ello ha de hacerse publicando periódicamente los periodos de pago de cada organismo administrativo (esta obligación solo se había cumplido parcialmente en la fecha de cierre del presente informe, dado que la legislación de desarrollo todavía no se había aprobado) y reforzando las facultades del Ministerio de Hacienda para aplicar mecanismos de corrección e imponer sanciones a las administraciones que no cumplan lo estipulado. Estas disposiciones siguen el reembolso de los grandes atrasos del sector público derivados de la deuda comercial de las comunidades autónomas y las administraciones locales: desde 2012 se han pagado 41 800 millones EUR de atrasos comerciales durante las tres fases del plan de pago a los proveedores. Las nuevas disposiciones pueden crear incentivos a todos los niveles de la Administración para acelerar los pagos a los proveedores comerciales. Sin embargo, la reducción del periodo de pago de los organismos administrativos españoles a una media de 30 días constituye un importante reto, particularmente para las administraciones autonómicas y locales.

### ***Sostenibilidad a largo plazo***

**Entre las recomendaciones dirigidas a España en 2013 cabe citar la necesidad de mejorar la sostenibilidad a largo plazo de su sistema de pensiones y aumentar la rentabilidad de su sector sanitario, manteniendo al mismo tiempo la accesibilidad de los grupos vulnerables.** El análisis realizado en el presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado progresos sustanciales en algunos aspectos, y ciertos progresos en otros (en el apartado 4 figura un cuadro recapitulativo de la evaluación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas España).

---

<sup>11</sup> Véase la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público.

<sup>12</sup> Informe 2013 elaborado por *Intrum Justitia*. Las restricciones de liquidez derivadas de atrasos en los pagos por parte del sector público pueden contribuir a provocar la salida de las empresas del mercado. Véase «European Economy - Economic Papers: The economic effects of late payments», Comisión Europea, mayo de 2014.



**España parece afrontar altos riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, principalmente derivados del alto nivel de deuda pública.** La deuda pública —que equivalía al 93,9 % del PIB en 2013 y aumentará hasta el 103,8 % en 2015 según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica actual— se sitúa actualmente por encima del límite del 60 % del PIB establecido en el Tratado. Aunque se prevé una disminución de aquí a 2030, el ratio de deuda se mantendría por encima del 60 %. No obstante, la plena realización de los planes incluidos en el Programa de Estabilidad situaría a la deuda en una senda decreciente, llevándola por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB de aquí a 2030. La brecha de sostenibilidad a medio plazo, que refleja el esfuerzo de ajuste requerido hasta 2020 en el saldo primario estructural para situar el ratio de deuda en el 60 % del PIB en 2030 es del 2,6 % del PIB, con respecto al saldo primario que habría en 2015 según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014. A largo plazo, España parece afrontar niveles bajos de riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas: la brecha de sostenibilidad a largo plazo, que refleja el esfuerzo de ajuste del saldo primario estructural necesario para garantizar que el ratio deuda/PIB no siga una tendencia permanentemente creciente, es del 0,3 % del PIB. Como consecuencia de las últimas reformas de las pensiones, se prevé que el coste del envejecimiento de la población (en proporción del PIB) disminuya en un punto porcentual del PIB a muy largo plazo<sup>13</sup>, lo que casi llevaría a contrarrestar los efectos de la situación presupuestaria inicial sobre la sostenibilidad a largo plazo. No obstante, la contribución de los gastos en asistencia sanitaria es relativamente amplia (el aumento previsto de los gastos equivale a 1,2 puntos porcentuales). También existe el riesgo de que el saldo primario estructural vuelva a los valores inferiores observados en el pasado (por ejemplo a la media del período 2004-2013). Por lo tanto resulta apropiado que España reduzca la deuda pública y siga frenando la expansión de los gastos derivados del envejecimiento de la población a fin de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

**El 23 de diciembre de 2013 fue aprobada una importante reforma del sistema de pensiones.** La Ley 23/2013 reguladora de la indexación de las pensiones y del factor de sostenibilidad de las pensiones complementa las reformas del sistema de pensiones de 2011 y las medidas encaminadas a reducir el acceso a la jubilación anticipada y la jubilación parcial que se adoptaron en marzo de 2013. La Ley modifica la indexación anual de las pensiones a partir de 2014, vinculándolas al equilibrio financiero del sistema, con un límite mínimo (0,25 % en términos nominales) y un límite máximo (0,5 % en términos reales). A finales de diciembre, partiendo de la nueva Ley, el Gobierno adoptó para 2014 una indexación nominal de las pensiones del 0,25 %. A partir de 2019, la Ley también introduce el ajuste automático de las nuevas pensiones de los futuros jubilados a fin de tener en cuenta la variación de la esperanza de vida. La reforma contribuirá a contener la presión sobre los gastos en pensiones a largo plazo. De acuerdo con las previsiones más recientes, en España el gasto público en pensiones disminuirá del 10 % del PIB en 2010 al 9,6 % en 2060, frente a la previsión de un 13,7 % del PIB en 2060 que existía antes de la reforma. Sin embargo, la fórmula del factor de sostenibilidad no vincula la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, dificultando la adecuación de las pensiones en el caso de las pensiones más bajas<sup>14</sup>. Unos altos niveles de inactividad, unos prolongados periodos de desempleo y diferencias de género en materia de empleo y periodos de cotización pueden tener efectos negativos sobre las prestaciones futuras. Los periodos mínimos de contribución para las pensiones se ajustaron en el caso de los trabajadores a tiempo parcial (que son principalmente mujeres), tras una sentencia del Tribunal de Justicia Europeo.

---

<sup>13</sup> Los costes derivados del envejecimiento de la población son los que figuran en las previsiones a largo plazo de los gastos relacionados con la edad en pensiones, asistencia sanitaria, asistencia de larga duración, educación y prestaciones de desempleo. Véase el Informe de 2012 sobre el envejecimiento demográfico.

<sup>14</sup> Se prevé una reducción drástica de la tasa de sustitución de las personas jubiladas, del 72,4 % al 52,1 % de aquí a 2030 (y al 44,9 % de aquí a 2060).

**Desde 2012 se ha desarrollado un amplio marco reglamentario para aumentar la eficiencia y el control del gasto sanitario.** Dicho marco incluye: la revisión de los servicios cubiertos; la introducción de copagos para algunos servicios; la modificación de la tarificación de referencia para los productos farmacéuticos; la creación de una plataforma centralizada de compras para los medicamentos y los equipos y servicios médicos; el desarrollo de historiales clínicos digitales y recetas electrónicas; y la preparación de la introducción de una gestión clínica que haga recaer en los médicos mayor responsabilidad respecto de sus presupuestos en los establecimientos sanitarios. También se ha diseñado un sistema de control de los gastos farmacéuticos de los hospitales. Las medidas ya aplicadas han contribuido a reducir los gastos y a aumentar la rentabilidad. Mientras que prosigue la aplicación de las medidas adoptadas, habrá que realizar un seguimiento y una evaluación de los efectos de las reformas recientes a fin de prevenir efectos no deseados. Al pasarse de un sistema de sanidad universal a un sistema basado en un enfoque de cobertura, aumentó el número de reclamaciones relativas a las restricciones de acceso. Por otra parte, se ha observado un aumento de las listas de espera, a pesar de las iniciativas para garantizar el acceso de los grupos vulnerables. También se están desarrollando medidas encaminadas a mejorar la coordinación de los servicios sanitarios y sociales para aumentar la eficiencia del modelo de asistencia sanitaria a largo plazo.

**El sistema de cuidados de larga duración ha afrontado retos significativos.** La reducción de las contribuciones del presupuesto de la Administración central a la financiación del sistema de cuidados de larga duración ha puesto fin al despliegue gradual del sistema y ha reducido el número de beneficiarios actuales y futuros. España se encuentra entre los Estados miembros con la proporción más elevada de cuidadores informales, y las necesidades de asistencia probablemente sigan aumentando debido al envejecimiento de la población. Dado que la asistencia institucional es considerablemente más cara que la asistencia a domicilio, parece lógico identificar estrategias de apoyo institucional a los cuidadores informales, particularmente mejorando la calidad de los servicios a domicilio y locales.

### *Sistema impositivo*

**En 2013, se recomendó a España revisar y reformar su sistema impositivo con el fin de aumentar sus ingresos en una forma que sea favorable al crecimiento, contribuya al empleo y mejore el cumplimiento de las obligaciones tributarias.** Globalmente, el análisis realizado en el presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado progresos sustanciales en algunas de las medidas adoptadas para seguir esta recomendación (en el apartado 4 figura un cuadro recapitulativo de la evaluación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas a España). La crisis reveló deficiencias significativas en el sistema tributario español, que afectan adversamente a la eficiencia económica y al rendimiento fiscal. El estallido de la burbuja de la construcción e inmobiliaria y la consiguiente recesión llevaron a una erosión significativa de las bases impositivas en España. En 2012, el ratio impuestos/PIB alcanzó en España el 32,5 %, cifra muy inferior a la media de EU-28 (39,4 %) y a la media nacional de la última década (33,9 %). Este ratio tocó fondo en 2013 gracias a una serie de aumentos discrecionales de los impuestos y a una estabilización de la producción.

**A fin de seguir la recomendación que se le dirigió el año pasado de realizar un análisis sistemático del sistema tributario para marzo de 2014,** el Gobierno español designó un Comité de Expertos el pasado mes de julio. El 13 de marzo, el Comité entregó su informe (véase el recuadro 3), que se centra en la simplificación del sistema tributario y el aumento de su eficiencia, particularmente disminuyendo los tipos impositivos legales, relativamente elevados, y ampliando las bases imponibles, y propone una reorientación, neutra desde el punto de vista de los ingresos, de los impuestos directos hacia los impuestos indirectos. Sin embargo, el informe del Comité no ofrece detalles sobre el impacto cuantitativo de medidas específicas y sobre sus efectos sobre la distribución de la renta, haciendo difícil evaluar su importancia relativa. Siguiendo este informe, el Programa Nacional de Reformas contrae el compromiso de presentar una reforma del sistema tributario para el segundo semestre de 2014. Sus principales objetivos serán: modernizar el

sistema tributario, abordar los desincentivos al empleo — reduciendo la cuña fiscal— y los bajos ingresos tributarios, reforzar el desarrollo económico, garantizar la unidad del mercado y la neutralidad fiscal y mejorar la competitividad.

### **Recuadro 3: Informe del Comité de Expertos sobre la reforma del sistema tributario español**

**La orientación general de las propuestas es ampliar las bases imponibles para permitir una reducción de los tipos impositivos nominales y marginales y desplazar la carga impositiva de los impuestos directos a los impuestos indirectos.** El Comité, dirigido por el profesor Manuel Lagares, prefirió no debatir el nivel óptimo de presión fiscal, trabajando, pues, con la hipótesis de mantenimiento en los próximos años de la proporción que representan los ingresos tributarios en el PIB. Los expertos también recomendaron acciones tendentes a combatir el fraude fiscal y preservar la unidad de mercado. Estos principios han llevado al Comité realizar las principales recomendaciones que figuran a continuación:

**Impuesto sobre la renta personal:** Mantener el sistema dual de una base estándar y una base de ahorros, pero reducir la progresividad de la imposición de la base estándar y disminuir el número de tramos impositivos. Aplicar a la base de ahorros un tipo único próximo al tipo más bajo actual. Ampliar la base imponible eliminando o reduciendo las exenciones y deducciones.

**Impuesto de sociedades:** Permitir una reducción gradual del tipo impositivo nominal del 30 % al 20 % eliminando las deducciones, para lograr la convergencia de los tipos impositivos efectivos y legales. Eliminar la diferenciación de tipos impositivos en función del tamaño de la empresa para mejorar los incentivos al crecimiento de las empresas.

**Impuesto sobre el valor añadido:** Aumentar a largo plazo el tipo superreducido y reducido hasta el tipo general del 21 %, pero con las siguientes excepciones y reservas: a) incrementar el tipo superreducido únicamente si se introducen simultáneamente prestaciones compensatorias para las personas con menores ingresos; b) contemplar la aplicación del tipo general a los servicios turísticos únicamente si se realiza paralelamente una reducción substancial de las cotizaciones a la seguridad social; c) no aumentar por ahora el tipo de IVA aplicado a la vivienda hasta el tipo general, ya que sería complicado dar salida al elevado número de viviendas sin vender que hay actualmente en España; d) mantener el tipo reducido para los servicios de transporte público, teniendo en cuenta sus efectos positivos sobre el medio ambiente. Con el fin de reducir el fraude, eliminar el régimen especial de los minoristas y el régimen simplificado de IVA.

**Impuestos especiales e impuestos medioambientales:** Revisar periódicamente los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco para mantener su proporción en el precio de consumo y alinearlos gradualmente con los aplicados en el resto de Europa. En cuanto a los impuestos medioambientales, gravar por separado el contenido en dióxido de carbono y en energía de los productos para garantizar la neutralidad del sistema tributario entre las distintas fuentes de energía. A tal efecto, alinear el impuesto sobre el combustible diésel con el aplicado a la gasolina y modificar el tipo y suprimir las exenciones del impuesto aplicado al carbón. Sustituir el impuesto sobre el importe facturado de las ventas de electricidad por uno basado en los kilovatios-hora consumidos, a fin de fomentar la eficiencia energética. Eliminar determinados impuestos de carácter supuestamente medioambiental aplicados por las comunidades autónomas que dificultan el cumplimiento del mercado o simplemente no permiten lograr su objetivo, y sustituirlos por impuestos de alcance nacional.

**Cotizaciones sociales:** Eliminar las reducciones no discriminatorias en favor de reducciones más selectivas, destinadas a los grupos particularmente desfavorecidos que no pueden alcanzarse por medios más eficientes.

**Combatir el fraude fiscal:** Aplicar las reducciones recomendadas de los tipos impositivos para disminuir los incentivos al fraude. Proporcionar recursos suficientes a las autoridades tributarias para permitirles luchar contra el fraude, particularmente mediante un tratamiento de la información coordinado y a gran escala.

**Imposición descentralizada:** Teniendo en cuenta el relativamente alto nivel de descentralización de los ingresos en España, el informe presenta principios fundamentales a fin de evitar que dicha descentralización suponga un obstáculo para la unidad del mercado interior español y la neutralidad desde el punto de vista económico. Con este fin, también se propone un mecanismo de coordinación *ex ante* de la fiscalidad de las comunidades autónomas.

**Queda margen para subir los impuestos sobre el consumo y mejorar su eficiencia ampliando la base del IVA.** En 2012 se subieron los tipos del IVA y se redujo la base del tipo reducido. Sin embargo, en enero de 2014 se decidió que las importaciones y determinadas transacciones, relacionadas con obras de arte, antigüedades y artículos coleccionables, debían pasar del tipo normal al tipo reducido. A partir de junio de 2013, los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (aplicados con tipos uniformes) se subieron aproximadamente un 10 %, aunque dicha subida no se aplicó a la cerveza ni al vino. También se incrementaron los impuestos especiales aplicables al tabaco. A pesar de estas subidas, los progresos globales parecen limitados. El Programa Nacional de Reformas no prevé nuevas medidas para ampliar la base del tipo normal del IVA. Se indica que seguirán en vigor ciertas medidas tomadas para promover la actividad emprendedora (tales como el régimen especial de contabilidad de caja para el IVA).

**En 2012, los ingresos procedentes de impuestos medioambientales, expresados en porcentaje del PIB, fueron de los más bajos de toda la UE, siendo baja la recaudación procedente de los impuestos que gravan la energía y los combustibles de transporte.** Tras la serie de impuestos que entró en vigor el 1 de enero de 2013, cabe señalar un nuevo impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, aplicable a partir del 1 de enero de 2014 y que, según el Programa Nacional de Reformas, debería generar 400 millones EUR en 2014. Sin embargo, no parecen haberse logrado avances en los impuestos que gravan los combustibles, aspecto mencionado expresamente en las recomendaciones dirigidas a España en 2013, o en los casos en que hay margen para abordar el trato preferente del gasóleo con respecto a la gasolina. El informe del Comité de Expertos contiene una serie de propuestas en este ámbito encaminadas a racionalizar y aumentar la importancia de los impuestos especiales y de los impuestos medioambientales. El Programa Nacional de Reformas hace referencia a nuevos estudios relativos al aumento de la imposición medioambiental, al mismo tiempo que se minimizan los efectos sobre la competencia. El Programa Nacional de Reformas también hace referencia a ciertos avances en esta área realizados por las comunidades autónomas, dado que algunas de ellas han creado nuevos impuestos medioambientales o han subido los tipos de los ya existentes.

**Se han realizado progresos limitados en la reducción de los elevados gastos fiscales de la imposición directa, según lo propuesto en las recomendaciones dirigidas a España en 2013.** Existe margen para reducir los gastos fiscales evaluando su eficacia y la probabilidad de alcanzar sus objetivos. A pesar de las restricciones en algunas deducciones — tasas de amortización, depreciación del valor de las acciones y el fondo de comercio, compensación de pérdidas — las tendencias recientes muestran la creación o ampliación de nuevas medidas discrecionales. En total, los gastos fiscales establecidos en el presupuesto de 2014 ascendían a aproximadamente el 2 % del PIB. A este respecto, el Comité de Expertos también recomendó eliminar las exenciones y deducciones, disminuyendo al mismo tiempo los tipos impositivos globales.

**En consonancia con las recomendaciones dirigidas a España en 2013, se introdujeron nuevas medidas encaminadas a corregir el sesgo a favor del endeudamiento en la fiscalidad de sociedades, pero probablemente estas medidas solo tendrán efectos indirectos.** Entre las medidas adoptadas en 2013 cabe mencionar deducciones por beneficios reinvertidos y por acciones adquiridas en empresas de nueva creación. No obstante, estas medidas pueden limitar solo indirectamente el sesgo a favor del endeudamiento y habrá que realizar un seguimiento de su eficacia a largo plazo. En esta fase, es difícil determinar si y en qué grado las medidas aprobadas desde 2012 pueden haber contribuido al desapalancamiento que está teniendo lugar en el sector empresarial.

**La imposición sobre bienes inmuebles todavía se basa en gran medida en las transacciones.** Aunque los ingresos de los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria aumentaron en 2012 al 1,2 % del PIB, los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias siguen representando una gran proporción de la imposición aplicada a la propiedad inmobiliaria. A fin de garantizar una base imponible más estable y no dificultar la movilidad en el mercado de trabajo, la fiscalidad de la propiedad inmobiliaria podría orientarse más hacia los impuestos recurrentes, aspecto cuyo análisis propone realizar el Programa Nacional de Reformas.

**Un desplazamiento de la fiscalidad sobre el trabajo hacia los impuestos indirectos principalmente podría desempeñar un papel en la lucha contra el desempleo, aunque ello no constituye una panacea, ya que los resultados del mercado de trabajo vienen explicados en su mayor parte por otros factores estructurales<sup>15</sup>.** Los tipos de los impuestos sobre el trabajo aplicados en España no son elevados en comparación con otros países de la UE: el tipo impositivo implícito sobre el trabajo (33,5 %) y la proporción del salario total pagado como impuesto (37 %) son inferiores a la media de la UE. El anuncio del Programa Nacional de Reformas de aumentar las exenciones de los asalariados con ingresos por debajo de 12 000 EUR deberá contribuir a reducir la cuña fiscal para las personas de ingresos bajos. Mientras que las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social son relativamente bajas, las cotizaciones patronales son relativamente elevadas (8,4 % del PIB en 2012, lo que representa el 25,8 % de la fiscalidad total — la cuarta cifra más alta en la UE— y el 70 % de las cotizaciones totales). Así pues, centrar los recortes en las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social (especialmente para los trabajadores de salarios bajos) puede tener un impacto más inmediato sobre el empleo que una reducción del tipo del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En 2013, España introdujo reducciones de las cotizaciones a la seguridad social para la contratación de jóvenes, y en febrero de 2014 el Gobierno también introdujo una contribución a la seguridad social reducida y fija con carácter temporal para los nuevos contratos permanentes, con objeto de apoyar el empleo y mejorar los incentivos para abandonar el empleo informal (véase también el apartado 3.3 relativo al mercado de trabajo). Esta medida aumenta los incentivos para contratar personal permanente durante el período de validez (hasta el final de 2014). No obstante, existe el riesgo de que pueda acarrear un considerable coste fiscal en relación con sus efectos sobre la creación de empleo neto.

**En la lucha contra el fraude, España ha realizado esfuerzos para combatir la planificación fiscal agresiva y la delincuencia organizada, controlar el comercio electrónico y el juego en línea y ampliar su red de acuerdos internacionales a fin de intercambiar información pertinente para las declaraciones tributarias.** Según el Programa Nacional de Reformas, las actividades de auditoría y control y la mejora de las declaraciones tributarias proporcionarían alrededor de 11 000 millones EUR. La nueva obligación de declaración de los activos poseídos en el extranjero ha afectado a 131 000 contribuyentes, que declararon la posesión de activos por valor de 87 000 millones EUR. En 2014 se emprendieron un plan especial para combatir la economía sumergida, que contemplará un aumento del horario de trabajo del personal para llevar a cabo auditorías electrónicas. España también inició un proyecto con empresas privadas para

---

<sup>15</sup> Véase «ECFIN country focus - Assessing the impact of a revenue-neutral tax shift away from labour income in Spain» volumen 11, número 5, abril de 2014: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pubhcations/counūv\\_focus/2014/pdf/cf\\_vol11\\_issue5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pubhcations/counūv_focus/2014/pdf/cf_vol11_issue5_en.pdf), y las referencias correspondientes.

estudiar posibles mejoras en la gestión del sistema de prestaciones. No obstante, la administración tributaria española no estima ni supervisa la brecha tributaria. Dado que el límite para los pagos en efectivo (2 500 EUR) es superior al de otros Estados miembros con problemas similares<sup>16</sup>, parece haber margen para ampliar la utilización de pagos electrónicos, medida que es útil para reducir la importancia de la economía sumergida. Se ha seguido con la aplicación del Plan Nacional 2012-2014 contra el trabajo irregular y el fraude a la seguridad social, particularmente reforzándose el seguimiento y los controles para combatir las empresas fraudulentas, el empleo no declarado y el fraude a la seguridad social, así como la obtención injustificada de prestaciones<sup>17</sup>. La intensificación de los controles de la seguridad social dio lugar a un aumento del 30,6 % en las infracciones detectadas por empleadores que empleaban a beneficiarios de prestaciones de desempleo o proporcionaban acceso injustificado a tales prestaciones, y a un aumento del 28,9 % en los casos detectados de combinación ilegal de obtención de prestaciones de desempleo y realización de una actividad laboral<sup>18</sup>. Conforme a lo recomendado por el Comité de Expertos, también podría ser útil que España considerase, entre otras medidas, la ampliación de la autorización de la comparación de datos a fin de detectar el fraude y la evasión fiscales<sup>19</sup>.

#### **Recuadro 4: Conclusiones del examen exhaustivo de la economía española realizado en marzo de 2014**

El tercer examen exhaustivo de la economía española realizado en el marco del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM) fue publicado el 5 de marzo de 2014<sup>20</sup>. Sobre la base del examen exhaustivo, la Comisión ha concluido que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren un seguimiento específico y una acción resuelta. En varios aspectos, ha avanzado claramente el ajuste de los desequilibrios considerados excesivos el pasado año, y la reanudación del crecimiento ha disminuido los riesgos. Con todo, la magnitud y el carácter interrelacionado de los desequilibrios y, específicamente, los altos niveles de deuda interna y externa implican que siguen existiendo riesgos. Las principales conclusiones del examen exhaustivo, del que numerosos elementos se desarrollan en el presente documento de trabajo, pueden resumirse de la forma siguiente:

- El ajuste ha sido apoyado por medidas resueltas aplicadas por la UE y por España. En particular, la recapitalización y reestructuración de los bancos más débiles ha hecho desaparecer las preocupaciones sistémicas acerca del sector financiero y ha permitido una finalización armoniosa del programa de ayuda financiera al principio de 2014. La balanza por cuenta corriente ha pasado a registrar un superávit, como consecuencia de una contracción de las importaciones, unos buenos resultados de las exportaciones e incrementos de competitividad. El mercado de la vivienda casi se ha estabilizado. El ritmo actual de pérdida de empleo parece estar llegando a su fin. El vasto programa de reformas estructurales presentado en el Programa Nacional de Reformas de 2013 se ha finalizado en su mayor parte, y ahora la atención pasa a centrarse en el reto que supone la fase de aplicación. Esta favorable evolución ha llevado a un fuerte restablecimiento de la confianza, reflejado en la caída de las primas de riesgo del mercado, la reanudación de las entradas de capital extranjero y el

<sup>16</sup> Por ejemplo, este límite es de 1 000 EUR en Italia y 1 500 EUR en Grecia.

<sup>17</sup> Según los informes oficiales, se cerraron 64 000 empresas, se detectaron 130 500 empleos irregulares y, entre 2012 y mediados de 2013 se realizó un ahorro de 3 200 millones EUR (estimación), como consecuencia de los controles del cumplimiento de la normativa en materia de desempleo.

<sup>18</sup> Se retiró el subsidio de desempleo a aproximadamente 60 000 beneficiarios (un 14,8 % más que en 2012, con un ahorro de 900 millones EUR), debido al incumplimiento de los requisitos para obtenerlo y conservarlo.

<sup>19</sup> Véanse particularmente las recomendaciones 113 y 114.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm).

aumento de la confianza de empresas y consumidores.

- Sin embargo, el ajuste está lejos de haberse completado y persisten las vulnerabilidades: el elevadísimo nivel de deuda privada y pública, tanto interna como externa, sigue planteando riesgos para el crecimiento y la estabilidad financiera; el desempleo sigue en niveles alarmantes; es esencial la reorientación del sistema de producción hacia los sectores exportadores y la recuperación de la competitividad internacional, con el fin de reducir el elevadísimo nivel de pasivos externos; está progresando el ajuste de los balances del sector privado, aunque a un ritmo limitado debido al elevado nivel de desempleo y a la disminución de los ingresos, aunque las sociedades no financieras han disminuido su deuda a un ritmo algo más sostenido.

En el examen exhaustivo también se analizan los retos que plantean estos desequilibrios y las posibles formas de superarlos. Un importante reto será garantizar que el proceso de desapalancamiento tenga lugar paralelamente al restablecimiento de los flujos de crédito en favor de prestatarios solventes, particularmente eliminando los obstáculos al funcionamiento de los mercados de productos y financieros y aplicando unos procedimientos de insolvencia eficientes. Podrían contemplarse reformas adicionales del mercado de trabajo inspiradas en las reformas recientes de la flexibilidad interna y la fijación de salarios. La futura reforma del sistema tributario, aún por diseñarse, podría contribuir a que el sistema tributario fuera más favorable al crecimiento y los ingresos tributarios menos volátiles. Por último, unos ingresos significativamente menores, unos mayores gastos sociales y unos mayores costes de la recapitalización de los bancos han llevado a una presión substancial sobre los déficits públicos y a una fuerte subida de la deuda pública. Serán necesarios esfuerzos fiscales sostenidos para garantizar una reducción de la deuda pública a medio plazo.

### 3.2. Sector financiero

**España ha finalizado con éxito el programa para el sector financiero encaminado a la recapitalización de sus entidades financieras.** Las recomendaciones dirigidas a España en 2013 relativas a la aplicación del programa para el sector financiero español se han seguido plenamente, habiéndose cumplido las condiciones incluidas en el Memorando de Entendimiento, como confirmó la revisión final del programa realizada en diciembre de 2013<sup>21</sup>. El programa contribuyó a mejorar la solvencia y la liquidez de los bancos españoles y a reforzar la gobernanza del sector financiero y los procedimientos de regulación y supervisión. En particular, el capital principal requerido por la Autoridad Bancaria Europea alcanzó el 11,5 % a final de 2013. Además, los bancos están orientándose hacia fuentes de financiación más estables tales como los depósitos minoristas, reduciendo así su dependencia respecto del Eurosistema y de los mercados mayoristas.

**Sin embargo, el sector financiero aún afronta riesgos y retos significativos que han de seguirse y gestionarse minuciosamente.** A pesar de mejoras recientes, el entorno económico general ha seguido afectando al sector bancario. La rentabilidad del sector bancario estará sometida a presiones derivadas de la evolución de la calidad de los activos y de una disminución del volumen de intermediación. En particular, el alto nivel de desempleo y el ajuste en curso del mercado de la vivienda han seguido ejerciendo presión sobre la calidad de los activos. Los préstamos no productivos han seguido una tendencia al alza hasta diciembre de 2013, cuando alcanzaron el 13,6 % del total de préstamos, pero desde entonces han

---

<sup>21</sup> El comunicado de prensa de la Comisión y del BCE puede consultarse en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1153\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1153_en.htm). Para una mayor elaboración, véase también «Winter 2014 Review Report» (Informe de revisión del invierno de 2014).

disminuido moderadamente, hasta el 13,4 % en marzo de 2014<sup>22</sup>. El ratio de cobertura de los préstamos no productivos se sitúa en un nivel cómodo. La contracción del crédito ha sido el principal canal de desapalancamiento del sector privado, registrándose una senda decreciente del crédito bancario desde 2007. Los datos recientes muestran cierta desaceleración de esta contracción y ha vuelto a crecer el crédito a las sociedades no financieras de nueva creación.

**Se espera que España garantice la plena aplicación de las medidas iniciadas en el Memorando de Entendimiento y avance en la estabilización del sector bancario.** Dichas medidas incluyen, en particular, la conclusión de la reforma de las cajas de ahorro, la aplicación de medidas encaminadas a mejorar la intermediación financiera no bancaria, la conclusión de los planes de reestructuración de los bancos y la continuación del seguimiento de la actividad de la SAREB<sup>23</sup>.

**Es importante garantizar que el crédito siga llegando a los sectores viables de la economía al mismo tiempo que prosigue el desapalancamiento del sector empresarial.** A pesar de las mejoras de la liquidez y la financiación del sector financiero, las condiciones crediticias para los pequeños prestatarios están mejorando muy lentamente y siguen siendo relativamente onerosas (aunque los datos más recientes, tales como el estudio sobre la actividad crediticia de los bancos en el primer trimestre de 2014 y la encuesta realizada por el BCE entre las PYME en abril de 2014, muestran una relajación más marcada de las condiciones crediticias para las PYME). Los bancos que tenían tradicionalmente un elevado nivel de préstamos no productivos pueden haber adquirido de forma estructural más prudencia en la concesión de préstamos y las PYME pueden verse afectadas de forma desproporcionada por la reestructuración en curso, como consecuencia del debilitamiento o la interrupción de la relación prestamista-prestatario a largo plazo. En concreto, un acceso inadecuado a la financiación para las empresas de rápido crecimiento que operan en sectores innovadores e intensivos en conocimiento puede dificultar la creación y el desarrollo de nuevas empresas y de PYME con gran base tecnológica, que constituyen un factor esencial para el estímulo del crecimiento a largo plazo.

**España ha tomado medidas para facilitar el acceso de las PYME a la financiación.** Se está mejorando el acceso a la financiación no bancaria, con el desarrollo de mercados de deuda y capital alternativos y del capital riesgo. Se adjudicó la primera licitación para asignar compromisos de inversión en los fondos de capital riesgo y capital de desarrollo del Fondo Global del ICO<sup>24</sup>, y se prevén otras tres licitaciones para 2014. El mercado de obligaciones alternativo para las PYME (MARF)<sup>25</sup> ha comenzado a operar, habiendo tenido lugar la primera emisión en este mercado en diciembre de 2013, mientras que varias otras están en proyecto. El volumen del programa del ICO de préstamos destinados a las PYME a través de los bancos comerciales ha aumentado de forma significativa, a 13 800 millones EUR en 2013, y sus tasas de financiación a los bancos siguen bajando, con el respaldo de acuerdos de financiación celebrados con KfW y con el Banco Europeo de Inversiones. Un paquete legislativo de amplia base, actualmente en fase de finalización, tiende a facilitar el acceso a la financiación a las PYME y a otras sociedades no financieras, en particular, mejorando: a) el acceso a la información financiera (se obliga a los bancos a notificar previamente y divulgar su evaluación interna de la solvencia de una empresa antes de restringir o cancelar el acceso

---

<sup>22</sup> El aumento del ratio de préstamos no productivos en 2013 estuvo impulsado por el mayor nivel de activos deteriorados, aunque también, de forma creciente, por el «efecto denominador» esto es, la contracción de la cartera global de préstamos, así como por el ejercicio de reclasificación de la cartera de préstamos reestructurados llevado a cabo por los bancos siguiendo la orientación recibida del Banco de España.

<sup>23</sup> La SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) se creó en el contexto del programa de ayuda financiera con la misión de gestionar los activos inmobiliarios y de desarrollo transferidos por las instituciones financieras españolas beneficiarias de ayuda estatal.

<sup>24</sup> Instituto de Crédito Oficial.

<sup>25</sup> Mercado Alternativo de Renta Fija.



de esta a la financiación); b) el régimen de garantías mutuas de CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento, S.A.); c) los acuerdos en materia de titulización; y d) el tránsito bidireccional entre los mercados de valores tradicionales y alternativos. Teniendo en cuenta las posibilidades ofrecidas por la mayor utilización por los Fondos Estructurales y de Inversión europeos para establecer fondos rotatorios, podrían considerarse otras medidas para mejorar la eficiencia de los instrumentos existentes y la asignación de los recursos disponibles. El abanico de instrumentos financieros a disposición de las empresas españolas a largo plazo se debería ampliar facilitando el acceso de las empresas a los mercados de deuda y de capital y desarrollando los instrumentos de capital riesgo.

**El marco de insolvencia empresarial fue revisado en septiembre de 2013 y marzo de 2014, pero es demasiado pronto para evaluar el impacto de dichas revisiones.** La ineficiencia de los procedimientos de insolvencia de las personas físicas y jurídicas puede retrasar el desapalancamiento del sector privado y la reasignación de recursos, al impedir el rápido reconocimiento y estimación de la deuda privada insostenible o al presionar innecesariamente hacia la liquidación de empresas viables. La Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores ha abordado algunas de las deficiencias manifiestas del marco de insolvencia para las empresas, introduciendo un nuevo procedimiento de financiación de la deuda que contempla la posibilidad de una condonación parcial de la misma. La Ley también ha creado la figura de sociedad de responsabilidad limitada «en formación», con requisitos de capital más bajos y una menor responsabilidad personal de los empresarios de responsabilidad limitada. El aumento de la eficiencia del régimen de insolvencia era el principal objetivo del Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo de 2014, que facilita la negociación de los acuerdos de refinanciación para acelerar el proceso de desapalancamiento. Será importante supervisar la medida en que se llevan efectivamente a la práctica estas opciones globales con el fin de calibrar su eficacia, supervisando en particular su efecto sobre empresas de diferente tamaño. Sin embargo, en España aún no se han desarrollado suficientemente disposiciones que ofrezcan una segunda oportunidad a las empresas, dado que los procedimientos de condonación de la deuda no se aplican automáticamente tras determinado periodo de tiempo<sup>26</sup>. Ni el procedimiento de «preinsolvencia» ni el procedimiento de insolvencia en vigor parecen ofrecer incentivos suficientes para su utilización por parte de las PYME, ya que con frecuencia excluyen a algunas categorías de acreedores o limitan las opciones que permiten los planes de reestructuración.

**El tratamiento de la deuda histórica de personas excesivamente endeudadas podría facilitarse desarrollando un marco permanente de insolvencia personal, teniendo debidamente en cuenta la estabilidad del sector financiero.** Se han introducido algunas reformas graduales para disminuir las dificultades que afrontan los deudores de préstamos hipotecarios, pero el alcance de las mismas parece todavía insuficiente. El actual marco jurídico generalmente no permite la posibilidad de condonación de la deuda de los deudores personales financieramente responsables. En mayo de 2013, el Parlamento español aprobó la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social. La Ley se basa en los actos jurídicos adoptados en 2012 y ha endurecido las condiciones para poder proceder a un embargo<sup>27</sup>. Estas disposiciones de urgencia intentaban llegar a un equilibrio entre la necesidad de aliviar la situación de hogares insolventes con una deuda excesiva y la de preservar la estabilidad financiera. No obstante, según los datos disponibles, su grado de aplicación ha sido limitado. Una evaluación detallada de la efectividad de estas medidas temporales (incluida una condonación parcial de la deuda) y de las medidas encaminadas a

---

<sup>26</sup> Véase la Recomendación de la Comisión sobre un nuevo enfoque de la insolvencia y quiebra de empresas, de 12 de marzo de 2014, C(2014) 1500 final, en: [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/c\\_2014\\_1500\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/c_2014_1500_en.pdf).

<sup>27</sup> En particular, la Ley ha ampliado la aplicación de las reestructuraciones de deuda, en el caso de una condonación parcial de deudas tras el embargo de la residencia principal, y ha establecido una moratoria temporal de dos años al desahucio de los deudores muy vulnerables.

reforzar la protección de los consumidores (por ejemplo, establecimiento de un límite máximo para el tipo de interés sancionador) podría contribuir a definir un marco institucional y reglamentario a medio y largo plazo que preste la debida atención al logro de un equilibrio entre los derechos de los acreedores y los prestatarios, la estabilidad del sector financiero y la eficiencia de la economía en general

### **3.3. Políticas del mercado de trabajo, políticas de educación y políticas sociales<sup>28</sup>**

**Los retos en relación con el mercado de trabajo, la educación y la formación, la inclusión social y la pobreza siguen siendo considerables, a pesar de unas reformas significativas, particularmente en el mercado de trabajo.** Solo en 2013 se perdieron cerca de 200 000 puestos de trabajo; desde el comienzo de la crisis se han perdido un total de 3,6 millones. A raíz de la incipiente recuperación económica y del efecto de las reformas y medidas aplicadas, el mercado laboral muestra indicios de estabilización desde el final del pasado año. La tasa de empleo dejó de disminuir en el cuarto trimestre de 2013, y para 2014 se espera un aumento del empleo. El desempleo ha disminuido, inicialmente como consecuencia de la reducción de la población activa, y se prevé que siga disminuyendo en 2014. Sin embargo, las consecuencias de unas debilidades institucionales muy arraigadas en el mercado de trabajo y de la crisis financiera todavía afecta considerablemente al empleo y a los indicadores sociales: la tasa de empleo se mantiene muy por debajo del objetivo nacional del 74 % para 2020, y el desempleo sigue siendo elevado, particularmente entre los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y los inmigrantes. Una gran proporción de los desempleados se encuentran en situación de desempleo desde hace más de un año y corren el riesgo de verse excluidos del mercado laboral, particularmente en el caso de los trabajadores de más de 50 años. Persisten las diferencias de género<sup>29</sup> y las diferencias regionales en materia de empleo, y se ven agravadas por una cierta falta de servicios de guardería adecuados y asequibles, y una movilidad geográfica insuficiente. En 2013 se observó una moderación salarial como consecuencia de la considerable atonía del mercado laboral, el acuerdo interconfederal 2012-2014, los recortes salariales en el sector público y cambios en la flexibilidad interna de las empresas. La tasa de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación se ha mantenido elevada en 2013, en el 18,8 % para los menores de 25 años y en el 29,5 % para los de edades comprendidas entre 25 y 29 años. El abandono escolar prematuro, aunque está disminuyendo, se mantiene a un nivel muy elevado. El uso de la educación y formación profesional y de los regímenes de aprendizaje, aunque está incrementándose rápidamente, todavía es insuficiente<sup>30</sup>. Las tasas de titulación en la enseñanza superior se mantienen constantes. Por último, en 2012 en España se observó un aumento de la proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social, así como una gran reducción de la renta disponible de los hogares, la tercera de mayor magnitud en la UE, mientras que siguió incrementándose la dispersión de rentas, hasta convertirse en una de las más elevadas de la UE.

**En 2013, España recibió recomendaciones relativas al mercado de trabajo, la educación y la formación y la inclusión social.** El análisis realizado en el presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado algunos avances en la aplicación de medidas encaminadas a seguir las recomendaciones relativas al mercado de trabajo, la educación y la formación y la inclusión social (en el apartado 4 figura un cuadro recapitulativo de la evaluación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas España). La importancia y la urgencia de los retos planteados en estos ámbitos hace necesario seguir avanzando, particularmente fomentando la creación de empleo, reduciendo la segmentación del mercado laboral, promoviendo la adecuación de la educación y la formación a la demanda del mercado de trabajo, disminuyendo el abandono escolar prematuro, aumentando la participación en la formación profesional y la formación, combatiendo la creciente pobreza y

<sup>28</sup> Para más detalles, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo 2014, COM(2013) 801, que incluye un cuadro con los principales indicadores de empleo y sociales.

<sup>29</sup> La tasa de empleo femenino se sitúa en el 53,1 %/Ω, frente a una tasa de empleo masculino del 58,2 %.

<sup>30</sup> En 2013, los contratos de formación y aprendizaje aumentaron un 75 % en tasa interanual (con un total de 106 100 contratos).

las desigualdades, y mejorando la coordinación de las instituciones y políticas en estos ámbitos.

### ***Mercado laboral***

**Las recientes mejoras del mercado de trabajo probablemente se deben en parte a las reformas introducidas en el mismo.** Las evaluaciones de la amplia reforma laboral realizada en 2012 concluyen que esta reforma y el compromiso de los interlocutores sociales de aceptar una moderación de los salarios de 2012 a 2014 han contribuido a limitar las pérdidas de empleo<sup>31</sup>. Los principales mecanismos han sido una mayor flexibilidad interna en las empresas, dado que las reformas conceden prioridad a los convenios colectivos a nivel de empresa sobre los convenios a nivel sectorial y regional, y aumentan las posibilidades de las empresas de descuelgue del convenio colectivo que les afecta, y la moderación de los salarios. La reforma también ha reducido los costes de indemnización por despido improcedente y ha contribuido a reducir el número de despidos impugnados ante los tribunales. Otros aspectos de la reforma, tales como el establecimiento de un derecho individual a la formación, están todavía en desarrollo.

**El elevado grado de segmentación sigue siendo un rasgo característico del mercado de trabajo español.** En el contexto de unas perspectivas económicas inciertas, la proporción de trabajadores con contratos de duración determinada se situaba en 2013 en el 23,4 % (una de las cifras más elevadas en la UE), y el 84,9 % de los empleos temporales tenían una duración inferior a tres meses. Esto, junto con los bajos niveles de transición hacia un empleo estable, suscita preocupación en relación con, entre otros, la productividad, el deterioro de la calidad del empleo y los bajos niveles de formación en el puesto de trabajo, especialmente para los jóvenes y los trabajadores poco cualificados<sup>32</sup>. La duración de los períodos de prueba suele ser menor que en otros Estados miembros de la UE<sup>33</sup>, con excepción de los trabajadores incorporados con el contrato de duración indeterminada introducido en 2012 en apoyo de las pequeñas y medianas empresas, en cuyo caso el periodo de prueba es de un año. La utilización de este tipo de contrato está aumentando, aunque lentamente. La simplificación de los modelos de contratos, introducida en enero de 2014<sup>34</sup>, podría aumentar más la transparencia de la información acerca de las opciones de contratación para los empleadores. Sin embargo esta simplificación administrativa no viene acompañada de una racionalización del elevado número de disposiciones contractuales (actualmente, 42). La diferencia en los costes de finalización del contrato entre los contratos permanentes y los contratos temporales sigue siendo superior a las medias de la UE y de la OCDE, aunque se está reduciendo a raíz de los cambios introducidos por la reforma de 2012 y los aumentos graduales para los contratos de duración determinada introducidos en 2010<sup>35</sup>.

**Desde la reforma de 2012 se han adoptado una serie de nuevas medidas, sin introducir modificaciones importantes en la reglamentación del mercado laboral.** En agosto de

---

<sup>31</sup> De conformidad con la Recomendación formulada por el Consejo en 2013, el Gobierno publicó una evaluación de la reforma del mercado de trabajo en agosto de 2013, mientras que una evaluación independiente de la OCDE, encargada por las autoridades españolas, se finalizó en diciembre de 2013.

<sup>32</sup> Véase también el examen exhaustivo de la economía española realizado en 2014, publicado el 5 de marzo: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp176_en.pdf)

<sup>33</sup> En España, el período máximo de prueba para los contratos permanentes lo establece el convenio colectivo pertinente (en caso de no existir tal convenio, el periodo es de seis meses para los trabajadores con un título y de dos meses para los demás trabajadores). En la UE, los períodos máximos de prueba varían de menos de un mes hasta 12 meses; en la mayoría de los Estados miembros se sitúan entre 3 y 6 meses.

<sup>34</sup> El nuevo instrumento simplificado en línea agrupa los contratos en cuatro grandes categorías: contratos permanentes, contratos temporales, contratos de formación y aprendizaje, y contratos de prácticas. Sin embargo, esta simplificación administrativa no ha venido acompañada de una simplificación del número de disposiciones contractuales (actualmente, 42).

<sup>35</sup> Para una descripción y datos comparativos recientes del grado de restricción de la legislación sobre protección del trabajo en los países de la OCDE véase «OECD Employment Outlook 2013» (Perspectivas de empleo para 2013) en: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

2013, el Real Decreto-ley 11/2013 clarificó el procedimiento de despido colectivo, introdujo algunas modificaciones en los requisitos para acceder a las prestaciones de desempleo y estableció un marco para la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación. En diciembre de 2013, el Real Decreto-ley 16/2013 introdujo nuevas medidas y amplió los incentivos a la contratación para facilitar el empleo a tiempo parcial estable. La medida está motivada por un número de trabajadores a tiempo parcial en España relativamente bajo (16 % del empleo total en 2013 frente a una media de la UE del 19,9 %). Sin embargo, una proporción significativa del empleo a tiempo parcial se considera en España no deseada (60,9 % en España frente al 27,6 % en la UE). El mismo Real Decreto-ley introdujo nuevas normas sobre las prestaciones en especie para el cálculo de las cotizaciones empresariales a la seguridad social, que, a la postre, podrían aumentar las bases de contribución a la pensión pero también podrían tener un pequeño efecto sobre los costes laborales. Otra importante medida que probablemente tenga un efecto sobre las tasas de aumento del trabajo por cuenta propia, es la extensión de las rebajas de las cotizaciones a la seguridad social diseñadas para los trabajadores jóvenes a los nuevos trabajadores autónomos, medida incluida en la Ley de protección a los emprendedores aprobada el pasado mes de septiembre. A finales de febrero de 2014 se introdujo un nuevo régimen de cotizaciones a la seguridad social, según el cual se debe realizar una contribución fija de 100 euros mensuales por cada nuevo contrato permanente firmado antes de finalizar 2014 y que lleve a una creación neta de empleo permanente en un plazo de dos años (con disposiciones especiales para las empresas con menos de diez trabajadores y contratos a tiempo parcial). Cabría esperar que este régimen afecte principalmente a la elección del contrato, particularmente en el caso de los trabajadores de salarios medios o elevados, dado que el ahorro en costes salariales aumenta con el nivel de ingresos cuando se aplica dicha cotización fija. Por otro lado, el Gobierno también ha anunciado una mayor racionalización de las subvenciones/bonificaciones a la contratación en un nuevo instrumento legislativo. Por último, la reducción de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo es uno de los principales objetivos del plan estratégico 2014-2016 para la igualdad de oportunidades, adoptado el 7 de marzo de 2014. Será necesario proceder a una aplicación rápida y un estrecho seguimiento de la eficacia y el impacto presupuestario de estas nuevas medidas.

**Los desajustes geográficos y en cuanto a cualificaciones entre la oferta y la demanda de mano de obra, agravados por la transformación actual de la economía española, abogan por la intensificación de las políticas activas del mercado de trabajo, la mejora de los servicios públicos de empleo y un mayor uso de la educación y la formación profesional.**

En consonancia con las recomendaciones dirigidas a España en 2013, en agosto de 2013 y el primer semestre de 2014 se adoptaron respectivamente, los correspondientes Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE). Estos planes de empleo confirman el nuevo sistema basado en resultados para asignar a las comunidades autónomas fondos destinados al desarrollo de políticas de empleo<sup>36</sup>, y probablemente contribuirán a mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los servicios públicos de empleo nacional y autonómicos. Sin embargo, la división de responsabilidades en lo que se refiere a las políticas activas de empleo entre la Administración central y las comunidades autónomas significa que la transición al nuevo modelo probablemente será gradual y su aplicación presentará riesgos. Se espera que la evaluación a la luz de los indicadores de desempeño de 2013, finalizada en la primavera de 2014, que contribuya al perfeccionamiento de este marco, y, en particular, al reforzamiento de los incentivos (en 2015, se tiene previsto distribuir el 60 % de los fondos a las comunidades autónomas en función de los resultados obtenidos), a la simplificación del

---

<sup>36</sup> La primera distribución de fondos según el nuevo modelo tuvo lugar en noviembre de 2013. En 2014, el 40 % de los fondos se distribuirán en función de los resultados alcanzados en 2013; el 25 %, en función de los objetivos estratégicos (anuales); y el 15 %, en función de los objetivos estructurales (a largo plazo), establecidos en el Plan Anual de Política de Empleo de 2013.

sistema de indicadores y a la eliminación de posibles superposiciones entre los servicios públicos de empleo nacional y autonómicos. La transición hacia un sistema basado en la evaluación y en los resultados será corroborada en la próxima estrategia de activación 2014-2016, que probablemente se adoptará a mediados de 2014. La nueva estrategia establecerá el marco para todas las acciones y medidas en relación con las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo. Sus objetivos estratégicos se detallan en el Programa Nacional de Reformas de 2014: mejorar la empleabilidad de los jóvenes y la aplicación de la garantía juvenil, mejorar la empleabilidad de los trabajadores de más edad y de los desempleados de larga duración, mejorar la calidad de la formación profesional, reforzar los vínculos entre las políticas del mercado de trabajo activas y pasivas y respaldar el emprendimiento. El Gobierno está trabajando en varios instrumentos legislativos que serán necesarios para aplicar la estrategia de activación, y muy especialmente en un catálogo común de servicios de empleo, que, entre otras cosas, establecerá en detalle los servicios mínimos que habrán de facilitar los servicios públicos de empleo. Asimismo, se están desarrollando medidas para mejorar los vínculos entre las políticas de empleo activas y pasivas, con la inclusión de la mejora de incentivos al empleo. El Programa Nacional de Reformas también detalla la futura reforma del modelo de formación profesional permanente para los trabajadores, actualmente en curso de negociación con los interlocutores sociales, que se desarrollará sobre la base de los principios de transparencia y libre competencia y se someterá a una evaluación sistemática de los resultados.

**La entrada de trabajadores jóvenes en el mercado laboral deberá facilitarse con una rápida aplicación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para 2013-2016, adoptada en marzo de 2013.** A la espera de la primera evaluación anual de la Estrategia, prevista para el verano de 2014, los datos nacionales preliminares apuntan a una amplia utilización de medidas a corto plazo, tales como incentivos a la contratación y rebajas en las cotizaciones a la seguridad social en el caso de contratación de trabajadores jóvenes<sup>37</sup>. El Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, sometido a la Comisión en diciembre de 2013, se basa en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (véase el recuadro 5).

#### **Recuadro 5: Implantación de una Garantía Juvenil en España<sup>38</sup>**

Los retos más importantes para implantar una garantía juvenil en España son:<sup>39</sup>

- riesgo de que no todos los jóvenes menores de 25 años que estén desempleados o hayan abandonado la educación formal sean considerados destinatarios de la medida;
- falta de disponibilidad de una evaluación global *ex ante* de la eficacia y la adecuación de las formaciones de corta duración propuestas, las subvenciones a la contratación y las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social para facilitar una integración sostenible de los jóvenes en el mercado de trabajo;
- falta de recursos suficientes en los servicios públicos de empleo —considerados los primeros puntos para una ayuda inicial relacionada con la garantía juvenil— para proporcionar orientación personalizada adecuada y una planificación individual basada en los perfiles

<sup>37</sup> Según datos nacionales, 120 000 jóvenes se acogieron a la Estrategia en 2013, de los cuales 77 300 se dieron de alta como trabajadores autónomos y 34 400 firmaron contratos de prácticas.

<sup>38</sup> España presentó en diciembre de 2013 el Plan Nacional de Implantación de una Garantía Juvenil en España <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/index.htm>.

<sup>39</sup> De conformidad con la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, relativa al establecimiento de una garantía juvenil (2013/C 120/01): «velar por que todos los jóvenes menores de veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal».

establecidos inicialmente;

- mecanismos poco claros y fuera del alcance de los jóvenes desempleados o inactivos no registrados;

- necesidad de una mejor determinación de las necesidades y disparidades regionales<sup>40</sup>, un seguimiento continuo y una coordinación eficaz entre las autoridades centrales y autonómicas que se encontrarán entre los principales responsables de la implantación de la garantía juvenil; y

- falta de financiación nacional complementaria, que podría minar la implantación de la garantía juvenil a corto y largo plazo.

**Las medidas de modernización y reforzamiento de los servicios públicos de empleo parece sufrir retrasos, lo que podría dificultar la aplicación adecuada del nuevo marco para las políticas activas de empleo y la garantía juvenil.** Se sigue trabajando en un portal único de empleo, en el que se espera reunir la información de todos los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos para su puesta a disposición de los demandantes de empleo y los empleadores. Se han firmado acuerdos marco de cooperación entre los servicios públicos de empleo y agencias privadas de colocación con 14 de las 17 comunidades autónomas<sup>41</sup> y finalmente se han seleccionado un total de 81 agencias privadas. Actualmente estos acuerdos se encuentran en la fase de aplicación. Sin embargo, hasta la fecha no se han tomado medidas específicas para modernizar y reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo en sí mismos, a fin de que puedan ofrecer a los demandantes de empleo una orientación individualizada y efectiva y ayuda para la búsqueda de empleo. El Programa Nacional de Reformas de 2014 proporciona detalles sobre la puesta en marcha de un programa de intercambio de las mejores prácticas entre los servicios de empleo entre las comunidades autónomas. El reforzamiento de los servicios públicos de empleo también es fundamental para la modernización de los servicios nacionales de la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES), que puede desempeñar una función significativa en la adecuación de la oferta y demanda de trabajo, la búsqueda de un empleo y la contratación a nivel transfronterizo.

### *Educación y formación*

**La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) de 2013, adoptada el pasado mes de noviembre, tiene como objetivo mejorar la calidad del sistema educativo español y sus vínculos con el mercado de trabajo.** La Ley se propone abordar tres retos principales: a) la alta tasa de abandono escolar prematuro (que presenta grandes diferencias regionales); b) la utilización insuficiente de la educación y la formación profesional; y c) la necesidad de mejorar los resultados educativos<sup>42</sup>. Se espera que las nuevas disposiciones, de aplicarse eficazmente, lleven a resultados tangibles en la reducción del abandono escolar prematuro. Entre estas disposiciones cabe citar: la evaluación obligatoria del rendimiento de los alumnos tras haber finalizado la enseñanza primaria y secundaria y la adaptación de los currículos (encaminada a mejorar los rendimientos), una mayor flexibilidad del procedimiento

<sup>40</sup> Las comunidades autónomas de Canarias (26,1 %), Andalucía (25,2 %) y Extremadura (24 %) tienen las tasas más altas de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, mientras que Navarra y el País Vasco tienen unas tasas del 11,1 % y el 12,7 %, respectivamente.

<sup>41</sup> Todas las comunidades autónomas a excepción del País Vasco, Cataluña y Andalucía.

<sup>42</sup> Según los datos del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de 2012, de la OCDE, España se sitúa por debajo de la media de la OCDE en matemáticas, capacidades en lectura y ciencias.

de certificación, y un nuevo módulo de formación profesional de dos años, que pretende mejorar el Programa de Cualificación Profesional Inicial y permite a los estudiantes obtener cualificaciones profesionales iniciales junto con cualificaciones básicas, ofreciendo una vía alternativa al diploma de educación obligatoria. Sin embargo, es motivo de preocupación la ausencia de disposiciones para continuar las acciones desarrolladas por el PROA (Programa de refuerzo, orientación y apoyo) para abordar el problema del abandono escolar prematuro. La LOMCE entrará en vigor gradualmente, entre los cursos académicos 2014/2015 y 2016/2017, aunque su aplicación entraña riesgos a nivel de las comunidades autónomas, debido principalmente a la falta de acuerdo entre estas y la Administración estatal acerca de su financiación y la aplicación de disposiciones específicas.

**Se han hecho algunos progresos en la aplicación del sistema dual de educación y formación, pero podrían mejorarse los vínculos entre las políticas educativas y las políticas laborales.** Durante el pasado año, España desarrolló diversas modalidades de educación y formación profesional dual reforzando el aprendizaje en el trabajo. Está avanzando la utilización de prácticas remuneradas en empresas y de contratos de formación y aprendizaje, pero habrá que intensificar su seguimiento para evaluar su eficacia como instrumento adecuado de integración en el mercado de trabajo. Todas las comunidades autónomas están aplicando un sistema dual de educación y formación profesional en alguna de las modalidades propuestas, con la participación de más de 9 500 alumnos, 375 centros de aprendizaje y 1 500 empresas. Sin embargo, la participación de la comunidad empresarial es baja: las empresas tienen escasa capacidad para proporcionar formación, debido en gran parte a la falta de tutores, lo que implica una oferta limitada de periodos de prácticas, la utilización de un sistema dual de educación y formación profesional está claramente orientada a la enseñanza superior (72 % del total de programas actuales), y la adhesión del sector privado sigue siendo baja en los niveles básicos. Por otra parte, la aplicación de modelos duales diferentes según la región y las diferencias entre las certificaciones del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo pueden implicar problemas de compatibilidad. Para solventar este problema, el reforzamiento del sistema nacional de cualificaciones podría ser un instrumento fundamental a fin de garantizar la coherencia y la comparabilidad a nivel nacional.

**La tasa de titulación en la enseñanza superior sigue siendo relativamente elevada, pero el alto nivel de desempleo y subempleo de los titulados universitarios sigue siendo motivo de preocupación.** En España, el desempleo de los titulados universitarios (14 % en 2012) es muy superior a la media de la UE (5,6 %). El subempleo, que parece tener un fuerte componente estructural<sup>43</sup>, sigue siendo el principal reto para este grupo. Puede contemplarse la aplicación de una estrategia nacional global para mejorar la eficacia de la enseñanza superior y su capacidad de adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo. Esta estrategia podría contribuir a corregir los desajustes en las cualificaciones, promover los períodos de prácticas en empresas, abordar las posibles solapamientos a nivel de las comunidades autónomas y reestructurar, anticipar y reorientar la educación y la formación para responder mejor a la demanda futura, con inclusión de «empleos ecológicos».

**Hasta ahora, se han realizado progresos limitados en el reforzamiento de la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación, pero el Gobierno y las comunidades autónomas están preparando un marco común para el futuro plan de aprendizaje permanente.** El proyecto de plan (cuya finalización está prevista en 2014) está encaminado a identificar los aspectos comunes y las mejores prácticas entre las comunidades autónomas, conforme a un marco único de aprendizaje permanente a nivel nacional. Se han tomado algunas medidas positivas en materia

---

<sup>43</sup> Desde 1996, menos del 50 % de los titulados universitarios ha manifestado haber encontrado un empleo acorde con su nivel o campo de educación.

de regulación de los certificados de profesionalidad en línea y actualización del catálogo nacional de certificados de profesionalidad. La reforma del mercado laboral de 2012 tenía como objetivo la ampliación de la oferta de cursos de formación ocupacional y permanente y la creación de una nueva cuenta de formación para cada trabajador, pero aún no ha completado la aplicación de estas medidas.

### *Políticas sociales*

**La prolongada crisis ha tenido una fuerte influencia sobre el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social<sup>44</sup>, que representaban el 28,2 % de la población española en 2012<sup>45</sup>.** El deterioro del mercado de trabajo y la rápida escalada del número de hogares con baja intensidad de empleo<sup>46</sup> ha llevado a un aumento de las tasas de personas con riesgo de pobreza o exclusión social entre la población en edad de trabajar y grandes aumentos de la pobreza entre los desempleados y los empleados [la tasa de pobreza de las personas con empleo era en 2012 la tercera mayor de la UE (12,3 %), principalmente como consecuencia de una menor intensidad de empleo de los hogares]. También eran elevados los niveles de pobreza entre los niños (el 29,9 % de los niños menores de 17 años) y los jóvenes (el 28,4 % de las personas de edades comprendidas entre 18 y 24 años). Varios grupos expuestos a riesgos particulares, tales como las personas de origen inmigrante<sup>47</sup>, las personas discapacitadas y la población gitana, sufren de forma desproporcionada pobreza y/o exclusión social (y en numerosos casos, el problema se agrava para las mujeres). También han aumentado con el tiempo las disparidades entre estos grupos y el resto de la población.

**El sistema de protección social se enfrentó a dificultades para responder a las crecientes necesidades sociales.** Dentro de la UE, España es uno de los Estados miembros en que la protección social ha tenido el menor impacto en la reducción de la pobreza, particularmente la pobreza infantil<sup>48</sup>. La asistencia y las prestaciones sociales tenían un bajo nivel de cobertura y eficacia (con una alta tasa de no cobertura para las personas pobres con empleo<sup>49</sup>), produciéndose efectos redistributivos limitados entre los diferentes grupos en situación de riesgo. Por otra parte, la limitada coordinación entre los servicios de empleo y los servicios

---

<sup>44</sup> Este indicador corresponde a la suma de personas con riesgo de pobreza o graves privaciones materiales o que viven en lugares con una muy baja intensidad de trabajo. Las personas solo se cuentan una vez si entran en varios subindicadores. Las personas con riesgo de pobreza tienen una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente después de transferencias sociales. La privación material incluye indicadores relacionados con la presión económica y los bienes duraderos. Se considera que un hogar tiene muy baja intensidad de trabajo si los miembros del mismo tienen una edad inferior a 60 años y sus miembros en edad de trabajar trabajaron menos del 20 % de su potencial durante el año anterior.

<sup>45</sup> La caída general de los ingresos en los años siguientes al momento culminante de la crisis llegó a una baja significativa del umbral de la pobreza, lo que reflejaba una fuerte disminución de los niveles de vida de las personas más pobres. Las cifras de pobreza son mayores si el umbral de pobreza se sitúa en el momento que culminante de los periodos de auge (rentas de 2007).

<sup>46</sup> Un hogar tiene muy baja intensidad de trabajo si los miembros del mismo tienen una edad inferior a 60 años y los adultos miembros del mismo trabajaron menos del 20 % de su potencial durante el año anterior.

<sup>47</sup> La proporción de emigrantes que sufre graves privaciones materiales era del 17,9 % en 2012, frente al 5,8 % para el total de la población residente en España.

<sup>48</sup> La distribución de prestaciones familiares es desfavorable para las quintiles más pobres de la población, que reciben proporcionalmente menos prestaciones familiares basadas en el número de hijos. El gasto medio por hijo aumenta con los ingresos del hogar, mientras que las familias más pobres con hijos reciben menores prestaciones. Esta distribución regresiva de las prestaciones se debe en parte a que las medidas se centran en los niños recién nacidos y en los hijos de corta edad, que suelen estar sobre representados en las quintiles de mayores ingresos.

<sup>49</sup> La tasa de no cobertura de personas con riesgo de pobreza y desempleadas es del 35,7 %, definiéndose como la proporción de personas de edades comprendidas entre 18 y 59 años que viven en un hogar sin empleo y que tienen riesgo de pobreza, pero que reciben un total de prestaciones y/o asignaciones inferior al 10 % de la renta disponible neta del hogar. La proporción entre la renta neta de las personas que reciben ayuda social y la renta mediana es el 31 %.



sociales (incluidos los de las comunidades autónomas y las administraciones locales) supuso un obstáculo a la eficacia de las políticas activas de empleo para las personas más alejadas del mercado laboral. Un complejo proceso administrativo para acceder a los sistemas de rentas mínimas también dificulta una transición fluida entre la asistencia social y la reintegración en el mercado de trabajo. También era limitado el acceso a los cuidados de larga duración y a los servicios de guardería.

**Las nuevas medidas adoptadas están encaminadas a reducir las crecientes desigualdades. Estas medidas prestan particular atención a las necesidades de los grupos de población desfavorecidos, pero deben aplicarse rápidamente y complementarse con otras medidas.** La aprobación del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA II) y del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 supuso un paso en la dirección adecuada, pero dichos planes aún deben complementarse, como mínimo, con el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF), anunciado por el Gobierno. Estos planes, junto con el Plan de Empleo Anual de 2013 también proporcionaban un marco adecuado para promover la inclusión activa, aunque incluyen un número muy limitado de nuevas medidas. El Programa Nacional de Reformas de 2014 también hace referencia a planes concretos encaminados a fomentar la inclusión social y la integración en el mercado laboral de otros grupos vulnerables específicos, tales como las personas con discapacidades o las personas dependientes de las drogas. El programa para la recualificación profesional (programa PREPARA) también desempeñó un importante papel, tanto en materia de activación como en el suministro de una red de seguridad de último recurso, aunque sus resultados muestran la necesidad de mejorar su capacidad de fomento de la reintegración en el mercado de trabajo<sup>50</sup>. Por último, el Programa Nacional de Reformas contempla la integración de los aspectos sociales en otros sectores de intervención, tales como los de energía (con cláusulas específicas para los consumidores de energía pequeños y vulnerables) y alquiler social (véase el apartado 3.4).

### **3.4. Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad**

**Continúan los avances de las reformas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad, aunque de forma desigual según el ámbito cubierto.** Es esencial eliminar los obstáculos a la competencia en los mercados de productos y de servicios y al crecimiento de las empresas a fin de promover la productividad y la creación de empleo y la reasignación de recursos hacia sectores más productivos y sostenibles, tales como el sector exportador. Dicha eliminación podría generar un crecimiento significativo (véase el recuadro 6).

**En 2013, a España se le dirigió una recomendación relativa a los mercados de productos y de servicios, el entorno empresarial y las industrias de red.** El análisis del presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado ciertos avances en las medidas adoptadas para seguir estas recomendaciones. Varias reformas han avanzado globalmente en consonancia con los planes incluidos en el Programa Nacional de Reformas de España y con las recomendaciones dirigidas en 2013 al país. Sin embargo, algunas medidas fundamentales, tales como la reforma de los colegios y servicios profesionales, siguen retrasándose y la aplicación de otras reformas se encuentra en una fase inicial. Se han realizado algunos avances en las industrias de red, en donde las autoridades tomaron medidas para reducir el déficit tarifario del sector eléctrico y están estudiando formas de minimizar los pasivos contingentes para las finanzas públicas que se derivan de una infraestructura de transportes no rentable. Habida cuenta del gran margen de mejora de la reglamentación y la competencia en los mercados de productos y de servicios y las industrias de red, es fundamental preservar la independencia y autonomía de la autoridad de defensa de la

---

<sup>50</sup> Véase Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero.

competencia y de la autoridad reguladora del sector.

### Recuadro 6: Posibles efectos de las reformas estructurales en el crecimiento – ejercicio de establecimiento de valores de referencia

Las reformas estructurales son esenciales para fomentar el crecimiento. Por consiguiente, es importante conocer los beneficios potenciales de las mismas. Los beneficios de las reformas estructurales pueden evaluarse con la ayuda de modelos económicos. La Comisión emplea su modelo QUEST para determinar cómo las reformas estructurales de un determinado Estado miembro afectarían al crecimiento si dicho Estado redujese su brecha respecto de la media de los tres países de la UE con mejores resultados en indicadores tales como el grado de competencia de la economía, las cualificaciones de la mano de obra o la tasa de actividad. Las mejoras de estos indicadores podrían aumentar el PIB de la economía española en alrededor del 6 % en un periodo de 10 años. Algunas reformas incluso podrían tener efectos relativamente a corto plazo. Las simulaciones del modelo corroboran el análisis de los apartados 3.3 y 3.4, según el cual los mayores beneficios se derivarían probablemente de una disminución de la fragmentación de la reglamentación, una mejora del nivel medio de cualificaciones de la población en edad de trabajar y un aumento de las tasas de actividad de las mujeres. Medidas de fomento de las cualificaciones podrían tener un importante impacto en el PIB, aunque solo a muy largo plazo. En un horizonte temporal de 50 años, tales medidas podrían aumentar el PIB en aproximadamente el 7,8 % (véase nota).

#### Cuadro: Indicadores estructurales, objetivos y efectos potenciales sobre el PIB<sup>51</sup>

Áreas de reforma		ES	Media de los 3 Estados miembros con	Variación porcentual del PIB con respecto	
				5 años	10 años
Competencia en el mercado	Márgenes comerciales de los bienes finales (margen precio-coste)	0,23	0,13	2,3	3,2
	Reglamentación del mercado	4,70	0,13	0,0	0,1
Reforma tributaria	Implicit consumption tax rate	14,0	28,6	0,6	0,9
Reformas para mejorar las cualificaciones*	Proporción de trabajadores muy cualificados	9,7	10,7	0,0	0,1
	Proporción de trabajadores poco cualificados	45,6	7,5	0,0	0,2
Reformas del mercado laboral	Tasa de inactividad de las mujeres (24-54 años)			0,6	1,1
	- baja cualificación	29,1	26,4		
	- cualificación media	17,8	10,5		
	- alta cualificación	10,8	4,3		
	Tasa de inactividad de los hombres, trabajadores poco cualificados (25-54 años)	10,2	7,7	0,1	0,2
	Tasa de inactividad, trabajadores de más edad (55-64 años)			0,0	0,1
	- baja cualificación	15,0	13,4		
- cualificación media	5,4	4,8			
- alta cualificación	3,4	3,3			
	PAMT (% en el PIB sobre tasa de desempleo)	6,3	37,4	0,4	0,4
	Tasa de sustitución de prestaciones**	47,2	52,6	0,0	0,0
Total				4,2	6,3

Fuente: Servicios de la Comisión. Nota: Las simulaciones parten del supuesto de que todos los Estados miembros emprenden reformas que reducen a la mitad sus brechas estructurales. El cuadro muestra la contribución de cada reforma al PIB total tras un período de 5 y de 10 años. Si un país se sitúa por encima del valor de referencia para un indicador determinado, no simulamos los efectos de las medidas de reforma en este

<sup>51</sup> Los márgenes del sector de bienes finales son la diferencia entre el precio de venta de un bien o servicio y su coste. Los costes de entrada hacen referencia al coste de poner en marcha una empresa en el sector intermedio. La tasa implícita de impuestos sobre el consumo es un indicador utilizado para un desplazamiento tributario que aligere la presión fiscal sobre el trabajo y aumente los impuestos indirectos. La tasa de sustitución de prestaciones es el porcentaje de los ingresos de un trabajador antes de ocupar un puesto de trabajo que paga el régimen del subsidio de desempleo. En el anexo figura una explicación detallada de los indicadores.

ámbito; sin embargo, el Estado miembro considerado puede en cualquier caso beneficiarse de las medidas adoptadas por otros Estados miembros<sup>52</sup>. \*El efecto a largo plazo de aumentar la parte de población altamente cualificada equivaldría al 0,5 % del PIB; y de disminuir la parte de población de bajas cualificaciones, al 7,3 %.

\*\*Como valor de referencia se toma la media de la UE.

### *Mercados de productos y servicios*

#### **La Ley de Garantía de Unidad de Mercado, encaminada a disminuir la fragmentación reglamentaria del mercado interior español, entró en vigor el 11 de diciembre de 2013.**

Su objetivo es facilitar a los operadores el aprovechamiento de las economías de escala y de gama en el mercado, proporcionando un acceso ilimitado a las actividades económicas y el derecho de realizarlas y ampliarlas en todo el territorio español. Una aplicación completa de la Ley reviste la máxima importancia. Con este fin, una coordinación y cooperación eficaces entre los distintos niveles de la Administración es fundamental para la aplicación de la Ley, particularmente en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones en materia de supervisión de los operadores económicos y la modificación de legislaciones sectoriales para eliminar incoherencias<sup>53</sup>. La Ley también establece procedimientos para controlar la aplicación de sus disposiciones. A este respecto cabe citar un catálogo de buenas y malas prácticas que pueden afectar a la unidad de mercado (que habrá de elaborar la nueva Secretaría del Consejo de la Unidad de Mercado), la difusión de indicadores de calidad reglamentarios, las nuevas facultades conferidas a la Comisión de competencia española para tramitar reclamaciones administrativas relacionadas con situaciones contrarias a la Ley y, de modo más general, los resultados de las conferencias sectoriales en las que representantes de las comunidades autónomas y del Gobierno central debaten y aprueban enmiendas legislativas. Además de permitir una evaluación de los progresos en la aplicación de la Ley, estos procedimientos proporcionarían una aportación valiosa en caso de que sean necesarias nuevas medidas legislativas en beneficio de la libertad de establecimiento y circulación y de la simplificación de las cargas administrativas.

**El proyecto de Ley de Desindexación, sometido a la aprobación del Parlamento en diciembre de 2013, se propone poner fin a los actuales sistemas de indexación de las tasas y los contratos del sector público.** Dicho proyecto de ley prohíbe una actualización automática y periódica de los precios en función de índices generales de precios. No obstante, permite actualizaciones periódicas y no periódicas de estos valores con carácter excepcional, sobre la base de variaciones de costes específicos. También contempla la aplicación de nuevos mecanismos de indexación de forma voluntaria a precios acordados en el ámbito privado, tales como alquiler de viviendas, que darían lugar a unas subidas de precios menores que los derivados de una indexación basada en el índice de precios de consumo. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta reforma los sistemas de indexación de los convenios colectivos, los instrumentos del sector financiero y las pensiones, ya que algunos de ellos cuentan con instrumentos jurídicos específicos (por ejemplo, las pensiones). Sin embargo, la Ley debe venir acompañada de legislación de desarrollo que establezca los detalles de indexación periódica y no periódica. Sin embargo, los principios de la Ley ya se han empezado a aplicar en los contratos del sector público, con la Ley de presupuestos de 2014.

<sup>52</sup> Para una explicación detallada de los mecanismos de transmisión de los escenarios de reforma, véase: Comisión Europea (2013), «The growth impact of structural reforms» (Los efectos de las reformas estructurales sobre el crecimiento), capítulo 2, en QREA n° 4 diciembre 2013 Bruselas; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/gr\\_euro\\_area/2013/pdf/qrea4\\_section\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/gr_euro_area/2013/pdf/qrea4_section_2_en.pdf)

<sup>53</sup> El Programa Nacional de Reformas de 2014 describe las modificaciones previstas de la legislación específica de sectores tales como los de ferrocarriles, juegos de azar, servicios funerarios, servicios sociales, comercio minorista, planificación urbana, medio ambiente, concesión de licencias industriales, gestión de residuos, servicios educativos, empresas de trabajo temporal, servicios sanitarios y veterinarios, caza y pesca y protección de los consumidores.

**La aprobación de la Ley de Servicios Profesionales sigue retrasándose, al encontrar la oposición de determinados grupos de intereses.** 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. Aunque los trabajos se iniciaron en la legislatura anterior, hasta agosto de 2013 no fue aprobado por el Gobierno el primer anteproyecto de ley. El proyecto de ley tiene el objetivo de determinar las profesiones que requieren la inscripción en un colegio profesional. Pasa revista a las normas sobre derechos de inscripción, transparencia y responsabilidad de los colegios profesionales. También salvaguarda el principio de unidad de mercado en el acceso a los servicios profesionales y a su ejercicio. Los efectos de la reforma a largo plazo los estimó inicialmente el Gobierno, con respecto al escenario de referencia, en el 0,7 % de PIB potencial adicional y en una inflación inferior en 0,24 puntos porcentuales. Para que la reforma produzca estos efectos se requiere un enfoque ambicioso en las distintas áreas que aborda la propuesta.

**Persisten los obstáculos a la competencia en el sector de servicios postales.** Aunque en el mercado español compiten varios operadores postales, el proveedor, del servicio universal, la Administración de Correos, todavía mantiene cerca del 90 % del mercado de cartas. El acceso de los operadores alternativos a la red postal está dificultado por el hecho de que el sistema postal español utiliza precios discriminatorios para algunos operadores.

**Las medidas recientes para mejorar el entorno empresarial se proponen respaldar la creación de empresas y su expansión y reducir las cargas administrativas.** La Ley de emprendedores, aprobada en septiembre de 2013, incluye medidas que persiguen la internacionalización de las empresas, la reducción de los costes y del tiempo necesario para la creación de sociedades de responsabilidad limitada, la simplificación de las cargas administrativas, la promoción de la participación de las PYME en las licitaciones públicas y la autorización de una condonación parcial de la deuda en caso de insolvencia empresarial. La Ley de evaluación medioambiental, aprobada en diciembre de 2013, tiende a acelerar el procedimiento de concesión de licencias para los proyectos, planes y programas medioambientales. Se han seguido simplificando los requisitos para la apertura de pequeños comercios minoristas, suprimiendo la necesidad de una licencia municipal para los locales o la gestión de pequeños comercios, y mediante la iniciativa «Emprende en Tres» se pretende facilitar la concesión de licencias a las empresas. Esas medidas van en la dirección adecuada. No obstante, pueden complementarse con nuevas medidas. Por ejemplo, existe la necesidad de elaborar una legislación de desarrollo que permita la creación de sociedades de responsabilidad limitada acudiendo a una «ventanilla única» y dentro de los plazos más cortos establecidos en la Ley de emprendedores, de septiembre de 2013. Está justificada una revisión continua de los obstáculos reglamentarios a la expansión de las empresas teniendo en cuenta la diferencia existente en materia de tamaño de las empresas entre España y otros países de la zona del euro. Esto incluye la evaluación de los efectos de compartimentación derivados del impuesto de sociedades, como ha sugerido recientemente el Comité de Expertos sobre la reforma tributaria. Por último, se requiere una buena cooperación con las regiones para la aplicación fructífera de la Ley de evaluación medioambiental, de modo que pueda llegarse a un acuerdo en la conferencia sectorial medioambiental para la aplicación de los plazos más cortos establecidos en esta Ley, la simplificación de la legislación y la normalización de los procedimientos en aras de la eficiencia y la unidad de mercado.

**A pesar de las recientes medidas, los obstáculos al establecimiento de grandes superficies siguen limitando la competencia en el sector minorista.** Aunque la transposición de la Directiva de servicios eliminó en gran medida el sistema dual de concesión de licencias (esto es, concesión de licencias por los ayuntamientos y las comunidades autónomas) para el establecimiento de grandes establecimientos de comercio minorista, las normas revisadas

autorizan a los gobiernos autonómicos a crear regímenes específicos de autorización. Esto permite *de facto* la continuación del sistema dual de concesión de licencias<sup>54</sup>. En este contexto, el Gobierno y las comunidades autónomas se proponen explorar formas de eliminar los obstáculos injustificados al establecimiento de comercios minoristas, incluidas las grandes superficies, en las conferencias sectoriales sobre comercio minorista, en las que se debatirá la aplicación de la Ley de unidad de mercado.

### ***Investigación, desarrollo e innovación***

**El sistema de investigación e innovación de España afronta diversos retos y presenta ciertas deficiencias** La crisis económica ha llevado a reducciones de la financiación de la I+D en el sector público y en el sector privado<sup>55</sup>, disminuyendo así la probabilidad de alcanzar el objetivo de intensidad de inversión en I+D del 2 % establecido para 2020. El gasto del sector público español en I+D no proporciona incentivos suficientes a las universidades y los organismos de investigación del sector público para cooperar con el sector privado. La financiación insuficiente para las empresas de rápido crecimiento e innovadoras en el momento culminante de la crisis ha dificultado la transferencia de la actividad de investigación e innovación a productos comerciales. La base científica del sistema no cuenta con una validación de los homólogos internacionales y, de modo general, la asignación de financiación institucional a la investigación y la innovación en España no se basa en criterios de resultados. La política de innovación está transferida a las comunidades autónomas, siendo muy necesario una coordinación más eficiente entre la Administración central y estas para evitar solapamientos y aumentar los efectos de una especialización inteligente. Estos retos y deficiencias se han visto agravados por una reducción del número de empresas innovadoras de base tecnológica. En este contexto, en 2013 el Gobierno español aprobó una estrategia nacional de ciencia, tecnología e innovación y un plan para su aplicación, pero ambos han de ser respaldados por financiación pública. La financiación debe ser suficiente para abordar los retos en los sectores de la sanidad, la energía, el transporte y el clima que tiene planteados la sociedad, para impulsar la inversión privada y para utilizar mejor los programas de la UE de financiación de la investigación y la innovación (tales como el programa Horizonte 2020, los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, el programa COSME y otros). También está pendiente la creación de una nueva agencia de investigación estatal con la misión de gestionar de forma eficaz la inversión pública en I+D. Para que la agencia tenga éxito habrá que hacer uso de las mejores prácticas de asignación de fondos, incluida una revisión independiente *inter pares* por expertos internacionales y evaluaciones basadas en la capacidad de innovación de los proyectos.

### ***Mercado del alquiler***

**Se han tomado medidas para crear un mercado de alquiler de vivienda más amplio y más eficiente.** La Ley 4/2013 de fomento del mercado del alquiler de viviendas introduce cambios significativos, reforzando los derechos legales de los propietarios, pero también proporcionando mayor flexibilidad para la resolución de los contratos de alquiler. Un mercado de alquiler de viviendas más flexible y eficiente puede contribuir al proceso de ajuste del mercado de la vivienda y, junto con la eliminación de la deducibilidad a efectos fiscales de los pagos hipotecarios desde el inicio de 2013, se espera que disminuya el sesgo en favor de la propiedad de la vivienda en detrimento del alquiler. También respaldará la movilidad de la mano de obra y a largo plazo contribuirá a reducir la volatilidad de los precios de la vivienda.

---

<sup>54</sup> Véase CNC (2011), Informe sobre las relaciones entre los fabricantes y los minoristas del sector alimentario.

<sup>55</sup> En 2012, la intensidad en I+D de la economía española era del 1,30 %. La intensidad en I+D del sector privado disminuyó un 1,8 % por término medio en el periodo 2008-2012, a pesar de la contracción del PIB.

**La política en materia de vivienda social se está reorientando adecuadamente hacia el alquiler.** En España, esta política ha estado orientada tradicionalmente a la propiedad de la vivienda. Recientemente la política se ha dirigido más hacia la ayuda a los arrendatarios, en parte para hacer frente a las negativas consecuencias sociales de la crisis de la vivienda. Aunque sigue representando un porcentaje muy pequeño del total, el número de embargos de residencias principales ha aumentado en los últimos años. Según datos del Banco de España, en 2012 y 2013 se recuperaron alrededor de 39 000 de un total de seis millones de residencias principales hipotecadas; aproximadamente la mitad de las mismas de manera voluntaria y aproximadamente la tercera parte llevaban asociada la dación en pago. Como se indica en el Programa Nacional de Reformas de 2014, las autoridades españolas introdujeron una moratoria temporal para los desahucios de familias que cumplan unos determinados criterios de vulnerabilidad y llegó a un acuerdo con los bancos para establecer un Fondo Social de Vivienda, al que los bancos transfieren una proporción de sus existencias de viviendas, que quedan a disposición para su alquiler social. El grado de utilización de estas medidas ha sido relativamente bajo, debido posiblemente a unos criterios de admisibilidad muy restrictivos. Mientras tanto, el porcentaje de la población que vive en hogares en los que los costes de vivienda representan más del 40 % de su renta disponible aumentó, del 8,3 % en 2007 al 14,3 % en 2012.

### *Energía*

**Las autoridades tomaron medidas significativas para reducir el déficit tarifario del sector eléctrico, pero en 2013 se mantenía a un nivel elevado.** La política energética aplicada en España durante la última década se tradujo en un aumento de los costes regulados del sistema eléctrico. Una considerable inversión privada en la generación de electricidad a partir de gas y de energías renovables y los aumentos del apoyo al desarrollo de las energías renovables coincidieron con la crisis económica, llevando a un menor consumo y un exceso de capacidad de producción de electricidad. Dado que las tarifas de acceso se fijaron por debajo de los costes del sistema, este ha generado un considerable déficit tarifario en los últimos años. Tras la adopción de una serie de medidas en 2012 y principios de 2013, se inició una reforma significativa en julio de 2013<sup>56</sup>. La reforma introduce el principio de equilibrio presupuestario, para su aplicación a partir de 2014, que contempla una reducción global de los costes regulados (remuneración de las actividades de transmisión y distribución, los pagos por capacidad y, en particular, las subvenciones a las energías renovables). Estos cambios han creado una gran incertidumbre y retos desde el punto de vista reglamentario a las empresas energéticas. Se estima que el déficit tarifario ha rebasado los 3 600 millones EUR en 2013 (0,35 % del PIB), a pesar de la intención del Gobierno de reducirlo a cero en ese año. En noviembre de 2013, el Gobierno canceló la utilización de los recursos presupuestarios para cubrir el déficit tarifario del sector eléctrico, creando un déficit de financiación. Las cinco empresas eléctricas establecidas tendrán que financiar ese déficit, recibiendo a cambio derechos de recaudación. El importe acumulado de la deuda tarifaria, sin incluir el déficit de 2013, ha sido estimado por las autoridades en aproximadamente 26 000 millones EUR (2,5 % del PIB).

**La competencia en el mercado de electricidad mayorista y minorista parece limitada.** En varias ocasiones, la autoridad de defensa de la competencia ha declarado que el grado de competencia en el mercado mayorista es insuficiente, lo que tiene efectos negativos sobre los precios de la electricidad<sup>57</sup>. La evaluación global del mercado eléctrico minorista por parte de los consumidores es la segunda más baja en la UE y la satisfacción con las posibilidades de

---

<sup>56</sup> Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio sobre medidas urgentes en el sector eléctrico. Ley del sector eléctrico (Ley 24/2013), aprobada el 26 de diciembre de 2013.

<sup>57</sup> CNC, IPN 103/13 Anteproyecto de Ley del sector eléctrico.

elección del proveedor es muy inferior a la media de la UE<sup>58</sup>. En julio de 2014 se iniciará la aplicación de un nuevo método de fijación de los precios eléctricos para los consumidores domésticos, relacionándolos más estrechamente con los precios del mercado mayorista. El nuevo sistema podría estimular una mayor competencia entre los proveedores de electricidad, pero también podría dar lugar a unas mayores variaciones de precios con el tiempo.

**La energía representa un coste importante para la economía que podría reducirse aumentando la eficiencia energética.** El nuevo Plan de Acción Nacional para la Eficiencia Energética, cuya presentación está prevista para el primer semestre de 2014, describe en detalle una ambiciosa estrategia en materia de eficiencia energética e informa de avances significativos logrados en los últimos años. Actualmente España sigue el rumbo adecuado para alcanzar su objetivo del 20 % de energías renovables en 2020 (actualmente el 14,3 % de la energía procede de fuentes renovables). Debe mantenerse este impulso ya que una mayor eficiencia energética y una mayor cuota de energías renovables reducirían la dependencia de España respecto de las importaciones de energía, que actualmente es una de las mayores de la UE. En particular, la renovación del parque de edificios podría mejorar la eficiencia energética y estimular la creación de empleo. Algunas medidas recientes, aunque son necesarias para reducir el elevadísimo déficit tarifario global del sector eléctrico, pueden llevar al cierre de centrales eléctricas. Las tarifas de acceso previstas para el autoconsumo de electricidad afectarían principalmente a las instalaciones de energía solar fotovoltaica y podría hacer que estas no fuesen rentables para las economías domésticas y los pequeños consumidores. La reciente reducción de las ayudas a la cogeneración (producción simultánea de calor y de electricidad) puede provocar el cierre de instalaciones de cogeneración.

**La capacidad de transmisión transfronteriza con Francia está mejorando, pero aún sigue siendo inferior a la que sería necesaria para que la Península Ibérica se integre en el mercado energético europeo.** En 2015, se espera la entrada en funcionamiento de una nueva línea eléctrica en la frontera con Francia, lo que permitirá duplicar la capacidad de interconexión entre Francia y España. Dicha capacidad la proporcionan actualmente cuatro líneas, que cubren el 3 % de la demanda punta en España. Las autoridades están estudiando nuevas ampliaciones de la capacidad de interconexión, para que España y Portugal puedan integrarse mejor en la red eléctrica europea. En el sector del gas, el principal reto consiste en crear un mercado ibérico del gas que promueva la competencia en los sectores mayorista y minorista y la liquidez del mercado. Se han observado algunos progresos en la mejora de la capacidad de interconexión gasística con Francia, pero un mayor desarrollo de las interconexiones permitiría diversificar más la oferta.

### *Transporte*

**Una red de transporte sobredimensionada está creando pasivos para las finanzas públicas.** En la selección de proyectos de transporte en España parece haberse concedido mayor prioridad a aumentar la cohesión geográfica que a mejorar la eficiencia, teniéndose aún planes de inversión en líneas ferroviarias de alta velocidad y autovías en zonas con un volumen de tráfico insignificante. Debido a una planificación estratégica insuficiente a nivel nacional, se están fomentando proyectos de expansión portuaria que podrían llevar a un exceso de capacidad, mientras que a menudo se ha ignorado o retrasado la necesidad de mejorar las conexiones ferroviarias con los principales puertos. Las autoridades aún no han creado un observatorio independiente que contribuya a evaluar los principales proyectos de infraestructura futuros, como indicaban las recomendaciones dirigidas al país en 2013, aunque han creado una base de datos que contiene indicadores económicos, medioambientales, de

---

<sup>58</sup> Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo (publicación prevista para junio de 2014), [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research)

tráfico y de otro tipo que facilitan el análisis previo a las inversiones en infraestructuras. Por otra parte, no está claro si los proyectos de asociaciones público-privadas están sometidos a un examen suficiente para evitar unas estimaciones de tráfico excesivamente optimistas que podrían suponer un riesgo para las finanzas públicas. El Programa Nacional de Reformas de 2014 anuncia la creación de un Consejo Asesor para evaluar proyectos de infraestructura.

**El Gobierno está estudiando la forma de minimizar los efectos negativos indirectos de autovías no rentables sobre las finanzas públicas.** Los operadores de diez autopistas de peaje que tienen bajos flujos de tráfico están afrontando dificultades financieras, que implican pasivos contingentes significativos para el Estado. La mayoría de estos operadores ya han sido declarados insolventes, y el Gobierno ha inyectado fondos para ayudarlos. Aún no se ha encontrado una solución viable a esta situación. Habría que abordar la infrautilización y la baja rentabilidad estructural de la red de autopistas de peaje en comparación con las autovías y las carreteras de gran capacidad que discurren paralelamente a las mismas. El Gobierno propuso la creación de una empresa pública que se hiciese cargo de las autopistas en situación de insolvencia y presentase a los acreedores un plan de reestructuración. Actualmente no existen planes de imponer tasas a los usuarios de la red de autovías.

**Obstáculos técnicos y jurídicos impiden actualmente una competencia efectiva en el transporte ferroviario de pasajeros y mercancías, lo que dificulta una utilización eficiente de la extensa red de infraestructuras.** El acceso de nuevas empresas al mercado se ve obstaculizado por la baja interoperabilidad de la red ferroviaria española con el resto de la red ferroviaria europea (diferencias en el ancho de vía y en el material rodante, así como en las especificaciones técnicas), por las mediocres conexiones con los puertos marítimos y por el trato preferente concedido al operador estatal español (Renfe) para el transporte de pasajeros y mercancías<sup>59</sup>. Se han adoptado algunas medidas encaminadas a fomentar la competencia en el transporte ferroviario, cabiendo destacar la división de Renfe Operadora en cuatro entidades y la revisión de los cánones de acceso a la infraestructura<sup>60</sup>. Las otras medidas planeadas para contribuir a reforzar la competencia en el transporte ferroviario de mercancías incluyen una «ventanilla única» para los procedimientos administrativos, la apertura de terminales de mercancías a los nuevos operadores del mercado y la supresión del cuasi monopolio de Renfe en el ámbito del material rodante. Se ha liberalizado el mercado del transporte ferroviario de pasajeros, aunque solo para los servicios turísticos<sup>61</sup>. No obstante, la liberalización del acceso a las líneas de alta velocidad tiene una clara justificación económica, ya que actualmente se están infrautilizado. Por otro lado, la experiencia de otros Estados miembros muestra que la apertura del mercado cuando existe una obligación de servicio público podría proporcionar ahorros sustanciales. Se ha anunciado una liberalización de las líneas de alta velocidad y de los servicios de larga distancia, que se espera tendrá lugar en el primer semestre de 2014.

**Se han detectado algunos obstáculos al desarrollo del transporte aéreo y marítimo.** No hay transparencia en los costes de los servicios aeroportuarios en diversos aeropuertos operados por Aena Aeropuertos. Se han observado algunos avances con el establecimiento de una autoridad reguladora independiente y un «coordinador de franjas horarias» más independiente<sup>62</sup>, pero será fundamental la fase de aplicación. Los acuerdos existentes para las empresas de manipulación de carga en los puertos marítimos limitan su libertad de contratar trabajadores, lo que crea un obstáculo a la atracción de la inversión y la creación de oportunidades de empleo en los puertos.

---

<sup>59</sup> *Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España*, CNC, 2013.

<sup>60</sup> Real Decreto-ley 1/2014.

<sup>61</sup> Real Decreto-ley 4/2013.

<sup>62</sup> Real Decreto-ley 1/2014.



### *Medio ambiente*

**Se prevé que España no alcanzará su objetivo de emisión de gases de efecto invernadero para 2020.** En el marco de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en un 10 % entre 2005 y 2020. Teniendo en cuenta las previsiones nacionales más recientes basadas en las medidas existentes, no se espera que España alcance este objetivo.

**España también afronta otros retos medioambientales, tales como consumir menos agua gracias a una mejor política de tarificación.** A pesar de serios problemas de abastecimiento de agua, las tarifas del agua aplicadas en España son de las más bajas de la UE. Se requiere una mayor transparencia de los precios y las subvenciones, a fin de presionar sobre las actividades agrarias para mejorar la gestión del agua en este sector, por ejemplo, mejorando la gestión de las aguas residuales. El principal reto del sector de residuos es aumentar los niveles de prevención y reciclado de los mismos. A veces no se tienen en cuenta medidas de prevención de las inundaciones, a pesar de tener un coste inferior que el de las acciones encaminadas a paliar los daños causados por las mismas<sup>63</sup>. La contaminación atmosférica en las grandes ciudades se debe en gran parte a la congestión del tráfico, ya que el uso de los medios de transporte privados agrava los problemas estacionales de la calidad del aire. Los esfuerzos por resolver los problemas medioambientales también podrían promover la creación de empleo, por ejemplo, fomentando un turismo sostenible<sup>64</sup>.

### **3.5. Modernización de la Administración Pública**

**En 2013 se le dirigió a España una recomendación relativa a la Administración Pública y el sistema judicial.** El análisis realizado en el presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado progresos sustanciales en las medidas relativas a la Administración Pública y algunos progresos en las medidas relacionadas con el sistema judicial (en el apartado 4 figura un cuadro recapitulativo de la evaluación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas a España). Se ha aprobado la Ley de Reforma de las Administraciones Locales, así como un Plan de Reforma de la Administración Pública, cuya aplicación está en marcha. Han proseguido las reformas en el sector judicial, con diversos grados de realización. Tras la aprobación de las reformas, la atención ha pasado a centrarse en su aplicación. Será necesaria una coordinación sin fisuras con los organismos administrativos participantes para que las reformas den sus frutos.

**Las necesidades de saneamiento fiscal seguirán siendo significativas en los próximos años, como también la presión para que la reforma de la Administración Pública aumente su eficiencia y disminuya sus costes de funcionamiento.** En junio de 2013, un grupo de expertos encargado por el Gobierno publicó un conjunto de 217 recomendaciones para la reforma de la Administración Pública, que posteriormente amplió a 221. Dichas recomendaciones tienden a generar aumentos de eficiencia y ahorros presupuestarios a todos los niveles de la Administración. Se pueden clasificar en cuatro categorías atendiendo a su objetivo: a) suprimir las estructuras duplicadas a nivel central y autonómico; b) disminuir las cargas administrativas; c) mejorar la gestión de los servicios compartidos y reducir los gastos generales; y d) racionalizar la administración institucional del Gobierno central. Estas recomendaciones se están aplicando actualmente. En el momento de redacción del presente

---

<sup>63</sup> RPA (2014) «Study on economic and social benefits for the European Semester» (Estudio sobre las ventajas económicas y sociales para el semestre europeo), [http://ec.europa.eu/environment/integration/green\\_semester/pdf/RPA%20Final%20Report-annexes.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/RPA%20Final%20Report-annexes.pdf).

<sup>64</sup> <http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies.htm#3>

documento de trabajo (mediados de mayo 2014), el 29 % de las medidas se han aprobado y el restante 71 % se han iniciado<sup>65</sup>. Según se indica en el Programa Nacional de Reformas de 2014, se espera que el 50 % de las medidas puedan finalizarse antes de terminar el año. Entre las reformas emblemáticas (en términos de ahorros potenciales y/o aumentos de eficiencia) previstas para 2014 cabe citar: una nueva Ley de procedimiento administrativo, modificaciones de la Ley de ayudas públicas, la centralización de cuentas dispersas del sector público y modificaciones de la Ley de la función pública española, encaminadas a permitir una planificación adecuada de los recursos humanos, así como una formación y evaluación apropiadas del rendimiento de los funcionarios. Al igual que en otras áreas de intervención, la cooperación de las comunidades autónomas es fundamental para el éxito de las reformas.

**Existe margen de mejora del proceso legislativo español** A pesar de los progresos logrados por la Ley de economía sostenible de 2011, la calidad del proceso legislativo español podría mejorarse más publicando evaluaciones de impacto, persiguiendo un análisis adecuado de las opciones asociadas a los objetivos y realizando controles de calidad de las evaluaciones de impacto por parte de organismos independientes. También podrían realizarse más esfuerzos sobre la evaluación *ex post* de la legislación aplicada. Esto es particularmente importante, dado que la atención se suele desplazar hacia la aplicación de las reformas adoptadas más recientemente.

**En diciembre de 2013, se aprobó una ambiciosa reforma de las administraciones locales.** Dicha reforma tiende a clarificar las facultades de los ayuntamientos con el fin de: a) eliminar las duplicaciones entre la administración local y otros niveles de la Administración; b) simplificar el número de organismos locales; c) racionalizar los servicios prestados a nivel local; y d) hacer más transparentes los costes de suministro de los servicios públicos locales. Se espera que la aplicación de la ley correspondiente proporcione ahorros presupuestarios significativos, que en su mayor parte se concentrarán en 2015 y 2016 (6 100 millones EUR, equivalentes al 76 % del ahorro total según las estimaciones del Gobierno). No obstante, la reforma está encontrando la oposición de algunos ayuntamientos y las cifras definitivas de ahorro podrían ser diferentes, debido a la incertidumbre acerca de la aplicación de las disposiciones sobre ayuntamientos que se asocian, sobre la coordinación por parte de consejos provinciales de servicios «esenciales» proporcionados por los municipios más pequeños, sobre el traspaso gradual de las competencias en materia de sanidad y servicios sociales de los municipios a las comunidades autónomas y sobre la racionalización de la administración institucional de entidades locales.

**La política de contratación pública puede contribuir a la transparencia y el ahorro presupuestario.** Las medidas adoptadas recientemente requieren que todas las entidades generales publiquen las licitaciones y sus resultados en la plataforma de contratación del sector público. Actualmente se están adoptando medidas tendentes a desarrollar la contratación pública centralizada. Se han realizado progresos, particularmente en la centralización de las compras de suministros sanitarios. Sin embargo, el nivel actual de contratación pública electrónica. Al igual que ocurre con la centralización de las compras, la contratación electrónica puede ahorrar recursos. Asimismo, se puede aumentar la transparencia y crear incentivos a la simplificación de los procedimientos. Se requiere la coordinación con las comunidades autónomas y las administraciones locales para el aumento gradual de la utilización de la contratación electrónica, y, en particular, la creación de vínculos adecuados entre distintas plataformas electrónicas.

**La reforma judicial se encuentra en diversas fases de finalización y/o aplicación.** Con la

---

<sup>65</sup> Algunas medidas de reforma, tales como la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (apartado 3.4) o la reforma de las organizaciones locales, se han descrito en apartados específicos,

reforma de febrero de 2013 de las tasas judiciales y la asistencia jurídica gratuita se redujeron las tasas que se habían introducido en noviembre de 2012 y se ampliaron los criterios de admisibilidad para la asistencia jurídica gratuita<sup>66</sup>. En diciembre de 2013, España también completó la transposición de la Directiva sobre la mediación<sup>67</sup> adoptando las restantes disposiciones de aplicación en materia de formación y registros de los mediadores y mediación electrónica. La reforma del Consejo del Poder Judicial de junio de 2013 introdujo algunos cambios en la forma de designación de sus miembros. La evolución más reciente consiste en la aprobación por el Consejo de Ministros de un ambicioso proyecto de reforma del sistema judicial (anteproyecto de ley)<sup>68</sup>. Prosigue la aplicación de las reformas anteriores, algunas de las cuales se remontan a 2003. Sin embargo es importante mantener el ritmo adquirido. Pueden citarse como ejemplos el desarrollo de la Oficina Judicial, un fondo de recursos de uso común para asistir a los jueces, y el desarrollo de mejores vínculos entre los sistemas electrónicos de gestión de asuntos de las comunidades autónomas. Globalmente es considerable la cantidad de medidas de reforma legislativas que han de adoptarse, pero también lo es la necesidad de aplicación de las medidas de reforma ya aprobadas. Según los datos disponibles para 2010-2012, la duración de los procedimientos y la tasa de resolución de litigios han mejorado en lo que se refiere a los asuntos civiles, comerciales y administrativos presentados en el Tribunal de Primera Instancia<sup>69</sup>. Según la literatura empírica disponible, la reducción del ratio de asuntos pendientes y del plazo de tramitación han tenido efectos positivos significativos en las tasas de creación de empresas y la atracción de inversiones extranjeras directas<sup>70</sup>.

**Las autoridades están reforzando las políticas anticorrupción, pero queda mucho por hacer.** Las medidas más recientes se adoptaron en diciembre de 2013. Cabe citar una Ley en materia de transparencia y acceso público a la información y la buena gobernanza, dos anteproyectos de ley sobre la financiación de los partidos y mejora de la responsabilidad en el ejercicio de los altos cargos de la Administración central, y los planes anunciados de reforma del Derecho penal y el procedimiento penal para luchar contra la corrupción. Estas medidas se están introduciendo en el contexto de una situación económica en España aún difícil, una investigación de varios asuntos de gran repercusión en los últimos años y un aumento del número de procesos judiciales iniciados y de sentencias emitidas por delitos de corrupción<sup>71</sup>. Los ciudadanos españoles perciben un nivel de corrupción relativamente elevado<sup>72</sup>, lo que puede minar la confianza en las instituciones públicas. El Informe anticorrupción de la UE de

---

<sup>66</sup> Actualmente se encuentra ante el Parlamento una propuesta legislativa que plantea una mayor reforma del sistema de asistencia jurídica gratuita.

<sup>67</sup> Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

<sup>68</sup> El proyecto de propuesta tiende a modificar la estructura del sistema judicial para garantizar una división del trabajo más eficiente, particularmente mediante la creación de los tribunales provinciales de instancia. Asimismo, fomenta la especialización de los jueces, refuerza las salvaguardias jurídicas que garantizan la independencia de los jueces y amplía los meses de actividad judicial a todo el año. Por último, confía la gestión del Registro Civil a los jueces de paz. Las modificaciones de la localización de los tribunales (esto es, la modificación del denominado mapa judicial) se realizarán en una legislación separada.

<sup>69</sup> Fuente: Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2014.

<sup>70</sup> Véase «European Economy – Economic Papers: The economic impact of civil justice reforms», Comisión Europea, mayo de 2014.

<sup>71</sup> Según el Informe anual de la Fiscalía General del Estado, el número de procedimientos iniciados por supuestos casos de corrupción aumentó un 17 % de 2010 a 2012. El número de sentencias dictadas en asuntos de corrupción aumentó un 151 % en el mismo periodo de tiempo, estando relacionadas el 44 % de ellas con casos de prevaricación administrativa; y el 39 %, con casos de malversación de fondos.

<sup>72</sup> Véase el informe especial Eurobarómetro de 2013. Concretamente, el 63 % de los encuestados (el mayor porcentaje en la UE) se sintieron afectados personalmente por la corrupción en su vida diaria (media de la UE: 26 %), mientras que el 95 % declaraba que la corrupción es un problema generalizado en el país (media de la UE: 76 %) y el 91 % afirmaba que la corrupción existe en las administraciones locales y las comunidades autónomas (media de la UE: 77 %). [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf)

2014<sup>73</sup> reconocía el amplio programa de reformas legislativas emprendido por el Gobierno español para reforzar las políticas de lucha contra la corrupción y relacionadas con la integridad. Al mismo tiempo, observaba que España no cuenta con legislación específica que proteja a los denunciantes y regule las actividades de los grupos de presión e indica que existe margen para reforzar la capacidad del Tribunal de Cuentas y sus competencias de supervisar la financiación de los partidos políticos y para aumentar la independencia de la Oficina de control de la declaración de activos de los altos funcionarios de la Administración central. También señala las deficiencias en materia de gasto público, mecanismos decisorios y de control de las comunidades autónomas y las entidades locales, y aboga por un reforzamiento de la transparencia y los mecanismos de auditoría en la contratación pública y en los procesos de desarrollo urbano. Igualmente importante es la disponibilidad de procedimientos judiciales que garanticen una rápida respuesta a los casos de corrupción, particularmente con una ejecución rápida de las sentencias.

#### 4. CONCLUSIONES

**España salió de su doble recesión en el tercer trimestre de 2013 en un contexto de continuación del ajuste económico, mejora de la confianza del mercado y relajación gradual de las condiciones financieras.** Se prevé una aceleración del crecimiento del PIB y el mercado laboral muestra indicios de estabilización, pero el desempleo sigue siendo muy elevado y las necesidades de desapalancamiento del sector privado y del sector público limitan las perspectivas de crecimiento económico. Las nueve recomendaciones dirigidas a España en 2013 resaltaban este y otros retos y trataban los siguientes temas: corrección del déficit mediante un continuo saneamiento fiscal, reforma tributaria, aplicación del programa del sector financiero, finalización de la reforma del mercado laboral de 2012, resolución de los problemas sociales, reforma de los mercados de productos y de servicios, industrias de red y Administración Pública.

**El análisis realizado en el presente documento de trabajo lleva a la conclusión de que España ha realizado algunos progresos para seguir las recomendaciones que se le dirigieron en 2013.** España ha avanzado con determinación en el vasto programa contenido en el Programa Nacional de Reforma de 2013 y en el Programa de Estabilidad de 2013, así como en las recomendaciones específicas dirigidas al país. Algunas importantes reformas se han aprobado mediante ley, siguiendo globalmente los calendarios previstos. En particular, España ha adoptado una serie de reformas en los ámbitos de pensiones, asistencia sanitaria, institución fiscal independiente, Administración Pública, sector financiero, intermediación financiera no bancaria, mercado de trabajo, régimen de insolvencia de las empresas, mercado interior, liberalización del mercado del alquiler de viviendas y corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Es esencial una aplicación plena de las reformas para cosechar los beneficios esperados. A este respecto la situación es desigual. Aunque algunas reformas ya están en vigor, la mayoría de ellas han requerido acciones de seguimiento, por lo que aún se está desarrollando la fase de aplicación, encontrándose a veces en una etapa inicial. Por otro lado, el proceso de aplicación no está exento de riesgos, tales como los que se derivan de la necesidad de actuación conjunta de los distintos niveles de la Administración en determinados ámbitos (por ejemplo, políticas activas de empleo, unidad de mercado, reforma de la Administración Pública). Además, se han retrasado reformas fundamentales, tales como la reforma de los colegios y servicios profesionales. El Programa Nacional de Reforma de 2014, el Programa de Estabilidad de 2014 y el análisis realizado por la Comisión en el presente documento de trabajo confirman la solidez general del plan de reformas del año pasado y se han establecido en gran medida en una línea de continuidad. La atención debe centrarse ahora en completar las reformas pendientes, complementándolas con nuevas

---

<sup>73</sup> <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

medidas en su caso y procediendo rápidamente a su aplicación.

**El Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad de España para 2014 incluyen un programa de reformas estructurales encaminadas a fomentar la competencia, respaldar la creación de empleo y potenciar el crecimiento del PIB.** El mantenimiento del ritmo de las reformas, al mismo tiempo que se introducen rápidamente nuevas reformas en caso necesario, es fundamental para consolidar y acelerar la incipiente recuperación económica y fomentar el crecimiento y la creación de empleo. El programa económico del Gobierno para los próximos 12 meses se centra en dos pilares que se refuerzan mutuamente: la profundización de las reformas y el fomento de la recuperación económica y la creación de empleo. Sin embargo, la mayoría de las medidas y reformas enumeradas en el Programa Nacional de Reformas solo se realizarán plenamente de forma gradual y a medio plazo. Es primordial una aplicación general y rápida de las numerosas medidas anunciadas o ya adoptadas.

## CUADRO GENERAL

Compromisos 2013	Evaluación sintética <sup>74</sup>
<b>Recomendaciones</b>	
<p><b>Recomendación 1:</b> Realizar el esfuerzo presupuestario estructural exigido por la Recomendación del Consejo con arreglo al procedimiento de déficit excesivo a fin de garantizar la corrección de dicho déficit en 2016 a más tardar. Con ese fin, aplicar las medidas adoptadas en los planes presupuestarios de 2013 a todos los niveles de la Administración Pública, y reforzar la estrategia presupuestaria a medio plazo con medidas estructurales suficientemente específicas para el período 2014-16. La corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios se basa en la aplicación creíble de ambiciosas reformas estructurales que aumenten la capacidad de ajuste e impulsen el crecimiento potencial y el empleo. Una vez se consiga la corrección del déficit excesivo, proseguir el ajuste estructural a un ritmo apropiado, de manera que se consiga el objetivo a medio plazo en 2018 a más tardar.</p> <p>Garantizar la aplicación rigurosa y transparente de las medidas preventivas y correctivas establecidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.</p> <p>Crear una autoridad fiscal independiente antes del final de 2013 que proporcione análisis y asesoramiento y supervise la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias a escala nacional y de la UE.</p> <p>Mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público a</p>	<p><b>España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 1 incluida en las Recomendaciones del Consejo.</b></p> <p><b>Ciertos avances</b> — Es probable que se supere ligeramente el objetivo global en 2014. Sin embargo, aunque España se propone alcanzar los objetivos globales recomendados en junio de 2013 en el marco del PDE, el cumplimiento de los objetivos presupuestarios está sometido a riesgos (particularmente para 2015 y años posteriores) y los esfuerzos fiscales previstos durante todo el programa son inferiores a los recomendados por el Consejo.</p> <p><b>Avances sustanciales</b> — En comparación con 2012, se han registrado avances en la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, particularmente en lo que se refiere a la disponibilidad de informes de evaluación detallados y exhaustivos de los planes económicos y financieros de las comunidades autónomas.</p> <p><b>Ciertos avances</b> — La autoridad fiscal independiente fue creada por ley en noviembre de 2013. Sin embargo, su creación no cumplió el plazo establecido al efecto en la legislación de la UE, y el retraso en su creación hizo que la AIREF no pudiese evaluar el Programa de Estabilidad de 2014. En el momento de redacción del presente documento (23 de mayo de 2014), la autoridad aún no había iniciado sus actividades.</p> <p><b>Ciertos avances</b> — España no ha realizado un análisis global y sistemático de las principales</p>

<sup>74</sup> Para evaluar los progresos en la aplicación de las recomendaciones dirigidas España en 2013 en la Recomendación del Consejo se emplean las siguientes categorías: Ningún avance: El Estado miembro no ha anunciado ni adoptado ninguna medida para seguir la recomendación. Esta categoría también se aplica si un Estado miembro ha encargado a un grupo de estudio evaluar posibles medidas Avances limitados: El Estado miembro ha anunciado algunas medidas para seguir la recomendación, pero las mismas parecen insuficientes y/o su adopción y/o aplicación presenta riesgos. Ciertos avances: El Estado miembro ha anunciado o adoptado medidas para seguir la recomendación. Estas medidas son prometedoras, pero no todas se han aplicado todavía y la aplicación no es segura en todos los casos. Avances sustanciales: El Estado miembro ha adoptado medidas que han sido aplicadas en su mayoría. Estas medidas contribuyen en gran medida a seguir la recomendación. Pleno seguimiento: El Estado miembro ha adoptado y aplicado medidas para seguir adecuadamente la recomendación.

todos los niveles de la Administración y llevar a cabo un examen sistemático de las mayores partidas de gasto en marzo de 2014 a más tardar.

Aumentar la eficacia en costes de la sanidad, al tiempo que se mantiene el acceso de grupos vulnerables, por ejemplo reduciendo el gasto farmacéutico de los hospitales, potenciando la coordinación entre los distintos tipos de asistencia sanitaria y mejorando los incentivos a favor de un uso eficiente de los recursos.

Tomar medidas para reducir los atrasos pendientes de la Administración, evitar que sigan acumulándose y publicar regularmente datos sobre las cantidades pendientes.

Aprobar la Ley de Desindexación para reducir el grado de inercia de los precios en los gastos y los ingresos públicos, de modo que esté en vigor a principios de 2014 a más tardar, y estudiar medidas adicionales de limitación de la aplicación de las cláusulas de indexación.

Culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, particularmente aumentando la edad efectiva de jubilación mediante el ajuste de la edad de jubilación o las pensiones de jubilación a los cambios en la esperanza de vida.

**Recomendación 2:** Llevar a cabo una revisión sistemática del sistema tributario para marzo de 2014. Considerar una mayor limitación de los gastos fiscales en la imposición directa, explorar el margen existente para una mayor limitación de la aplicación de los tipos de IVA reducidos y adoptar medidas adicionales en lo que respecta a los impuestos medioambientales, en particular los impuestos especiales y los impuestos sobre los carburantes. Adoptar medidas adicionales para reducir el sesgo en favor del endeudamiento en el impuesto de sociedades.

partidas de gasto para marzo de 2014, según se indicaba en la recomendación. Sin embargo, las medidas encaminadas a racionalizar el gasto sanitario, el empleo y la atención pública proporcionan información sobre algunas importantes partidas de gasto.

**Ciertos avances** — Se han aplicado gradualmente medidas tendentes a contener el gasto del sector sanitario. Se han tomado medidas para garantizar el acceso de los grupos vulnerables a la asistencia sanitaria, pero ha aumentado el número de reclamaciones relativas a las limitaciones de dicho acceso.

**Avances sustanciales** — En diciembre de 2013 se aprobaron medidas para impedir los retrasos en los pagos por parte del sector público y crear instrumentos permanentes que permitan el seguimiento y control de la deuda en el sector público. Dichas medidas eran la continuación de otras encaminadas al pago de atrasos comerciales en las tres fases del programa de pago de los proveedores (durante 2012 y el primer trimestre de 2014). Sin embargo, en el momento de redactar el presente documento, se requería la aprobación de legislación de desarrollo, que permita la aplicación de los mecanismos coercitivos previstos en la Ley.

**Ciertos avances** — El proyecto de Ley de Desindexación se envió al Parlamento en diciembre de 2013, estando prevista su aprobación parlamentaria en 2014. Esta Ley debe venir acompañada de legislación de desarrollo que establezca los detalles de la indexación periódica y no periódica, aunque sus principios ya se han empezado a aplicar en los contratos del sector público, con la Ley de presupuestos de 2014.

**Pleno seguimiento** — En 2013 se reguló el factor de sostenibilidad del sistema de pensiones y se revisó la indexación de las pensiones.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 2 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Ciertos avances** — El Gobierno designó un Comité de Expertos en julio de 2013. El 13 de marzo de 2014, ese Comité presentó su informe, que se centra en la simplificación del sistema tributario y el aumento de su eficiencia. La propuesta de reforma aún no ha sido adoptada por el Gobierno.

Intensificar la lucha contra la economía sumergida y el trabajo no declarado.

**Ciertos avances** — Se está aplicando el plan de lucha contra el fraude y el trabajo no declarado, pero este trabajo finalizará en 2014.

**Recomendación 3:** Llevar a cabo el programa del sector financiero para la recapitalización de las instituciones financieras, incluidas las medidas de fomento de la intermediación no bancaria adoptadas en noviembre de 2012.

**España ha seguido plenamente la Recomendación 3 incluida en las Recomendaciones del Consejo**

**Recomendación 4:** Finalizar la evaluación de la reforma del mercado de trabajo de 2012, abarcando todos sus objetivos y medidas en julio de 2013 a más tardar, y presentar modificaciones, si es necesario, en septiembre de 2013 a más tardar.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 4 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Ciertos avances** — El Gobierno publicó su evaluación de la reforma laboral en agosto de 2013, y, en diciembre de 2013, se publicó una evaluación de la OCDE, encargada por el Gobierno como complemento de su propia evaluación. Hasta la fecha, estas evaluaciones no han estado seguidas por el anuncio de modificaciones significativas de la legislación del mercado de trabajo.

Adoptar el Plan Nacional de Empleo de 2013 a más tardar en julio de 2013, y realizar rápidamente una reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, por ejemplo fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones.

**Ciertos avances** — Como parte de la reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, en agosto de 2013 se publicó el Plan de Empleo Anual. Se están preparando evaluaciones de este plan, la estrategia de activación 2014-2016 y un nuevo Plan de Empleo Anual para 2014.

Reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación.

**Avances limitados** — Se está trabajando para mejorar la cooperación entre las agencias de empleo públicas y privadas. Aparte del programa de aprendizaje mutuo entre los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, recientemente puesto en marcha, no se aprobaron nuevas medidas para reforzar dichos servicios.

Reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación.

**Avances limitados** — Avances limitados a pesar de la actualización del catálogo de certificados profesionales.

Poner totalmente en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013.

**Avances limitados** — Se está trabajando en la puesta en marcha del portal único de empleo, pero los preparativos aún no han finalizado. También se está trabajando para mejorar la cooperación entre las agencias de empleo públicas y privadas, pero se requiere una aplicación plena y eficaz.

**Recomendación 5:** Aplicar y hacer un seguimiento estrecho de la eficacia de las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, por ejemplo mediante una garantía juvenil.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 5 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Ciertos avances** — Se ha avanzado en la aplicación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. La primera evaluación está



prevista para el verano de 2014. En diciembre de 2013 se sometió a la Comisión el proyecto de plan nacional de aplicación de la garantía juvenil.

**Ciertos avances** — España ha iniciado una reforma de su sistema de educación y formación profesional para adaptar mejor las cualificaciones de los jóvenes a las necesidades del mercado de trabajo y aumentar la atracción de la educación y formación profesional. Las autoridades nacionales prevén completar el marco legislativo tras evaluar la primera fase piloto al final de 2014-2015.

En noviembre de 2013 se aprobó la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa que se espera tendrá un impacto significativo en la reducción del abandono escolar prematuro y mejorará la calidad de la educación. Entrará en vigor por etapas, en los cursos 2014/2015 y 2016/2017. Por lo tanto, es demasiado pronto para evaluar su eficacia. España también está trabajando en el diseño de su plan de aprendizaje permanente.

Proseguir la labor encaminada a reforzar que la educación y la formación sean adecuadas a las necesidades del mercado de trabajo, reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente, prorrogando la aplicación de la formación profesional dual más allá de la actual fase piloto e introduciendo un sistema global de seguimiento del rendimiento de los alumnos al final de 2013 a más tardar.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 6 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Recomendación 6:** Adoptar y aplicar las medidas necesarias para reducir el número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social reforzando las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, con el fin de aumentar la empleabilidad de las personas con menor acceso al mercado de trabajo.

**Ciertos avances** — En diciembre de 2013 se aprobó el Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social 2013-2016; será necesario realizar un estrecho seguimiento de su aplicación. El Plan de Empleo Anual 2013 también contiene algunas medidas encaminadas a mejorar la empleabilidad de los más desfavorecidos. Entre otras medidas pertinentes cabe citar la continuación del programa PREPARA (programa destinado a la recualificación profesional).

**Avances limitados** — Han sido limitados los avances en la adopción de medidas para hacer frente a la pobreza infantil y aumentar la eficiencia de los servicios de apoyo a las familias. La aprobación del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA II) y del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 en diciembre de 2013 constituye una señal positiva, aunque ambos aún deben aplicarse. Deberán completarse con otros planes, tales como el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF), que deberá proporcionar un marco social, jurídico y económico de apoyo y protección a las familias numerosas, las familias monoparentales y las familias con necesidades especiales.

y mejora de la selección de destinatarios y aumento de la eficiencia y eficacia de las medidas de apoyo, incluidos unos servicios de apoyo a la familia de calidad.

**Recomendación 7:** Aprobar y aplicar urgentemente el proyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado y acelerar todas las acciones complementarias necesarias para su pronta aplicación.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 7 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Avances sustanciales**— En diciembre de 2003 se

Garantizar la eficacia, autonomía e independencia del nuevo organismo regulador.

Antes del final de 2013, aprobar y aplicar la Ley de Colegios y Servicios Profesionales, para eliminar todo obstáculo injustificado al acceso y ejercicio de actividades profesionales.

(adoptar, antes de finalizar 2013) la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores. Reagrupar y concentrar los regímenes de apoyo a la internacionalización de las empresas.

Reducir el número de procedimientos de concesión de licencias y hacerlos más cortos, también en el caso de las actividades industriales, y ampliar el uso del sistema de «licencia rápida» a actividades que no sean minoristas.

Examinar los marcos de insolvencia para las empresas y los particulares, entre otras maneras limitando la responsabilidad personal de los empresarios y facilitando las segundas oportunidades para las empresas que hayan quebrado.

Eliminar las restricciones injustificables al establecimiento de grandes superficies minoristas.

En marzo de 2014 a más tardar, examinar la eficacia del

aprobó la Ley de Garantía de Unidad de Mercado. Su aplicación (que incluye modificaciones de la legislación específica sectorial) está en marcha, y proseguirá durante 2014. Sigue siendo fundamental una aplicación rápida y completa.

**Avances sustanciales** — La Ley 3/2013 de 4 de junio, creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), fusionando la Comisión de la competencia con las autoridades de supervisión y de regulación en los sectores de energía, telecomunicaciones, servicios postales, industrias audiovisuales, y transporte ferroviario y aéreo.

Los Estatutos de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fueron aprobados el 30 de agosto de 2013; y su reglamento interno, el 4 de octubre de 2013.

**Avances limitados** — Sigue retrasándose la aprobación de la reforma de los servicios profesionales.

**Avances sustanciales** — La Ley 14/2013 en apoyo de los emprendedores y su internacionalización fue aprobada por el Parlamento el 27 de septiembre de 2013.

**Avances sustanciales** — La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental se espera que facilite la concesión de licencias para las actividades industriales agilizando los procedimientos de concesión de licencias medioambientales.

El proceso acelerado de concesión de licencias fue ampliado por la Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado para abarcar determinadas actividades económicas (incluidas algunas actividades manufactureras) que se realizan en establecimientos permanentes cuya área de presentación y venta al público no rebase 750 m<sup>2</sup>.

**Ciertos avances** — En el otoño de 2013 se aprobó la Ley de apoyo a los emprendedores, que introdujo mejoras en el marco de insolvencia para las empresas. El Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, facilita acuerdos de refinanciación para acelerar el proceso de desahucio.

**Avances limitados** — No se ha tomado ninguna medida reglamentaria para suprimir las restricciones al establecimiento de grandes superficies minoristas. El Gobierno se propone debatir los obstáculos reglamentarios correspondientes en conferencias sectoriales.

**Avances sustanciales** — En junio de 2013, el

marco regulador en el apoyo del desarrollo del mercado del alquiler de viviendas.

Parlamento español aprobó la Ley de fomento del mercado del alquiler de viviendas.

**Recomendación 8:** Abordar el déficit tarifario del sector eléctrico adoptando y aplicando una reforma estructural del sector de la electricidad antes del final de 2013. Intensificar los esfuerzos para completar las interconexiones de gas y electricidad con los países vecinos.

Reducir el pasivo contingente de las finanzas públicas derivado de infraestructuras de transporte no rentables. Crear un observatorio independiente para contribuir a la evaluación de los grandes proyectos de infraestructura futuros. Adoptar medidas para garantizar la competencia efectiva en los servicios de transporte de mercancías y pasajeros por ferrocarril.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 8 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Ciertos avances** — A pesar del Real Decreto-ley 9/2013 por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, aprobado en julio de 2013, y de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, aprobada en diciembre, en 2013 se registró un déficit tarifario del sector eléctrico significativo. Se han ampliado las interconexiones de las infraestructuras gasísticas y eléctricas con Francia y Portugal, pero aún no se ha alcanzado el objetivo en este ámbito.

**Ciertos avances** — El Gobierno está estudiando las formas de minimizar los efectos indirectos negativos de la insolvencia de operadores de autopistas de peaje sobre las finanzas públicas. No se ha avanzado en relación con un organismo independiente de control del transporte. Algunas medidas encaminadas a fomentar la competencia en el transporte ferroviario de mercancías se han adoptado o están en fase de preparación, y se está preparando la liberalización del transporte ferroviario de pasajeros.

**Recomendación 9:** Aprobar, con arreglo al calendario presentado, la reforma de la administración local y elaborar en octubre de 2013 a más tardar un plan de aumento de la eficiencia de toda la Administración Pública.

Adoptar y aplicar las reformas en curso para aumentar la eficiencia del sistema judicial.

**España ha realizado algunos avances para seguir la Recomendación 9 incluida en las Recomendaciones del Consejo.**

**Avances sustanciales** — Se ha aprobado la reforma de las Administraciones Públicas locales. El cumplimiento de las recomendaciones sobre la reforma de la Administración Pública formuladas por el Comité de Expertos se está realizando y continuará durante 2014-2015.

**Ciertos avances** — España está realizando reformas legislativas relativas a diferentes aspectos del funcionamiento del sistema judicial. Estas reformas se encuentran en diferentes fases de aplicación. Los indicadores más recientes sobre la eficiencia de los sistemas judiciales muestran que la duración de los procedimientos y la tasa de resolución de asuntos han mejorado en asuntos civiles, comerciales y administrativos de primera instancia. Son muy necesarios avances en la aplicación de medidas encaminadas a mejorar la utilización de los instrumentos de las TIC

<b>Estrategia Europa 2020 (objetivos y logros nacionales)</b>	
<b>Objetivo</b>	<b>Avances realizados</b>
Objetivo de I+D: 2 % para 2020.	<p>España no sigue el camino adecuado para alcanzar su objetivo de I+D nacional, a pesar de haberlo reducido en 2013 del 3,0 % al 2,0 % del PIB. En 2012, la intensidad en I+D de la economía española era del 1,3 %. La intensidad en I+D del sector privado disminuyó un 1,8 % en el periodo 2007-2012, a pesar de la contracción del PIB.</p> <p>El gasto total en I+D fue de 13 392 millones EUR en 2012, con una reducción de 5,6 puntos porcentuales respecto de 2011. La disminución durante el pasado año fue mayor en el sector público (-7,4 %) que en el sector privado (-4,1 %). Al mismo tiempo, el gasto en educación superior disminuyó un 7,2 % en 2012.</p>
Objetivo de tasa de empleo para 2020: 74 %.	La tasa de empleo (20-64 años) disminuyó del 61,6 % en 2011 y el 59,3 % en 2012 al 58,2 % en 2013 (53,1 % para las mujeres).
Emisiones de gases de efecto invernadero, año base 1990: 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 este objetivo nacional.	<p>La variación de las emisiones de gases de efecto invernadero no cubiertas por el régimen de comercio de los derechos de emisión entre 2005 y 2012 fue de -15 %.</p> <p>Según las previsiones nacionales más recientes transmitidas a la Comisión, y teniendo en cuenta las medidas existentes, no se espera el cumplimiento del objetivo del 10 %: se prevé una reducción del 2,5 % en 2020 con respecto a 2005 (lo que significa un incumplimiento del objetivo en 7,5 puntos porcentuales).</p>
Objetivo para las energías renovables: 20 %. Cuota de las energías renovables en todos los modos de transporte: 10 %.	Actualmente España se encuentra en buen camino para alcanzar su objetivo del 20 % en materia de energías renovables. La cuota de las energías renovables en el consumo final de energía fue del 14,26 % en 2012.
Objetivo nacional orientativo de eficiencia energética para 2020: España ha establecido un objetivo nacional orientativo de eficiencia energética del 20 %, lo que implica alcanzar en 2020 un consumo primario de 121,6 millones de TEP y un consumo de energía final de 82,9 millones de TEP.	España ha anunciado las medidas que se propone adoptar en aplicación del artículo 7 de la Directiva sobre eficiencia energética.
Tasa de abandono escolar prematuro para 2020: 15 %.	<p>La tasa de abandono escolar prematuro era del 26,5 % en 2011, el 24,9 % en 2012 y el 23,5 % en 2013 (cifras provisionales, muy alejadas del objetivo nacional del 15 %).</p> <p>Se han realizado algunos avances hacia el logro del objetivo. Es difícil evaluar la eficacia de las políticas y medidas encaminadas a combatir el abandono prematuro del sistema de educación y</p>

	formación dados los efectos evidentes de la prolongada crisis económica sobre la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.
Objetivo de tasa de educación superior para 2020: 44 %.	La tasa de titulación en la enseñanza superior era del 40,6 % en 2011, el 40,1 % en 2012 y el 40,7 % en 2013 (cifras provisionales, cercanas al objetivo nacional del 44 %).
Objetivo de reducción de la población con riesgo de pobreza o exclusión social para 2020 (en número de personas): reducir en 1,4-1,5 millones el número de personas en situación de riesgo.	El número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social aumentó en cerca de 300 000 entre 2011 y 2012, alcanzando la cifra de 13 090 000.

**ANEXO**

**CUADROS ESTÁNDAR**

**Cuadro I: Indicadores macroeconómicos**

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Indicadores básicos</b>								
Tasa de crecimiento del PIB	4,1	3,3	0,9	0,1	-1,6	-1,2	1,1	2,1
Brecha de producción <sup>1</sup>	-0,2	2,1	-0,5	-5,9	-7,3	-8,1	-6,7	-4,7
IPCA (variación porcentual anual)	2,6	3,2	2,5	3,1	2,4	1,5	0,1	0,8
Demanda interna (variación porcentual anual) <sup>2</sup>	4,7	4,1	0,4	-2,0	-4,1	-2,7	0,4	1,6
Tasa de desempleo (% de la mano de obra) <sup>3</sup>	15,5	10,7	13,2	21,7	25,0	26,4	25,5	24,0
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	23,3	27,4	27,2	20,7	19,2	17,7	17,1	17,5
Ahorro nacional bruto (% del PIB)	22,2	22,6	20,0	17,3	18,5	19,0	19,0	19,5
<b>Administraciones públicas (% del PIB)</b>								
<b>Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>-9,6</b>	<b>-10,6</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,6</b>	<b>-6,1</b>
<b>Deuda bruta</b>	<b>63,9</b>	<b>49,3</b>	<b>46,4</b>	<b>70,5</b>	<b>86,0</b>	<b>93,9</b>	<b>100,2</b>	<b>103,8</b>
<b>Activos financieros netos</b>	<b>-51,3</b>	<b>-36,4</b>	<b>-27,4</b>	<b>-48,2</b>	<b>-59,6</b>	-	-	-
Ingresos totales	38,1	38,7	38,1	36,2	37,2	37,8	38,1	36,9
Gastos totales	41,0	38,6	42,3	45,7	47,8	44,9	43,8	43,0
(gastos de intereses)	4,2	2,4	1,7	2,5	3,1	3,4	3,5	3,6
<b>Empresas (% del PIB)</b>								
<b>Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación</b>	<b>-1,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,2</b>	<b>2,3</b>	<b>7,5</b>	<b>6,1</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>
<b>Activos financieros netos, sociedades no financieras</b>	<b>-94,9</b>	<b>-109,5</b>	<b>-144,2</b>	<b>-133,1</b>	<b>-132,5</b>	-	-	-
<b>Activos financieros netos, sociedades financieras</b>	<b>0,8</b>	<b>3,1</b>	<b>7,3</b>	<b>14,5</b>	<b>15,2</b>	-	-	-
Formación bruta de capital	14,2	15,6	15,4	13,3	13,3	12,3	12,0	12,5
Excedente bruto de explotación	20,2	19,4	19,6	20,7	21,6	21,9	21,7	22,0
<b>Hogares e ISFLSH (% del PIB)</b>								
<b>Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>
<b>Activos financieros netos</b>	<b>116,5</b>	<b>98,1</b>	<b>83,7</b>	<b>79,1</b>	<b>86,8</b>	-	-	-
Salarios y retribuciones brutas	38,7	37,7	38,0	38,1	36,3	35,2	34,9	34,5
Rentas de la propiedad netas	3,9	3,8	3,4	3,0	2,7	2,9	3,1	3,3
Transferencias corrientes recibidas	20,6	19,5	20,5	23,1	23,9	24,4	24,4	24,2
Ahorro bruto	8,4	7,3	8,8	8,5	6,9	6,9	6,9	7,0
<b>Resto del mundo (% del PIB)</b>								
<b>Capacidad (+) o necesidad neta (-) de financiación</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>-7,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>
<b>Activos financieros netos</b>	<b>29,7</b>	<b>45,4</b>	<b>81,4</b>	<b>89,1</b>	<b>91,5</b>	-	-	-
Exportaciones netas de bienes y servicios	-0,8	-3,3	-4,6	-1,1	0,7	2,4	3,3	3,7
Renta primaria neta procedente del resto del mundo	-0,9	-1,4	-2,0	-2,0	-1,2	-0,8	-1,0	-1,3
Transacciones de capital netas	1,0	1,0	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6
Sector de bienes y servicios exportables	49,3	45,9	42,7	44,4	45,2	45,6	-	-
Sector de bienes y servicios no exportables	41,7	44,3	48,2	47,3	46,5	45,6	-	-
(sector de la construcción)	8,7	11,0	11,9	8,7	7,9	7,2	-	-
Tipo de cambio real efectivo (índice: 2000=100)	91,3	95,0	106,5	103,3	96,5	95,5	95,4	93,7
Relación de intercambio bienes y servicios (índice: 2000=100)	95,9	98,8	100,7	97,6	95,4	96,0	96,5	96,4
Exportaciones (índice: 2000=100)	102,0	103,7	99,2	104,5	107,8	112,3	114,5	116,2

**Notas:**

<sup>1</sup> La brecha de producción es la diferencia entre el PIB real y el potencial a precios de mercado del año 2000.

<sup>2</sup> El indicador de la demanda interna incluye las existencias.

<sup>3</sup> 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 64 años.

**Fuente:**

Previsiones de la Comisión (COM) de la primavera de 2014; Programa de Estabilidad (PE).

**Cuadro II: Comparación de la evolución macroeconómica y previsiones**

	2013		2014		2015		2016	2017
	COM	PE	COM	PE	COM	PE	PE	PE
PIB real (% de variación)	-1,2	-1,2	1,1	1,2	2,1	1,8	2,3	3,0
Consumo privado (% de variación)	-2,1	-2,1	1,3	1,4	1,6	1,8	2,3	2,8
Formación bruta de capital fijo (% de variación)	-5,1	-5,1	-1,4	0,5	4,2	3,0	4,6	6,7
Exportaciones de bienes y servicios (% de variación)	4,9	4,9	5,5	5,0	6,7	6,1	6,3	6,5
Importaciones de bienes y servicios (% de variación)	0,4	0,4	3,4	3,6	5,8	5,0	5,8	6,3
<i>Contribuciones al crecimiento del PIB real:</i>								
- Demanda interna final	-2,6	-2,6	0,4	0,7	1,5	1,2	1,9	2,6
- Variaciones de inventario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportaciones netas	1,5	1,5	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3
Brecha de producción <sup>1</sup>	-8,1	-7,8	-6,7	-6,6	-4,7	-4,8	-2,9	-0,7
Empleo (% de variación)	-3,0	-3,0	0,6	0,9	1,4	1,5	1,7	2,4
Tasa de desempleo (%)	26,4	26,1	25,5	24,9	24,0	23,3	21,7	19,8
Productividad del trabajo (% de variación)	2,3	1,8	0,7	0,3	0,8	0,2	0,5	0,5
Inflación IPCA (%)	1,5	-	0,1	-	0,8	-	-	-
Deflactor del PIB (% de variación)	0,6	0,6	0,3	0,5	0,7	0,8	1,2	1,5
Remuneración de los asalariados (per cápita, % de variación)	0,7	0,7	0,2	0,2	0,3	0,6	1,1	1,7
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	1,5	1,5	2,0	2,0	2,1	2,4	2,5	2,5
<b>Nota:</b>								
<sup>1</sup> En porcentaje del PIB potencial; crecimiento del PIB potencial recalculado por los servicios de la Comisión aplicando el método consensuado al escenario del programa.								
<b>Fuente :</b>								
Previsiones de la Comisión (COM) de la primavera de 2014; Programa de Estabilidad (PE).								



### Cuadro III: Composición del ajuste presupuestario

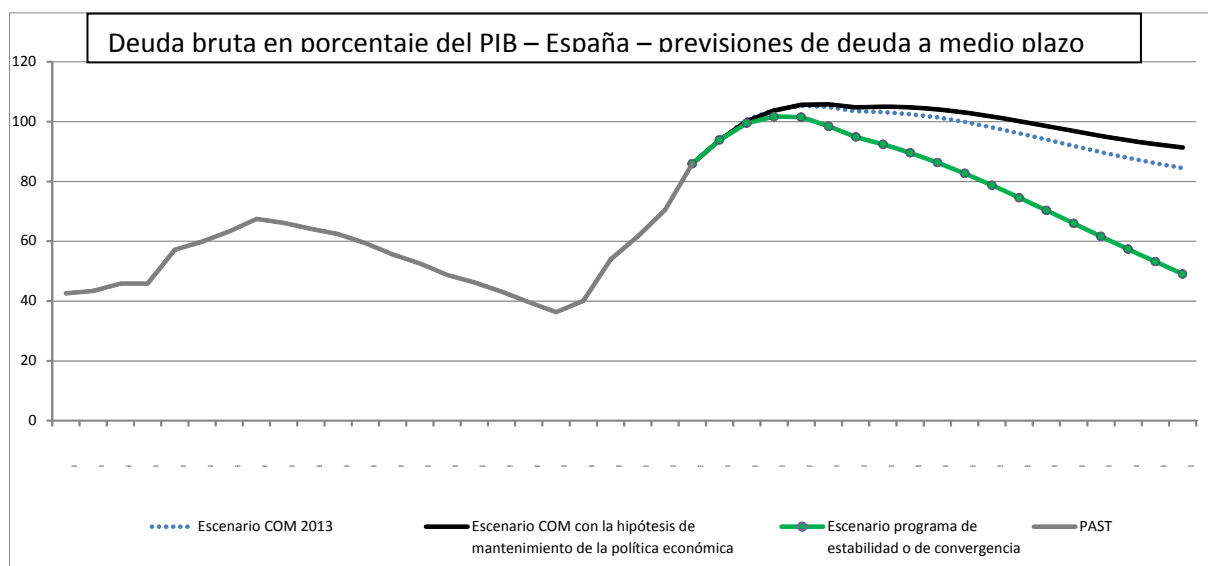
(% del PIB)	2013	2014		2015		2016	2017	Variación: 2013-2017
	COM	COM	PE	COM <sup>1</sup>	PE	PE	PE	PE
<b>Ingresos<sup>6</sup></b>	<b>37,8</b>	<b>38,1</b>	<b>38,5</b>	<b>36,9</b>	<b>38,8</b>	<b>38,9</b>	<b>39,0</b>	<b>1,3</b>
<i>Desglose:</i>								
- Impuestos sobre producción e importaciones	11,0	11,1	11,4	11,1	11,8	12,0	12,1	1,0
- Impuestos actuales sobre la renta, la riqueza, etc.	10,3	10,8	10,8	9,7	10,8	10,9	11,0	0,8
- Cotizaciones sociales	12,8	12,8	12,6	12,7	12,5	12,3	12,3	-0,5
- Otros ingresos (residuales)	3,7	3,5	3,7	3,4	3,7	3,7	3,7	0,0
<b>Gastos<sup>6</sup></b>	<b>44,9</b>	<b>43,8</b>	<b>44,0</b>	<b>43,0</b>	<b>43,0</b>	<b>41,7</b>	<b>40,1</b>	<b>-4,7</b>
<i>Desglose:</i>								
- Gastos primarios	41,4	40,3	40,5	39,4	39,4	38,0	36,4	-5,0
<i>Desglose:</i>								
Remuneración de los asalariados	11,3	11,1	11,0	10,5	10,6	10,1	9,5	-1,8
Consumo intermedio	5,5	5,3	5,4	5,3	5,1	4,9	4,6	-0,9
Transferencias sociales	19,3	19,3	19,2	19,1	18,8	18,4	17,8	-1,6
Subsidios	1,0	1,1	1,2	1,0	1,1	1,1	1,0	0,0
Formación bruta de capital fijo	1,5	1,3	1,6	1,3	1,6	1,6	1,5	0,1
Otros gastos (residuales)	2,7	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	-0,8
- Gastos de intereses	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,8	0,3
<b>Saldo de las administraciones públicas</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>6,0</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>	<b>6,3</b>
Medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal	-0,4	0,0	-0,2	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,4
<b>Saldo de las administraciones públicas excluidas las medidas puntuales</b>	<b>-6,7</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,3</b>	<b>-5,7</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>5,6</b>
Brecha de producción <sup>2</sup>	-8,1	-6,7	-6,6	-4,7	-4,8	-2,9	-0,7	7,3
Saldo ajustado en función del ciclo <sup>2</sup>	-3,3	-2,4	-2,3	-3,9	-1,9	-1,4	-0,7	2,5
<b>Saldo estructural<sup>3</sup></b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,1</b>
<i>Variación del saldo estructural</i>	1,3	0,4	0,7	-1,1	0,2	0,5	0,7	-
<i>Variación media sobre dos años del saldo estructural</i>	1,8	0,9	1,0	-0,3	0,5	0,4	0,6	-
Saldo primario estructural <sup>3</sup>	0,6	1,1	1,3	0,1	1,7	2,3	3,0	2,5
<i>Variación del saldo primario estructural</i>		0,5	0,8	-1,0	0,3	0,6	0,7	-
<b>Valor de referencia para el gasto</b>								
Tasa de referencia aplicable <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
Desviación <sup>5</sup> en % del PIB	-	-	-	-	-	-	-	-
Desviación media sobre dos años (% del PIB)	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Notas:</b>								
<sup>1</sup> Con la hipótesis de mantenimiento de la política económica.								
<sup>2</sup> Brecha de producción (en % del PIB potencial) y saldo ajustado en función del ciclo recalculado por los servicios de la Comisión aplicando al método consensuado al escenario del programa.								
<sup>3</sup> Saldo estructural (primario) = saldo (primario) ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.								
<sup>4</sup> Tasa de referencia para el crecimiento del PIB potencial a medio plazo. 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.								
<sup>5</sup> Desviación respecto de la tasa de referencia aplicable al incremento del gasto público descontando las medidas de ingresos discrecionales y las medidas de ingresos establecidas por ley. 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.								
<b>Fuente:</b>								
Programa de Estabilidad (PE); previsiones de la Comisión (COM) de la primavera de 2014; cálculos de los servicios de la Comisión.								

### Cuadro IV: Evolución de la deuda

(% del PIB)	Media 2008-2012	2013	2014		2015		2016	2017
			COM	PE	COM	PE	PE	PE
<b>Ratio de deuda bruta<sup>1</sup></b>	<b>62,4</b>	<b>93,9</b>	<b>100,2</b>	<b>99,5</b>	<b>103,8</b>	<b>101,7</b>	<b>101,5</b>	<b>98,5</b>
Variación del ratio	9,9	8,0	6,3	5,6	3,6	2,2	-0,2	-2,9
<i>Contribuciones<sup>2</sup>:</i>								
<b>1. Saldo primario</b>	<b>6,9</b>	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,7</b>
<b>2. Efecto de «bola de nieve»</b>	<b>2,5</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,6</b>
<i>Desglose:</i>								
Gastos de intereses	2,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,8
Efecto de crecimiento	0,5	1,1	-1,1	-1,1	-2,0	-1,7	-2,2	-2,9
Efecto de inflación	-0,2	-0,5	-0,3	-0,4	-0,7	-0,8	-1,1	-1,5
<b>3. Ajuste de fondos y flujos</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
<i>Desglose:</i>								
Diferencias entre contabilidad de caja y contabilidad de devengo								
Acumulación de activos financieros								
<i>Privatización</i>								
Efectos de valoración y residuales								
		<b>2013</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	<b>2017</b>
			COM	PE	COM	PE	PE	PE
<b>Diferencia respecto del valor de referencia para la deuda<sup>3,4</sup></b>		-	-	-	-	-	-	-
<b>Ajuste estructural<sup>5</sup></b>		-	-	-	-	-	-	-
<i>a comparar con:</i>								
Ajuste necesario <sup>6</sup>		-	-	-	-	-	-	-
<b>Notas:</b>								
<sup>1</sup> Final de periodo.								
<sup>2</sup> El efecto «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.								
<sup>3</sup> No 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.								
<sup>4</sup> Muestra la diferencia entre el ratio deuda/PIB y el valor de referencia de 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.								
<sup>5</sup> Aplicable 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.								
<sup>6</sup> Define 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 final del periodo de transición, suponiendo que se cumplen las previsiones presupuestarias de la Comisión (del Programa de Estabilidad o del Programa de Convergencia) para el año anterior.								
<b>Fuente:</b>								
Programa de Estabilidad (PE); previsiones de la Comisión (COM) de la primavera de 2014; cálculos de la Comisión.								

## Cuadro V: Indicadores de sostenibilidad

	España			Unión Europea		
	Escenario 2013	Escenario de mantenimiento de la política económica	Escenario del Programa de Estabilidad o de Convergencia	Escenario 2013	Escenario de mantenimiento de la política económica	Escenario del Programa de Estabilidad o de Convergencia
S2*	-0,3	0,3	-2,8	2,4	2,4	0,7
<i>Desglose</i>						
Situación presupuestaria inicial	0,7	1,3	-1,9	0,5	0,4	-1,3
Gastos a largo plazo derivados del envejecimiento de la población	-0,9	-1,0	-0,9	1,9	2,0	2,0
<i>Desglose</i>						
pensiones	-0,7	-0,4	-0,4	0,7	0,8	0,9
asistencia sanitaria	1,2	1,2	1,2	0,9	0,9	0,8
cuidados de larga duración	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6
otros elementos	-1,9	-2,1	-2,1	-0,4	-0,4	-0,3
S1**	1,9	2,6	-0,9	1,5	1,7	-0,2
<i>Desglose</i>						
Situación presupuestaria inicial	0,4	0,3	-3,2	-0,2	-0,4	-2,0
Servicio de la deuda	2,0	3,0	3,0	1,5	1,8	1,5
Gastos a largo plazo derivados del envejecimiento de la población	-0,6	-0,7	-0,7	0,2	0,3	0,3
S0 (riesgo por dificultades presupuestarias)***	0,42	:		:		
Deuda en % del PIB (2013)	93,9			88,9		
Gastos derivados del envejecimiento de la población en % del PIB (2013)	24,4			25,8		
<b>Fuente:</b> Comisión; Programa de Estabilidad de 2014						
<i>Nota:</i> El «escenario de 2013» describe la brecha de sostenibilidad bajo la hipótesis de que la situación presupuestaria hasta 2013 evoluciona de conformidad con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014. El «escenario con la hipótesis de mantenimiento de la política económica» describe la brecha de sostenibilidad con la hipótesis de que la situación presupuestaria hasta 2015 evoluciona conforme a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014. El «escenario del programa de estabilidad» describe la brecha de sostenibilidad con la hipótesis de que se ejecutan íntegramente los planes presupuestarios incluidos en el programa. Los gastos derivados del envejecimiento de la población se presentan en el Informe de 2012 sobre el envejecimiento demográfico.						
* El indicador de la brecha de sostenibilidad a largo plazo (S2) muestra el ajuste inmediato y permanente requerido para satisfacer una limitación presupuestaria intertemporal, incluidos los costes del envejecimiento de la población. El indicador S2 tiene dos componentes: a) la situación presupuestaria inicial, que refleja la diferencia respecto del saldo primario estabilizador de la deuda, y b) el ajuste adicional requerido debido a los costes del envejecimiento de la población. La principal hipótesis empleada en la obtención de S2 es que, en un horizonte infinito, el incremento del ratio de deuda está limitado por el diferencial de tipo de interés (esto es, la diferencia entre el tipo de interés nominal y la tasa de crecimiento real), lo que no implica necesariamente que el ratio de deuda se situará por debajo del límite del 60% del PIB establecido en el Tratado UE. Para el indicador S2 se emplearon los siguientes umbrales: a) si el valor de S2 es inferior a 2, el país se clasifica como «de bajo riesgo»; b) si está comprendido entre 2 y 6, el país se clasifica como «de riesgo medio»; c) si es superior a 6, se clasifica como «de alto riesgo».						
** El indicador de la brecha de sostenibilidad a largo plazo (S1) muestra el esfuerzo de ajuste requerido —en términos de constante mejora del saldo primario estructural en el período hasta 2020 y a continuación una mejora sostenida durante una década— para volver a situar el ratio de deuda en el 60% del PIB en 2030, con inclusión de la financiación de los posibles gastos adicionales derivados del envejecimiento de la población hasta la fecha objetivo. Para evaluar la escala del reto de sostenibilidad, se utilizaron los siguientes umbrales: a) si el valor de S1 es inferior a cero, el país se clasifica como «de bajo riesgo»; b) si se requiere un ajuste estructural anual del saldo primario de hasta 0,5 puntos porcentuales del PIB hasta 2020 después del último año cubierto por las previsiones de la primavera de 2014 (2015) —lo que indica un ajuste acumulado de 2,5 puntos porcentuales—, el país se clasifica como «de riesgo medio»; c) si el valor de S1 es superior a 2,5 (esto es, si es necesario un ajuste estructural de más de 0,5 puntos porcentuales del PIB al año), el país se considera como «de alto riesgo».						
*** El indicador S0 refleja los datos hasta la fecha sobre el papel que desempeñan las variables de competitividad fiscales y financieras en la aparición de riesgos fiscales potenciales. La metodología para el indicador S0 difiere fundamentalmente de la aplicada a los indicadores S1 y S2. A diferencia de estos indicadores, el indicador S0 no implica en una cuantificación del esfuerzo de ajuste fiscal requerido; se trata de un indicador compuesto que estima la medida en que podrían aparecer riesgos de tensiones fiscales a corto plazo. El umbral crítico para el indicador S0 es 0,43.						



## Cuadro VI: Indicadores tributarios

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
<b>Ingresos tributarios totales</b> (incluidas las cotizaciones sociales obligatorias actuales, % del PIB)	34,1	36,8	32,9	32,2	31,8	32,5
<b>Desglose por variable económica</b> (% del PIB) <sup>1</sup>						
Consumo	9,5	9,9	8,2	8,8	8,5	8,6
<i>desglose:</i>						
- IVA	5,8	6,5	5,1	5,6	5,4	5,5
- impuestos especiales sobre el trabajo y el alcohol	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
- energía	1,7	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3
- restantes impuestos	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Mano de obra empleada	15,7	15,6	16,0	16,0	16,0	15,7
Mano de obra no empleada	0,8	0,8	1,0	1,4	1,5	1,5
Rentas de capital y de sociedades	5,9	7,1	5,5	4,3	4,2	4,6
Patrimonio y riqueza	2,9	3,8	2,8	2,6	2,4	2,8
<i>p.m.</i> impuestos medioambientales <sup>2</sup>	2,1	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6
<b>Eficiencia del IVA</b> <sup>3</sup>						
Ingresos reales del IVA en % de los ingresos teóricos al tipo normal	52,4	59,2	44,5	42,1	40,6	41,6

### Notas:

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 (2014), *Taxation trends in the European Union*

2. Esta categoría incluye los impuestos sobre la energía, el transporte y los recursos incluidos en los impuestos sobre el consumo.

3. La eficiencia del IVA se mide con el ratio de ingresos por IVA, que se define como el cociente entre los ingresos efectivamente percibidos y los ingresos que teóricamente se habrían percibido si se hubiese aplicado el tipo normal a todos los gastos de consumo final (nacionales), lo que constituye una medida imperfecta de la base del IVA teórica. 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 gama 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»). Ha de observarse que el tamaño relativo del consumo transfronterizo respecto del consumo nacional también influye en el valor del ratio, especialmente en el caso de las economías más pequeñas. Para una explicación más detallada, véase Comisión Europea (2002), «Tax reforms in EU Member States», y OCDE (2012, «Consumption tax trends».

Fuente: Comisión.

## Cuadro VII: Indicadores del mercado financiero

	2009	2010	2011	2012	2013
Total activos del sector bancario (% del PIB)	329,2	332,0	346,1	347,9	308,0
Proporción de activos de los cinco mayores bancos (% de los activos totales)	43,3	44,3	48,1	51,4	-
Propiedad extranjera en el sistema bancario (% de los activos totales)	10,1	9,6	9,5	9,1	-
Indicadores de solidez financiera:					
- Préstamos no productivos (% de los préstamos totales) <sup>1</sup>	4,1	4,7	6,0	7,5	8,2
- Ratio de adecuación del capital <sup>1</sup>	12,2	11,9	12,1	11,6	12,0
- Rentabilidad del capital (%) <sup>1, 2</sup>	9,2	8,0	1,5	-21,0	8,2
Préstamos bancarios al sector privado (% de variación interanual)	-1,0	1,3	-1,9	-7,4	-8,6
Préstamos para la adquisición de vivienda (% de variación interanual)	0,1	0,9	-1,2	-3,3	-4,1
Ratio préstamos/depositos	110,8	108,8	108,7	108,1	98,7
Liquidez del Banco Central en % del pasivo	3,1	2,1	5,8	12,8	8,0
Riesgo de los bancos frente a países que reciben ayuda financiera oficial (% del PIB) <sup>3</sup>	6,8	6,9	6,4	5,9	5,6
Deuda privada (% del PIB)	213,2	213,9	206,5	195,3	-
Deuda externa bruta (% del PIB) <sup>4</sup>					
- Pública	28,8	27,5	26,2	32,1	40,8
- Privada	60,7	58,6	55,7	54,3	53,5
Diferencial de tipos de interés a largo plazo respecto del Bund (bono alemán, puntos básicos)*	75,7	150,8	283,3	435,1	299,2
Diferenciales de permutas de riesgo de crédito respecto de los títulos estatales (a cinco años)*	87,2	168,9	250,0	325,7	185,5
<b>Notas:</b>					
<sup>1</sup> ) Datos más recientes disponibles: 2º trimestre 2013, junio.					
<sup>2</sup> ) Incluye préstamos al sector privado, a la administración pública, a otras entidades de crédito y a no residentes.					
<sup>3</sup> ) Después de partidas extraordinarias e impuestos. Incluye solo los ingresos netos atribuibles al grupo.					
<sup>4</sup> ) Países considerados: CY, EL, LV, HU, IE, PT y RO.					
* En puntos básicos.					
<b>Fuente:</b>					
Banco de Pagos Internacionales y Eurostat (riesgo 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	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa de empleo (% de la población 20-64 años)	68,3	63,7	62,5	61,6	59,3	58,2
Aumento de empleo (variación porcentual respecto del año anterior)	-0,1	-6,5	-2,2	-1,9	-4,2	-3,0
Tasa de empleo femenino (% de la población femenina de 20-64 años)	58,3	56,3	55,8	55,5	54,0	53,1
Tasa de empleo masculino (% de la población masculina de 20-64 años)	78,1	71,0	69,1	67,6	64,5	63,3
Tasa de empleo de los trabajadores de más edad (% de la población de 55-64 años)	45,6	44,1	43,6	44,5	43,9	43,4
Empleo a tiempo parcial (% del empleo total, 15 años o más)	12,0	12,8	13,3	13,8	14,7	16,0
Empleo femenino a tiempo parcial (% del empleo femenino, 15 años o más)	22,7	23,0	23,2	23,5	24,5	25,8
Empleo masculino a tiempo parcial (% del empleo masculino, 15 años o más)	4,2	4,9	5,4	6,0	6,6	7,9
Empleo de duración determinada (% de trabajadores con un contrato de duración determinada, 15 años o más)	29,3	25,4	24,9	25,3	23,6	23,4
Transiciones de empleo temporal al permanente	20,1	17,8	15,9	10,8	14,4	:
Tasa de desempleo <sup>1</sup> (% de la población activa, grupo de entre 15 y 64 años)	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1
Tasa de desempleo de larga duración <sup>2</sup> (% de la población activa)	2,0	4,3	7,3	9,0	11,1	13,1
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa de 15-24 años)	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5
Tasa de jóvenes sin empleo, trabajo ni formación (% de la población de 15-24 años)	14,4	18,3	18,0	18,5	18,8	18,6
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)	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9	23,5
Titulación en enseñanza superior (% de la población de 30-34 años en posesión de un título de enseñanza superior)	39,8	39,4	40,6	40,6	40,1	40,7
Servicios formales de guardería (de 1 a 29 horas; % sobre la población de menos de 3 años)	22,0	18,0	20,0	20,0	21,0	:
Servicios formales de guardería (30 horas o más; % sobre la población de menos de 3 años)	16,0	18,0	18,0	19,0	15,0	:
Productividad laboral por persona empleada (variación porcentual anual)	1,1	2,5	2,2	2,3	3,3	2,3
Horas trabajadas por persona empleada (variación porcentual anual)	0,3	0,5	0,2	0,3	-0,7	-0,1
Productividad laboral por hora trabajada (variación porcentual anual; precios constantes)	0,7	2,4	1,9	1,6	3,5	1,9
Remuneración por trabajador (variación porcentual anual; precios constantes)	4,4	4,1	0,3	1,3	0,2	0,0
Aumento de los costes laborales unitarios nominales (variación porcentual anual)	5,6	1,4	-1,8	-1,0	-3,0	-1,7
Aumento de los costes laborales unitarios reales (variación porcentual anual)	3,2	1,3	-1,8	-1,0	-3,0	-2,3
<b>Notas:</b>						
<sup>1</sup> 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.						
<sup>2</sup> Los desempleados de larga duración son las personas que han estado desempleadas durante al menos 12 meses.						
<b>Fuente:</b>						
Comisión (Encuesta de Población Activa de la UE y Sistema Europeo de Cuentas Nacionales).						

<b>Gastos en prestaciones sociales (% del PIB)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Enfermedad, asistencia sanitaria	6,4	6,8	7,3	7,2	7,0
Invalidez	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8
Ancianos y supérstites	8,7	9,1	10,2	10,8	11,2
Familia, hijos	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
Desempleo	2,1	2,5	3,7	3,6	3,7
Vivienda y exclusión social n.c.o.p.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>20,3</b>	<b>21,7</b>	<b>24,9</b>	<b>25,3</b>	<b>25,6</b>
Del cual, prestaciones con verificación de recursos	2,7	2,9	3,6	4,0	4,2
<b>Indicadores de inclusión social</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Riesgo de pobreza o exclusión <sup>1</sup> (% de la población total)	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
Riesgo de pobreza o exclusión de los niños (% de las personas de 0-17 años)	30,6	30,0	33,1	33,2	33,8
Riesgo de pobreza o exclusión de los ancianos (% de las personas con 65 años o más)	27,7	24,3	21,4	20,9	16,6
Tasa de personas con riesgo de pobreza <sup>2</sup> (% de la población total)	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2
Privaciones materiales graves <sup>3</sup> (% de la población total)	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8
Proporción de población que vive en hogares con baja intensidad laboral <sup>4</sup> (% de las personas de 0-59 años)	6,6	7,6	10,8	13,4	14,3
Tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	11,2	11,7	12,8	12,2	12,3
Impacto de las transferencias sociales (excluyendo pensiones) en la mitigación de la pobreza	17,5	20,2	25,7	26,0	25,0
Umbrales de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes <sup>5</sup>	7 367	7 203	7 114	6 670	6 393
Renta bruta disponible (hogares)	717 149	720 999	702 619	702 336	682 498
Desfase mediano relativo en materia de riesgo de pobreza (60% de la renta mediana equivalente, edad: total)	24,4	28,9	32,3	30,9	31,4
<b>Notas:</b>					
<sup>1</sup> 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.					
<sup>2</sup> 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.					
<sup>3</sup> Porcentaje de personas que sufren al menos cuatro de una lista 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.					
<sup>4</sup> 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.					
<sup>5</sup> Para EE, CY, MT, SI y SK: umbrales en valores nominales, en euros; IPCA - índice 100 en 2006 (la encuesta de 2007 se refiere a los ingresos de 2006).					
<b>Fuente:</b>					
SEEPROS (gastos en prestaciones sociales) y EU-SILC (inclusión social).					



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

<b>Indicadores de resultados y de regulación del mercado de productos</b>	<b>2004-2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Productividad laboral <sup>1</sup> del conjunto de la economía (incremento anual en %)	0,3	3,0	2,1	2,6	3,0	1,8
Productividad laboral <sup>1</sup> del sector de fabricación (incremento anual en %)	1,4	1,2	9,7	3,3	4,7	4,6
Productividad laboral <sup>1</sup> de los sectores de suministro de electricidad, gas y agua (incremento anual en %)	0,1	-10,5	19,7	10,6	-	-
Productividad laboral <sup>1</sup> del sector de la construcción (incremento anual en %)	1,1	18,4	-4,5	7,8	12,2	4,4
Intensidad de patentes en el sector de fabricación <sup>2</sup> (patentes de la OEP divididas por el valor añadido bruto del sector)	62,4	65,7	67,9	70,6	-	-
<b>Indicadores de regulación</b>	<b>2004-2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ejecución de contratos <sup>3</sup> (días)	515,0	515	515	515	510	510
Tiempo necesario para crear una empresa <sup>3</sup> (días)	60,4	47	47	28	28	23
Gasto en I+D (% del PIB)	1,2	1,4	1,4	1,4	1,3	-
Titulación en enseñanza superior (% de la población de 30-34 años)	38,4	39,4	40,6	40,6	40,1	40,7
Gasto público total en educación (% del PIB)	4,3	5,0	5,0	4,8	-	-
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Regulación del mercado de productos <sup>4</sup> , todos los sectores (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	1,6	-	-	-	-	1,5
Regulación del mercado de productos <sup>4</sup> , sector minorista (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	-	-	-	-	-	2,9
Regulación del mercado de productos <sup>4</sup> , industrias de red <sup>5</sup> (índice; 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima)	1,8	-	-	-	-	1,6
<b>Notas:</b>						
<sup>1</sup> La productividad del trabajo se define como el valor añadido bruto (a precios constantes) dividido por el número de personas empleadas.						
<sup>2</sup> Los datos sobre patentes hacen referencia a las solicitudes presentadas en la Organización Europea de Patentes (OEP). Se contabilizan en el año en que se registraron en la OEP. Se desglosan en función del lugar de residencia del inventor y, para evitar una doble contabilización, se emplean porcentajes en caso de varios inventores o varias categorías CPI.						
<sup>3</sup> Las metodologías de este indicador, incluidas las hipótesis, se presentan en detalle en el sitio web: <a href="http://www.doingbusiness.org/methodology">http://www.doingbusiness.org/methodology</a> .						
<sup>4</sup> Las metodologías de los indicadores de regulación del mercado de productos se presentan en detalle en el sitio web: <a href="http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html</a>						
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.						
<sup>5</sup> Indicadores de regulación de energía, transportes y comunicaciones agregados.						
<b>Fuente:</b>						
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**

		2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Componentes medioambientales de crecimiento</b>							
<i>Indicadores macroeconómicos</i>							
Intensidad energética	kgep / €	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17
Intensidad de carbono	kg / €	0,57	0,50	0,47	0,45	0,45	-
Intensidad de recursos (inverso de la productividad de los recursos)	kg / €	1,18	1,01	0,86	0,76	0,68	-
Intensidad de residuos	kg / €	-	0,19	-	0,18	-	-
Balanza comercial energética	% PIB	-2,6%	-3,7%	-2,4%	-3,0%	-3,8%	-4%
Ponderación de la energía en el IPCA	%	9	10	10	10	11	12
Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación	%	1,040000105	6,3	-1,6	4,3	12,6	7,4
Proporción entre los impuestos medioambientales y los impuestos sobre el trabajo	ratio	11,9%	9,8%	9,7%	9,6%	9,1%	-
Parte de los impuestos medioambientales en el total de impuestos	ratio	5,4%	5,1%	5,4%	5,2%	5,0%	-
<i>Indicadores sectoriales</i>							
Intensidad energética de la industria	kgep / €	0,19	0,17	0,16	0,16	-	-
Participación de las industrias intensivas en energía en la economía	% GDP	9,5	9,1	8,5	-	-	-
Precios de la electricidad para los consumidores industriales de mediano tamaño**	€ / kWh	-	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11
Precios de gas para los consumidores industriales de mediano tamaño***	€ / kWh	-	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
I+D pública en el sector energético	% PIB	-	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,01%
I+D pública en el sector del medioambiente	% PIB	-	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%	0,02%
Tasa de reciclado de residuos municipales	ratio	37,6%	48,3%	42,1%	37,8%	37,0%	36,7%
Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubierta por el régimen de comercio de los derechos de emisión*	%	-	41,0%	38,1%	35,0%	38,3%	39,7%
Intensidad energética del sector del transporte	kgep / €	0,70	0,65	0,63	-	-	-
Intensidad de carbono del sector del transporte	kg / €	1,76	1,64	1,58	-	-	-
<b>Seguridad del abastecimiento energético</b>							
Dependencia de la importación de energía	%	79,3%	81,3%	79,1%	76,8%	76,4%	73,3%
Diversificación de la procedencia de las importaciones de petróleo	HHI	-	0,06	0,06	0,06	0,07	-
Diversificación de la oferta energética	HHI	0,32	0,32	0,32	0,31	0,29	0,27
Proporción de energías renovables en el balance energético	%	6,4%	7,4%	9,5%	11,5%	11,5%	12,6%
<b>Notas relativas al país:</b>							
El año 2013 no se incluye en el cuadro debido a la falta de datos.							
<b>Explicación general de los elementos del cuadro:</b>							
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 CO <sub>2</sub> ) 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 efecto invernadero notificadas por							
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 del 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 del consumo de energía de los buques 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.							
* 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 HR, IT, NL, FI, SE y UK. Los demás países solo tienen S2.							

## **Lista de indicadores utilizados en el recuadro 4 sobre los posibles efectos de las reformas estructurales en el crecimiento**

**Márgenes comerciales de los bienes finales.** Margen precio-coste, esto es, la diferencia entre el precio de venta de un bien o servicio y su coste. Los márgenes comerciales de los bienes finales se estiman mediante los márgenes en determinados sectores de servicios (transporte y almacenamiento, correos y telecomunicaciones, suministro de electricidad, gas y agua, hoteles y restaurantes e intermediación financiera, pero excluyendo el sector inmobiliario y el alquiler de maquinaria y bienes de equipo y otras actividades empresariales<sup>75</sup>).

Fuente: Estimación de los servicios de la Comisión aplicando la metodología de Roeger, W. (1995). «Can imperfect Competition explain the Difference between primal and dual Productivity?» *Journal of Political Economy*, Vol. 103(2), pp. 316-30, partiendo de la base de datos EUKLEMS 1996-2007.

**Costes de entrada:** Costes de poner en marcha una empresa en el sector intermedio en proporción de la renta per cápita. El sector intermedio está representado por el sector manufacturero en el modelo.

Fuente: «Doing Business Database», base de datos del Banco Mundial (2002). [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

**Tasa implícita de presión fiscal sobre el consumo:** Se define como el cociente entre el importe total de los impuestos sobre el consumo y el valor del consumo privado. En las simulaciones se utiliza como indicador para un desplazamiento tributario que aligere la presión fiscal sobre el trabajo y aumente los impuestos indirectos. Las tasas implícitas de presión fiscal sobre el consumo se incrementan (disminuyendo a la mitad la diferencia respecto de los países con mejores resultados), mientras que se disminuye la presión fiscal sobre la mano de obra de modo que el efecto combinado de ambas medidas sea presupuestariamente neutral *ex ante*.

Fuente: Comisión Europea, Tendencias de la fiscalidad en la Unión Europea, edición de 2013, Luxemburgo (datos de 2011).

**Proporción de trabajadores muy cualificados y poco cualificados:** Se aumenta la proporción de trabajadores altamente cualificados, mientras que se disminuye la proporción de trabajadores poco cualificados (reduciéndose a la mitad la diferencia respecto de los países con mejores resultados). Los trabajadores poco cualificados corresponden a las categorías 0-2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE); los trabajadores altamente cualificados son los de áreas científicas (matemáticas e informática, ingeniería, fabricación y construcción). Los restantes trabajadores se consideran de cualificación media.

Fuente: EUROSTAT, datos de 2012 o últimos datos disponibles.

**Tasa de inactividad de las mujeres:** Proporción de mujeres en edad de trabajar que no tienen ni buscan trabajo remunerado en el total de población femenina en edad de trabajar.

Fuente: EUROSTAT, datos de 2012 o últimos datos disponibles.

**Tasas de inactividad de hombres poco cualificados** Proporción de hombres poco cualificados en edad de trabajar que no tienen ni buscan trabajo remunerado en el total de población masculina en edad de trabajar.

---

<sup>75</sup> El sector inmobiliario se excluye debido a las dificultades estadísticas de estimar los márgenes comerciales en este sector. El sector de alquiler de maquinaria y bienes de equipo y otras actividades empresariales forma parte teóricamente del sector de bienes intermedios.

Fuente: EUROSTAT, datos de 2012 o últimos datos disponibles.

**Tasas de inactividad de las personas de más edad (55-64 años):** Proporción de la población de edades comprendidas entre 55 y 64 años que no tiene ni busca trabajo remunerado en el total de población de edades comprendidas entre 55 y 64 años.

Fuente: EUROSTAT, datos de 2012 o últimos datos disponibles.

**PAMT:** Gastos de las políticas activas del mercado de trabajo en proporción del PIB sobre la tasa de desempleo de la población.

Fuente: EUROSTAT, datos de 2011 o últimos datos disponibles.

**Tasa de sustitución de prestaciones:** Parte de los ingresos que recibe un trabajador que queda en paro pagada por el régimen del subsidio de desempleo. Media de las tasas netas de sustitución en un período de 60 meses de desempleo.

Fuente: OCDE, «Benefits and Wages Statistics».

[www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm](http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm). (datos de 2012).