

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS
Y DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE ESPAÑA QUE ACOMPAÑA
A LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO
(DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA)**

COM (2012) 310
30 DE MAYO DE 2012

1. INTRODUCCIÓN

En junio de 2011, la Comisión propuso siete recomendaciones relativas a las políticas de reforma estructural y económicas de España (1). En julio de 2011, el Consejo de la Unión Europea adoptó estas recomendaciones (2), centradas en la hacienda pública, la reforma del sistema de pensiones, la reestructuración del sector financiero, la política tributaria, el mercado laboral y el funcionamiento de los mercados de productos y de servicios.

En noviembre de 2011, la Comisión publicó su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012 (3), que sentaba las bases para llegar al necesario acuerdo sobre las prioridades de actuación a nivel nacional y de la Unión Europea en 2012. El Estudio se centraba en cinco prioridades —un saneamiento fiscal favorable al crecimiento, el restablecimiento de un flujo normal de préstamos a la economía, el fomento del crecimiento y la competitividad, la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y la modernización de la Administración Pública— e incitaba a los Estados miembros a aplicarlas en el Semestre Europeo de 2012.

En este contexto, España presentó su Programa Nacional de Reformas y su programa de estabilidad en abril de 2012. Estos programas ofrecen detalles sobre los avances realizados desde julio 2011 y sobre los planes para el futuro.

Evaluación global

El presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión evalúa el estado de aplicación en España de las recomendaciones dirigidas al país en 2011 y del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012, determina los actuales retos de la economía española y, sobre esta base, examina la política económica del país.

Globalmente, los planes presentados por España son pertinentes, pero en algunos ámbitos carecen de ambición suficiente para abordar los retos plan-

teados. El Programa Nacional de Reformas confirma que España proseguirá sus estrategias actuales y anuncia nuevos planes en las áreas de políticas activas del mercado de trabajo, medidas de fomento del crecimiento y la competitividad, regulación bancaria y cooperación entre los distintos niveles de la Administración Pública. En algunas de estas áreas, el Programa Nacional de Reformas no contiene planes específicos para afrontar los actuales retos.

En cuanto a las finanzas públicas, se ha aprobado un nuevo marco institucional más sólido, conforme a la recomendación del Consejo. Sin embargo, el déficit en 2011 fue considerablemente mayor que el previsto en el programa anterior. El déficit de las administraciones públicas (4) aumentó hasta el 8,5 por 100 del PIB en 2011, frente al objetivo del 6 por 100 del PIB. Por consiguiente, la recomendación correspondiente sólo se ha seguido parcialmente.

En el área de las pensiones, España ha seguido la recomendación; sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos previstos de las reformas sobre los gastos públicos derivados del envejecimiento de la población.

En lo que se refiere al sector financiero, en febrero de 2011, España adoptó unos requisitos de capital mínimo para los bancos mucho más estrictos, que se alcanzaron a finales de septiembre de 2011, de conformidad con el compromiso contraído en el marco del Pacto por el Euro Plus y con la recomendación dirigida al país. No obstante, el deterioro de las perspectivas macroeconómicas puede requerir un mayor reforzamiento de las reservas de capital de los bancos, especialmente de las entidades más débiles. Una de las principales preocupaciones de las empresas españolas sigue siendo su acceso a la financiación.

La reciente reforma del sistema tributario introducida por el Gobierno va en la dirección contraria a la recomendación dirigida por el Consejo a España en este ámbito. En general, el sistema tributario es-

pañol todavía se basa demasiado en los impuestos directos, mientras que los impuestos sobre el consumo y los impuestos medioambientales son relativamente poco importantes en comparación con la media de la Unión Europea.

España ha aplicado una reforma adecuada del mercado de trabajo, en la dirección propugnada por la recomendación que se le ha dirigido en este ámbito y de conformidad con los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus; no obstante, la reforma no es suficientemente ambiciosa para abordar la utilización de cláusulas automáticas de indización *ex post* de los salarios a la inflación en los acuerdos colectivos, reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes.

En el ámbito de la competencia en los mercados de productos y de servicios se han realizado algunos avances en la aplicación de la Ley de Economía Sostenible, pero únicamente en ciertas áreas. La ausencia de competencia en los servicios profesionales mina la competitividad de sus usuarios en una fase posterior. Se requiere un fuerte compromiso del nuevo Gobierno con la realización de los esfuerzos de privatización planeados, que actualmente se han suspendido. No se han observado avances importantes en la reducción de la carga administrativa que se deriva de la falta de coordinación entre administraciones.

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y RETOS

2.1. Evolución económica reciente y perspectivas

Evolución económica reciente

Los grandes desequilibrios internos y externos acumulados durante el largo período de auge del sector inmobiliario y del sector del crédito empezaron a corregirse en 2007. La crisis financiera internacional aceleró esta corrección, reflejándose esto en la reducción del tamaño del sector de la construcción, la inversión de la tendencia del flujo del crédito a las economías domésticas y a las empresas, la reducción significativa del tradicionalmente elevado déficit de la balanza por cuenta corriente y la ralentización del aumento de la deuda externa. Sin embargo, persisten desequilibrios significativos. El alto endeudamiento del sector privado y un nivel de desempleo sin precedentes siguen ensombreciendo las perspectivas para España. La economía española

ha perdido impulso como consecuencia del debilitamiento del marco exterior, la agudización de la crisis de la deuda soberana, los efectos negativos en el sector financiero, las reducciones del gasto público y un deterioro del mercado de trabajo superior al previsto. El PIB real se estancó en el tercer trimestre de 2011 y disminuyó un 0,3 por 100 en el último trimestre del año respecto del trimestre anterior. En 2011, el PIB real aún creció a una tasa del 0,7 por 100. El desempleo se ha visto alimentado por la drástica reducción del tamaño del sector de la construcción y por la recesión económica. La situación se ha agravado por la rigidez del mercado de trabajo y el escaso ajuste de los salarios. La tasa de desempleo ha alcanzado el 24,4 por 100 en el primer trimestre de 2012 (más de 5 millones de personas).

Perspectivas

Según las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, el PIB real disminuirá un 1,8 por 100 en 2012 y aproximadamente un 0,3 por 100 en 2013. España entró en recesión en el cuarto trimestre de 2011, como consecuencia de un deterioro del mercado laboral superior al previsto, la reducción del gasto público y el deterioro de las condiciones crediticias, al tiempo que se intensificaba la crisis de la deuda soberana en la zona del euro y se debilitaba la demanda externa. La demanda interna constituirá una rémora para el crecimiento en 2012, y esto sólo se verá compensado parcialmente por un aumento de la demanda externa. La contracción alcanzará su máximo en el segundo semestre de 2012, reflejando los efectos a corto plazo de las necesidades de saneamiento. La corrección de los desequilibrios económicos afectará adversamente a la demanda interna en el período objeto de previsión, aunque se espera una mejora gradual en 2013. La resistencia de las exportaciones y la debilidad de las importaciones, derivadas de una demanda interna moderada, deberán seguir respaldando las exportaciones netas y, de esta forma, el crecimiento económico. No obstante, es probable que el desempleo siga aumentando a corto plazo.

2.2. Retos

España afronta grandes retos en materia de ajuste tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y crediticia. Se han emprendido importantes reformas en las áreas de saneamiento y marco presupuestario, sector financiero, pensiones y mercado de trabajo y, en menor medida, mercado de productos. Sin

embargo, España aún afronta los importantes retos de restablecer la confianza del mercado, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, reducir los puntos débiles internos y externos y sostener el crecimiento y el empleo a medio plazo. En consecuencia, se deben aplicar plenamente las reformas en curso y acelerar sustancialmente las reformas en los mercados de productos y servicios.

Las finanzas públicas se han deteriorado considerablemente a raíz de la crisis. Proseguir el saneamiento es esencial para poner fin al rápido aumento de la deuda pública y restaurar la confianza del mercado. Para lograr esto es indispensable el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a todos los niveles de la Administración. El estallido de la burbuja de los precios de los activos y el fin del auge inducido por la demanda interna ha mermado de forma estructural la base de ingresos de la economía española. Por consiguiente se requieren ajustes estructurales de los gastos y los ingresos. Un saneamiento fiscal favorable al crecimiento incluiría la mejora de la eficiencia del sistema tributario, reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente, ampliando las bases tributarias y racionalizando las subvenciones. El deterioro de las perspectivas económicas limita los efectos positivos que se esperan de las recientes reformas sobre los gastos públicos derivados del envejecimiento de la población previstos. Por ello, sigue constituyendo un reto el control de los costes derivados del envejecimiento de la población.

Las reformas recientes han contribuido a acelerar la reestructuración del sector bancario, que deberá continuar. Sin embargo, aún no se ha garantizado la estabilidad del sector financiero. Al representar una parte importante del total de préstamos, los préstamos inmobiliarios siguen constituyendo un factor de riesgo. Las economías domésticas y las empresas todavía siguen expuestas a unos altísimos niveles de endeudamiento, por lo que deben corregir su situación contable. Son necesarios nuevos ajustes de los precios de la vivienda para absorber el elevadísimo número de viviendas sin vender. Las difíciles condiciones del mercado, las sombrías perspectivas económicas y unas normas más estrictas de constitución de provisiones para los bancos causan restricciones de crédito y hacen cada vez más difícil el acceso de las empresas a la financiación.

La deuda externa neta se mantiene próxima al 90 por 100 del PIB. El saldo de la balanza por cuen-

ta corriente deberá pasar a un superávit estructural para contener las necesidades de financiación exterior en un contexto de presiones del mercado persistentes. Esto requerirá nuevas mejoras de la competitividad de precios y de la competitividad no relacionada con los precios. Por otro lado, son esenciales unos mercados de productos y de factores flexibles para facilitar la reorientación de la economía española hacia el sector de bienes y servicios exportables. Las reformas recientes van en la dirección adecuada, pero el ajuste está siendo obstaculizado por la falta de competencia en sectores protegidos, tales como el sector de servicios profesionales y el sector minorista, por el escaso ajuste de los precios y salarios y por el bajo incremento de la productividad. Lo que España necesita es una competencia más intensa, especialmente en los servicios, un entorno empresarial más favorable al crecimiento y unos sistemas de educación, formación e investigación y desarrollo e innovación más eficientes. De esta forma sería más fácil reasignar recursos, diversificar la actividad y el potencial de producción de la economía española, aumentar el empleo, mejorar la productividad y fomentar el crecimiento.

El desempleo en España ha alcanzado niveles sin precedentes a raíz de la crisis, debido a factores tanto cíclicos como estructurales. El desempleo afecta particularmente a los trabajadores más jóvenes y poco cualificados y a los trabajadores con contrato temporal. El ajuste en el mercado de trabajo ha tenido lugar mediante despidos en lugar de mediante la flexibilidad de los salarios o la adaptación de las condiciones de trabajo dentro de las empresas. Los jóvenes afrontan importantes problemas a la hora de pasar de la etapa de educación y formación al mercado de trabajo, tales como la falta de experiencia laboral, los bajos niveles de cualificación y un desajuste entre sus cualificaciones y las demandadas por el mercado de trabajo. España ha realizado un esfuerzo considerable para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante una serie de reformas en 2010 y 2011 y, la más ambiciosa, en febrero de 2012. Dichas reformas incluyen modificaciones de la legislación de protección del empleo, del sistema de negociación colectiva, de la flexibilidad interna, de los incentivos al empleo y de los servicios de intermediación del mercado de trabajo. No obstante, queda aún un interrogante sobre la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y la eficiencia de los servicios de intermediación, particularmente en lo que se refiere a la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacional y regionales, incluidos

los intercambios de información sobre ofertas de empleo en todo el país. Las consecuencias sociales de la crisis en España se reflejan en los recientes aumentos del número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que hace más difícil el logro del objetivo de reducir dicho número en una cifra comprendida entre 1,4 y 1,5 millones.

Entre los problemas del sistema educativo cabe citar los bajos niveles de éxito académico en la enseñanza secundaria, una tasa de abandono escolar prematuro demasiado alta y un sistema de formación profesional insuficientemente adaptado a las necesidades del mercado. Estos factores contribuyen a un bajo incremento de la productividad y reducen la empleabilidad de la mano de obra.

RECUADRO 1

SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DEL EXAMEN EXHAUSTIVO REALIZADO EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO

El examen exhaustivo recoge una visión general de la economía española con objeto de detectar los desequilibrios existentes o potenciales y los posibles riesgos macroeconómicos que pueden implicar. La principal conclusión del examen es el alto grado de interconexión entre los distintos desequilibrios que caracterizan a la economía española. La causa de los desequilibrios actuales es la existencia de abundante financiación externa a bajo coste, que permitió un aumento significativo de la inversión, especialmente en el sector inmobiliario, y del consumo. Ello desencadenó una subida acentuada del déficit externo y de la deuda privada. Una parte significativa de estos recursos financieros se canalizó hacia el sector de bienes y servicios no exportables, particularmente hacia el sector de la construcción. La generosa financiación, junto con las presiones demográficas y los incentivos en favor de la inversión en vivienda crearon una considerable demanda de viviendas, que empujó al alza sus precios y provocó, en definitiva, una burbuja inmobiliaria. El ajuste de estos desequilibrios empezó en 2007 y está en curso. Aunque el ajuste de las variables de flujo (déficit de la balanza por cuenta corriente, inversión en construcción, expansión del crédito) ha sido relativamente rápido y está bastante avanzado en algunas áreas, el ajuste de las variables de stock, en particular el alto nivel de deuda privada y externa, ha sido mucho más gradual y llevará mucho tiempo. Al mismo tiempo, cuando se inició la corrección de estos desequilibrios surgieron nuevos desequilibrios significativos, especialmente en el mercado de trabajo y en las finanzas públicas. El sector bancario sigue afrontando grandes riesgos frente al sector inmobiliario y de la construcción, aunque recientemente se han adoptado medidas adicionales para acelerar el reconocimiento de pérdidas y sanear los balances. La capacidad de préstamo de los bancos está limitada por su necesidad de proceder al desapalancamiento y la recapitalización, así como por su dificultad de acceso a la financiación. A su vez, esto limita el acceso de la economía real al crédito y obstaculiza el ajuste estructural de la economía. A medida que se desarrolla este proceso de ajuste, no pueden descartarse interacciones negativas entre el desapalancamiento del sector privado y el sector público, la contracción de la demanda interna, un alto nivel de desempleo, nuevos ajustes en el sector de la vivienda, y la falta de estabilidad del sector financiero. Además, la prolongación del ajuste de estos desequilibrios, debido a su gran dimensión y alcance, puede crear riesgos de contagio para otras economías de la zona del euro. Las principales conclusiones de este examen son las siguientes:

— **El alto volumen de deuda del sector privado acumulada es preocupante, especialmente en el sector inmobiliario y de la construcción.** La dimensión y el alcance del desapalancamiento necesario implica la atonía de la demanda interna a medio plazo, con significativos riesgos derivados de la gran vulnerabilidad del sector privado respecto de los aumentos de los tipos de interés.

— **El gran volumen de deuda externa plantea riesgos significativos y requiere que ésta se vuelva a situar en una senda sostenible.** Las amplias necesidades de financiación externa han aumentado la vulnerabilidad de la economía española desde el punto de vista del acceso a la financiación y la carga de intereses. Aunque el déficit en la balanza por cuenta corriente se ha reducido significativamente, será necesario pasar a unos continuos superávits por cuenta corriente para restablecer la sostenibilidad de la balanza de pagos.

— **España está recobrando competitividad.** El país ha logrado importantes avances desde el punto de vista de la compensación de las pérdidas de competitividad de precios y de costes sufridas en el pasado. No obstante, una parte significativa de este ajuste se ha debido a factores cíclicos, particularmente a la pronunciada reducción del desempleo, que ha implicado una fuerte mejora de la productividad observada. Un reequilibrio de la economía más estructural y duradero requiere abordar los problemas estructurales que frenan el crecimiento y limitan la competitividad.

— **Los precios de la vivienda siguen bajando en España.** El estallido de la burbuja inmobiliaria puso de manifiesto un considerable exceso de oferta de viviendas nuevas, llevando a la acumulación de gran número de viviendas sin vender. Esto sigue ejerciendo presión a la baja a los precios de la vivienda, y puede tener efectos adversos sobre el consumo privado y la estabilidad financiera.

— **La deuda pública ha provocado un desequilibrio rápidamente creciente en España.** Aunque se encuentra todavía por debajo de la media de la zona del euro, la proporción que representa la deuda pública en el PIB está creciendo rápidamente a causa del débil crecimiento, la subida de los tipos de interés y unos altos déficits presupuestarios.

La corrección de estos desequilibrios y el necesario ajuste estructural de la economía depende de la flexibilidad de los mercados de factores y de productos españoles. La reacción del Gobierno español ha sido amplia y de gran alcance. Sin embargo, subsisten importantes retos. Para respaldar la corrección de los desequilibrios, el Gobierno necesita políticas encaminadas a aumentar la competitividad y ampliar la base de exportación de la economía española, intensificar la competencia en los mercados de productos y servicios, proseguir la reestructuración del sector bancario, finalizar el ajuste del sector de la vivienda y extender el ámbito de aplicación de las reformas del mercado laboral.

3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

3.1. Política presupuestaria e imposición

Evolución del presupuesto y de la deuda

Según el programa de estabilidad, el déficit presupuestario se situará por debajo del valor de referencia del 3 por 100 de aquí a 2013, de conformidad con las recomendaciones del Consejo de abril de 2009, y seguirá disminuyendo, hasta el 1,1 por 100 del PIB en 2015; el objetivo a medio plazo, que sigue siendo un presupuesto equilibrado en términos estructurales, se alcanzará prácticamente en 2015, con un déficit estructural equivalente al 0,2 por 100 del PIB. El objetivo a medio plazo refleja adecuadamente las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El déficit en 2011 fue considerablemente mayor que el planeado en el programa anterior. El déficit (5) aumentó hasta el 8,5 por 100 del PIB, frente al objetivo del 6 por 100 del PIB. Las Comunidades Autónomas son responsables de alrededor de dos tercias partes de la desviación, mientras que los desvíos del Gobierno central y de la Seguridad Social fueron más limitados. El desvío presupuestario fue consecuencia principalmente de unos ingresos inferiores a los previstos, en consonancia con la materialización de un entorno económico menos favorable que el previsto en el programa de estabilidad de 2011 y de nuevos déficits de ingresos como consecuencia de una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios. En particular, los impuestos sobre la producción y las importaciones (IVA, impuestos sobre operaciones inmobiliarias) registraron importantes déficits con respecto a las previsiones, lo que afectó a la Administración central y a las administraciones de las Comunidades Autónomas. Las cotizaciones sociales también se debilitaron como consecuencia de un deterioro del mercado laboral mayor que el previsto. Por consiguiente, España todavía no ha cumplido una parte de la primera recomendación de 2011, que, en particular, pedía el logro de los objetivos presupuestarios en todos los niveles de la Administración, especialmente aplicando de forma estricta los mecanismos existentes de control del déficit y de la deuda a los Gobiernos autónomos y adoptando nuevas medidas si la evolución presupuestaria económica se aparta de las previsiones.

Para 2012, el programa de estabilidad se propone alcanzar un déficit de las administraciones públicas

equivalente al 5,3 por 100 del PIB, frente al objetivo de déficit del 4,4 por 100 del PIB que figuraba en la anterior actualización. Esta revisión refleja el peor punto de partida en 2012 y unas perspectivas económicas más sombrías. En sus previsiones de la primavera de 2012, la Comisión preveía un déficit del 6,4 por 100 del PIB para 2012. La principal diferencia se observa por el lado del gasto (0,8 puntos porcentuales del PIB), dado que aún no se han especificado plenamente algunas de las medidas de saneamiento que han de tomar las Comunidades Autónomas. La diferencia en los ingresos (0,3 puntos porcentuales del PIB) responde a una previsión de menores cotizaciones sociales como consecuencia de las perspectivas de deterioro del mercado de trabajo. Mientras que el objetivo de la Administración central de lograr un déficit del 3,5 por 100 del PIB parece alcanzable, se prevén desvíos para los gobiernos regionales, asociados principalmente a la insuficiente especificación de las medidas de saneamiento. Por otra parte, teniendo en cuenta la previsión de menores cotizaciones sociales, es probable que la Seguridad Social presente nuevamente un déficit este año, en lugar de alcanzar el equilibrio presupuestario previsto en el programa de estabilidad.

El programa de estabilidad mantiene un déficit presupuestario equivalente al 3 por 100 del PIB para 2013. El objetivo para 2014 se ha fijado en el 2,2 por 100 del PIB (2,1 por 100 del PIB en la anterior actualización), y, para 2015, en el 1,1 por 100 del PIB.

El plan de saneamiento fiscal se concentra al principio del período, previéndose la mayor parte del mismo en 2012 y 2013, en lo que se refiere al saldo presupuestario global, el saldo primario y el saldo estructural. Según el programa de estabilidad, la reducción acumulada del déficit global entre 2011 y 2015 equivaldrá a 7,4 puntos porcentuales del PIB y se realizará principalmente por el lado del gasto (6 puntos porcentuales del PIB). Los recortes por el lado del gasto hasta 2015 se prevén particularmente acentuados en la retribución de los empleados públicos (2,3 puntos porcentuales del PIB), el consumo intermedio (1,7 puntos porcentuales del PIB) y la formación bruta de capital fijo (1,3 puntos porcentuales del PIB). La Administración central se propone reducir su déficit en 4 puntos porcentuales del PIB entre 2011 y 2015, pero los gobiernos autónomos también tendrán que lograr una reducción de cerca de 3 puntos porcentuales del PIB en su déficit presupuestario.

Según el programa de estabilidad, en 2012 se prevén medidas de aumento de los ingresos equiva-

RECUADRO 2

PRINCIPALES MEDIDAS PRESUPUESTARIAS

| INGRESOS | GASTOS |
|---|--|
| 2011 | |
| <ul style="list-style-type: none"> — Aumento de los tipos de IVA en 2010 (efecto residual equivalente al 0,3% del PIB) — Aumento de los impuestos especiales en el presupuesto para 2011 (0,1% del PIB) — Eliminación de una bonificación de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta personal (efecto residual: 0,1% del PIB) | <ul style="list-style-type: none"> — Recortes de los gastos efectuados en mayo de 2010, tales como una reducción de la inversión pública y una congelación de los salarios públicos (-1% del PIB) — Desmantelamiento del Fondo Estatal de Inversión Local (0,5%) — Eliminación progresiva de subsidios, tales como las primas a la construcción (-0,1% del PIB) |
| 2012 | |
| <ul style="list-style-type: none"> — Aumento del Impuesto sobre la Renta personal (0,4% del PIB) — Impuesto de sociedades (0,5% del PIB) — Regularización fiscal (0,2% del PIB) — Lucha contra el fraude fiscal (0,2% del PIB) — Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (0,1% del PIB) — Ingresos adicionales de las Comunidades Autónomas (0,3% del PIB) | <ul style="list-style-type: none"> — Recortes en educación (0,1% del PIB) — Recortes en asistencia sanitaria (0,3% del PIB) — Recortes en las transferencias de capital (0,5% del PIB) |
| 2013 | |
| <ul style="list-style-type: none"> — Ingresos procedentes de los impuestos indirectos (0,8% del PIB) — Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (0,1% del PIB) | <ul style="list-style-type: none"> — Recortes en educación (0,2% del PIB) — Reducciones en asistencia sanitaria (0,3% del PIB) — Supresión de las superposiciones y reasignación de competencias entre los distintos niveles de la Administración (0,3% del PIB) |

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 (una disminución) de los ingresos o los gastos como consecuencia de la medida correspondiente.

Entre las *medidas macroestructurales* que afectan al potencial de crecimiento, las principales medidas destacables son las sucesivas reformas del mercado de trabajo. Una serie de reformas del mercado de trabajo realizadas en 2010 y 2011 y de nuevo en febrero de 2012 estaban encaminadas a reducir su segmentación y a flexibilizar los sistemas de negociación colectiva (véase apartado 3.3).

lentes en total al 2,3 por 100 del PIB (ya se han adoptado medidas equivalentes al 1,8 por 100 del PIB, mientras que otras medidas equivalentes al 0,5 por 100 del PIB deberán decidirse a nivel regional). Entre éstas se incluyen principalmente aumentos de la imposición directa, tales como modificaciones del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto de Sociedades y una amnistía fiscal. Algunas de estas medidas son de carácter temporal (por ejemplo, el aumento del Impuesto sobre la Renta, que se limita a 2012 y 2013, una modificación del sistema de plazos del Impuesto de Sociedades en 2012, una congelación de los salarios públicos en 2012 y la amnistía fiscal en 2012). Se espera que los gastos totales disminuyan un 1,2 por 100 del PIB en 2012, gracias principalmente a recortes de los gastos ministeriales. El programa de estabilidad contempla importantes recortes de los gastos de capital y de los gastos corrientes, por ejemplo, cesando la contratación de funcionarios. A nivel de las Comunidades Autónomas, los principales recortes se han anunciado recientemente en las áreas de sanidad y educación en 2012 y 2013.

Para 2013, el programa de estabilidad prevé un amplio aumento de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la producción y las importaciones, en un marco de reestructuración tributaria, que puede quedar parcialmente contrarrestado por unos menores impuestos sobre el trabajo. El Gobierno aún no ha especificado las medidas en que se basará el aumento de los impuestos indirectos. Por el lado de los gastos, se prevén recortes en educación y sanidad a nivel de las Comunidades Autónomas, así como una reasignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Para 2014 y 2015, se incluyen pocas medidas concretas en el programa, con lo cual el saneamiento previsto no se basa suficientemente en medidas que permitan alcanzar el objetivo de déficit propuesto.

Según el programa de estabilidad, la mejora media anual del saldo estructural (6) equivaldrá al 2,6 por 100 del PIB en el período 2011-2013, y se situaría, pues, muy por encima del ajuste presupuestario recomendado en el procedimiento de déficit

excesivo (superior al 1,5 por 100 del PIB). Para 2014 y 2015, se prevén mejoras adicionales equivalentes a 1,3 y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Según el programa de estabilidad, el saldo primario experimentará una mejora considerable, pasando de un déficit del 6,1 por 100 del PIB en 2011 a un superávit del 2 por 100 del PIB en 2015. Esta evolución tendría lugar paralelamente a un aumento de 0,7 puntos porcentuales del PIB en los gastos de intereses durante el período del programa. En sus previsiones de la primavera de 2012, la Comisión contempla un déficit primario del 3,3 por 100 del PIB en 2012 y del 3,1 por 100 del PIB en 2013 (frente a unas previsiones del programa consistentes en un déficit del 2,2 por 100 del PIB en 2012 y un superávit equivalente al 0,2 por 100 del PIB en 2013).

Se han fijado objetivos del $-2,9$ por 100 en 2014 y del $-2,1$ por 100 en 2015 para la variación (en términos reales) del gasto público (éste es el agregado de gasto modificado que se emplea como referencia para el gasto, excluidos los cambios no discrecionales en las prestaciones de desempleo y las medidas de ingresos discrecionales). Estos objetivos son más ambiciosos que la tasa de referencia más baja del $-0,2$ por 100 para ambos años que requeriría el objetivo de referencia para el gasto. La tasa de referencia más baja se aplica ya que España aún sigue su proceso de ajuste hacia su objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Así pues, el país se encuentra en buen camino de alcanzar su objetivo de referencia para el gasto.

Existen significativos riesgos asociados al escenario presentado en el programa de estabilidad. En primer lugar, hay riesgos derivados del escenario macroeconómico. Estos riesgos parecen de escasa importancia en 2012 y estarían asociados principalmente a una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y a una disminución de la demanda interna y, en particular, del consumo privado. En cuanto a 2013 y años posteriores, las hipótesis macroeconómicas del programa parecen optimistas, previéndose que el PIB real vuelva a crecer ya en 2013. El nivel de desempleo particularmente elevado, la necesidad de seguir disminuyendo el apalancamiento del sector privado y unas condiciones financieras restrictivas también apuntarían a una recuperación del consumo privado y de la inversión menor que la prevista en el programa. Según las previsiones de la primavera de 2012 de la Comisión, el PIB disminuiría un 1,8 por 100 en 2012 y un 0,3 por 100 en 2013, frente a una disminución del 1,7 por 100 y un aumento del 0,2 por 100, respectivamente, según el programa. En segundo lu-

gar, los ingresos podrían tener una sensibilidad incluso mayor respecto del ajuste estructural en curso, debido a los efectos de «composición» y al prolongado hundimiento del sector inmobiliario, y ello también podría dar lugar a una mayor pérdida de ingresos. En tercer lugar, existe un riesgo adicional derivado de la ejecución presupuestaria de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta su comportamiento insatisfactorio en fechas recientes. En 2011 se produjeron desvíos de gran magnitud y el objetivo de déficit para 2011 fue incumplido por numerosas Comunidades Autónomas. En cuarto lugar, es difícil evaluar los efectos presupuestarios de las medidas, ya que existe una incertidumbre considerable acerca de los ingresos que pueda generar la amnistía fiscal. En quinto lugar, falta información relativa a las medidas previstas de saneamiento a partir de 2013, que aún no se han especificado completamente. En sexto lugar, también existen riesgos asociados al carácter puntual y temporal de las medidas de saneamiento adoptadas hasta la fecha, que expirarán después de 2013. Por último, la posibilidad de que se proceda a operaciones de rescate financiero constituye un riesgo para el déficit, o para la deuda, dependiendo de la forma que las mismas adopten. En cuanto a la posibilidad de que la realidad sea mejor que las previsiones, una aplicación estricta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la aprobación de medidas fiscales estrictas por las Comunidades Autónomas podrían mitigar los riesgos de desvío de las Comunidades Autónomas.

En el programa de estabilidad se prevé que la deuda pública aumente del 68,5 por 100 del PIB en 2011 al 79,8 por 100 del PIB en 2012, y en otros 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2013, lo que supondría rebasar el valor de referencia del Tratado en cada uno de estos años. Este aumento de la deuda resultará principalmente de unos mayores pagos de intereses (que aumentarían en 3,2 puntos porcentuales del PIB en 2012 y 2013, respectivamente) y, en menor medida, del déficit primario (que aumentará 2,2 puntos porcentuales del PIB en 2012). Los ajustes *stock*-flujo previstos para 2012 son considerables; contribuirán en 5,4 puntos porcentuales del PIB al aumento de la deuda y consistirán en la liquidación de las facturas de los proveedores de los organismos públicos y otras operaciones pendientes contabilizadas como deuda aplicando las normas del procedimiento de déficit excesivo. Según el programa, la deuda disminuirá en 0,8 y 0,7 puntos porcentuales del PIB en 2014 y 2015, respectivamente. La evolución del ratio de deuda podrá ser menos favorable que la prevista en el programa, dados los

riesgos asociados al escenario macroeconómico y a los objetivos presupuestarios, y teniendo en cuenta que el sector financiero necesitará financiación adicional en el marco de la reforma del sector bancario anunciada en mayo de 2012. Según las previsiones de la primavera de 2011 de la Comisión, la deuda pública aumentará al 80,9 por 100 del PIB en 2012 y al 87 por 100 en 2012, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica. En 2014 y 2015, España atravesará un período de transición en el que se propone garantizar un progreso suficiente hacia el cumplimiento del criterio de deuda.

Sostenibilidad a largo plazo

Se prevé que la variación a largo plazo de los gastos derivados del envejecimiento de la población será inferior a la media de la Unión Europea. La situación presupuestaria inicial agrava los costes a largo plazo. Con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, la deuda aumentaría al 100 por 100 del PIB en 2020. Sería necesario un considerable saneamiento fiscal adicional más allá del horizonte de previsión a fin de avanzar hacia el valor de referencia para la deuda pública a medio y largo plazo. Una aplicación plena del programa bastaría para situar a la deuda en una senda decreciente en 2020, aunque aún se mantendría por encima del valor de referencia del 60 por 100 del PIB.

España ya ha tomado medidas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de su hacienda pública conformes a la recomendación que se le dirigió en 2011. La reforma de las pensiones adoptada en julio de 2011 aumentó en dos años la edad preceptiva de jubilación y en diez años el período de cotización tenido en cuenta para el cálculo de las prestaciones. Los cambios se introducirán gradualmente entre 2013 y 2022 (2027 en algunos casos). Para el período posterior a 2027 se prevé un factor de sostenibilidad, que vincularía la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, aunque quedan por determinar los detalles de su aplicación. La reforma supone un paso significativo hacia el control de los costes derivados del envejecimiento de la población.

No obstante, se prevé que el aumento de los gastos derivados del envejecimiento de la población todavía siga siendo superior a la media de la Unión Europea en 2060, como consecuencia del creciente reto que plantea la presión demográfica. En octubre de 2011 se adoptó una Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (conocida como «Estrategia

55 y Más»), estando encaminada a aumentar el número de personas de edad que trabajan y a mejorar sus condiciones de trabajo. Esta estrategia todavía no se ha respaldado con medidas concretas.

Habrà que contener aún más la tendencia de aumento del gasto público a largo plazo, especialmente en materia de pensiones y asistencia sanitaria. Para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Gobierno debe garantizar unos superávits primarios suficientes a medio plazo, acelerar el aumento gradual previsto de la edad preceptiva de jubilación y realizar una actualización más temprana del factor de sostenibilidad en el marco del sistema de pensiones reformado.

Marco presupuestario

Habida cuenta de la naturaleza descentralizada de las finanzas públicas españolas, es esencial contar con un sólido marco institucional. El marco presupuestario a medio plazo ha tenido un comportamiento globalmente satisfactorio, pero la crisis ha sometido a tensiones a las administraciones españolas y ha mostrado la necesidad de reforzar el control sobre los presupuestos de las administraciones autónomas y locales y tener mejor en cuenta la evolución cíclica al establecer los objetivos presupuestarios.

El 27 de enero de 2012, el Gobierno dio un paso significativo para la mejora del marco presupuestario al adoptar el proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, que desarrolla la norma constitucional de equilibrio presupuestario adoptada en 2011 y establece nuevos mecanismos para la coordinación presupuestaria y el control sobre los gobiernos de las Comunidades Autónomas. La Ley, que entró en vigor en mayo de 2012, introduce un conjunto de normas presupuestarias vinculantes para todos los niveles de la Administración, incluidas las empresas públicas (norma sobre el equilibrio presupuestario en términos estructurales, norma en materia de deuda y norma de gasto). También confiere un mandato para una estrategia presupuestaria a medio plazo, introduce un mecanismo de alerta rápida para las desviaciones presupuestarias, establece mecanismos correctores y sanciones y refuerza las obligaciones de notificación para todos los niveles de la Administración. La Ley constituye un paso en la dirección adecuada, ya que obliga no sólo al Parlamento nacional, sino también a los parlamentos regionales, a cumplir con la

norma de estabilidad presupuestaria. La definición de la norma relativa a los déficits estructurales deberá permitir un mejor reflejo de la evolución cíclica en las futuras leyes presupuestarias.

Sin embargo, la Ley contempla un período de transición largo, hasta 2020. Por otra parte, las vertientes preventiva, correctora y coercitiva del nuevo marco presupuestario implican unos plazos relativamente largos y pueden no ser suficientes para garantizar una corrección oportuna de los desvíos presupuestarios que vayan apareciendo. El proyecto de ley no contempla la creación de una institución presupuestaria independiente (7).

Sistema tributario

El ratio impuestos/PIB de España es uno de los más bajos de la Unión Europea (8), y la estructura del sistema tributario español no parece particularmente favorable al crecimiento, siendo los ingresos procedentes de los impuestos indirectos los segundos más bajos de la Unión Europea. Así, España tiene cierto margen para mejorar la eficiencia de su sistema tributario reorientando los ingresos hacia los impuestos menos distorsionadores, tales como los que gravan el consumo (particularmente, el IVA) y los impuestos medioambientales, lo que sería compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal. La reducción de las ventajas tributarias, tales como un régimen fiscal favorable para las viviendas residenciales (posibilidad de deducir los pagos de intereses hipotecarios), ampliará las bases impositivas, contribuyendo, así, también a mejorar la eficiencia del sistema tributario.

En España, el índice de propiedad de las viviendas es alto, habiendo sido incentivado por la existencia de deducciones fiscales por compra de vivienda. Las deducciones se redujeron en 1998, pero se ha mantenido la distorsión de la política tributaria en favor de la compra de la vivienda en lugar de alquilarla. Por consiguiente, la política tributaria contribuyó al aumento del endeudamiento de las economías domésticas y a la formación de la burbuja inmobiliaria en España.

Los ingresos del IVA ascendieron a sólo alrededor del 5,5 por 100 del PIB en 2010, lo que representa la cifra más baja de la Unión Europea. El tipo normal de IVA, del 18 por 100, se encuentra en la parte inferior del espectro de tipos aplicados por los Estados miembros. Debido a la amplia aplicación de un tipo superreducido (4 por 100) y de un tipo reducido (8

por 100) y al alcance de las exenciones de IVA, los ingresos efectivos por IVA ascienden sólo a aproximadamente el 42 por 100 de los teóricamente posibles (9). El bajo ratio también subraya la falta de eficacia de las medidas encaminadas a reducir el nivel de evasión del IVA. Los ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol también son relativamente bajos.

Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales (en porcentaje del PIB) fueron los más bajos de la Unión Europea en 2010. Existe una amplia gama de reducciones y exenciones tributarias, así como subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. También hay margen de maniobra para aumentos de los impuestos especiales sobre los combustibles de transporte (gasolina sin plomo y gasóleo). España está elaborando un Plan Estratégico Plurianual 2013-2018 para el sector del carbón, que aún está pendiente de publicación. Se prevé que dicho Plan Estratégico incluya detalles sobre la forma en que España se propone reducir gradualmente hasta suprimir las ayudas a la producción de carbón y cerrar las minas de carbón de aquí a 2018. Unos instrumentos económicos para la gestión de residuos que aumenten el atractivo de la prevención y el reciclado y contribuyan a cubrir los costes de recogida, selección y reciclado representarán medidas tributarias favorables al crecimiento alternativas y podrán contribuir a la sostenibilidad de las haciendas públicas locales. Lo mismo puede decirse de las tarifas pagadas por el consumo de agua, que son de las más bajas de la Unión Europea. En particular, algunas políticas regionales de tarificación del agua ofrecen a los agricultores pocos incentivos para reducir su consumo de agua en regadío.

España no ha adoptado medidas para aplicar la recomendación relativa a la revisión de la eficiencia de su sistema tributario. Por el contrario, los recientes aumentos temporales de la imposición directa, introducidos el 30 de diciembre de 2011 (10), van en la dirección contraria a la recomendación del Consejo, ya que aumentan aún más la presión de los impuestos directos y, de esta forma, agudizan la naturaleza poco favorable al crecimiento del sistema tributario español.

3.2. Sector financiero

Bancos

En febrero de 2011, España adoptó unos requisitos de capital mínimo mucho más estrictos para

los bancos (8 o 10 por 100 de los activos ponderados en función del riesgo). Dichos requisitos se cumplieron a finales de septiembre de 2011, de conformidad con el compromiso contraído por España en el marco del Pacto por el Euro Plus. La mayor parte de las cajas de ahorros obtuvieron capital de inversores privados. Los planes de reestructuración de los bancos que hubieran recibido fondos públicos habían de presentarse en marzo de 2012 a más tardar. Cuatro bancos solicitaron asistencia del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Sobre la base de las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de octubre de 2011 en el contexto del ejercicio temporal de recapitalización de los bancos coordinado por la Autoridad Bancaria Europea, se exigió a cinco importantes bancos españoles (Santander, BBVA, Bankia, CaixaBank y Banco Popular) que obtuviesen fondos por un valor de aproximadamente 26.000 millones de euros para cumplir con un requisito más estricto de ratio de capital básico de clase 1, del 9 por 100, de los activos ponderados en función del riesgo, tras contabilizar sus títulos de deuda soberana.

Los bancos españoles todavía afrontan grandes riesgos frente al sector inmobiliario y de la construcción (que representaban en diciembre de 2011 alrededor del 10 por 100 del total de activos consolidados). Más de la mitad de estos riesgos ya son problemáticos y podrían aumentar puesto que los promotores se ven en la incapacidad de vender sus activos y proceder a los reembolsos pertinentes. No obstante, las hipotecas concedidas a los hogares implican un riesgo muy inferior para los bancos. Actualmente, el ratio de activos dudosos de los préstamos hipotecarios (aproximadamente el 3 por 100) es muy inferior al de los préstamos a las empresas de los sectores de la construcción e inmobiliario, cuyo reembolso depende de la capacidad de los prestatarios de vender sus activos inmobiliarios. Para abordar este problema, en febrero y mayo de 2012 se adoptaron nuevas medidas, que aumentan el nivel de las provisiones específicas y genéricas y exigen a los bancos constituir reservas de capital. El principal objetivo de esta reforma es disipar las incertidumbres derivadas del riesgo de los bancos españoles respecto del sector inmobiliario y promover un mayor saneamiento del sistema bancario. Los bancos disponen hasta finales de 2012 para cumplir los nuevos requisitos, y hasta finales de 2013 en caso de fusión.

Las difíciles condiciones macroeconómicas actuales junto con los altos costes de financiación y el ac-

tual aumento de los activos deteriorados siguen ejerciendo presión sobre la rentabilidad de los bancos a corto y medio plazo. Teniendo en cuenta el riesgo de tensiones sobre la financiación de los bancos, es necesario seguir reforzando la base de capital de éstos. Las medidas de reforma adoptadas en febrero y mayo de 2012 se han centrado en los activos inmobiliarios, dejando sin abordar otros riesgos, tales como los derivados de los préstamos a las pymes y de los créditos hipotecarios para adquisición de vivienda. España debe garantizar que la política que adopte sea coherente con un marco estratégico más amplio (esto es, los debates que se mantienen actualmente acerca de nuevas propuestas para la recapitalización del sector financiero de la zona del euro).

Acceso de las empresas a la financiación

Un factor importante que actualmente limita las operaciones y el desarrollo de las empresas en España, particularmente de las pequeñas y medianas, es su dificultad de acceder a la financiación bancaria, que se ha agravado desde el pasado año y sigue constituyendo una de las principales preocupaciones de las empresas españolas. Según el Instituto Nacional de Estadística, el 60 por 100 de las pequeñas y medianas empresas necesitarán financiación de su capital circulante hasta 2013. A este respecto, el Programa Nacional de Reformas no propone medidas específicas para facilitar la financiación de los bancos a las empresas.

Por otra parte, los largos plazos de cobro, particularmente de las deudas del sector público, agravan aún más el problema. Todavía no se han materializado totalmente los efectos de la reciente Ley de lucha contra la morosidad (11). Según los datos más recientes de la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad, que representa a alrededor de un millón de empresas en España, el sector público español tarda una media de 162 días en pagar sus facturas, ocupando así el penúltimo lugar en la Unión Europea, después del sector público griego. El período medio de pago del sector privado es de 98 días. La principal medida propuesta en el Programa Nacional de Reformas en este ámbito es un mecanismo para el tratamiento de los pagos atrasados por las administraciones autónomas y locales (medida 52 del Programa Nacional de Reformas). Sin embargo, esta medida implica una penalización de los proveedores, que han de aceptar la no inclusión de los intereses y otros costes en el pago final, y es contraria a los principios de la Directiva contra la mo-

rosidad. Por otro lado, el Programa Nacional de Reformas no proporciona detalles sobre si la aceptación de una reducción voluntaria de un pago vencido sería un criterio para determinar la prioridad de un pago. Los instrumentos financieros distintos del crédito (por ejemplo, capital riesgo, inversores informales *business angels* o financiación intermedia) podrían contribuir a cubrir el déficit de crédito en España, pero aún no se han desarrollado.

Los Fondos Estructurales constituyen una buena opción en este ámbito. Hasta la fecha se han establecido tres instrumentos financieros apoyados por los Fondos Estructurales con el fin de proporcionar garantías y préstamos a empresas pequeñas y medianas —fondos de cartera JEREMIE (12)— para ayudarlas a realizar actividades de investigación e innovación a nivel regional y nacional. JESSICA (13) es otro instrumento financiero a nivel nacional apoyado por los Fondos Estructurales que está encaminado a fomentar proyectos urbanos sostenibles. Una utilización más extendida de estos fondos y su introducción en otras regiones ayudaría ciertamente a las pequeñas y medianas empresas a obtener financiación. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional ofrece diversas opciones en este ámbito. Por ejemplo, la reasignación de 400 millones de euros a un régimen de ayudas a la reindustrialización para préstamos a la inversión destinados principalmente a pequeñas y medianas empresas; el apoyo a medidas relacionadas con el capital inicial y los microcréditos en el marco de la próxima Ley de Emprendimiento; y la reasignación de 155 millones de euros a la creación de un Fondo de Capital Circulante para las pequeñas y medianas empresas innovadoras que será gestionado por los instrumentos e instituciones nacionales existentes, y para cuya financiación puede pedirse una mayor contribución de las Comunidades Autónomas de forma voluntaria. Otra línea de acción de las autoridades españolas ha sido la reforma y ampliación de las líneas de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Su diseño todavía debe mejorarse para aumentar la eficiencia de este mecanismo. Otras medidas que pueden ser positivas en este ámbito son una aplicación rápida de la Directiva sobre el IVA y la compensación de las deudas y los créditos entre administraciones y empresas.

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

El pasado año, el empleo siguió disminuyendo, mientras que los salarios siguen reaccionando sólo

parcialmente a la situación del mercado de trabajo. La pérdida acumulada de empleo en el período 2008-2011, del 11,3 por 100, estuvo acompañada por una subida acumulada de los salarios nominales del 11,2 por 100 (subida del 6,9 por 100 para los salarios reales), llevando así a un aumento de los costes laborales unitarios nominales. El rígido sistema existente de negociación colectiva impidió un mejor ajuste entre los salarios y la productividad, especialmente al incluir una utilización generalizada de una indización de los salarios a la inflación *ex post*. La tasa de desempleo, que ya era la más elevada de la zona del euro, alcanzó un nuevo máximo, del 24,4 por 100, en el primer trimestre de 2012. Los jóvenes y los trabajadores menos cualificados y con menos experiencia, muchos de los cuales tienen contratos temporales, siguen siendo los más afectados por la crisis económica. El desempleo juvenil aumentó del 49 por 100 en el cuarto trimestre de 2011 al 52 por 100 en el primer trimestre de 2012. Los jóvenes son los que tienen más probabilidad de encontrarse en paro, o de verse obligados a trabajar con contrato temporal o a tiempo parcial o en empleos precarios o poco remunerados. En los últimos años, el número de jóvenes desempleados de larga duración ha aumentado sustancialmente, del 1,7 por 100 en 2007 al 7,3 por 100 en 2010.

La edad media de salida del mercado laboral fue de 62,3 años en 2009, esto es, 2,7 años inferior a la edad preceptiva de jubilación de 65 años, aunque por encima de la media de la Unión Europea (61,4 años). La tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) ha aumentado del 39,2 por 100 en 2001 al 43,6 por 100 en 2010, pero aún se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea (46 por 100).

Las medidas detalladas en el Programa Nacional de Reformas están encaminadas a abordar los principales retos que plantea la situación del mercado laboral en España, en la línea de las reformas globales impulsadas por el Gobierno. La segmentación del mercado laboral y la tasa alta de desempleo, especialmente de los trabajadores jóvenes, son objeto de un análisis global. El 10 de febrero de 2012, el Gobierno español adoptó una nueva reforma del mercado laboral (14), que incluía una reducción de la indemnización por despido injustificado a 33 días por año de servicio, daba prioridad a los acuerdos colectivos a nivel de empresa, autorizaba a las empresas a no participar en los acuerdos de nivel superior, concedía a las empresas una mayor flexibilidad interna y ofrecía incentivos financieros para contratar trabajadores, especialmente trabajadores jóvenes.

Estos elementos de la reforma podrían cambiar la dinámica del mercado de trabajo español, permitiendo a las empresas adaptarse rápidamente a la modificación de las condiciones del mercado. A este respecto, es más ambiciosa que las reformas anteriores. Al reducir la indemnización por despido, simplificar los procedimientos para los despidos colectivos e individuales y clarificar la noción de despido objetivo, la reforma puede contribuir a restaurar las condiciones de empleo de trabajadores con contrato permanente. Sin embargo, a corto plazo esto puede provocar un aumento del desempleo.

Los efectos de la reforma sobre la segmentación del mercado de trabajo y la creación de empleo dependen de una serie de elementos. Basándonos en la experiencia obtenida en el pasado, este fuerte énfasis en los incentivos financieros no tiene el efecto esperado de una creación de empleo sostenible. Además, aunque la reforma restablece unos límites para la renovación de los contratos temporales con objeto de reducir la segmentación del mercado de trabajo, los nuevos contratos para las pequeñas y medianas empresas contienen unos períodos de prueba relativamente largos y podrían convertirse en un sustituto de los contratos temporales. El período de prueba para los nuevos contratos permanentes es de un año, esto es, muy superior al límite de dos o tres meses (seis meses para los trabajadores cualificados) establecido por el Estatuto de los Trabajadores. Existe el riesgo de que las empresas utilicen el período de prueba de un año para transformar este contrato en un contrato temporal de hecho, de baja calidad y con costes de rescisión nulos. Los contratos de aprendizaje presentan un riesgo similar, dado que una persona puede ser empleada con contratos de aprendizaje sucesivos que pueden finalizarse con costes de rescisión nulos. Esto puede contribuir en realidad a un aumento de la segmentación del mercado de trabajo. El coste de despido de un trabajador con contrato permanente también sigue siendo elevado en comparación con el correspondiente a un contrato temporal.

En el ámbito de la negociación colectiva, la reforma podría llevar a un ajuste más rápido de los salarios, de conformidad con la recomendación del Consejo de 2011. Ello se debe a que da prioridad a las decisiones a nivel de empresa sobre el horario laboral, las tareas y los salarios. También facilita a las empresas el mantenerse al margen de los acuerdos sectoriales y pone fin a la práctica de prorrogar indefinidamente los acuerdos colectivos. Sin embargo, estos acuerdos todavía pueden prorrogarse a su expiración por dos años más. Una mayor flexibilidad

interna y externa contribuye a que el mercado laboral se ajuste de forma más equilibrada a las perturbaciones. Hasta ahora, el ajuste se ha concentrado principalmente en la mano de obra, sufriendo la mayor parte del mismo los trabajadores con contrato temporal.

En lo que se refiere a los mecanismos de fijación de los salarios, el sistema de indexación de los salarios a la inflación *ex post*, aplicado habitualmente en los acuerdos colectivos, ha sido suspendido para el período 2012-2014 en virtud de un acuerdo reciente de los interlocutores sociales. Por otra parte, el límite de dos años para la prórroga de la validez de los acuerdos que hayan expirado es demasiado largo, y podría no ser fácil para las empresas pequeñas aplicar las cláusulas de exclusión voluntaria, ya que raramente tienen acuerdos colectivos a nivel de empresa. En caso de desacuerdo sobre la exención de los acuerdos sectoriales, la reforma ha añadido una tercera instancia de resolución de litigios (la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos), pudiendo llegarse al nombramiento de un árbitro. Queda por ver si este nivel adicional facilitaría realmente la aplicación de tales excepciones.

Conforme al Programa Nacional de Reformas, ha de mejorarse la eficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo como elemento fundamental para prevenir el desempleo. Un plan anual de empleo está encaminado a controlar la eficacia de las medidas y a reorientarlas en caso necesario. Se concede prioridad a las medidas que contrarrestan las altas tasas de desempleo juvenil. Se concede importancia a la promoción del trabajo por cuenta propia y del espíritu de empresa, a la mejora de la formación profesional y a todo un conjunto de nuevos instrumentos de orientación profesional e intermediación del mercado de trabajo, tales como la creación de fichas individuales de formación que contribuirán a proporcionar información para la contratación de los demandantes de empleo.

En el Programa Nacional de Reformas se señala que la revisión de las políticas activas del mercado de trabajo se llevará a cabo de forma gradual. La financiación de la Unión Europea (y particularmente del Fondo Social Europeo) puede ser un instrumento útil para apoyar los cambios necesarios con objeto de mejorar las oportunidades de empleo y el capital humano. La reforma de febrero de 2012 permite a los servicios privados de empleo actuar como intermediarios, a fin de complementar la capacidad del servicio público de empleo y aumentar la capa-

alidad de contratación. Sin embargo, existe poca coordinación entre el servicio público de empleo nacional y los de las Comunidades Autónomas, particularmente en lo que se refiere al intercambio de información relativa al mercado de trabajo y la publicación de las ofertas de trabajo en todo el país. Por otra parte, los instrumentos de las políticas activas del mercado de trabajo no parecen suficientemente eficaces para incorporar a los desempleados al trabajo y mejorar sus cualificaciones, y se basan excesivamente en el subsidio de desempleo. El reforzamiento de las medidas de formación y reciclaje profesional, que podría ser financiado en parte por el Fondo Social Europeo, podrá mejorar el capital humano, y así las oportunidades de empleo, y contribuir asimismo a renovar el potencial de producción del país y reorientar su actividad económica hacia los sectores con mayor capacidad de creación de empleo.

Por todo esto, la reforma laboral sigue la dirección marcada por las recomendaciones relativas al mercado de trabajo que el Consejo dirigió a España el pasado año y aborda uno de los compromisos contraídos por España en el marco del Pacto por el Euro Plus.

Tras el Consejo Europeo del 30 de enero de 2012, las autoridades españolas y la Comisión han examinado medidas para reducir el desempleo juvenil, particularmente mediante una reasignación de los Fondos Estructurales Europeos; 135 millones de euros del Fondo Social Europeo se reasignarán al servicio público de empleo para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo, y se está examinando la posibilidad de destinar un importe adicional. Más de 80 millones de euros adicionales se reasignarán a los jóvenes en el marco de programas operativos específicos.

Para abordar el reto que plantea el alto nivel de desempleo global, y de desempleo juvenil en particular, es esencial para España mejorar la calidad de su sistema de *educación* y formación y adaptar el sistema de formación (particularmente, en lo que se refiere a las cualificaciones medias) a las necesidades del mercado laboral. El plan para mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros anunciado en el Programa Nacional de Reformas representa un paso en la dirección apropiada, ya que mejorará la competitividad y movilidad de los jóvenes. La Ley de Economía Sostenible de 2011 establece las medidas a adoptar en este ámbito, pero no se dispone de información sobre lo que se ha hecho para aplicarlas.

A pesar de los recortes del gasto en 2012, se ha mantenido el presupuesto dedicado a combatir el abandono escolar prematuro. España ha logrado reducir la tasa de abandono escolar prematuro del 31,2 por 100 en 2009 al 28,4 por 100 en 2010. Muy probablemente, la crisis económica fue uno de los factores que contribuyó a la disminución de la tasa de abandono escolar prematuro y queda mucho camino que recorrer para alcanzar el objetivo del 15 por 100 en 2020, como ha reconocido el Gobierno en el Programa Nacional de Reformas. Por otro lado, la tasa global de abandono escolar prematuro encierra diferencias significativas entre Comunidades Autónomas. En cambio, el objetivo nacional de lograr una tasa de éxito académico del 44 por 100 en la enseñanza superior en 2020 es suficientemente ambicioso respecto del reto planteado y parece que podrá alcanzarse.

Se han logrado progresos considerables en la *formación profesional* y al parecer se han aplicado con éxito las disposiciones establecidas en este ámbito por la Ley de Economía Sostenible en marzo de 2011. No obstante, el Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo) no es suficientemente ambicioso para abordar el reto, y no se dispone de un número suficiente de programas básicos de formación profesional. El Gobierno anuncia en su Programa Nacional de Reformas una reforma en esta área, aunque no se definen claramente los objetivos y medidas. La reforma del mercado de trabajo del 10 de febrero de 2002 contiene elementos positivos, tales como los avances hacia un sistema dual de formación profesional y una reforma de los contratos de aprendizaje y de los contratos de formación para reducir el desempleo juvenil. A este respecto, el Gobierno anuncia un proyecto piloto para un sistema dual de formación profesional. Se trata de una iniciativa prometedora que favorece una participación activa de las empresas en el suministro de formación profesional con objeto de adaptar mejor las competencias y cualificaciones a la demanda del mercado de trabajo. El Programa Nacional de Reformas reconoce el papel fundamental que desempeña el FSE en el ámbito de la formación profesional y la empleabilidad de los jóvenes. En el Programa Nacional de Reformas falta un plan global para el aprendizaje permanente.

El Programa Nacional de Reformas anuncia una serie de reformas pertinentes en el ámbito de la educación universitaria, encaminadas a mejorar la eficiencia de las cualificaciones y servicios ofrecidos. Entre las propuestas cabe citar una racionalización de la oferta de nuevos programas de educación

y un ajuste de los derechos de las tasas universitarias a los costes reales, aunque siguen sin precisarse los detalles relativos a su aplicación práctica.

La reducción del desempleo juvenil, que es elevado en España, se ha considerado una de las principales prioridades. A iniciativa de la Comisión, las autoridades españolas y los servicios de la Comisión han examinado medidas para reducir el desempleo juvenil, particularmente mediante una reasignación de los Fondos Estructurales Europeos. Los Fondos Estructurales proporcionan instrumentos para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a combatir el desempleo juvenil, abordar la formación de los jóvenes y reducir el abandono escolar prematuro. Por ejemplo, el FEDER proporciona apoyo a los desempleados jóvenes poco cualificados en la mayoría de regiones poco desarrolladas, y ello a través de programas destinados a las pequeñas y medianas empresas innovadoras en el sector agroalimentario, al final de la cadena de producción. El Fondo Social Europeo también ofrece posibilidades en esta área. Por ejemplo, una serie de programas operativos regionales pueden reorientarse en favor de las personas que abandonan la escuela prematuramente y de la formación y el aprendizaje profesional.

En resumen, España carece de una estrategia global de educación y formación, que incluya un plan global de aprendizaje permanente y refleje el cambio del modelo productivo del país. La formación continua y el mantenimiento de las competencias y cualificaciones no están actualizados ni adaptados suficientemente a las necesidades del mercado, especialmente a las necesidades de aquellos sectores con mejores perspectivas de desarrollo económico.

El *objetivo de pobreza y exclusión* fijado por España se basa en el objetivo global de la Unión Europea. Combina tres indicadores: 1) el indicador de riesgo de pobreza (reflejo de una baja renta relativa), que empeoró del 19,5 por 100 en 2009 al 20,7 por 100 en 2010; 2) el indicador de grave privación material, que aumentó 0,5 puntos porcentuales, hasta el 4 por 100 en 2010; y 3) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de empleo muy baja, que también empeoró, del 7 por 100 en 2009 al 9,8 por 100 en 2010. Esto significa que no se ha avanzado hacia el logro del objetivo de reducir el número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social en 1,4-1,5 millones. Por el contrario, esta cifra aumentó en 1,1 millones sólo en 2010 (hasta el 26,2 por 100 de la población

total). Por otra parte, la tasa de riesgo de pobreza infantil y la tasa de pobreza de personas empleadas siguió aumentando significativamente en 2010. La tasa de pobreza infantil aumentó 2,5 puntos porcentuales, hasta el 26,2 por 100. Existe un alto riesgo de *pobreza entre los niños* de hogares de intensidad laboral media y una alta proporción de niños con riesgo de pobreza en hogares de dos padres, y ello debido parcialmente a que, en muchos casos, sólo uno de los dos tiene trabajo remunerado. España también es uno de los países de la Unión Europea donde el sistema de protección social hace menos por reducir la pobreza infantil. Esto se debe en parte a unos efectos limitados de redistribución entre los grupos de renta, y al hecho de que la proporción que representa el gasto de España en prestaciones por hijos y familiares en su gasto total en protección social es inferior a la media de la Unión Europea.

La *pobreza en situación de empleo* ha aumentado constantemente desde 2006, pasando del 10 al 12,7 por 100 en 2010 (tercera cifra más alta dentro de la Unión Europea). Por otra parte, la tasa de pobreza en situación de empleo de los jóvenes alcanzó el 14 por 100 en 2010, lo que representa una diferencia aún mayor respecto de la media de la Unión Europea, y la tasa de pobreza en situación de empleo de los trabajadores temporales era cuatro veces superior a la de los trabajadores permanentes. Una buena noticia es que la tasa de riesgo de pobreza de las personas de más edad ha disminuido considerablemente (3,5 puntos porcentuales en 2010, hasta el 21,7 por 100).

3.4. Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad

España está llevando a cabo actualmente profundos ajustes estructurales, tras la acumulación de grandes desequilibrios externos e internos durante el largo período de auge del sector inmobiliario y del crédito. Los déficits por cuenta corriente se mantienen elevados, aunque han empezado a disminuir recientemente en el contexto de una grave recesión económica y gracias a un mejor comportamiento de las exportaciones. Desde 2008, se han compensado sólo en parte las pérdidas de competitividad de precios y costes. Aunque se está procediendo a un ajuste de los desequilibrios, llevará tiempo la absorción de los altos niveles de deuda interna y externa y la reasignación de los recursos procedentes del sector de la construcción. El ajuste de los desequilibrios de la economía española requiere abordar los proble-

mas estructurales que obstaculizan su crecimiento e impiden que aumente su competitividad.

España necesita urgentemente seguir aplicando las principales reformas estructurales en los mercados de productos y de servicios con objeto de crear nuevos empleos. Este objetivo se podrá alcanzar más fácilmente si España facilita a las empresas las condiciones para el acceso al mercado y la salida del mismo, si logra que el marco institucional garantice la competencia en todos los sectores de la economía y una actividad reguladora eficaz e independiente en los sectores regulados y si fomenta la competencia y reduce la regulación en una serie de sectores de servicios con altos efectos de desbordamiento, tales como los servicios profesionales. La participación del sector privado en las actividades de I+D e innovación sigue siendo demasiado baja y el sistema de transferencia del conocimiento es deficiente. Las empresas españolas aún siguen afrontando grandes dificultades de acceso al crédito, una falta de instrumentos de financiación alternativos y unas pesadas cargas burocráticas, en particular, a nivel regional y local. Aún existe un margen considerable para la utilización o reprogramación de los Fondos Estructurales disponibles, especialmente con la finalidad de apoyar el empleo juvenil y el desarrollo del capital humano y aumentar la competitividad de las pymes. Ello podría fomentar el crecimiento y la competitividad del país y ayudarle a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Con respecto a las medidas de fomento del crecimiento y de la competitividad, el Programa Nacional de Reformas español propone soluciones que van en la dirección adecuada, aunque algunas de ellas aún no se han desarrollado suficientemente.

Mercado interior, liberalización del mercado y competencia

En abril de 2011, España creó una Comisión Asesora de Competitividad, como parte de sus compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Entre las principales funciones de este órgano cabe citar la elaboración de un informe anual sobre productividad y competitividad basado en indicadores, la realización de estudios de competitividad y la respuesta a cuestiones específicas del Gobierno sobre competitividad. Esta Comisión está encaminada a orientar al Gobierno en el diseño de su política económica y en las negociaciones con los interlocutores sociales. Se trata de un órgano independiente, aunque se financia con cargo al presu-

puesto del Ministerio de Economía y Hacienda. Hasta ahora, no ha sido plenamente operativa.

La *fragmentación del mercado interior* en España constituye un importante obstáculo que impide a las empresas aprovechar las economías de escala y de alcance. El Programa Nacional de Reformas reconoce el problema, pero las medidas propuestas son muy generales. En particular, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (punto 79) va en la dirección apropiada, pero ahora hay que desarrollar adecuadamente su contenido, proceder en breve a su aprobación y aplicarla plena y rápidamente.

Los servicios prestados a las empresas presentan el mayor potencial de desarrollo de la economía española, tanto en términos de crecimiento como de empleo (15). Estos servicios son un factor fundamental para un desarrollo y comportamiento adecuados de otros sectores y, al constituir insumos para otros sectores económicos, la ausencia de competencia en los servicios prestados a las empresas también mina la competitividad de sus usuarios en una fase posterior. Sin embargo, estos servicios, y en particular los servicios profesionales (que representan el 75 por 100 de aquéllos) muestran una productividad menor que la observada en el resto de la Unión Europea. La incorporación de la Directiva de servicios al Derecho nacional ha llevado a una supresión significativa de barreras en algunos servicios (sector minorista, turismo, algunos servicios prestados a las empresas y algunas profesiones reguladas). No obstante, algunos servicios profesionales aún siguen protegidos de la competencia por «reservas de actividad» (derechos exclusivos para prestar servicios). La apertura de estos servicios a la competencia ciertamente impulsaría los precios a la baja, mejoraría la calidad de los servicios, aumentaría la transparencia y, en definitiva, proporcionaría más oportunidades de empleo (16).

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC) ya ha propugnado la abolición de regulaciones restrictivas de ciertas profesiones y ha publicado recientemente un informe relativo al funcionamiento de los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (17). La liberalización de los servicios profesionales propuesta por el Programa Nacional de Reformas sería un significativo paso adelante, pero el programa proporciona pocos detalles al respecto. Al mismo tiempo, la reforma deberá cubrir las profesiones altamente reguladas, tales como las de notarios, registradores de la propiedad o secretarios judiciales, suprimiendo las barreras a la entrada y al ejercicio de la profesión im-

puestas por las asociaciones profesionales. La validez a nivel nacional de las autorizaciones y declaraciones que necesitan los profesionales (punto 81 del Programa Nacional de Reformas) facilitaría la prestación de servicios, pero debería aplicarse a todos los niveles de la Administración.

A pesar de los importantes esfuerzos de simplificación realizados, tanto a nivel nacional como regional, los gobiernos autónomos han mantenido regímenes de autorización para la apertura de puntos de venta *minorista* a gran escala, regímenes que limitan la competencia. Según la CNC (18), el mantenimiento de estas restricciones sigue dificultando la entrada de nuevos operadores en el mercado. De esta forma se les impide competir con los minoristas que detentan una posición dominante y desarrollar modelos de distribución alternativos. Estas restricciones también tienden a reforzar los poderes de negociación de los minoristas con posición dominante. Se acoge favorablemente la intención de suprimir las licencias municipales expresada en el Programa Nacional de Reformas (punto 82).

El Gobierno español ha anunciado su intención de fusionar, en el segundo semestre del presente año, la Comisión Nacional de la Competencia con siete *autoridades de supervisión y regulación nacionales* (energía, telecomunicaciones, servicios postales, medios audiovisuales, transporte ferroviario, transporte aéreo y juegos de azar), creando así un organismo único, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Este nuevo organismo deberá ser más eficiente y podría fomentar la competitividad en todos los sectores económicos, ya que permitiría el examen desde el punto de vista de la competencia de todas las legislaciones sectoriales antes de su adopción. Sin embargo, el actual proyecto de Ley que crea la CNMC no garantiza que esta Comisión realizará su actividad reguladora de forma eficaz e independiente.

Energía, transporte, infraestructuras y medio ambiente

España ocupa el sexto lugar de EU-27 en la emisión total de gases de efecto invernadero, y se ha comprometido a reducir estas emisiones un 10 por 100 en 2020 respecto de 2005 en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de los derechos de emisión. En 2010, las emisiones fueron un 4 por 100 inferiores a las de 2005, cifra adecuada para alcanzar el objetivo. Según las previsiones españolas más recientes, las emisiones se reducirán un 9,7 por 100 en 2020 respecto a 2005, lo que lleva-

ría a un desvío respecto del objetivo inferior a un punto porcentual.

España ha presentado un conjunto adecuado de medidas de eficiencia *energética* y de apoyo a las fuentes de energía renovables con objeto de alcanzar sus objetivos energéticos y climáticos para 2020. Sin embargo, el sistema de tarificación de la electricidad en España sigue siendo ineficiente y presenta un nivel de competencia insuficiente.

España ha limitado tradicionalmente los precios finales de la electricidad para una serie de grupos de consumidores en el marco de un sistema de tarifas reguladas. Las tarifas no siempre cubren los costes, lo que implica que el sistema genera un «déficit tarifario» a expensas de la empresa suministradora del servicio. Dado que los costes de generación y los costes regulados (por ejemplo, costes de transporte y distribución) aumentan más deprisa que las tarifas, el déficit ha aumentado significativamente en los últimos años, habiendo alcanzado un importe acumulado de 24.000 millones de euros (equivalentes a más del 2 por 100 del PIB) (19). Dos terceras partes de este importe (aproximadamente 17.000 millones de euros) están garantizadas por el Gobierno, lo que ha permitido a las empresas suministradoras su cobertura. En 2009, el Gobierno revisó íntegramente el sistema de tarificación con el fin de garantizar que los precios de la electricidad cubrieran todos los costes (20). Sin embargo, se siguió permitiendo a los hogares de bajo consumo, que representaban el 83 por 100 de los consumidores, disfrutar de precios de la electricidad que no reflejaban todos los costes del sistema (21), mediante la aplicación de la tarifa de último recurso (22). Como consecuencia de ello, el déficit tarifario siguió acumulándose.

En enero de 2012, el Gobierno suspendió temporalmente (23) las primas pagadas a edificios de nueva construcción por la utilización de energías renovables (eólica, solar, biomasa e hidroeléctrica), en un intento por reducir los costes de la electricidad y, así, el déficit tarifario. La suspensión de las ayudas a las energías renovables desalienta la inversión en el sector y hará difícil que España alcance sus objetivos energéticos y climáticos en el marco de la Estrategia Europa 2020. Por otra parte, con una menor proporción de energías renovables, la dependencia de España de la energía importada aumentaría respecto de la tasa actual del 79 por 100 (que es ya muy superior a la media de la Unión Europea, del 54 por 100). La simplificación de los complejos procedimientos de autorización y planificación y la supresión de otros obstáculos al desarrollo de las

energías renovables pueden contribuir a reducir el coste de estas energías, cuestión que aún está pendiente para España.

En marzo de 2012, el Gobierno adoptó nuevas medidas para reducir los costes del sector eléctrico en 1.700 millones de euros, en las áreas de distribución, transmisión, pagos por capacidad, financiación de la autoridad reguladora (CNE), tarifa interrumpible, y ligera reducción de las subvenciones al carbón. También aumentó las tarifas (aproximadamente un 7 por 100 para la tarifa de último recurso), generando así unos ingresos adicionales de alrededor de 1.400 millones de euros. El Gobierno también adoptó legislación para incorporar la legislación de la Unión Europea relativa al mercado interior de la energía, particularmente reforzando los poderes de la autoridad nacional de regulación. De esta forma se espera fomentar la competencia. Aunque una reducción de los costes de la electricidad debería contribuir a disminuir el déficit tarifario, la subida de las tarifas aplicadas a los consumidores puede frenar el consumo interno y reducir la competitividad exterior de las empresas.

Una competencia insuficiente en el sector energético ha contribuido, al menos en parte, a la constitución del déficit tarifario al favorecer una compensación excesiva de algunas infraestructuras, tales como centrales nucleares y grandes centrales hidroeléctricas, ya amortizadas, o al mantener la concesión de subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente a las minas de carbón. Estas medidas no se han traducido en menores precios, por lo que obstaculizan el crecimiento económico. España tiene uno de los niveles de interconexión más bajos de la Unión Europea. La finalización de las estructuras de interconexión de la electricidad y el gas con Francia y Portugal, actualmente en construcción, contribuiría a intensificar la competencia en el sector energético. El aumento de la capacidad para intercambios transfronterizos de la red eléctrica, especialmente con Francia, permitirá a España aumentar los intercambios con sus países vecinos y equilibrar la oferta de energías renovables, como, por ejemplo, la de energía eólica. En realidad, la baja capacidad de transmisión transfronteriza ha contribuido a un despilfarro de recursos de las empresas que operan en el sector de las energías renovables, que deben acometer grandes inversiones en costosas instalaciones de energía de reserva (por ejemplo, en el ámbito de la energía eólica), tales como instalaciones alimentadas por gas, y en redes de transmisión. La concesión de prioridad al desarrollo del corredor de transporte de gas África-Es-

paña-Francia y a la organización del Mercado Ibérico del Gas (*Mibgas*) fomentaría la competencia entre las empresas gasísticas, aumentaría la liquidez del mercado y contribuiría a diversificar el suministro de gas y aumentar su seguridad. La conexión de Cataluña con el valle del Ródano (Francia) también aumentaría la capacidad transfronteriza.

España afronta importantes retos en las áreas de *gestión del agua y de los residuos y contaminación atmosférica*. Aunque algunas zonas de España están sufriendo escasez de agua, no existen incentivos suficientes para su utilización eficiente, lo que causa una utilización insostenible de este recurso. En particular, el Gobierno español aún no ha contraído un compromiso claro de reforma del mercado de concesiones en el sector del agua con objeto de abordar de forma concreta las ineficiencias mencionadas. En España son objeto de vertido más del 50 por 100 de los residuos municipales, no habiéndose aprovechado suficientemente las actividades de prevención y reciclado. Una aplicación plena de la legislación existente podría crear más de 54.000 puestos de trabajo y aumentar el volumen de negocios anual del sector de residuos en aproximadamente 5.700 millones de euros, reduciendo al mismo tiempo las emisiones globales directas e indirectas de gases de efecto invernadero en 3,5 puntos porcentuales, hasta el 6,1 por 100 en 2020. La política medioambiental se pasa por alto en el Programa Nacional de Reformas y España sigue retrasada respecto de otros países de la Unión Europea en la aplicación de la legislación medioambiental (24).

En España ya se ha abordado en gran medida el tradicional déficit de infraestructuras de *transporte*. La amplia red de autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, aeropuertos y puertos resultante también implica unos elevados costes de mantenimiento y un alto nivel de servicio de la deuda o de pago de los servicios de asociaciones público-privadas. Al mismo tiempo, la red adolece de la ausencia de interconexiones interoperables con otros Estados miembros y de una escasa integración entre modos de transporte (puertos y ferrocarriles, instalaciones aeroportuarias y líneas ferroviarias de alta velocidad, plataformas multimodales y corredores ferroviarios). Hay una competencia insuficiente en los servicios de transporte, particularmente en los ofrecidos en ferrocarriles y puertos, que lleva a una explotación ineficiente de las infraestructuras de transporte.

Por ello es esencial la realización de un análisis coste-beneficio transparente para cada nuevo proyecto de infraestructura. España deberá limitar su inver-

sión en infraestructuras a los proyectos para los que exista una verdadera demanda y que sean asequibles, teniendo en cuenta los altos costes de oportunidad de los fondos públicos. Los usuarios del transporte deberán soportar una parte más proporcionada de los costes globales mediante una aplicación más generalizada del principio del «usuario-pagador». Es fundamental adoptar medidas que fomenten la competencia en el sector de los ferrocarriles y los servicios portuarios, a fin de desarrollar y gestionar una infraestructura de transporte con criterios de mercado, acabar con el aislamiento de la red e integrar mejor los diversos modos de transporte.

En los últimos años se ha desarrollado considerablemente el transporte aéreo, con la aparición de compañías de bajo coste y la aplicación de nuevas estrategias aeroportuarias. Sin embargo, es importante garantizar que aeropuertos regionales no rentables no supongan una carga innecesaria para las finanzas públicas y distorsionen la competencia dentro del mercado interior. Un desarrollo sostenible de los aeropuertos y las compañías aéreas requiere que se cumpla plenamente la normativa sobre ayudas estatales y se evite una duplicación de aeropuertos innecesaria. Un estudio reciente muestra que sólo 11 de los 48 aeropuertos comerciales regionales construidos en España durante los últimos veinte años realizan beneficios (25). Hay unos 20 aeropuertos con menos de 100.000 pasajeros al año, cifra muy inferior al umbral de rentabilidad, situado en torno a los 500.000 pasajeros, y únicamente unos cuantos de ellos (situados en las Islas Canarias) contribuyen a paliar el aislamiento de regiones remotas.

Investigación e innovación

La inversión pública española en investigación y desarrollo aumentó continuamente entre 2000 y 2009. El gasto de las empresas en I+D también se incrementó hasta 2008. A raíz de la crisis y el proceso de saneamiento fiscal se ha observado una disminución de la inversión pública y privada en I+D. En España, la inversión de las empresas en investigación y desarrollo sigue a un nivel muy bajo y la estructura económica no ha pasado suficientemente a un modelo más sostenible sustentado en productos y servicios más basados en el conocimiento. Habrá que invertir la tendencia de disminución de la inversión pública y privada en I+D a fin de evitar que se vea afectada a largo plazo la capacidad de innovación de la economía española.

El aumento considerable de los gastos públicos y privados en I+D durante la década 2000-2009 no im-

pulsó significativamente la innovación en España. El país ha realizado escasos avances en la acumulación de activos intelectuales (solicitudes de patentes, marcas, diseños y modelos comunitarios), en la mejora de las asociaciones público-privadas y privado-privadas o en la introducción y comercialización de productos, procesos y servicios nuevos e innovadores.

España ha iniciado políticas y reformas globales para mejorar su sistema de investigación e innovación, entre las que cabe destacar la nueva Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, adoptada en 2011, la Estrategia Estatal de Innovación (E2I) y la Estrategia Universidad 2015. En 2012 deben aplicarse plenamente estas reformas, lográndose en particular la plena operatividad de la Agencia Estatal para la Investigación para una financiación competitiva de la I+D en España, según se menciona en el Programa Nacional de Reformas. Debe prestarse especial atención a garantizar un marco institucional sólido que reduzca la incertidumbre y aumente la eficiencia de la asignación de recursos estables a actividades de I+D. Con este fin, deben clarificarse las responsabilidades y competencias de financiación de la nueva Agencia para evitar superposiciones y fomentar la cooperación con organismos parcialmente competidores, tales como el CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) y el CNEAI (Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora). España también podría mejorar su financiación institucional aprovechando el éxito de otros Estados miembros en el fomento de la eficiencia de su sistema público de investigación e innovación (I+I). Podría introducir un sistema de financiación de las universidades e instituciones públicas de investigación basado en los resultados, que vinculase una parte de la financiación a los avances de cada institución en el ámbito de la excelencia científica, a su nivel de internacionalización y a su grado de cooperación público-privada. En términos de innovación, España necesita continuar avanzando hacia una economía más intensiva en conocimiento, basándose en los sectores existentes y en las áreas que presenten un potencial de desarrollo. El Programa Nacional de Reformas presta una atención estratégica a sectores básicos (punto 90), pero al mismo tiempo mantiene cierta vaguedad en lo que se refiere a las medidas de aplicación.

La innovación es particularmente importante a nivel regional. Un apoyo y seguimiento complementario a nivel nacional garantizaría la coherencia y unas economías de escala. A este respecto, el Programa Nacional de Reformas podría ser más explícito acerca de la forma en que el *Plan nacional de ciencia y tecnología* se articulará con las estrategias

de las Comunidades Autónomas, para evitar duplicaciones y lograr sinergias.

3.5. Modernización de la Administración Pública

Una serie de indicadores sugieren que una Administración Pública española más eficiente contribuiría a mejorar el entorno empresarial y aumentaría el potencial de crecimiento. En los últimos años, las empresas han sufrido una disminución de la eficacia y calidad de los servicios públicos ofrecidos en España en comparación con otros países europeos (26). A este deterioro pueden haber contribuido algunos casos graves de corrupción de administraciones públicas locales y regionales y las excesivas cargas administrativas que pesan sobre las empresas. La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera contribuirá al logro de avances en este ámbito, al igual que la futura Ley de transparencia, acceso a la información pública y buena gobernanza.

Trabas administrativas y obtención de licencias

Hasta la fecha, los avances en la reforma del entorno empresarial han sido más lentos y menos ambiciosos que las reformas emprendidas en otros sectores. A pesar de los continuos esfuerzos por reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas, la burocracia en España sigue siendo muy pesada, especialmente en lo que se refiere al tiempo necesario para crear una empresa (el segundo más elevado entre los países de la Unión Europea) y a la concesión de *licencias de explotación*. Según un reciente estudio de la Comisión, España es el Estado miembro en el que una empresa debe esperar más para obtener su licencia de explotación (116 días por término medio), frente a una media de 66 días en la Unión Europea. Esto hace que las nuevas empresas potenciales pierdan su ventaja innovadora. El Programa Nacional de Reformas (punto 82) no aclara si se aplicarán plazos más breves de concesión de licencias a sectores distintos del sector minorista y sector mayorista. A este respecto, la Ley de Emprendedores anunciada en el Programa Nacional de Reformas puede contribuir a mejorar la situación.

De forma más general, la creciente falta de coordinación y la superposición de normas divergentes establecidas por los *niveles más bajos de la Administración Pública* en los últimos años están minando en parte los esfuerzos gubernamentales por disminuir los trámites administrativos, frenan la innovación y la productividad de las empresas, e impiden una reasigna-

ción de los recursos más eficiente. También están fragmentando el mercado interior español al obligar a las empresas a cumplir requisitos diferentes para poder operar en varias Comunidades Autónomas. Los diferentes niveles de la Administración Pública deben colaborar más estrechamente para solventar este problema y problemas similares en otros ámbitos (tales como la coordinación de los servicios públicos de empleo). El Gobierno se ha comprometido en su Programa Nacional de Reformas a abordar esta cuestión y ha anunciado una ley encaminada a garantizar la unidad del mercado: la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Se trata de un paso positivo que permitirá importantes aumentos de la eficiencia. Sin embargo, no debe subestimarse la complejidad de las tareas. Algunas medidas son competencia directa de las Comunidades Autónomas, y el Programa Nacional de Reformas no indica cómo va a incitar el Gobierno central a su adopción por aquéllas. Por ejemplo, algunos organismos públicos habrán de suprimirse y deberá procederse a una plena aplicación del Derecho nacional a nivel regional y local.

Comercio electrónico y administración electrónica

El porcentaje de ciudadanos que emplean el comercio electrónico en España es inferior a la media de la Unión Europea. La proporción de ciudadanos españoles que realizan compras en línea, especialmente transfronterizas, es aún relativamente pequeña en comparación con la media de la Unión Europea. En lo que se refiere a las pymes, las cifras españolas son mejores, tanto para las compras como para las ventas. La disponibilidad de servicios públicos en línea en España, para los ciudadanos y las empresas, es cercana al 100 por 100. Por otra parte, la utilización de servicios de administración electrónica por los ciudadanos españoles es próxima a la media de la Unión Europea, mientras que su utilización por las empresas es una de las más bajas de la Unión Europea. Según un reciente estudio de la Comisión (27), España tiene una política de licitación pública electrónica descentralizada, con una plataforma nacional (*contrataciondelestado.es*) que es obligatoria para las administraciones de las Comunidades Autónomas. Las autoridades regionales tienen sus propias plataformas, y las autoridades regionales y locales pueden utilizar simultáneamente las plataformas nacional y regionales y sus propias plataformas. España está obteniendo generalmente buenos resultados en esta área y se ha fijado como objetivo lograr una disponibilidad de la licitación pública electrónica al 100 por 100 y adjudicar electrónicamente el 50 por 100 de los contratos, por encima de los umbrales de la Unión

Europea. No obstante, la licitación pública electrónica se encuentra en su fase inicial de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la presentación de ofertas. Por ejemplo, un informe reciente indica que menos del 1 por 100 de los ayuntamientos emplean la licitación electrónica (28). Por otra parte, las medidas del Programa Nacional de Reformas relativas a la administración electrónica, en general, y a la licitación electrónica, en particular, siguen siendo vagas y no se apoyan en datos detallados sobre la aplicación y los beneficios previstos.

España ha logrado progresos significativos en los últimos años en el desarrollo de la administración electrónica, tanto desde el punto de vista de la inversión realizada como de las medidas legislativas adoptadas. El país también apoyó el desarrollo del mercado único digital. El Programa Nacional de Reformas ha anunciado una Agenda Digital para España, que reproduce la Agenda Digital para Europa. Sin embargo, la presentación de la agenda es poco precisa y sus objetivos no están definidos claramente ni se presenta una fecha objetivo.

Sistema judicial

El sistema judicial español se ha visto adversamente afectado por la crisis económica. Se ha observado un aumento notable del número de asuntos civiles y mercantiles y asuntos laborales presentados (por ejemplo, relacionados con la ejecución de hipotecas, el procedimiento de quiebra, los procedimientos de despido, etc.), especialmente ante los tribunales de primera instancia. Las magistraturas de trabajo, en particular, han visto aumentar considerablemente su carga de trabajo como consecuencia de la crisis. La reciente reforma del mercado laboral ha introducido medidas específicas encaminadas a ampliar la competencia de dichas magistraturas y a facilitar modificaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos. Los procedimientos laborales también se han mejorado refundiendo la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. El 5 de marzo de 2012 también se mejoró la mediación civil y mercantil, aunque la adopción del Real Decreto-ley 5/2012 cuyo objeto es incorporar al Derecho nacional la normativa de la Unión Europea en este ámbito (Directiva 2008/52/CE). El Programa Nacional de Reformas anuncia medidas adicionales tendentes a mejorar la eficiencia del sistema judicial, que se espera reducirán la inseguridad jurídica en las actividades económicas. Entre estas medidas cabe citar una revisión de los métodos de trabajo existentes, el fomento de la resolución extrajudicial de litigios

y una modificación de la normativa legal aplicable a las transacciones comerciales.

Ayudas estatales

El relativamente elevado gasto en ayudas estatales de España en un contexto de estructura administrativa descentralizada requiere un gran esfuerzo de coordinación, del que se encarga el Ministerio de Asuntos Exteriores. No obstante, los dictámenes sobre las propuestas de medidas de ayuda estatal emitidos por el Ministerio no son vinculantes ni independientes. El marco institucional puede mejorarse encomendando a un organismo independiente competente la responsabilidad de coordinar la ayuda estatal y emitir dictámenes vinculantes y estableciendo un registro central de ayudas estatales.

NOTAS

(1) SEC(2011) 817 final, de 7 de junio de 2011.

(2) DO C 212, de 19 de julio de 2011, pp. 1-4.

(3) COM(2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011.

(4) Según la información más reciente, la cifra de déficit oficial de las administraciones públicas en 2011 podría aún ser objeto de revisión.

(5) Según la información más reciente, la cifra oficial de déficit de las administraciones públicas en 2011 podría aún ser objeto de revisión.

(6) Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa.

(7) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

(8) Ligeramente por debajo del 32 por 100 del PIB en 2010, frente a una media de la Unión Europea superior al 38 por 100.

(9) Para el cálculo de los ingresos teóricos se supone que todo el consumo final se grava al tipo normal.

(10) En particular, España introdujo un aumento temporal de algunos tipos del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre los Rendimientos del Ahorro para los años 2012 y 2013.

(11) Ley 15/2010, publicada el 6 de julio de 2010 en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE n.º 163).

(12) *Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas*: iniciativa de la Comisión Europea junto con el Banco Europeo de Inversiones encaminada a promover la utilización de instrumentos de ingeniería financiera para mejorar el acceso de las pymes a la financiación a través de las operaciones con Fondos Estructurales.

(13) *Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas*: iniciativa de la Comisión Europea en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa encaminada a apoyar la regeneración y el desarrollo urbano sostenible mediante mecanismos de ingeniería financiera.

(14) Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

(15) Además, la reforma es particularmente útil para abordar el desempleo a medio y largo plazo y las consecuencias sociales de la crisis,

que constituyen las prioridades del Informe Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012.

(16) Según las estimaciones oficiales, los servicios profesionales representan el 8,5 por 100 del PIB y su reforma podría aumentar el PIB potencial en el 0,7 por 100.

(17) Comisión Nacional de Competencia: Informe sobre los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, abril de 2012.

(18) Comisión Nacional de la Competencia: Informe sobre las relaciones entre fabricantes y minoristas en el sector de la alimentación, octubre de 2011.

(19) También existe un déficit tarifario en el sector del gas, aunque es mucho más pequeño (400 millones de euros).

(20) Los costes de electricidad incluyen costes ocultos derivados del apoyo a ciertas actividades reguladas (subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente concedidas a las minas de carbón, o rentabilidad del transporte y la distribución en función del valor neto de los activos utilizados).

(21) Entre los elementos integrantes de los costes totales se incluye la producción, el transporte y la distribución de electricidad y diversas medidas de política energética.

(22) Hogares con una capacidad de consumo limitada a 10 kW.

(23) Recientemente, la autoridad reguladora del sector de la energía ha propuesto el mantenimiento de esta moratoria al menos hasta 2017.

(24) España sigue siendo uno de los países con mayor número de casos de infracción en la Unión Europea.

(25) «La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual?», octubre de 2010: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/196_5.pdf.

(26) Indicadores sobre gobernanza del Banco Mundial (2011).

(27) Digitising Public Services in Europe: Putting ambition into action 2010.

(28) «La licitación electrónica en el sector público español. Presente y futuro», IESE y Vortal, 2012, p. 9. <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-160.pdf>.