

# **PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS**

**ESPAÑA**

**2012**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **CONTEXTO ECONÓMICO**

Con anterioridad a la aparición de la actual crisis económica y financiera, España venía disfrutando de una década de rápido crecimiento y convergencia con las economías de mayor renta per cápita de la Unión Europea. Esta expansión entronca con la trayectoria de transformación y modernización que ha seguido la economía española en tiempos recientes, y que en esta etapa se vio favorecida por la estabilidad macroeconómica, el esfuerzo liberalizador y la apertura exterior. Así, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real per cápita entre mediados de los años noventa y 2007 fue superior en 0,5 por ciento a la media de la Unión Europea.

A lo largo de una década de crecimiento, España llevó a cabo una importante consolidación fiscal, en línea con sus compromisos bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con las recomendaciones de los organismos internacionales. Así, el déficit de 5,50 por ciento del PIB registrado por las Administraciones Públicas pasaba a ser un superávit del 1,30 por ciento en 2005, hasta alcanzar un pico en el 2,40 por ciento observado en 2006.

Durante este periodo, el fuerte crecimiento de la actividad produjo para el sector público una importante corriente de nuevos ingresos generados por el dinamismo de una demanda interna sostenida por la abundancia de crédito, en forma de beneficios del sector empresarial no financiero, ganancias de capital y transacciones inmobiliarias. Estos ingresos se canalizaron en su mayor parte a la reducción de la deuda pública, cuyo peso en relación al PIB era en 2007 prácticamente la mitad que a mediados de los noventa.

No cabe duda de que la participación en la Unión Económica y Monetaria y la adopción del euro han sido importantes elementos impulsores del crecimiento de la economía española durante la última década. Al mismo tiempo, la falta de sincronía cíclica de España con las economías centrales de la zona euro, cuyo peso en la orientación de la política monetaria del Eurosistema resulta determinante, ha favorecido la aparición de desequilibrios, especialmente de un alto endeudamiento derivado de costes de financiación reales negativos.

El proceso de rápida convergencia se ha revertido drásticamente a partir de 2007, experimentando la economía española con mayor crudeza los efectos negativos de la adversa coyuntura internacional. De este modo, España ha padecido especialmente el debilitamiento de la actividad económica, traducido asimismo en una destrucción de puestos de trabajo y en un deterioro de las

finanzas públicas más intenso que el registrado en otras economías de la Unión Europea y de la zona euro.

Esta crisis diferencial de la economía española responde a la particular configuración de los riesgos y estrangulamientos acumulados durante la última década, algunos de los cuales responden a factores netamente endémicos, agravada por la fragmentación de los mercados de capitales europeos a partir de finales de 2008.

Es en 2008 cuando el giro en la favorable trayectoria de las finanzas públicas se hace más patente. En un solo año el saldo de las cuentas públicas se deterioró desde un superávit del 1,9 por ciento del PIB a un déficit del 4,5 por ciento. Por un lado, el ajuste de la construcción y la caída de los precios inmobiliarios provocaron la desaparición de lo que había constituido una importante base fiscal. Por otro, las autoridades pusieron en marcha distintos estímulos orientados a reactivar el crecimiento, que resultaron fallidos.

El deterioro de la economía internacional, la incertidumbre sobre las perspectivas de la zona euro, el aumento de los gastos derivados del aumento de la tasa de empleo y otras partidas afectadas por la crisis y la caída de los ingresos del Estado como consecuencia de la contracción de la actividad y la pérdida cuantiosa de ingresos públicos, profundizaron en los desequilibrios financieros de las Administraciones Públicas, que en adelante registraron abultados saldos deficitarios que sólo han venido corrigiéndose de forma gradual: 11,20 por ciento del PIB en 2009, 9,30 por ciento en 2010 y 8,5 por ciento en 2011.

Dichos déficit, incurridos tanto a causa de los impulsos discrecionales como de la falta de corrección de los estabilizadores automáticos, han supuesto a partir de 2008 un crecimiento correlativo del nivel de deuda pública, hasta alcanzar el 68,5 por ciento del PIB a finales de 2011. Al término del presente ejercicio se prevé que la deuda de las Administraciones alcance el 79,8 por ciento del PIB, aunque todavía se mantendrá todavía por debajo de la media de la zona euro, estimada en el 90,4 por ciento del PIB para el mismo periodo.

La transformación de la crisis financiera en una crisis de deuda soberana ha supuesto un importante elemento desestabilizador, al perturbar los flujos financieros y minar la confianza de los agentes económicos. De este modo, la situación de las finanzas públicas, que a comienzos de la crisis constituía una de las principales fortalezas de la economía española, es percibida hoy como uno de sus principales factores de riesgo, lo que hace que la corrección de los desequilibrios fiscales de España sea, si cabe, más urgente.

Por su parte, el mercado de trabajo español presenta deficiencias estructurales que explican el elevado coste de la crisis en términos de destrucción de empleo. El rápido aumento de la tasa de paro, actualmente por encima del 20 por ciento, revela la importancia que ha tenido el nivel de empleo en la absorción del ajuste.

Cabe señalar el favorable comportamiento de la cuota de mercado registrada por las exportaciones españolas. En la última década, el valor de las mismas se ha incrementado en un 56 por ciento, muy por encima del crecimiento registrado por los países de nuestro entorno. El sector empresarial ha demostrado, a pesar de la crudeza de la crisis, una notable capacidad de adaptación, reorientando con éxito su oferta hacia los mercados internacionales en un entorno marcado por la caída de la demanda de nuestros socios comerciales y el avance de las economías emergentes en el comercio mundial. De esta manera se explica que, pese a la elevada mortalidad empresarial de los últimos años, el número de empresas exportadoras españolas se haya incrementado en un 12 por ciento entre 2007 y 2010.

#### **PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS**

Los desequilibrios acumulados en la economía española durante la década pasada, surgidos de una política monetaria con efectos asimétricos acompañada de una política fiscal excesivamente expansiva, unidos a la crisis financiera y a la existencia de rigideces estructurales, han desembocado en una situación de crisis económica caracterizada por problemas de crecimiento y empleo, falta de credibilidad del sistema financiero y restricción del crédito

Para superar estos desequilibrios y contribuir a la estabilidad de Europa, el Gobierno español ha puesto en marcha una estrategia económica orientada a la disciplina fiscal y recuperación de la flexibilidad y competitividad de la economía. La estrategia diseñada por el Gobierno de España se identifica además plenamente con la estrategia económica de la Unión Europea que persigue, en términos de las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2012, *“tanto una consolidación presupuestaria continua como una actuación resuelta orientada a estimular el crecimiento y el empleo”*. En particular, esta estrategia da cumplimiento a los compromisos de España, tanto en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como en el del Semestre Europeo.

Las actuaciones descritas en este PNR se corresponden con las áreas prioritarias identificadas en el Informe Prospectivo Anual de Crecimiento del pasado mes de noviembre y respaldadas por el Consejo Europeo de marzo: diseño de una estrategia de consolidación fiscal adaptada y compatible con el crecimiento; la restauración del canal del crédito a la actividad económica; el impulso del crecimiento y de la competitividad; la creación de empleo y la

modernización de las Administraciones Públicas. En última instancia, estas reformas sientan las bases para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Este PNR refleja el fuerte compromiso de España con la consolidación fiscal, en el convencimiento de que a través de ésta se recuperará la confianza en nuestra economía, generándose además un círculo virtuoso vinculado a la financiación de la misma. Para que este trasvase de recursos sea posible, es necesario asegurar el adecuado acceso al crédito.

Las medidas en materia de consolidación fiscal van más allá del simple control de los déficits de los últimos años, incorporando diversas mejoras institucionales y reglas fiscales. Este esfuerzo debe contribuir a impulsar el efecto riqueza positivo, propiciando con ello una mayor preferencia por el consumo presente frente al futuro. Estos efectos positivos, que serán mayores cuanto más sólida sea la percepción de los agentes económicos respecto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, podrían contrarrestar los indudables efectos contractivos directos en el corto plazo.

En segundo lugar, es preciso abordar las reformas necesarias que permitan restaurar la competitividad perdida y dotar a la economía de una estructura más eficiente y flexible y liberarla de todos aquellos elementos que lastran el crecimiento. Más allá del proceso de ajuste actual, se persigue reducir las debilidades estructurales de nuestra economía y aumentar su capacidad de adaptación continua, de modo que el nuevo patrón de crecimiento impida la aparición de desequilibrios como los incurridos en la pasada década.

## **1. Consolidación fiscal**

El Gobierno mantiene un firme compromiso con el proceso de consolidación fiscal y la restauración de la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. Esta consolidación ha de frenar además la dinámica ascendente de la deuda pública, liberando recursos que puedan ser canalizados hacia la inversión, la reactivación económica y la creación de empleo.

Sin embargo, las medidas adoptadas van más allá de los ajustes fiscales, incorporando especialmente reformas estructurales encaminadas a introducir disciplina y eficiencia en la Administración Pública.

### **1.1. Disciplina y transparencia**

La disciplina y transparencia presupuestaria se concreta en dos reformas estructurales y complementarias que se han puesto en marcha durante el primer cuatrimestre de 2012 y que serán de aplicación en toda su

extensión este mismo año. Asimismo, este marco de gobernanza económica se fortalece al introducir mecanismos adicionales de condicionalidad a las Administraciones que soliciten medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez

La nueva **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, primera reforma adoptada por el Gobierno durante su mandato, supone un elemento fundamental en el esfuerzo de consolidación presupuestaria. Con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, esta Ley desarrolla el art. 135 de la Constitución Española, reformado en septiembre de 2011, en el que se establece la prohibición de que el Estado o las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural superior al dictado por la Unión Europea. Para ello, la Ley introduce mecanismos de alerta temprana, medidas correctoras y mecanismos sancionadores.

En línea con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el **mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas** para el pago a proveedores va acompañado de una rigurosa condicionalidad. Este mecanismo supone un sistema efectivo y ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores y total transparencia en la deuda comercial de las Administraciones Públicas, obligaciones que podrán financiarse a largo plazo previa aprobación de un plan de ajuste. El Plan de Ajuste deberá reflejar la capacidad de la administración territorial para hacer frente a los pagos derivados de la financiación así como a la prestación de los servicios básicos pertinentes. Para ello, se deberán detallar las medidas emprendidas para el recorte de gastos e incremento de ingresos, así como reformas estructurales junto con un calendario de implantación.

La **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, actualmente en fase de Anteproyecto, introduce importantes reformas institucionales en dos ámbitos básicos de la actuación pública. Por un lado, se mejora la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes y de la Administración Pública a través de una serie de obligaciones que deberán respetarse en todos los niveles y ámbitos de la Administración. Por otro lado, se dan garantías y una serie de obligaciones concretas y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones presupuestarias

## **1.2. Ajuste para la consolidación fiscal**

España ha manifestado el firme compromiso de rebajar su déficit público hasta el 3% del PIB en 2013, conforme al Pacto de Estabilidad y

Crecimiento, para lo cual se han puesto ya en marcha diversas medidas que afectan a todos los ámbitos de la administración.

El mayor esfuerzo de consolidación recae en la Administración Central, cuyo objetivo de déficit, fijado para 2012 en el 3,5% del PIB, se acometerá vía ajuste de gastos en más de dos tercios mientras que el resto se realizará a través de incrementos de ingresos del Estado. En lo que respecta a los ingresos, se han modificado diversos impuestos y tasas: IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco y Tasa sobre el Ejercicio de la Potestad Jurisdiccional. Estas modificaciones se acompañan de un programa para aflorar las rentas ocultas y un plan de lucha contra el fraude fiscal.

Por su parte, el déficit de las Comunidades Autónomas se reducirá 1,5 puntos porcentuales, además ya están adoptando sus planes económico-financieros y sus presupuestos que toman medidas de racionalización del gasto (especialmente el sanitario, el educativo y de televisiones autonómicas).

En cuanto a las Corporaciones locales, se ha fijado un objetivo de déficit, para 2012, del 0,3% del PIB. Para garantizar este cumplimiento se ha incrementado el tipo del IBI para 2012 y 2013 y se ha reformado el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, además se están aprobando los planes de ajuste de las Corporaciones Locales.

## **2. Modernización de la Administraciones Públicas y de los Servicios Públicos**

Este Programa Nacional de Reformas presta especial atención a la modernización y racionalización de las Administraciones Públicas, buscando la sostenibilidad a largo plazo de todos los niveles de la misma. Gracias a la mejora de la competitividad y eficiencia de todas las administraciones se contribuye a la consolidación fiscal pero, además, se favorece que los recursos públicos liberados se dirijan a la dinamización de la actividad económica.

Se incluyen en este bloque diversas medidas orientadas, por una parte, a reducir la estructura administrativa en aquellos puntos donde las funciones atribuidas puedan ser simplificadas o bien se encuentren divididas o duplicadas entre distintos departamentos o niveles de la administración. Esto se refuerza, por otra parte, con otras medidas dirigidas a lograr una asignación más eficiente de los recursos humanos y materiales.

## **2.1. Tamaño, estructura y tareas**

Se adoptan medidas para reestructurar y racionalizar el **sector público empresarial y fundacional** estatal, autonómico y local, con el fin de configurar un sector público más reducido, racional y eficiente. Además, se va a trabajar en un mejor aprovechamiento del **patrimonio inmobiliario** de la Administración General del Estado.

## **2.2. Empleo público**

Para avanzar en la modernización y racionalización de la Administración, es fundamental mejorar la calidad y eficiencia del empleo público. Para ello, se van a adoptar diversas medidas tendentes a ahorrar gastos de personal, aumentar de la productividad de los empleados públicos y disminuir la contratación de personal interino.

Por otra parte, se abordarán medidas para atajar el absentismo. En particular, se reformarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios, con el objeto de reducir los costes y menoscabo de la productividad derivados de la misma.

## **2.3. Eliminación de duplicidades y clarificación de competencias de las AAPP**

Entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentran la delimitación de las competencias de la Administración Local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades.

## **2.4. Reforma del Sistema Nacional de Salud**

En parte como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional, y al mismo tiempo debido a los cambios demográficos experimentados por la sociedad española, en los últimos años ha aumentado el endeudamiento del sistema sanitario. Para poder garantizar



en el futuro la prestación pública de unos servicios sanitarios de máxima calidad, es imprescindible que el sistema vigente sea sostenible financieramente.

El objetivo fundamental de la reforma sanitaria es garantizar la sostenibilidad del Sistema público Sanitario basándose en un modelo que preserve el derecho de los ciudadanos a la protección de su salud y que se asiente sobre fundamentos económicos-presupuestarios sólidos que lo hagan duradero en el tiempo.

Para hacer sostenible el sistema sanitario español, se han aprobado reformas que racionalizan el gasto sanitario e introducen disciplina presupuestaria, permitiendo una gestión de éste más eficiente. Adicionalmente, debe asegurarse la máxima cohesión social, garantizando que el acceso a los servicios sanitarios es similar en cualquier punto del país.

Con este objetivo, se aborda una redefinición del concepto de “asegurado”, adecuándolo a la normativa comunitaria y se crea una tarjeta única para el territorio nacional, se ordena la cartera de servicios sanitarios, se adoptan medidas encaminadas a una mejor gestión de la oferta sanitaria, se homogeneizan las categorías profesionales y sus acreditaciones en todo el territorio nacional y se racionalizarán tanto la oferta como la demanda farmacéutica.

## **2.5. Sistema de atención a la dependencia**

El mecanismo de cofinanciación entre la Administración General del Estado y las CCAA debe rediseñarse para evitar generar incentivos a desviar gasto a otras áreas sin cubrir las necesidades de financiación generadas por el derecho a la atención.

Por otro lado, el aumento de gasto en cuidados de larga duración entra, de la misma forma que el gasto en pensiones, en el cálculo del Objetivo Presupuestario a Medio Plazo exigido en la UE. Es necesaria su reforma para mejorar la sostenibilidad del sistema ante el progresivo envejecimiento de la población.

Durante el presente año se abordará una reforma integral del Sistema de Atención a la Dependencia para garantizar su sostenibilidad.

## **2.6. Sistema educativo**

El incremento en el gasto producido en los últimos años no se ha visto acompañado de una mejora de los resultados académicos. Las administraciones han adquirido compromisos que se han traducido en incrementos del gasto corriente en tiempos de bonanza que son actualmente insostenibles. Las Comunidades Autónomas, que son las administraciones competentes en materia educativa se ven ahora en la dificultad de reducirlo al estar limitadas por la normativa básica. Para reducir dichas cifras, que representan entre un 25% y un 30% de sus presupuestos, se realizan modificaciones en la legislación básica de manera que se permita reducir los costes.

La racionalización afecta a diversos aspectos de los costes de la educación, como los relacionados con el personal docente o con los medios materiales (como el número de alumnos por aula, número de titulaciones y modalidades de bachillerato) pero también al acercamiento de los precios públicos al coste de los servicios.

## **2.7. Mejora de la eficiencia de la Administración de Justicia**

Para alcanzar los compromisos y objetivos de reforma de la economía española es necesario contar con un sistema judicial más rápido, moderno y eficiente. Para ello resulta esencial descongestionar la actual situación de los Juzgados y Tribunales, asegurando que la justicia se imparta en los tiempos adecuados que exige la seguridad jurídica.

En este sentido, desde el Ministerio de Justicia se está impulsando un paquete de medidas legislativas que tiene por objetivo transversal una agilización del sistema judicial. Se revisa la organización del sistema judicial y del reparto de asuntos; se desincentiva el uso indebido del sistema potenciándose, además, los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos; y se modificará la regulación jurídica de las transacciones mercantiles para eliminar puntos de conflicto.

## **2.8. Sostenibilidad y eficiencia del Sistema Público de la Seguridad Social**

El envejecimiento de la población, unido al aumento de la esperanza de vida, supone un reto para el actual Sistema Público de la Seguridad Social, el cual debe hacer frente al pago de pensiones durante más tiempo y a mayor población. Para ello, se acometió en 2011 **una profunda reforma de dicho Sistema** con el objetivo de retrasar la edad media de jubilación.

Para ello, se aumenta progresivamente la edad legal de jubilación (de 65 a 67 años). Adicionalmente, se adoptan medidas para restringir las posibilidades de anticipar la edad de jubilación, así como aquellas prácticas empresariales que suponen prejubilaciones que suponen costes adicionales a la Seguridad Social.

En paralelo, se va a desarrollar un completo **plan de lucha contra el fraude** en materia de Seguridad Social. Las medidas contenidas en el mismo se han diseñado para atajar determinadas conductas que generan déficits de ingresos en los recursos del sistema de la Seguridad Social, con merma de derechos económicos para los trabajadores, acceso indebido e injusto a las prestaciones sociales y competencia desleal con las empresas cumplidoras con sus obligaciones.

Por último, se considera necesario **incrementar la eficiencia y modernizar el modelo de gestión** de la Seguridad Social. Para ello se creará la Agencia Estatal de la Seguridad Social mediante la integración de las distintas entidades gestoras y de servicios comunes existentes; se estudiará la modificación del régimen jurídico de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; y se impulsará la Administración Electrónica en este ámbito.

## **2.9. Optimización del uso e inversiones en infraestructuras**

Las actuaciones sobre el uso e inversiones en infraestructuras van encaminadas hacia la racionalización y optimización de los recursos. Teniendo en cuenta el importante esfuerzo inversor realizado en los últimos años, las infraestructuras deben orientarse a potenciar la intermodalidad, a eliminar cuellos de botella y a posibilitar el uso y gestión más eficiente de la dotación de infraestructuras existente. La aplicación de nuevos modelos de gestión de las infraestructuras del transporte permitirá poner en valor las áreas de negocio más eficientes, así como reestructurar y optimizar aquéllas que presentan una menor rentabilidad, existiendo, por tanto, margen para la entrada de capital privado. Asimismo, la optimización de las inversiones en infraestructuras se verá favorecida a partir de la aplicación de criterios selectivos en la aprobación de nuevos proyectos de inversión y enfocando la financiación de estos nuevos proyectos hacia esquemas de participación de la iniciativa privada.

## **2.10. Flexibilización de los modos de gestión de las televisiones autonómicas.**

Se ha iniciado el proceso para modificar la Ley General de Comunicación Audiovisual para dotar a las Comunidades Autónomas de capacidad para optar por un modelo de gestión directa, indirecta u otros modos de colaboración público-privada

## **3. Sistema financiero**

El impacto sobre la confianza en el sector financiero y el acceso al crédito ha sido marcadamente negativo a nivel internacional. Los problemas de liquidez y financiación, unidos al empeoramiento de la calidad crediticia, han incrementado las dificultades de acceso a la financiación con severos efectos sobre la economía real.

### **3.1. Saneamiento del sistema financiero**

Con el objetivo de dar solución a los problemas en el sector financiero y paliar las consecuencias en la economía real, se ha aprobado una reforma de gran calado del sistema financiero que se centra en el saneamiento profundo de los balances de las entidades de crédito para aumentar la eficiencia y la competitividad del sector.

Con este fin se aprobó el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. Los principales objetivos que se persiguen con esta reforma son: aumentar la transparencia, mejorar la confianza y la credibilidad del sector financiero, facilitar el acceso a los mercados de financiación para que fluya el crédito a la economía real, incentivar la salida al mercado de activos inmobiliarios y un ajuste eficiente del exceso de capacidad instalada del sector, al tiempo que mejora la gobernanza de las entidades. Esta reforma se articula en varios ejes: el saneamiento de los balances mediante mayores exigencias de provisiones y capital sobre activos inmobiliarios; procesos de integración que refuercen la viabilidad de las instituciones; mayor dotación de recursos para el FROB; simplificación del funcionamiento de determinadas instituciones; y otras medidas que colaboran a la eficiencia y sostenibilidad de las instituciones financieras.

De manera complementaria, y con el objetivo de despejar definitivamente las dudas sobre la solvencia de las entidades, se diseñarán medidas orientadas a facilitar una salida ordenada de los activos inmobiliarios de los balances de las entidades de crédito. Al mismo tiempo, partiendo de una situación de saneamiento de los balances, se buscarán fórmulas al fomento

del crédito a las Pymes que faciliten la canalización de la financiación hacia los proyectos productivos.

### **3.2. Pago a proveedores de Entidades Locales y Comunidades Autónomas.**

La restricción al crédito al que se ha visto sometida la economía española como consecuencia de la crisis se ha visto agravada por los significativos retrasos en el pago de facturas por parte de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas. Con esta medida, se atiende a los pagos atrasados de estas administraciones, dotando así de liquidez a las empresas, a la vez que se financia estas obligaciones garantizando plazos más amplios para la devolución de las deudas, con la debida condicionalidad fiscal y financiera.

## **4. Mercado laboral: flexibilidad, formación y educación**

La crisis económica que atraviesa España ha puesto de relieve las debilidades del diseño institucional del mercado laboral. España ha destruido más empleo y más rápidamente que las principales economías europeas. Además, la destrucción de empleo ha sido más intensa en ciertos colectivos, especialmente los jóvenes.

### **4.1. Reforma de las instituciones laborales**

España presenta uno de los peores resultados en términos de desempleo y comportamiento del mercado laboral de la Unión Europea. La rigidez regulatoria y la falta de oportunidades para desempleados y trabajadores con contrato temporal está en la raíz este comportamiento diferenciado.

En atención a lo anterior, la reciente reforma del mercado laboral español, aprobada mediante el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, recoge un conjunto integral y coherente de medidas, que se estructuran en torno a cuatro grandes ejes: (1) favorecer la empleabilidad de los trabajadores; (2) fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral; (3) favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo y (4) favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.

### **4.2. Reforma de las políticas activas de empleo**

Se introducen diversas medidas en la reforma laboral con el objetivo de transformar las políticas activas de empleo. Para asegurar la eficacia y eficiencia de éstas, se exigirá una revisión progresiva de su

funcionamiento, comprobando que se orientan a mejorar la empleabilidad de los desempleados.

Con este fin, se procederá a una reorientación de los programas de promoción del empleo y de formación profesional, se crearán nuevos instrumentos para la intermediación y la orientación hacia el mercado laboral, se priorizará que el gasto en incentivos económicos se destine a los colectivos con mayores problemas de inserción laboral y se fomentará la coordinación entre las diferentes administraciones competentes para evaluar los resultados.

#### **4.3. Reformas estructurales en el ámbito educativo y de la formación profesional**

La mejora de la eficiencia del sistema educativo español es esencial para dotar a la economía española de una base de capital humano que contribuya a aumentar la competitividad, el crecimiento y el empleo.

El esfuerzo presupuestario (gasto en relación con PIB, número de alumnos por profesor, etc.), realizado en el sistema educativo no es acorde con la evolución de los resultados, por lo que una parte fundamental de las reformas estructurales de España debe dirigirse a superar las ineficiencias.

#### **4.4. Reformas orientadas a la reducción del índice de abandono escolar**

El ritmo de reducción de la tasa de abandono escolar temprano no es lo suficientemente alta como para asegurar el cumplimiento del objetivo para 2020 del 15%. Por ello, se han introducido diversas reformas y programas consistentes en acciones diferenciadas o complementarias, con incidencia directa sobre la reducción de la tasa de abandono escolar. En particular, se plantea una reforma integral del sistema de educación secundaria y se crean dos planes: un plan para la disminución del abandono temprano que recoge las actuaciones de las Comunidades Autónomas en este ámbito; y el Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo, que aborda las necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural del alumno.

#### **4.5. Mejora de la empleabilidad a través de la Formación Profesional (FP).**

Se trata de hacer más atractiva una opción para quienes desean acceder antes al mercado laboral, promoviendo al mismo tiempo el espíritu emprendedor y el autoempleo.

Para ello se propone la puesta en marcha de una reforma de la formación profesional que logre equilibrar, progresivamente, el número de alumnos entre el bachillerato y esta opción. Con este objetivo, se actualizará el catálogo de títulos de FP, se flexibilizará el acceso a la misma a través de las nuevas tecnologías de la información, se fomentará la movilidad del alumnado para acceder a experiencia en otros países y se mejorará la información disponible sobre este tipo de formación mediante la creación de un sistema integrado de orientación profesional.

Además, se introduce una nueva modalidad de FP (FP dual) en la que se compatibiliza la formación con la experiencia profesional en empresas o centros de trabajo.

#### **4.6. Sistema Universitario**

Tras la completa adaptación del mapa de titulaciones al modelo Bolonia, se persigue ahora que el sistema universitario español logre una mayor excelencia, competitividad e internacionalización. Se creará, con este fin, un Consejo de Expertos de alto nivel que llevará a cabo un diagnóstico y propondrá las líneas de actuación a seguir.

#### **4.7. Fomento de la eficiencia en la política de becas**

El objetivo fundamental de las becas y ayudas para el estudio es garantizar que quienes tienen talento y voluntad de estudiar más allá de las etapas obligatorias y gratuitas, puedan hacerlo con independencia de su situación socioeconómica. A cambio, se exige una corresponsabilidad que asegure la correcta asignación de estos recursos. Por ello, se ha iniciado la tramitación de una nueva normativa que tenga en cuenta, en mayor medida, el grado de aprovechamiento académico.

#### **4.8. Fomento del aprendizaje de lenguas extranjeras**

El Plan para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras tiene como objetivo alcanzar niveles de competencia lingüística similares a los de los demás países de la UE. El plan contempla, entre otras medidas, la posibilidad de estancias formativas de profesores y alumnos, un programa de acompañamiento escolar en lengua extranjera para centros públicos y el incremento de auxiliares de conversación.

#### **4.9. Plan de empleo juvenil**

El elevado desempleo juvenil es uno de los problemas más acuciantes de la economía y la sociedad española y objeto de atención preferente. En

este sentido, se ha puesto en marcha diversas medidas para el impulso inmediato de la inserción laboral de los jóvenes. Estas medidas responden a las recomendaciones formuladas a España por el Consejo Europeo de julio de 2011 y están en consonancia con la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y las recomendaciones de la Declaración de los Miembros del Consejo Europeo, de enero de 2012.

En definitiva, se establece el empleo juvenil como objetivo transversal y prioritario de la reforma del mercado laboral y políticas activas de empleo y se fomentan, además, vías alternativas para la inserción laboral de jóvenes, como el autoempleo o las prácticas profesionales.

Por otra parte, se contará con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo para abordar diversas actuaciones cuyos objetivos son la empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes.

## **5. Crecimiento y competitividad**

Este Programa propone un enfoque de actuación amplia e integral sobre aquellos elementos o distorsiones que indiquen sobre las principales fricciones estructurales de la economía, creando las bases para un crecimiento duradero y sostenible en el largo plazo. Para ello, se ponen en marcha una serie de medidas con las que se persigue reducir las debilidades estructurales de nuestra economía, encaminadas al mejor funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores.

El crecimiento sostenido y el empleo generado como consecuencia conforman el otro elemento clave que, junto con la consolidación fiscal, es imprescindible para la sostenibilidad de las fianzas públicas.

### **5.1. Corrección de desequilibrios del sector energético**

El coste energético afecta a la competitividad, por un lado, porque forma parte considerable de los costes industriales y, por otro lado, por su impacto sobre los presupuestos familiares y el IPC. Los costes energéticos en España son muy elevados, debido a las prioridades de política energética adoptadas en el pasado. Como consecuencia de aquellas, existe un exceso de capacidad instalada en nuestro país y un déficit de tarifa, a pesar de los altos precios para el consumidor.

El Gobierno emprenderá una serie de medidas encaminadas a eliminar el déficit de tarifa eléctrico a partir de enero de 2013 y a la completa amortización de lo acumulado y que consistirán en la reducción de costes de las actividades reguladas; aumento de los ingresos por peajes; revisión



de la planificación energética y el establecimiento de un marco regulatorio estable.

En cuanto al déficit de tarifa en el sector gasista, si bien no es comparable al eléctrico, se emprenderán reformas dirigidas a su eliminación. En particular, se reducirán los costes de las actividades reguladas y se incrementarán los ingresos por peajes y cánones de acceso.

Junto con las medidas adoptadas en los sectores eléctrico y gasista, se elaborará un nuevo documento de estrategia energética que abarcará el período 2012-2020, para ajustar las infraestructuras a las previsiones actuales.

## **5.2. Impulso a la sociedad de la información**

Con el objetivo de aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para favorecer la competitividad y la internacionalización de las empresas españolas, se han puesto marcha o están en proyecto diversas iniciativas en el ámbito de la sociedad de la información.

La Agenda Digital para España está orientada a fomentar la mayor implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos (Administración, comercio, particulares) y a la sustitución de determinados procesos tradicionales por tecnológicos haciéndolos más rápidos, cómodos, eficientes e incluso respetuosos con el medio ambiente. Las ayudas para el sector de las telecomunicaciones y la sociedad de la información se orientarán a los objetivos de esta agenda y se convocarán a través de los distintos programas del Plan Avanza 2012.

Para hacer posible que estas tecnologías puedan servir de herramienta efectiva, son necesarias unas redes robustas y con capacidad de tráfico adecuada. Con este objetivo, se pondrá en marcha la Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas.

Por otra parte, ya se ha completado la transición a la Televisión Digital Terrestre, pero queda por delante una segunda fase en la liberalización de frecuencias cuya conclusión se adelanta al 1 de enero de 2014.

## **5.3. Eliminación de barreras administrativas, unidad de mercado y fomento de la competencia.**

La eliminación de barreras administrativas, obstáculos y trabas para la realización de las actividades económicas tiene un impacto positivo sobre las actuaciones llevadas a cabo por los operadores económicos. El

aumento de la regulación en los últimos años en todos los niveles de la Administración (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), la dispersión normativa y la disparidad de criterios de regulación, constituyen, además de una fuente de inseguridad jurídica, importantes barreras que limitan la eficiencia y el crecimiento empresarial.

La mejora de la calidad de la regulación económica, basada en los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas implementadas por los reguladores, debe, por tanto, coadyuvar a eliminar obstáculos normativos sobre la movilidad de los factores productivos y su productividad, de manera que se asegure la unidad de mercado para los operadores económicos y la eficiencia y eficacia del mercado interior español.

Se agrupan en esta categoría reformas legislativas que regulan aspectos tan diversos como:

- A través de la reforma de los organismos reguladores, se mejorará la eficacia y la eficiencia en la supervisión y promoción del correcto funcionamiento, la transparencia y la libre competencia de los mercados y sectores productivos, en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios.
- La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, para que cualquier actividad emprendida al amparo de una legislación autonómica no necesite de trámites o permisos adicionales en el resto del país.
- La de Impulso a la Actividad Comercial, que elimina la necesidad de ciertas licencias municipales
- Modificaciones en la Legislación sobre el Agua, que simplifican su gestión preservando la unidad de gestión de cuencas.
- La Ley de Costas, que otorga una mayor seguridad jurídica para los titulares de derechos en el dominio público, a cambio obligaciones de conservación del litoral.
- La Ley de Medidas para Mejorar la Cadena Alimentaria, cuyo objetivo es mejorar la competitividad del sector agroalimentario.
- La Ley General de Telecomunicaciones, que facilita a los operadores el despliegue de sus redes, crea un marco más adecuado para las inversiones y garantiza un uso eficiente del espectro radioeléctrico.
- La Ley General de Comunicación Audiovisual, que flexibiliza los modelos de gestión de la prestación de servicios de las cadenas autonómicas.

#### **5.4. Apoyo a los emprendedores e impulso a la mejora de la competitividad industrial.**

En un momento como el actual, en el que el crecimiento y el empleo son la principal prioridad para la política económica, resulta fundamental apoyar a uno de sus motores básicos: el emprendimiento.

Con este objetivo, se introduce un marco regulatorio específico dirigido a las dos fases en que una empresa necesita de más apoyo: los momentos iniciales de su actividad y la fase de desarrollo. La Ley de Emprendedores introduce una serie de medidas que simplifican y promueven la implantación de nuevas empresas y favorecen la innovación, mejora de la competitividad e internacionalización de las mismas. Asimismo, se trata de fomentar la cultura del emprendimiento en la sociedad española.

Para lograr la reactivación de la economía es necesario reforzar la importancia del sector industrial, favoreciendo que éste sea competitivo, innovador y orientado a los mercados internacionales. Con el objetivo de modernizar la industria española, se ha procedido a revisar el Programa para el Fomento de la Competitividad de Sectores Estratégicos, abriéndose a toda la industria manufacturera nacional

#### **5.5 Actuaciones en materia de I+D+i**

Se integran medidas dirigidas a la generación de conocimiento de excelencia, el impulso de la creatividad, la participación de las empresas, especialmente en las PYMEs en este proceso de I+D+i, y la asunción del criterio de riesgo compartido.

#### **5.6 Actuaciones en el ámbito de vivienda y suelo**

Se introducen, asimismo, reformas orientadas a cambiar el modelo de suelo urbano español y potenciar los usos terciarios, industriales y tecnológicos; modificar el régimen de valoración del suelo; impulsar la rehabilitación; eliminar obstáculos en el sector; estimular la participación de nuevas empresas; y fomentar el alquiler

## IMPACTO MACROECONÓMICO DE LAS REFORMAS

Para calcular el impacto macroeconómico que se estima de las medidas contenidas en el Programa Nacional de Reformas, es preciso realizar una serie de supuestos y simplificaciones en la modelización que se detallarán más adelante. El escenario básico es común al de la Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento e incluye los años 2012-2015.

En las tablas 1 y 2 se resumen los impactos esperados en 2020 de las principales reformas económicas. En la primera tabla se detallan los efectos sobre el PIB de largo plazo y sobre el empleo y en la segunda se realiza una desagregación por factores productivos.

En el año 2020 se espera que la contribución al crecimiento económico de todas las reformas se haya estabilizado, habiendo desarrollado todo su potencial, con excepción de la reforma de las pensiones. Entre las reformas consideradas, se incluye la transposición de la Directiva de Servicios que ya recogía el Programa Nacional de Reformas de 2011 ya que los efectos positivos de la misma se extienden durante el periodo considerado.

**Tabla 1. Efectos sobre el nivel del PIB a largo plazo de las reformas**

	Nivel de PIB potencial	Crecimiento potencial medio anual	Ocupados
Transposición de la Directiva de Servicios	1,21	0,12	0,22
Reforma del Mercado Laboral	4,53	0,56	9,87
Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,38	0,05	0,40
Reducción de la prima de riesgo*	1,84	0,23	0,20
Relajación de condiciones de crédito	0,76	0,09	0,44

(\*)Ésta se debe tanto a los efectos positivos de la reforma financiera sobre la solvencia bancaria como al aumento de la credibilidad del compromiso de consolidación de las cuentas públicas (al 50%).

Además de las medidas del PNR 2011 mencionadas, para éste cálculo se han tenido en cuenta las reformas sobre el mercado laboral, la reforma del sistema financiero (el mayor volumen de crédito y la reducción en su coste), el ajuste fiscal (su efecto sobre la prima de riesgo) y el plan de pago a proveedores. Sin embargo, los efectos de éste último se diluyen en el tiempo al tratarse de una medida puntual, por lo que no se incluyen en esta tabla. Entre 2012 y 2013 se espera que el Plan genere una aceleración del PIB en torno al 0,4%.

**Tabla 2. Contribuciones de las reformas al crecimiento potencial 2012-2020**

Reforma	Trabajo	Capital	PTF	Efecto global LP
Transposición Directiva Servicios	0	0	1,21	1,21
Reforma del Mercado de Trabajo	2,18	1,44	0,91	4,53
Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,38	0	0	0,38
Reducción prima de riesgo	0	1,84	0	1,84
Relajación condiciones crédito	0,62	0,14	0	0,76
<b>Total</b>	<b>3,18</b>	<b>3,42</b>	<b>2,12</b>	<b>8,72</b>

En cuanto a la evolución macroeconómica en el medio plazo (hasta 2015), se ha realizado una proyección consistente con una reducción sustancial de los principales desequilibrios macroeconómicos y problemas estructurales de la economía española, como puede observarse en la tabla 3.

En dicha proyección, se reduce sustancialmente el endeudamiento de los agentes privados, tanto hogares como sociedades. En paralelo, se produce una inversión de la tendencia de la deuda pública, que a partir del año 2014 comenzaría a descender hasta alcanzar una ratio del 60% del PIB en el año 2020. La reducción de la deuda pública iría de la mano de una menor necesidad de financiación de las AAPP hasta un 1,1% del PIB en 2015.

En este mismo periodo (2012-2015), continúa la corrección de la necesidad de financiación externa de la economía española, alcanzándose una capacidad de financiación externa del 1,1% del PIB en 2015, congruente con una disminución de la deuda externa en unos 11 puntos de PIB entre 2011 y 2015.

Por último, continuaría también la absorción del stock de viviendas sin vender, y a medida que se acentúa este proceso, se elevaría muy gradualmente el número de viviendas iniciadas, hasta alcanzar entre 100.000 y 110.000 en 2015.

**Tabla 3: Crecimiento potencial y componentes en 2012-2020 (PTF filtrado con HP)**

	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	Promedio anual 2016-20
Observado/Previsión	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8	
<b>Potencial (1+2+3)</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,2</b>
1. Contribución del factor trabajo	-0,5	-0,4	-0,9	-1,1	-1	-1,1	0,1
2. Contribución del factor capital	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5
3. Contribución de la productividad total de los factores	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6

**PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS**

<b>CONSOLIDACIÓN FISCAL</b>	<b>MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONOMICA: DISCIPLINA Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.</b>	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Condicionalidad del mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas para el pago a proveedores. Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.		
	<b>MEDIDAS DE AJUSTE PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL.</b>	Medidas de austeridad presupuestaria en la Administración General del Estado. Modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Modificación del Impuesto sobre la renta de no residentes. Modificación del Impuesto sobre bienes inmuebles. Modificación del Impuesto sobre sociedades. Modificación del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Modificación del Impuesto sobre las labores del tabaco. Plan de prevención y Lucha contra el fraude fiscal. Medidas de presupuestarias de las Comunidades Autónomas. Planes económico-financieros de equilibrio de las Comunidades Autónomas. Avance del contenido de los planes de ajuste del plan de pago a proveedores presentados por las Entidades Locales.		
		<b>RACIONALIZACIÓN DEL TAMAÑO, ESTRUCTURA Y TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal. Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en el ámbito de las comunidades autónomas y Entidades Locales. Plan integral de gestión del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado.	
			<b>RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO</b>	Redimensionamiento de la plantilla de empleados públicos. Plan para reducir el absentismo de los empleados públicos.
				<b>ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.</b>
			<b>RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD</b>	
		<b>RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.</b>		

	<b>RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: SISTEMA EDUCATIVO.</b>	Modificación de los ratios de la Ley Orgánica de Educación.
		Aumento de las horas lectivas del personal docente no universitario.
		Adecuación de la cobertura de sustitución de profesores de educación no universitaria.
		Racionalización de las modalidades de bachillerato ofertadas por cada centro educativo.
		Racionalizar la implantación de módulos de formación profesional.
		Régimen de dedicación del profesorado universitario
		Aproximar los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades al coste efectivo de los mismos.
		Incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las Universidades.
		Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las Universidades.
		Racionalizar el número de titulaciones de grado universitario.
	<b>MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	Reforma de la legislación procesal básica.
		Desincentivar el uso indebido del sistema judicial.
		Potenciar la solución extrajudicial de conflictos.
	<b>SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	Favorecer unas transacciones económicas más eficientes y menos conflictivas.
		Viabilidad del Sistema de Pensiones.
Plan de lucha contra el fraude en materia de seguridad social.		
<b>OPTIMIZACIÓN DEL USO E INVERSIONES EN LAS INFRAESTRUCTURAS</b>	Eficiencia en la gestión de la Seguridad Social.	
	Nuevo modelo de gestión de las infraestructuras aeroportuarias.	
	Nuevo modelo de gestión ferroviaria	
<b>FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS DE TELEVISIONES AUTONÓMICAS</b>	Fomento de la Colaboración Público-Privada.	
	Implantación de nuevo modelo concesional.	
<b>SISTEMA FINANCIERO</b>	<b>SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO</b>	Flexibilización de los modos de gestión de las de televisiones autonómicas.
	<b>PAGO A PROVEEDORES DE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.
<b>MERCADO LABORAL: FLEXIBILIDAD, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN</b>	<b>REFORMA DE LAS INSTITUCIONES LABORALES</b>	Mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas para el pago a proveedores.
		Favorecer la empleabilidad de los trabajadores.
		Fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral.
		Favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo.
	<b>REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO</b>	Favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.
		Reorientación de los programas de promoción del empleo.
		Reorientación de los programas de formación profesional para el empleo.
		Nuevos instrumentos para la orientación profesional y la intermediación en el mercado laboral.
		Racionalización de los incentivos económicos a la contratación laboral.
		Coordinación y evaluación por parte de los servicios públicos de empleo.
<b>REFORMAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE</b>	Reforma de la Educación Secundaria.	
	Plan para la disminución del abandono temprano de	

	<b>ABANDONO ESCOLAR</b>	la educación y la formación. Plan PROA-Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo.	
	<b>MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL</b>	Reforma de la Formación Profesional.	
		Introducción de la Formación Profesional Dual.	
	<b>MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO</b>	Evaluación de la calidad y eficiencia del sistema universitario español.	
	<b>FOMENTO DE LA POLÍTICA DE BECAS</b>	Modificación del régimen de becas y ayudas al estudio.	
	<b>FOMENTO DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS</b>	Plan para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras	
	<b>EMPLEO JUVENIL</b>	Plan de Empleo Juvenil.	
<b>CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD</b>	<b>CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO</b>	Actuaciones dirigidas a solventar el desajuste existente entre ingresos y costes del sistema eléctrico.	
		Actuaciones dirigidas a solventar el desajuste existente entre ingresos y costes del sistema gasista.	
	<b>IMPULSO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES</b>	Agenda Digital para España	
		Desarrollo de las medidas del Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital.	
		Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas. Fomento a la Administración Electrónica.	
	<b>ELIMINACIÓN DE BARRERAS ADMINISTRATIVAS, UNIDAD DE MERCADO Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA</b>	Plan integral para la mejora de la regulación. Reducción de cargas administrativas. Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Mejora de la supervisión de los mercados de bienes y servicios. Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.	
		Liberalización de los servicios profesionales. Ley de Impulso a la Actividad Comercial. Liberalización de los horarios comerciales. Ley de medidas para mejorar la cadena alimentaria. Modificación de la Ley General de Telecomunicaciones.	
		Actuaciones orientadas a la consecución de un transporte eficiente y de calidad. Modificación de la normativa en materia de agua y otras disposiciones ambientales. Reforma de la Ley de Costas.	
		<b>APOYO A LOS EMPRENDEDORES E IMPULSO A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL</b>	Ley de Emprendedores. Programa para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales. Revisión de la normativa en el ámbito de la seguridad y la calidad industrial
		<b>ACTUACIONES EN MATERIA DE I+D+i</b>	Acciones dirigidas al fomento de la I+D+i.
		<b>ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE VIVIENDA Y SUELO</b>	Ley de Regeneración Urbana y Fomento del Alquiler. Plan Estatal para la Regeneración Urbana y el Alquiler.



## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
I. INTRODUCCIÓN .....	31
II. ESCENARIO MACROECONÓMICO .....	34
1. DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.....	34
1.1 El impacto de la política monetaria del Eurosistema.....	35
1.2 Evolución de la política fiscal.....	38
1.3 Mercado de trabajo .....	40
1.4 Sector exterior.....	42
1.5 El proceso de ajuste de la economía española.....	44
2. ESTRATEGIA ECONÓMICA .....	46
3. REFORMAS ESTRUCTURALES Y ESCENARIO MACROECONÓMICO. ANÁLISIS CUANTITATIVO .....	50
3.1 Cuantificación de los efectos de las reformas estructurales .....	50
3.2 Escenario macroeconómico con reformas.....	54
III. AGENDA DE REFORMAS.....	58
III. 1. CONSOLIDACIÓN FISCAL .....	58
• MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONOMICA: DISCIPLINA Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.....	58
1. LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	58
2. CONDICIONALIDAD DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL PAGO A PROVEEDORES. .	66
3. LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ....	67
• MEDIDAS DE AJUSTE PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL.....	70
4. MEDIDAS DE AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ....	72
5. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.....	72
6. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	73
7. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.....	74
8. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES .....	74
9. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA .....	77
10. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO .....	77
11. PLAN DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL.....	77
12. MEDIDAS DE PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2012.....	79
13. PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS DE REEQUILIBRIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ....	81

14.	AVANCE DEL CONTENIDO DE LOS PLANES DE AJUSTE DEL PLAN DE PAGO A PROVEEDORES PRESENTADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES .....	86
III. 2.	MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	89
•	RACIONALIZACIÓN DEL TAMAÑO, ESTRUCTURA Y TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN .....	89
15.	PLAN DE RESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL ESTATAL.....	89
16.	PLAN DE RESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.....	90
17.	PLAN INTEGRAL DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ....	91
•	RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO.....	91
18.	REDIMENSIONAMIENTO DE LA PLANTILLA DE EMPLEADOS PÚBLICOS..	91
19.	PLAN PARA REDUCIR EL ABSENTISMO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	92
•	ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ....	94
20.	RACIONALIZACIÓN EN EL NÚMERO DE ENTIDADES LOCALES Y SUS COMPETENCIAS.....	94
21.	SUPRESIÓN DE ÓRGANOS EXISTENTES EN EL ESTADO Y DUPLICADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	95
22.	SIMPLIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS OFICINAS COMERCIALES Y DE PROMOCIÓN EXTERIOR. ....	96
•	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD .....	97
23.	REFORMA DEL ASEGURAMIENTO EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. 98	
24.	ORDENACIÓN DE LA CARTERA DE SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD .....	98
25.	MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA OFERTA SANITARIA. ....	100
26.	ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.....	101
27.	RACIONALIZACIÓN DE LA DEMANDA FARMACÉUTICA .....	102
28.	RACIONALIZACIÓN DE LA OFERTA FARMACÉUTICA .....	104
•	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. ....	105
29.	REFORMA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.....	105
•	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: SISTEMA EDUCATIVO....	106

30.	MODIFICACIÓN DE LOS RATIOS DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN	
	106	
31.	AUMENTO DE LAS HORAS LECTIVAS DEL PERSONAL DOCENTE NO	
	UNIVERSITARIO. ....	107
32.	ADECUACIÓN DE LA COBERTURA DE SUSTITUCIÓN DE PROFESORES DE	
	EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA. ....	107
33.	RACIONALIZACIÓN DE LAS MODALIDADES DE BACHILLERATO	
	OFERTADAS POR CADA CENTRO EDUCATIVO. ....	108
34.	RACIONALIZAR LA IMPLANTACIÓN DE MÓDULOS DE FORMACIÓN	
	PROFESIONAL. ....	108
35.	RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO .....	108
36.	APROXIMAR LOS PRECIOS PÚBLICOS DE LOS SERVICIOS ACADÉMICOS	
	DE LAS UNIVERSIDADES AL COSTE EFECTIVO DE LOS MISMOS. ....	109
37.	INCORPORAR EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS	
	UNIVERSIDADES. ....	110
38.	LIMITACIÓN DE INCORPORACIÓN DE PERSONAL DE NUEVO INGRESO EN	
	LAS UNIVERSIDADES. ....	110
39.	RACIONALIZAR EL NÚMERO DE TITULACIONES DE GRADO	
	UNIVERSITARIO. ....	111
•	MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	
	111	
40.	REFORMA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL BÁSICA Y MODERNIZACIÓN	
	DE LA JUSTICIA .....	112
41.	REFORMA DEL SISTEMA DE TASAS JUDICIALES. ....	113
42.	POTENCIAR LA SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS. ....	114
43.	FAVORECER UNAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS MÁS EFICIENTES Y	
	MENOS CONFLICTIVAS. ....	115
•	SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO DE	
	SEGURIDAD SOCIAL .....	117
44.	VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES. ....	117
45.	PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN MATERIA DE SEGURIDAD	
	SOCIAL. ....	122
46.	EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ....	129
•	OPTIMIZACIÓN DEL USO E INVERSIONES EN LAS	
	INFRAESTRUCTURAS. ....	131
47.	NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS	
	AEROPORTUARIAS. ....	132
48.	NUEVO MODELO DE GESTIÓN FERROVIARIA .....	133
49.	FOMENTO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. IMPLANTACIÓN	
	DEL NUEVO MODELO CONCESIONAL. ....	134
•	FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS DE	
	TELEVISIONES AUTONÓMICAS. ....	135

50.	FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS DE TELEVISIONES AUTÓNOMICAS. ....	135
III. 3.	SISTEMA FINANCIERO .....	137
•	SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO.....	137
51.	REAL DECRETO-LEY 2/2012, DE 3 DE FEBRERO, DE SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO. ....	139
•	PAGO A PROVEEDORES DE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	150
52.	MECANISMO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL PAGO A PROVEEDORES .....	150
III. 4.	MERCADO LABORAL: FLEXIBILIDAD, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN .....	153
•	REFORMA DE LAS INSTITUCIONES LABORALES.....	153
53.	FAVORECER LA EMPLEABILIDAD DE LOS TRABAJADORES .....	154
54.	FOMENTAR LA CREACIÓN DE EMPLEO Y REDUCIR LA DUALIDAD LABORAL .....	157
55.	FAVORECER LA FLEXIBILIDAD INTERNA EN LAS EMPRESAS COMO ALTERNATIVA A LA DESTRUCCIÓN DE EMPLEO. ....	159
56.	FAVORECER LA EFICIENCIA DEL MERCADO DE TRABAJO COMO ELEMENTO VINCULADO A LA REDUCCIÓN DE LA DUALIDAD LABORAL. ....	164
•	REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO .....	170
57.	REORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO	172
58.	REORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO .....	173
59.	NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y LA INTERMEDIACIÓN EN EL MERCADO LABORAL .....	176
60.	RACIONALIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS A LA CONTRATACIÓN LABORAL.....	177
61.	COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO.....	179
•	REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	182
•	REFORMAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE ABANDONO ESCOLAR.....	182
62.	REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA .....	183
63.	PLAN PARA LA DISMINUCIÓN DEL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN .....	184
64.	PLAN PROA-PROGRAMA DE REFUERZO, ORIENTACIÓN Y APOYO..	185
•	MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL .....	186
65.	REFORMA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL .....	187
66.	INTRODUCCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL.....	189

• MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.....	190
67. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL.....	190
• FOMENTO DE LA EFICIENCIA EN LA POLÍTICA DE BECAS.....	192
68. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE BECAS Y AYUDAS A AL ESTUDIO. ....	192
• FOMENTO DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS.....	194
69. PLAN PARA LA MEJORA DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS	194
• EMPLEO JUVENIL .....	195
70. PLAN DE EMPLEO JUVENIL .....	196
III. 5. CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD .....	205
• CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO .....	205
71. ACTUACIONES DIRIGIDAS A SOLVENTAR EL DESAJUSTE EXISTENTE ENTRE INGRESOS Y COSTES DEL SISTEMA ELÉCTRICO. ....	208
72. ACTUACIONES DIRIGIDAS A SOLVENTAR EL DESAJUSTE EXISTENTE ENTRE INGRESOS Y COSTES DEL SISTEMA GASISTA. ....	214
• IMPULSO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.....	215
73. AGENDA DIGITAL PARA ESPAÑA. ....	215
74. DESARROLLO DE LAS MEDIDAS DEL PLAN MARCO DE ACTUACIONES PARA LA LIBERACIÓN DEL DIVIDENDO DIGITAL. ....	217
75. ESTRATEGIA NACIONAL DE REDES ULTRARRÁPIDAS. ....	218
76. FOMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	220
• ELIMINACIÓN DE BARRERAS ADMINISTRATIVAS, UNIDAD DE MERCADO Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA. ....	221
77. PLAN INTEGRAL PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN. ....	222
78. REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS. ....	223
79. LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO.....	224
80. MEJORA DE LA SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. ....	225
81. LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES.....	226
82. LEY DE IMPULSO A LA ACTIVIDAD COMERCIAL.....	227
83. LIBERALIZACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES. ....	228
84. LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA CADENA ALIMENTARIA.....	228
85. MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.....	229
86. ACTUACIONES ORIENTADAS A LA CONSECUCCIÓN DE UN TRANSPORTE EFICIENTE Y DE CALIDAD.....	230

87. MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE AGUA Y OTRAS DISPOSICIONES AMBIENTALES.....	230
88. REFORMA DE LA LEY DE COSTAS .....	232
• APOYO A LOS EMPRENDEDORES E IMPULSO A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL.....	232
89. LEY DE EMPRENDEDORES.....	233
90. PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE SECTORES ESTRATÉGICOS INDUSTRIALES.....	234
91. REVISIÓN DE LA NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA CALIDAD INDUSTRIAL.....	235
• ACTUACIONES EN MATERIA DE I+D+i.....	235
92. ACCIONES DIRIGIDAS AL FOMENTO DE LA I+D+i.....	235
• ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE VIVIENDA Y SUELO .....	237
93. LEY DE REGENERACIÓN URBANA Y FOMENTO DEL ALQUILER.....	237
94. PLAN ESTATAL PARA LA REGENERACIÓN URBANA Y EL ALQUILER..	240
ANEXO 1. SIMULACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REFORMA LABORAL.....	241
ANEXO 2: EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA A TRAVÉS DEL MODELO REMS.....	245
ANEXO 3: AMPLIACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA SOBRE LA PRIMA DE RIESGO POR LA LEY ORGANICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	248
ANEXO 4: EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE CREACIÓN DEL FONDO DE PAGO A PROVEEDORES LOCALES .....	249
ANEXO 5: CÁLCULO DEL POTENCIAL Y DESCOMPOSICIÓN DE CONTRIBUCIONES APLICANDO FILTRO DE KALMAN A LA PTF .....	250
ANEXO 6: II ACUERDO PARA EL EMPLEO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (2012-2014) .....	251
ANEXO 7: EVALUACIÓN RECOMENDACIONES A ESPAÑA.....	254
ANEXO 8: OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA 2020.....	264

## I. INTRODUCCIÓN

Durante algo más de una década, la economía española experimentó un proceso de rápido crecimiento que favoreció la convergencia con las economías de mayor renta de la Unión Europea. Este periodo de intenso crecimiento comenzó a mostrar signos de cierta moderación a partir de principios de 2007, si bien esta ralentización inicial daría paso rápidamente a un fuerte desplome de la actividad en 2008, donde la tasa de crecimiento fue de apenas el 0,9 por ciento del PIB, y a un crecimiento negativo del -3,7 por ciento del PIB en 2009.

En un contexto caracterizado por la debilidad de la economía internacional, la inestabilidad de la zona euro y la irrupción de la crisis de deuda soberana, la coyuntura económica de España ha venido deteriorándose de forma progresiva. En este escenario desfavorable, durante 2012 es de esperar una fuerte caída de la actividad económica, caída que será notablemente superior a la registrada por el conjunto de la zona euro.

La incertidumbre que impregna los mercados financieros y la desconfianza de los agentes económicos, si bien lastran la recuperación del conjunto de economías europeas, afectan con particular virulencia a la española. A lo largo de una década de rápido crecimiento, la economía española ha acumulado distintos desequilibrios macroeconómicos, una de cuyas principales causas ha sido el mantenimiento, durante parte de dicho periodo, de tipos de interés reales muy reducidos e incluso negativos. La consolidación de una estructura de incentivos distorsionada ha favorecido el consumo en detrimento del ahorro. Así, la necesidad de financiación de la economía española, que en 2002 representaba un 2,66 por ciento del PIB, se incrementó progresivamente hasta alcanzar un máximo del 9,58 por ciento en 2007, si bien desde entonces se ha venido reduciendo hasta el 3,4 estimado en 2011 y para 2012, se estima en apenas un 0,9%. Estos desarrollos derivaron en el elevado endeudamiento del sector privado que se observa en la actualidad. Además, el inadecuado funcionamiento de algunos mercados contribuyó de forma notable a que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos mencionados se hiciera de forma traumática, lo que es especialmente grave en una unión monetaria en la que no existen mecanismos externos de precios que ayuden a flexibilizar rigideces de precios internas.

Los desequilibrios acumulados por la economía española, si bien resultan resolubles, aunque no sin esfuerzo, se han visto agravados por la actual coyuntura contractiva hasta el punto de constituirse en sustanciales elementos de vulnerabilidad. El principal desequilibrio de la economía española es el

elevado nivel de endeudamiento, consecuencia del citado largo periodo de tipos de interés reales negativos y de la pérdida acumulada de competitividad.

El sector privado, financiero y no financiero, cuenta con un elevado volumen de deuda que es preciso redimensionar de forma gradual y ordenada. Cabe señalar las dificultades adicionales que supone el actual proceso de reestructuración del sector bancario, necesario sin duda, pero que, al llevarse a cabo en un contexto de fragmentación de los mercados de capitales europeos, impide una correcta canalización del crédito a los sectores productivos de la economía.

Además, como consecuencia de la activación de políticas fiscales anticíclicas y de la fuerte caída de los ingresos públicos a partir de 2008, la posición fiscal de las Administraciones Públicas se deterioró muy rápidamente y es, por ello, el desequilibrio de la economía española que los observadores internacionales tienen más presente. La concatenación de déficit en todas las esferas del sector público durante los últimos ejercicios ha hecho aumentar rápidamente la deuda pública, un indicador que antes de la crisis se contaba entre los más bajos de las economías europeas y que se tenía por controlado. Este desarrollo se ha visto probablemente favorecido por un marco fiscal que no había considerado adecuadamente la importante descentralización del gasto público acometida en España durante la última década y, por tanto, no había previsto suficientes instrumentos de disciplina. En cuanto a la evolución más reciente de la política fiscal, el elevado déficit registrado en 2011, en lugar de favorecer una consolidación gradual, ha exigido un esfuerzo de ajuste inmediato y profundo a efectos de atajar la deriva de las finanzas públicas.

Mención especial merece la elevada tasa de desempleo que registra nuestra economía, producto de la acelerada destrucción de puestos de trabajo sobrevenida con el cambio del ciclo y que caracteriza a un mercado que presenta una fuerte dualidad, una reducida movilidad geográfica y sectorial y escasa capacidad para absorber a la población juvenil. Las características del mercado de trabajo español han favorecido un ajuste vía cantidades, la inflexibilidad de los salarios y la consiguiente pérdida de competitividad. La caída de la tasa de actividad supone además, a medio y largo plazo, un obstáculo adicional que es preciso superar para garantizar un sistema de asistencia social adecuado al perfil demográfico de nuestra economía.

En esta difícil coyuntura, el Gobierno de España considera necesario abordar un conjunto de reformas dilatadamente pospuestas que permitan conducir a la economía a una senda de crecimiento equilibrado y a la creación de empleo. Ello exige una revisión integral de la política desarrollada en los últimos años, a partir del despliegue de una nueva estrategia económica dirigida, por un lado, a recuperar la credibilidad de la economía española, a medida que se reduzca su



elevado nivel de endeudamiento y, por otro, a recuperar la competitividad de la economía española, así como a mejorar su capacidad de ajuste continuo o flexibilidad, la cual es imprescindible dentro de una unión monetaria. Por tanto, reflejando esas dos dimensiones, la estrategia económica del Gobierno de España está basada en dos pilares: (i) consolidación fiscal y sostenibilidad de la deuda y (ii) reformas estructurales. Pero además, para que esta estrategia tenga éxito es preciso que se den en la zona euro las condiciones de liquidez y acceso al crédito necesarias para la reactivación de la actividad económica.

Este Programa Nacional de Reformas (PNR) 2012 se integra plenamente en la nueva estrategia económica que impulsa el Gobierno, al recoger las líneas directrices de las reformas estructurales que van a desplegarse en los próximos meses. Se trata de un PNR novedoso en su concepción respecto a ediciones de años anteriores, en particular respecto al de 2011, al partir de un análisis extensivo de los desequilibrios y cuellos de botella que ha de afrontar la economía española, resultado tanto de su reciente desarrollo como del desfavorable entorno exterior y, particularmente, de la incertidumbre que rodea a la Unión Europea y a la zona euro. Pero también más ambicioso, al presentar una completa agenda de reformas estructurales que permitirá a la economía española ganar en flexibilidad y capacidad para competir en el entorno actual. Las reformas aquí incluidas son aquellas que el Gobierno de España está decidido a impulsar en los próximos meses, así como aquellas otras medidas que ya ha puesto en marcha, parcial o totalmente, desde que asumió sus responsabilidades a finales del pasado año.

La estrategia diseñada por el Gobierno de España se identifica además plenamente con la estrategia económica de la Unión Europea que persigue, en términos de las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2012, *“tanto una consolidación presupuestaria continua como una actuación resuelta orientada a estimular el crecimiento y el empleo”*. En particular, esta estrategia da cumplimiento a los compromisos de España, tanto en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como en el del Semestre Europeo. En particular, en relación con este último, las actuaciones descritas en este PNR se corresponden con las áreas prioritarias identificadas en el Informe Prospectivo Anual sobre el Crecimiento del pasado mes de noviembre: consolidación fiscal; restablecimiento de la financiación a la economía; reformas estructurales; afrontar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernización de la administración pública. En última instancia, estas reformas sientan las bases para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por último, en la elaboración de este PNR se ha establecido un diálogo con los Interlocutores Sociales, con los representantes para recabar sus opiniones. Está previsto, mantener ese diálogo abierto durante el proceso de evaluación de los resultados.

## II. ESCENARIO MACROECONÓMICO

### 1. DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Con anterioridad a la aparición de la actual crisis económica y financiera internacional, plenamente visible desde mediados de 2008, España venía disfrutando de una década de rápido crecimiento y convergencia con las economías de mayor PIB por habitante de la Unión Europea. Esta expansión entronca con la trayectoria de transformación y modernización que ha seguido la economía española en tiempos recientes, y que en esta etapa se vio favorecida por la estabilidad macroeconómica, el esfuerzo liberalizador y la apertura exterior. Así, la tasa de crecimiento del PIB real per cápita entre mediados de los años noventa y 2007 fue superior en 0,5 por ciento a la media de la Unión Europea.

Este periodo de prolongado crecimiento también se tradujo en la corrección de algunos desequilibrios que previamente se habían considerado endémicos de la economía española. La tasa de paro se redujo a partir de 1996 en más de 12 puntos porcentuales, fruto de la incorporación al mercado de trabajo de seis millones de personas, hecho tanto más notable cuanto que durante ese periodo la tasa de actividad se incrementó en ocho puntos porcentuales.

En cuanto a las cuentas públicas, una sustancial consolidación fiscal sostenida en el tiempo permitió transformar un déficit del 7,2 por ciento del PIB en 1995 en un superávit ligeramente superior al 1 por ciento en 2005. Cabe señalar que, si bien este importante esfuerzo de ajuste fiscal contribuyó positivamente al comportamiento de la economía, el dividendo del crecimiento también se invirtió prudentemente en una sustancial reducción de la deuda acumulada por las Administraciones Públicas, que se rebajó durante el periodo en más de 30 puntos porcentuales hasta situarse en el 36,1 por ciento del PIB en el año 2007. De este modo, España pasaba a ser uno de los Estados de la Unión Europea con menores niveles de deuda pública, así como el Estado donde el proceso de reducción de la misma se había llevado a cabo de forma más acelerada.

Este proceso de rápida convergencia se revirtió drásticamente a partir de 2007, y la economía española experimentó con mayor crudeza los efectos adversos del excesivo endeudamiento y la crisis en los mercados financieros. España ha padecido especialmente el debilitamiento de la actividad económica, lo que se ha traducido en una rápida destrucción de

puestos de trabajo y en un deterioro de las finanzas públicas más intenso que el registrado en otras economías de la zona euro.

Esta crisis diferencial de la economía española responde a la particular configuración de los riesgos y estrangulamientos acumulados durante la última década, algunos de los cuales responden a factores netamente endémicos, pero donde los factores externos han favorecido un crecimiento desequilibrado que se ha visto súbitamente detenido por la fragmentación de los mercados de capitales europeos a partir de finales de 2008.

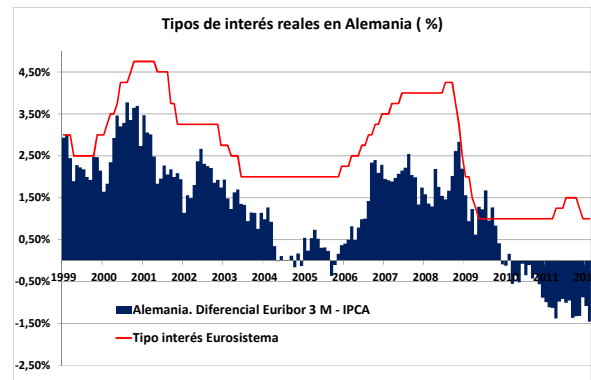
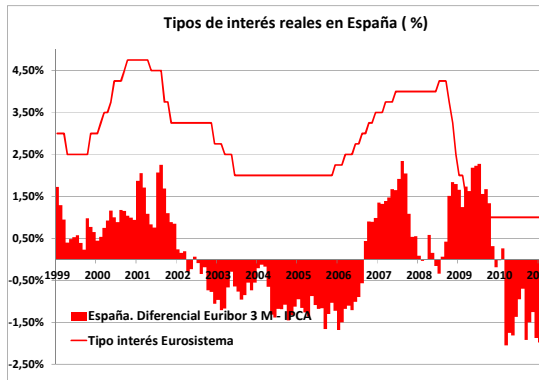
## **1.1 El impacto de la política monetaria del Eurosistema**

No cabe duda de que la participación en la Unión Económica y Monetaria y la adopción del euro han sido importantes elementos impulsores del crecimiento de la economía española durante la última década. Al mismo tiempo, la falta de sincronía cíclica de España con las economías centrales de la zona euro, cuyo peso en la orientación de la política monetaria del Eurosistema resulta determinante, ha favorecido un crecimiento más desequilibrado.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea encomienda como objetivo prioritario al Eurosistema el mantenimiento de la estabilidad de precios. En este sentido, debe reconocerse que, durante la pasada década, el Eurosistema ha logrado mantener una tasa de inflación consistente con el objetivo de estabilidad, así como anclar las expectativas de los agentes económicos a medio plazo.

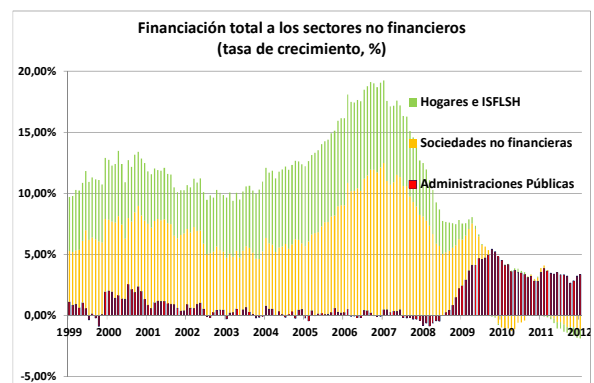
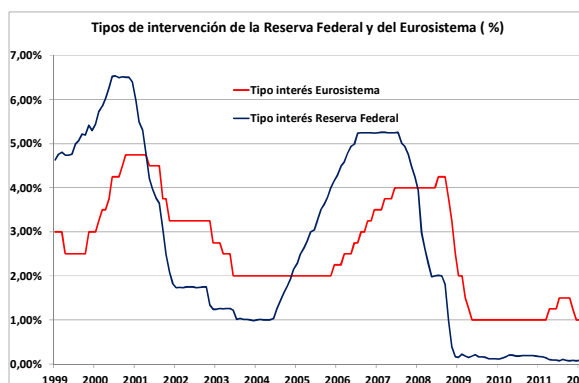
No obstante lo anterior y, aunque el comportamiento de los precios ha seguido trayectorias aproximadamente similares en los distintos Estados Miembros, las diferencias en términos absolutos no han dejado de ser relevantes. En España, en particular, y a pesar de la caída registrada con la adopción de la política monetaria común, la tasa de la inflación ha continuado siendo superior a la de las economías centrales de la zona euro. En este sentido, no cabe duda de que la unión monetaria ha supuesto para España una reducción de los tipos de interés reales muy superior a la registrada por el núcleo de la Eurozona, lo cual ha tenido claros efectos en la estructura de una economía en pleno proceso de convergencia.

En estas circunstancias, tanto la orientación como las variaciones de la política monetaria del Eurosistema han actuado como una perturbación exógena que la política fiscal, a pesar del intenso proceso de consolidación referido anteriormente, no ha sido capaz de contrarrestar. Y ello, en particular, debido a la prolongación de unas condiciones monetarias excesivamente laxas.



La política monetaria de la pasada década, pese a impulsar el crecimiento, no resultaba consistente con la posición cíclica de nuestra economía. Una elevada inflación tiende a distorsionar las decisiones de los agentes económicos y no es menos distorsionante para las decisiones de ahorro e inversión el mantenimiento prolongado de tipos de interés reales negativos, como los observados, por ejemplo, desde mediados de 2002 hasta finales de 2006 en España.

Así pues, a partir de principios de 2003 puede observarse una clara relajación de la política monetaria acordada por el Eurosistema, orientación laxista que no comenzará a revertirse y sólo de forma muy progresiva hasta 2006. Esta tendencia coincide con un movimiento paralelo de la Reserva Federal americana, que venía reduciendo el tipo de interés efectivo de los fondos federales de forma continuada desde diciembre de 2000, hasta alcanzar un suelo del 1 por ciento en marzo de 2004.

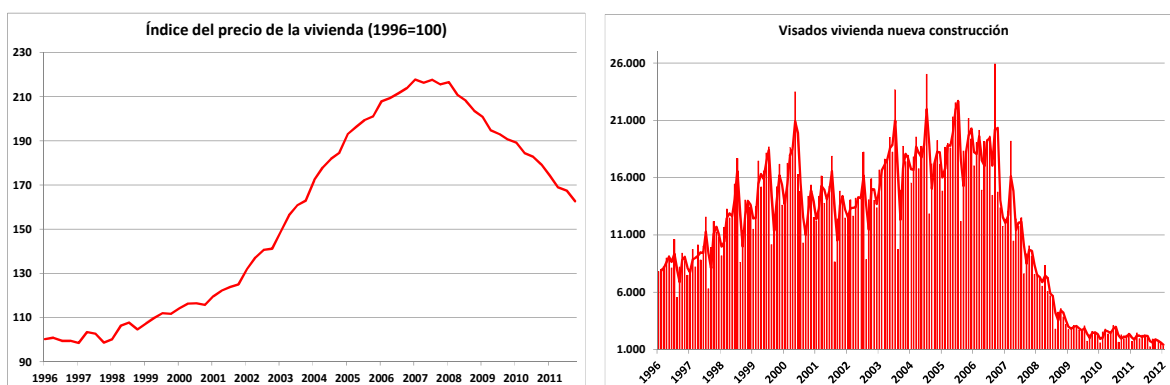


Esta orientación más laxa adoptada por los bancos centrales se traduce en una liquidez elevada y en costes de financiación reales negativos, lo que se corresponde en España con un rápido crecimiento del crédito privado. Así, la tasa de crecimiento anual de la financiación otorgada a los sectores no financieros pasa del 9,37 por ciento registrado en enero de 2003 a un máximo del 19,25 por ciento en enero de 2007. De esta tendencia

participan tanto los hogares, que pasan de cotas cercanas al 4,5 por ciento hasta el 7 por ciento a finales del periodo, como las empresas, con un incremento ligeramente menor, del 4,7 por ciento al 7 por ciento. Únicamente las Administraciones Públicas no participan de esta tendencia.

Como en el caso de otras economías de la zona euro, la prolongada disponibilidad de crédito a tipos reales negativos ha conllevado una inevitable inflación en el precio de ciertos activos, particularmente los inmobiliarios. Los precios del mercado inmobiliario y el endeudamiento del sector privado tienden a moverse en paralelo, como confirma la pareja evolución de ambos registrada en España.

Estos desequilibrios, derivados de unas condiciones monetarias excesivamente laxas, no fueron compensados con medidas de carácter interno. La consolidación fiscal resultó a todas luces insuficiente y no se aprovechó para realizar reformas estructurales que permitiesen una corrección paulatina de las pérdidas de competitividad.



A diferencia de lo sucedido en otras economías europeas, donde el aumento de los precios de la vivienda no se ha manifestado en un crecimiento paralelo de la actividad de construcción, en España este sector registró una notable expansión. El empleo de importantes recursos en este sector, orientado a satisfacer la demanda interna, agudizó el déficit por cuenta corriente y de capital.

Al no compensarse la necesidad de financiación del sector privado con la capacidad de financiación por parte del sector público, la deuda externa de la economía española pasó de representar el 45 al 78 por ciento del PIB entre 2003 y 2007, año que marca un pico en la expansión de la actividad inmobiliaria. Como consecuencia de este periodo, la economía española presenta hoy unos niveles de endeudamiento del sector privado que superan crecidamente la media de la Unión Europea y suponen un lastre para la recuperación de la actividad. Este endeudamiento, que afecta por

igual al sector empresarial y a los hogares supone, además, un elemento de riesgo para el comportamiento del sector bancario, dada la tradicional importancia que tiene en España el crédito bancario frente a otros canales de financiación del sector privado.

## **1.2 Evolución de la política fiscal**

A lo largo de una década de crecimiento, España llevó a cabo una importante consolidación fiscal, en línea con sus compromisos adquiridos en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con las recomendaciones de los organismos internacionales. Así, el déficit de 7,2 por ciento registrado por las Administraciones Públicas en 1995 pasaba a ser un superávit del 1,30 por ciento en 2005, hasta alcanzar un pico en el 2,40 por ciento observado en 2006.

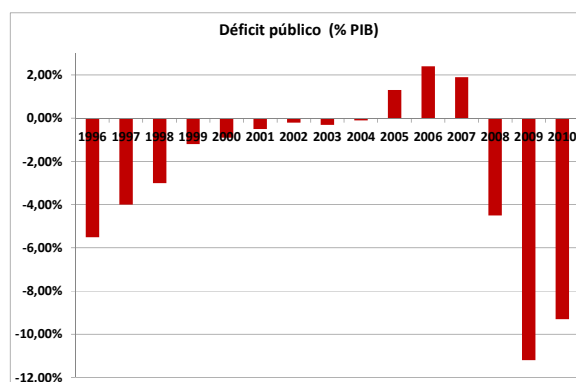
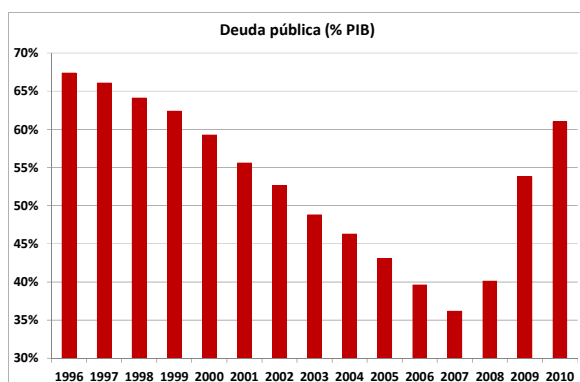
Durante este periodo, el fuerte crecimiento de la actividad produjo para el sector público una importante corriente de nuevos ingresos generados por el dinamismo de una demanda interna sostenida por la abundancia de crédito, en forma de beneficios del sector empresarial no financiero, ganancias de capital y transacciones inmobiliarias. Estos ingresos se canalizaron en parte a la reducción de la deuda pública, cuyo peso en relación al PIB era en 2007 prácticamente la mitad que a principios de la década, así como a la dotación de reservas para el sistema de Seguridad Social.

La entrada en escena de la crisis financiera supuso una ruptura con la favorable trayectoria de las finanzas públicas, notablemente a partir de 2008, ejercicio en que el déficit alcanzó un 4,5 por ciento del PIB, frente al superávit de 1,90 registrado en el año anterior. Por un lado, el ajuste del crédito y la actividad económica provocaron la desaparición de lo que había constituido una importante base fiscal. Por otro, las autoridades, en línea con los acuerdos de política económica alcanzados en el seno de la Unión Europea y de otros foros y las recomendaciones de los organismos internacionales, pusieron en marcha distintos estímulos orientados a reactivar el crecimiento.

Así, entre 2008 y 2009, la expansión de algunas partidas presupuestarias con mayor carácter cíclico (fundamentalmente prestaciones por desempleo) fue complementada con sucesivas medidas de impulso discrecionales, hasta suponer un importe equivalente al 4 por ciento del PIB. El objetivo principal de estas medidas, en su mayor parte, consistió en el sostenimiento transitorio de la demanda interna, por lo que se materializaron en obras públicas de pequeña envergadura, transferencias

directas a los hogares o ayudas para la adquisición de bienes de sectores especialmente afectados por la crisis (automóviles, etc.).

Cabe señalar en este punto que los impulsos discrecionales aplicados, pese a provocar un marcado deterioro de la posición financiera del Estado, en su conjunto fueron recomendados por los organismos internacionales para superar la situación coyuntural y, particularmente, debido a que el carácter puntual de dichas medidas permitiría su retirada automática con la recuperación de la economía. En el mismo sentido, la ausencia de restricciones al pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos respondía a las recomendaciones de los organismos internacionales. Ello se produjo a pesar de observarse, desde un momento temprano, que el intenso proceso de desapalancamiento ya en curso restringía la efectividad de la estrategia fiscal. Las restricciones crediticias pasaron a suponer un freno efectivo sobre el crecimiento de la demanda interna, con lo que el Estado se vio privado de los ingresos provenientes de esta fuente. En el mismo sentido, las rentas transferidas al sector privado se canalizaron, preferentemente, a la reducción del endeudamiento del sector, y no tanto al sostenimiento de la demanda (Fondo Monetario Internacional, Spain: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, 2009, pp. 25-27).



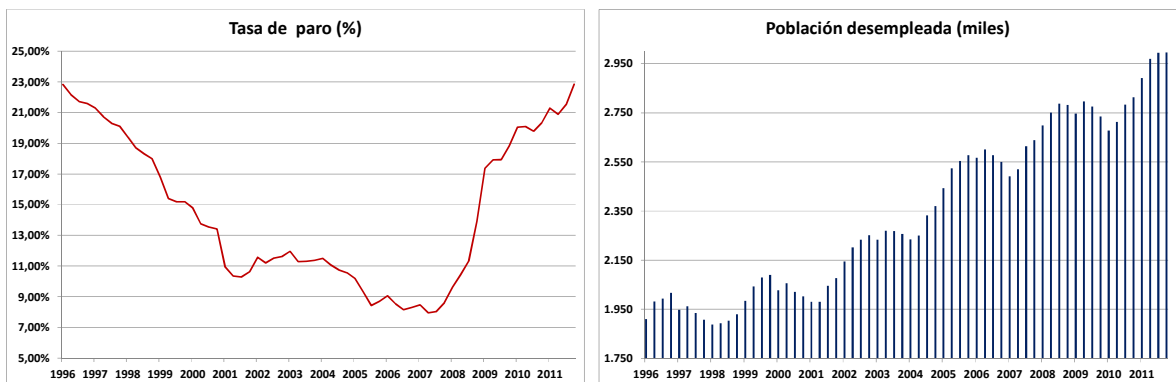
En cualquier caso, el deterioro de la economía internacional, la incertidumbre sobre las perspectivas de la zona euro, el aumento de los gastos derivados del aumento de la tasa de desempleo y otras partidas afectadas por la crisis y la caída de los ingresos del Estado como consecuencia de la contracción de la actividad, no hicieron sino profundizar en los desequilibrios financieros de las Administraciones Públicas, que en adelante registraron abultados saldos deficitarios que sólo se han corregido, hasta este momento, de forma gradual: 11,20 por ciento en 2009, 9,30 por ciento en 2010 y 8,5 por ciento en 2011.

Dichos déficit, consecuencia tanto de los impulsos discrecionales, como de la falta de corrección de los estabilizadores automáticos, han supuesto, a partir de 2008, un crecimiento correlativo del nivel de deuda pública, hasta alcanzar ésta el 68,5 por ciento del PIB a finales de 2011. Al término del presente ejercicio se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas alcance el 79,8 por ciento del PIB, aunque todavía se mantendrá por debajo de la media de la zona euro, estimada en el 90,4 por ciento del PIB para el mismo periodo.

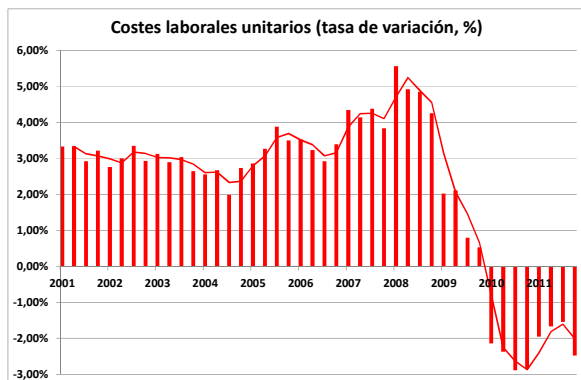
Es preciso referirse, por último, al efecto pernicioso que han tenido las dificultades experimentadas por la zona euro y, particularmente, las economías consideradas periféricas. La transformación de la crisis financiera en una crisis de deuda soberana ha supuesto un importante elemento desestabilizador, al perturbar los flujos financieros y minar la confianza de los agentes económicos. De este modo, la situación de las finanzas públicas, que a comienzos de la crisis constituía una de las principales fortalezas de la economía española, es percibida hoy como uno de sus principales factores de riesgo, lo que hace que la corrección de los desequilibrios fiscales de España sea, si cabe, más urgente.

### 1.3 Mercado de trabajo

El mercado de trabajo español presenta deficiencias estructurales que explican el elevado coste de la crisis en términos de destrucción de empleo. El rápido aumento de la tasa de paro, actualmente por encima del 20 ciento, revela la importancia que ha tenido el nivel de empleo en la absorción del ajuste.







Por un lado, el mercado de trabajo español presenta una elevada segmentación entre trabajadores, en función del coste despido. Durante la fase expansiva del ciclo, la segmentación del mercado de trabajo ha dificultado la transferencia de los trabajadores más jóvenes a empleos estables con mejor remuneración, lo que habría aumentado también los retornos de la inversión en educación y actuado como un incentivo a la formación de capital humano. En la fase de ajuste, dicha segmentación se ha traducido en una rápida destrucción de empleo, concentrada, además, en aquellos trabajadores menos protegidos, jóvenes en su mayoría.

Por otro lado, el sistema de negociación colectiva no ha favorecido la capacidad de las empresas para adaptarse a la coyuntura económica ni ha incentivado ajustes salariales que habrían, en otro caso, moderado la destrucción de empleo. La estructura de la negociación colectiva combinada con la dualidad del mercado de trabajo ha favorecido aumentos salariales superiores a las ganancias de productividad registrada y la protección de los trabajadores con contratos fijos en relación a los eventuales. Por otra parte, la limitada aplicación de las cláusulas de descuelgue previstas en la legislación ha impedido soluciones más flexibles, distintas del despido, a las crisis empresariales.

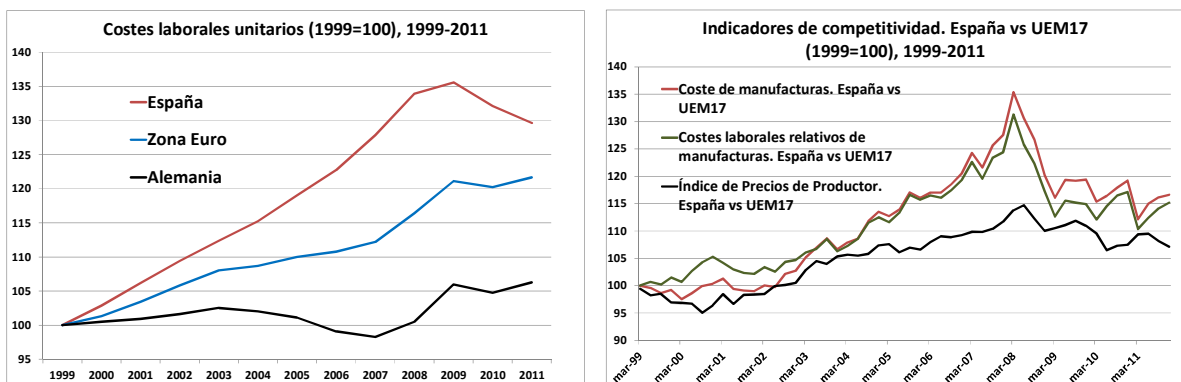
Durante la fase expansiva, esta estructura de negociación ha contribuido al diferencial de inflación de España con la zona euro. Este fenómeno se aprecia en el comportamiento de los costes laborales unitarios, que crecieron durante este periodo a tasas anuales cercanas al 3 por 100, alcanzando un máximo en el 5,57 por ciento en el primer trimestre de 2008. En la fase contractiva, se ha sesgado el ajuste hacia el nivel de empleo, al impedir el ajuste de salarios.

Las reformas llevadas a cabo en los últimos años se han mostrado insuficientes para corregir estas carencias estructurales. Así, en 2010 y en 2011 se adoptaron medidas parciales, dirigidas a reducir los costes de despido y a modificar las cláusulas de descuelgue de los convenios colectivos.

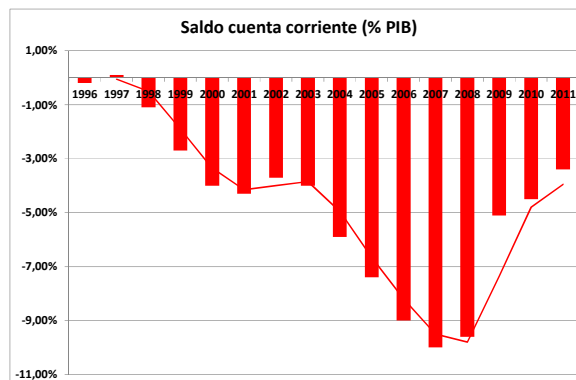
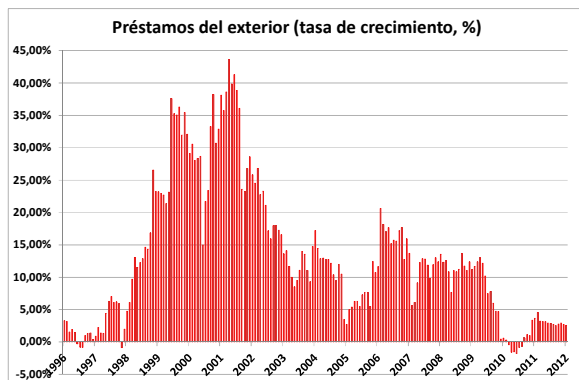
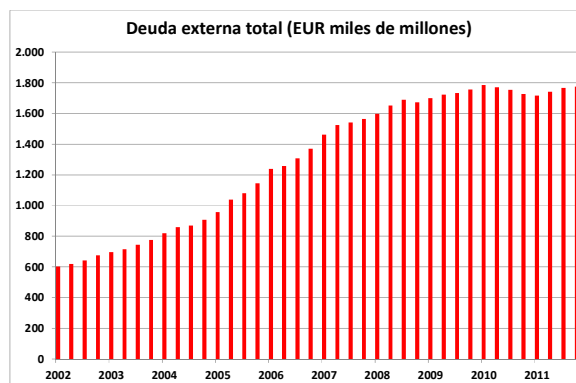
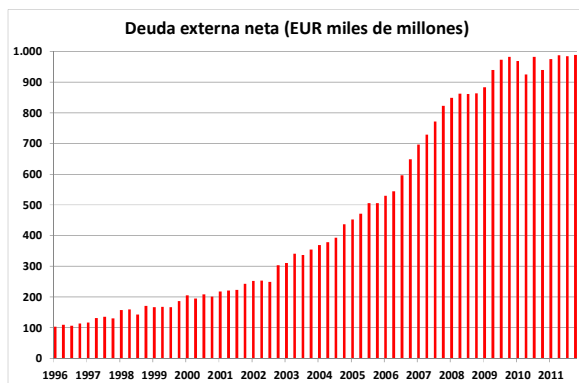
En consecuencia, la economía española precisaba una reforma en profundidad del mercado de trabajo, que permitiera aprovechar el crecimiento a medio plazo y crear empleo, reduciendo así, paulatinamente, las elevadas tasas de desempleo actuales. La reforma aprobada por el Gobierno en febrero de 2012, siguiendo la línea de actuación sugerida por los organismos internacionales, supone un paso decisivo en la generación de una dinámica positiva en el mercado del trabajo a la altura de la severidad de las actuales circunstancias.

#### 1.4 Sector exterior

Uno de los tradicionales rasgos de la economía española ha sido la generación de déficit por cuenta corriente y de capital, producto de una balanza comercial negativa sólo parcialmente compensada por el superávit en el comercio de servicios. Esta característica se agudizó notablemente durante la fase expansiva, en parte debido a la pérdida de competitividad en precios provocada por la inflación diferencial y el aumento de los costes laborales unitarios y, en parte, por la desviación de recursos necesaria para satisfacer el desarrollo de la demanda interior.



Durante la pasada década, la elevada tasa de inversión provocó un fuerte incremento del endeudamiento externo de la economía española, al mantenerse estable, aunque en niveles que pueden considerarse elevados, el ahorro nacional. No obstante, ya desde finales de 2007 el sector privado ha ido reduciendo sus necesidades de financiación exterior. Al mismo tiempo, sobre todo a partir de 2008, se incrementaba la necesidad de financiación del sector público como consecuencia de los fuertes déficit fiscales incurridos.



El desequilibrio exterior de la economía española ha venido corrigiéndose progresivamente desde el inicio de la crisis, siguiendo la caída de la demanda interna y la desviación de la oferta a los mercados exteriores. Así pues, el saldo de la cuenta corriente, que llegó a suponer un 10 por ciento del PIB en 2007, se redujo en 2011 a prácticamente un tercio de dicha cifra. En 2012, se espera que el déficit alcance apenas el 0,9 del PIB.

Cabe señalar, además, el comportamiento favorable de la cuota de mercado registrada por las exportaciones españolas. En la última década, el valor de las mismas se ha incrementado en un 56 por ciento, muy por encima del crecimiento registrado por los países de nuestro entorno. El sector empresarial ha demostrado, a pesar de la crudeza de la crisis, una notable capacidad de adaptación, reorientando con éxito su oferta hacia los mercados internacionales en un entorno marcado por la caída de la demanda de nuestros socios comerciales y el avance de las economías emergentes en el comercio mundial. De esta manera se explica que, pese a la elevada mortalidad empresarial de los últimos años, el número de empresas exportadoras españolas se haya incrementado en un 12 por ciento entre 2007 y 2010.

Estos resultados se explican sin duda por ganancias en competitividad ligadas a factores distintos del precio, con independencia de que desde 2008 se haya iniciado también una fuerte recuperación de gran parte de la competitividad-precio anteriormente perdida. De hecho, como puede

observarse en el gráfico anterior, entre 2008 y 2011 se ha recuperado la mitad de la competitividad perdida en los ocho años anteriores.

### **1.5 El proceso de ajuste de la economía española**

El cambio de orientación de la política monetaria del Eurosistema supuso para España una drástica corrección de los tipos de interés reales, que en el plazo de apenas 18 meses registraron un aumento equivalente a 4 puntos porcentuales. Este impacto, sumado a la llegada de la crisis financiera internacional y la congelación de los mercados financieros europeos, puso fin abruptamente a un crecimiento basado en el acceso a financiación a precios reales negativos.

Ello ha supuesto la necesidad de llevar a cabo un importante ajuste estructural, que se ha manifestado tanto en la caída de la actividad como del empleo. La tasa de ahorro de los hogares, en reacción al endurecimiento de las condiciones crediticias y la incertidumbre sobre la renta futura, ha aumentado en relación a los niveles previos a la crisis. Los precios de la vivienda, típicamente elásticos a la expansión del crédito, han experimentado una significativa corrección desde finales 2007, estimada en un 21,7 por ciento en términos reales, lo que viene a estar en línea con episodios similares registrados en la zona euro. Como consecuencia de este ajuste, el stock de viviendas sin vender, que llegó a estimarse superior a las 700.000 en su punto máximo, ha comenzado ya a reducirse en 2011.

El ajuste es tanto más destacado en lo que respecta al sector exterior: como consecuencia de la caída de la absorción interna, la necesidad de financiación exterior de la economía se ha reducido del 9,6 por ciento del PIB en 2007 a apenas el 0,9 previsto para 2012, lo que prácticamente supone una posición de equilibrio.

La debilidad de la demanda interna ha impulsado el descenso de la inflación (que se encuentra muy por debajo de la media de la zona euro) y la disminución del déficit de la balanza por cuenta corriente y de capital, y con ello, la reducción de la dependencia financiera del exterior. El ahorro total ha continuado manteniendo unos niveles estables, pese a la fuerte caída del ahorro público desde 2007. La inversión residencial ha reducido su peso en el PIB en 5,5 puntos porcentuales entre 2007 y 2011.

Este proceso de fuerte corrección en precios, costes y flujos financieros se va trasladando paulatinamente, a la corrección de los stocks acumulados como consecuencia de los desequilibrios pasados. La posición deudora neta frente al resto del mundo inició su desaceleración en 2009, si bien en 2011 tuvo un cierto repunte debido al impacto negativo de las variaciones

en los precios de los activos financieros y en los tipos de cambio sobre los pasivos netos frente al exterior.

El endeudamiento privado se encuentra también en una senda de corrección. El desapalancamiento se está produciendo con intensidad, tanto en empresas como en familias. La deuda privada en relación al PIB se estabilizó en 2010 para iniciar ya en 2011 una senda claramente descendente, acelerada por una significativa reducción en el flujo de crédito. A esta reducción de la deuda privada han contribuido tanto las familias como las sociedades no financieras. Atendiendo a la asignación por actividades productivas, a partir de 2008, todos los sectores productivos han acusado la menor disponibilidad de crédito en la economía española, siendo los sectores altamente endeudados los que están experimentando un proceso de desapalancamiento más notable.

El escenario macroeconómico previsto para la economía española para el período 2012-2015<sup>1</sup> contempla la prolongación de este proceso, de modo que el sector privado mostraría una capacidad de financiación conjunta que oscilaría entre el 4,4 por ciento del PIB en 2012 y el 2,2 por ciento en 2015. En el caso de las economías domésticas, se generaría una capacidad de financiación acumulada a lo largo del horizonte de alrededor de 71.000 millones de euros. Este flujo, unido al ritmo previsto de variación del PIB y de mantenerse constantes las tenencias de activos financieros de este sector, permitiría reducir la ratio de deuda sobre el PIB en torno a 15 puntos porcentuales.

Asimismo, el escenario macroeconómico es consistente con la continuación del ajuste en el mercado inmobiliario y supone una transición gradual hacia un equilibrio en el mismo en el que la formación bruta de capital en este activo representaría apenas más de un tercio del peso en el PIB que llegó a tener antes de la crisis de 2007.

En 2012, por tanto, todo apunta a que la corrección de los desequilibrios comentados se acentuará, reforzada como veremos por las reformas recientemente aprobadas, se le sumará el impacto meramente cíclico, que será mayor en función de las previsiones sobre el output gap que se contemplan en el escenario macroeconómico. Las necesidades de financiación de la economía se reducirán drásticamente, del -3,4 por ciento del PIB en 2011 al -0,9 por ciento en 2012, lo que acelerará el proceso de corrección de los stocks ya iniciado.

---

<sup>1</sup> Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015

Esta corrección no es meramente transitoria, sino que puede entenderse como la consecución progresiva de un nuevo equilibrio a largo plazo de la economía. Este componente estructural se apoya en el saneamiento de balances, así como en ajustes en precios y competitividad en un marco de fuerte reasignación de factores y actividades productivas que, a su vez, es impulsado por las reformas estructurales llevadas a cabo y por llevar.

## **2. ESTRATEGIA ECONÓMICA**

Una Unión Monetaria tiene indudables beneficios para los países que la integran. Desde su creación, el Euro ha facilitado la profundización en la integración económica y financiera de los estados miembros, ha propiciado un marco estable y predecible a la política económica y ha impulsado los intercambios comerciales y la inversión, tanto internos como en países fuera de la zona. Todo ello ha sido decisivo para aumentar el bienestar de los ciudadanos europeos.

A cambio, los estados miembros han debido fijar su tipo de cambio y renunciar a un instrumento esencial de estabilización, la política monetaria que pasa a ser ejercida por una institución comunitaria que debe tener en cuenta, en su toma de decisiones, los intereses del conjunto de la zona.

A su vez, en toda Unión Monetaria, la centralización de la política monetaria y la credibilidad de la misma exigen cierta coordinación de las políticas fiscales de los estados miembros, con el objeto de evitar tensiones excesivas en algunos países que puedan poner en peligro la supervivencia del área. Esto supone, sin embargo, renunciar en algún grado, al otro instrumento de estabilización con que cuenta un país.

Pero además, la imposibilidad de devaluar la moneda para hacer frente a pérdidas de competitividad y la necesidad de hacer frente a shocks que no necesariamente afectan por igual a todos los países de la zona, exigen contar con mecanismos alternativos de ajuste o estabilización. En un contexto de limitada movilidad del factor trabajo –no así del factor capital – y de ausencia de una política fiscal centralizada que permita poner en marcha mecanismos de transferencia a regiones negativamente más afectadas por shocks externos, el funcionamiento flexible de los mercados de factores, bienes y servicios se convierte en el único mecanismo de ajuste posible y el único capaz de garantizar la estabilidad a medio plazo de la unión.

La realidad de la Unión Monetaria europea ha demostrado que la combinación de la ejecución de una política monetaria con efectos asimétricos (expuestos anteriormente), de una política fiscal excesivamente expansiva como consecuencia de una relajación de los mecanismos de

disciplina (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y como receta para superar la crisis financiera y de rigideces estructurales no corregidas durante largo tiempo en los estados miembros ha dañado la credibilidad de la Unión Monetaria.

La incertidumbre que rodea el proyecto de integración europeo, la escasez de financiación y la desconfianza actuales requieren, por tanto, actuaciones muy decididas, claras y simultáneas en la consolidación fiscal y la flexibilidad y competitividad de nuestras economías si queremos preservar la viabilidad de la zona euro, recuperar la senda de crecimiento y ofrecer oportunidades de empleo a nuestros ciudadanos. Corresponde a cada Estado Miembro pero también a la Unión Europea en su conjunto y a sus instituciones trabajar decididamente para superar estas limitaciones y dejar clara la irreversibilidad de la Unión Monetaria.

España debe hacer su aportación para superar los desequilibrios descritos anteriormente y recuperar, en última instancia la competitividad perdida. Sólo así podrá contribuir a la estabilidad de la zona euro.

Así, la estrategia económica del Gobierno español, que parte de una revisión integral de la política económica desarrollada en los últimos años, es perfectamente coherente con las necesidades de la estabilidad del área: disciplina fiscal y puesta en marcha de las reformas estructurales para recuperar la flexibilidad y la competitividad de la economía.

Las actuaciones que el Gobierno español ha puesto y continuará poniendo en marcha a lo largo de 2012 en estos dos ámbitos se refuerzan mutuamente. Las reformas estructurales en un amplio espectro de mercados que se exponen en este PNR tendrán como efecto agilizar y flexibilizar el funcionamiento de la economía pero también incidirán positiva y permanentemente en las cuentas públicas al eliminar distorsiones o mejorar la prestación de determinados servicios, contribuyendo, de esta forma, al objetivo de consolidación fiscal y, en última instancia, a dotar de credibilidad al proceso. Además, alguna de las reformas, en particular la financiera, incidirán positivamente en la recuperación de la credibilidad de la economía española al disipar las dudas de los mercados sobre la solvencia de las entidades, lo que conducirá a la relajación de las condiciones crediticias y reducirá el coste de financiación de la economía.

Pero además, el éxito del ambicioso programa de reformas del Gobierno español, en términos de retorno a una senda de crecimiento sostenible y creación de empleo a medio plazo, depende en gran medida del mantenimiento de unas adecuadas condiciones de liquidez en la economía.

La experiencia de otros Estados de la Unión Europea que han atravesado por circunstancias similares acredita el papel fundamental que juegan las políticas macroeconómicas a la hora de aliviar el peso de la carga nominal de la deuda acumulada por el sector privado. Sólo así, las medidas estructurales recogidas en este PNR tendentes a favorecer el ajuste de los precios inmobiliarios, el correcto funcionamiento del mercado de trabajo, el fortalecimiento del sector bancario serán efectivas para lograr que el proceso de ajuste se ejecute de forma ordenada.

La estrategia diseñada por el Gobierno de España se identifica además plenamente con la estrategia económica de la Unión Europea que persigue, en términos de las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2012, *“tanto una consolidación presupuestaria continua como una actuación resuelta orientada a estimular el crecimiento y el empleo”*. En particular, esta estrategia da cumplimiento a los compromisos de España, tanto en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como en el del Semestre Europeo. En particular, en relación con este último, las actuaciones descritas en este PNR se corresponden con las áreas prioritarias identificadas en el Informe Prospectivo Anual de Crecimiento del pasado mes de noviembre y respaldadas por el Consejo Europeo de marzo: diseño de una estrategia de consolidación fiscal adaptable y compatible con el crecimiento; la restauración del canal del crédito a la actividad económica; el impulso del crecimiento y de la competitividad; la creación de empleo y la modernización de las Administraciones Públicas. Estas cinco áreas de actuación son precisamente las áreas en las que se está centrando la acción del Gobierno español. En última instancia, estas reformas sientan las bases para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El fuerte compromiso del Gobierno con la consolidación fiscal que se pone de manifiesto tanto en la actualización del Programa de Estabilidad como en el Programa Nacional de Reformas responde al convencimiento de que el mismo está en la raíz de la recuperación económica, a través de la recuperación de la confianza en la economía española como elemento esencial para generar un círculo virtuoso vinculado a la financiación de la misma. Para ello es preciso garantizar la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas y frenar, además, la dinámica ascendente de la deuda pública, liberando recursos que puedan ser canalizados hacia la inversión, la reactivación económica y la creación de empleo. El excesivo endeudamiento de la economía española, y los elevados niveles alcanzados en relación al PIB por la deuda externa, deben ser corregidos mediante un proceso de gradual desapalancamiento. Para poder llevarse a cabo, este proceso exige un adecuado acceso a crédito, que permita la renovación o generación de los pasivos financieros necesarios para impulsar la actividad económica.



En este sentido cabe entender las distintas medidas encaminadas a la reducción del déficit público hasta un nivel de, 5,3 por ciento del PIB en 2012 y del 3 por ciento en 2013. Estas medidas permitirán a España cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea y de la zona euro.

Sin embargo, las medidas adoptadas van más allá del control de los abultados déficit registrados en los últimos años por las cuentas públicas, al incorporar importantes mejoras institucionales que han de permitir una mejor vigilancia del procedimiento de planificación y ejecución presupuestaria. Las nuevas reglas fiscales introducen en el ordenamiento, con el máximo rango normativo, el compromiso de todas las Administraciones Públicas con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera reflejados en el recientemente reformado artículo 135 de la Constitución Española. Estas reformas anticipan asimismo la aplicación de los mecanismos de responsabilidad financiera recogidos en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (el denominado Pacto Fiscal), que entrará en vigor en los próximos meses.

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, primera reforma adoptada por el Gobierno durante su mandato, supone un elemento fundamental en este esfuerzo de consolidación presupuestaria. Así, se espera que entre los años 2012 y 2015 la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se contraiga desde el 8,5 por ciento al 1,1 por ciento del PIB, cifra esta última que, en términos estructurales, sería equivalente a un práctico equilibrio, en línea con el Artículo 11 del Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria como con la convergencia hacia el objetivo presupuestario a medio plazo fijado por la CE para nuestro país (provisionalmente y hasta su revisión en 2012, equilibrio estructural). Esta senda fiscal colocará a nuestro país en disposición de alcanzar el objetivo de deuda pública de 60 por ciento del PIB del artículo 13 del mismo Proyecto de Ley en 2020, conforme contempla la Disposición Transitoria del mismo. La inversión de la trayectoria de acumulación de la deuda se logrará a partir de 2014, año en que su ratio sobre el PIB comenzará a decrecer.

Esta rigurosa estrategia de consolidación debe contribuir a impulsar el efecto riqueza positivo asociado al mayor valor actual de la renta disponible neta de impuestos, propiciando con ello una mayor preferencia por el consumo presente frente al futuro. Estos efectos positivos, que serán mayores cuanto más sólida sea la percepción de los agentes económicos respecto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, podrían contrarrestar

los indudables efectos contractivos directos que en el corto plazo tiene la disminución del gasto público y la subida transitoria de los impuestos. Para que esto pueda ocurrir es preciso, por otra parte, que se den en la zona euro las condiciones de liquidez y acceso a crédito necesarias para la reactivación de la actividad económica.

En segundo lugar, es preciso abordar las reformas necesarias que permitan restaurar la competitividad perdida y dotar a la economía de una estructura más eficiente y flexible y liberarla todos aquellos elementos que lastran el crecimiento. En este punto, este Programa Nacional de Reforma resulta un elemento clave.

Este Programa propone un enfoque de actuación amplia e integral sobre aquellos elementos o distorsiones que indiquen sobre las principales fricciones estructurales de la economía, apuntalando la naturaleza duradera del proceso de corrección de desequilibrios macroeconómicos que está teniendo lugar. Más allá del proceso de ajuste actual, se persigue reducir las debilidades estructurales de nuestra economía y aumentar su capacidad de adaptación continua, de modo que el nuevo patrón de crecimiento impida la aparición de desequilibrios como los incurridos en la pasada década. La rápida sucesión de reformas estructurales debe producir sus efectos en el medio y largo plazo, con independencia de que en el corto plazo, además, generen efectos positivos sobre la confianza de los agentes que se traduzcan en un impulso a la inversión privada y al empleo.

### **3. REFORMAS ESTRUCTURALES Y ESCENARIO MACROECONÓMICO. ANÁLISIS CUANTITATIVO**

#### **3.1 Cuantificación de los efectos de las reformas estructurales**

Las perspectivas económicas de medio plazo sitúan a la economía española en un escenario de paulatina reactivación económica, que permitirá eliminar en los próximos años el elevado output gap negativo alcanzado, y de mayor crecimiento potencial, debido al conjunto de profundas reformas estructurales adoptadas.

Estimar cifras concretas de impacto económico de las reformas realizadas es un ejercicio de gran complejidad técnica y sujeto a limitaciones. Estas limitaciones derivan del período de aprendizaje necesario para que los agentes económicos adopten los cambios normativos, así como de la dificultad de convertir cambios de naturaleza cualitativa en inputs cuantitativos requeridos por el modelo REMS utilizado.

La tabla 1 resume los impactos esperados en 2020 de las principales reformas económicas aprobadas. Se ha elegido ese horizonte temporal porque en esa fecha las reformas habrán desplegado ya todo su potencial y su contribución al crecimiento se habrá estabilizado. Sólo cabe exceptuar la reforma de pensiones, que por su propia naturaleza, tendrá un efecto muy limitado en 2020 y producirá sus efectos sobre el crecimiento y la sostenibilidad del sistema de pensiones a más largo plazo.

En el análisis del impacto se incluyen medidas adoptadas por el Gobierno anterior, como la Transposición de la Directiva de Servicios o la Reforma del Sistema Público de Pensiones. No se incluyen sin embargo las referencias a la Ley de Economía Sostenible, por considerar que la mayor parte de sus disposiciones quedarán superadas por otras que apruebe el actual gobierno y evitar la doble contabilización de efectos. Asimismo, el impacto de las reformas laboral y financiera únicamente se refiere a la reformas aprobadas en 2012 por el nuevo Gobierno, por entender que éstas superan a las anteriores.

Tabla 1. EFECTOS A LARGO PLAZO DE REFORMAS			
	Nivel PIB potencial	Crecimiento potencial medio anual	Ocupados
Transposición Directiva Servicios	1,21	0,12	0,22
Reforma del Mercado de Trabajo	4,53	0,56	9,87
Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,38	0,05	0,40
Reducción prima de riesgo (*)	1,84	0,23	0,20
Relajación condiciones de crédito	0,76	0,09	0,44
(*) Impacto estimado por la reducción de prima de riesgo asociada al efecto de las reformas del sector financiero y de las reglas fiscales.			

En particular merece la pena destacar el impacto de las reformas siguientes:

- **Reforma del Mercado de Trabajo**

El modelo REMS tiene en cuenta el nivel de utilización de despidos objetivos y la tasa de temporalidad, entre otras variables, a la hora de estimar el impacto macroeconómico. La reforma laboral de 2012, al clarificar sustancialmente las causas por despidos objetivos y reducir significativamente la brecha entre el coste de despido de trabajadores con contrato indefinido y temporal, incide de forma directa sobre estas variables.

Otros elementos importantes de la reforma laboral de 2012 a la hora de cuantificar su impacto macroeconómico son la ampliación de los mecanismos de flexibilidad interna, que permitirán que en el futuro los ajustes se realicen vía horas trabajadas y/o salario, y en menor medida a través de despidos; los cambios en la estructura de la negociación colectiva, que darán lugar a una mayor descentralización, y por tanto, a descensos en la tasa de desempleo -ambas medidas suponen además un avance en la correlación entre la productividad y los salarios con consecuencias positivas sobre la actividad y el empleo-; las medidas para fortalecer la formación y favorecer el aprendizaje de los jóvenes, que generarán ganancias de productividad; y la apertura de los servicios de intermediación, que permitirá mejorar la eficiencia en el emparejamiento entre vacantes y desempleados.

En conjunto, el impacto positivo esperado a largo plazo de la reforma laboral de 2012 es de una elevación de 4,5 puntos en el nivel de PIB potencial. La elevación correspondiente del empleo se traducirá en una reducción permanente del componente estructural de la tasa de paro, de 3,2 puntos porcentuales.

Sin perjuicio de la efectividad de la reforma a largo plazo, a corto plazo existen fricciones que hacen que la reforma no surta el 100% de su efectividad potencial en el intervalo 2012-2015. Estas fricciones son, en primer lugar, la capacidad no utilizada existente en la actualidad, que no recoge el modelo REMS; en segundo lugar, el hecho de que, bajo restricciones crediticias como las actuales, las decisiones de inversión están lastradas por el nivel de deuda acumulado por las empresas y su disponibilidad de liquidez. Este lastre podría empezar a mitigarse a partir de 2014 debido al abaratamiento del factor trabajo, la rebaja acumulada del coste de capital y la reconstitución de los colchones de liquidez de las empresas durante 2012 y 2013. En tercer lugar, el hecho de que la reforma se aplica en un contexto de shocks fiscales negativos, que contrarrestan parcialmente los incentivos a aumentar el número de empleados; a partir de 2014, año en el que los shocks fiscales negativos prácticamente desaparecen, se espera una mayor visibilidad de los efectos de la reforma.

- **Reducción de la prima de riesgo: reforma del sector financiero y mejora de las reglas fiscales**

Uno de los efectos fundamentales de las reformas estructurales puestas en marcha va a ser la reducción de la firma de riesgo, cuyo comportamiento no es fácil modelizar debido a la presencia de factores cualitativos e interacciones entre las diferentes reformas. A continuación se exponen los

efectos sobre la prima de riesgo de dos de las reformas que tienen un efecto más directo sobre la misma: la reforma financiera por una parte, y la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de déficit en 2012 con la consiguiente mejora de credibilidad de la economía española, por otra parte.

La reforma financiera va a suponer un saneamiento adicional de 52.000 millones de euros en los balances del sector bancario español, contribuyendo a disipar las dudas de los mercados sobre su solvencia.

Se constata que existe correlación, tal y como muestra el Anexo 2, entre el spread de los CDS a cinco años de las principales entidades financieras y su rating. La mejora en la percepción del riesgo asociado al sector financiero permitirá mejorar sus condiciones de financiación y las del conjunto de la economía española, reduciendo la prima de riesgo.

Se calcula que la reducción de la prima de riesgo como consecuencia de la reforma del sector financiero en el corto plazo será de 50 p.b. Si además tenemos en cuenta el impacto de las medidas fiscales habrá una mejora adicional de la prima de riesgo de otros 50 p.b. –analizada con mayor detalle en el Anexo 3-. En total el efecto conjunto en el corto plazo es de una reducción de la prima de riesgo de 100 p.b. El análisis de la distribución temporal de los efectos sobre la prima de riesgo se recoge en el Anexo 3.

Esta mejora de las condiciones de financiación de la economía se transmite a la economía real vía precios y vía cantidades. Vía precios, la mejora se traduce en una reducción de los tipos de interés aplicados al crédito doméstico, tal y como se analiza con más detalle en el Anexo 2. Vía cantidades, la mejora se traduce en un aumento del volumen de crédito concedido por las entidades bancarias, modelizada a través de un aumento del coeficiente “loan-to-value” de los préstamos concedidos a los agentes que se endeudan.

El efecto de la reforma financiera sobre el nivel de PIB potencial, tal y como muestra la tabla 1, sería de 0,9 p.p. (vía precios) –la mitad del efecto correspondiente a la reducción de la prima de riesgo- y 0,76 p.p. vía cantidades, lo que daría un efecto total de 1,66 p.p. A ello hay que añadir el efecto de la mejora de las reglas fiscales, que añade 0,9 p.p. (vía precios) – la otra mitad del efecto correspondiente a la reducción de la prima de riesgo-.

Por último, se introduce una evaluación de los efectos que el nuevo sistema de pagos a proveedores de Administraciones Locales tendría sobre el crecimiento. En síntesis (véase Anexo 4), estos se pueden cifrar en una

aceleración del PIB de unos 0,4 p.p. entre 2012 y 2013, así como una creación de empleo extra entre los dos años de entre 80.000 y 110.000 empleos, respectivamente. A largo plazo, sin embargo, los efectos sobre el nivel del PIB se difuminan, por lo que esta reforma no se incluye en la tabla 1.

### 3.2 Escenario macroeconómico con reformas

**El escenario básico** construido es común al que se presenta en la Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento e incluye los años 2012-2015. Los detalles del mismo se incluyen en dicho documento, recogiendo en la tabla 2 solamente el crecimiento del PIB en dichos años.

Esta proyección es consistente con una reducción sustancial de los principales desequilibrios macroeconómicos de la economía española. En particular, el escenario base incorpora una reducción sustancial del endeudamiento de los agentes privados y una inversión del crecimiento de la deuda pública, que a partir del año 2014 comenzaría a descender hasta alcanzar una ratio de 60% del PIB en el año 2020. Así, la necesidad de financiación de las AAPP se reduciría hasta un 1,1% en 2015.

Paralelamente, durante todos los años de este intervalo se profundiza en la corrección de la necesidad de financiación externa de la economía española, alcanzándose una capacidad de financiación externa del 1,1% del PIB en 2015, congruente con una disminución del endeudamiento externo en unos 11 puntos de PIB entre 2011 y 2015.

Por último, la absorción del stock de viviendas sin vender continúa y, a medida que se acentúa este proceso, se eleva muy gradualmente el número de viviendas iniciadas, hasta alcanzar entre 100.000 y 110.000 en 2015.

**El escenario macroeconómico con reformas** se ha construido a partir de un escenario base al que posteriormente se han incorporado los efectos de las simulaciones del modelo REMS.

Sobre el escenario macroeconómico 2012-2015 se ha calculado el crecimiento potencial y output gap de acuerdo con la metodología de la CE, tal y como se recoge en la tabla 2.

Además, utilizando una sensibilidad del saldo presupuestario al ciclo de 0,43, se ha realizado una descomposición del saldo presupuestario en cíclico y estructural. Se observa que una vez alcanzado el objetivo de

necesidad de financiación de 3% del PIB en 2013, el déficit estructural subsistente se va eliminando lentamente, hasta llegar a un 0,5% del PIB, permitiendo converger a la economía suavemente tanto hacia su objetivo a medio plazo (MTO) y como hacia niveles inferiores en los años restantes hasta 2020. Esta estrategia es a su vez consistente con la norma incluida en la Disposición Transitoria de la LOEP de un ajuste mínimo de 0,8 p.p. de déficit estructural en media a lo largo del horizonte de previsión.

En el cálculo del crecimiento potencial se ha aislado el componente cíclico de la productividad total de los factores (PTF) mediante un filtro de Hodrick-Prescott, en lugar de un filtro de Kalman. Como ya ha señalado España reiteradamente en el seno del Output Gap Working Group, este procedimiento tiende a sobre-estimar en menor medida el crecimiento tendencial de la PTF en períodos cíclicos recesivos, al alisar la totalidad de la serie. En cualquier caso, si se hubiera usado el segundo método los resultados no serían muy diferentes, como refleja la tabla 6 del Anexo 5.

Por otra parte, siguiendo la decisión metodológica del Comité de Política Económica de la CE, se ha supuesto que el output gap se cierra en 2016. Calculando de nuevo el crecimiento potencial para dicho año, ello se traduce en un crecimiento del PIB de 1,9%.

Para obtener el crecimiento potencial en el intervalo 2017-2020, se ha interpolado la tasa de crecimiento potencial de 2016 con la utilizada a partir de 2021 por el Grupo de Envejecimiento del mismo Comité. El resultado, en media aritmética del período 2016-2020, es el que puede observarse en la columna derecha de la tabla 2, junto con las contribuciones de los dos factores y la PTF. El sentido de este ejercicio, esencialmente arbitrario, es el estudio de la contribución al crecimiento potencial de las reformas estructurales durante el período 2016-2020.

Tabla 2. CRECIMIENTO OBSERVADO Y POTENCIAL (Tasas de variación) PTF filtrada con HP							
	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	Promedio anual 2016-2020
Observado/Previsión	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8	
<b>Potencial (1+2+3)</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,2</b>
1. Contribución del factor trabajo	-0,5	-0,4	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1	0,1
2. Contribución del factor capital	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5
3. Contribución de la productividad total de los factores	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6

Llama la atención la fuerte “ciclicidad” de las tasas de crecimiento potencial obtenidas en el ejercicio a partir de 2012, en consonancia con la marcada inflexión a la baja experimentada por el PIB previsto. Este fenómeno se debe, principalmente, a la aportación fuertemente negativa del factor trabajo al crecimiento del potencial. Posiblemente el propio método de estimación de la NAIRU seguido dentro de esta metodología sobre-estima la misma, al situarse reiteradamente la tasa de paro observada por encima de la tasa de equilibrio del período anterior. Sin embargo, algunas de las transformaciones estructurales producidas por la reforma laboral que se han utilizado a la hora de realizar el ejercicio de simulación (como la reducción del poder sindical o el aumento de la eficiencia de los procesos de búsqueda) deberían influir también sobre la determinación de la tasa de paro de equilibrio, produciendo un “desplazamiento” de la curva de Phillips a partir de la cual se estima la NAIRU en la metodología de la función de producción. En definitiva, de tener en cuenta estos factores, la NAIRU estimada para España sería inferior y la tasa de crecimiento potencial tendría un comportamiento más suave desde 2012, con un menor descenso.

También destaca la diferencia en el crecimiento medio potencial durante el horizonte de previsión y en el siguiente sub-período, 2016-2020. En parte este hecho se debe al procedimiento convencional descrito anteriormente de interpolación en tasas de los inputs productivos con las definidas en el Grupo de Envejecimiento. No obstante, si bien las tasas de crecimiento de la PTF y el capital muestran un comportamiento más suave, es el salto en la media de la aportación del trabajo la que propicia en mayor medida la mejora en la media del potencial.

De cualquier modo, no parece que este método de interpolación esté sobre-estimando sustancialmente la mejora en la aportación del trabajo, dado que es precisamente a partir de 2015 cuando la tasa de paro observada comenzaría a situarse por debajo de la NAIRU estimada, colocando a esta última en una trayectoria a la baja y haciendo posibles contribuciones cada vez menos negativas del factor trabajo<sup>2</sup>.

La tabla que recoge los efectos acumulados de las reformas analizadas sobre el crecimiento potencial y sus componentes se recoge a continuación:

---

<sup>2</sup> Es más, en línea con el comentario efectuado antes, posiblemente este resultado sobre contribución del factor trabajo es sensiblemente más realista que el que se obtendría simplemente prolongando la estimación de potencial más allá del horizonte de previsión por el método estándar de la CE, ya que en virtud de este último la NAIRU seguiría aproximándose gradualmente a la última tasa de paro prevista para 2015, lo que implicaría aportaciones crecientemente negativas de este componente del input trabajo.



**Tabla 3: Contribuciones de las reformas al crecimiento potencial 2012-2020**

Reforma	Trabajo	Capital	PTF	Efecto global LP
Transposición Directiva Servicios	0,00	0,00	1,21	1,21
Reforma del Mercado de Trabajo	2,18	1,44	0,91	4,53
Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,38	0,00	0,00	0,38
Reducción prima de riesgo	0,00	1,84	0,00	1,84
Relajación condiciones crédito	0,62	0,14	0,00	0,76
Total	3,18	3,42	2,12	8,72

La suma de los impactos acumulados sobre los tres elementos (trabajo, capital y PTF) coincide con el impacto a largo plazo sobre el nivel de output que describimos anteriormente en la tabla 1. Como se aprecia en las tablas 2 y 3, la aplicación de las reformas es muy importante para explicar el crecimiento del PIB potencial entre 2012 y 2020. Por factores productivos, la aportación positiva de la reforma laboral hace que las contribuciones del factor trabajo en todo el período 2012-2020 mejoren sistemáticamente y no lastren el crecimiento potencial de una manera tan severa. Sólo la contribución acumulada de esta medida a la reducción de la tasa de paro ya implicaría un descenso acumulado de cerca de 800.000 desempleados en los años estudiados. Es más, el hecho de que durante el período 2012-2016 la NAIRU se calcula por la metodología de la CE y no se modifica con el probable impacto de la reforma laboral, posiblemente está minusvalorando los efectos de aquélla, ya que en realidad tendría un efecto añadido a la contribución del factor trabajo que no queda computado. También conviene destacar la repercusión de la reforma laboral sobre el crecimiento de la PTF, casi tan importante como el de la transposición de la Directiva de Servicios, siendo este hecho especialmente valorable por su contribución a la competitividad externa (al reducir los costes unitarios en el sector de bienes no comercializables, tradicionalmente más intensivos en trabajo, lo que unido a un aumento de la competencia en los mismos genera efectos de desbordamiento positivos hacia la competencia en el sector de comercializables).

## III. AGENDA DE REFORMAS

### III. 1. CONSOLIDACIÓN FISCAL

La corrección de los desequilibrios de las cuentas públicas es una condición imprescindible para lograr un crecimiento económico sostenible y fomentar la creación de empleo. La consolidación fiscal es, por tanto, uno de los elementos esenciales del Programa Nacional de Reformas de España para el ejercicio 2012 y para los siguientes, con el firme compromiso de alcanzar los objetivos en el Programa de Estabilidad 2012-2015.

En este ámbito, la acción del Gobierno no sólo se limita a realizar ajustes fiscales para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino que también se están adoptando reformas estructurales con las que se mejora el marco de la gobernanza económica en España, en línea con las reformas adoptadas en la Unión Europea, al introducir disciplina y transparencia presupuestaria en todas las acciones de las Administraciones Públicas.

- **MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONOMICA: DISCIPLINA Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.**

La disciplina y transparencia presupuestaria se concreta en dos reformas legislativas que se han puesto en marcha durante el primer cuatrimestre de 2012 y que serán de aplicación en toda su extensión este mismo año: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Asimismo, este marco de gobernanza económica se fortalece al introducir mecanismos adicionales de condicionalidad a las Administraciones que soliciten medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

1. **LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.**

- ✓ **Objetivo**

Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, mediante la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las previsiones del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Monetaria.

## ✓ **Medida**

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que será aprobada a finales de abril de 2012, desarrolla el artículo 135 de la Constitución Española, reformado en septiembre de 2011.

El nuevo artículo 135 de la Constitución introdujo al nivel más elevado de la jerarquía normativa dos reglas fundamentales esenciales para la estabilidad de la economía española:

- 1º. Prohibición de que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. En el caso de España, dicho límite es cero.
- 2º. Prohibición de que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el Producto Interior Bruto supere el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, más allá de enunciar los principios rectores del marco fiscal aplicable en España tanto en 2012 como en el futuro, regula la aplicación práctica de estos mandatos en los tres niveles de Administración Pública (general, autonómico y local), en los entes dependientes de ella y en la Seguridad Social. Además, para garantizar el cumplimiento de ambos mandatos constitucionales, la Ley introduce mecanismos de alerta temprana que permiten a las Administraciones Públicas corregir automáticamente las desviaciones que puedan producirse durante la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, la Ley hace especial hincapié en las medidas correctoras que se activarían en caso de incumplimiento, incluyendo mecanismos sancionadores. A continuación se detallan las principales disposiciones de esta Ley:

### **1º. Reglas para la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y el control del gasto público aplicables en la planificación y en la ejecución presupuestaria.**

#### **a) Principio de estabilidad presupuestaria.**

La estabilidad presupuestaria se concreta como una situación de equilibrio o superávit estructural. En concreto, se prohíbe

que cualquier Administración incurra en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, con ocasión de la elaboración, la aprobación y la ejecución de los presupuestos y demás actuaciones de las Administraciones Públicas que afecten a sus gastos o ingresos.

Esta previsión implica que todo presupuesto, actuación administrativa o normativa por parte de las Comunidades Autónomas que suponga el incumplimiento del objetivo de estabilidad podrá ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.

Únicamente en el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, se permitirá un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB (o el establecido en la normativa europea si fuese inferior). La posibilidad de acudir a esta excepción está estrictamente limitada por lo que la normativa europea entiende por *“reforma estructural con efectos presupuestarios a largo plazo”*. Por tanto, no se acepta cualquier reforma estructural, sino sólo aquéllas que mejoran inequívocamente la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, entre las que destacan las reformas en los sistemas de pensiones.

Por otro lado, la Ley concreta los supuestos excepcionales consagrados en la Constitución Española que, de apreciarse por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, permitirían a las Administraciones Públicas incurrir en déficit estructural. Al igual que en la normativa comunitaria, las circunstancias excepcionales son tres: catástrofes naturales, recesión económica grave definida según lo dispuesto en la normativa europea, o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social. En todo caso, si se dieran estos supuestos la Administración que se desvíe de los objetivos deberá presentar un plan de reequilibrio, que permita en el plazo más breve posible volver a la senda de consolidación.

## **b) Principio de sostenibilidad financiera**

El principio de sostenibilidad financiera introduce límites directos al endeudamiento de todas las Administraciones Públicas. En concreto, el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del PIB, es decir, se fija el mismo límite que el establecido en la normativa europea. Se distribuye entre administraciones en los siguientes porcentajes: el 44% corresponde a la Administración Central, el 13% a las Comunidades Autónomas y el 3% a las Entidades Locales (3%). La administración que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Únicamente cabe superar estos límites en los mismos supuestos excepcionales que permiten incurrir en déficit estructural, siempre que así lo aprecie la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y se presente un plan de reequilibrio.

## **c) Control del gasto de las Administraciones Públicas**

La consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se complementa con dos reglas que limitan el gasto público de forma directa:

Por un lado, para el control del gasto público, se incorpora la regla de gasto aprobada recientemente en la Unión Europea, en virtud de la cual el crecimiento del gasto computable<sup>3</sup> del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales no podrá exceder la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos éstos no se financiarán nuevos gastos sino que se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

Por otro lado, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán aprobar un límite de gasto no financiero en sus presupuestos anuales que no podrá rebasarse durante la ejecución presupuestaria.

---

<sup>3</sup> Se entiende por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras administraciones públicas y las transferencias a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación.

## **2º. Mecanismos preventivos aplicables en la ejecución presupuestaria para evitar el incumplimiento de los objetivos presupuestarios<sup>4</sup>**

Al objeto de corregir automáticamente cualquier desviación que pueda producirse durante la ejecución presupuestaria, se establece la obligación a las Administraciones de ajustar inmediatamente sus gastos en función de la evolución de los ingresos. Así, se garantiza que al final del ejercicio no se incurre en déficit estructural.

Por otro lado, como mecanismo de alerta temprana en el caso de la deuda pública, se dispone que si el volumen de deuda de una Administración se sitúa por encima del 95% de su límite, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería.

El Gobierno formulará una advertencia si aprecia un riesgo de incumplimiento de los objetivos por parte de alguna Administración, tras la cual la administración advertida deberá adoptar las medidas que sean necesarias para evitar el riesgo. Ante la no adopción de medidas o la insuficiencia de las mismas, se aplicarán medidas correctivas y coercitivas previstas en la ley.

## **3º. Mecanismos correctivos en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios**

Si a pesar de los mecanismos preventivos una Administración incumpliese sus objetivos, la Administración incumplidora deberá formular un plan económico-financiero que permita, en el plazo máximo de un año, la recuperación de la senda establecida en los objetivos o el cumplimiento de la regla de gasto. Adicionalmente, las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán autorización del Estado.

En todo caso si, como consecuencia del incumplimiento se impusiera una sanción en el marco de un procedimiento de déficit excesivo, la sanción se trasladará íntegramente a la administración responsable.

---

<sup>4</sup> Se entiende por objetivos presupuestarios: el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.

Por otro lado, los mecanismos correctivos se ven reforzados en el caso de falta de presentación, falta de aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero, en estos casos la Administración Pública incumplidora deberá:

- Aprobar una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Asimismo, en caso de que resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.
- Constituir un depósito con intereses equivalente al 0,2% de su PIB nominal. Pasados tres meses desde la constitución del depósito sin que se hubieran adoptado las medidas del plan, el depósito dejará de devengar intereses.

Si persistiese el incumplimiento, el depósito se podrá convertir en multa y el Gobierno podrá acordar el envío de una delegación de expertos para valorar la situación económica y financiera y proponer medidas, cuyo cumplimiento será necesario para que se autoricen operaciones de crédito y para que la Administración tenga acceso a las medidas extraordinarias de financiación previstas en la Ley.

Si una Comunidad Autónoma persistiese en no acordar la no disponibilidad de créditos, no constituir el depósito ante el Banco de España o no implementar las medidas propuestas por la delegación de expertos, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa.

Si fuese una Entidad Local la que persistiese en el incumplimiento, además del cumplimiento forzoso se prevé la posibilidad de proceder a la disolución de los órganos de la Entidad Local, cuando la actuación se considere gravemente dañosa para los intereses generales.

#### **4º. Refuerzo de la transparencia y de la gestión presupuestaria**

En aplicación del principio de transparencia consagrado en la Ley se intensifican los requerimientos de información exigidos a todas las Administraciones Públicas. Se introducen, además dos

novedades, en consonancia con las previsiones establecidas por la Unión Europea:

Por un lado, al objeto de mejorar y agilizar la información remitida a la Unión Europea se exige que todas las Administraciones presenten una equivalencia entre sus Presupuestos y la contabilidad nacional para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

Por otro lado, con el fin de reforzar la transparencia en la fase de elaboración del presupuesto, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales remitirán información sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos, antes de que hayan sido aprobados.

Además, la Ley incluye un conjunto de obligaciones para mejorar la gestión presupuestaria de todas las Administraciones Públicas. Así, se refuerza la presupuestación plurianual exigiendo la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo y la incorporación en los presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas, lo que ayudará al control del gasto. Por último, también se regula el destino del superávit que deberá aplicarse a reducir la deuda pública.

## **5º. Reglas aplicables al periodo transitorio 2012-2020**

Los límites de déficit estructural nulo y de deuda pública del 60% comenzarán a operar en 2020. La Ley determina las reglas que rigen en el período transitorio 2012-2020 y que permiten cumplir el límite de deuda pública y el déficit estructural nulo.

- La tasa de crecimiento del gasto no financiero de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española.
- Se establece la obligación de reducir anualmente el volumen de deuda pública en 2 puntos porcentuales del PIB como mínimo, a partir del momento en que la tasa de crecimiento real del PIB alcance un 2% o se genere empleo neto de al menos un 2% anual.
- Se establece la obligación de que el déficit estructural se reduzca al menos un 0,8% del PIB en promedio anual. No



obstante, se especifica que en caso de tener un Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo, sin perjuicio de las obligaciones adicionales que tenga que cumplir España según las previsiones del Procedimiento.

Para las sendas derivadas de las anteriores reglas serán de aplicación todos los mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos recogidos en la Ley (prohibición de aumentar el endeudamiento neto, ajuste automático de los gastos, advertencias, planes económico-financieros y de reequilibrio y sanciones). En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural para garantizar que en 2020 se alcanzan los límites previstos en la ley.

#### **6º. Condicionalidad de las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez otorgadas por el Estado a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales**

En la Ley se regula la condicionalidad a la que deberán someterse las Comunidades Autónomas o Entidades Locales que accedan a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Estas condiciones mínimas son las siguientes:

- a) Elaboración y acuerdo, entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Administración Pública beneficiaria del mecanismo, de un Plan de Ajuste, que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.
- b) Aceptación de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, así como de adopción y publicación de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- c) Se obliga a remitir información trimestral al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre pasivos contingentes (entre ellos, operaciones con derivados), deuda comercial y apoyo financiero recibido.

En caso de incumplimiento del Plan de Ajuste se aplicarán las medidas coercitivas previstas para el incumplimiento del plan económico-financiero.

## **2. CONDICIONALIDAD DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL PAGO A PROVEEDORES.**

### ✓ **Objetivo**

Establecer condicionalidad fiscal y financiera para aquellas Entidades Locales y Comunidades Autónomas que se hayan adherido al mecanismo de financiación para el pago de proveedores, para el pago de deuda comercial atrasada, a veces con morosidad de más de 800 días.

### ✓ **Medida:**

La adhesión al mecanismo de financiación para el pago de proveedores queda condicionada a la presentación y cumplimiento de un Plan de Ajuste por parte de la Administración deudora, que se extenderá durante el periodo de amortización de la deuda a largo plazo y que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe valorar favorablemente.

El Plan de Ajuste debe cumplir con una serie de requisitos que se establecen en la propia regulación del mecanismo y también en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, debiendo:

- Recoger unos ingresos corrientes suficientes para financiar los gastos corrientes y la amortización de todas las operaciones de endeudamiento.
- Prever unos ingresos corrientes consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la Administración deudora en los ejercicios 2009 y 2011.
- Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar, así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar, siguiendo unos criterios comunes marcados por el Gobierno.

- Garantizar una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precio público, para lo que deberá incorporarse información acerca del coste de dichos servicios públicos y su financiación.

Asimismo, el Plan de Ajuste podrá incluir una modificación de la organización de la corporación local.

Posteriormente, las Administraciones presentarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe periódico de seguimiento de las obligaciones contenidas en el Plan.

En función del riesgo que se derive de los informes de seguimiento, la Intervención General de la Administración del Estado podrá llevar a cabo las actuaciones de control que estime oportunas, debiendo la Administración deudora respetar y colaborar en dichos controles.

Como mecanismo alternativo a la operación de endeudamiento con las anteriores condiciones, o en caso de que, habiéndose concertado la operación, se incumplan las obligaciones de pago derivadas de la misma, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas resarcirá a los acreedores por la vía de las retenciones que procedan con cargo a la participación en los tributos del Estado que le correspondan a la Administración deudora.

Por tanto, en caso de que la Administración deudora no solicite la operación de endeudamiento, no presente el Plan de Ajuste o que éste sea valorado desfavorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o en caso de que la Administración incumpla las obligaciones de pago de la operación de endeudamiento, se garantiza el resarcimiento de los acreedores a través de la retención de su participación en los ingresos del Estado.

### **3. LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.**

#### **✓ Objetivo:**

Mejorar la eficacia, la eficiencia, la transparencia del sector público y la rendición de cuentas de los gobernantes.

✓ **Medida:**

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, actualmente en fase de Anteproyecto, introduce importantes reformas institucionales en dos ámbitos básicos de la actuación pública. Por un lado, se mejora la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes y de la Administración Pública a través de una serie de obligaciones que deberán respetarse en todos los niveles y ámbitos de la Administración. Por otro lado, se dan garantías concretas y una serie de obligaciones mínimas en materia de buen gobierno y de gestión diligente de los recursos públicos.

**1º. Transparencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas**

La Ley establece una serie de obligaciones concretas en materia de publicidad y transparencia, a respetar por todas las Administraciones Públicas y por las entidades, organismos, fundaciones y empresas de ellas dependientes, así como por el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las entidades autonómicas análogas.

En concreto, a partir de la entrada en vigor de la Ley **todas las administraciones deberán publicar la siguiente información:**

- **Información institucional**, organizativa y de planificación, que deberá estar disponible en la web institucional: organigrama de la institución y planes y programas anuales y plurianuales, con objetivos concretos y sujetos a evaluación periódica en cuanto a su grado de cumplimiento.
- **Información de relevancia jurídica**, que deberá estar disponible en la web institucional: resoluciones y directrices que supongan una interpretación del Derecho, anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos, así como sus memorias.
- **Información de relevancia económico-presupuestaria y estadística**: información detallada sobre los contratos públicos realizados, los convenios suscritos, las subvenciones y ayudas concedidas, los presupuestos y su estado de ejecución, las

retribuciones percibidas por los órganos directivos, las resoluciones que afecten a la compatibilidad de los altos cargos con actividades privadas e información estadística para valorar el grado de cumplimiento y la calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

Adicionalmente, se contempla el **derecho de acceso de todas las personas a la información pública previa solicitud**, regulando el procedimiento administrativo para ejercer el derecho de acceso a la información, así como un régimen de recursos y reclamaciones, cuya característica más notoria es la posibilidad de interponer, adicionalmente al régimen ordinario de recursos contra los actos administrativos, una reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, que deberá resolverse en el plazo de un mes.

La mayor transparencia a la que obliga la Ley permitirá a los ciudadanos medir mejor el desempeño del Gobierno y estar mejor informados acerca de las políticas y los proyectos normativos, lo que conducirá a **mejorar la formulación de políticas** y a la consideración y evaluación de medidas alternativas para alcanzar un mismo objetivo. Como resultado, a través de una mayor información, se conseguirán políticas más racionales y eficientes, lo que constituye un presupuesto básico para el desarrollo económico y social y para la competitividad de la economía española.

## **2º. Buen Gobierno**

La Ley garantiza que todos los miembros del Gobierno y los dirigentes de las instituciones públicas actúan de acuerdo con el interés público y acatando una serie de principios éticos y de buen gobierno.

En particular, **se introducen una serie de principios éticos y de actuación** a los que los miembros del Gobierno y los dirigentes de la Administración General del Estado deberán adecuar su actividad, dirigidos a garantizar la transparencia y la diligencia en la gestión de asuntos públicos, la dedicación al servicio público, la imparcialidad y la no discriminación en el ejercicio de sus funciones, el secreto y la confidencialidad de los asuntos que conozcan en el ejercicio de sus funciones, y la no concurrencia de conflictos de interés en su actuación.

Asimismo, son sancionables los incumplimientos dolosos o la no elaboración de los planes de ajuste, económico-financieros o de equilibrio establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**En caso de no actuar conforme a estos principios, se prevén sanciones**, que abarcan desde una amonestación para las faltas leves, hasta, para las infracciones económico-presupuestarias y el resto de faltas disciplinarias, las siguientes medidas, en función de la gravedad del ilícito: la destitución, la publicación en el BOE del incumplimiento, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir lo indebido, o la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Así, la falta al deber de información presupuestaria, de presentar presupuestos ajustados a los objetivos o de elaborar planes de equilibrio supone penas de inhabilitación.

- **MEDIDAS DE AJUSTE PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL.**

España ha manifestado su firme compromiso de rebajar el déficit público hasta el 3% del PIB en 2013, cumpliendo así con lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>5</sup> y, a partir de ese momento continuar con la consolidación de las finanzas públicas. Desde finales de diciembre de 2011, se han adoptado un conjunto de medidas fiscales dirigidas a alcanzar estos compromisos<sup>6</sup>.

**Proyecciones presupuestarias 2012-2015**  
Capacidad (+)/ necesidad (-) de financiación (% PIB)  
(sin incluir el efecto de las liquidaciones de las administraciones territoriales) *% del PIB*

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>-8,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,1</b>
Administración Central	-5,1	-3,5	-2,5	-1,9	-1,1
Comunidades Autónomas	-2,9	-1,5	-0,5	-0,3	0,0
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Programa de Estabilidad 2012-2015

<sup>5</sup> La estrategia de consolidación fiscal que va a desarrollar el Gobierno para cumplir con este objetivo se plasma con detalle en el Programa de Estabilidad 2012-2015.

<sup>6</sup> Mediante el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público se aprobó un incremento temporal de impuestos que supone una reducción del déficit por importe de más de 6.275 millones de euros. Paralelamente, se aprobó un acuerdo de no disponibilidad de créditos por importe de 8.915 millones de euros.

Mediante el Real Decreto-Ley 12/2012 de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, se han adoptado medidas tributarias que suponen una reducción del déficit por importe de 8.967 millones de euros.

- Para la Administración Central el objetivo de estabilidad fijado es del -3,5% del PIB para 2012, frente al -5,1% del ejercicio anterior. En coherencia con este objetivo se han presentado unos Presupuestos Generales del Estado muy restrictivos, que contienen un ajuste de 27.300 millones de euros: dos tercios de este ajuste se realizará vía gastos, que se reduce un 9,6% respecto al ejercicio anterior. Descontadas las partidas obligatorias- como por ejemplo los intereses de la deuda o las clases pasivas- se observa que el recorte en el gasto de los departamentos ministeriales alcanzará el 16,9% respecto de 2011.
- El resto del ajuste se realizará a través de aumentos de ingresos. Para ello se han modificado diversos impuestos: Se ha establecido un recargo temporal y extraordinario en el IRPF, se ha modificado el impuesto de sociedades para evitar que siga produciéndose una caída en el tipo efectivo de este impuesto, se ha adoptado un programa para aflorar rentas ocultas y, por último, se han aprobado cambios en el Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco y en la Tasa sobre el Ejercicio de la Potestad Jurisdiccional. Estas medidas de ingresos se completan con el Plan de Lucha contra el fraude fiscal que se detalla a continuación.
- Las Comunidades Autónomas reducirán su déficit hasta el 1,5% del PIB en 2012 y, para ello, han actualizado sus presupuestos según el nuevo cuadro macroeconómico elaborado por el Gobierno.
- Para las Corporaciones Locales se fija un objetivo de estabilidad de -0,3% del PIB en 2012. Para garantizar el cumplimiento de este objetivo, se ha incrementado el tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles durante los ejercicios 2012 y 2013 y se ha modificado el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para aumentar los ingresos de las Entidades Locales.
- Por último, para la Seguridad Social se ha fijado un objetivo de equilibrio presupuestario.

#### **4. MEDIDAS DE AUSTRERIDAD PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.**

Con el fin de reducir el déficit público y alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Administración Central, los **Presupuestos Generales del Estado para 2012** contemplan una reducción del conjunto del gasto de los Ministerios de 13.406 millones de euros (un 16,9% de reducción, excluidas las obligaciones de ejercicios anteriores), hasta un total de 65.803 millones de euros.

El Presupuesto contempla un fuerte ajuste en todas las partidas, salvo las de intereses de la deuda, que crece un 5,3%, y los gastos de clases pasivas, que lo hace en un 7,9%.

En concreto, los mayores recortes del presupuesto no financiero los experimentan la partida de transferencias de capital, con una caída del 46,4% y la de inversiones reales, con una reducción del 19,6%, hasta un total de 4.679 millones de euros. Asimismo, los gastos corrientes en bienes y servicios caen un 10,7% mientras que las transferencias corrientes lo hacen en un 8,6%. Los gastos de personal activo disminuyen un 2,6%, como consecuencia de la congelación de salarios y de la tasa de reposición nula en la oferta de empleo público.

En cuanto al capítulo de activos financieros, se contempla una reducción del 36,6%. Aunque la mayor parte del gasto de este capítulo no computa a efectos del déficit público, el fuerte recorte redundará en menores necesidades de financiación para 2012.

#### **5. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.**

En el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se introduce para los periodos impositivos 2012 y 2013 un **gravamen complementario a la cuota íntegra estatal** para reducción del déficit público temporal y progresivo, en virtud del cual dicha cuota se incrementa en el resultado de aplicar a la base liquidable general una escala con tipos marginales que oscilan entre el 0,75 por ciento, para bases liquidables hasta 17.707,20 euros, y el 7 por ciento, para bases liquidables superiores a 300.000,20 euros.

También se establece el gravamen complementario para las rentas del ahorro en porcentajes que oscilan entre el 2 por 100 para los



rendimientos de hasta 6.000 euros y el 6 por 100 para rendimientos superiores a 24.000 euros.

Las tarifas previstas del gravamen son las siguientes:

Gravamen complementario	
Base liquidable general (a partir de euros)	Tipo aplicable (porcentaje)
0	0,75
17.707,20	2
33.007,20	3
53.407,20	4
120.000,20	5
175.000,20	6
300.000,20	7
Base liquidable del ahorro (hasta euros)	Tipo aplicable (porcentaje)
0	2
6.000,00	4
24.000,00	6

El impacto recaudatorio de esta medida se ha cifrado en **5.357 millones** de **euros**, 4.111 correspondientes al gravamen sobre la base liquidable general y 1.246 al gravamen sobre la base liquidable del ahorro.

**Con efectos desde 1 de enero de 2011**, se recupera con carácter general la deducción por inversión en vivienda habitual que había sido suprimida para aquellos contribuyentes que adquirieron esa vivienda a partir de la citada fecha y cuya base imponible fuera superior a 24.107,20 euros.

## **6. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES**

A resultas de la modificación efectuada en el IRPF, se incrementa en los ejercicios 2012 y 2013, del 19 al 21 por ciento, el tipo de gravamen aplicable a las rentas obtenidas por establecimientos permanentes de entidades no residentes que se transfieran al extranjero y a las rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente cuando se trate, en este último caso, de dividendos, intereses y ganancias que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales.

## **7. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**

De manera transitoria y excepcional, durante los ejercicios 2012 y 2013, se establece un incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para los inmuebles urbanos.

Este incremento se ha establecido de una manera progresiva (10 por 100, 6 por 100, 4 por 100) atendiendo a la antigüedad de la revisión catastral y, por tanto, a su adecuación al valor del mercado. Ahora bien, este incremento transitorio del tipo del impuesto no se aplica a los inmuebles residenciales sujetos a una ponencia de valores total aprobada en el año 2002 o con posterioridad y que pertenezcan a la mitad con menor valor catastral del conjunto de los inmuebles de dichas características del municipio y a los municipios cuyas ponencias hayan sido aprobadas entre 2005 y 2007, puesto que se elaboraron en un momento de elevados valores de mercado.

El impacto recaudatorio de esta medida se ha cuantificado en **918 millones de euros**.

## **8. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

Con el objetivo de que no se siga produciendo una caída del tipo efectivo en el Impuesto sobre Sociedades, fundamentalmente el de las grandes empresas, y con el fin de ayudar a cumplir el compromiso de reducción del déficit, se han aprobado las siguientes medidas tributarias, con un efecto global de 5.350 millones de euros:

- **Diferimiento de beneficios fiscales.** Se reduce del 5 por 100 al 1 por 100 el límite anual máximo deducible del inmovilizado intangible correspondiente al fondo de comercio, tanto por adquisición de entidades, como por reestructuraciones empresariales. Tendrá efectos para 2012 y 2013.
- **Límite de deducciones.** Los límites establecidos en las deducciones pendientes de aplicar se reducen del 35% al 25%, en el caso del límite general, y del 60% al 50%, para el supuesto en que el importe de la deducción por actividades de investigación y desarrollo supere el 10% de la cuota íntegra bonificada. Estas reducciones son temporales, exclusivamente para los períodos impositivos que se inicien en 2012 y 2013. Excepcionalmente en dichos períodos impositivos, se incluye además en el cálculo del límite la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios.

Correlativamente, se incrementa el plazo para la aplicación a futuro de las deducciones pendientes, de 10 a 15 años con carácter general, y de 15 a 18 años para las deducciones pendientes correspondientes a actividades de investigación y desarrollo, y a las tecnologías de la información y comunicación.

- **Pago fraccionado mínimo para grandes empresas.** Se fija un pago fraccionado mínimo para aquellas empresas cuyo resultado contable supera los veinte millones al año, como nueva obligación tributaria.

El pago fraccionado mínimo será el que se obtenga de aplicar un 8% al resultado de su cuenta de pérdidas y ganancias, minorado en el importe de las bases imponibles negativas que se puedan compensar en el período impositivo<sup>7</sup>. Este pago fraccionado será del 4% en el caso de entidades que, cumpliendo la cifra de negocios de 20 millones de euros, al menos el 85 por ciento de sus ingresos se corresponda con rentas exentas o dividendos con derecho a deducción por doble imposición.

- **Gastos financieros.** Hasta ahora se podían deducir los gastos financieros sin límites, un aspecto que contrasta con otras legislaciones nacionales, que han ido protegiendo sus bases imponibles en los últimos años. A partir del Real Decreto-Ley 12/2012 de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, no serán deducibles en el año los gastos financieros que excedan del 30 por 100 del resultado (EBITDA) del ejercicio. En todo caso, será deducible un millón de euros.

Los gastos que no fueran deducibles en el año sí lo serán en períodos futuros, con un máximo de dieciocho años. No serán deducibles los gastos financieros derivados de la compra de participaciones de entidades de un mismo grupo, salvo que la entidad justifique motivos económicos para la compra de estas participaciones.

- **Exención parcial en la venta de participaciones.** Con el fin de apoyar la internacionalización de la empresa española, se flexibiliza

---

<sup>7</sup> El actual límite en la compensación de bases Imponibles negativas se mantiene en los términos actuales (al 50%, para empresas cuya cifra de negocios sea superior a 60 millones de euros, y al 75% cuando dicha cifra sea entre 20 y 60 millones de euros).

el régimen de exención en la venta de participaciones en entidades no residentes y se establece un criterio de proporcionalidad en función del tiempo en que se cumplen los requisitos.

- **Se elimina la libertad de amortización para grandes empresas<sup>8</sup>**, cuando no se mantiene o crea empleo. Con la supresión de este requisito se estima un aprovechamiento mayor de este incentivo en las grandes empresas que puede minorar aún más sus bases imponibles.

Adicionalmente, se limita la deducción por libertad de amortización correspondiente a las inversiones realizadas con anterioridad a la derogación del régimen de tal forma que de lo pendiente de ejercicios anteriores, se podrá aplicar hasta el límite del 40% de la base imponible en caso de la libertad de amortización vinculada al mantenimiento del empleo. Dicho límite será del 20% cuando se trate de la libertad de amortización no vinculada al mantenimiento del empleo.

- **Gravamen especial sobre dividendos y rentas de fuente extranjera que se repatrién.**

Se fija un gravamen específico del 8 por 100 para los dividendos o participaciones en beneficios de fuente extranjera derivados de la misma fuente que se repatrién hasta el 31 de diciembre de 2012. Con este gravamen las entidades que no han podido beneficiarse de la exención prevista para los dividendos y rentas de fuente extranjera por estar alguna de las sociedades en un país de reducida tributación estarán estimuladas para repatriar fondos a un coste reducido. Debe tratarse siempre de sociedades que estén dentro del grupo mercantil y perfectamente identificadas en la contabilidad de la sociedad.

- Se **prorroga** para el año 2012 la **deducción por gastos de formación profesional** a que dan derecho los gastos e inversiones para habitar a los empleados en la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, **modificación que se extiende igualmente en cuanto al tratamiento aplicable en el IRPF.**
- Se prorroga para el año 2012 el tipo de gravamen reducido del 20 por ciento por mantenimiento o creación de empleo que se aplica

---

<sup>8</sup> Para las pymes se mantiene la libertad de amortización siempre y cuando vaya vinculada a la creación de empleo.

desde el año 2009 a las consideradas microempresas, aquellas entidades cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a 5 millones de euros y tengan una plantilla media inferior a 25 empleados, al igual que la medida equivalente que resulta de aplicación en el IRPF.

#### **9. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

En el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, se convierte en potestativa para los Ayuntamientos la aplicación de la reducción de la base imponible cuando se modifican los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

Esta reducción en la actualidad está configurada como de implantación obligatoria, de manera que, con su conversión en potestativa, se dota a los ayuntamientos de una mayor autonomía financiera que les permitirá, en su caso, allegar mayores recursos y, por consiguiente, hará posible reducir su actual déficit.

#### **10. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO**

En relación con el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, en consonancia con la estructura existente en otros países comunitarios, se ha modificado tanto el componente *ad valorem* como el específico del impuesto especial que grava los cigarrillos. Por un lado, se reduce en dos puntos el tipo proporcional, es decir, el de aquel elemento que depende directamente del precio de venta al público, y se incrementa el tipo específico vinculado con el número de unidades; todo ello introduce un mayor equilibrio en la estructura del impuesto.

Adicionalmente, se han efectuado una serie de ajustes en la norma, especialmente por lo que se refiere a la incorporación de las previsiones comunitarias relativas a considerar picadura fina de tabaco para liar cigarrillos, aquel tabaco para fumar que no reuniendo los requisitos técnicos de esta, sea vendido o destinado a la venta para liar cigarrillos.

#### **11. PLAN DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL.**

El Gobierno ha mostrado su firme determinación en la lucha contra el fraude fiscal. Por ello se ha aprobado un anteproyecto de Ley de intensificación de lucha contra el fraude, con un doble objetivo: establecer un **mayor rigor contra los defraudadores y mejorar los**

**instrumentos de la Agencia Tributaria para lograr cobrar** las deudas tributarias defraudadas. Se introducen las siguientes medidas:

- Teniendo en cuenta las experiencias de otros Estados miembros, como Francia e Italia, **se limita a 2.500 euros el pago en efectivo** en operaciones donde participen empresarios o profesionales, con el fin de dotar a la Agencia Tributaria de mayor información a la hora de detectar fraudes y actuaciones ilícitas. Quienes incumplan la prohibición se enfrentarán a multas del 25 por 100 del pago en efectivo con responsabilidad solidaria de las partes.
- **Todos los contribuyentes deberán informar sobre las cuentas y valores que tengan en el extranjero.** La modificación permitirá la detección de ganancias de patrimonio no justificadas, en un entorno de globalización económica internacional. Adicionalmente, se agravará notablemente el régimen sancionador tanto para el titular de la cuenta no declarada como para el resto de obligados a suministrar la información. Finalmente indicar que con la nueva regulación se incrementará la posibilidad de que la conducta infractora se tipifique como delito fiscal.
- **Se refuerza la capacidad recaudatoria de la Agencia Tributaria,** sobre todo en los casos donde el contribuyente intenta escapar de sus obligaciones fiscales retrasando el pago, interponiendo obstáculos o diluyendo su patrimonio.
  - La norma **facilita los embargos preventivos y demás medidas cautelares** para garantizar el cobro de deudas tributarias, lo que permitirá a la Agencia Tributaria, desde los primeros momentos, adoptar medidas cautelares que eviten que el deudor se coloque en situación de insolvencia o cometa directamente un alzamiento de bienes para que la Agencia no pueda cobrar.
  - **Se introduce un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria contra los administradores** de sociedades que reciban de modo reiterado impuestos en nombre de terceros (retenciones a trabajadores o profesionales e impuestos repercutidos a terceros), pero que no procedan al pago de la deuda tributaria, cuando se pruebe que no existe intención real de pagar.

- **Se pone un límite al régimen de módulos**, al que se acogen los pequeños empresarios para pagar el IRPF y que permite declarar menos de lo que corresponde con el régimen ordinario. En concreto, se excluye del régimen a las PYME que no facturen más del 50 por 100 de sus operaciones a particulares.

Paralelamente, hasta la entrada en vigor de la nueva ley, y para **regularizar las rentas no declaradas se ha establecido un plazo extraordinario**, hasta el 30 de noviembre de 2012, para que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de no Residentes puedan presentar una declaración confidencial para regularizar su situación tributaria mediante un coste moderado (pago de un gravamen del 10% del importe de los activos aflorados, sin que se exija ningún recargo, sanción o interés).

La medida se aplica a los contribuyentes titulares de bienes o derechos adquiridos en ejercicios cuyo plazo de presentación de declaración hubiera finalizado y que no se correspondan con las rentas declaradas previamente en su respectivo impuesto. Se espera una recaudación de 2.500 millones de euros.

## **12. MEDIDAS DE PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2012.**

Todas las Comunidades Autónomas, excepto Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León, elaboraron presupuestos para el ejercicio 2012.

En dichos presupuestos se contienen una serie de medidas dirigidas a la consecución de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria. Las medidas más importantes son las siguientes:

Por el lado de los **ingresos**, las mejoras previstas por las CC.AA. en sus Presupuestos provienen principalmente:

- De la recuperación temporal del Impuesto de Patrimonio (que supondría casi 500 millones de euros).
- En algunos casos, de la creación de nuevos impuestos (como Cataluña con el impuesto sobre estancias en alojamientos turísticos, Murcia con un impuesto sobre instalaciones

medioambientales, Castilla y León con varios impuestos medioambientales).

- De la regulación por la Comunidad Autónoma del tramo autonómico de impuestos ya existentes (Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos en Castilla y León).
- Del incremento de tipos, tanto en impuestos propios (para Cataluña en Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) como en tasas, que, en general, suben un 1%, aunque algunas Comunidades establecen subidas mayores: Cataluña 14%, Murcia 2,5%, Andalucía 1,8% y Aragón 3%. El aumento de Cataluña se debe a la creación de la tasa por expedición de receta farmacéutica.
- En algunas Comunidades se prevé la venta y/o cesión de activos como fuente de mayores ingresos (Cataluña, Valencia o Murcia)

Por el lado de los **gastos** los distintos presupuestos autonómicos anuncian:

- Una contención en los gastos de personal, con distintas medidas, que van desde la congelación de las retribuciones, hasta la reposición únicamente del 10% de los efectivos o incluso la no reposición, pasando por la supresión de aportaciones a planes de pensiones, la introducción de medidas de flexibilización horaria, (acompañadas de una reducción proporcional de retribuciones), la prohibición de cláusulas indemnizatorias, así como restricciones a la contratación de personal eventual.
- La disminución tanto de las inversiones reales como de los capítulos 4 y 7, relativos a las transferencias corrientes y de capital.
- Un aumento de los gastos corrientes en más de 1.190 millones de euros, un 1,05% debido fundamentalmente, al capítulo 3, Gastos financieros, que crece en más de 1.517 millones de euros, lo que supone un incremento del 36,59% respecto al presupuesto de 2.011. También crece el capítulo 5, Fondo de contingencia, en más de 252 millones de euros.



- En algunas comunidades se prevé establecer nuevos calendarios de ejecución, con medidas como el replanteamiento de las fechas para llevar a cabo obras públicas.
- Finalmente, se prevé una disminución de gastos derivada de la supresión de Consejerías, de la reordenación del sector público autonómico así como de la adopción de medidas de eficiencia.

### **13. PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS DE REEQUILIBRIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

A las medidas contenidas en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2012 deben sumarse las que se plantean en sus Planes Económicos Financieros de Reequilibrio.

Todas las Comunidades Autónomas han tenido que presentar Planes Económico Financieros de Reequilibrio entre los meses de enero y febrero como consecuencia de haber incumplido los objetivos de Estabilidad Presupuestaria del ejercicio 2010 o para que su objetivo de estabilidad presupuestaria para 2012 sea de un déficit del -1,5% del PIB regional. En dichos planes, que están pendientes de aprobación por el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se celebrará en mediados del mes de mayo, las **Comunidades Autónomas proponen una serie de medidas de ahorro**, en el terreno de los gastos, o de incremento de ingresos con el **objetivo de cumplir el mencionado objetivo del -1,5% del PIB regional en el ejercicio 2012.**

- Un resumen de dichas **mdidas de ajuste de gasto** sería el siguiente:

#### **1. Gastos de personal:**

##### **a) Medidas de reducción, racionalización y optimización del gasto en personal:**

- Mantenimiento o reducción de las retribuciones, reducción del número y de las retribuciones de los altos cargos y asimilados de la Administración y de los entes que integran el sector público autonómico, limitación del número de efectivos salvo en servicios públicos esenciales, control de horas extraordinarias, medidas de control del empleo público, aumento de la jornada máxima anual ordinaria, reducción del número de liberados sindicales, eliminación de días adicionales de

vacaciones por antigüedad y de días adicionales por fallecimiento, por intervenciones, etc.

- Intensificación del control del absentismo laboral, reducción de las compensaciones económicas y prestaciones complementarias por incapacidad temporal, reducción de las dotaciones para Acción social, prolongación de la permanencia en el servicio activo, jubilación forzosa a los 65 años con tasa de reposición nula, reducción de los permisos de libre disposición, reducción de las retribuciones a los conductores por ajustes en el parque móvil, reducción del número y de la retribución de altos cargos y supresión de instituciones como el Defensor del pueblo.

b) **Medidas específicas de control en el ámbito sanitario:** reducción de la cartera de servicios prestados, paralización de la carrera profesional, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, eliminación de los períodos adicionales de descanso, actuaciones reorganizativas del personal en atención continuada en primaria, eliminación de complementos por tardes fijas en atención primaria y por tareas especiales, disminución de las guardias médicas, modificación de las condiciones de los conciertos sanitarios, cierre parcial de hospitales, reducción de planes bucodentales infantiles, rigor en la aplicación de instrucción de productos dietético.

c) **Medidas específicas de control en el ámbito educativo:** eliminación complementos ampliación de jornada y atención continuada, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, aumento del número de alumnos por clase, eliminación de actividades extraescolares, optimización del ahorro lectivo, desdobles de unidades en centros educativos docentes, reducciones de las plantillas, supresión paga extraordinaria antigüedad y supresión programas y aulas de convivencia.

## **2. Gastos en bienes corrientes y servicios:**

a) Mejoras en la contratación de servicios y suministros: establecimiento de plataformas centralizadas de compras, renegociación de los contratos de suministros y servicios, renegociación contratos de alquiler y licitación electrónica.

- b) Racionalización de los consumos: de energía y teléfono, en el uso de los edificios, búsqueda de la eficiencia energética, reducción de los horarios de apertura de los edificios públicos, reducción de los gastos en material de oficina.
- c) Ajustes en el precio de la farmacia hospitalaria.
- d) Centralización de servicios de mantenimiento de equipos sanitarios, especialmente en lo que se refiere a equipos de alta tecnología.
- e) Ajustes en el parque móvil (mantenimiento de vehículos, gastos de combustible...).
- f) Limitación de las actuaciones de reparación, mantenimiento y conservación en inmuebles y equipos al servicio de la administración.
- g) Integración de los teléfonos de información a los ciudadanos y Centralización de las Oficinas de Atención al Ciudadano.
- h) Simplificación de la tramitación administrativa.
- i) Reducción gastos por edición y publicaciones.
- j) Reducción de las partidas destinadas a gastos de atenciones protocolarias y representativas, a campañas y actos institucionales.
- k) Restricciones a la realización de estudios, trabajos técnicos y consultorías realizados por empresas externas, así como al transporte por mensajería urgente.

### **3. Transferencias corrientes y de capital:**

- a) Reducción general de las partidas destinadas a transferencias o subvenciones. Búsqueda de la eficiencia y racionalización de las subvenciones. En especial: reducción de las transferencias a las Universidades, reducción de las prestaciones sociales.
- b) Reducción de las aportaciones a entes que integran el sector público de la Comunidad en el marco de los planes de reordenación y reestructuración del sector público autonómico empresarial y fundacional.
- c) Modificación de los sistemas de gestión de las televisiones autonómicas.
- d) Reducción del gasto en farmacia por paso a prescripción por principio activo.

### **4. Inversiones Reales: reprogramación de las inversiones, especialmente en infraestructuras, ajuste de las actividades**

financiadas por el Fondo de Compensación Interterritorial y **reducción de las dotaciones por asistencia técnica.**

- En lo referido a **medidas de incremento de ingresos:**

#### **1. Impuestos directos e indirectos:**

- a) **Reducción o eliminación de algunas deducciones autonómicas en el IRPF**, como por ejemplo la inversión en vivienda habitual para jóvenes.
- b) **Establecimiento de tributos propios:** sobre instalaciones de producción de energía eléctrica que afecten al medio ambiente, sobre eliminación de residuos en vertederos.
- c) Establecimiento o incremento de la tarifa autonómica en el Impuesto sobre **Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.**

#### **2. Tasas, precios públicos y otros ingresos:**

- a) **Establecimiento o incremento de las tasas y precios públicos:** tasa de tratamiento de residuos sólidos urbanos, tasas en materia de medio ambiente conservación de la naturaleza, tasas en materia de ordenación e inspección de actividades industriales y comerciales, tasas sobre proyectos agrícolas cofinanciados con la Unión Europea.
- b) **Aumento de la recaudación por multas y sanciones.**

#### **3. Enajenación de inversiones reales:**

- a) **Planes de optimización de activos inmobiliarios:** concesión de explotación de puertos de titularidad autonómica y enajenación de inmuebles de titularidad autonómica.
- b) **Venta de participaciones en empresas privadas.**

#### **4. Otras medidas: Planes de gestión e inspección tributaria.**

La cuantificación de las medidas conlleva una reducción total en lo que respecta al **gasto de 5.701 millones de euros** y en lo referente a los **ingresos un incremento en 4.052 millones.**

Es importante destacar, que **estas medidas sobre ingresos y gastos podrían ser adoptadas por las CCAA aplicando la normativa vigente**

**y ejercicio de sus competencias**, sin necesidad de que el Estado modifique la normativa básica y orgánica que determina, en muchas ocasiones, el volumen de su gasto.

Por parte del **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ha exigido a la mayor parte de Comunidades Autónomas que justifiquen las medidas, su incidencia en el gasto o sobre los ingresos y, en muchas ocasiones, que las incrementen.** El apoyo del Ministerio a estos Planes en el Consejo de Política Fiscal y Financiera quedará condicionado a estas explicaciones, a la garantía en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y al incremento que se ha solicitado de las medidas de ahorro o de mayores ingresos.

La **no aprobación de estos Planes o su incumplimiento**, en fase de seguimiento, llevará a la **aplicación de las medidas correctivas, coercitivas y de ejecución forzosa de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

#### PRIMERA PROPUESTA DE MEDIDAS DE LOS PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS DE REEQUILIBRIO 2012-2014

##### PEFs 2012-2014: CUANTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE GASTO EN EL EJERCICIO 2012

	AST	ARA	CTB	CAN	CLM	BAL	VAL	PV	AND	CAT	MAD	LRJ	EXT	CYL	MUR	NAV	GAL	
CAP 1		44	26	97	657		247	103			123	11		65	122	25	100	
CAP 2	8		5	29	251		102				53	8	81	35	31		17	
CAP 3																		
CAP 4	32	87	57	13	440		114	46			31	20	76	24	167		99	
CAP 5																		
<b>GASTOS NO FROS</b>	<b>40</b>	<b>130</b>	<b>88</b>	<b>139</b>	<b>1.348</b>	<b>-</b>	<b>463</b>	<b>148</b>	<b>-</b>	<b>729</b>	<b>207</b>	<b>39</b>	<b>157</b>	<b>124</b>	<b>320</b>	<b>25</b>	<b>216</b>	
CAP 6	224	133	10		206		50	25			24		138		48		40	
CAP 7	85	52	36		243		50	97			7			1	29		30	
<b>GASTOS DE CAP</b>	<b>309</b>	<b>185</b>	<b>46</b>	<b>-</b>	<b>449</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>122</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>31</b>	<b>-</b>	<b>138</b>	<b>1</b>	<b>77</b>	<b>-</b>	<b>70</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>349</b>	<b>315</b>	<b>134</b>	<b>139</b>	<b>1.797</b>	<b>-</b>	<b>563</b>	<b>271</b>	<b>-</b>	<b>729</b>	<b>238</b>	<b>39</b>	<b>295</b>	<b>125</b>	<b>397</b>	<b>25</b>	<b>286</b>	<b>5.701</b>

##### PEFs 2012-2014: CUANTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE INCREMENTO DE INGRESOS EN EL EJERCICIO 2012

	AST	ARA	CTB	CAN	CLM	BAL	VAL	PV	AND	CAT	MAD	LRJ	EXT	CYL	MUR	NAV	GAL
CAP 1		30								314			9		37	95	45
CAP 2			20	140	17		160			303		1		159	33		15
CAP 3			3		5		30			104		1	1	19	6		8
CAP 4					1				32			69					
CAP 5					89										91		
<b>INGR NO FROS</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>140</b>	<b>112</b>	<b>-</b>	<b>190</b>	<b>-</b>	<b>32</b>	<b>720</b>	<b>-</b>	<b>71</b>	<b>10</b>	<b>178</b>	<b>167</b>	<b>95</b>	<b>68</b>	<b>68</b>
CAP 6					21				350	888	8				60		
CAP 7					44				845								
<b>INGR DE CAP</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>65</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.195</b>	<b>888</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>60</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>60</b>
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>140</b>	<b>177</b>	<b>-</b>	<b>190</b>	<b>-</b>	<b>1.227</b>	<b>1.609</b>	<b>8</b>	<b>71</b>	<b>10</b>	<b>178</b>	<b>227</b>	<b>95</b>	<b>68</b>	<b>4.052</b>

Datos en millones de euros

#### 14. AVANCE DEL CONTENIDO DE LOS PLANES DE AJUSTE DEL PLAN DE PAGO A PROVEEDORES PRESENTADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES

La normativa reguladora del Plan de Pago a Proveedores de las Entidades Locales exige que éstas aprueben, a través de sus Plenos, los correspondientes Planes de Ajuste que acrediten el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la viabilidad de la devolución de los créditos que se van a recibir para el pago a los proveedores

Dichos Planes de Ajuste constituyen el requisito necesario para que las Entidades Locales puedan suscribir créditos para financiar el pago a los proveedores y son evaluados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como consecuencia de lo anterior se han recibido **2.700 Planes de Ajuste** presentados por las Entidades Locales.

El conjunto de dichos Planes origina un incremento de los ingresos de **1.645 millones y un ahorro del gasto de 4.109 millones** en el ejercicio 2012. Por lo que se refiere a 2013, dichos datos son **1.494 millones y 1.451 millones, respectivamente**. El incremento de ingresos y la reducción de gastos en el periodo completo de vigencia de los préstamos para el pago a proveedores (2012-2022) alcanza la cifra de **43.959 millones de euros**.

Planes ajuste de todas EELL	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTALES
Incremento de ingresos	1.645,80	1.494,34	2.226,58	2.187,05	2.258,79	2.699,56	2.561,66	2.679,56	2.747,17	2.892,90	3.214,71	26.608,13
Reducción de gastos	4.109,32	1.451,40	1.313,31	1.296,04	1.255,14	1.265,56	1.356,54	1.295,27	1.319,51	1.333,33	1.356,04	17.351,45
Ahorro Total	5.755,12	2.945,74	3.539,89	3.483,09	3.513,94	3.965,12	3.918,20	3.974,84	4.066,67	4.226,23	4.570,75	43.959,57

En el caso de los 15 ayuntamientos de mayor población, que son Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma, Palmas de Gran Canaria (Las), Alicante/ Alacant, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón, L'Hospitalet de Llobregat, los citados planes prevén en el período 2012-2022 la adopción de medidas que supondrán un ahorro de 7.452 millones de euros, gracias a un aumento del ingreso de 3.809 millones de euros y un descenso del gasto de 3.6443 millones de euros. En términos anuales se incrementaría el ingreso en un 3,2% y

se disminuiría el gasto un 3,0%, teniendo en cuenta los datos de liquidaciones de presupuestos antes citados.

1. **En relación con el año 2012, las citadas Entidades Locales prevén un incremento de ingresos de 254 millones de euros** (fundamentalmente incrementos de tipos de gravamen, suponen un incremento del 2,4% del total) y disminución de gastos de 376 millones de euros (el 3,4% del importe total, fundamentalmente por reducción de costes de personal, no realización de inversiones y reducción de gastos por contratos menores buscando el menor precio posible). En total, se están comprometiendo a un ahorro de 630 millones de euros.

- **Por el lado del ingreso las medidas fundamentales se derivan del incremento de cuotas tributarias y tipos de gravamen y en la supresión de beneficios fiscales en tributos locales**, que totalizan en el período un incremento de ingresos de 1.937 millones de euros.
- Además **se incrementarán las tasas y precios públicos para la financiación de los servicios públicos en 1.118 millones de euros.**
- **El resto de medidas se centran fundamentalmente en el refuerzo de la eficacia recaudatoria** y en la potenciación de la inspección tributaria local para descubrir nuevos hechos imponible.

2. Por lo que se refiere al conjunto de Entidades Locales las medidas fundamentales también se derivan del incremento de cuotas tributarias y tipos de gravamen y de la supresión de beneficios fiscales en tributos locales, que totalizan en el período un incremento de ingresos de 12.809 millones €.

Además se incrementarán las tasas y precios públicos para la financiación de los servicios públicos en 8.520 millones €.

3. **Por el lado del gasto** las medidas que se plantean aplicar en el citado período son las siguientes:

Millones de €

MEDIDAS	DISMINUCIÓN DEL GASTO EN 2012-2022 DE LOS 15 "GRANDES"	DISMINUCIÓN DEL GASTO EN 2012-2022 DE TODAS EELL
• Reducción de costes de personal ( <b>reducción de sueldos o efectivos</b> ).	696,9	5.224,8
• Regulación del régimen laboral y retributivo de las empresas públicas <b>tomando en consideración aspectos tales como el sector de actividad, el volumen de negocio, la percepción de fondos públicos.</b>	52,3	221,2
• Limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección, <b>con identificación del límite de las retribuciones básicas y de los criterios para la fijación de las retribuciones variables y complementarias que en cualquier caso se vincularán a aspectos de competitividad y consecución de objetivos que promuevan las buenas prácticas de gestión empresarial.</b>	2,3	7,6
• Reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las empresas del sector público.	0,2	2,6
• Regulación de las cláusulas indemnizatorias de acuerdo a la reforma laboral en proceso.	1,2	9,7
• Reducción del número de personal de confianza <b>y su adecuación al tamaño de la Entidad local.</b>	45,8	133,7
• Contratos externalizados <b>que considerando su objeto pueden ser prestados por el personal municipal actual.</b>	66,3	1.288,4
• Disolución de aquellas empresas que presenten pérdidas > ½ capital social según artículo 103.2 del TRDLVRL, <b>no admitiéndose una ampliación de capital con cargo a la Entidad local.</b>	79,8	214,1
• Realizar estudio de viabilidad y análisis coste/beneficio en todos los contratos de inversión <b>que vaya a realizar la entidad durante la vigencia del plan antes de su adjudicación, siendo dicha viabilidad requisito preceptivo para la celebración del contrato</b>	31,0	95,2
• Reducción de celebración de contratos menores ( <b>se primará el requisito del menor precio de licitación</b> )	74,5	369,3
• No ejecución de inversión prevista inicialmente	72,7	1.855,3
• Reducción de cargas administrativas <b>a los ciudadanos y empresas</b>	4,0	19,2
• Modificación de la organización de la corporación local	14,4	117,2
• Reducción de la estructura organizativa de la Entidad Local	47,5	271,9
• Reducción de en la prestación de servicios de tipo <b>no obligatorio.</b>	80,7	1.144,5
• Otras medidas por el lado de los gastos (reducción de vehículos del parque móvil, disminución del gasto en servicios informáticos y de telecomunicaciones, disminución de gastos en alquileres de inmuebles, en suministros de agua y energía, revisión de los <b>procedimientos de contratación y reducción de los gastos en subvenciones</b> )	2.373,9	6.376,6
<b>DISMINUCIÓN DEL GASTO EN EL PERÍODO</b>	<b>3.643,6</b>	<b>17.351,4</b>



## III. 2. MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Programa Nacional de Reformas de España para 2012 presta especial atención a la modernización y racionalización de las Administraciones Públicas, dado que no sólo coadyuva a la consolidación fiscal, sino que contribuye además a la mejora de la eficiencia y la competitividad de la economía española, en tanto que se liberan recursos públicos redundantes que podrán dirigirse a la dinamización de la actividad económica.

Se incluyen dentro de este epígrafe diversas medidas orientadas, por una parte, a reducir la estructura administrativa en aquellos puntos donde las funciones desempeñadas puedan ser simplificadas o bien se encuentren divididas o duplicadas entre distintas unidades, organismos o, incluso, administraciones. La mayor eficiencia lograda gracias a estas medidas se refuerza, por otra parte, con otras dirigidas a una asignación más eficiente de los recursos materiales y humanos en la Administración.

- **RACIONALIZACIÓN DEL TAMAÑO, ESTRUCTURA Y TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

- 15. PLAN DE RESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL ESTATAL.**

- ✓ **Objetivo**

- Restructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, con el fin de configurar un sector público más reducido, racional y eficiente.

- ✓ **Medida**

- El plan de restructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal se basa en la extinción y fusión de sociedades mercantiles estatales y fundacionales, y el redimensionamiento de las estructuras organizativas, laborales, de infraestructuras y operativas de las empresas que subsistan después el proceso sin que, en ningún caso, pueda haber incremento alguno de la masa salarial.

- En una primera fase, aprobada en marzo de 2012, se ha puesto en marcha un proceso de extinción, desinversión o agilización de la

liquidación de 80 sociedades mercantiles. Asimismo, se está llevando a cabo la extinción o fusión de 9 fundaciones.

Durante el 2012 continuará el proceso, partiendo de la creación de un grupo de trabajo al objeto de abordar una reorganización en profundidad del sector público empresarial. La actuación de este grupo de trabajo se centrará en la presentación de propuestas dirigidas a la concentración de la totalidad de las participaciones empresariales dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en un solo órgano o entidad. Adicionalmente, tiene por objetivo la presentación de propuestas para hacer efectiva la implantación de un mecanismo de supervisión financiera centralizado.

## **16. PLAN DE RESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.**

### ✓ **Objetivo**

Reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

### ✓ **Medida**

Para impulsar el proceso de racionalización del sector público instrumental en el ámbito autonómico y local, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha promovido la aprobación de un conjunto de medidas de carácter extraordinario.

En el ámbito autonómico, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de enero de 2012, contiene un conjunto de medidas con un doble objetivo: por una parte, se persigue reducir el número de empresas públicas y fundaciones autonómicas durante el ejercicio 2012 y, por otra, se han definido un conjunto de actuaciones tendentes a promover el control, la eficiencia y la reducción del gasto público gestionado por el sector instrumental de las Comunidades Autónomas. El seguimiento de estos compromisos será asumido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que deberá informar trimestralmente al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el ámbito de las Entidades Locales, la Comisión Nacional de Administración Local celebrada el 25 de enero de 2012, adoptó un conjunto de medidas extraordinarias en materia de racionalización del sector público instrumental local. Se presta una especial atención a los municipios de mayor tamaño que deberán remitir un plan actualizado en el que se recoja el conjunto de actuaciones, ejecutadas y previstas, para racionalizar y reordenar su sector público. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el seguimiento y control de dichos planes.

#### **17. PLAN INTEGRAL DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.**

✓ **Objetivo**

Conseguir un mejor aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado.

✓ **Medida**

El número de edificios de la Administración General del Estado se sitúa en casi 55.000, según el Inventario General de Bienes Inmuebles. A pesar de ello, según las estimaciones realizada, la AGE se gasta 100 millones de euros en alquileres, pese a que hay patrimonio sin utilizar. Concretamente, sólo en el centro de Madrid hay patrimonio sin utilizar por valor de 500 millones de euros.

A lo largo de 2012, se aprobará un Plan Integral de Gestión del Patrimonio de la Administración General del Estado que definirá los criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios y planificación de proyectos, de obras y de servicios generales de mantenimiento y conservación.

#### **• RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO**

##### **18. REDIMENSIONAMIENTO DE LA PLANTILLA DE EMPLEADOS PÚBLICOS.**

✓ **Objetivo:**

Ahorro en gastos corrientes de personal y optimización de los recursos humanos de las Administraciones Públicas

✓ **Medida:**

El Gobierno ha decidido poner en marcha, como un paso imprescindible para hacer frente a la necesaria reducción del déficit público, un conjunto de medidas encaminadas a reducir los gastos de personal de todas las Administraciones Públicas.

- Para **evitar el incremento de la plantilla** de la Administración, el Real Decreto ley 20/2011 congeló la oferta de empleo público. Sólo en el caso de funcionarios docentes, plazas de hospitales y centros del Sistema Nacional de Salud, Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la tasa de reposición podrá alcanzar el 10%. También se permite una tasa de reposición del 10% para el personal dedicado a la lucha contra el fraude fiscal y laboral.
- Asimismo, se extiende la jornada laboral de los empleados públicos a 37,5 horas semanales como mínimo.
- Paralelamente, en la Administración General del Estado se aprobó en diciembre de 2011 una importante reducción de las estructuras administrativas. En este sentido, los órganos directivos- Subsecretarios y Direcciones Generales- se han reducido casi un 20 por 100.

## **19. PLAN PARA REDUCIR EL ABSENTISMO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

El absentismo laboral de los empleados públicos repercute directamente en la productividad de la Administración Pública no sólo a consecuencia de las ausencias, sino también debido a sus efectos negativos sobre la motivación de los empleados que acuden a su centro de trabajo y sobre el desempeño de labores por éstos que normalmente no son de su competencia. Asimismo, el absentismo contribuye a aumentar la interinidad en el empleo público, lo que también puede repercutir en la productividad del trabajo. Además, dado que las situaciones de ausencia se remuneran, el absentismo produce un perjuicio directo a las arcas públicas de imposible justificación, con los consiguientes costes para el conjunto de la sociedad.

### **✓ Objetivo:**

Ahorro en gastos de personal, aumento de la productividad de los empleados públicos, disminución de la contratación de personal interino.

✓ **Medida:**

Como medida para luchar contra el absentismo de los funcionarios públicos, a lo largo de 2012 se pondrá en marcha una reforma del Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

En particular, **se reformarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios** civiles del Estado. La incapacidad temporal cubre las contingencias asociadas a la enfermedad o la lesión por accidente de los funcionarios, que impide, con carácter temporal, el normal desempeño de sus funciones públicas, siempre y cuando reciban la asistencia sanitaria necesaria para su recuperación.

El fin de la reforma es reducir los problemas de riesgo moral asociados al aseguramiento de las contingencias relativamente comunes, que se traducen una elevada tasa de absentismo entre los empleados públicos. Los problemas de riesgo moral pueden verse agravados a consecuencia de varios factores: por un lado, durante los tres primeros meses se percibe la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias. Además, la medición de la duración de la incapacidad temporal en meses, puede contribuir a no reflejar con exactitud la situación real de la enfermedad. Por otro lado, no existen mecanismos de control adecuados que vinculen efectivamente el pago de subsidios a partir del cuarto mes de baja a la situación real de incapacidad del empleado.

Al mismo tiempo, la reforma se orienta a evitar que se produzcan dilaciones indebidas por parte de los organismos intervinientes en la eficacia de las situaciones de incapacidad temporal, que pueden perjudicar injustificadamente a los empleados públicos.

**La reforma que se llevará a cabo durante 2012 actúa en cada uno de estos frentes**, a través de las siguientes medidas concretas:

- Modificación de la plenitud retributiva durante los primeros 90 días de la baja, modulando las retribuciones del funcionario que le corresponderían en caso de desempeñar con normalidad su trabajo.

- Cambio de cómputo de las situaciones de incapacidad temporal de meses a días.
  - Establecimiento expreso de la imposibilidad de pagar subsidios en caso de resultados de alta o incomparecencia injustificada al reconocimiento médico.
  - Acortamiento de los plazos de expedición y entrega a los órganos de personal de los partes de baja por incapacidad temporal en el régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
- **ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

## **20. RACIONALIZACIÓN EN EL NÚMERO DE ENTIDADES LOCALES Y SUS COMPETENCIAS.**

El mapa municipal español se compone de 8.116 Entidades Locales, cuya inmensa mayoría dispone de una escasa capacidad de gestión, debido a su atomización y pequeño tamaño. De hecho, únicamente el 9% de los municipios españoles tienen más de 10.000 habitantes.

Independientemente de su tamaño, las Entidades Locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora<sup>9</sup>, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación.

Como resultado de esta situación, algunas Entidades Locales se enfrentan a un problema estructural de financiación, que se ha potenciado y agravado en la actual crisis, derivando en elevadas tasas de morosidad que afectan gravemente a la liquidez e incluso viabilidad de las pequeñas y medianas empresas de nuestro tejido productivo. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades.

### ✓ **Objetivo:**

Delimitar las competencias de la Administración Local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las Entidades Locales.

---

<sup>9</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

✓ **Medida:**

Las acciones en este ámbito pueden agruparse en dos bloques: delimitación de competencias locales y su financiación y agrupación de municipios.

**1º. Delimitación de competencias locales y financiación.**

Se delimitarán en 2012, mediante legislación básica, las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas, de manera que no realicen más actividades fuera de ellas.

La delimitación competencial irá acompañada de la correlativa previsión de financiación, bien en forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencia, de atribución de personal o de cesión de estructuras materiales. En todo caso, no se admitirán convenios para que los Ayuntamientos desarrollen competencias delegadas.

**2º. Agrupación de municipios**

Las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población.

**21. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS EXISTENTES EN EL ESTADO Y DUPLICADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Las Comunidades Autónomas han duplicado algunos de los organismos del Estado, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, generando duplicidades y costes innecesarios. Además, todas las Comunidades Autónomas cuentan con sus propios Institutos de Estadística, y algunas de ellas, con Consejos Audiovisuales, o Agencias de Protección de datos.

✓ **Objetivo**

Eliminación de duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas

✓ **Medida:**

Las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los órganos existentes en la Administración General del Estado, están procediendo a racionalizar sus estructuras, dentro del marco de la consolidación presupuestaria.

**22.SIMPLIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS OFICINAS COMERCIALES Y DE PROMOCIÓN EXTERIOR.**

Las Comunidades Autónomas disponen de unas **134 oficinas comerciales o centros de negocios autonómicos** dedicados a la promoción exterior que, según los últimos datos disponibles, suponen 150 millones de euros. Estas oficinas realizan funciones similares a las que viene realizando el ICEX, en ámbito estatal, lo que conduce a duplicidades y contribuye a configurar un mapa complicado y disperso de opciones para la promoción exterior, que dificulta su utilización por parte del empresario y reduce la eficacia de la política de internacionalización.

✓ **Objetivo:**

Racionalización del gasto público destinado a la internacionalización; aumento de la coherencia y eficiencia de la política de promoción exterior llevada a cabo por los distintos niveles de la Administración.

✓ **Medida:**

En 2012 se promoverá la supresión o integración en el ICEX de las oficinas comerciales o de representación de las Comunidades Autónomas en el exterior, intensificando los lazos de colaboración entre las autoridades competentes autonómicas y estatales.



- **RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

En parte como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional, y al mismo tiempo debido a los cambios demográficos experimentados por la sociedad española, en los últimos años ha aumentado el endeudamiento del sistema sanitario. Para poder garantizar en el futuro la prestación pública de **unos servicios sanitarios de máxima calidad**, es imprescindible que el **sistema vigente sea sostenible financieramente**.

El objetivo fundamental de la reforma sanitaria es garantizar la **sostenibilidad** del Sistema público Sanitario en base a un modelo que preserve el derecho de los ciudadanos a la protección de su salud y que se asiente sobre fundamentos económicos-presupuestarios sólidos que garanticen su mantenimiento en el tiempo.

La reforma del Sistema Nacional de Salud busca reforzar los criterios de cohesión del sistema, de equidad en el acceso a las prestaciones y de eficiencia en el funcionamiento de los servicios de salud. En particular:

- Garantizar el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud haciendo efectivo el principio de universalidad.
- Mejorar la equidad en el acceso a las prestaciones de la cartera de servicios común.
- Preservar la calidad asistencial.
- Garantizar la gratuidad y la igualdad de derechos sanitarios en todas la Comunidades Autónomas.
- Promover la integración asistencial entre primaria y especializada.
- Incrementar la eficiencia en la gestión.
- Aumentar la cohesión del Sistema Nacional de Salud.
- Conseguir la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.
- Convergencia con Europa en la regulación de los derechos de asistencia sanitaria.
- Promover el desarrollo profesional.

Para hacer sostenible el sistema sanitario español, es necesario acometer reformas que racionalicen el gasto sanitario e introduzcan disciplina presupuestaria, permitiendo una gestión de éste más eficiente. Adicionalmente, debe asegurarse la máxima cohesión social, garantizando

que el acceso a los servicios sanitarios es similar en cualquier punto del país.

### **23. REFORMA DEL ASEGURAMIENTO EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.**

✓ **Objetivo:**

Evitar el fraude en la obtención de la tarjeta sanitaria española por ciudadanos de otros Estados miembros ya cubiertos en sus países de origen y por ciudadanos de terceros países.

✓ **Medidas:**

- Definición del concepto de “asegurado” para las prestaciones sanitarias: precisando el concepto de residencia legal en España.
- Unificación de la tarjeta sanitaria como documento básico de identificación para todo el Sistema Nacional de Salud.
- Adecuación de la normativa española a la comunitaria en cuanto a la regulación del derecho a la asistencia de los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo.
- Concreción de la extensión del derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria pública.

### **24. ORDENACIÓN DE LA CARTERA DE SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

✓ **Objetivo:**

Garantizar la sostenibilidad del sistema de financiación de la sanidad y garantizar la cohesión territorial del Sistema Nacional de Salud.

✓ **Medidas:**

- Definición de la **cartera de servicios públicos**, de manera que se **garantice** la condición de **servicio sanitario** a las prestaciones estrictamente dirigidas a la curación o prevención de la enfermedad bajo criterios de eficacia, eficiencia, seguridad para el paciente y calidad.

- **Cartera de servicios básicos comunes y gratuitos** de asistencia sanitaria. Esta definición permitirá asegurar la financiación de los recursos necesarios para garantizar su prestación, y que éstos sean asignados eficientemente y con respeto al principio de lealtad institucional. Para la revisión de la cartera se contará con el apoyo de la red de agencias de evaluación de tecnologías y prestaciones sanitarias y se acordará en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
- **Cartera de servicios común suplementaria y accesoría.** En ella se incluyen servicios de farmacia, dietoterápicos, transporte no urgente y prótesis y ortoprótesis. En estos supuestos los usuarios participarían en el coste y, además, existirían precios máximos de financiación para el SNS, homogeneizando la aportación del usuario. Se trataría de establecer, en este ámbito, un criterio de co-participación de los usuarios, en un marco similar al farmacéutico, regulando precios máximos y estableciendo, en definitiva, un modelo común de definición de las prestaciones que pueden darse en este ámbito.
- **Cartera de servicios complementarios.** Las Comunidades Autónomas podrán ampliar su cartera de servicios básicos siempre que sean elevadas al Consejo Interterritorial y se justifique que cuentan con financiación suficiente para acometerlas, es decir, que garanticen que financian la cartera de servicios básica. Así, podría no permitirse que una Comunidad que paga con gran retraso a sus proveedores intente ampliar su cartera de servicios.
- Se fijarán criterios que puedan servir para que **las Comunidades Autónomas adopten medidas de eficiencia en la gestión sanitaria** , como por ejemplo, determinar el número mínimo de pacientes por médico o servicio para que el mismo se mantenga cumpliendo criterios de calidad.
- Se introducirá una **tarjeta sanitaria** válida para todo el SNS, se garantizará la igualdad de todos los españoles en la asistencia sanitaria independientemente del lugar de residencia y se posibilitará a los pacientes la libre elección de centro médico o facultativo.

- Se creará una **Red Nacional de Agencias de Evaluación** de tecnologías y prestaciones con la finalidad de:
  - Determinar cuáles son las tecnologías más adecuadas en términos coste efectividad eficiencia con las que debe contar el Sistema Nacional de Salud.
  - Desarrollar una política de estrategias adecuada entre el sector sanitario y la industria con el fin de que se produzca un auténtico “partenariado” público-privado en proyectos de I+D+i, que fomente el desarrollo de empresas de tecnología médica en nuestro país.

## 25. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA OFERTA SANITARIA.

### ✓ **Objetivo:**

Alcanzar la máxima eficiencia en la gestión hospitalaria.

### ✓ **Medidas:**

A través del **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud** se acordarán **compromisos comunes dirigidos** a alcanzar la máxima eficiencia en la gestión sanitaria. Dicha gestión se someterá a un seguimiento y **control presupuestario trimestral**, por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Entre estas medidas se acordarán con las Comunidades Autónomas:

- Los mecanismos que garanticen la **centralización de compras** para las adquisiciones públicas de medicamentos y productos sanitarios<sup>10</sup>. Para ello, se crearían bases de datos de concursos y precios, modelos de pliegos técnicos y administrativos. También se homogeneizaría la definición de criterios técnicos de productos y servicios, así como el catálogo de productos. Por último, se realizarían concursos de compras agregadas y de determinación de precios, estableciendo mecanismos de incentivación de la participación en los concursos centralizados para las empresas, mediante las garantías de pronto pago directamente desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a las empresas, con posterior reducción de las cuantías abonadas en las transferencias de las Comunidades Autónomas participantes.

---

<sup>10</sup> En la actualidad la centralización de compras sólo alcanza el 25% de las compras.

Con esta medida se promueve una mayor eficiencia por la bajada de precios como contraprestación a la garantía de pronto pago

- Asimismo, se acordarán medidas que garanticen la eficiencia energética.
- Se extenderá la implantación de la E-salud, impulsando el desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones en áreas como: la tarjeta sanitaria interoperable, la historia clínica digital y telemedicina, la receta electrónica y las aplicaciones de gestión de recursos humanos, compras y documentación científica. Esta implantación reducirá las visitas médicas innecesarias, evitará la necesidad de repetir pruebas diagnósticas y reducirá los tiempos de respuesta médica al paciente.

## **26. ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

### ✓ **Objetivo:**

Alcanzar la máxima eficiencia del sistema respecto a la racionalización de estructuras y de los recursos humanos.

### ✓ **Medidas:**

- Elaboración de un catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales de los Servicios de Salud.
- Ordenación del desarrollo **profesional**. Para ello se promoverá la troncalidad para facilitar la movilidad, se definirán áreas de capacitación específica, especialidades médicas y áreas de especialización.
- Modificación del sistema de acreditación de unidades docentes.
- La unificación de criterios interpretativos y de las normas en el ámbito de los recursos humanos.
- La reforma de las normativas para la ejecución de sentencias del Tribunal Supremo y ejecución de dictámenes motivados de la Unión Europea.
- La creación de un registro estatal de profesionales sanitarios.

- La finalización del proceso de reforma de atención primaria mediante la integración de profesionales de modelos anteriores.
- El desarrollo del modelo de formación postgraduado de especialidades, especialización en profesiones sanitarias y sobre acreditación de unidades docentes.

## 27. RACIONALIZACIÓN DE LA DEMANDA FARMACÉUTICA

Actualmente en España, la **prestación farmacéutica** en oficinas de farmacia, es decir, la extrahospitalaria, cuenta con un sistema en el que el **pago depende de las características del paciente**. En concreto, se abona el 40 por ciento en los medicamentos de la lista oficial, el 30 por ciento en el caso de beneficiarios de mutualidades públicas, para los pensionistas son gratuitos y, para determinados medicamentos de enfermedades graves o crónicas existe un límite de pago del 10 por ciento.

La **participación del paciente** en el pago de los fármacos con financiación pública **ha existido tradicionalmente**. Sin embargo, la **tendencia es decreciente**: en 1981 superaba el 20%; en 2010 se situó en un **5,8%, muy por debajo de la media europea**, en torno al **16'5%**.

En particular conviene plantear **su alcance a los pensionistas**, actualmente exentos, con los oportunos mecanismos de progresividad o de tope en función de la renta. El sistema actual **introduce distorsiones** a favor del grupo de población con mayor consumo: los pensionistas (8.879.836). De hecho, el 70,46% de las recetas, lo que supone un 77,6% del gasto farmacéutico<sup>11</sup>, se concentran en el 20% de la población que está exenta de pago (pensionistas)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> El gasto medio por año de los pensionistas en prestaciones farmacéuticas sea de 1.293€ frente a los 95.15€ de los activos

<sup>12</sup> Se estima que un **30-40% del consumo** farmacéutico de la población activa, que estarían sometido a copago, se realiza de forma gratuita a cargo del consumo de pensionistas. Los pensionistas de clases pasivas (funcionarios), que sí tienen un copago del 30% del coste del medicamento, consumen un **40% menos** de recetas.

✓ **Objetivo**

Mejora de la equidad y racionalización del gasto público en farmacia.

✓ **Medidas**

- Modificación del actual sistema de participación de los usuarios orientándolo hacia la aportación según nivel de renta, teniendo en cuenta que el 70% de los pensionistas tienen una pensión menor a 824 € mes.
- La reforma se basa en el principio de capacidad de pago del usuario y en su situación laboral. Para establecer este sistema se cruzarán los datos de la AEAT con las tarjetas sanitarias. De esta forma la distribución del pago se realizará conforme a la siguiente tabla:

**Aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria (en % sobre Precio Venta al Público de los medicamentos)**

	Activos		Pensionistas	
<b>Perceptores de rentas mínimas de inserción, parados sin prestaciones desempleo, etc. (1)</b>	0%		0%	
<b>Rentas inferiores a 18.000€</b>	40%		10%	Límite máximo de 8€/mes
<b>Rentas entre 18.000 e inferiores a 100.000€</b>	50%		10%	Límite máximo de 18€/mes
<b>Rentas iguales ó superiores a 100.000€</b>	60%		60%	Límite máximo de 60€/mes
<b>Medicamentos ATC aportación reducida</b>	10%	<b>(2)</b>	10%	<b>(2)</b>
<b>Mutualistas y clases pasivas (3)</b>	30%			

(1) Estarán exentos de aportación, los usuarios y sus beneficiarios que pertenezcan a las categorías:

- Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.
- Personas perceptoras de rentas de integración social
- Persona perceptoras de pensiones no contributivas
- Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación. (NUEVO)
- Los tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

(2) Aportación máxima resultante de la actualización del IPC a la aportación máxima vigente.

(3) El nivel de aportación de los mutualistas y clases pasivas de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial será del 30%.”

## **28. RACIONALIZACIÓN DE LA OFERTA FARMACÉUTICA**

### ✓ **Objetivo:**

Racionalización del gasto farmacéutico.

### ✓ **Medidas:**

- Mejora de la estabilidad en las prestaciones. Establecimiento de una nueva sistemática del proceso de autorización de medicamentos, fijación de precios y financiación pública en línea con los criterios comunitarios (plazos ciertos para la toma de decisiones positivas o negativas).
- Fomento de la prescripción de genérico hasta alcanzar la media europea garantizando la continuidad terapéutica.
- Modificación del sistema de precios de referencia
- Extensión del modelo de prestación farmacéutica a las prestaciones ortoprotésicas y dietoterápica.
- Mejora de la eficiencia. Definición del sistema de actualización del Nomenclátor (catálogo de prestaciones financiadas) en función de criterios de coste/eficiencia con garantía de transparencia.
- Desfinanciación de grupos de medicamentos de bajo valor terapéutico.
- Nuevo marco normativo para los productos sanitarios y revisión de la normativa sobre transportes sanitarios.
- Adaptación de los envases de los medicamentos a las pautas y duración de los tratamientos.



- **RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.**

## **29. REFORMA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

El mecanismo de cofinanciación entre la Administración General del Estado y las CCAA debe rediseñarse para priorizar la atención a través de la red de Servicios Sociales de financiación pública, consolidada desde hace años, que genera actividad económica, empleo, y que está financiada por los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas.

Por otro lado, el aumento de gasto en cuidados de larga duración entra, de la misma forma que el gasto en pensiones, en el cálculo del Objetivo Presupuestario a Medio Plazo exigido en la UE. Es necesaria su reforma para mejorar la sostenibilidad del Sistema ante el progresivo envejecimiento de la población y conseguir una mejor atención y utilización de dicho Sistema de forma coordinada y conjunta con el Sistema Nacional de Salud.

✓ **Objetivo:**

Abordar una reforma integral del Sistema de Atención a la Dependencia para garantizar su sostenibilidad.

✓ **Medidas:**

- **Revisión del calendario** y nivel de aplicación del sistema a las personas en situación de dependencia para acompararlo a las capacidades financieras de la Administración General del Estado y de las CCAA.
- **Revisar**, por un lado, **el sistema de Altas en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales** (familiares), cuyas cuotas son abonadas en la actualidad por la Administración General del Estado. Por otro lado, **revisar las cuantías de las ayudas por prestaciones económicas** previstas en el Sistema de Atención a la Dependencia.
- **Demorar la incorporación al Sistema para la autonomía y atención a la dependencia** de los dependientes valorados en Grado I, hasta el ejercicio 2014.

- **Avanzar en la aplicación efectiva de la contribución económica del usuario al sistema**, mediante un desarrollo coordinado de la normativa de las distintas Comunidades Autónomas.
- **Potenciar el papel del sector privado** en la prestación de servicios, eliminando las trabas o preferencias por el sistema público presentes en la Ley y en sus desarrollos por las normas autonómicas.
- **RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: SISTEMA EDUCATIVO.**

El incremento en el gasto producido en los últimos años no se ha visto acompañado de una mejora de los resultados académicos de nuestros alumnos. Las administraciones han adquirido compromisos que se han traducido en incrementos del gasto corriente en tiempos de bonanza que son actualmente insostenibles. Las Comunidades Autónomas, que son las administraciones competentes en materia educativa se ven ahora en la imposibilidad de reducirlo al estar obligadas por ley a esos gastos. Para reducir dichas cifras, que representan entre un 25% y un 30% de sus presupuestos, el Gobierno ha aprobado un conjunto de medidas (Real Decreto 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo) que introducen mecanismos de flexibilidad en la legislación educativa para permitir a las Comunidades Autónomas racionalizar su gasto y que éste sea más eficaz, sin merma general de la calidad del sistema educativo.

### **30. MODIFICACIÓN DE LOS RATIOS DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN**

✓ **Objetivo:**

Optimizar el uso de los recursos disponibles en el sistema educativo mediante una ampliación temporal de la ratio alumnos/aula y abordar así la congelación de la oferta de empleo público.

✓ **Medida:**

El número de alumnos máximo por aula en España en la educación primaria es inferior al número máximo de los países de nuestro entorno. En la educación secundaria obligatoria y secundaria post-obligatoria el límite máximo de alumnos por clase en España está en

la media europea. Por lo tanto, hay margen de ampliación, sobre todo en la educación primaria que es la etapa que actualmente concentra la mayor presión de demanda de plazas escolares.

En este sentido, la reciente reforma permite que las Comunidades Autónomas, en momentos de limitación de la tasa de reposición (cuando ésta sea inferior al 50%) **aumentar en un 20% el número máximo de alumnos por clase**; esto es, 25 en Primaria y 30 en Secundaria.

### **31. AUMENTO DE LAS HORAS LECTIVAS DEL PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO.**

✓ **Objetivo:**

Mejorar la eficiencia de los recursos humanos del sistema educativo español.

✓ **Medida:**

La ratio alumnos/profesor en España (8,6) es la segunda más baja de toda la Unión Europea y de la OCDE. Por ello, la reciente reforma de racionalización del gasto en el ámbito educativo establece un nuevo mínimo de horas lectivas que deberá cumplir el profesorado en los centros docentes públicos en garantía del cumplimiento de los objetivos, competencias básicas y contenidos de las distintas enseñanzas, concretados en los currículos.

De esta manera, la jornada semanal lectiva será de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas, sin perjuicio de las reducciones que correspondan por el ejercicio de funciones de coordinación o dirección del centro.

### **32. ADECUACIÓN DE LA COBERTURA DE SUSTITUCIÓN DE PROFESORES DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA.**

✓ **Objetivo:**

Racionalizar los gastos corrientes de personal del sistema educativo.

✓ **Medida:**

En los centros docentes públicos, el nombramiento de personal interino por sustitución temporal de otros profesores se producirá

únicamente para el caso de ausencias superiores a 10 días. Las ausencias inferiores deberán ser atendidas por los recursos del propio centro docente.

### **33. RACIONALIZACIÓN DE LAS MODALIDADES DE BACHILLERATO OFERTADAS POR CADA CENTRO EDUCATIVO.**

✓ **Objetivo:**

Racionalizar los gastos corrientes

✓ **Medida:**

Las Administraciones educativas de las respectivas Comunidades Autónomas podrán determinar la oferta de Bachillerato de los centros, de acuerdo a la demanda de alumnos y a su organización educativa, derogándose la exigencia de que todo centro deba ofertar necesariamente dos modalidades diferentes de bachillerato.

### **34. RACIONALIZAR LA IMPLANTACIÓN DE MÓDULOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.**

✓ **Objetivo:**

Racionalizar los gastos corrientes, aplazando temporalmente una medida de incremento de oferta educativa.

✓ **Medida:**

Se difiere temporalmente durante dos años la implantación de nuevos módulos de 2.000 horas de formación profesional para los ciclos de grado medio y grado superior, en la medida en que ya existe una amplia cobertura en términos de alumnos de estos módulos.

### **35. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO**

✓ **Objetivo:**

Racionalización del régimen de dedicación del profesorado universitario favoreciendo un equilibrio más óptimo entre investigación y docencia.

✓ **Medida:**

La Ley Orgánica de Universidades recoge una dedicación para el profesorado funcionario de 24 créditos al año (aproximadamente 8 horas a la semana). De acuerdo a la nueva regulación, aquellos profesores que no hayan sido merecedores de un tramo de investigación reconocida relativo a los últimos 6 años, tendrán que impartir 32 créditos en vez de 24, compensando así la falta de una mayor actividad investigadora. Ese número de créditos es el que imparten la figura del Titular de Escuela Universitaria, profesor universitario que se caracterizaba por impartir docencia pero no realizar investigación.

Por otra parte, aquellos profesores que además de tener reconocido un tramo de investigación hayan dado probadas muestras de excelencia en su actividad investigadora, verán reducidas su dedicación a 16 créditos.

### **36. APROXIMAR LOS PRECIOS PÚBLICOS DE LOS SERVICIOS ACADÉMICOS DE LAS UNIVERSIDADES AL COSTE EFECTIVO DE LOS MISMOS.**

✓ **Objetivo:**

Aproximar los precios públicos por servicios académicos prestados por las universidades a su coste real, de un modo que incentive un mayor aprovechamiento y rendimiento por parte de los estudiantes.

✓ **Medidas:**

En las enseñanzas de grado universitario y de másteres que habiliten para el ejercicio de una profesión en España, los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en el caso de la primera matrícula de una asignatura; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en caso de segunda matrícula de la misma asignatura; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 en el caso de la cuarta matrícula.

En las enseñanzas de máster distintas a las anteriores, los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.

Asignatura	Grado Universitario y másteres para ejercer (% costes)	Másteres no habilitantes (% costes)
Primera matrícula	15-25	40-50
Segunda matrícula	30-40	65-75
Tercera matrícula	65-17	65-75
Cuarta matrícula	90-100	65-75

Los precios públicos podrán cubrir hasta el 100 por 100 de los costes de las enseñanzas universitarias de grado y master cuando se trate de estudiantes extranjeros que no tengan la condición de residentes, excluidos los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y aquellos otros sujetos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario.

### **37. INCORPORAR EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS UNIVERSIDADES.**

✓ **Objetivo:**

Garantizar la estabilidad presupuestaria de las Universidades.

✓ **Medida:**

Tras la reforma para racionalizar el gasto en materia educativa, el régimen económico y financiero de las Universidades públicas debe adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria, adaptando el contenido de la Ley Orgánica de Universidades al artículo 135 de la Constitución. De esta forma, **los presupuestos y su liquidación deberán aprobarse y ejecutarse en equilibrio**. Por ello, se exige que las Universidades aprueben un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse. Además, el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria podrá dar lugar a la aplicación de un régimen punitivo.

### **38. LIMITACIÓN DE INCORPORACIÓN DE PERSONAL DE NUEVO INGRESO EN LAS UNIVERSIDADES.**

✓ **Objetivo:**

Racionalizar los gastos corrientes en las Universidades.

✓ **Medida:**

Las universidades al confeccionar sus presupuestos deben acompañarlos de una relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad, especificando la totalidad de los costes de personal. Tras la reciente reforma, se exige un mayor grado de especificación, de manera que aparezcan desagregados, por un lado, los costes del personal actual y, por otro lado, los costes del personal de nuevo ingreso que se proponen, los cuales deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma correspondiente, cuya autorización deberá acomodarse, además, a lo dispuesto en la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público.

**39. RACIONALIZAR EL NÚMERO DE TITULACIONES DE GRADO UNIVERSITARIO.**

✓ **Objetivo:**

Racionalizar el número de titulaciones por universidad, dando preferencia a aquellas que tengan una cierto nivel de demanda.

✓ **Medida:**

España cuenta con 79 universidades que ofertan 2.413 grados universitarios, lo que supone –según datos de la Conferencia de Rectores Universitarios- un excedente de oferta universitaria de alrededor del 13 por ciento. Por ello, la reciente reforma tiene por objeto determinar la demanda (número mínimo de alumnos) que se considera adecuada para que la impartición de una titulación de Grado universitario resulte viable por una Universidad. Los concretos criterios al respecto serán fijados por las Comunidades Autónomas en diálogo con las universidades.

Como medida adicional, se impulsa la cooperación entre universidades, introduciéndose expresamente la posibilidad de cooperar para la impartición conjunta de una titulación.

• **MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Para alcanzar los compromisos y objetivos de reforma de la economía española resulta importante que la Administración ofrezca a los operadores económicos y a los ciudadanos en general un **sistema judicial más rápido, moderno y eficiente**. Una reforma amplia de la Administración de Justicia constituye resulta esencial para descongestionar la actual situación de los Juzgados y Tribunales, procurando una forma de solventar las

controversias jurídicas que responda adecuadamente a las **exigencias de seguridad jurídica esenciales para la actividad económica.**

En este sentido, desde el Ministerio de Justicia se está impulsando un paquete de medidas legislativas que tiene por objetivo transversal una agilización del sistema judicial, para ser un factor más que contribuya a la competitividad nacional.

Es sabido que uno de los factores de localización de las inversiones, además del estudio de las infraestructuras, comunicaciones, etc. es el análisis del sistema judicial, para ver el grado, la calidad, y los tiempos de solución de las controversias judiciales que la instalación de un negocio jurídico en un país puede conllevar.

Con estas premisas las reformas emprendidas desde el Ministerio de Justicia pretenden:

#### **40. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL BÁSICA Y MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA**

✓ **Objetivo**

Definir una **nueva organización del sistema judicial y de reparto de asuntos judiciales** que permita atender a los cambios experimentados en la realidad económica, social y geográfica española

✓ **Medida**

España ha empezado ya a acometer una reforma integral de las normas organizativas y procesales básicas que atiende a las actuales demandas de una sociedad competitiva. En este sentido, se van a reformar, en primer lugar, la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma estructural del sistema judicial que defina el modelo de justicia, evite los tiempos muertos en la solución de conflictos incluso en periodo vacacional, defina el reparto de competencias y lleve al Siglo XXI la organización judicial española. En segundo lugar, la Ley de Demarcación y Planta Judicial, que reorganice la demarcación judicial adecuándola a la realidad económica, social y geográfica española. Y en tercer lugar, la Ley de Enjuiciamiento Criminal que unifique la dispersa y decimonónica legislación procesal española para modernizarla a los tiempos que corren.



Con todas estas reformas, entre otros objetivos se conseguiría **desbloquear los importantes recursos económicos que están pendientes de una decisión judicial y ponerlos de nuevo en el tráfico económico**. Asimismo, se trata de evitar una congestión de los juzgados y tribunales, procurando la celeridad en las resoluciones judiciales y la pronta consolidación de criterios jurisprudenciales, como aspectos esenciales para **garantizar una seguridad jurídica que favorezca la actividad económica**. Para ello se buscará modernizar la justicia a través de la implantación del expediente judicial electrónico en todo el territorio nacional como garantía de agilidad, eficacia y seguridad jurídica.

A modo de ejemplo, actualmente, sólo en los principales pleitos en los que es parte la Administración del Estado en toda España, aunque no todos sus pleitos y sin computar los procesos judiciales de Ayuntamientos o Comunidades Autónomas, están pendientes de Resolución judicial asuntos por cuantía de más de 20.000 millones de euros (6.000 millones de euros en materia contenciosa tributaria de los cuales, 5.000 millones están suspendidos, paralizados en su ejecución en los tribunales; 8.000 millones de euros pendientes de resolución en vía económica-administrativa, también suspendidos y paralizados, unos 4000 millones de euros bloqueados en materia de expropiación forzosa, 3.000 millones de euros en una materia como es el delito fiscal ...) y ello sin contar los grandes asuntos en materia de arbitraje estatal que incrementaría la cuantía más del triple.

Todas estas reformas estarán ultimadas para ser presentadas a las Cámaras en octubre de 2012 para su tramitación parlamentaria.

#### **41. REFORMA DEL SISTEMA DE TASAS JUDICIALES.**

✓ **Objetivo**

Mejorar el funcionamiento de los tribunales de justicia y evitar una excesiva saturación del sistema judicial.

✓ **Medida**

Se ha aprobado ya el Anteproyecto de Ley de Tasas Judiciales cuyo objetivo es doble, por un lado, se trata de evitar los abusos que se producen con la utilización del sistema judicial como medio de dilatar en el tiempo los conflictos entre particulares a sabiendas de la lentitud de la Administración de Justicia, distorsión detectada sobre todo en vía de recursos, y por otro lado, se trataría de ajustar el uso

del sistema judicial al coste del servicio administrado, cuyas modificaciones se reflejan en el siguiente cuadro:

## TASAS JUDICIALES

	Actual euros	Propuesta euros	Incremento euros
<b>CIVIL</b>			
Verbal y cambiario	90	150	60
Ordinario	150	300	150
Monitorio y monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal	50	100	50
Ejecución extrajudicial	150	200	50
Concurso necesario	150	200	50
Apelación	300	800	500
Casación y de infracción procesal	600	1200	600

<b>CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>			
Abreviado	120	200	80
Ordinario	210	350	140
Apelación	300	800	500
Casación	600	1200	600

<b>SOCIAL</b>			
Ordinario y demás modalidades procesales	0	0	
Monitorio	0	0	
Suplicación	0	500	
Casación	0	750	

La nueva orientación de este sistema de tasas pasa por un incremento de las mismas, especialmente en las segundas instancias judiciales que es donde más se detecta **estrategias judiciales sin fundamento que se deben evitar**. En todo caso, tales tasas se reintegrarán al litigante en caso de que finalmente obtenga una sentencia judicial estimatoria de sus pretensiones. Además, los recursos que obtenga la Administración de Justicia a través de este nuevo modelo de tasas irán destinados a financiar el sistema de justicia gratuita previsto para aquellos ciudadanos que carecen de recursos económicos suficientes para litigar.

### 42.POTENCIAR LA SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS.

#### ✓ Objetivo

Promover una **solución rápida, ágil y eficaz de los conflictos jurídicos.**

✓ **Medida**

Un factor que puede contribuir significativamente a un sistema judicial más ágil y eficaz es la potenciación de sistemas alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos. En este sentido, se van a emprender diversas reformas:

- De un lado, se ha aprobado una **nueva Ley de Mediación**, que transpondrá al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento y del Consejo, sobre ciertos aspectos de mediación en asuntos mercantiles. No obstante, la nueva legislación española no se limita a transponer tal normativa comunitaria, sino que tiene por objeto establecer un nuevo marco integral de la mediación como mecanismo realmente alternativo a la judicialización de un conflicto. Además, se está evaluando la extensión de mecanismos de mediación también a asuntos penales y administrativos.
- Por otra parte, está programada una **nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria**, que se remitirá a las Cámaras antes de octubre de 2012. Con ella, no sólo se va a permitir solucionar extrajudicialmente controversias que actualmente se sustancian ante los órganos jurisdiccionales, sino que también va a permitir que ciertos asuntos sean resueltos directamente por profesionales de la máxima cualificación, tales como Notarios y Registradores, sin merma de las garantías jurídicas esenciales. Todo ello se conseguirá desjudicializando sólo aquellos asuntos donde no sea necesaria la intervención judicial.

**43.FAVORECER UNAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS MÁS EFICIENTES Y MENOS CONFLICTIVAS.**

✓ **Objetivo**

Favorecer la descongestión del sistema judicial y promover un tráfico mercantil y económico más eficiente.

✓ **Medida**

Al objeto de alcanzar **una regulación jurídica de las transacciones económicas que de lugar a menos controversias**, se producirán las siguientes reformas:

- Con carácter general, una **reforma de las normas de Derecho Mercantil y de la parte del Código Civil dedicada a las obligaciones y contratos**. Se trata de una actualización de las normas más importantes que se encargan de regular el tráfico comercial, con vistas a homogeneizar el derecho español con la legislación de los países de nuestro entorno, integrando la dispersa legislación, adaptándola a las nuevas exigencias de la realidad económica y favoreciendo la unidad de mercado y las transacciones nacionales e internacionales.
- Más específicamente, ya se ha aprobado una **nueva normativa en materia de contratación en el sector turístico** (Real Decreto-Ley 8/2012, de 16 de marzo, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio, transponiendo al ordenamiento español la Directiva 2008/122/CE). Esta nueva regulación, para un **sector clave de la economía española**, tiene por objetivo agilizar la contratación en este ámbito, introducir las figuras jurídicas existentes en Europa y sin regulación en nuestro derecho, reduciendo costes para las empresas y homogeneizando las figuras contractuales en el seno de la Unión Europea, favoreciendo con ello la unidad de mercado.
- También con carácter específico, cabe aludir a la **nueva regulación de las operaciones de fusión y escisión de sociedades de capital** (Real Decreto-Ley, de 16 de marzo, de simplificación de las obligaciones de información y documentación en el caso de fusiones y escisiones de sociedades de capital, que transpone al ordenamiento español las Directivas 2009/109/CE y 2005/56/CE). Esta nueva regulación agiliza estas operaciones, dotándolas al mismo tiempo de garantías de seguridad jurídica.

- **SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL**

#### **44. VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES.**

El sistema de Seguridad Social tiene que hacer frente al aumento de la esperanza de vida, asumiendo por ello el pago de pensiones durante más tiempo a una población mayor; garantizar además la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo y el reconocimiento de pensiones adecuadas.

##### ✓ **Objetivo**

El compromiso de sostenibilidad en las cuentas públicas requiere de la adopción de medidas de carácter legislativo que garanticen la consecución de dicho objetivo. En este sentido, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, sienta las bases para acometer una profunda reforma del Sistema de Seguridad Social español de cara a la consecución de un sistema de Seguridad Social más estable, sostenible y de carácter suficiente.

La reforma tiene como objetivo fundamental compensar las presiones demográficas que se producirán en España en el período 2030- 2050, años en que la proporción de población de mayores de 65 años se situará entre el 23,5% y 32,0% y la tasa de dependencia superará la media de la UE.

##### ✓ **Medidas**

#### **1. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.**

Esta Ley, aprobada en 2011, incluye medidas que no entrarán en vigor hasta el año 2013 y otras que precisan de desarrollos normativos para su progresiva aplicación. Con todo ello se sigue la **Recomendación del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011, relativa a la necesidad de adoptar la reforma del sistema de pensiones y revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida.**

Dentro de las medidas ya aprobadas legalmente, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2013, destacan las siguientes:

- Medidas que favorecen la **prolongación de la vida activa y la restricción del acceso a jubilaciones anticipadas y prejubilaciones, con objetivos claramente definidos como el aumento de la edad media de jubilación y el aumento del número de años cotizados a la jubilación.**
  - Exenciones de cotización a la Seguridad Social para trabajadores mayores de 65 años y con 38,5 años cotizados o bien con 67 años de edad y 37 años de cotización.
  - Se reducen entre el 40% y el 100% las cotizaciones de los trabajadores mayores favoreciendo con ello su empleabilidad.
  - Se endurece el régimen de la jubilación anticipada a partir de 2013, suprimiéndose la posibilidad la jubilación especial a los 64 años y se aumenta la edad exigida para jubilarse (de 61 a 63 años) para que proceda la jubilación anticipada en supuestos particulares. Además, en estos supuestos particulares, se aumentan el número de años de cotización exigidos para la jubilación anticipada y se aumentan los coeficientes reductores de la pensión, desincentivando la jubilación anticipada.
  - Aumento progresivo de la edad de jubilación de 65 a 67 años.
  - Aumento de los porcentajes aplicados a la fórmula del haber regulador de la pensión de jubilación a partir de la edad requerida para jubilarse.
  - Posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación, una vez causada, con un trabajo a tiempo parcial.
  - Se desincentivan las prácticas empresariales consistentes en planes de prejubilaciones, que acarrear costes en materia de Seguridad Social y dificultan el retraso progresivo de la edad media de jubilación.

- Medidas que aumentan la **correlación entre las cotizaciones y las prestaciones**, por las que se va a requerir un mayor esfuerzo contributivo para obtener la pensión.
  - Modificación del método de **cálculo de la pensión**, aumentando el período considerado para la obtención de la base reguladora de la pensión de jubilación, de 15 a 25 años. Se establece un período transitorio, que empieza el 1 de enero de 2013 y termina el 31 de diciembre de 2021.
  - La cuantía de la pensión de jubilación se obtendrá mediante la **aplicación de coeficientes lineales**, en función de los años cotizados, sin que se supere el 100% de la base reguladora, con 37 años de cotización.
- Otras medidas para **garantizar la viabilidad futura** del sistema de pensiones. Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

## **2. Desarrollos reglamentarios de la Ley 27/2011 para retrasar la edad de jubilación y garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.**

Durante el año 2012 se desarrollarán reglamentariamente diversos aspectos de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que abordarán las siguientes áreas:

- a) Realización de estudios actuariales en relación con los **coeficientes reductores de la pensión en la jubilación anticipada y ampliadores de la pensión por retraso en la edad de jubilación.**

En dichos estudios se evaluará la adaptación de dichos coeficientes a los principios de proporcionalidad y contributividad al sistema. De los resultados de estos estudios

se determinará si es necesaria una modificación legal de los coeficientes reductores vigentes.

El objetivo es determinar coeficientes reductores que desincentiven las fórmulas de jubilación anticipada e incentiven su retraso, haciendo que la **edad media de jubilación se sitúe en unos umbrales más óptimos para la viabilidad del sistema de pensiones.**

- b) Nueva regulación sobre la **edad de jubilación** de forma que la **edad ordinaria** (durante el período transitorio) como su **anticipación**, ya no se encuentren expresados solo en años, sino también en meses y en trimestres.

Se considera que el cómputo de los meses para determinar la edad ordinaria que corresponda en cada caso, debería hacerse de fecha a fecha, por ser el criterio común y habitual para computar la edad.

Del mismo modo, a efectos de computar los trimestres de anticipación, debería operarse de fecha a fecha, tomando como referencia siempre el día de cumplimiento de la edad ordinaria y a partir de ahí computar los trimestres.

- c) Nueva regulación sobre los **períodos de cotización** que inciden en la determinación de la edad ordinaria; en el porcentaje aplicable así como en el período de cotización exigido para el acceso al derecho.

El tratamiento de los períodos de cotización acreditados por el solicitante de una pensión y reflejados en días (una vez acumuladas todas las permanencias en alta computables) será objeto de transformación a años y meses, con las siguientes reglas de equivalencia:

- El año adquiere el valor fijo de 365 días.
- El mes adquiere el valor fijo de 30,41666 (resultado de dividir 365 días / 12 meses).

- d) El **período transitorio para la aplicación gradual del nuevo período de cálculo de la base reguladora** de la jubilación –25 años–, período transitorio que se extiende desde 2013 hasta 2021 (incrementando cada ejercicio el período de cálculo en un



año), aplicándose en su integridad a partir del 1 de enero de 2022.

Durante el periodo transitorio, para quienes hayan cesado en el trabajo por causas ajenas a su voluntad y, tras cumplir 55 años de edad presenten, al menos durante 24 meses, bases de cotización inferiores a la acreditada con anterioridad al cese de la relación laboral, la base reguladora se calculará sobre 20 años (entre 2013 y 2016) ó 25 años (entre 2017 y 2021) siempre que resulte más favorable que la que hubiere correspondido en cada momento.

Estos aspectos se reflejarán expresamente en el desarrollo reglamentario con el fin de aclarar las condiciones que han de concurrir para el ejercicio del derecho de opción.

- e) Regulación de la **compatibilidad entre pensión y trabajo**, garantizando el relevo generacional y la prolongación de la vida laboral, así como el tratamiento en condiciones de igualdad de las diferentes actividades.

Este proyecto persigue hacer posible la opción de los trabajadores que quieran y puedan seguir trabajando sin que por ello tengan que verse privados, en su totalidad, de la pensión de jubilación. La reforma pretende, en los términos y condiciones que se regulen, hacer viable la compatibilidad entre trabajo y pensión de jubilación, retrasando así la edad media de jubilación de los trabajadores del Régimen General y de los trabajadores autónomos.

Con esta medida se persiguen tres objetivos:

- Hacer posible la permanencia del trabajador en el mercado laboral, lo que puede lograrse si se permite que el pensionista siga trabajando, si quiere y se encuentra en condiciones.
- Reducir costes de la jubilación al Sistema de la Seguridad Social.
- Incentivar social y fiscalmente al empresario para que mantenga en la empresa a los trabajadores con 65 o más años.

- f) Desarrollo del sistema que obliga a las empresas que, ostentando beneficios, acometan **despidos colectivos que**

**incluyan planes de prejubilación de trabajadores mayores de 50 años o más** a la realizar una **aportación al Tesoro Público**. Esta medida ya estaba contemplada en la Ley 27/2011 y ha sido modificada por la reciente reforma del mercado laboral (Real Decreto-Ley 3/2012) al objeto de intensificar todavía más esta medida que permite **desincentivar las prejubilaciones y compensar los costes en materia de Seguridad Social** que comportan tales prácticas empresariales. Se está diseñando, en estos momentos, el procedimiento para que exigir la efectiva liquidación y pago de estas aportaciones que se determinan en función del número de trabajadores despedidos y los gastos generados para el sistema de Seguridad Social.

#### **45. PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

La economía sumergida daña los derechos sociales y laborales de trabajadores, supone una merma de recursos públicos y genera una competencia desleal que afecta a las empresas cumplidoras.

La situación económica actual requiere una intensificación de las acciones de todo tipo tendentes a atajar determinadas conductas que, a la vista de la previsible evolución de aquella, pudieran incrementarse y que generan déficits de ingresos en los recursos del sistema de la Seguridad Social, con merma de derechos económicos para los trabajadores, acceso indebido e injusto a las prestaciones sociales y competencia desleal con las empresas cumplidoras con sus obligaciones.

##### ✓ **Objetivo**

A través de un conjunto de medidas para luchar contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social se garantizará que las **políticas sociales** se cumplen con igual intensidad en toda España.

El objetivo de la lucha contra el fraude es reforzar el cumplimiento de las obligaciones de trabajadores y empresarios para:

- Impulsar el **afloramiento de la economía sumergida**, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos al Sistema de la Seguridad Social por el pago de cotizaciones sociales.

- **Evitar el cobro indebido de prestaciones y subsidios**, con el consiguiente efecto de desestabilización del sistema de protección social.
- Controlar la actividad de **trabajadores extranjeros** sin permiso de trabajo y, en ocasiones, sometidos a **condiciones de trabajo inaceptables**.

✓ **Medidas**

**1. Medidas para la detección del empleo irregular**

En el mercado de trabajo español subsisten **prácticas empresariales** que es necesario erradicar al **afectar a la dignidad de los trabajadores** y a sus derechos actuales y futuros, y generar situaciones de competencia desleal que pueden abocar al resto de las empresas a iniciar procesos de reestructuración o despidos.

Como ha resaltado la **Comisión Europea**, el empleo sumergido es un “supuesto extremo de **segmentación del mercado de trabajo**”<sup>13</sup>, pues aboca a los trabajadores a una espiral continua de pérdida de sus derechos -al impedir su promoción personal y profesional, entre ellos el derecho a la formación y a la recualificación- y, por otra parte, genera un daño importante para los Sistemas de Seguridad Social, tanto por cuotas no ingresadas, como por el pago indebido de prestaciones. Todo ello atenta gravemente contra el principio de solidaridad entre todos los españoles.

Para identificar situaciones de empleo irregular, se va a reforzar el trabajo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

- **Reorganización de los recursos** de la Inspección, de forma que un mayor número de efectivos se dediquen a la realización de actuaciones en materia de empleo irregular. Así mismo, se incorporarán de manera inmediata los Inspectores (25) y Subinspectores (30) que en la actualidad se encuentran en prácticas.

---

<sup>13</sup> “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado” COM(2007) 628 final, pág. 4.

- Seguimiento y control del **mantenimiento del empleo afluado** como consecuencia de la actuación inspectora con el fin de evitar de que vuelva a sumergirse.
- Incremento de las actuaciones en materia de control de altas de posibles **trabajadores por cuenta propia**.
- Búsqueda de una mayor eficacia en las campañas de **detección de la economía irregular** en los sectores de actividad susceptibles de albergar supuestos de fraude.
- Plan integral de **control de subcontratistas**. Supone el control de las obligaciones laborales y de Seguridad Social de todas las empresas que intervengan en las cadenas de subcontratación.
- **Reorganización** de las Direcciones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para establecer una estructura organizativa permanente. Su actuación prioritaria será la coordinación de las actividades en materia de economía irregular.
- Lanzamiento de **campañas de concienciación** social contra las conductas fraudulentas en el ámbito del empleo irregular.
- **Convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria** para la mejora de los mecanismos de intercambio de información y de acceso online a las bases de datos que permitan mayor eficacia en las actuaciones inspectoras.
- **Resolución conjunta y plan permanente** de colaboración de la Inspección de Trabajo con la Tesorería General y con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. El objetivo es la mejora de los mecanismos de coordinación, cooperación e intercambio de información.
- Incrementar la **colaboración con la Fiscalía** para intensificar la lucha contra los delitos contra los derechos de los trabajadores y contra la Seguridad Social en los supuestos de empleo irregular que presenten mayor gravedad.

## 2. Medidas de lucha contra el fraude en el reconocimiento y percepción de prestaciones por desempleo y otras prestaciones de Seguridad Social.

A pesar de que se ha avanzado en la detección de conductas fraudulentas por parte de trabajadores que perciben la **prestación por desempleo de forma irregular**, existe la percepción de que hay un **margen de mejora** importante en la detección de comportamientos no ajustados a derecho.

Los avances en este ámbito son de gran importancia para la **sostenibilidad de las cuentas públicas** y para generar incentivos adecuados que promuevan la **activación de los desempleados**. La efectividad de estas medidas permitirá además reforzar la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo.

### i. Medidas para reforzar el seguimiento de la **disponibilidad para el empleo**.

Comprende las acciones encaminadas a verificar que los beneficiarios y solicitantes de prestaciones están efectivamente **disponibles para la asunción de las obligaciones** derivadas del compromiso de actividad, que suscriben en la solicitud.

- Proceso de **renovación de la demanda de empleo**. Dado que los procesos de la renovación son de carácter automático y de obligado cumplimiento para todos los desempleados, para intensificar los resultados e incrementar su eficacia es necesario abordar un proceso de mayor coordinación con los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA).

Asimismo, se potenciará el análisis de las renovaciones realizadas desde el extranjero, o desde regiones distintas a la del domicilio vía Internet, y se flexibilizará la periodicidad en las fechas de sellado para determinados colectivos (renovación mensual de la demanda), decisión que corresponde tomar a los SPEA.

- Incremento de los **controles intensivos de presencia y sesiones informativas**, con planes específicos de choque sobre los colectivos con más riesgo de fraude. Los controles intensivos suponen el requerimiento a los interesados para

que se personen en los días y horas que determine la unidad de gestión de prestaciones.

El objetivo de estos controles es apreciar situaciones irregulares que se detectan cuando el beneficiario no comparece ante la entidad gestora. Estos controles permiten detectar situaciones de fraude y facilitan el afloramiento de la economía sumergida o la identificación de casos de residencia en el extranjero.

En las sesiones informativas, se pretende, además, formar en los derechos y obligaciones, mediante charlas a los desempleados.

Los controles no sólo ayudan a incrementar las bajas por sanción, sino que suelen venir acompañados de un aumento de las bajas por colocación (afloramiento de la economía sumergida), así como de la extinción de la prestación por salidas al extranjero no comunicadas.

- **Vinculación de políticas activas y pasivas.** Los solicitantes de prestaciones por desempleo deben aceptar y firmar un compromiso de actividad que les obliga a buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su empleabilidad, así como a cumplir las restantes obligaciones que establece la norma.

Las líneas generales de acción en este ámbito son las que siguen:

- Potenciar la **colaboración social** de los perceptores de prestaciones por desempleo y su participación en aquellas medidas para la contratación de beneficiarios.
- Utilización de los **promotores y orientadores** para que los perceptores de prestaciones por desempleo sean conscientes que la percepción de una prestación no es un derecho derivado de las cotizaciones realizadas, sino que exige una serie de obligaciones consecuentes con su disponibilidad para trabajar.

- Utilización de las **agencias privadas de colocación** para la realización de actuaciones de activación de los perceptores de prestaciones por desempleo, obligando a las mismas a comunicar al Servicio Público con el que colaboren los incumplimientos que hayan detectado.
- Garantizar la **realización de una actividad** en materia de políticas activas como requisito previo para comenzar a percibir la renta activa de inserción, así como el mantenimiento de alguna actuación en este ámbito durante todo el período de percepción de esta prestación.
- **Adecuar** las situaciones de demanda de los desempleados perceptores **a las obligaciones de los beneficiarios**. Actualmente los criterios para fijar situaciones de demanda son comunes a todos los desempleados y no siempre esas situaciones se permiten por la norma a los que cobran alguna prestación.
- **Controles de salida al extranjero.** En 2012 se introduce esta innovadora modalidad de control del fraude como consecuencia del incremento del número de situaciones irregulares detectadas de personas que cobran la prestación y que residen fuera de España. La detección se realiza fundamentalmente a través de la revisión de los registros de salidas y entradas en el pasaporte.
- ii. Verificación de **requisitos de acceso y mantenimiento** de las prestaciones por desempleo y demás prestaciones de Seguridad Social.

La detección de irregularidades en este aspecto se realiza mediante el análisis de los documentos requeridos y aportados por el interesado, y a través de la información obtenida de las consultas de las bases de datos o de cruces informáticos, de:

- Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), donde se comprueban las rentas de los pensionistas que reciben complementos en sus pensiones por insuficiencia de rentas, así como las rentas tanto del beneficiario como de los familiares alegados como

carga en los subsidios que exigen responsabilidades familiares. Se comprueban también las rentas de los trabajadores dados en el sistema especial de trabajadores por cuenta propia del sector agrario, pues en 2010 se detectó un alto nivel incidencias (30% del total) en las altas de colectivo.

- Tesorería General de la Seguridad Social, para comprobar las cotizaciones y situación laboral del beneficiario y de los miembros de la unidad familiar a cargo del beneficiario.
- Registro de Prestaciones Sociales Públicas (INSS), para comprobar posibles incompatibilidades derivadas de la percepción de prestaciones no contributivas de seguridad social percibidas por el beneficiario y por los miembros de su unidad familiar.
- Se está trabajando en la revisión de la **idoneidad de los cruces de información** existentes, elaborando propuestas a los organismos implicados con el fin de diseñar cruces informáticos más eficaces para la detección del fraude.
- En el Plan Anual de 2012, enmarcado dentro del **Convenio de colaboración entre el SEPE y la autoridad central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, se han determinado los colectivos o situaciones dónde se vienen apreciando más situaciones de fraude, para que las unidades provinciales de la inspección fijen sus objetivos de actuación, y los criterios de remisión de los expedientes para inspeccionar.
- Intensificación y mejora de la eficacia del control de **empresas ficticias**, cursando las bajas en desempleo de los que hayan obtenido indebidamente la prestación.
- Intensificación de la colaboración con las Inspecciones de otros Estados Miembros de la Unión Europea para detectar supuestos de posible compatibilización de trabajos en los mismos con prestaciones por desempleo generadas en España.



### 3. Medidas de control y seguimiento de bonificaciones y otros incentivos en materia de Seguridad Social

- Refuerzo del control de las **bonificaciones a la contratación**.
- En el caso de las **bonificaciones de formación profesional** para el empleo se incrementarán los controles realizados utilizando para ello al personal de la Fundación Tripartita que apoyará al personal del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Vigilancia y control de los despidos colectivos con el fin de detectar posibles usos fraudulentos.
- Mejora de las actuaciones en materia de **derivación de responsabilidad por deudas**. Creación de Unidades específicas en las Inspecciones provinciales y establecimiento de procedimientos de actuación protocolizados que permitan el cobro efectivo de las cantidades impagadas.
- **Convenio** con el **Consejo General del Poder Judicial** para la remisión de sentencias del Orden Social con interés en la lucha contra el fraude.

#### 46. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

##### ✓ **Objetivo**

El principal objetivo es superar el actual modelo de gestión del sistema de protección de la Seguridad Social para **incrementar su eficiencia y modernizarlo**.

En lo relacionado con las **mutuas** de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, se quiere reducir el intervencionismo estatal sobre estas organizaciones privadas que colaboran en la gestión de la Seguridad Social, garantizando al mismo tiempo la **transparencia y control** de su funcionamiento.

Al mismo tiempo, se quiere impulsar la **Administración Electrónica** de forma que se incremente la eficiencia de la gestión de la Seguridad Social.

##### ✓ **Medidas**

## 1. Agencia Estatal de la Seguridad Social.

El cambio de modelo se va a efectuar a través de la **Agencia de la Seguridad Social**, que haga realmente efectivos los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja y eficacia social, dispuestos en la Ley General de la Seguridad Social (artículo 57).

Con ello se pretende la **integración orgánica y funcional** de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social actualmente existentes y de sus funciones, integrándose en la misma las competencias de los actos de encuadramiento, la liquidación y recaudación de sus recursos públicos, así como la gestión de derecho privado que le correspondan, la administración y gestión de su patrimonio, la gestión y pago de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, la administración financiera del sistema, así como las demás funciones que le puedan corresponder conforme a la normativa de Seguridad Social.

## 2. Proyecto de Ley de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Se va a presentar un Proyecto de Ley de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Así mismo, se estudiará la modificación del régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales con el objetivo de que las mismas puedan colaborar a luchar contra el absentismo laboral mediante una más eficaz gestión de la incapacidad temporal.

Algunos **aspectos esenciales** de la reforma son los siguientes:

- Recuperar el **tope** eliminado para la **Reserva de Estabilización** de la gestión de las contingencias profesionales.

La actual situación de inexistencia de tope permite que se acumulen en las Mutuas unas Reservas de Estabilización ilimitadas, lo que no resulta coherente con la naturaleza de los recursos a los que se imputan (cuotas de la Seguridad Social) y el destino al que éstas han de servir (la estabilidad financiera del Sistema y, subsidiariamente, la mejora de las pensiones y de los cotizantes).

- Potenciar la **generación de excesos de excedentes**. Se trata de los excedentes resultantes después de dotar la reserva anterior. Los excesos de excedentes deberían contribuir a la estabilidad financiera del Sistema, integrándose en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Mejoras en la gestión del **subsidio de incapacidad temporal** por contingencias comunes. Se permitirá iniciar las actividades de control de seguimiento desde el primer día de la baja, con lo que se contribuirá a la reducción del absentismo laboral.
- Regulación de la gestión en las nuevas funciones encomendadas, particularmente en la prestación de riesgo por embarazo, que adolecen de profundas insuficiencias.

### 3. Impulso de la Administración Electrónica.

- Regulación de las **notificaciones y comunicaciones** por medios **electrónicos**.
  - Regulación de un **registro de apoderamientos** para la realización de trámites y actuaciones por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social.
  - Nueva regulación del **Sistema de Remisión Electrónica de Datos** (Sistema RED) para adecuar el procedimiento de autorizaciones y representación de los autorizados RED al Sistema de Notificaciones Telemáticas.
- **OPTIMIZACIÓN DEL USO E INVERSIONES EN LAS INFRAESTRUCTURAS**

Las actuaciones sobre el uso e inversiones en infraestructuras deben ir encaminadas hacia la racionalización y optimización de los recursos. Teniendo en cuenta el importante esfuerzo inversor realizado en los últimos años, las infraestructuras deben orientarse a potenciar la intermodalidad, a eliminar cuellos de botella y a posibilitar el uso y gestión más eficiente de la dotación de infraestructuras existente. La aplicación de nuevos modelos de gestión de las infraestructuras del transporte permitirá poner en valor las áreas de negocio más eficientes, así como reestructurar y optimizar aquéllas

que presentan una menor rentabilidad, existiendo, por tanto, margen para la entrada de capital privado. Asimismo, la optimización de las inversiones en infraestructuras se ve favorecida a partir de la aplicación de criterios selectivos en la aprobación de nuevos proyectos de inversión y enfocando la financiación de estos nuevos proyectos hacia esquemas de participación de la iniciativa privada.

#### **47. NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS.**

✓ **Objetivo**

Poner en valor la organización de las infraestructuras aeroportuarias bajo estrictos parámetros de eficiencia y viabilidad, sin perder de vista el referente de su carácter de servicio público, lo que permitirá situar a AENA aeropuertos como un gestor aeroportuario rentable de referencia mundial.

✓ **Medida**

Se presentará un **nuevo modelo de gestión aeroportuaria** con las siguientes líneas de actuación:

**1. Actividades relacionadas con el incremento de ingresos:**

- **Se adecúa el Sistema Tarifario**, el precio de los servicios tarifarios prestados por Aena Aeropuertos S.A con respecto a los competidores comparables en el entorno europeo.
- Se diseñarán programas específicos que permitan aumentar los **ingresos comerciales** dentro de la terminal, desarrollando el negocio inmobiliario, mejorando la rentabilidad de los aparcamientos y potenciando el marketing aeroportuario, en consonancia con lo realizado en otros modelos de gestión aeroportuaria.
- Se impulsará la **expansión internacional** de Aena Aeropuertos ante los crecimientos moderados esperados del tráfico europeo para los próximos años.

## 2. Actividades relacionadas con mejoras de eficiencia.

- Se reducirán los **costes de explotación**, mejorando la eficiencia en la gestión de Aena Aeropuertos.
- Se introducirán medidas de **eficiencia organizativa y de mejora de la gestión de recursos humanos**, realizando un análisis comparativo con otras organizaciones en materia de gestión del talento, política retributiva, sistema de gestión del desempeño, estructuras organizativas y otras áreas que permitan desarrollar mejores prácticas de gestión y organización.

## 3. Actividades relacionadas con inversiones.

Se intensificará el análisis coste-beneficio de las inversiones a realizar, haciendo especial hincapié en minimizar su coste, racionalizar su adaptación a incrementos de demanda y al criterio de oportunidad.

## 48. NUEVO MODELO DE GESTIÓN FERROVIARIA

### ✓ **Objetivo**

Incremento de la eficiencia y productividad a partir de actuaciones a corto plazo en los sistemas, organización, procedimientos de trabajo y estructuras ferroviarias.

### ✓ **Medidas**

1. **Actuaciones relativas al área de mercancías de RENFE-Operadora** orientadas a favorecer una mejora en su gestión y facilitar el transporte intermodal para optimizar los servicios logísticos y de transporte de la industria española.
2. **Integración de Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) en las dos Entidades Públicas que actualmente llevan a cabo la operación ferroviaria (Renfe) y la gestión de la red (ADIF).**

Con la finalidad de ganar en eficiencia y racionalidad, y aprovechar economías de escala, se segregará FEVE en Infraestructuras de FEVE (que se integrará en ADIF) y FEVE-

Operadora (que se integrará en Renfe), aprovechando así las complementariedades y sinergias entre estas dos tanto en el plano de viajeros como en el de mercancías.

#### **49.FOMENTO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. IMPLANTACIÓN DEL NUEVO MODELO CONCESIONAL.**

##### ✓ **Objetivos**

- Adelantar inversiones que tienen claros efectos externos positivos en la generación de riqueza y en el empleo, con el consiguiente retorno a la administración vía impuestos.
- Aportar equidad intergeneracional, puesto que son los usuarios que en cada momento utilizan las infraestructuras o servicios los que hacen frente a su coste.
- Posibilidad de destinar a otros servicios o prestaciones los recursos que el Gobierno utilizaría para el desarrollo de infraestructuras si las realizase de manera directa.

##### ✓ **Medida:**

Implantar el modelo de colaboración público-privada, como nuevo modelo concesional.

El modelo de Colaboración Público-Privada (CPP) tiene su razón de ser en las ganancias de eficiencia generadas consecuencia de situar al sector privado, por medio de una sociedad de propósito específico, como suministrador de un producto o servicio público. Éste puede ser pagado por los usuarios o por el Gobierno, y el cobro suele estar condicionado al cumplimiento de determinados indicadores.

Las ganancias de eficiencia surgen del hecho de construir, operar y conservar una determinada infraestructura de forma conjunta, lo que minora los costes de construcción. Condicionar el cobro de la obra al cumplimiento de determinados indicadores relativos a la explotación de la misma también genera eficiencia, pues minora el periodo de construcción. El correcto reparto de riesgos entre concesionario y concedente, tomando los riesgos quien tiene mayor capacidad para su gestión, también permite producir más con los mismos recursos. El modelo CPP permite, en definitiva, que la sociedad capitalice las

ganancias de eficiencia producidas cuando los proyectos están bien diseñados

- **FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS DE TELEVISIONES AUTONÓMICAS.**

**50.FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS DE TELEVISIONES AUTONÓMICAS.**

- ✓ **Objetivo**

Mejorar el funcionamiento de las televisiones autonómicas mediante la flexibilización de los modos de gestión en la prestación del servicio de comunicación audiovisual y racionalizar el gasto.

- ✓ **Medida**

Se ha iniciado el proceso de modificación de la Ley General de Comunicación Audiovisual para flexibilizar los modos de gestión de la de televisión autonómica.

En el marco de esta modificación normativa, se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

- Las Comunidades Autónomas tendrán capacidad para decidir sobre la prestación del servicio público de televisión en sus respectivos ámbitos territoriales.

En el caso de que decidan prestar el servicio público de comunicación audiovisual, pueden optar por una gestión directa, una gestión indirecta u otras modalidades de colaboración público-privada.

Por otro lado, si deciden no prestar el servicio público de comunicación audiovisual, podrán convocar los correspondientes concursos para la adjudicación de licencias privadas.

- Las Comunidades Autónomas que ya estuvieran prestando el servicio público de televisión podrán transformar la habilitación de servicio público en licencia y transferirlo a un tercero.

- Se permite que los prestadores de servicio público de ámbito autonómico establezcan acuerdos para la producción, edición y emisión conjunta de contenidos con el fin de mejorar la eficiencia de su actividad.
- Se modifica el régimen de participación de los prestadores de titularidad pública del servicio de televisión autonómico en el capital social de prestadores privados.
- Con el fin de garantizar que los prestadores públicos autonómicos adapten su actividad al marco de estabilidad presupuestaria, se imponen a las televisiones públicas autonómicas una serie de obligaciones de carácter financiero:
  - a. Fijación de un límite máximo de gasto anual que no podrá superarse.
  - b. Inclusión en la memoria y en el informe de gestión anuales de una referencia expresa al cumplimiento de equilibrio y sostenibilidad financieros. En caso de no encontrarse en equilibrio, tendrán que deducir los gastos en el siguiente ejercicio en una cantidad equivalente a la pérdida o déficit generado.
  - c. Obligación de presentar ante el órgano competente de un informe que ponga de manifiesto que la gestión de la televisión pública se adapta a los principios de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - d. Establecimiento por parte de las Comunidades Autónomas de sistemas de control que permitan la supervisión financiera adecuada de sus televisiones públicas.



### III. 3. SISTEMA FINANCIERO

- **SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO**

La **crisis financiera** que comenzó en 2008 ha afectado a la economía global, tanto en su vertiente financiera como en la real. El impacto sobre la confianza en el sector financiero y el acceso al crédito ha sido marcadamente negativo.

Los **problemas de liquidez y financiación** que se han producido a raíz de la crisis financiera, unidos al empeoramiento de la calidad crediticia, han incrementado las **dificultades de acceso a la financiación** con severos efectos sobre la economía real. Desde 2009 se ha restringido la canalización de crédito para la actividad empresarial, el empleo y el consumo.

A **nivel internacional**, ha habido múltiples **iniciativas para reforzar el sistema financiero global**. El objetivo último de todas ellas es conseguir una mejor regulación y supervisión del sistema financiero que minimice la probabilidad de nuevas crisis y el impacto que una potencial crisis financiera pueda tener sobre la economía real.

En España, la desconfianza en el sector financiero se ha centrado en la **exposición de estas entidades a activos relacionados con el sector inmobiliario**. Durante los años de expansión económica el crédito al sector inmobiliario aumentó a tasas de dos dígitos. Consiguientemente, la exposición de las entidades de crédito a activos relacionados con este sector **alcanzó 323.000 millones de euros** a mediados de 2011.

La composición de esta exposición es la siguiente (cifras a 30 de junio de 2011):

- **175.000 millones de euros de activos considerados problemáticos** (es decir, que están contabilizados como dudosos o subestándar o que han sido adjudicados a la entidad de crédito en pago de deudas):
  - 88.000 millones de euros corresponden a **suelo o promoción en curso**
  - 87.000 millones de euros corresponden a **otros activos problemáticos** (promociones terminadas, viviendas)

- **148.000 millones de euros** son activos que no se consideran por el momento problemáticos (contabilizados como riesgo normal).

En los últimos años ha aumentado la **desconfianza de la valoración de activos inmobiliarios**. Los mercados dudan de que la corrección de precios que se ha producido en el mercado inmobiliario como consecuencia del estallido de la crisis haya tenido su reflejo en los balances de las entidades de crédito.

El resultado de la crisis financiera internacional, unida a la crisis económica, las dudas sobre la viabilidad de la zona euro y a la mencionada desconfianza en la valoración de activos, ha sido una fuerte **reducción de la financiación mayorista** a las entidades de crédito españolas. Esta reducción ha tenido también un **impacto sobre la economía real** al reducirse la financiación disponible y aumentar el coste de la misma.

Asimismo, en los últimos años ha quedado patente el **exceso de la capacidad instalada** del sector bancario. A nivel global se ha producido una tendencia a la desintermediación financiera que ha contraído la demanda de los servicios ofertados por las entidades de crédito. El actual **sobredimensionamiento** del sector supone un **lastre para su eficiencia y competitividad**.

Desde el año 2008 se han adoptado **diversas medidas** para dar apoyo y reformar el sistema financiero español, con resultados parciales.

- El primer conjunto de medidas fue dirigido a dotar de mayor **liquidez** a las entidades de crédito y a facilitar su acceso a la financiación mayorista.
  - En el año 2008 se creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (**FAAF**).
  - Se introdujo el marco para concesión de **avales públicos** a emisiones de entidades de crédito.
- El segundo tipo de medidas se centró en la **consolidación** del sector y en mejorar su **transparencia**.
  - En el año 2009 se creó el Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (**FROB**) que fortalecía los procedimientos de intervención, disciplina y solución de entidades (Real Decreto-ley 9/2009).

- En el año 2010 se reformó el **régimen jurídico de las cajas de ahorros** con el objetivo de conseguir una mayor profesionalización del sector y dotar a las cajas de capacidad para acceder a los mercados de capitales (Real Decreto-ley 11/2010).
  - El Banco de España aumentó las **coberturas por provisiones** de los activos inmobiliarios mantenidos en los balances de las entidades de crédito. También se aceleró el calendario de provisiones de los créditos morosos (Circular 3/2010 del Banco de España).
  - Se incrementó el nivel de transparencia sometiendo a la casi totalidad del sector a las **pruebas de resistencia** coordinadas por la Autoridad Bancaria Europea.
  - En la misma línea de incrementar la transparencia, se introdujo la obligación a las entidades de crédito de **publicar su exposición al sector de la construcción y la promoción inmobiliaria**, así como a la financiación para la adquisición de vivienda y el volumen de los activos adquiridos en pago de deuda (Circular 5/2011 del Banco de España).
- El tercer grupo de medidas se dirigió a reforzar la **solvencia** de las entidades de crédito.
    - En el año 2011 se **incrementaron los requerimientos de capital** mínimos a las entidades de crédito tanto en términos de cantidad como de calidad de los mismos (Real Decreto-ley 2/2011).

#### **51. REAL DECRETO-LEY 2/2012, DE 3 DE FEBRERO, DE SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO.**

Las reformas anteriores se han centrado en abordar las debilidades coyunturales del sector financiero. No obstante, era necesaria una reforma de mayor calado que se centrara en el saneamiento profundo de los balances de las entidades de crédito para aumentar la eficiencia y la competitividad del sector financiero.

Con este fin se aprobó el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. Los principales objetivos que se persiguen con esta reforma son los siguientes:

## ✓ **Objetivos**

- **Aumentar la transparencia, mejorar la confianza y la credibilidad.** Al incrementarse las exigencias de provisiones y de capital para cubrir potenciales pérdidas de los activos relacionados con el sector inmobiliario, aumentará la confianza en la solvencia de las entidades. Además al reforzarse el capital del FROB, también mejora su capacidad de apoyo al sector bancario.
- **Facilitar el acceso a los mercados** de financiación para que fluya el crédito a la economía real. Una reducción coste de financiación que repercutirá en más crédito y a menor coste para la economía real
- **Incentivar la salida al mercado de activos inmobiliarios** en manos de las entidades de crédito. Se incrementan las exigencias de coberturas con provisiones y capital de los activos mantenidos en balance. Además, para aquellas entidades que acometan procesos de integración, deberán incluir compromisos de desinversión de activos en los planes que presenten al Ministerio de Economía y Competitividad.
- **Ajuste eficiente del exceso de capacidad** instalada del sector. Se incentivan las integraciones viables entre entidades.
- **Mejorar la gobernanza** de las entidades de crédito. Se exige que en los planes que deben presentar las entidades que se integren se incluyan medidas tendentes a mejorar su gobierno corporativo.
- **Simplificar la estructura organizativa** y los requisitos operativos de las Cajas de Ahorros que ejerzan su actividad de forma indirecta (es decir, aquellas que han transferido sus funciones de entidad de crédito a un banco).

En definitiva, la reforma busca alcanzar un **sector financiero reforzado** que pueda ejercer eficientemente sus funciones de intermediador de crédito y que contribuya al crecimiento económico. Para ello ha sido necesario establecer un marco que dotara de una mayor confianza a los balances de las entidades de crédito y fortaleciera así la viabilidad futura de las mismas.

## ✓ **Medidas**

El Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, convalidado por el Congreso de los Diputados el 16 de febrero, se articula en torno a seis ejes.

- **Saneamiento de los balances** mediante unas mayores exigencias de provisiones y de capital sobre activos inmobiliarios. Así se pretende que las entidades de crédito reconozcan el deterioro y la incertidumbre de estos activos en el corto plazo.
- **Procesos de integración** que den como resultado una entidad viable y reforzada. A estas entidades se les ampliará el plazo para dotar las nuevas coberturas exigidas, siempre que cumplan con una serie de requisitos. Entre éstos se encuentran: presentar un plan de viabilidad que apruebe el Ministerio de Economía y Competitividad, adoptar compromisos de concesión de crédito a familias y PYMEs, y compromisos de desinversión de activos.
- Se refuerzan los **recursos del FROB** y se amplían los instrumentos de capital mediante los que puede actuar.
- **Se simplifica** el funcionamiento de las **Cajas de Ahorros** que ejerzan su actividad de forma indirecta.
- **Se establecen límites a los sueldos** de administradores y directivos de entidades de crédito que han recibido apoyo público.
- Se incorporan determinados instrumentos de **deuda obligatoriamente convertible** en acciones ordinarias en el cálculo del capital principal de la entidad.

### **1. Saneamiento de los balances mediante provisiones y capital**

El Real Decreto-ley 2/2012 establece provisiones extraordinarias y capital adicional que las entidades deben dotar para cubrir potenciales pérdidas de los activos inmobiliarios. Las exigencias son más estrictas cuanto mayor es la incertidumbre acerca de la valoración de los activos.

Se estima que el conjunto de las entidades de crédito deberán dotar aproximadamente 52.000 millones de euros para cumplir con las nuevas exigencias.

**i. Cobertura por provisiones específicas** (activos problemáticos)

• **Activos inmobiliarios recibidos en pago de deudas tanto existentes a 31 de diciembre de 2011 como procedentes** de la refinanciación de los mismos en una fecha posterior.

○ **Regla general:** antigüedad superior a 36 meses: cobertura de al menos el 40%.

○ **Para construcciones o promociones inmobiliarias terminadas**, así como viviendas de particulares que no hayan sido residencia habitual de los prestatarios, la cobertura por provisiones varía en función del tiempo que el activo permanece en balance:

- Hasta 12 meses: 25%
- Más de 12 meses sin exceder 24: 30%
- Más de 24 meses sin exceder 36: 40%
- Más de 36 meses: 50%

○ Para activos recibidos consistentes en **suelo** para promoción inmobiliaria o **construcciones o promociones inmobiliarias en curso**, con independencia de la antigüedad de su incorporación al balance, la cobertura será del 60% en el primer caso (suelo) y del 50% en el resto.

• **Financiación de créditos** clasificados como **dudosos o subestándar** a 31 de diciembre de 2011.

○ Para **construcciones o promociones inmobiliarias terminadas:**

- 25% de cobertura si se califican de dudosas.
- 20% si se califican de subestándar.
- 24% si se califican de subestándar y no cuentan con garantía real.

- Para **suelo** para promoción inmobiliaria o de **construcciones y promociones inmobiliarias en curso**:
  - 60% de cobertura en suelo tanto si es dudoso como si es subestándar.
  - 50% en construcción y promoción inmobiliaria con obra parada tanto si es dudoso como si es subestándar.
  - 50% en construcción y promoción inmobiliaria con obra en marcha si es dudoso.
  - 24% en construcción y promoción inmobiliaria con obra en marcha si es subestándar.

## ii. Capital adicional (activos problemáticos)

Las entidades de crédito deberán contar con capital adicional en relación con los activos problemáticos a 31 de diciembre de 2011. De los importes detallados a continuación **se deducirán las provisiones** constituidas por dichos activos.

- **Financiación de créditos** para activos clasificados como dudosos o subestándar:
  - **Suelo**: Cobertura del 80% sobre el importe del riesgo vivo.
  - **Promociones en curso** (excepto subestándar con obra en marcha): Cobertura del 65% sobre el importe del riesgo vivo.
- **Activos recibidos en pago de deudas**:
  - **Suelo**: Cobertura del 80% sobre el valor contable.
  - **Promociones en curso**: Cobertura del 65% sobre el valor contable.

## iii. Cobertura por provisiones genéricas (activos no problemáticos)

Las financiaciones de créditos relacionados con el suelo para promoción inmobiliaria o construcciones y promociones inmobiliarias, clasificadas a 31 de diciembre de 2011 como **riesgo normal**, deberán contar con una **cobertura del 7%** de sus saldo vivo en dicha fecha.

Estas coberturas sólo podrán ser utilizadas por las entidades para la constitución de coberturas específicas que resulten

necesarias por la reclasificación posterior como activos dudosos o subestándar o por su adjudicación en pago de deuda.

## 2. Procesos de integración

Las entidades de crédito que lleven a cabo procesos de integración durante el ejercicio 2012 dispondrán de **12 meses desde la autorización** de la operación de integración para cumplir con los requerimientos de provisiones y capital antes detallados. El Banco de España ha aprobado recientemente todos los planes de cumplimiento presentados por las entidades

Asimismo, estas entidades podrán aplicar el **saneamiento** (provisiones) **contra patrimonio**, en vez de contra resultados.

Para acogerse a este régimen se deberán cumplir los siguientes **requisitos**:

- El **balance** de los negocios en España de la mayor de las entidades participantes debe **incrementarse inicialmente al menos un 20%**. A propuesta del Banco de España podrá reducirse este porcentaje hasta el 10%.
- Las integraciones deben llevarse a cabo a través de operaciones que **supongan modificaciones estructurales** o de operaciones de adquisición de entidades participadas mayoritariamente por el FROB. Este régimen no se aplicará a integraciones que descansen exclusivamente sobre vínculos contractuales, salvo que se trate de cooperativas de crédito.
- Las entidades participantes deberán adoptar **medidas que mejoren su gobierno corporativo** y presentar un **plan de remuneración** de directivos y administradores.
- El proyecto de integración incluirá un objetivo cuantificado de **incremento de crédito a las familias y pequeñas y medianas empresas** durante los tres ejercicios siguientes a la integración.
- El proyecto de integración deberá igualmente incluir un **plan de desinversión de activos** relacionados con riesgos inmobiliarios durante los tres ejercicios siguientes a la integración.



- La entidad resultante deberá ser **viable** desde la perspectiva económico-financiera.
- Las juntas de accionistas o asambleas generales de las entidades que se integran deberán **votar favorablemente el acuerdo de integración antes del 30 de septiembre de 2012**. En todo caso, la integración deberá concluirse no más tarde del 1 de enero de 2013.

El Ministerio de Economía y Competitividad autorizará la operación, previo informe del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

### **3. Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).**

Se **reduce el endeudamiento máximo** del FROB hasta seis veces su dotación (en el Real Decreto-ley 9/2009 se permitía que fuese hasta de diez veces).

**Se aumenta la dotación del FROB en 6.000 millones** de euros hasta 15.000 millones de euros.

Además se **amplían las posibilidades de actuación** del FROB al permitir la adquisición de bonos convertibles contingentes.

El FROB podrá adquirir **instrumentos convertibles en acciones o en aportaciones al capital social** emitidos por entidades de crédito que vayan a acometer un proceso de integración y necesiten reforzar sus recursos propios. Estos instrumentos tendrán la consideración de recursos propios básicos y capital principal de la entidad.

Previamente la entidad deberá elaborar un plan de integración que apruebe el Banco de España y que incluya compromisos para mejorar su eficiencia.

Las entidades emisoras deberán comprometerse a recomprar o amortizar los títulos suscritos por el FROB tan pronto como estén en condiciones de hacerlo en los términos comprometidos en el plan de integración. El FROB podrá solicitar la conversión de los títulos a los cinco años desde el desembolso.

#### 4. Cajas de Ahorro

El Real Decreto-ley 2/2012 introduce modificaciones al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. El objetivo principal es simplificar el funcionamiento de las cajas de ahorro que ejerzan su actividad de forma indirecta.

- Se **simplifica la estructura organizativa** y los requisitos operativos de las cajas de ahorros que ejercen su actividad de forma indirecta. En primer lugar, los órganos de gobierno se reducen a la Asamblea General y al Consejo de Administración, siendo potestativa la Comisión de Control. En segundo lugar, serán los propios estatutos de las cajas los que determinen el número de miembros de los órganos de gobierno y la periodicidad de sus sesiones. Así, se producirá un ajuste y redimensionamiento de la estructura organizativa de las cajas de ahorros que se han desprendido de la actividad financiera que desarrollaban.
- Se limita al 10% los excedentes que las cajas pueden destinar a **gastos diferentes de los correspondientes a la obra social**.
- Se les **exime** a estas cajas expresamente del cumplimiento de las **obligaciones de servicios de atención al cliente**, que, en todo caso, deberán ser cumplidas por la entidad de crédito a través de la cual ejerzan su actividad.
- Las cajas que reduzcan su participación en las entidades de crédito a las que han aportado su negocio financiero, por debajo del 25% de los derechos de voto, deberán renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito.

En estos casos, las cajas **se transformarán en una fundación especial**. Su actividad estará centrada en su obra benéfico social y, auxiliariamente, podrá llevar a cabo actividades de educación financiera.

#### 5. Remuneraciones en entidades con apoyo financiero público

Se establecen límites a las retribuciones de los administradores y directivos de entidades de crédito que hayan precisado o que

necesiten en el futuro apoyo financiero del FROB. Los límites serán de aplicación hasta que la entidad reintegre al FROB el total de la ayuda.

Estos límites cumplen con las recomendaciones relativas a remuneraciones aprobadas por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés) y por la Comisión Europea.

Se distingue entre dos tipos de entidades en función del grado de apoyo financiero público.

**i. Entidades participadas mayoritariamente por el FROB:**

- Retribución **variable**: durante el año 2012 se elimina la retribución variable y los beneficios discrecionales de pensiones.
- Retribución **total** anual: deberá cumplir los siguientes límites:
  - Miembros de órganos colegiados de administración: 50.000 euros,
  - Presidentes ejecutivos, Consejeros Delegados y directivos: 300.000 euros.

**ii. Entidades que hayan recibido apoyo financiero público pero no se hallen mayoritariamente participadas por el FROB:**

- Retribución **variable**: mientras subsista apoyo financiero público, la retribución variable de cada ejercicio se diferirá tres años y estará condicionada a la obtención de resultados que justifiquen su percepción.
- Retribución **total** anual: deberá cumplir los siguientes límites:
  - Miembros de órganos colegiados de administración: 100.000 euros,
  - Presidentes ejecutivos, Consejeros Delegados y directivos: 600.000 euros.

### **iii. Entidades que participen en un proceso de integración de los previstos en el Real Decreto-Ley 2/2012:**

Las limitaciones a la remuneración sólo serán de aplicación a los administradores y directivos que lo fueran de aquella de las entidades que precise el apoyo financiero público o que dé origen al mismo.

No obstante, el Ministerio de Economía y Competitividad podrá modificar los criterios y los límites basándose en el plan de retribuciones que presenten las entidades en el marco del proceso de integración y en la situación económico-financiera de las entidades participantes.

## **6. Deuda obligatoriamente convertible**

Determinados instrumentos de **deuda convertible en acciones** ordinarias, integrarán el capital principal de la entidad de crédito siempre que:

- Prevean su obligatoria conversión antes del 31 de diciembre de **2018**;
- Prevean su obligatoria conversión cuando se **incumpla el coeficiente de recursos mínimos**;
- El emisor pueda, discrecionalmente, decidir en cualquier momento el impago del cupón devengado siempre que su situación de solvencia así lo requiera.

## **7. Salida ordenada de activos inmobiliarios**

Desde la óptica de una gestión profesional y con el objetivo de despejar definitivamente las dudas sobre la solvencia de las entidades, se diseñarán las líneas que permitan facilitar una salida ordenada de los activos inmobiliarios en poder de las entidades de crédito, favoreciendo de este modo la separación clara entre el riesgo inmobiliario y el financiero.

Así, en una fase ulterior de la reforma financiera, tras el saneamiento drástico de los activos problemáticos ligados a la promoción y construcción, se prevé la progresiva salida de dichos activos de los balances bancarios. La aproximación de los valores en libros y el precio de mercado facilitarán dicha salida. Además, la enajenación de los activos inmobiliarios podría ponerse en práctica a través de vehículos especializados en la

gestión de estos activos, cuya función se llevara a cabo de forma independiente del negocio bancario. Esto aportaría mayor claridad con respecto a los “stakeholders” externos sobre las fuentes de resultados de la entidad, y facilitaría la paulatina desconsolidación de esta actividad.

## 8. Crédito a las PYMES

La reforma, a su vez, buscará fórmulas de fomento del crédito a las PYMES, a través de la regulación bancaria, con el objetivo esencial de invertir la actual tendencia al desapalancamiento por el lado del activo restringiendo, ante la escasez de financiación mayorista y la incertidumbre existente en el mercado, el crédito a sectores productivos. En definitiva se buscan activamente fórmulas para canalizar el crédito hacia la inversión productiva en PYMES.

### ✓ Impacto económico

El **impacto inicial esperado** de esta reforma consiste en unos **menores costes de financiación** externa para la economía española en su conjunto (tanto agentes públicos como privados). En términos de aportación al crecimiento, se estima que una reducción de 100 puntos básicos en los costes de financiación externa **aportaría cuatro décimas al crecimiento del PIB en 2012 y reduciría dos décimas la ratio de déficit público sobre PIB.**

- Reducción de los **costes de financiación de las entidades** de crédito. Al mejorar su transparencia y su credibilidad, se espera que también mejore su acceso a los mercados tanto en términos de cantidad como de precio.
- Reducción de los **costes de financiación del sector público**. Al aumentar la solidez del sistema financiero nacional y ajustar el exceso de capacidad, se reduciría el apoyo público implícito. Es decir, al reducir la probabilidad de quiebra del sistema, también se reduce el coste implícito para el sector público, lo que debería tener un impacto positivo sobre sus costes de financiación.
- Reducción de los **costes de financiación para la economía real**. Como consecuencia de los dos efectos anteriores,

aumentaría la disponibilidad de crédito para la economía real y se reduciría el coste de la misma.

- **PAGO A PROVEEDORES DE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**52.MECANISMO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL PAGO A PROVEEDORES**

✓ **Objetivo**

Suministrar liquidez a las empresas y mejorar su competitividad, paliando los efectos de la morosidad de las Administraciones Públicas que, junto con las restricciones de acceso al crédito y la fuerte caída de la actividad económica, han situado a las empresas en una difícil situación financiera.

Aliviar la situación financiera de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas, afrontando el pago de sus obligaciones vencidas a favor de las empresas y garantizando plazos más amplios y realistas para el pago de sus deudas, con la debida condicionalidad fiscal y financiera.

✓ **Medida**

La actual difícil situación financiera de las empresas se ha visto empeorada por los significativos retrasos en el pago de las facturas por parte de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas. En 2009 y en 2011 se pusieron en marcha una serie de medidas para corregir esta situación, primero una operación de endeudamiento y una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial para el saneamiento de deudas de las entidades Locales y, posteriormente, una línea de crédito para la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos. No obstante, dichas medidas tuvieron una escasa eficacia.

En este contexto, el Gobierno decidió poner en marcha un sistema efectivo y ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de Entidades Locales, extensible, además, a las Comunidades Autónomas que decidan, en virtud de acuerdo de adhesión, acogerse voluntariamente al mismo.

El mecanismo para el pago a los proveedores se articuló a través de la aprobación del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, y del Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Dicho mecanismo consta de tres fases diferenciadas:

### **1º. El pago a proveedores**

Se garantiza a los proveedores de todas las Entidades Locales, y de las Comunidades Autónomas que se adhieran en virtud de acuerdo firmado antes del 1 de abril de 2012, la posibilidad de cobrar sus derechos de cobro vencidos, líquidos y exigibles, sin inclusión de intereses, costas judiciales u otros gastos accesorios, frente a las citadas Administraciones, siempre que hayan tenido entrada en los registros de la Administración deudora antes del 1 de enero de 2012.

El Instituto de Crédito Oficial actuará como agente de pagos, sirviéndose de las entidades de crédito con las que haya firmado un Convenio. Para ello, el Instituto de Crédito Oficial contará con una lista de proveedores elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a partir de la información remitida por todas las Entidades Locales y por las Comunidades Autónomas adheridas.

En cuanto al orden de los pagos, se realizará de acuerdo con los siguientes criterios: la antigüedad de la obligación pendiente de pago, la naturaleza de pequeña y mediana empresa o de autónomo y quienes hayan reclamado judicialmente la factura. Por su parte, el proveedor podrá voluntariamente incluir un descuento sobre el principal.

### **2º. Financiación a Entidades Locales y a las Comunidades Autónomas que se adhieran**

Las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas que se adhieran podrán financiar sus obligaciones de pago mediante la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo.

Entre las **condiciones para esta operación de endeudamiento**, como se ha visto en el apartado relativo a la consolidación fiscal, se

establece la obligación de que la Administración deudora elabore un **Plan de Ajuste** que se extenderá durante el periodo de amortización de la deuda a largo plazo y que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas deberá valorar favorablemente.

### **3º. Fondo para financiar el pago a proveedores**

El pago a los proveedores se financia mediante un crédito sindicado bancario, con un volumen en torno a 35.000 millones de euros. El crédito cuenta con la garantía del Tesoro Público, con la contragarantía de la participación en los ingresos del Estado de las distintas Administraciones territoriales.

En el sindicato de entidades de crédito participan prácticamente todas las entidades de crédito españolas así como el Instituto de Crédito Oficial. El préstamo sindicado tendrá una duración de cinco años con dos de carencia, aunque las Entidades Locales y las CCAA dispondrán de 10 años de amortización, con dos de carencia.

Para instrumentar el mecanismo de pago, se crea un Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP), que será el encargado de captar los fondos necesarios a través del sindicato bancario y, a continuación, canalizar el préstamo hacia las Entidades Locales y las CCAA.



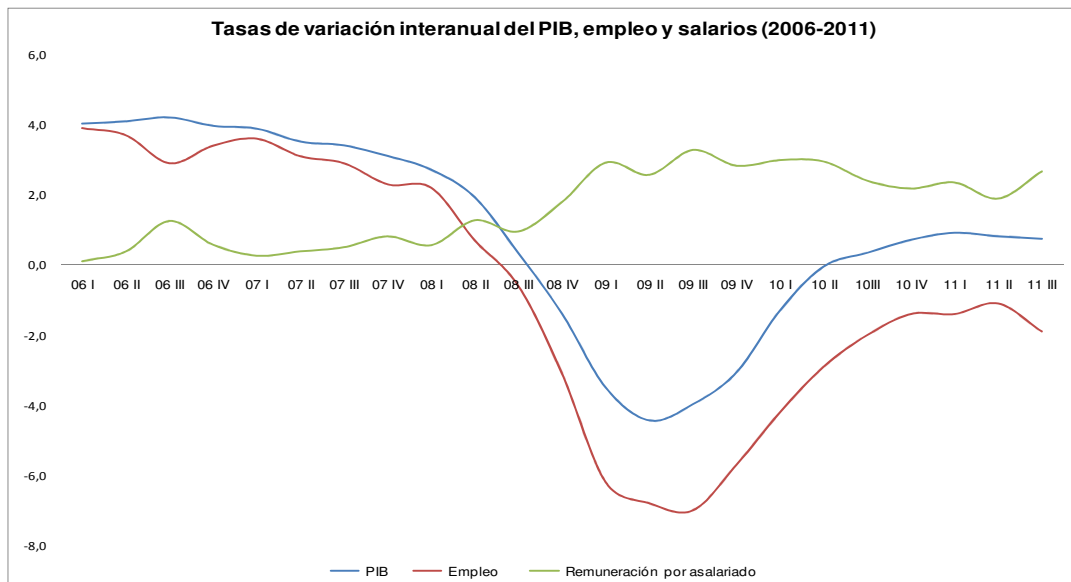
### III. 4. MERCADO LABORAL: FLEXIBILIDAD, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN

#### • REFORMA DE LAS INSTITUCIONES LABORALES

La crisis económica que atraviesa España ha puesto de relieve las debilidades del diseño institucional del mercado laboral. España ha destruido más empleo y más rápidamente que las principales economías europeas. Además, la destrucción de empleo ha sido más intensa en ciertos colectivos, especialmente los jóvenes.

La alta tasa de temporalidad constituye otra característica diferencial del mercado laboral español, afectando también de modo mayoritario a los sujetos más jóvenes y menos formados.

El resultado de todo ello es un mercado de trabajo caracterizado por una acusada dualidad laboral. El diseño legal de las instituciones laborales de los últimos años es parcialmente responsable de este escenario en la medida que no ha incentivado a que se lleve a cabo una adaptación de las condiciones laborales –en particular, de los salarios- a la evolución real de la actividad, facilitando, en cambio, mantener la productividad del factor trabajo mediante la destrucción de empleo, especialmente a través de los contratos temporales.



Fuente: Banco de España CNE.SEC95

El marco legal español no ha potenciado suficientemente la empleabilidad de los trabajadores, ni tampoco los mecanismos de flexibilidad interna y una negociación colectiva que permita un mayor margen a las empresas

para adaptar las condiciones de trabajo a los cambios de escenario económico y productivo.

En atención a lo anterior, la reciente reforma del mercado laboral español, aprobada mediante el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, recoge un conjunto integral y coherente de medidas, que se estructuran en torno a cuatro grandes ejes: (1) favorecer la empleabilidad de los trabajadores; (2) fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral; (3) favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo y (4) favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción también de la dualidad laboral. En este sentido, la reforma laboral debe ser interpretada como una **medida integral**, de forma que el análisis de cada medida debe ser realizado con relación al resto de medidas adoptadas para evitar sacar conclusiones erróneas, dado que unas y otras medidas interactúan entre sí.

### **53.FAVORECER LA EMPLEABILIDAD DE LOS TRABAJADORES**

#### ✓ **Objetivo**

Mejorar la empleabilidad y las competencias profesionales de los trabajadores como aspecto fundamental para la creación de empleo y favorecer que las empresas españolas sean más competitivas en el marco de una economía global.

#### ✓ **Medidas**

La reforma del mercado laboral, aprobada el 10 de febrero de 2012, contiene diversas medidas que inciden sobre el diseño institucional de ciertos aspectos clave para la empleabilidad de los trabajadores.

#### **1. Reforma de la intermediación laboral. Nueva colaboración público-privada.**

Los servicios públicos de empleo no se han mostrado eficientes en la gestión de la intermediación laboral y la colocación de trabajadores -tasas de penetración muy reducidas dentro del total de colocaciones (2,74% en 2011)-. En cambio, las Empresas de Trabajo Temporal se han revelado un potente agente dinamizador del mercado de trabajo.

**La reforma del mercado laboral autoriza a las Empresas de Trabajo Temporal a operar como agencias de colocación**, en colaboración con los servicios públicos de empleo. Esta medida

puede contribuir a cumplir objetivos relacionados con diversos problemas que caracterizan al mercado de trabajo español:

- Mejorar la cantidad y calidad de los emparejamientos entre demanda y oferta de trabajo.
- Contribuir a reducir la duración media del desempleo y a combatir el fraude en la percepción de prestaciones por desempleo.

## **2. Reforma de la formación profesional en el empleo.**

La formación profesional permanente es esencial para el mantenimiento y la creación de empleo. El desarrollo de la formación profesional de los trabajadores en activo ha sido notable en las últimas dos décadas, pero sigue existiendo un importante déficit de trabajadores con cualificaciones intermedias y otro amplio colectivo con escasa formación.

Frente a ello, la reforma del mercado laboral contiene una serie de medidas para favorecer la formación profesional en el empleo, que suponen el **inicio del proceso de transformación de las políticas activas de empleo y del sistema global de formación profesional** que se completará a medio plazo con otras reformas. Todo ello sigue las orientaciones de las **Recomendaciones del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011**, en particular en cuanto a la adopción de **nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje de los trabajadores**, especialmente de los de más edad.

- Se introduce el derecho de los trabajadores a un **permiso retribuido de 20 horas anuales para desarrollar actividades formativas**.
- Se reconoce el **derecho de los trabajadores a recibir la formación profesional dirigida a su adaptación a las modificaciones técnicas introducidas en su puesto de trabajo**. El cumplimiento de esta obligación formativa por parte del empresario es requisito imprescindible para que el mismo pueda justificar un despido por falta de adaptación del trabajador a tales modificaciones.
- Se crea una **cuenta de formación asociada al número de Seguridad Social de cada trabajador**, en la que se recogerá

toda la información sobre la formación profesional recibida por el trabajador a lo largo de su vida activa, poniendo a disposición de los servicios de empleo una herramienta de que facilitará la coordinación de las políticas activas y pasivas de empleo y facilitará el tratamiento individualizado de los beneficiarios.

- **Se autoriza a los centros privados de formación a participar directamente en el sistema de formación profesional en el empleo financiado mediante recursos públicos.** La participación de entidades privadas, junto con las organizaciones empresariales y sindicales, puede incentivar una sana competencia por los recursos públicos, dando lugar a una oferta formativa más variada, descentralizada y eficiente
  
- **Se reforma ampliamente el contrato para la formación y el aprendizaje destinado a jóvenes.** Este contrato permite combinar actividad laboral y formación. Con el objetivo de fomentar su utilización y atender al colectivo de jóvenes (16-30 años), la reforma del mercado laboral:
  - Elimina limitaciones referidas a celebrar un sólo contrato por cada trabajador a lo largo de su vida y al número máximo de contratos de formación en cada empresa. El objetivo es que los jóvenes que se iniciaron profesionalmente en sectores en declive –por ejemplo, la construcción- puedan reinsertarse profesional y formativamente a través de este contrato.
  - Permite que la formación teórica que forma parte del contenido del contrato se pueda desarrollar en el interior de la propia empresa, cuando la misma disponga de instalaciones y personal adecuados para acreditar la cualificación profesional adquirida por el trabajador.
  - Amplía la duración de este contrato a 3 años, posibilitándose que los convenios colectivos puedan establecer una duración distinta, no menor a 6 meses ni superior a 3 años. Este régimen flexible permite una mejor adaptación a las necesidades organizativas o productivas de las empresas y sectores.
  - Prevé incentivos en materia de Seguridad Social para impulsar la celebración de este contrato y para su conversión en contratos indefinidos.

## 54. FOMENTAR LA CREACIÓN DE EMPLEO Y REDUCIR LA DUALIDAD LABORAL

### ✓ **Objetivo:**

Reducir las elevadas tasas de desempleo y la dualidad del mercado de trabajo español con medidas específicas que constituyen claros incentivos a la contratación indefinida y a la creación de empleo a través de determinadas formas de trabajo. Tal objetivo se persigue considerando como **sujetos prioritarios** a las **PYMES**, que constituyen la base del tejido productivo español, y a los colectivos de trabajadores más castigados por la crisis económica: los **jóvenes y desempleados**.

El conjunto de medidas adoptadas en este sentido responde a las **Recomendaciones del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011**, relativas a la necesidad de evaluar los efectos de reformas acometidas en 2010 y 2011 y valorar si sus resultados eran satisfactorios, formulando **nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes**. Asimismo, estas reformas, unidas sobre todo a las que pretenden mejorar la empleabilidad de los trabajadores, tienden a **facilitar la absorción de mano de obra antes ocupada en sectores ahora en recesión, en particular el sector de la construcción**.

### ✓ **Medidas**

#### 1. **Nueva modalidad contractual de carácter indefinido dirigida a las PYMES** (contrato de apoyo a los emprendedores), que se caracteriza por las notas siguientes:

- Sólo podrán concertar este contrato **las empresas de menos de 50 trabajadores**.
- Se celebrará por **tiempo indefinido y a jornada completa**.
- Se aplica el régimen general de derechos y obligaciones laborales con la única peculiaridad de un **periodo inicial de prueba de un año**. Se persigue facilitar la contratación indefinida por las PYMES que, pese a la situación de crisis económica, siguen emprendiendo actividades y creando empleo, dotándoles de la flexibilidad necesaria para valorar cuales son los trabajadores más adecuados para ser contratados indefinidamente.

- Para fomentar la celebración de este contrato, se prevén **incentivos en materia fiscal y Seguridad Social**. La reforma del mercado de trabajo ha prestado especial atención para limitar el potencial efecto “peso muerto” de estas bonificaciones. Por ello, los incentivos se focalizan en las PYMES y en los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral: **jóvenes de hasta 30 años y desempleados de larga duración**.

Por otra parte, la aplicación de estos incentivos se sujeta a una importante condición, cuyo incumplimiento dará lugar a su reintegro, ya que se prevé la **obligación empresarial de mantener en el empleo al trabajador contratado tres años** desde la fecha de inicio de la relación laboral.

## **2. Prohibición de encadenar contratos temporales más allá de 24 meses.**

Esta prohibición ya existía en el ordenamiento laboral español, pero el anterior Gobierno la había dejado en suspenso desde agosto de 2011. Con la reforma del mercado de trabajo se recupera esta prohibición, que volverá a regir plenamente a partir del 1 de enero de 2013, con el objetivo de complementar y dar impulso a otras medidas de fomento de la contratación indefinida e intentar **reducir la acusada temporalidad y dualidad laboral** lo antes posible.

La recuperación de la prohibición es también coherente con otras medidas recogidas en la reforma, que potencian los ajustes laborales a través de mecanismos de flexibilidad interna, limitando, por tanto, los incentivos a la contratación temporal.

## **3. Fomento del trabajo a tiempo parcial.**

El nivel de trabajo a tiempo parcial en España no es equiparable al existente en otros países de la Unión Europea, siendo, sin embargo esta forma de trabajo muy relevante para una organización flexible del tiempo de trabajo con efectos beneficiosos para las empresas y trabajadores.

Por ello, la última reforma del mercado incide sobre el trabajo a tiempo parcial para aprovechar mejor sus potencialidades, permitiendo la realización de “horas extraordinarias” –tiempo de

trabajo adicional al inicialmente pactado-, computando tales horas a efectos de Seguridad Social.

Desde el punto de vista empresarial, esta medida ofrece una **mayor flexibilidad en la organización del trabajo**, pudiendo contar en mayor medida con trabajadores a tiempo parcial para hacer frente a sus necesidades coyunturales. Desde el punto de vista de los trabajadores, el cómputo del trabajo extraordinario a efectos de Seguridad Social posibilitará una **mayor protección a través del acceso a prestaciones sociales**.

#### 4. Regulación del teletrabajo.

La reforma del mercado trabajo regula por primera vez el trabajo a distancia basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías. Se trata de un regulación equilibrada de derechos y obligaciones, que sigue de cerca lo previsto en el Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo firmado por los agentes sociales comunitarios el 16 de julio de 2002.

Con ello, se pretende dar respuesta a ciertas lagunas legales y aprovechar mejor las importantes potencialidades del teletrabajo, como particular forma de prestación de servicios laborales que favorece la **flexibilidad en la organización del trabajo**, permite incrementar las **oportunidades de empleo** y de **conciliación de la vida laboral y la vida personal y familiar**.

#### 55.FAVORECER LA FLEXIBILIDAD INTERNA EN LAS EMPRESAS COMO ALTERNATIVA A LA DESTRUCCIÓN DE EMPLEO.

##### ✓ Objetivo

Reducir los incentivos a los ajustes laborales que implican destrucción de empleo favoreciendo las medidas de flexibilidad interna con la finalidad de facilitar la reorganización de recursos en la empresa, contribuyendo a la productividad, innovación y competitividad de las empresas. Se persigue diseñar nuevo marco institucional que facilite la **adaptación de las empresas a las circunstancias económicas mediante medidas que reduzcan el recurso a la contratación temporal y preserven la estabilidad en el empleo**. El conjunto de medidas se mueven en la línea de la **Recomendación del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011, relativa a la necesidad de facilitar la adaptación de las empresas a los cambios en el entorno económico**.

✓ **Medidas**

**1. Se potencia la movilidad en la empresa.**

La reforma del mercado de trabajo potencia las decisiones empresariales que implican cambios en las funciones desarrolladas por los trabajadores (movilidad funcional) y cambios en el lugar de trabajo (movilidad geográfica). **Estas medidas contribuyen a una gestión más flexible de los recursos humanos de la empresa y limitan el recurso al despido.**

En cuanto a la movilidad funcional, desaparece de la ley el concepto de categoría profesional y se mantiene el de grupo profesional como único referente para que el empresario pueda adoptar una modificación de las funciones del trabajador. El concepto de categoría profesional era muy rígido, lo que dificultaba encontrar equivalencias entre categorías y, por tanto, las decisiones empresariales de movilidad funcional.

Lo anterior se complementa con una redefinición de las causas que justifican la movilidad funcional, no exigiéndose ya unas causas perentorias e imprevisibles, sino bastando razones técnico-organizativas.

En cuanto a las decisiones de movilidad geográfica, que son aquellas que comportan un cambio de residencia del trabajador, la reforma también ha redefinido las causas justificativas de estas decisiones, que quedan vinculadas a factores de competitividad y productividad empresarial, evitando interpretaciones judiciales excesivamente restrictivas sobre las facultades empresariales.

**2. Se potencian las decisiones empresariales de suspensión de contratos de trabajo y de reducción de jornada**

Con el objetivo de **evitar que las situaciones de dificultad empresarial comporten automáticamente una destrucción de empleo**, la reforma introduce diversas modificaciones facilitando e incentivando la suspensión de contratos y las reducciones de jornada de trabajo. En este sentido, la reforma:

- Elimina la exigencia de autorización administrativa para poder adoptar estas decisiones, ganándose en celeridad ante situaciones de dificultad empresarial.



- Prevé incentivos en materia de Seguridad Social para favorecer que las empresas adopten estas medidas alternativas al despido.

### 3. Se procede a una nueva regulación de la negociación colectiva:

El problema de la dualidad laboral constituye una suerte de círculo vicioso en el que ha influido el modelo de negociación colectiva español, en tanto que ha incentivado el mantenimiento del *status quo* por parte de los trabajadores con contrato indefinido a costa de altas tasas de temporalidad durante los ciclos de crecimiento, y una fuerte destrucción de empleo en los ciclos de estancamiento o recesión, centrada mayormente sobre los trabajadores temporales.

En este sentido, hay que tener en cuenta una de las singularidades del modelo español de negociación colectiva ha venido siendo la excesiva vinculación de los salarios a la inflación y su reducida conexión con la productividad de la empresa. El reciente **II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (2012, 2013 y 2013)**<sup>14</sup> deja patente la voluntad de las organizaciones sindicales y empresariales de corregir esta tendencia, pactándose **incrementos salariales muy moderados y, por primera vez, una vinculación de las revisiones salariales a la evolución del PIB**. Además, dicho acuerdo también va claramente en la línea de hacer de la negociación colectiva un instrumento para potenciar los mecanismos de flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo.

La reforma del mercado de trabajo ha profundizado en tales objetivos, adoptando diversas medidas legales que afectan a la negociación colectiva. Estas medidas, junto al mencionado acuerdo de los agentes sociales, responden a las **Recomendaciones del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011 relativas a la necesidad de adoptar una reforma global de la negociación colectiva y de incidir sobre el sistema indexación salarial con vistas a que los salarios reflejen mejor la evolución de la productividad**.

---

<sup>14</sup> Ver anexo 5.

- **Nuevo régimen de inaplicación de las condiciones previstas en convenios colectivos (“descuelgue”).**

Se hace más viable la posibilidad de que las empresas puedan inaplicar temporalmente condiciones previstas en convenio colectivo (jornada, horario, salario, mejoras económicas de Seguridad Social, entre otras). En particular:

- Se procede a una **redefinición flexible de las causas que justifican el “descuelgue”**. A diferencia del régimen legal anterior, no se exige una situación de dificultad que ponga en riesgo la viabilidad empresarial. Tras la reforma una disminución persistente de ingresos o ventas o ciertas exigencias técnico-organizativas pueden justificar esta medida.
- Se introducen **modificaciones en el procedimiento de descuelgue**. Para respetar la fuerza vinculante de los convenios colectivos garantizada por el marco constitucional español, el procedimiento de descuelgue queda sujeto a un régimen de consultas y acuerdo con los representantes de los trabajadores. Si en esta fase no se llega a un acuerdo, podrán entrar en juego los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos que se prevean en la propia negociación colectiva. Pero si tampoco por esta vía se llega a un acuerdo, la reforma incorpora como novedad que la falta de acuerdo sobre el “descuelgue” se resuelva mediante un **arbitraje vinculante** para las partes tramitado a través de órganos de naturaleza tripartita –con presencia de la Administración y las organizaciones empresariales y sindicales-.

En 2010 en plena situación de crisis económica tan sólo alrededor de un 8% de los trabajadores afectados por convenio vieron modificadas sus condiciones de trabajo a través de un procedimiento de “descuelgue”. Con la reforma, se pretende remover la situación de cierto bloqueo detectada en torno a este mecanismo, lo que **permitirá mitigar la tradicional indexación de salarios y otras rigidices derivadas de la negociación colectiva**, permitiendo que el “descuelgue” sea una alternativa eficaz al despido, como mecanismo de adaptación a las necesidades de competitividad y productividad de la empresa.

- **Nueva estructura de la negociación colectiva, garantizándose mediante la ley la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa.**

En el régimen legal anterior a la reforma, la estructura de la negociación colectiva quedaba en manos de los propios agentes sociales, que, por regla general, no permitían la prioridad del convenio de empresa frente a los convenios sectoriales. De este modo, en el modelo de relaciones laborales español han venido teniendo un gran peso los convenios colectivos provinciales caracterizados por una resistencia a la moderación salarial y regulación rígida de las condiciones de trabajo, poco adaptada a las particularidades y necesidades de las diversas empresas afectadas por el convenio.

Con la reforma, la ley garantiza que el convenio de empresa tendrá preferencia para regular aquellas materias –tiempo de trabajo, funciones de los trabajadores, régimen salarial- que se consideran esenciales para una **gestión de las relaciones laborales adaptada a las particularidades y necesidades de las empresas.**

Del mismo modo que el nuevo régimen del descuelgue, la prioridad aplicativa del convenio de empresa podrá mitigar la indexación de los salarios y otras rigidices derivadas de la negociación colectiva. En este sentido, conviene advertir la **interrelación entre la prevalencia aplicativa del convenio de empresa y las nuevas facilidades para el descuelgue.** La posibilidad de que por estas vías pierdan capacidad de influencia los convenios de ámbito superior conllevará un cambio de percepción de los negociadores de estos convenios, interiorizando la necesidad de adaptarse a las necesidades de las empresas. Es decir, **la reforma no sólo da prioridad a la negociación colectiva a nivel de empresa sino que favorece un cambio de enfoque en los convenios de ámbito superior que ayudará a la desvinculación entre salarios e inflación.**

- **Nueva regulación sobre la eficacia temporal de los convenios colectivos.**

La reforma del mercado de trabajo ha previsto la posibilidad de renegociar un convenio colectivo antes del final de su vigencia y ha introducido **limitaciones a la llamada “ultractividad”**; esto es,

llegado el término final de vigencia de un convenio y habiéndose iniciado su renegociación, si se no alcanza un nuevo acuerdo, **el convenio expirado sólo se aplicará durante un máximo de 1 año –y no indefinidamente, tal y como ocurría antes de la reforma-**.

La posibilidad de renegociar los convenios antes de su finalización permitirá una mayor adaptación de los convenios a las necesidades coyunturales, favoreciendo la competitividad empresarial. Mientras que la limitación de la «ultractividad» fomentará una **negociación colectiva más equilibrada y transaccional** en tanto que se desincentivan estrategias de demora y bloque negociador antes favorecidas por la «ultractividad» ilimitada.

## **56.FAVORECER LA EFICIENCIA DEL MERCADO DE TRABAJO COMO ELEMENTO VINCULADO A LA REDUCCIÓN DE LA DUALIDAD LABORAL.**

### ✓ **Objetivo**

Corregir diversos aspectos legales y dinámicas del sistema español de extinción de contratos de trabajo que han resultado ser ineficientes para los intereses empresariales y poco equitativos desde el punto de vista de la tutela los trabajadores. Se pretende **incidir sobre distintas reglas en materia de despido que han llevado a dinámicas que acrecientan la dualidad laboral**, afectando la temporalidad, los despidos y el desempleo particularmente al colectivo de los jóvenes. Por tanto, las recientes medidas adoptadas en este ámbito siguen también las conjunto de medidas adoptadas en este sentido responde a las **Recomendaciones del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011**, relativas a la necesidad de evaluar los efectos de reformas acometidas en 2010 y 2011 y valorar si sus resultados eran satisfactorios, formulando **nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes.**

### ✓ **Medidas**

- 1. Generalización de la indemnización de 33 días por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades en las indemnizaciones por despido injustificado.**

La fuerte “monetización” del despido, en forma de indemnizaciones por despido, y otras rigidices en el sistema de extinción de contratos de trabajo han venido provocando una acusada utilización de los contratos temporales y de su extinción como mecanismos de ajuste laboral.

Con la reforma del mercado laboral se simplifica el marco indemnizatorio, generalizando para todos los contratos indefinidos la indemnización por despido injustificado antes prevista tan sólo para determinados despidos en los contratos celebrados con algunos colectivos. Se suprime así la indemnización de 45 días por año de servicio en la empresa con un máximo de 42 mensualidades, que es sustituida por una indemnización de 33 días por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades.

Con ello, se acercan los costes del despido a la media de los países europeos, con el objetivo de **favorecer la competitividad de las empresas, desincentivar el recurso a los contratos temporales y mitigar, por tanto, la dualidad laboral.**

## **2. Eliminación del denominado «despido exprés».**

Durante los últimos años, el principal cauce utilizado por las empresas españolas para realizar ajustes de empleo ha consistido en utilizar la posibilidad otorgada por la ley de comunicar el despido al trabajador y paralelamente reconocer el carácter injustificado del mismo, poniendo a disposición del trabajador la indemnización legal correspondiente.

Entre 2007 y 2011, un 75 % de los despidos se canalizaron a través este mecanismo, conocido en la práctica como «despido exprés», a través del cual las empresas han preferido asumir un elevado coste del despido a cambio de cierta seguridad en sus decisiones, comportando que, junto a los trabajadores con contrato temporal, hayan sido los trabajadores indefinidos con poca antigüedad –lo que determina un menor coste de su despido- los más afectados por los ajustes de empleo.

El despido «exprés» evitaba la judicialización del despido y otros costes asociados al mismo (los llamados «salarios de tramitación»; esto es, los salarios por el tiempo transcurrido entre la comunicación del despido al trabajador y la sentencia judicial que declara injustificado el despido). Sin embargo, más allá de tales ventajas, **el «despido exprés» se había revelado**

**claramente disfuncional para un mercado de trabajo que pretenda orientarse hacia la «flexiseguridad» y reducir la dualidad laboral.**

Este mecanismo creaba inseguridad a los trabajadores, puesto que comportaba que en las decisiones empresariales sobre la selección de los trabajadores a despedir primase un cálculo económico relativo al coste del despido por encima de otros factores relativos a la disciplina, la productividad y la necesidad de los servicios prestados por el trabajador despedido. Además, **los despidos «exprés» han afectado prioritariamente a trabajadores jóvenes** con poca antigüedad en la empresa, que tras haber accedido a un contrato indefinido se han visto abocados al desempleo generalmente con una escasa compensación en concepto de indemnización por despido.

En atención a lo anterior, la reciente reforma del mercado de trabajo ha eliminado la posibilidad de reconocer el carácter injustificado del despido de forma paralela a su comunicación. **La eliminación del «despido exprés» debe valorarse en el marco de otras medidas adoptadas por la propia reforma del mercado laboral, que pretenden superar la situación y dinámicas que habían llevado al éxito de este mecanismo.**

De un lado, la reforma del mercado de trabajo elimina los salarios de tramitación en aquellos supuestos en que, tras una sentencia judicial que declara injustificado el despido, la empresa opta por extinguir la relación mediante el abono de la indemnización legal correspondiente. Esta medida reducirá los incentivos a la judicialización del despido y supone la eliminación de unos costes de difícil justificación, puesto que la duración del proceso judicial no constituye un criterio racional para determinar la compensación asociada a un despido. Además, esta supresión supone un ahorro para el Estado, pues el mismo queda obligado a compensar a las empresas por la parte de los salarios de tramitación que superaran los 60 días.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la reforma pretende incidir sobre otro de los principales factores que habían llevado a la amplia utilización del «despido exprés», mediante una profunda reforma de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas (véase infra 3).

### **3. Reforma de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas.**

La reforma del mercado de trabajo incorpora diversas modificaciones en el ámbito de estos despidos con el objetivo de combinar una mayor flexibilidad en favor de la empresa y una potenciación de ciertos elementos sociales en favor de los trabajadores.

De un lado, se persigue **superar la situación anterior de cierto bloqueo de estos despidos**, que deberían ser el cauce normal en caso de reestructuraciones empresariales, especialmente en situaciones de dificultad económica. Sin embargo, en la práctica estos despidos se habían revelado **excesivamente costosos, en términos de tiempo y económicamente**.

Por otro lado, la reforma persigue **revalorizar las medidas sociales de acompañamiento a los despidos colectivos**, acomodando mejor la normativa española a las finalidades perseguidas por la normativa comunitaria en esta materia (Directiva 98/59/CE relativa a la aproximación de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos).

En atención a lo anterior, la reforma del mercado laboral incorpora las siguientes medidas:

- **Supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos.**

Con la reforma se pone fin a la exigencia de que los despidos colectivos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas deban ser autorizados por la Administración, manteniéndose, sin embargo, el procedimiento de información y consultas con los representantes de los trabajadores de acuerdo con las exigencias de la normativa comunitaria.

El anterior régimen legal de estos despidos, con un expediente administrativo y toda una posible serie de impugnaciones administrativas y judiciales, se había revelado contrario a la **celeridad especialmente necesaria cuando se trata de acometer reestructuraciones empresariales**.

Además, con la supresión de la autorización administrativa se pretende romper con la tendencia a centrar las negociaciones durante el periodo de consultas en la indemnización a satisfacer a los trabajadores despedidos, dando lugar a que se hayan pactado indemnizaciones bastantes superiores a las previstas legalmente para estos despidos -20 días de salario por año de servicio en la empresa con un máximo de 12 mensualidades-. Ello venía operando como modo de asegurar el acuerdo con los representantes de los trabajadores, el cual suponía automáticamente la autorización del despido por parte de la autoridad administrativa.

Con la reforma no sólo se pretende romper con esta tendencia a encarecer los costes del despido colectivo, sino que también se pretende **acomodar mejor el periodo de consultas con a la finalidad prevista en la normativa comunitaria**; esto es; negociar sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos y atenuar sus consecuencias, mediante el recurso a medidas sociales destinadas, en especial, a la readaptación o la reconversión de los trabajadores despedidos.

- **Reformulación legal de las causas económicas, técnicas, organizativas y productivas justificativas de los despidos.**

Con la reforma del mercado laboral se ha operado una reformulación de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, ya sean estos colectivos o individuales, que tiene por objeto **superar las ambivalentes y muchas veces restrictivas doctrinas judiciales** detectadas al respecto.

La anterior caracterización legal de estas causas, con referencias a la viabilidad de la empresa y con alusión a los fines concretos a los que debían obedecer los despidos, daba lugar en muchas ocasiones a controles judiciales que exigían que la causa fuera de una gravedad tal como para poner en riesgo la continuidad de la empresa, permitiendo además que el juez valorase la oportunidad de la decisiones empresariales, limitando en exceso la libertad de empresa.

Con la reforma del mercado de trabajo se reformula la caracterización legal de estos despidos con el objetivo de que, en la línea de la mayoría de ordenamientos europeos, el



control judicial se centre en valorar la concurrencia de causa. A tal efecto, por un lado, **se introducen en la ley criterios objetivos para orientar la valoración judicial** –una disminución de ingresos o ventas durante 3 meses consecutivos puede ser causa justificativa del despido-; y, por otro lado, se suprimen otras referencias de carácter finalista que permitían controles de oportunidad.

Se persigue, de este modo, **dotar de mayor seguridad jurídica a estos despidos y permitir su utilización, en las situaciones que se justifican, a unos costes más razonables.**

- **Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, y organizativas en el sector público.**

La reforma del mercado de trabajo incorpora modificaciones normativas que permiten que las entidades pertenecientes al sector público también puedan acometer despidos por causas económicas, técnicas y organizativas para realizar ajustes de empleo.

Se despejan así las dudas legales existentes a este respecto, insertándose esta medida en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos para la **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas** impulsados también recientemente por el Gobierno de España.

- **Reforzamiento de elementos sociales en los despidos colectivos.**

La nueva regulación del procedimiento y causas de los despidos colectivos se acompaña de otros aspectos dirigidos a potenciar y/o reforzar que estos despidos van acompañados de ciertos elementos o garantías sociales.

De un lado, se prevé que mediante los convenios colectivos o durante el propio período de consultas puedan quedar pactadas **prioridades de permanencia de ciertos trabajadores**, tales como aquellos con cargas familiares, mayores de cierta edad o personas con discapacidad, que deberán ser respetadas por el empresario a la hora de

seleccionar a los trabajadores afectados por el despido colectivo.

Por otra parte, la nueva regulación del despido colectivo contempla expresamente que las empresas que adopten un despido que afecte a más de 50 trabajadores deben ofrecer a aquéllos un **plan de recolocación que incluya medidas de formación y orientación profesional y búsqueda activa de empleo.**

La norma reglamentaria que, en breves fechas, desarrollará la nueva regulación del despido colectivo precisará las características de este plan de recolocación externo y facilitará orientaciones a las partes negociadoras para que concreten ésta y **otras posibles medidas sociales de acompañamiento a los despidos colectivos.**

#### **4. Lucha contra el absentismo laboral.**

La reforma del mercado laboral ha modificado el régimen del despido por absentismo mediante una **eliminación de la exigencia de que en la empresa concorra un cierto nivel global de absentismo para poder despedir a aquellos trabajadores que se ausentan más al trabajo.** Ese referente al absentismo colectivo en la empresa dificultaba enormemente la aplicación de este tipo de despido.

Esta medida pretende favorecer la productividad de las empresas, combatiendo el absentismo. Ello se completará con la reforma del sistema de control las incapacidades laborales que se aprobará durante 2012.

- **REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

Las Políticas Activas de Empleo constituyen un instrumento esencial para prevenir el desempleo y configurar un funcionamiento de los mercados de trabajo más eficiente.

Tras la reciente **reforma del mercado laboral**, aprobada por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, se crea un nuevo marco de relaciones laborales en que las **Políticas Activas de Empleo** cobran un nuevo protagonismo como **instrumento «proactivo»** para hacer frente al elevado número de desempleados. Esta reforma introduce diversas

medidas que sientan las bases para una **transformación** de las Políticas Activas de Empleo con el objetivo de incrementar su **eficiencia y eficacia**.

De cara a tal objetivo, la implantación del nuevo modelo iniciado con la reforma laboral exige una **revisión progresiva** de las Políticas Activas de Empleo, lo que pasa por una **continua evaluación** de las medidas puestas en prácticas y una **reorientación** de las mismas a la luz de los resultados de tal evaluación.

Los objetivos últimos deben ser los apuntados por las recomendaciones europeas derivadas de la Estrategia Europa 2020 y las directrices para las Políticas de Empleo adoptadas por decisión del Consejo de la UE, de 21 de octubre de 2010; esto es, una políticas activas que tengan un **enfoque preventivo** para facilitar nuevas oportunidades de incorporación al empleo a los desempleados, mejorando su empleabilidad y aumentando su proactividad, de forma que se reduzca su tiempo de permanencia en desempleo.

Asimismo, con esta nueva orientación de las políticas activas de empleo, junto con las medidas que se describen más adelante en cuanto a la reforma del sistema educativo y de impulso al empleo juvenil, se pretende seguir las orientaciones reflejadas en **las Recomendaciones del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2011**, en particular en lo relativo a adoptar **nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje de los trabajadores y formular nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes**.

La revisión de las políticas activas de empleo en aras de estos grandes objetivos se efectuará progresivamente, en un **contexto de restricción presupuestaria**, lo que incrementa las exigencias de eficiencia de estas políticas, y en el marco de la **Estrategia Española de Empleo 2012-2014**, que marca los objetivos generales que se pretenden alcanzar con estas políticas a largo plazo.

En atención a lo anterior, las medidas programadas para una progresiva revisión de las Políticas Activas de Empleo en España, pueden estructurarse en torno a cinco grandes líneas de actuación:

## 57. REORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la eficiencia y eficacia de aquellas medidas de políticas activas de empleo que van destinadas a **fomentar la inserción laboral**, tanto a través del trabajo por cuenta ajena como mediante el autoempleo, dando prioridad a reducir el desempleo juvenil.

### ✓ **Medidas**

#### **1. Otorgar prioridad al fomento del empleo juvenil.**

La progresiva revisión de las políticas de empleo estará orientada en reforzar y dar prioridad a aquellas medidas dirigidas a reducir la elevada tasa de desempleo juvenil. En este sentido, se revisarán las actuaciones que se vienen ya desarrollando a través de las **Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo**, que se caracterizan todas ellas por el apoyo público a iniciativas ad hoc de en que trabajadores jóvenes alternan trabajo y formación profesional.

De otro lado, los programas de promoción del empleo deben enriquecerse con **otras medidas específicas de fomento del empleo juvenil** que se están diseñando en estos momentos y a las que se alude en otra parte de este Programa Nacional de Reformas. Entre tales medidas, estarán incluidas aquellas que tienen por objeto **desarrollar y potenciar el nuevo contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje**, diseñado por la reciente reforma del mercado laboral. Asimismo, tales medidas deberán diseñarse y ponerse en marcha en coordinación con la programada **reforma del sistema educativo y, en particular, de la formación profesional** con vistas a la implantación de un sistema de formación dual, de fuerte integración del sistema educativo y productivo.

#### **2. Potenciar el autoempleo y la iniciativa emprendedora.**

La nueva orientación de las políticas activas de empleo irá dirigida a dar una mayor importancia a las medidas para fomentar el autoempleo y la actividad emprendedora. En este sentido, se está elaborando una Ley de apoyo a los emprendedores, que incluirá medidas que a través de **ventajas en materia de Seguridad Social y otras actuaciones de apoyo y orientación**

**profesional para potenciar el trabajo autónomo y el inicio de actividades de Economía Social** (cooperativas y sociedades laborales). Algunas de tales medidas deberán ser gestionadas por los servicios públicos de empleo como parte integrante del nuevo enfoque de las políticas activas de empleo.

## **58. REORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO**

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la eficiencia y gestión del sistema para la formación para el empleo, introduciendo una **mayor competencia, transparencia y evaluación** en el uso de los recursos públicos para **maximizar el impacto del gasto dirigido a mejorar la empleabilidad de los trabajadores.**

### ✓ **Medidas**

#### **1. Mejora de la oferta formativa**

Las políticas activas de empleo que se insertan dentro de los programas de formación para el empleo son aquellas que tienen por objeto actuaciones y medidas dirigidas **fomentar el aprendizaje, formación continua y la recualificación o reciclaje profesional** de los trabajadores, conjugando tales aspectos con las **necesidades formativas de los territorios, sectores productivos y empresas.**

En este ámbito, el proceso de revisión y reorientación de las políticas pasa por la necesidad de mejorar la oferta formativa destinada a trabajadores y empresas. En este sentido, la reciente reforma del mercado de trabajo ha incluido diversas medidas que deberán ser puestas en práctica y desarrolladas en el marco de las políticas activas de empleo. En particular:

- **Se autoriza a los centros y entidades privadas de formación, debidamente acreditados, a participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo financiado mediante recursos públicos.**

Hasta hace poco tan sólo las organizaciones sindicales y empresariales accedían directamente a recursos públicos para

financiar las actividades de formación profesional para el empleo. En cambio, tras la reforma del mercado de trabajo, otros centros y entidades de formación, debidamente acreditados, podrán ejecutar directamente planes de formación financiados públicamente y podrán acceder directamente a subvenciones para realizar acciones formativas concretas.

Con esta medida se trata de **fomentar que la oferta formativa financiada con recursos públicos sea más variada, descentralizada y eficiente**. La incorporación de entidades privadas, junto con las organizaciones empresariales y sindicales, puede incentivar una sana competencia por los recursos públicos, que de lugar una mayor calidad de la oferta formativa con efectos positivos para la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

- **Se prevé la necesaria determinación de las acciones formativas prioritarias por parte de los servicios públicos de empleo en las convocatorias para dotar de recursos públicos a los agentes que participan en el sistema de formación para el empleo.**

Con esta medida los servicios públicos de empleo recuperan el liderazgo en la planificación de las acciones formativas, teniendo prioridad su criterio sobre el de las comisiones conformadas por organizaciones empresariales y sindicales que se enfrentan a veces a conflictos de intereses a la hora de determinar los objetivos prioritarios de las acciones de formación profesional para el empleo. Parece, por ello, preferible una intervención preferente del sector público en la planificación de acciones formativas, que pueda potenciar una **mayor eficiencia en la utilización de fondos públicos y un mayor alineamiento de las prioridades formativas con los objetivos de las políticas de empleo**.

En este sentido, se procurará dar carácter prioritario a aquellas acciones dirigidas a mitigar los déficits formativos detectados, especialmente en torno a la necesidad de una mayor cualificación profesional de carácter intermedio, así como a las acciones que vayan dirigidas a los colectivos con mayores problemas de inserción laboral y riesgos de exclusión social

(jóvenes, población inmigrante, personas con discapacidad, entre otros).

- **Se prevé la introducción de criterios de transparencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la formación para el empleo.**

Con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados a las acciones formativas se van a establecer **mecanismos que permitan tener una información clara sobre con los costes, de modo tal que** exista un alto grado de transparencia para la administración, los agentes y los ciudadanos usuarios del sistema. Asimismo, esa transparencia también será exigible en relación con la adecuación de la formación a las finalidades que pretende, de modo tal que se pueda realizar un **control acerca de que la formación financiada responde a los requerimientos del sistema productivo y de los trabajadores.**

- **Se prevé que la formación profesional financiada con recursos públicos quede ligada a una evaluación de calidad.**

La evaluación de la calidad de las acciones formativas de formación profesional constituye un aspecto esencial para comprobar que los recursos públicos se destinan efectivamente a mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Entre otros aspectos, resulta esencial **evaluar la calidad del profesorado, de los contenidos de los cursos formativos y de sus resultados.**

En este sentido, durante el 2012 está previsto desarrollar un nuevo **Plan Anual de Evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo.** Esta evaluación pretende incluir las distintas iniciativas y modalidades de formación que integran el subsistema de formación para el empleo y proporcionar información de utilidad a los distintos actores y responsables que participan en el mismo. El Plan será coordinado por el Servicio Público de Empleo Estatal y deberá contar con la colaboración de todas las Comunidades Autónomas y de la Fundación Tripartita –órgano con responsabilidades en la gestión de la formación profesional en

el que participan la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales-. Asimismo, se promoverá la implicación de las organizaciones pertenecientes al Tercer Sector de Acción Social que atienden a las necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión social.

## **59. NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y LA INTERMEDIACIÓN EN EL MERCADO LABORAL**

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la eficiencia de los servicios destinados a proporcionar orientación profesional de los desempleados y a la intermediación entre la oferta y demanda en el mercado de trabajo con el objetivo de **reducir la duración de las situaciones de desempleo y aumentar la cantidad y calidad de los emparejamientos entre oferta y demanda de trabajo.**

### ✓ **Medidas**

#### **1. Creación de una cuenta de formación para cada trabajador que recogerá información útil en materia de orientación profesional.**

La orientación profesional, como conjunto de acciones dirigidas a facilitar información y asesoramiento a los trabajadores desempleados para encontrar un nuevo empleo o iniciar una nueva actividad profesional, constituye una pieza clave de la actuación de los servicios públicos de empleo. A tal efecto, tales servicios realizan un **tratamiento individualizado de cada desempleado** con el objetivo de proporcionarle **ofertas adecuadas de empleo** y proponerle acciones para **mejorar su empleabilidad.**

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de tales funciones realizadas por los servicios públicos de empleo, la reciente reforma del mercado laboral ha establecido la obligación de que tales servicios creen con respecto a cada trabajador una cuenta en la que se recogerá la **información sobre la formación profesional recibida por el trabajador a lo largo de su vida.**

La creación de esta cuenta pone a disposición de los servicios de empleo una **herramienta de utilidad que facilitará la coordinación entre diversas medidas de política activa de**



**empleo.** Se podrá realizar un mejor itinerario individualizado de cada trabajador, facilitando el emparejamiento a través de la intermediación, así como un mejor control y evaluación sobre formación recibida y la formación adicional que puede ser necesaria.

## **2. Autorización a las Empresas de Trabajo Temporal para actuar como agencias de colocación.**

Los servicios públicos de empleo no se han mostrado eficientes en la gestión de la intermediación laboral. En cambio, las Empresas de Trabajo Temporal se han revelado como un potente agente dinamizador del mercado de trabajo. Por ello, con la reforma del mercado de trabajo se autoriza a las Empresas de Trabajo Temporal a operar como agencias de colocación, en colaboración con los servicios públicos de empleo.

El aprovechamiento de la estructura y experiencia de estas empresas tiene el potencial de **mejorar la cantidad y calidad de los emparejamientos**, de forma que los trabajadores tendrán acceso a un mayor número de ofertas de trabajo y posiblemente a empleos más adecuados a sus características.

Por tanto, esta colaboración con empresas especializadas constituye una vía eficaz para **suministrar información a los servicios de empleo sobre el grado de compromiso de actividad del perceptor de una prestación por desempleo** y permitir que los desempleados sean contactados más frecuentemente para ofertas de trabajo. El rechazo injustificado a ofertas adecuadas de empleo realizadas por las Empresas de Trabajo Temporal cuando actúen como agencias de colocación podrá comportar la suspensión o, en su caso, extinción de la prestación.

Por tanto, con esta medida se persigue **mitigar la cultura de escasa proactivación de los trabajadores desempleados**, además de ser una medida que se inserta dentro del conjunto de actuaciones que desde el ámbito de la Seguridad Social se desarrollarán, también durante 2012, para la **lucha contra el fraude en materia de desempleo.**

## **60. RACIONALIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS A LA CONTRATACIÓN LABORAL**

✓ **Objetivo**

Mejorar la eficiencia de los incentivos económicos a la contratación laboral y **centrar el grueso gasto en incentivos para el empleo estable de aquellos colectivos con mayores problemas de inserción laboral, en particular los jóvenes.**

✓ **Medidas**

**1. Nuevo sistema de bonificaciones a la Seguridad Social orientado prioritariamente al empleo juvenil y a la contratación indefinida.**

Como parte integrante de las políticas activas de empleo, los servicios públicos de empleo otorgan bonificaciones a las cuotas empresariales de Seguridad Social que pretenden estimular la contratación laboral. A este respecto, en un contexto de ajuste presupuestario, se ha procedido a una racionalización de este sistema de bonificaciones, dado que **la utilización generalizada de bonificaciones aplicada a amplios colectivos hace perder su eficacia y eficiencia** (por tener escaso efecto neto), detrayendo elevados recursos.

Como novedad frente a lo que ha sido la práctica común hasta la fecha, la reforma del mercado de trabajo ha prestado especial atención para limitar el potencial efecto “peso muerto” de estas bonificaciones. Para ello, se han eliminado ciertas bonificaciones cuyo diseño era inadecuado y se han sustituido por incentivos más económicos focalizados en las pequeñas y medianas empresas (con menos de 50 trabajadores) y en el empleo estable de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. En particular:

- **Bonificaciones vinculadas a la celebración del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores:**
  - Si se contratan **jóvenes entre 16 y 30 años**, la empresa tendrá derecho a una bonificación durante tres años.
  - Si se contratan **mayores de 45 años inscritos como desempleados doce meses** en los dieciocho meses

anteriores a la contratación, la empresa tendrá derecho también a una bonificación durante tres años.

Para la aplicación de estos incentivos, el empresario deberá **mantener en el empleo al trabajador contratado al menos tres años**. Asimismo, deberá **mantener el nivel de empleo en la empresa** alcanzado con el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores durante, al menos, un año desde la celebración del contrato. En caso de incumplimiento de estas obligaciones se deberá proceder al reintegro de los incentivos. Por tanto, el objetivo que se persigue con estas bonificaciones va mucho más allá de la creación coyuntural de empleo, en un claro compromiso de asegurar que los incentivos se dirigen a fomentar la **estabilidad en el empleo**.

- **Bonificaciones a la Seguridad Social por la transformación de ciertos contratos en indefinidos.**

El otro grueso de bonificaciones previstas se dirige a las empresas de menos de 50 trabajadores que transformen en indefinidos **contratos en prácticas** (contratos celebrados para iniciarse en la profesión a la que habilita un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior) o **contratos de relevo y sustitución** (suscritos con un trabajador para sustituir a un trabajador jubilado parcial o anticipadamente). Ello incentiva el mantenimiento de puestos de trabajo que corren el riesgo de ser amortizados.

## **61. COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la eficiencia de los servicios públicos encargados de gestionar las políticas activas de empleo mediante una **adecuada coordinación entre las diferentes administraciones competentes y la implantación de una cultura de la evaluación en materia de políticas activas de empleo**.

### ✓ **Medidas**

- 1. Coordinación entre los diversos servicios públicos de empleo.**

Las políticas activas de empleo en España se desarrollan en un marco institucional caracterizado por una **distribución compartida de competencias**, que exige asegurar un encaje y coordinación adecuada entre la competencia normativa, correspondiente a la Administración General del **Estado**, y la de su ejecución, correspondiente a las distintas **Comunidades Autónomas**. Para lograrlo, se ha establecido un catálogo de servicios comunes, así como una Estrategia Española de Empleo que marca los objetivos a alcanzar a largo plazo.

- El **catálogo de servicios comunes** tiene por objeto garantizar en toda España una **actuación homogénea** en la gestión de estas políticas y el **acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito** de empleo dirigido a los desempleados, a los ocupados y a las empresas, sin perjuicio de que cada Servicio Público de Empleo desarrolle y amplíe, en su ámbito territorial, la oferta de servicios.
- La **Estrategia Española de Empleo** se concreta cada ejercicio en un **Plan Anual de Política de Empleo**, estando en fase de elaboración en estos momentos el correspondiente a 2012. Ambos instrumentos constituyen el **marco de referencia compartido que contribuye al objetivo de lograr una mayor cooperación entre los distintos servicios públicos de empleo**.

En este contexto de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, las Comunidades Autónomas, a fin de determinar las acciones que van a desarrollar con cargo a los **fondos distribuidos por el Servicio Público de Empleo Estatal**, podrán optar por realizar medidas previstas en la normativa estatal o medidas propias, o una combinación de ambas, siempre que necesariamente se dirijan a atender los **seis objetivos prioritarios del Plan Anual de Política de Empleo**.

1. Reducir la tasa de **desempleo juvenil**.
2. Mejorar la **empleabilidad** de los demás colectivos afectados por el paro.
3. Apoyar a los **emprendedores** a través de medidas que contribuyan a crear empleo y posibilitar el mantenimiento de los mismos en el mercado de trabajo.

4. Acentuar la **colaboración público-privada** con el fin de realzar los mecanismos de búsqueda de empleo por los desempleados.
5. Desarrollar medidas de fomento del empleo para **colectivos específicos**, con especial atención a las personas con discapacidad y en situación de exclusión social.
6. Luchar contra el **fraude**.

Asimismo, el Plan Anual de Política de Empleo recogerá la información correspondiente a las **acciones que las Comunidades Autónomas realicen con recursos económicos propios**.

## 2. Evaluación de las políticas activas de empleo.

Una de las carencias en la gestión de las políticas activas de empleo de los últimos años ha sido la falta de una cultura de evaluación de los resultados de las mismas. Para mejorar su eficiencia, resulta necesario someterlas a una exhaustiva **evaluación que permita concentrar los esfuerzos y recursos en las medidas que tengan un mayor impacto en la empleabilidad** de los trabajadores.

En este sentido, **el Plan Anual de Política de Empleo para 2012 contempla, por primera vez, indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la evaluación de las acciones desarrolladas**. Para ello, las Comunidades Autónomas deberán facilitar al Servicio Público de Empleo Estatal toda la información necesaria sobre la ejecución de las políticas activas de empleo que se determine en el Plan Anual de Política de Empleo y que posibilite el seguimiento y evaluación de las mismas.

Por otro lado, aquellas medidas de ámbito autonómico que hayan mostrado su efectividad como política activa de empleo se considerarán en el futuro como **buenas prácticas** a efectos de su extensión en otros ámbitos territoriales o su inclusión para el conjunto del Estado.

De esta forma, se va a poder evaluar la eficacia de las acciones y medidas desarrollada y, en consecuencia, adoptar las decisiones sobre la oportunidad de su mantenimiento y revisión. Para ello, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha propuesto que **los**

**resultados de la evaluación condicionen los criterios de distribución de fondos para los ejercicios 2013 y siguientes.**

- **REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

La mejora de la eficiencia del sistema educativo español es esencial para dotar a la economía española de una base de capital humano que contribuya a aumentar la competitividad, el crecimiento y el empleo.

El esfuerzo presupuestario (gasto en relación con PIB, número de alumnos por profesor, etc.), realizado en el sistema educativo no es acorde con la evolución de los resultados, por lo que una parte fundamental de las reformas estructurales de España debe dirigirse a superar las ineficiencias.

En dichas evaluaciones cabe resaltar:

- El elevado índice de abandono escolar.
- El reducido número de estudiantes de formación profesional.
- La falta de adecuación del sistema universitario a las demandas del tejido productivo y de la empresa.
- La necesidad de adecuar el talento al aprovechamiento académico.
- La necesidad de mejorar el conocimiento de idiomas, esenciales para fomentar la movilidad de los trabajadores en el futuro.

- **REFORMAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE ABANDONO ESCOLAR**

El índice de abandono educativo temprano (porcentaje de la población de 18 a 24 años que no ha completado la Educación Secundaria obligatoria) ha pasado del 31,2% en 2009 al 28,4% en 2010. A este ritmo es difícil cumplir el objetivo de alcanzar una tasa de abandono del 15% en 2020, así como el objetivo intermedio del 23% en 2015. De ahí la necesidad de adoptar medidas dirigidas a reducir el abandono educativo temprano.

Así, se pretende la aplicación de programas que incidan directamente en la reducción de la tasa del abandono temprano de la educación y la formación y que cumplan este objetivo a través de acciones diferenciadas, complementarias o experimentales.

La situación de desventaja educativa de algunos alumnos tiene a menudo su origen en circunstancias de carácter personal o sociocultural, asociadas con frecuencia a situaciones de riesgo o marginación en el entorno en el

que viven. Por otro lado, para lograr una educación de calidad para todos se requiere el esfuerzo tanto de los miembros de la comunidad educativa directamente implicados como del entorno social en el que se desarrolla la educación.

## **62. REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

### ✓ **Objetivo**

Actuar sobre los factores que inciden en el abandono educativo temprano.

### ✓ **Medida**

La reforma del sistema educativo actuará sobre los factores que inciden en el abandono educativo temprano, arrancando del actual 4º curso de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO).

La idea principal es sustituir 4º de la ESO por un curso de carácter propedéutico<sup>15</sup>, tanto en el itinerario del bachillerato, como en el itinerario de la Formación Profesional de Grado Medio, que permita anticipar un año la elección básica de itinerario. El horizonte temporal de la enseñanza obligatoria sigue siendo el mismo (16 años), pero cambia el contenido y carácter del último de los cursos.

Para la consecución de este objetivo se están barajando las siguientes actuaciones:

- La necesidad de anticipación de la especialización educativa. Ello supondría reorganizar la arquitectura del Sistema Educativo a partir de la fase de transición entre la Educación Secundaria Obligatoria y los estudios postobligatorios (Bachillerato y Formación Profesional).
- La necesidad de concentración de esfuerzos en las materias instrumentales o troncales del Bachillerato, que son aquéllas en las que el Sistema Educativo Español presenta una mayor debilidad. Ello supondría una modificación de los currículos del actual Bachillerato y del procedimiento para su conformación de manera que, manteniendo las actuales modalidades, se consiga conciliar

---

<sup>15</sup> Enseñanza preparatoria para el estudio de una disciplina.

la necesidad de concentración de esfuerzos con las posibilidades de diversificación en diferentes itinerarios.

- Se estudia el procedimiento de evaluación externa en el Bachillerato y del acceso a la Universidad, lo que podría llegar a suponer una modificación de la actual Prueba de Acceso a la Universidad, así como los procesos de evaluación de las etapas anteriores al Bachillerato y de las condiciones de promoción entre cursos.
- La modificación de los Programas Iniciales de Cualificación Profesional, tanto en los requisitos para el acceso a los mismos, como en cuanto a su duración y a sus efectos en la titulación y condiciones para obtenerla.
- Otras medidas como la promoción del bilingüismo y de la segunda lengua extranjera, la autonomía de los centros educativos o la problemática del personal docente (nuevo sistema de selección del profesorado, movilidad, estructuración de cuerpos, carrera, jornada).

### **63. PLAN PARA LA DISMINUCIÓN DEL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN**

✓ **Objetivo:**

Incidir directamente en la reducción de la tasa del abandono temprano de la educación y la formación.

✓ **Medida**

El Plan para la disminución del abandono temprano de la educación y la formación está dirigido a la financiación de acciones y programas propuestos por las Comunidades Autónomas destinados a la reducción del abandono.

Este Plan incluye como principales medidas:

- **Actuaciones orientadas a la retención de los estudiantes en el sistema** (últimos cursos de la ESO o alumnos con edades próximas a la de finalización de ESO y que, por diversos motivos, se encuentran en 2º curso).



- **Programas de nuevas oportunidades**, orientados a la reincorporación de jóvenes, con actividad laboral o sin ella, que abandonaron su formación sin cualificación, ni titulación.

La aplicación de estos programas puede exigir el establecimiento de convenios de colaboración con Entidades Locales y entidades sin fines de lucro, cuyo objetivo sea completar con éxito la Educación Secundaria Obligatoria y promover el reingreso al sistema educativo de los jóvenes que lo han abandonado.

Las actuaciones no incluyen la financiación de la oferta ordinaria de enseñanzas obligatorias o post-obligatorias que se desarrolla en la Comunidad Autónoma.

El plan propone medidas en el ámbito de los centros educativos, el profesorado, las familias y los jóvenes con mayor nivel de abandono, como es el caso de los grupos en riesgo de exclusión social. Asimismo, impulsa los Programas de cualificación profesional inicial, como vía para acceder a la Formación profesional y fomenta actuaciones en el ámbito laboral.

#### **64. PLAN PROA-PROGRAMA DE REFUERZO, ORIENTACIÓN Y APOYO.**

✓ **Objetivo:**

Abordar las necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural del alumnado.

✓ **Medida**

El Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo), concebido como un proyecto de cooperación territorial entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, pretende abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educativos:

1. Programa de acompañamiento escolar en primaria: destinado a mejorar las perspectivas escolares de los alumnos con dificultades en el último ciclo de Educación Primaria.

2. Programa de acompañamiento escolar en secundaria: destinado a mejorar las perspectivas escolares de los alumnos con dificultades en la Educación Secundaria Obligatoria.
3. Programa de apoyo y refuerzo en educación secundaria: basado en los principios indisociables de calidad (orientada a obtener los mejores resultados individuales y sociales) y equidad (para garantizar a todos las mismas oportunidades reales y compensar las desigualdades de partida).
4. Líneas de actuación del programa de apoyo y refuerzo a centros de educación secundaria: actuaciones de atención directa a los alumnos, actuaciones de intervención con las familias, y actuaciones de intervención en el entorno.

El Plan PROA ofrece recursos a los centros educativos para que, junto a los demás actores de la educación, trabajen en una doble dirección:

- Contribuir a debilitar los factores generadores de la desigualdad y garantizar la atención a los colectivos más vulnerables (inmigrantes, población gitana, personas con discapacidad) para mejorar su formación.
- Prevenir los riesgos de exclusión social.

Se persiguen tres objetivos estratégicos: lograr el acceso a una educación de calidad para todos, enriquecer el entorno educativo e implicar a la comunidad local.

- **MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

La tasa de paro juvenil supera el 50%, una de las vías para mejorar la empleabilidad de los jóvenes a través de la Formación Profesional (FP). Asimismo, la FP puede ser alternativa atractiva para quienes desean acceder al mundo laboral más tempranamente, promoviendo al mismo tiempo el espíritu emprendedor y el autoempleo.

En el curso 2010/2011, el número total de alumnos matriculados en Bachillerato y en Ciclos Formativos de Grado Medio fue de 898.240 alumnos, de los cuales 616.453 se matricularon en Bachillerato (68,62%) y 281.787 en Ciclos Formativos de Grado Medio (31,38%).

Las cifras provisionales para el curso 2011/2012 indican que se cuenta con un total de 938.521 alumnos matriculados en Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio, de los cuales 636.339, es decir, el 67,8%, lo están en Bachillerato, mientras que los 302.182 restantes, que suponen un 30,2%, son alumnos de Formación Profesional de Grado Medio.

Estas cifras se alejan notablemente de las deseables que, para la Europa de los 27<sup>16</sup>, se sitúan en un 55,2% de alumnos involucrados en programas de formación profesional de secundaria postobligatoria, con un diferencial de 25 puntos porcentuales respecto de España.

De mantenerse esta situación, se llegaría a 2020 con un total de 1.176.102 en niveles secundarios postobligatorios, pero con una proporción de 62,89% de alumnos en Bachillerato y 37,11% de alumnos e Formación Profesional, que sigue estando muy distante de las necesidades reales.

✓ **Medidas:**

## **65. REFORMA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

Se pondrá una **reforma de la Formación Profesional**, a partir de **diferentes actuaciones** entre las que destacarían las siguientes:

- a. Disminución de forma progresiva el desajuste en el número de alumnos que, al término de la educación obligatoria, optan por la formación profesional.**

Para llegar al año 2020 en términos de similitud entre el número de alumnos que optan por el Bachillerato y por la Formación Profesional, sería necesario un descenso anual, desde el curso 2012/2013, del 1,9% de alumnos en Bachillerato, con un aumento simultáneo de un 8% de alumnos en ciclos formativos de grado medio. Con ello, las cifras finales alcanzadas serían para el curso 2019/2020 las siguientes: el número total de alumnos en niveles de enseñanza secundaria postobligatoria ascendería a 1.105.126, de los cuales 545.808 estarían en Bachillerato (49,38%) y 559.317 en Ciclos Formativos de Grado Medio (50,62%).

- b. Modificación del Catálogo de Títulos de Formación Profesional**

---

<sup>16</sup> Datos obtenidos de EUROSTAT - 16/03/2012

Se trata de evaluar, revisar y adaptar el Catálogo de Títulos de Formación Profesional a las exigencias derivadas de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, tomando como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Durante 2012 se completará el catálogo, si procede, con otras titulaciones nuevas y se diseñarán diversos cursos de especialización.

**c. Flexibilización del acceso a la Formación Profesional a partir de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del aprendizaje**

Se pretende flexibilizar el acceso a la Formación Profesional con la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del aprendizaje, completando, mejorando y manteniendo operativa la plataforma de enseñanza on-line que, para el curso 2012-2013, prevé una oferta de módulos profesionales con 100 títulos de FP.

**d. Evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral**

La evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral, así como por vías no formales de formación, es uno de los instrumentos necesarios para hacer realidad el aprendizaje a lo largo de la vida, animando a la población adulta, especialmente a aquélla que abandonó prematuramente el sistema educativo sin cualificación, a que se reincorpore al mismo mediante el reconocimiento de su formación.

**e. Fomento de la movilidad del alumnado de Formación Profesional**

El número de alumnos de Formación Profesional que se acogen a programas de movilidad es reducido, debido, entre otras cuestiones, al desconocimiento de otra lengua de la Unión Europea.

En el curso 2010/11 resultaron beneficiarios de ayuda Erasmus para la realización del módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) en un país de la Unión Europea un total de 6.802 alumnos, lo que supone una cifra estimada entre un 8 y un 9% de los alumnos que hicieron la FCT en ese curso.

Sería necesario incrementar esa cifra de forma progresiva en un 3% anual sobre el total de alumnos que realizan la FCT, de tal forma que en el horizonte del año 2020 tuviéramos un 30% aproximadamente de alumnos que hacen su periodo de FCT en países de la UE.

**f. Mejora del acceso a los servicios de información y orientación profesional**

Se busca mejorar el acceso de la ciudadanía de cualquier edad y condición a los servicios de información y orientación profesional, con especial atención al alumnado que cursa enseñanzas del sistema educativo y que se encuentra en situación de elegir su itinerario formativo o profesional.

**g. Continuación con el proceso de creación de un sistema integrado de información y orientación profesional**

Se continuará con el proceso de creación de un sistema integrado de información y orientación profesional para dar respuesta a lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Para ello, se potenciará, junto con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social que comparte la responsabilidad en esta materia, la participación de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales, a partir de los cauces establecidos en el seno del Consejo General de la Formación Profesional.

## **66. INTRODUCCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL.**

La **Formación Profesional Dual (FP Dual)** es una nueva modalidad de formación profesional de carácter dual para que la primera experiencia laboral pueda desarrollarse dentro del proceso formativo.

En la actualidad, los ciclos de Grado Medio y Grado Superior contemplan un período de formación en los centros de trabajo con un peso del 20%.

La FP Dual avanzará en un modelo basado en un incremento sensible de la formación en las empresas del sector, de modo que la formación adquirida en los centros de trabajo implique para los alumnos una inmersión real en el entorno laboral en el que están llamados a desarrollar las cualificaciones profesionales adquiridas en su etapa de formación.

La FP dual se implantará con el carácter de experiencia piloto mediante acuerdos de las Administraciones educativas con las empresas y **se organizará en torno a dos alternativas:**

- a. **Dentro de las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo**, a través del incremento del período de formación en los centros de trabajo, sin que tal actividad tenga naturaleza laboral.
- b. **Como actividad formativa asociada a la nueva figura del contrato para la formación y el aprendizaje**, cuyo objeto es la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

La puesta en marcha de esta nueva modalidad de FP supondría mantener los módulos de formación teórica, parte de los cuales se impartirían en los Centros Integrados de FP y parte en las empresas, aumentando la formación en los centros de trabajo, e integrando a los alumnos en la organización empresarial mediante un contrato de formación y aprendizaje, regulado en el Real Decreto-ley 3/2012.

- **MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO**

**67.EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL**

✓ **Objetivo**

Completado durante el curso 2010-2011 el proceso de adaptación del mapa de titulaciones universitarias al sistema de Bolonia, y superado el objetivo de población universitaria que marca la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, se persigue la

excelencia, competitividad e internacionalización del sistema universitario español.

✓ **Medida:**

Para llevar a cabo la **evaluación de la calidad y eficiencia del sistema universitario español**, se constituirá un Consejo de Expertos de alto nivel, que llevarán a cabo un diagnóstico de la situación y propondrán las líneas de actuación, que pasan por:

- Implementar **sistemas de evaluaciones externas** que valoren la actividad docente e investigadora e incentivar con complementos y dotaciones las evaluaciones positivas.
- Promover la **investigación de calidad** en las universidades españolas, para que sean generadoras de conocimiento al más alto nivel, se prestigien internacionalmente y atraigan a los mejores estudiantes de todo el mundo.
- Fomentar la **especialización de las universidades en diferentes áreas de conocimiento** donde puedan ofrecer un producto único, optimizar la oferta de títulos, y promover sinergias entre las universidades (desarrollo de laboratorios y otras instalaciones comunes, oferta conjunta de títulos, etc).
- **Racionalizar la oferta de títulos** para resolver el exceso de oferta universitaria (en el año 2011 se encuentran verificados 2.413 grados universitarios, 2.758 másteres oficiales y 1.680 doctorados), a partir del establecimiento de un estándar de eficiencia mínima, teniendo en cuenta el número de alumnos.
- Fomentar la **inversión privada**, que en España representa sólo el 0,7% de la financiación de las universidades y en la UE es el 1,2%.
- Buscar **fórmulas para superar el déficit de transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo**, para que la universidad sea una herramienta de fortalecimiento del tejido empresarial.
- Potenciar la **internacionalización y la participación creciente de las universidades en la sociedad del conocimiento** globalizado.

- **FOMENTO DE LA EFICIENCIA EN LA POLÍTICA DE BECAS**

**68. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE BECAS Y AYUDAS A AL ESTUDIO.**

✓ **Objetivo:**

El sistema de becas y ayudas al estudio trata de garantizar que quienes tienen talento y la voluntad de estudiar más allá de las etapas obligatorias y gratuitas puedan hacerlo al margen de sus circunstancias socioeconómicas. A cambio, el sistema de becas y ayudas al estudio impone una corresponsabilidad a quien recibe esa ayuda de cumplir con la obligación de estudiar y obtener resultados.

Los actuales requisitos académicos para acceder a las becas se limitan a haber aprobado la prueba de acceso a la universidad. A partir de ahí, para renovar la beca el único requisito académico que se impone es, en el caso de la mayor parte de las carreras, aprobar un 80% de los créditos en que los alumnos están matriculados y, en el caso de las ingenierías y arquitecturas, un 60% de los créditos.

Dado que los datos indican que la proporción de los que acceden a los estudios universitarios con una nota de corte inferior a 6 puntos y abandona los estudios universitarios en el primer año es del 40%, es necesario replantear el sistema de becas.

✓ **Medida:**

Se ha iniciado la tramitación de la nueva normativa por la que se modifica el actual régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas (contenido en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre) con el objetivo de adaptar los parámetros de forma que se tenga en cuenta en mayor medida el aprovechamiento académico.

Los parámetros que determinan el coste de las convocatorias de becas y ayudas al estudio son el número de becarios y la cuantía de las becas y ayudas. Por su parte, el número de becarios está en función de los requisitos académicos y económicos que deben reunir los beneficiarios.

Para el curso 2012-2013, el proyecto de Real Decreto recoge importantes modificaciones en las condiciones académicas que



deben acreditar los estudiantes becarios, especialmente los estudiantes universitarios. Las modificaciones son las siguientes:

- Para acceder a la condición de becario en primer curso de estudios universitarios se requerirá haber obtenido una nota de 5,5 puntos en las pruebas de acceso, con exclusión de la fase específica.
- Para renovar la beca en segundo y posteriores cursos de Grado y de enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo será necesario haber superado un porcentaje de los créditos matriculados el curso anterior, que oscila entre el 65% para las enseñanzas de Arquitectura e Ingeniería y el 90% para las titulaciones del área de Artes y Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas.
- Para obtener beca en primer curso de un máster, será preciso haber obtenido una nota media de 6,5 puntos en los estudios previos que dan acceso al máster.
- No formarán parte de la beca de matrícula los créditos que se matriculen por segunda o sucesivas veces.
- Para tener derecho a la beca salario/ayuda compensatoria, los estudiantes universitarios deberán acceder con una nota media de 6,0 puntos y para su renovación en cursos posteriores deberán superar la totalidad de los créditos matriculados, con excepción de los estudiantes de Ingeniería y Arquitectura que deberán superar el 85% de los mismos.
- Para tener derecho a la beca salario/ayuda compensatoria, los estudiantes de los niveles postobligatorios no universitarios deberán promocionar de curso con una única asignatura pendiente o un número de módulos que supongan el 85% de las horas totales del curso en que hubieran estado matriculados.

- **FOMENTO DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS**

## **69. PLAN PARA LA MEJORA DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS**

- ✓ **Objetivo:**

En comparación con el resto de Europa, España es uno de los países con peores índices en lo referente al dominio de una lengua extranjera, lo cual tiene un claro impacto negativo sobre la movilidad de trabajadores y estudiantes.

En este contexto, es necesaria la adopción de medidas destinadas a alcanzar niveles de competencia lingüística similares al de los demás países de la UE.

- ✓ **Medida:**

Se propone la aprobación del **Plan para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras**, en cuyo seno se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

- **Estancias formativas de profesores en otros países**, de 2 a 4 semanas de duración, para la realización de un curso intensivo, en un país cuya lengua sea la del objeto de la formación, con una duración de entre 60 y 120 horas de formación.
- **Estancias formativas de alumnos en otros países** de 2-3 semanas de duración, para la realización de un curso de 50-75 horas.
- **Programa de acompañamiento escolar en lengua extranjera** dirigida al alumnado de los primeros cursos de Educación primaria de centros públicos que no incorporan modalidades de enseñanza con un tercio o más del horario en lengua extranjera y que se encuentran ubicados en zonas en las que el apoyo a la enseñanza de lenguas extranjeras sea menor. Se procurará apoyo y refuerzo organizado en horario extraescolar para la mejora en la adquisición de las destrezas de comprensión auditiva y expresión oral en lenguas extranjeras.

- **Incremento de auxiliares de conversación.**
- **Otros programas destinados a actividades con alumnos,** tanto en horario escolar como extraescolar, así como en la formación de maestros y profesores, necesarios para conseguir la mejora de la competencia lingüística en lengua extranjera de todo el alumnado.

- **EMPLEO JUVENIL**

El elevado **desempleo juvenil es uno de los problemas más acuciantes** de la economía y la sociedad española y es objeto de atención preferente. Cerca del 50% de los jóvenes menores de 25 años que quieren trabajar no encuentran empleo.

<b>Tasas de actividad, ocupación y paro por edades</b> (Fuente: EPA, IV Trimestre de 2011, INE e Instituto de la Mujer)									
<b>Edad</b>	<b>Tasa de actividad</b>			<b>Tasa de Ocupación</b>			<b>Tasa de Paro</b>		
	<b>Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
16-19	17,12	15,08	19,06	5,25	4,60	5,86	69,35	69,48	69,26
20-24	61,64	59,74	63,47	34,24	34,54	33,95	44,45	42,18	46,52
25-29	86,53	83,47	89,52	62,29	60,81	63,74	28,01	27,14	28,80
<b>Total</b>	<b>59,94</b>	<b>52,93</b>	<b>67,30</b>	<b>46,24</b>	<b>40,58</b>	<b>52,18</b>	<b>22,85</b>	<b>23,32</b>	<b>22,46</b>

Las **causas** de esta situación son **múltiples y concurrentes**:

- La destrucción de empleo debida a la **crisis económica** ha sido más intensa en ciertos colectivos, especialmente el de los jóvenes en todos los países de referencia (OCDE).
- **Cambio estructural del modelo productivo.** El hundimiento del sector de la construcción ha afectado a un elevado número de jóvenes que abandonaron sus estudios para incorporarse a la actividad laboral en este sector, y que al perder su empleo se encuentran con un bajo nivel de formación y capacitación.
- **Problemas de dualidad/temporalidad del mercado de trabajo.** Por un lado, el mercado de trabajo español se ha caracterizado por su división dual entre trabajadores con contratos fijos y temporales, habiendo sido hasta ahora el contrato temporal la principal vía de acceso de los jóvenes al mercado laboral. Por otro, la destrucción de empleo ha incidido especialmente en los contratos temporales, debido a su menor coste de ajuste. En consecuencia, la destrucción de empleo ha afectado

mucho más a los jóvenes. Pero como además dicha forma de contratación no facilita la acumulación de experiencia (y por tanto, limita la empleabilidad), la alta temporalidad del empleo juvenil ha tendido a perpetuar entre la población joven un círculo vicioso de temporalidad/desempleo/escasas oportunidades de formación.

- Dificultades en la transición del **sistema educativo** al mercado de trabajo. El **abandono escolar temprano** sin cualificaciones en España es comparativamente alto frente a otros países de la UE-27 y, además, es persistente. Por otra parte, se detecta un **desajuste educativo**. En España se ha producido un importante aumento en la formación, principalmente universitaria. Sin embargo, existe un déficit de trabajadores con formación profesional técnica y una incidencia relevante del subempleo en el colectivo universitario más joven, además de un elevado número de trabajadores con escasa cualificación.
- Unas **políticas activas de empleo insuficientemente orientadas al empleo juvenil**. Las políticas activas de empleo son especialmente importantes para jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la educación secundaria superior, dada su escasa formación específica, su falta de experiencia y su menor tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo.

En atención a lo anterior, el Programa de Nacional de Reformas de España incluye diversas medidas que pretenden dar respuesta a estas causas y problemas dando un impulso inmediato al empleo juvenil desde la perspectiva de reforma del mercado laboral y las políticas activas de empleo.

## 70. PLAN DE EMPLEO JUVENIL

### ✓ **Objetivo**

Impulsar diversas medidas dirigidas a **reducir, a corto plazo, el desempleo juvenil**, haciendo hincapié en aquellas medidas que faciliten la **inserción laboral, especialmente a través del aprendizaje profesional**.

### ✓ **Medidas**

1. **El empleo juvenil como objetivo transversal y prioritario de la reforma del mercado laboral y de las políticas activas de empleo.**

**La mejora de la empleabilidad y la formación profesional para el empleo, la reducción de la dualidad y el fomento de la contratación indefinida** son grandes ejes de la reciente reforma del mercado laboral aprobada en España, que está comportando asimismo una revisión de las políticas activas de empleo. Además, todo ello se está realizando con el objetivo transversal y prioritario de fomentar del empleo juvenil, tal y como ha quedado expuesto en otras partes de este Programa Nacional de Reformas. De entre las **medidas más específicas** adoptadas, destacan las siguientes:

- **Reforma e impulso del contrato para la formación y el aprendizaje.** Este contrato permite la alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa. Con el objetivo de fomentar su utilización y atender al colectivo de **jóvenes entre 16 y 30 años sin cualificación profesional reconocida**, la reforma del mercado laboral ha introducido diversas modificaciones en este contrato:
  - **Elimina limitaciones** referidas a celebrar un sólo contrato por cada trabajador a lo largo de su vida y al número máximo de contratos de formación en cada empresa. Con ello se permite **aumentar el número de estos contratos** y, en particular, permitir que trabajadores que ya se formaron en un oficio a través de este contrato puedan mejorar su empleabilidad mediante un contrato formativo en otro sector de actividad. El objetivo es que los **jóvenes que se iniciaron laboralmente en sectores en declive – por ejemplo, la construcción- puedan reinserirse profesional y formativamente** a través de este contrato.
  - Permite que la **formación teórica** que forma parte del contenido del contrato se pueda desarrollar la **propia empresa**, cuando la misma disponga de instalaciones y personal adecuados para acreditar la cualificación profesional adquirida por el trabajador. Con todo ello se persigue que la **formación resulte más operativa para el desarrollo profesional del trabajador y las necesidades productivas y organizativas** de las empresas.
  - Amplía la duración de este contrato a 3 años, posibilitándose que los convenios colectivos puedan

establecer una duración distinta, no menor a 6 meses ni superior a 3 años. Este **régimen flexible de duración del contrato** permite una mejor adaptación a las necesidades organizativas o productivas de las empresas y sectores, pues en ciertos casos las características de la actividad – por ejemplo, actividades estacionales- imposibilitan a empresas y trabajadores la contratación mediante esta modalidad si se fija una duración legal inmodificable.

- Prevé **incentivos para las empresas en materia de Seguridad Social** para impulsar la celebración de este contrato y para su transformación en contratos indefinidos.
- Prevé un **desarrollo reglamentario** de este contrato, en fase de elaboración en estos momentos, que se encargará de concretar el **sistema de impartición y las características de la formación**. A este respecto, se ha intensificado el grado de coordinación entre el Ministerio de Empleo y el Ministerio de Educación a efectos de que la formación se pueda empezar a desarrollar en los centros educativos y por el personal destinado a la formación profesional oficial y reglada, con vistas a iniciar experiencias piloto de **formación profesional dual**.
- También se concretarán reglamentariamente los aspectos relacionados con la **financiación de la actividad formativa** integrante de este contrato. Actualmente, las empresas ya pueden financiar parte del coste de la formación a través de un sistema de bonificaciones en materia de Seguridad Social. No obstante, para impulsar más la celebración de este contrato se está estudiando las posibilidades de mejorar el sistema de financiación, valorando a tal efecto una posible **reorientación de los recursos del Fondo Social Europeo asignados a España** siguiendo las orientaciones de la **Iniciativa de Oportunidades para la Juventud** puesta en marcha por la Comisión Europea para afrontar inmediatamente el problema del desempleo juvenil, especialmente a través del aprendizaje profesional.

Con carácter general, la nueva configuración e impulso del contrato para la formación y el aprendizaje responde a las **Recomendaciones formuladas a España por el Consejo, de julio de 2011**, con vistas a hacer de este contrato un mecanismo

eficaz que pueda contribuir a **reducir el desempleo juvenil y a mitigar los efectos del abandono temprano de los estudios.**

Asimismo, las medidas introducidas para potenciar el contrato para formación y el aprendizaje están en consonancia con la **Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y recomendaciones de la Declaración de los Miembros del Consejo Europeo, de 30 de enero de 2012**, que hacen hincapié de realizar esfuerzos a escala nacional para reducir el desempleo juvenil y, en particular, fomentar la **primera experiencia laboral**, para lo cual es necesario **aumentar sustancialmente la cantidad de contratos de aprendizaje y formación** como instrumentos para ofrecer oportunidades reales a los jóvenes. En este sentido, en las primeras seis semanas de funcionamiento de este nuevo contrato se han celebrado 3.912 contratos.

- **Priorización de los incentivos destinados fomentar el empleo juvenil.**

Dentro del conjunto de incentivos económicos que la reciente reforma del mercado laboral ha previsto para fomentar la contratación laboral, el grueso va destinado al empleo juvenil. En este sentido, además de los incentivos dirigidos al contrato para la formación y el aprendizaje, también han quedado previstos incentivos para:

- **Transformación de los contratos en prácticas en contratos indefinidos.** Las empresas que transformen en indefinidos contratos en prácticas (contratos celebrados para iniciarse en la profesión a la que habilita un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior) tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años.
- **Celebración de contratos indefinidos con menores de 30 años.** A través del nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores (autónomos y empresas de menos de 50 trabajadores) se potencia principalmente la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años. De un lado, una deducción fiscal cuando la empresa celebre su primer contrato con un menor de 30 años. De otro lado, bonificaciones a la Seguridad Social durante 3 años respecto a los contratos celebrados con tales sujetos.

En ambos casos, la percepción del incentivo queda condicionada al mantenimiento del contrato durante 3 años y al mantenimiento del nivel de empleo indefinido en la empresa durante un año, en una clara apuesta por **incentivar el empleo estable**. Durante las primeras nueve semanas de funcionamiento de este nuevo contrato, se han celebrado alrededor de 18.000 contratos, de los cuales el 52% se han celebrado con menores de 30 años.

## **2. Fomento de vías alternativas para la inserción laboral de los jóvenes.**

En el marco de otras actuaciones emprendidas y proyectadas por España, el empleo de los jóvenes aparece también como objetivo esencial, procurando fomentar vías de inserción laboral alternativas a la típica contratación laboral, claramente desfavorecida en un contexto de crisis económica. En este sentido, cabe destacar las siguientes actuaciones:

- **Fomento del autoempleo de los jóvenes.** En el marco de la ley de **apoyo a la iniciativa emprendedora** que se aprobará en fechas próximas, se tiene programado incluir diversas medidas que persiguen facilitar que los más jóvenes lleven a cabo actividades profesionales como autónomos o través de otras fórmulas empresariales. Entre tales medidas, destacan:
  - **La capitalización del 100% de la prestación por desempleo** para apoyar a aquellos jóvenes (hombres hasta 30 años; mujeres hasta 35 años) que opten por iniciar una **actividad profesional por cuenta propia o través de una sociedad**.
  - **Un aumento de los incentivos en materia de Seguridad Social para los nuevos autónomos jóvenes.** Incentivos que se podrían percibir hasta durante 30 meses y que implicarían reducciones de cuotas de hasta el 50%.
- **Impulso a las prácticas profesionales.** La realización de prácticas profesionales paralelamente o al final de un período formativo se presenta como una posible vía para fomentar una **transición más fluida y eficiente entre el sistema educativo y**



**el mercado laboral.** En este sentido, se están poniendo en marcha diversas actuaciones:

- **Programa de prácticas en empresas para jóvenes con cualificación pero sin experiencia.** El objetivo del Programa es facilitar a jóvenes (18-25 años) formados (titulación universitaria o de formación profesional de grado medio o superior) una **primera experiencia laboral** que facilite su transición hacia la vida activa. La definición de las características del programa y su puesta en marcha se desarrollará a lo largo de 2012 sobre la base de lo dispuesto en la normativa ya aprobada (Real Decreto 1453/2011) que prevé:
  - La celebración de un convenio de colaboración entre el servicio público de empleo y la empresa para **garantizar la calidad de las prácticas**, mediante la elaboración de un “programa de prácticas”, donde conste su contenido y la formación que le acompañará, su duración (entre 3 y 9 meses) y los sistemas de evaluación. Asimismo, se prevé la designación de un tutor y la obtención de una certificación tras el período de prácticas.
  - La percepción por el joven de una **beca económica de apoyo y su inclusión en el régimen de Seguridad Social.**

La financiación este programa procederá de la dotación presupuestaria de servicio público de empleo y el coste de esta medida podría incluirse para su cofinanciación por el **Fondo Social Europeo** sin necesitar modificación del Programa operativo de Adaptabilidad y Empleo, ni de los criterios de selección de operaciones del mismo.

- **Programa específico de prácticas para jóvenes sin formación.** Programa de ámbito estatal destinado a jóvenes con **especiales déficits de formación** en los que se combina la actividad formativa y la realización de prácticas no laborales. Los programas específicos se incluyen en el subsistema de formación profesional para el empleo. La convocatoria de subvenciones se realizó a finales del 2011 y el período de ejecución finalizará en mayo del 2012. Se aprobaron 60 proyectos, con un total de

756 acciones formativas, resultando unos 33.000 beneficiarios.

- En el marco de la “**Iniciativa de Oportunidades para la Juventud**” y con el objetivo de fomentar la **movilidad en el ámbito de la formación profesional**, la Comisión Europea aportará en breve información concreta para que España pueda valorar la posibilidad de dar un mayor impulso a prácticas profesionales en el ámbito del **Programa de Aprendizaje Permanente a través de becas adicionales Leonardo Da Vinci, Erasmus y Ayudantes Comenius**.
- **Impulso a la movilidad laboral de los jóvenes a través de la Red EURES.** Durante 2012, los servicios públicos de empleo continuarán promoviendo la movilidad laboral de jóvenes españoles a través de la Red EURES. Actualmente, están en funcionamiento proyectos específicos de colaboración con EURES Alemania y EURES Países Nórdicos y se está trabajando para establecer también una colaboración específica con EURES Italia. Además, a través de EURES España se puede tener información acerca de ofertas de empleo en otros diversos países (Austria, Bélgica, Holanda, Francia, Suiza y Reino Unido). Estos programas y ofertas ofrecen oportunidades de empleo para los jóvenes españoles especialmente en los sectores de la ingeniería y sanitario.

### **3. Empleo juvenil y apoyo del Fondo Social Europeo (FSE).**

El FSE ha venido teniendo una importante actuación a favor del empleo juvenil. Entre 2007 y 2011 se han financiado con casi 2.500 millones de euros actuaciones que han beneficiado a más de 3 millones de personas jóvenes. Actualmente se desarrollan 21 programas operativos del FSE en España. Dentro del **Eje 2 - Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**, en el **Tema Prioritario 66** se concentran una serie de medidas que inciden especialmente en la **población joven**.

Las actuaciones a favor del empleo juvenil financiadas por el FSE continuarán en el **período 2012- 2015**. Así, en el programa de adaptabilidad y empleo la inversión hasta 2011 ha alcanzado casi los mil millones de euros, habiéndose beneficiado de ello casi 800.000 jóvenes. Para el período 2012-2015 se dispondrá de una

financiación adicional de unos 350 millones, que beneficiarán a unos 550.000 jóvenes.

Programa	2007 - 2011		2012 - 2015	
	Total jóvenes beneficiarios	Ejecución física y financiera a 31/12/2011 (euros)	Total jóvenes beneficiarios	Ejecución física y financiera desde 01/01/2012 hasta 31/12/2011
Adaptabilidad y empleo	796.282	984.406.171	552.811	351.694.688

Con estas cantidades se financiarán las siguientes medidas que tienen entre sus **objetivos prioritarios la empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes**: Escuelas Taller y Casas de Oficios; Talleres de Empleo; ayudas a la contratación indefinida de jóvenes y mujeres; Programas integrados de formación e inserción profesional; Actuaciones en colaboración con entidades sin ánimo de lucro o de ámbito local.

Adicionalmente, hay que señalar que en el marco de la **“Iniciativa de Oportunidades para la Juventud”** puesta en marcha por la **Comisión Europea** y a partir del encuentro celebrado entre el “Equipo de acción para España” de esta iniciativa y las autoridades españolas se acordó seguir trabajando conjuntamente para **evaluar una reorientación de los fondos asignados a España** con el objetivo de aumentar la participación de los jóvenes en los programas del FSE y acometer medidas más específicas relacionadas con el empleo juvenil. Las **principales conclusiones** fueron:

- Valorar la necesidad de reforzar el Eje 3 en los programas operativos regionales mediante acciones relativas al **abandono escolar prematuro y la formación profesional para el empleo**.
- Analizar cómo los tres **programas operativos regionales de menor** ejecución (Rioja, Madrid y Navarra) se pueden **reprogramar**.
- Realizar una reasignación interna de fondos en el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación hacia aquellos Organismos que tienen una **mayor capacidad de absorción en acciones destinadas a jóvenes**.

- Valorar la posibilidad de transferir 4.000.000 euros del Programa Operativo de Asistencia Técnica al Programa Operativo de Adaptabilidad y Empleo para realizar **actuaciones específicas para combatir el desempleo juvenil.**
- España deberá dar una respuesta a la propuesta de la CE, dentro del Programa Operativo de Adaptabilidad y Empleo, de **transferir los recursos de las anualidades 2012 y 2013** asignados a los Organismos Intermedios (13) que no operan en el eje 2, al **Servicio Público de Empleo Estatal.** España lleva tiempo estudiando este aspecto y está valorando los últimos detalles.
- La Comisión debe valorar si la **formación** que deberá impartirse en los **contratos para la formación y aprendizaje** se puede considerar como elegible a efectos de **beneficiarse de fondos.**

### III. 5. CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD

Las actuaciones que mejoran el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores productivos son imprescindibles para facilitar el crecimiento económico y la calidad de la actividad económica y el empleo, así como para competir eficazmente en los mercados internacionales.

En este apartado se recoge una serie de reformas dirigidas al aumento de la competitividad y flexibilidad de la economía española, que complementan las reformas analizadas en los epígrafes anteriores. Estas reformas se centran en un aumento de la eficiencia de los sectores económicos a través de la reducción de los costes de los factores productivos, de la mejora del entorno institucional, así como de la reducción de trabas y obstáculos para la realización de las actividades económicas, de manera que las empresas operen en un entorno de competencia. Todo ello sin olvidar las reformas dirigidas a la mejora de la calidad del crecimiento económico, principalmente a través de actuaciones dirigidas al impulso a las actividades de I+D+i, al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y a la protección del medioambiente.

#### • CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO

El sector energético desempeña un papel fundamental en una economía al proveer, tanto un insumo intermedio –para empresas y comercios-, como un bien de consumo final –para las familias-.

El coste de la energía condiciona, por tanto, la competitividad de una economía a través de dos vías. Por un lado, representa una parte considerable de los costes empresariales y, por otro, tiene un impacto importante en el IPC, que se utiliza como índice de precios de referencia para un sinnúmero de transacciones.

En este sentido, y en el caso de la **electricidad**, los precios finales antes de impuestos que debe pagar el **consumidor doméstico** en España se sitúan, según Eurostat, en niveles sólo inferiores a los de Malta y Chipre, siendo un 31,4% superiores a la media de la UE<sup>17</sup>.

Si a los precios finales publicados por Eurostat se añadiera el desajuste temporal originado por el déficit tarifario anual<sup>18</sup>, entonces los precios

<sup>17</sup> El precio en España es de 15,97 c€/kWh, mientras que la media de la UE es de 12,15 c€/kWh.

<sup>18</sup> Es decir, el sobrepago diferido en el tiempo -a través de las anualidades que se incluyen en los peajes de acceso- resultante de la no traslación a peajes eléctricos de los costes reconocidos.

españoles sin impuestos serían los más caros para el consumidor doméstico de los sistemas eléctricos de la UE.

Para los **consumidores de tipo industrial**, los precios finales antes de impuestos son algo menos onerosos. Según Eurostat, los precios para los consumidores industriales de tamaño medio son los sextos más caros de la UE, situándose un 16,7% por encima de la media de la UE<sup>19</sup>. Por su parte, los precios para los grandes consumidores industriales son los octavos más caros de la UE, situándose un 1,4% por encima de la media de la UE<sup>20</sup>.

Además, la evolución registrada en los últimos años refleja un deterioro permanente de los indicadores de competitividad, medidos en términos de precios antes de impuestos de la electricidad y para todos los tipos de consumidores eléctricos.

En el caso del **gas**, la realización de comparaciones internacionales sobre precios no resulta sencilla. Dada la naturaleza de los mercados mayoristas en España, no se puede analizar la formación de precios en los mercados minoristas. Si bien existe un volumen significativo de intercambios entre agentes en el sector gasista, esencialmente motivado por razones logísticas, éste todavía no se ha desarrollado hacia un formato organizado con precios transparentes.

Aun así, la evolución de la tarifa de último recurso del gas natural ha sido ascendente desde que se introdujo el 1 de julio de 2008. Por su parte, los precios del suministro de gas natural en los mercados mayoristas europeos también han evolucionado al alza en los últimos años<sup>21</sup>.

La evolución al alza de los precios de la electricidad y del gas en los últimos años es, fundamentalmente, fruto de las decisiones de política energética adoptadas<sup>22</sup>. Los objetivos de la política energética son la seguridad de suministro, la independencia con respecto al suministro exterior, la reducción del impacto medioambiental y el suministro al menor coste posible.

Las decisiones en materia de política energética, y en particular en el sector eléctrico, adoptadas en España a lo largo de la última década han

---

<sup>19</sup> El precio en España es de 13,11 c€/kWh, mientras que la media de la UE es de 11,23 c€/kWh.

<sup>20</sup> El precio en España es de 8,72 c€/kWh, mientras que la media de la UE es de 8,60 c€/kWh.

<sup>21</sup> Informe Mensual de Supervisión del Mercado Mayorista de Gas. Noviembre de 2011. CNE.

<sup>22</sup> A excepción del precio del suministro del gas en los mercados mayoristas, que depende del contexto internacional.

primado los tres primeros objetivos sobre el cuarto. Esto se ha traducido en un **sector eléctrico y gasista** que **se caracteriza en la actualidad por:**

- Un **exceso de capacidad de generación de electricidad**, con márgenes de cobertura muy superiores al 10%<sup>23</sup> desde 2008. Ello se debe a la senda continua de incorporación de ciclos combinados y de energías renovables, en un contexto de disminución de la demanda.
- Un **exceso de capacidad de infraestructuras de los sistemas eléctrico y gasista**. El ritmo inversor en este tipo de activos ha sido considerable, poco ajustado a la evolución reciente y prevista de la demanda. En el caso del gas natural se prevé que los ratios de utilización de las infraestructuras de importación, por ejemplo, sean del 40-60% hasta 2014. Estos excesos de capacidad no se absorberán en el medio plazo, si se cumplen las previsiones más razonables de evolución de la demanda, y se tendrán que trasladar, vía regulación, a los precios finales.
- Un **elevado grado de cobertura de la demanda eléctrica por parte de las energías renovables** –del 33% en 2011<sup>24</sup>–, gracias a un considerable apoyo financiero, tanto en términos unitarios (€/MWh) como en términos del monto total desembolsado.
- Unos **precios antes de impuestos elevados** para el consumidor final.
- La existencia de **déficit de tarifa** en ambos sectores. En el **sector eléctrico**, el déficit de tarifa acumulado alcanza los **24.000 millones de euros**, mientras que en el **sector gasista** el déficit de tarifa acumulado alcanza los **441 millones de euros**.
- El **déficit de tarifa** acumulado del sector eléctrico **está titulado, con el aval del Estado**, en algo más de sus dos terceras partes –unos **17.000 millones de euros**–.

Las proyecciones a largo plazo del déficit tarifario invitan a concluir que, de seguir la senda actual, la electricidad va a ser un lastre considerable de la competitividad de la empresa española, siempre que los ajustes necesarios para eliminar el déficit se trasladen a precios.

---

<sup>23</sup> El Operador del Sistema considera que para garantizar la seguridad de suministro es necesario un margen de cobertura mínimo del 10%.

<sup>24</sup> Red Eléctrica de España.

## **71. ACTUACIONES DIRIGIDAS A SOLVENTAR EL DESAJUSTE EXISTENTE ENTRE INGRESOS Y COSTES DEL SISTEMA ELÉCTRICO.**

### ✓ **Objetivo**

Eliminación del déficit de tarifa existente en el sector eléctrico.

### ✓ **Medida**

El Gobierno tiene un firme compromiso con la eliminación del déficit tarifario<sup>25</sup> y con la amortización de la deuda acumulada en un plazo razonable.

El esfuerzo en la consecución de dicho objetivo se repartirá de manera equitativa entre los consumidores, el sector público y el sector privado en el marco de una profunda reforma del sector eléctrico, que implicará medidas de reducción de los costes de las actividades reguladas, un aumento de los ingresos por peajes, la revisión de la planificación energética y el establecimiento de un marco regulatorio estable.

### **1.1. Reducción de los costes de las actividades reguladas:**

La senda de los costes de las actividades reguladas ha sido fuertemente expansiva desde 2006. Desde dicho año los ingresos medios por peajes de acceso han aumentado un 70% en términos acumulados, mientras que el aumento de los costes de acceso ha sido del 140%.

Las tres partidas de costes de acceso más significativas en la actualidad son las primas al régimen especial (40,3% de los costes totales), los costes de redes (39,8%) y las anualidades para la financiación del déficit de las actividades reguladas (10,5%). Las partidas con una mayor contribución al crecimiento de los costes de las actividades reguladas han sido las primas del régimen especial y las anualidades del déficit de ingresos, partidas que se han multiplicado por cinco desde 2006.

---

<sup>25</sup> Los desajustes de ingresos y costes del sistema eléctrico para los años 2011 y 2012 se estiman en unos 3.100 millones de euros por encima de los límites legales establecidos.



Para atajar estos costes se están llevando a cabo diferentes medidas, que permitirán reducir los costes del sistema en 1.700 millones de euros<sup>26</sup>. En un futuro inmediato se profundizará en estas medidas, de forma que todos los sectores contribuyan de forma equilibrada al ajuste de los costes regulados.

### **1.1.1. En materia de energías renovables**

#### **a. Supresión de los incentivos económicos a las nuevas instalaciones de régimen especial.**

En los últimos años, el crecimiento que las tecnologías incluidas en el régimen especial ha permitido superar con creces en 2010 los objetivos de potencia instalada previstos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 para las tecnologías solar termoeléctrica, solar fotovoltaica y eólica.

El elevado ritmo de penetración de estas tecnologías ha supuesto un sobrecoste para el sistema en concepto de primas para las tecnologías solares de más de 2.000 millones de euros en 2010, cifra que se incrementará en 2.000 millones de euros anuales a partir de 2014.

Con la aprobación del Real Decreto-Ley 1/2012, se han suprimido los incentivos económicos a las nuevas instalaciones de régimen especial, lo que es un primer paso para evitar que el coste del régimen especial siga aumentando en los próximos años. Asimismo, este Real Decreto-Ley suspende el procedimiento de preasignación de retribución para las nuevas instalaciones, por lo que las instalaciones no inscritas tampoco tendrán derecho al régimen económico incentivado.

---

<sup>26</sup> Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos y Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

## **b. Revisión del Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020.**

El PER 2011-2020, aprobado en noviembre de 2011, establece las medidas para que España supere el objetivo de la UE del 20% de participación de fuentes renovables en el consumo energético final<sup>27</sup>.

No obstante, en el espacio de unos meses desde su aprobación, parte del contenido del PER ha quedado superado por la realidad, como consecuencia de la inadecuación de las hipótesis macroeconómicas de crecimiento del PIB y de la demanda eléctrica. Por este motivo, el Gobierno procederá a su revisión.

### **1.1.2. Modificación de la retribución de la actividad de distribución**

Se modifica el procedimiento por el que se determina la retribución de la actividad de distribución con el fin de vincular la retribución a los activos en servicio no amortizados tomando como base para su retribución financiera el valor neto de los mismos.

Asimismo, se minora la retribución percibida por las empresas distribuidoras de energía eléctrica en concepto de gestión comercial, puesto que la mayor parte de las funciones que se retribuyen por este concepto hoy día son realizadas por las empresas comercializadoras. Esta medida permitirá una reducción de costes de unos 700 millones de euros.

### **1.1.3. Modificación de la retribución de la actividad de transporte**

Se modifica el criterio de contabilización de la retribución de las inversiones realizadas, retrasándose la retribución de las inversiones de 2011, que ascienden a unos 200 millones de euros, hasta el año 2013.

---

<sup>27</sup> El objetivo establecido para España en el PER 2011-2020 es del 20,8%.

#### **1.1.4. Fondos remanentes de la Comisión Nacional de Energía (CNE) y del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)**

Para la reducción de costes del sistema se emplearán unos 60 millones de euros remanentes de ejercicios anteriores de la CNE y unos 600 millones remanentes del IDAE.

#### **1.1.5. Modificación de la financiación del Operador del Sistema**

La financiación del Operador del Sistema Eléctrico, que va con cargo a tarifa y asciende a unos 20 millones de euros, se realizará con cargo a los agentes a los que presta sus servicios, de forma similar a como se financia el Operador del Mercado. La metodología será fijada por el Gobierno en función de los servicios que efectivamente preste.

#### **1.1.6. Mecanismo de restricciones por garantía de suministro**

Este mecanismo incentiva la combustión de carbón nacional en las centrales térmicas. El mecanismo está suponiendo un sobrecoste directo para el consumidor que contribuye a su financiación a través de los pagos por capacidad. Se reduce el coste de su aplicación en unos 50 millones de euros limitando el volumen total de carbón nacional a quemar en 2012.

#### **1.1.7. Pagos por capacidad**

Se reduce la retribución de los pagos por capacidad de las instalaciones, en la medida en que existe un exceso de capacidad instalada y tampoco existe una previsión de aumento de la demanda de energía que pudiera superar dicha capacidad. Dicha reducción se estima en 80 millones de euros.

#### **1.1.8. Modificación de la retribución del servicio de interrumpibilidad.**

El servicio de interrumpibilidad incentiva la puesta a disposición al sistema eléctrico de la potencia de grandes clientes. La aplicación de dicho servicio de interrumpibilidad se configura como una herramienta que flexibiliza la

operación del sistema y que permite dar respuestas rápidas y eficientes ante eventuales situaciones de emergencia, de forma que se minimice el impacto en la seguridad del sistema.

En el contexto actual de reducción de la demanda eléctrica, de exceso de potencia instalada y de limitado uso de este servicio, el Gobierno reduce su retribución en unos 60 millones de euros.

## **1.2. Aumento de los ingresos por peajes:**

Las medidas de reducción de costes se complementan con una subida de peajes paralela, que permitirá aumentar los ingresos del sistema en unos 1.400 millones de euros.

Esta medida supondrá un incremento medio de la tarifa del 7% para los consumidores domésticos, del 4,1% para las pymes, del 2,8% para los consumidores industriales y del 0,91% para las grandes industrias.

## **1.3. Revisión de la planificación energética**

Se llevará a cabo una modificación de la planificación de la red de transporte, en función de la propuesta que remita el Operador del Sistema (Red Eléctrica Española) antes del 30 de junio de 2012, tomando como base el escenario macroeconómico actual y previsto más probable y la evolución prevista de la demanda y la generación, tanto en régimen ordinario como en régimen especial. La propuesta remitida tendrá entre sus objetivos la minimización de los costes de la actividad de transporte y del conjunto del sistema eléctrico.

Hasta la aprobación por parte del Consejo de Ministros de una nueva planificación de la red de transporte de energía eléctrica queda suspendido el otorgamiento de nuevas autorizaciones administrativas para instalaciones de transporte que sean competencia de la Administración General del Estado.

Asimismo, se está elaborando el documento de Planificación de infraestructuras (**Planificación de los sectores de electricidad y gas 2012-2020**), de carácter vinculante.

Dicho documento incluirá previsiones adaptadas a la realidad actual de los mercados de electricidad y de gas, con el objetivo primordial de introducir racionalidad económica en el desarrollo futuro de los sistemas de red. Ello va a exigir el replanteamiento de las principales hipótesis de la planificación, estudiándose en profundidad las infraestructuras estrictamente necesarias, teniendo en cuenta las últimas previsiones macroeconómicas, la sobrecapacidad de instalaciones y la reducción que viene experimentando la demanda.

En todo caso, la Planificación de infraestructuras impulsará decididamente el desarrollo de infraestructuras energéticas para la interconexión con la Europa continental, como elemento imprescindible para la construcción del Mercado Interior de la Energía, así como para facilitar una mayor competencia en los mercados de electricidad y de gas y posibilitar la introducción de una mayor capacidad de generación renovable.

#### **1.4. Mayor eficiencia energética**

Una mayor eficiencia en el uso de la energía es una de las bases para la consecución de un modelo productivo más competitivo y para la reducción de la factura energética de los consumidores. Para incentivar una mayor eficiencia en el uso de la energía el Gobierno trabajará en 2012 en las siguientes medidas:

##### **1.4.1. Fomento de las tecnologías de generación eléctrica basadas en el autoconsumo**

A lo largo de 2012, el Gobierno establecerá la normativa relativa a la modalidad de suministro eléctrico con “balance neto”. El suministro eléctrico con balance neto es un sistema de compensación de saldos de energía de manera instantánea o diferida, que permite a los consumidores la producción individual de energía para su propio consumo, compatibilizando su curva de producción con su curva de demanda.

Es decir, permite verter a la red eléctrica el exceso de energía producida por un sistema de autoconsumo con la finalidad de poder hacer uso de ese exceso en otro momento. De esta forma, la compañía eléctrica que proporcione la electricidad cuando la demanda sea superior a la producción del sistema de autoconsumo descontará en

la factura del consumo de la red los excesos vertidos a la misma.

Este sistema es especialmente interesante para los consumidores con instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, como la eólica o la solar, ya que les permite adecuar su producción a su consumo sin necesidad de acumulación.

#### **1.4.2. Fomento de la eficiencia energética en la edificación.**

En 2012 el Gobierno elaborará, a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), un **Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en los edificios de la Administración General del Estado**, así como otras actuaciones en materia de vivienda, en cumplimiento de la Directiva 2002/91/CE relativa a la eficiencia energética de edificios.

### **72. ACTUACIONES DIRIGIDAS A SOLVENTAR EL DESAJUSTE EXISTENTE ENTRE INGRESOS Y COSTES DEL SISTEMA GASISTA.**

#### ✓ **Objetivo**

Eliminación del déficit de tarifa existente en el sector gasista.

#### ✓ **Medida**

Desde el año 2005 se ha producido una fuerte reducción de la demanda de gas natural, y en particular de la demanda de gas natural destinado a la generación de electricidad como consecuencia de la penetración de las energías renovables en el *mix* eléctrico. Los niveles de consumo previstos para 2012 son similares a los del año 2005 y se estima que pueden tardarse varios años en alcanzar la cifra de demanda de 2008.

En el sector gasista, si bien no existe un problema de déficit de la magnitud del eléctrico, el desajuste entre costes e ingresos ha superado el 10 por ciento de los ingresos regulados en el año 2011 y, en caso de no adoptar las medidas necesarias de forma inmediata, dicho desajuste se verá incrementado como consecuencia de la contracción de la demanda y de la construcción e incorporación al sistema gasista de un número importante de infraestructuras previstas en la planificación. Al igual que en el sector

eléctrico, se ha optado por repartir el desajuste existente reduciendo los costes y aumentando los ingresos.

### **1.5. Reducción de los costes de las actividades reguladas**

Para la reducción de los costes del sector gasista se incorporan las siguientes medidas:

- La suspensión de la tramitación de los procedimientos relativos a nuevas planta de regasificación en la Península.
- La suspensión de la autorización administrativa de gasoductos de transporte y estaciones de regulación y medida, incluidos en la planificación energética.
- La modificación de la retribución de los almacenamientos subterráneos.

### **1.6. Aumentos de los ingresos por peajes y cánones de acceso**

Las medidas anteriores de reducción de costes irán acompañadas de un incremento de los peajes y cánones de acceso a las instalaciones del sistema gasista. En particular, éstos subirán una media del 5%.

### **1.7. Revisión de la planificación energética**

Se está elaborando el documento **Planificación de los sectores de electricidad y gas 2012-2020**, de carácter vinculante, que ajustará la planificación de infraestructuras gasistas para dicho periodo a las previsiones macroeconómicas actuales.

## **• IMPULSO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

### **73.AGENDA DIGITAL PARA ESPAÑA.**

En el momento actual se está ante un marco económico y tecnológico nuevo donde las redes de nueva generación y 4G, la multiplicidad de dispositivos y soportes y su movilidad generan un nuevo paradigma que debe aprovecharse y en el que los países y las empresas deben posicionarse adecuadamente.

El nuevo paradigma está no sólo en las nuevas redes y dispositivos, sino también en las aplicaciones, las funcionalidades y los nuevos

desarrollos que se derivan de las tecnologías de computación en la nube, del internet de las cosas o de las aplicaciones en movilidad.

✓ **Objetivo**

Obtener los beneficios derivados del despliegue de redes de comunicación rápidas y ultrarrápidas y de la universalización de la adopción de Internet.

✓ **Medida**

Se va a diseñar una nueva estrategia en materia de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, la denominada **Agenda Digital para España (ADE)**, con el fin de obtener los beneficios derivados del despliegue de redes de comunicación rápidas y ultrarrápidas (Telecomunicaciones) y de la universalización de la adopción de Internet (Sociedad de la Información).

La Agenda Digital para España, alineada con la Agenda Digital para Europa, una de las iniciativas emblemáticas de la Unión Europea en el marco de la Estrategia Europa 2020, tiene entre sus principales actuaciones las siguientes:

- Fomentar el despliegue de redes y servicios para garantizar la conectividad digital.
- Desarrollar la economía digital para fomentar el crecimiento, la competitividad y la internacionalización de la empresa española.
- Mejorar la e-Administración y soluciones digitales.
- Garantizar la privacidad, confianza y seguridad en el ámbito digital.
- Impulsar la I+D+i en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Promover la capacitación para la inclusión digital y la formación de nuevos profesionales TIC.

A partir de estas medidas, se pretenden conseguir: un aumento del porcentaje de PYMES que compran en línea en España o reciben pedidos en línea (en 2011 estos porcentajes fueron del 20% y 11%, respectivamente); un aumento de la resolución de procedimientos administrativos on-line, del envío de formularios electrónicos a la Administración y, en definitiva, un aumento de los particulares que se relacionan por Internet con las Administraciones (actualmente un 39%); el fomento del uso de la firma digital por las empresas, que en



2011 fue del 53% y del uso de la factura electrónica (en 2011, era el 25%).

#### **74. DESARROLLO DE LAS MEDIDAS DEL PLAN MARCO DE ACTUACIONES PARA LA LIBERACIÓN DEL DIVIDENDO DIGITAL.**

El 03.04.10 se completó el proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), con el cese definitivo de las emisiones con tecnología analógica terrestre.

En este contexto, ha quedado libre la banda de frecuencias de 790 a 862 MHz<sup>28</sup>, de gran interés económico. El objetivo es que esta banda de frecuencias se destine a la prestación de servicios avanzados de comunicaciones electrónicas antes de finales de 2014.

Para ello, la liberación de las frecuencias se ha articulado en dos fases:

- Primera fase (desde abril de 2010 hasta junio de 2011): durante esta fase, las televisiones han utilizado dichas frecuencias para la difusión de televisión en analógico y en digital (simulcast), con el objetivo de reducir el impacto sobre los usuarios.
- Segunda fase (desde julio de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014): durante esta fase, se ha puesto en marcha un proceso de reasignación de frecuencias de manera que, a partir del 01.01.15, esta banda de frecuencias quede reservada íntegramente para otros usos y servicios avanzados de comunicaciones electrónicas, como los de banda ancha en movilidad (telefonía móvil de 4ª generación). La licitación de las frecuencias tuvo lugar en 2011.

Así, en noviembre de 2011, se aprobó, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, el Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital.

#### **✓ Objetivo**

Adaptar el Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital a la nueva situación presupuestaria.

---

<sup>28</sup> Banda de 800 MHz.

## ✓ **Medida**

Se continuarán desarrollando las **medidas incluidas en el Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital**, con el objetivo de:

- Liberar la banda de 790 – 862 MHz para permitir el despliegue de redes 4G.
- Adelantar la fecha de liberación al 1 de enero de 2014.
- Ajustar la inversión pública a niveles asumibles en el actual contexto.
- Racionalizar el espectro total dedicado a la difusión de señales de televisión.
- Reducir el déficit de las televisiones públicas.

Para ello, las principales medidas son:

1. El rediseño del plan de frecuencias asignadas a los difusores de televisión que reduzca el espacio total ocupado.
2. La adaptación del plan de transición al nuevo plan de frecuencias con una reducción significativa de la inversión pública en antenización, simulcast y comunicación pública.

## **75. ESTRATEGIA NACIONAL DE REDES ULTRARRÁPIDAS.**

Para que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ofrezcan todo su potencial son necesarias unas redes de telecomunicaciones robustas que permitan gestionar todo el incremento de tráfico que se genera en esta sociedad en red. Ya no se concibe Internet sin estar asociado a la banda ancha, puesto que no es sólo el método más eficiente de proporcionar el acceso, sino que ya es necesaria para la mayoría de las aplicaciones.

Internet y la banda ancha, tanto en su versión fija, como en movilidad, ya han transformado nuestra sociedad y nuestra forma de vivir, por lo que es necesario que exista un marco que facilite y promueva la inversión en nuevas redes de telecomunicaciones que den cumplimiento servicio al incremento de la demanda.

Sobre ellas, se prestarán innovadores servicios y mejorarán las prestaciones de los servicios que reciben usuarios y empresas. Uno de los ejes más relevantes sobre los que se debe asentar nuestro

desarrollo futuro es disponer de unas adecuadas infraestructuras de redes de nueva generación, por lo que la inversión en las mismas es un elemento esencial para el desarrollo socioeconómico.

✓ **Objetivo**

Fomentar la inversión por parte de los operadores y mejorar las condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a velocidades ultrarrápidas.

✓ **Medida**

Con la **Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas** se pretende impulsar tanto la disponibilidad de velocidades superiores a las actuales para el acceso básico, como la cobertura de las redes de acceso de nueva generación (redes NGA) a 100 Mbit/s.

La Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas se alinea con la Agenda Digital para Europa, una de las iniciativas principales del plan de Europa 2020, que entre sus principales líneas de actuación incluye la extensión de conectividades ultrarrápidas dentro de la UE.

Esta Estrategia se fija los siguientes **objetivos**:

- Incrementar los niveles de cobertura de velocidades superiores a 10 Mbit/s.
- Acelerar la disponibilidad al acceso ultrarrápido, a velocidades de entre 50 y 100 Mbit/s.

Para su consecución, se adoptarán las siguientes **medidas concretas**:

1. **Adopción de un acuerdo político con Autoridades Locales y CCAA** que desemboque en un **memorando de buenas prácticas** que simplifique y unifique la normativa que afecta a los despliegues de infraestructuras. Como parte de este acuerdo, se incluirán, entre otras medidas para facilitar las inversiones en redes NGA:

- La armonización en los niveles máximos de las emisiones radioeléctricas.

- La utilización de canalizaciones empleadas en provisión de servicios públicos para desplegar redes de comunicaciones electrónicas.
- La articulación de una línea de ayuda (subvenciones y créditos) que cumplan con el marco normativo de ayudas de Estado de la UE y coadyude al despliegue de infraestructuras.
- El estudio de incentivos fiscales y la simplificación del marco tributario aplicable a los operadores de telecomunicaciones.

2. **Presentación de esta Estrategia Nacional de Banda Ancha ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**, pues sólo con su compromiso y colaboración, y la de las Comunidades Autónomas, será posible avanzar en la consecución de la necesaria unidad de mercado que facilite la inversión de los operadores. Estas inversiones van a suponer una fuente de crecimiento y empleo a lo largo del territorio, y serán un elemento clave de generación de riqueza en aquéllos lugares en que las Administraciones Públicas en su conjunto faciliten a los operadores los despliegues de nuevas infraestructuras.

## 76.FOMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

### ✓ **Objetivo**

Aumentar la eficiencia de la administración electrónica y racionalizar las infraestructuras tecnológicas existentes, fomentando la reutilización de los servicios tecnológicos ya desarrollados.

### ✓ **Medidas**

- Avanzar hacia la **creación de Centros de Servicios Compartidos entre Ministerios**, reduciendo en un 10% en 2012 el número de Centros de Procesos de Datos y desarrollando un modelo en nube como por ejemplo servicios electrónicos en nube de la red SARA de las Administraciones Públicas.
- Reforzar la **coordinación dentro de la Administración General del Estado y la cooperación con las Comunidades Autónomas y Entes Locales para reutilizar y reaprovechar soluciones**, proyectos y servicios, evitando duplicidades y costes innecesarios.

- Aplicar **políticas de compras conjuntas de tecnología** en toda la Administración general del Estado, para alcanzar economías de escala.
  - Contribuir a la **eficiencia energética** de la Administración y a la disminución de la huella medioambiental, en línea con los indicadores establecidos en la Unión Europea.
  - Desarrollar el **Punto General de Entrada de Factura Electrónica**, con el fin de generar ahorros en las relaciones Administración-Empresa.
  - Avanzar en la **eliminación del papel** en la gestión interna de la Administración General del Estado automatizando gran parte de su actividad administrativa interna, y formando a los empleados públicos en las nuevas habilidades en un entorno totalmente electrónico, con el objetivo de conseguir que la totalidad de los procedimientos internos de la Administración General del Estado se realicen por vía electrónica en 2015.
- **ELIMINACIÓN DE BARRERAS ADMINISTRATIVAS, UNIDAD DE MERCADO Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA.**

La eliminación de barreras administrativas, obstáculos y trabas para la realización de las actividades económicas tiene un impacto positivo sobre las actuaciones llevadas a cabo por los operadores económicos. El aumento de la regulación en los últimos años en todos los niveles de Administración (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), la dispersión normativa y la disparidad de criterios de regulación, constituyen, además de una fuente de inseguridad jurídica, importantes barreras que limitan la eficiencia y el crecimiento empresarial.

La mejora de la calidad de la regulación económica, basada en los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas implementadas por los reguladores, debe, por tanto, coadyuvar a eliminar obstáculos normativos sobre la movilidad de los factores productivos y su productividad, de manera que se asegure la unidad de mercado para los operadores económicos y la eficiencia y eficacia del mercado interior español.

## 77. PLAN INTEGRAL PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN.

### ✓ **Objetivo**

Mejora de la regulación para aumentar la competitividad de las empresas, garantizar la seguridad jurídica y contribuir a la unidad del mercado.

### ✓ **Medidas**

El **Plan integral para la mejora de la regulación** que emprenderá el Gobierno en 2012 se asienta sobre los siguientes pilares:

- 1. Coordinación de las medidas entre los tres niveles de la Administración y establecimiento de criterios comunes** en la aplicación de los principios de mejora de la regulación, en el marco de las diferentes Conferencias Sectoriales, así como en el Comité para la mejora de la regulación, creado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- 2. Concienciación y formación, entre los empleados públicos de los órganos con capacidad normativa** de los tres niveles de la Administración, de la importancia de la mejora de la regulación para la competitividad de la economía, y del análisis de impacto de las nuevas propuestas normativas, con especial énfasis en la consideración de alternativas y en el impacto económico y sobre el tejido empresarial.
- 3. Revisión y simplificación normativa:** siguiendo las medidas dirigidas a reforzar la transparencia contenidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de las Administraciones Públicas, se iniciará un proceso de revisión, simplificación y, en su caso, derogación de la normativa que no cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad. A tal fin, se establecerá una **unidad de revisión y simplificación normativa**, que se encargará de coordinar el proceso.
- 4. Participación de las partes interesadas y mejora de la comunicación de la nueva normativa.** Una participación activa de los interesados en el proceso de la mejora de la regulación y, de forma general, en el proceso normativo, mejora la calidad y la eficacia del marco jurídico. Por ello, en aplicación de la nueva

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se fomentará una mayor participación de los ciudadanos en el proceso normativo, se facilitará el conocimiento y la comprensión de las iniciativas, ofreciendo, de una manera sencilla, la información necesaria para su valorización.

- 5. Énfasis en la evaluación de impacto previo y posterior de las iniciativas normativas**, haciendo especial hincapié en el impacto presupuestario, económico y empresarial de los proyectos normativos.

## **78. REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.**

### ✓ **Objetivo**

Reducir el peso burocrático de la administración, eliminando trabajos e incrementando la simplificación y mejora procedimental, para facilitar la tramitación administrativa por ciudadanos y empresarios para el mejor ejercicio de los derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

### ✓ **Medidas**

En 2012, el Gobierno aprobará el **Plan Estratégico de Reducción de Gastos y Racionalización y Mejora de los Servicios Públicos** que contempla actuaciones en diversos frentes prioritarios:

- Impulsar la simplificación administrativa de forma coordinada con el resto de Administraciones Públicas para restablecer la unidad del mercado dentro de España.
- Promover la autoevaluación sistemática y periódica por parte de los Organismos Públicos de la normativa y los procedimientos administrativos con vistas a su simplificación y optimización.
- Velar por el pleno ejercicio de los ciudadanos para relacionarse con la Administración por medios electrónicos y reducir el peso de la Administración en el acceso a los servicios públicos.
- Conseguir que el 50% de los ciudadanos y el 80% de las empresas usen de forma habitual la administración electrónica, realizando campañas de difusión y formación con el objetivo de superar la brecha digital existente en la sociedad, y facilitar el uso del DNI electrónico.

- Fomentar la participación del ciudadano en el diseño de los servicios públicos electrónicos, mediante la creación de servicios públicos electrónicos de 3ª generación.
- Reducir en un 20% los procedimientos en los que se exigen a los ciudadanos datos y documentos que ya obran en poder de la Administración, potenciando la interoperabilidad de los sistemas y las bases de datos compartidas.

## **79.LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO.**

### ✓ **Objetivo**

Corregir la fragmentación del mercado español, por la excesiva proliferación y disparidad de normas de distintos niveles competenciales, garantizándose la efectiva libertad de circulación de bienes, servicios, e inversiones en el territorio nacional.

### ✓ **Medida**

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado persigue la mejora de la regulación administrativa y mercantil que rige las actividades económicas, suprimiendo barreras a la circulación de bienes y prestación de servicios en el territorio nacional.

El objetivo es que cualquier producto o servicio producido al amparo de cualquier normativa autonómica pueda ser ofrecido libremente en cualquier punto del territorio nacional, sin necesidad de modificación o trámite adicional. Para ello, la ley incluye medidas orientadas a:

- Extender y garantizar la eficacia inmediata, en todo el territorio nacional, de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones en todas las actividades posibles y en la circulación de productos.
- Conciliar y simplificar la normativa legal y las disposiciones reglamentarias aprobadas en los diferentes niveles competenciales.
- Introducir mecanismos ágiles de cooperación entre las distintas Administraciones.



## **80. MEJORA DE LA SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.**

Los principales organismos reguladores o supervisores de los mercados de productos y de servicios en España son cuatro: la Comisión Nacional de la Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP).

A estos organismos principales, se unen el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF) y otros tres creados durante 2011: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), el Consejo Nacional del Juego (CNJ), la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria.

Este crecimiento desordenado, no sólo tiene un impacto presupuestario, sino que además impide la consecución de velar por unos mercados competitivos y unos servicios de calidad, en beneficio de los ciudadanos. La existencia separada de estos organismos produce en la actualidad fallos de coordinación y dilaciones, que suponen costes en términos de recursos y tiempo para la administración, y costes para el ciudadano por el efecto de las conductas restrictivas sobre los precios de los bienes y servicios. Adicionalmente, los fallos de coordinación consistentes en la adopción de criterios divergentes por parte de los distintos organismos reguladores inciden en la seguridad jurídica de las empresas y consumidores.

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la eficacia y la eficiencia en la supervisión y promoción del correcto funcionamiento, la transparencia y la libre competencia de los mercados y sectores productivos, en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios.

### ✓ **Medida**

Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, que integra a todos los organismos reguladores y a la Comisión Nacional de la Competencia.

Con la integración, en primer lugar, aumentará la eficiencia del sector público. El creciente número de organismos supervisores ha resultado en la convivencia separada de estos ocho organismos, que comparten objetivo, funciones y metodología de trabajo. Los

intensos puntos de conexión entre los supervisores han conducido a numerosas estructuras duplicadas, cuyo coste es soportado por los operadores económicos, en forma de tasas. Con la integración, se eliminarán estas duplicidades y se ahorrarán gastos comunes.

En segundo lugar, con la reforma aumentará la eficacia de la supervisión sobre los sectores sometidos a vigilancia, proporcionando las bases institucionales para una política de supervisión de la competencia integral.

La integración, no sólo eliminará los fallos de coordinación, si no que también aprovechará sinergias que permitirán, por un lado, aplicar la Ley de Defensa de la Competencia con un conocimiento más profundo del mercado y, por otro, desempeñar las funciones de supervisión y control con un planteamiento más económico y favorable a la competencia y a los consumidores.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el primer semestre de 2012, se abrirá un periodo de transición, donde la nueva Comisión trabajará con los organismos actuales en el proceso de integración, continuando dichos organismos sus funciones hasta la puesta en funcionamiento efectiva de la nueva Comisión.

## **81. LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES.**

El sector de los servicios profesionales es uno de los de mayor capacidad de contribución al crecimiento económico. Es un factor clave de calidad en el funcionamiento de las empresas que concentra empleo cualificado y capacidad de innovación. Esto lo convierte en un sector estratégico para recuperar el potencial de crecimiento de la economía española y mejorar su competitividad.

### ✓ **Objetivo**

Fortalecer el principio general de libertad de acceso y ejercicio en todas las actividades profesionales, eliminando las barreras injustificadas y desproporcionadas en la prestación de servicios profesionales, lo que contribuirá a la mejora de la competencia y a la prestación de los servicios a un menor precio.

### ✓ **Medida**

Se impulsarán medidas dirigidas a:

- Analizar las reservas de actividad a determinados profesionales, revisando que éstas se adecuan a los principios de necesidad y proporcionalidad y no constituyen barreras a la entrada de nuevos prestadores en el mercado.
- Reforzar el principio de habilitación única, de manera que quien haya accedido a una actividad profesional cumpliendo los requisitos legalmente previstos en su Comunidad Autónoma podrá ejercer esa actividad en todo el territorio nacional. Esto contribuiría a garantizar la unidad de mercado y fortalecerá la libre circulación entre Comunidades Autónomas.
- Reforzar la protección de consumidores y usuarios de los servicios profesionales e incentivar la calidad de los servicios.

## **82.LEY DE IMPULSO A LA ACTIVIDAD COMERCIAL.**

### ✓ **Objetivo**

Facilitar el acceso a la actividad comercial de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas, mediante la eliminación, en todo el territorio nacional, de determinadas licencias municipales, exigidas actualmente en algunos municipios y que, de una u otra forma, obstaculizan el ejercicio de esa actividad.

### ✓ **Medida**

Continuando con el impulso a la actividad comercial derivado de la transposición de la Directiva de Servicios, debe profundizarse en su correcta aplicación por todas y cada una de las Administraciones Públicas.

Próximamente se aprobará la Ley de Impulso a la Actividad Comercial, que va más allá que la Directiva de Servicios, al extender la aplicación de la Directiva a las licencias municipales, que, aún sin estar incluidas en su ámbito de aplicación por exigirse de forma universal y no específica para determinadas actividades de servicios, afectan de forma especial a dichas actividades.

En concreto, la Ley establecerá, en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, los medios de intervención administrativa que deben ser utilizados por las Administración Local,

eliminando la posibilidad, hoy abierta por razones imperiosas de interés general relacionadas con la protección del medio ambiente, la seguridad y salud públicas y la conservación del patrimonio histórico-artístico, de que los municipios establezcan una licencia previa para la apertura de instalaciones, de funcionamiento o de actividad y algunas relativas a obras menores en establecimientos.

### **83. LIBERALIZACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES.**

✓ **Objetivo**

Mejorar la calidad del servicio de distribución minorista y aumentar la competencia, de forma que puedan coexistir distintas alternativas de apertura que se adapten mejor a la demanda de los consumidores, a la vez que proporcionan mayor flexibilidad a los comerciantes para adoptar las estrategias comerciales que estimen oportunas.

✓ **Medida**

Ampliar la libertad de horarios comerciales mediante la reforma de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. Adicionalmente, se fijarán criterios objetivos para que las Comunidades Autónomas determinen los horarios y zonas de atractivo comercial.

### **84. LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA CADENA ALIMENTARIA.**

✓ **Objetivo**

Mejorar la competitividad del sector agroalimentario y la transparencia en la formación de precios, así como el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, dando respuesta a la eliminación y el control de prácticas abusivas y conductas verticales que entorpezcan el funcionamiento del mercado en condiciones de competencia.

✓ **Medida**

El Gobierno aprobará durante 2012 una Ley de medidas para mejorar la cadena alimentaria, que mejorará la vertebración y el funcionamiento de la cadena alimentaria, en beneficio tanto de los consumidores como de los operadores, potenciará la industria alimentaria, mejorando su competitividad y promocionando su papel en la cadena de valor y proporcionará a los operadores agrarios y

alimentarios condiciones para fortalecer la competencia y la competitividad.

## **85. MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.**

### ✓ **Objetivo**

Introducir reformas estructurales que se traduzcan en que los operadores tengan más facilidad en el despliegue de sus redes y en la prestación de sus servicios, contribuyendo, de esta manera, a la unidad de mercado, así como garantizar los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

### ✓ **Medida**

Se procederá a la modificación el marco normativo existente en materia de **telecomunicaciones**, es decir, la modificación de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGT), que:

- Creará un marco más adecuado para la realización de inversiones para el despliegue de redes de nueva generación.
- Garantizará un uso más eficaz y eficiente del espectro radioeléctrico.
- Generalizará el principio de neutralidad tecnológica y de los servicios y maximizará el rendimiento de los recursos espectrales asignados a los operadores.
- Reforzará los derechos de los usuarios y su protección.
- Elevará las garantías en seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
- Se recuperará la unidad de mercado mediante la supresión de diferentes trabas que las distintas Administraciones imponen normativamente en el despliegue de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, buscando nuevos mecanismos de coordinación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- Establecerá límites máximos únicos en todo el territorio nacional de emisión y exposición a campos electromagnéticos.

## **86. ACTUACIONES ORIENTADAS A LA CONSECUCCIÓN DE UN TRANSPORTE EFICIENTE Y DE CALIDAD.**

### ✓ **Objetivo**

Garantizar que el servicio de transporte sea eficiente y competitivo, asegurando que la situación periférica de España no constituya una desventaja competitiva para las relaciones comerciales y afluencia turística.

### ✓ **Medidas**

El Gobierno acometerá una serie de medidas dirigidas a:

- Impulsar el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia y las Autopistas del Mar.
- Impulsar la actividad de los astilleros a través de la potenciación del sector de la náutica recreativa.
- Actualizar la tramitación sobre autorizaciones y concesiones.
- Reducir las demoras en el tráfico aéreo y mejorar la relación coste-eficiencia del sistema de navegación aérea.
- Mejorar la eficacia y coordinación de la asignación de slots aeroportuarios, de manera que éstos no constituyan barreras a la entrada y al desarrollo de la actividad en competencia.
- Mejora de la calidad en la prestación de los servicios de transporte, impulsando la elaboración de cartas de servicios de los diferentes modos de transporte, así como sistemas eficaces para la resolución de quejas y reclamaciones.

## **87. MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE AGUA Y OTRAS DISPOSICIONES AMBIENTALES.**

El sector del agua en España tiene una importancia destacada. Este sector está formado, aproximadamente, por 24.000 empresas, que ocupan a 212.320 personas y facturan 31.908 millones de euros anuales. Un 97,72% de éstas son PYMES, mientras que un 2,28% son grandes empresas.

Se trata de un sector dinámico que ofrece soluciones y productos innovadores para cada necesidad y con presencia en multitud de países. Las empresas del sector vienen apostando por una política de competitividad, internacionalización y optimización de procesos.

✓ **Objetivo**

Puesta en marcha de una normativa que contribuya a una gestión más eficaz y coordinada.

✓ **Medida**

A partir la revisión del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, se realizarán modificaciones orientadas a:

- La simplificación administrativa, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces y que imponen demoras para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones Públicas.
- La inclusión de figuras de proyección y mecanismos administrativos de actuación ante situaciones atmosféricas desfavorables, como las sequías, que han de redundar en una mejora del estado tanto cuantitativo como químico de las aguas subterráneas y de los ecosistemas terrestres asociados.
- La clarificación de los trámites a seguir en las situaciones contempladas en las disposiciones transitorias segunda a cuarta del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- Un uso más adecuado del agua, a través de una gestión eficaz y coordinada en la que se preserve como principio fundamental el de unidad de gestión de cuenca, en línea con la Directiva 2000/60/CE, Marco del Agua. El régimen permitirá reaccionar con rapidez ante los problemas que se detecten en las masas de aguas subterráneas, así como contar con una mayor flexibilidad para gestionar las disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación.
- Incentivar, como mecanismo potestativo, la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con el objetivo, entre otros, de facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables.

- Reforzar la potestad sancionadora en materia de aguas, imprescindible para garantizar la correcta aplicación de la legislación sustantiva.

## **88. REFORMA DE LA LEY DE COSTAS**

España cuenta con una importante longitud de costa (más de 10.000 kilómetros), sometida a una fuerte presión demográfica y turística, entre otros factores. Ello, junto a la fragilidad física del litoral, determina la necesidad de establecer un régimen específico de protección.

### ✓ **Objetivo**

Aprobar un nuevo régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre dirigido a conciliar la necesaria protección del litoral con una mayor garantía y seguridad para los titulares de derechos en el dominio público.

### ✓ **Medida**

Se procederá a la modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; concretamente, se propone actuar sobre los siguientes aspectos:

- El régimen de compensaciones por la pérdida de propiedades y otros títulos.
  - Mejorar la coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas con competencias sobre el litoral, en materia de costas y turismo.
  - Clarificar el concepto de dominio público marítimo terrestre.
  - Garantizar el acceso a la información sobre la situación de los bienes y derechos en el dominio público marítimo terrestre.
  - Flexibilizar los requisitos de ocupación del dominio público marítimo terrestre.
  - Flexibilización los usos en servidumbre de protección.
  - Clarificar el régimen sancionador y la tipificación de infracciones.
- **APOYO A LOS EMPRENDEDORES E IMPULSO A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL**

Los emprendedores son uno de los principales motores para dinamizar la economía española, dado que su actividad tiene un efecto directo sobre el potencial de crecimiento económico, así como sobre la capacidad de



creación de empleo. Por ello, se hace necesario que desde las Administraciones Públicas se intensifique el apoyo a los emprendedores.

## **89. LEY DE EMPRENDEDORES.**

### ✓ **Objetivo**

Definir un marco normativo que regule la actividad llevada a cabo por los emprendedores y sentar las bases para arraigar una verdadera cultura del emprendimiento en España.

### ✓ **Medida**

Se aprobará la Ley de Emprendedores, que constituirá un marco normativo dirigido a favorecer la actividad de los emprendedores en todas las etapas del ciclo de vida de sus proyectos: tanto en los momentos iniciales al comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización.

Este nuevo marco normativo persigue:

- Fomentar la cultura emprendedora en todas las etapas del sistema educativo.
- Favorecer la iniciativa emprendedora y su posterior desarrollo.
- Mejorar las condiciones de innovación en las empresas.
- Impulso a la internacionalización y a la permanencia en el extranjero de los proyectos empresariales.
- Hacer de España un lugar atractivo para los emprendedores extranjeros.
- Mejorar la competitividad y la flexibilidad de la empresa española.

Así, haciendo un paralelismo con las etapas por las que tiene que pasar un emprendedor (etapa inicial y etapa de desarrollo y fortalecimiento), este nuevo marco normativo se articulará en dos grandes bloques:

- a. Apoyo a la iniciativa emprendedora, centrado en los momentos iniciales al comenzar la actividad.
- b. Apoyo al crecimiento de los proyectos empresariales, focalizado en la etapa de desarrollo y consolidación de la actividad.

## **90. PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE SECTORES ESTRATÉGICOS INDUSTRIALES.**

Es prioritario incrementar el Valor Añadido Bruto del sector industrial de manera que la industria recupere el peso perdido en la economía. Una industria que genere empleo cualificado, de alto nivel tecnológico, con el mayor valor añadido y gran capacidad para exportar.

La política industrial se configura como una política de estado que persigue, desde todos los ámbitos y niveles de competencia, hacer más competitiva la industria y sensibilizar al resto de la administración y sectores implicados del papel fundamental que la industria tiene como motor económico.

La Política Industrial Activa debe estar relacionada con la de la PYME ya que en muchos casos las medidas que se toman favorecen a todas sin que el tamaño sea un factor decisivo. El ministerio pretende potenciar el papel de la PYME industrial como dinamizador de las regiones. Por ello, los ejes de actuación de la política industrial serán:

- La mejora de la competitividad.
- El fomento de la innovación y la I+D.
- El fomento del crecimiento y el dinamismo de las PYMEs.
- La orientación de las empresas a los mercados internacionales
- Búsqueda de nuevos sectores de futuro

### ✓ **Objetivo**

Mejorar la competitividad de las empresas industriales e incrementar su peso en la economía.

### ✓ **Medida**

El Programa para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales incentivará, a través de financiación en condiciones especiales, la modernización de la base industrial española a través del estímulo de inversiones destinadas a la eficiencia energética, el aprovechamiento de recursos y la reducción de CO<sub>2</sub> en toda la industria.

Se está llevando a cabo una revisión del programa con el fin de potenciar las empresas competitivas que incorporen la innovación, exporten, generen empleo y tengan un efecto tractor en su entorno favoreciendo, además, la transferencia de la tecnología. Este decidido apoyo a las empresas redundará en sectores

industriales fuertes. Además se sigue prestando un apoyo específico mediante convocatorias individualizadas para los sectores de automoción y aeroespacial.

#### **91. REVISIÓN DE LA NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA CALIDAD INDUSTRIAL.**

##### ✓ **Objetivo**

Revisión de las normas de seguridad y calidad industrial a la luz de la normativa y con el objetivo de reducción de cargas administrativas.

##### ✓ **Medida**

La normativa aplicable a la calidad y la seguridad industrial se encuentra dispersa, y en ocasiones resulta excesivamente compleja y gravosa para los operadores. Se plantea, por tanto, la necesidad de revisar de forma integral la normativa aplicable, especialmente la reglamentaria, al objeto de seguir modernizando y mejorando el marco jurídico.

En 2012 se iniciará una revisión integral de la normativa relativa a la seguridad y la calidad industrial, al objeto de modernizarla, consolidarla y racionalizar las cargas administrativas impuestas a los operadores a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad.

#### • **ACTUACIONES EN MATERIA DE I+D+i**

El Plan Nacional de Reformas se dirige también a impulsar la **excelencia de la investigación**, la generación de valor añadido y de empleo de calidad, y la **competitividad mediante la innovación de nuestro entorno productivo**.

#### **92. ACCIONES DIRIGIDAS AL FOMENTO DE LA I+D+i.**

##### ✓ **Objetivos**

La generación de conocimiento de excelencia, el impulso de la creatividad, la participación de las empresas, especialmente en las PYMEs en este proceso de I+D+i, y la asunción del criterio riesgo compartido.

## ✓ **Medidas**

- **Puesta en marcha de la Agencia Estatal para la Investigación.** Tendrá por objeto propio la gestión, financiación, evaluación y verificación de la actividad científica, técnica y de innovación que fomente la Administración General del Estado por su sola iniciativa o en concurrencia con otras Administraciones o entidades españolas o de otros países u organismos internacionales.
- **Estrategia Española de Ciencia y Tecnología.** Será el marco de referencia plurianual para alcanzar el conjunto de objetivos generales en ciencia y tecnología, compartidos por la totalidad de las Administraciones Públicas con competencias en materia de fomento de la investigación científica y técnica. Con ello, se dispondrá de un instrumento que servirá de referencia para la elaboración de los planes de investigación científica y técnica de las distintas Administraciones Públicas y para su articulación con las políticas de investigación de la Unión Europea y de organismos internacionales.
- **Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica.** Derivado de la Estrategia de Ciencia y Tecnología, será el instrumento de planificación plurianual que establecerá los objetivos, prioridades y programación de las políticas a desarrollar por la Administración General del Estado. El Plan contendrá:
  - los objetivos a alcanzar, las prioridades científico-técnicas y sociales,
  - los programas a desarrollar por los agentes de ejecución de la Administración General del Estado,
  - los criterios y mecanismos de articulación del Plan con las políticas sectoriales del Gobierno, de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea, y
  - los costes previsibles para su realización y las fuentes de financiación.
- **Estrategia Española de Innovación.** Será el instrumento para alcanzar los objetivos generales en materia de innovación para el periodo 2013-2020. Con un horizonte en el 2020 y sobre la base de un diagnóstico compartido con las Comunidades Autónomas, la Estrategia establecerá objetivos comunes para optimizar recursos e instrumentos desde los planes estatales y autonómicos. Para su elaboración se tendrá en cuenta el análisis de los índices

internacionales de innovación mediante los que se compara a España con el resto de países.

La Estrategia, junto con la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, ahondará en los puntos débiles y fuertes de nuestro sistema de ciencia, tecnología e innovación para establecer sus causas y proponer medidas que nos sitúen entre los países más innovadores de la UE-27, impulsando y desarrollando una política de innovación integral, comprensiva de todo el ciclo de la innovación desde la investigación básica hasta la llegada al mercado.

- **El Plan Estatal de Innovación**, enmarcado en la Estrategia Española de Innovación, constituye la referencia plurianual para articular las actuaciones de la Administración General del Estado y persigue transformar el conocimiento generado en valor económico para reforzar la capacidad de crecimiento. Está previsto que el periodo objetivo de la Estrategia Española de Innovación se cubra con dos Planes cuatrienales: el Plan Estatal de Innovación 2013-2016 y el Plan Estatal de Innovación 2014-2020.

El desarrollo de los mismos se orientará a corregir los principales desequilibrios existentes en el sistema de innovación español que, según se recoge en los índices de innovación, si bien la inversión pública en I+D se haya cercana a la media europea, la inversión privada es mucho menor que la media y desde luego está muy lejos de los países líderes en innovación.

- **ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE VIVIENDA Y SUELO**

**93.LEY DE REGENERACIÓN URBANA Y FOMENTO DEL ALQUILER.**

- ✓ **Objetivo**

Cambiar el modelo de suelo urbano español y potenciar los usos terciarios, industriales y tecnológicos; modificar el régimen de valoración del suelo; impulsar la rehabilitación; eliminar obstáculos en el sector; estimular la participación de nuevas empresas; y fomentar el alquiler.

- ✓ **Medida**

Se prevé la aprobación de la **Ley de Regeneración Urbana y Fomento del alquiler**, que supondrá la modificación de la Ley del

Suelo, la Ley de Arrendamientos Urbanos, la Ley de Propiedad Horizontal y la Ley de Ordenación de la Edificación.

De esta forma, con la aprobación de la nueva normativa se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

1. **Refuerzo del papel de las Administraciones Públicas**, como garantes de la función pública del suelo y de las condiciones básicas en el seno de las políticas de suelo y vivienda.
2. Establecimiento de un **marco normativo idóneo para permitir la rehabilitación y regeneración urbanas**, favoreciendo la reconversión y reactivación del sector de la construcción. En ese sentido, en materia de rehabilitación se adoptarán las siguientes líneas de actuación:
  - a. Adopción de medidas económicas en materia de **rehabilitación**, que supongan:
    - Atracción de la iniciativa privada.
    - Continuidad necesaria en el tiempo para todas las ayudas económico-financieras.
    - Establecimiento de un marco normativo idóneo para los convenios de gestión público-privada.
    - Contar con medidas fiscales que fomenten la rehabilitación.
    - Posibilidad de utilizar a SEPES con el objeto de ejecutar proyectos específicos en colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.
    - Unificar la gestión de las ayudas y programas para que el ciudadano pueda acudir a una ventanilla única.
  - b. **Flexibilización del planeamiento urbanístico exigible en operaciones de rehabilitación**, aclarando que otros planes y programas diferentes a los planes urbanísticos, pero con sus mismos efectos, podrían ordenar actuaciones de rehabilitación.
  - c. Facilitar la **gestión de las operaciones de rehabilitación**.
  - d. **Operaciones de renovación integral en suelo urbano consolidado**, que garanticen su viabilidad y permitan

acreditar la necesidad de eliminar controles legales que impiden por ejemplo mantener la edificabilidad preexistente o incluso aumentarla.

3. Fomento de la **transparencia en el sector de suelo y vivienda**: incremento del acceso de los ciudadanos a la información urbanística e incorporación de nuevas garantías jurídicas a los ciudadanos, en general, y a los propietarios y adquirentes de buena fe, en particular; y apoyo a los derechos de los ciudadanos.

En el caso de concreto de los terceros adquirentes de buena fe, se propondrá:

- La legitimación del tercero para intervenir en el proceso desde el principio, y no cuando ya se ha producido el fallo.
  - En fase de ejecución de sentencia, no cabrá la aplicación automática de la regla de demolición, cuando se trate de terceros adquirentes de buena fe, amparados en una licencia municipal previa e inscrita en el Registro de la propiedad, salvo que afecte la edificación al dominio público, defensa nacional etc... Se utilizarán en la medida de lo posible otras fórmulas de reparación de la legalidad vulnerada.
4. **Dinamización del mercado de alquiler**, para facilitar el acceso a la vivienda de determinados colectivos y la emancipación de los jóvenes, mediante la unificación y coordinación de las ayudas vigentes al alquiler, el fortalecimiento de las garantías jurídicas de los propietarios y el fomento del alquiler de las viviendas vacías mediante medidas fiscales. Para ello, se contemplará:

- Unificar y coordinar la diversidad de ayudas vigentes al alquiler para que el ciudadano pueda acudir a una ventanilla única, dando prioridad a personas con bajos niveles de renta, incluyéndolas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación.
- Fortalecer las garantías jurídicas de los propietarios mediante una reforma de la ley de arrendamientos urbanos y la ley de enjuiciamiento civil para impedir ciertas prácticas abusivas de los inquilinos, estudiando

la posibilidad de crear un registro público de inquilinos infractores.

- Flexibilizar el vigente marco jurídico de la vivienda de alquiler, en concreto la duración del contrato.
- Fomentar el alquiler de las viviendas vacías, mediante medidas fiscales, tales como incentivar al propietario con bonificaciones a las rentas de alquiler.
- Reformulación del sistema de valoraciones, y búsqueda de mecanismos para la homogenización del valor del suelo, de forma que no persistan los tres valores diferenciados actuales (fiscal-catastral, expropiatorio y financiero-hipotecario).

5. Aumento del protagonismo de la **Conferencia sectorial de vivienda, suelo y urbanismo**, y creación de control e información transversales en materia de suelo y urbanismo.

#### **94. PLAN ESTATAL PARA LA REGENERACIÓN URBANA Y EL ALQUILER.**

✓ **Objetivo**

Garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la vivienda, dar salida a las viviendas vacías y fomentar el empleo en uno de los sectores más afectados por la coyuntura económica actual.

✓ **Medida**

Se llevará a cabo un **Plan estatal para la regeneración urbana y el alquiler (2013-2016)** que se incorporará al Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PITVI) 2012-2024. Los principios fundamentales de este Plan en materia de vivienda, serán los siguientes:

- Definir un Plan de vivienda protegida para alquiler y con opción de compra.
- Fomentar el alquiler, como el principal instrumento para el acceso a la vivienda para las personas con menos recursos, acercando nuestra política de vivienda, de esta forma, a lo que se hace en los países europeos más avanzados.
- Impulsar la rehabilitación, por ser la actividad más eficiente desde el punto de vista socio-económico y más sostenible desde el punto de vista medioambiental.



## ANEXO 1. SIMULACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REFORMA LABORAL

---

La valoración de los posibles efectos macroeconómicos de la reforma laboral se ha realizado apoyándose en el modelo REMS<sup>29</sup>. REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, que incluye diversas rigideces nominales y reales. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan los hogares, las empresas, las autoridades económicas y el sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto competitivo. Sin embargo, el mercado laboral presenta imperfecciones en su funcionamiento por la existencia de rigideces asociadas a un proceso de búsqueda de empleo.

El mercado de trabajo en REMS se caracteriza como un modelo de búsqueda, con costes de transacción asociados al intercambio en dicho mercado. Cada periodo los desempleados realizan actividades de búsqueda con objeto de encontrar los puestos vacantes existentes en la economía. El proceso de búsqueda lleva asociada la existencia de flujos simultáneos de entrada y salida del empleo. Este proceso queda recogido en una función de "matching", o emparejamiento, de tipo Cobb-Douglas.

La consecución de un emparejamiento supone consumo de tiempo para las economías domésticas y de recursos reales para las empresas, por lo que con cada emparejamiento logrado se generan rentas económicas, que serán iguales a la suma de los costes esperados de búsqueda en los que el empresario y trabajador deberían incurrir si renunciasen al emparejamiento. La presencia de dichas rentas da lugar a un marco de monopolio bilateral donde ambas partes cooperan para lograr un emparejamiento mutuamente beneficioso, pero compiten en el reparto del beneficio económico generado por el mismo. Así, la determinación de salarios y horas trabajadas se establece a partir de un proceso de negociación eficiente de tipo Nash entre trabajadores y empresarios.

De dicho proceso negociador se obtiene un salario de equilibrio que será una media ponderada entre el máximo salario obtenible (la productividad marginal del trabajo aumentada por los costes esperados de contratación por desempleado) y el salario mínimo aceptable (el salario de reserva, que

---

<sup>29</sup> Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

depende positivamente de las prestaciones por desempleo), siendo la ponderación el poder relativo de negociación de ambas partes o parámetro de Nash.

El trabajo previo a la simulación ha consistido en caracterizar las principales medidas de reforma, evaluar en algún indicador concreto del mercado cuál sería el resultado concreto de la medida y, a partir de aquí, detectar los parámetros del modelo afectados y cuantificar su variación. De manera muy sintética, este proceso se muestra en el cuadro adjunto. Algunas de las medidas de la reforma, como los cambios en las indemnizaciones por despido, permiten evaluar de manera aproximada su impacto directo en algunos indicadores del mercado. El reflejo cuantitativo en algún indicador de otras medidas, como las tomadas en materia de flexibilidad interna o de intermediación laboral, dependen más crucialmente de la rapidez e intensidad con la que los agentes sociales utilicen el nuevo marco normativo. En ese sentido, es obvio que la variación asignada a los indicadores elegidos debe interpretarse como resultado u objetivo concreto esperado.

**Tabla 4. Descripción del proceso de simulación del impacto de la reforma laboral**

<b>Medida</b>	<b>Impacto en indicador</b>	<b>Parámetro REMS afectado</b>	<b>Movimiento esperado</b>
<b>Reducción de la indemnización por despido improcedente</b>	Reducción del coste medio de despido	Tasa de destrucción de empleo	↓
		Costes de mantener una vacante	↓
<b>Clarificación de las causas objetivas de despido</b>	Incremento del porcentaje de despidos debido a causas objetivas. Reducción del coste medio de despido	Tasa de destrucción de empleo	↓
		Coste de mantener una vacante	
<b>Ampliación de causas para el descuelgue salarial</b>	Mayor correlación entre salarios y productividad	Parámetro de negociación de Nash	↓
<b>Prioridad de los convenios de empresa, en materia de jornada y salario</b>	Incremento de los convenios a nivel de empresa	Parámetro de negociación de Nash	↓
	Mayor correlación entre salarios y productividad		
<b>Limitación de la ultractividad</b>	Mayor correlación entre salarios y productividad	Parámetro de negociación de Nash	↓
<b>Ampliación de los mecanismos de flexibilidad interna</b>	Mayor correlación entre salarios y productividad	Parámetro de negociación de Nash	↓
	Mayor correlación entre horas por trabajador y demanda	Productividad	↑

	Incremento de la productividad del trabajo		
<b>Autorización a las Empresas de Trabajo Temporal para realizar actividades de intermediación</b>	Incremento de la intermediación laboral privada.	Eficiencia en el emparejamiento	↑

Como se aprecia en el cuadro, el coste medio de despido tras la reforma se reducirá tanto por el efecto directo de la reducción de la indemnización por despido improcedente como por el mayor uso relativo del despido por causas objetivas que se derivará de la sustancial clarificación de dichas causas. En el modelo, ello debe traducirse tanto en una menor tasa de destrucción de empleo, como en una reducción en el coste de cubrir una vacante.

La ampliación de los mecanismos de flexibilidad interna, al aumentar la capacidad de la empresa para modificar las condiciones de trabajo, y la reforma de la estructura de la negociación colectiva, al dar prevalencia a los convenios de empresa, dará lugar a cambios en el poder de negociación de las partes, empresas y trabajadores, en la negociación colectiva. Este efecto se puede incorporar en REMS mediante la modificación del denominado parámetro de negociación de Nash.

La autorización a las Empresas de Trabajo Temporal para realizar actividades de intermediación debe permitir incorporar el “know-how” acumulado de estas empresas, así como sus redes comerciales y de clientes preexistentes, de tal suerte que debe procurarse un aumento en la eficiencia en el proceso de emparejamiento.

Estas consideraciones, unidas a otras hipótesis sobre el grado de consecución de los objetivos de la reforma, han llevado a una modificación de los parámetros exógenos utilizados en e REMS de una cuantía que se recoge en el siguiente cuadro:

**Tabla 5. Variaciones paramétricas utilizadas en la simulación de la reforma**

	Valores iniciales	Valores modificados	Variación
Coste de vacantes	0,18414	0,1498	-18,6%
Tasa de destrucción de empleo	0,08625	0,0817	-5,3%
Eficiencia en el emparejamiento	0,61158	0,624	2,0%
Poder de negociación	0,42743	0,39	-8,8%

Por último, dado que el modelo no contempla diferentes tipos de trabajadores, en particular fijos y temporales, la mera modificación de los parámetros no permitirá captar determinados efectos endógenos que puedan derivarse tanto de la reducción de la dualidad como de la mayor flexibilidad del mercado. La

evidencia empírica muestra la existencia de una relación positiva entre estos elementos y la evolución de la productividad, por lo que se introducirá una perturbación adicional para captar estos efectos complementarios.

En efecto, un mercado laboral excesivamente rígido puede dificultar, o incluso impedir, la adopción de cambios y mejoras tecnológicos en una economía. En este sentido, la mayor flexibilidad del mercado laboral, en particular por la introducción de nuevos mecanismos de flexibilidad interna y por la prevalencia de la negociación a nivel de empresa, debería permitir un mayor aprovechamiento de los nuevos conocimientos y de la tecnología disponible, favoreciendo así un mayor crecimiento de la productividad total de los factores, y ayudando con ello a cerrar la brecha tecnológica con otras economías avanzadas. Para considerar estos efectos indirectos, se ha procedido a valorar tentativamente las implicaciones que la reforma tiene sobre el grado de protección del empleo para, posteriormente, establecer una relación entre éste y la productividad total de los factores a partir de la evidencia empírica conocida al respecto. El resultado es un *shock* de 0,91% de la PTF de carácter permanente.

En síntesis, este es el proceso técnico seguido para obtener los impactos contenidos en el programa. Los resultados obtenidos dependen decisivamente de la cuantificación inicial de los impactos más directos de la reforma en determinados indicadores, además de en las características del modelo utilizado. Es obvio que dicha valoración está sujeta a error, pues no es deducir qué cambios concretos se van a dar en los indicadores del mercado tras el cambio normativo. La batería de medidas es amplia y de muy diversa naturaleza, pero en muchos casos lo que se hace es abrir nuevas vías que requieren de un proceso de aprendizaje por parte de los agentes encargados de utilizarlas. El uso que las partes implicadas hagan de las nuevas atribuciones será determinante en el impacto de la reforma. En comparación con la estimación de los efectos de la anterior reforma laboral llevada a cabo en el PNR de 2011, ésta los supera en alrededor de 1 punto a largo plazo, aunque también se considera que la batería de medidas que incluye es más amplia y las garantías de alcanzar los objetivos, mayores.

Esta dependencia entre resultados y el cálculo sobre el impacto directo en los indicadores del mercado laboral es una razón más para someter la reforma a una adecuada monitorización para verificar esos efectos inmediatos sobre los indicadores del mercado laboral.

## ANEXO 2: EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA A TRAVÉS DEL MODELO REMS

---

Del gráfico que figura más abajo se desprende que la reforma financiera debe contribuir a cambiar el estado de cosas, disipando las dudas de los mercados sobre la solvencia de las entidades, lo que reducirá su coste de financiación y conducirá a la relajación de las condiciones crediticias, lo que resulta asimilable a una caída de los tipos de interés.

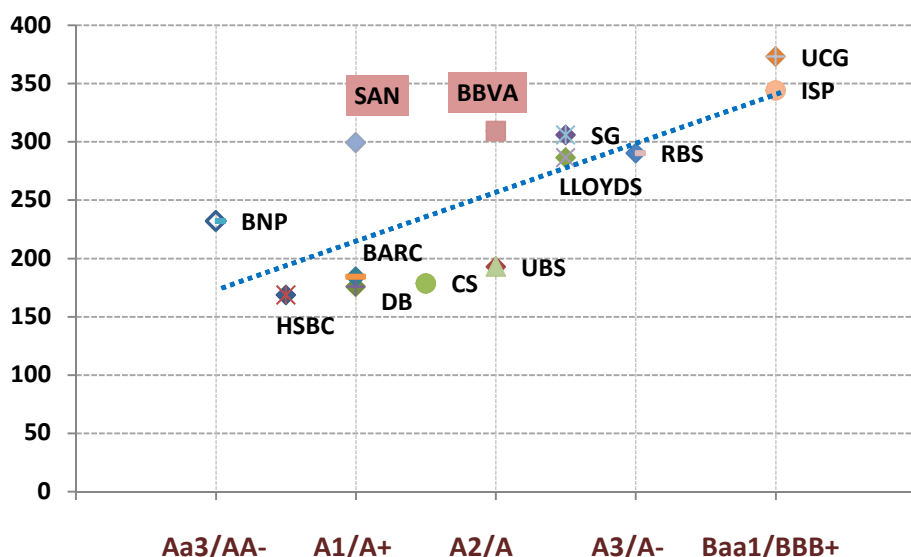
Veamos cómo puede introducirse este impacto en el modelo REMS, con el que también va a realizarse la simulación. El descenso total de la prima de riesgo soportada por el activo representativo español dependería fundamentalmente de la variación de lo que en términos financieros se conoce como su beta, o parámetro que mide el tamaño relativo de la covarianza de este título con la de una cartera genérica “eficiente” de mercado, o en otras palabras, el riesgo no diversificable del pasivo, que en un modelo estilizado como este hay que entender procede tanto del sector financiero como del sector público. Por ello, la reforma financiera tiene el efecto de reducir la covarianza, ya que los rendimientos esperados de los pasivos españoles se harían menos sensibles a shocks internacionales que deterioraran la solvencia de los agentes domésticos, al ser menos vulnerables los balances bancarios. Se entenderá, en este contexto, que la reforma financiera es capaz de contribuir en 50 p.b. a la variación de la prima de riesgo a través de su aportación a la reducción de la beta del pasivo español, sin que quepa establecer ninguna equivalencia directa entre los pasivos emitidos en la realidad por los intermediarios financieros y el pasivo representativo de la economía nacional incluido en el REMS. Aun así, a la luz del análisis anterior de la “sobreprima” que pagan las entidades españolas un recorte de 50 p.b. parece un valor razonable.

Si se comparan los efectos de un escenario de fuerte consolidación fiscal como el actual, que afecta negativamente a corto plazo a la actividad, con el de un escenario alternativo, donde el saneamiento de los balances del sector bancario, vía aumento de la confianza, se traduce en una caída de los tipos de interés, se observaría como, en este escenario alternativo, la mejora en las condiciones de financiación impulsa la inversión productiva y el consumo, mitigando la caída inicial del PIB respecto a la provocada por la contracción fiscal sin reforma financiera. La mejora en las condiciones de financiación aumenta el valor presente de los retornos esperados de los proyectos de inversión, lo que se traduce en un impulso a la inversión productiva. El consumo también recibe un impulso; aquellos que enfrenten restricciones de crédito podrán en el corto plazo aumentar su consumo, al aumentar sus

posibilidades de endeudamiento; y los que no enfrentan restricciones de crédito, verán elevadas al alza sus expectativas de renta permanente y, en consecuencia, su consumo.

Estos efectos son especialmente significativos si se tiene en cuenta el proceso de desapalancamiento que atraviesa el sector privado de la economía española. En el contexto mencionado de dudas sobre la solvencia de las entidades españolas, la necesidad de desapalancarse supone frenos adicionales a la inversión, la actividad y el empleo. Por ello, es muy importante que el afianzamiento de la solvencia contribuya a crear un proceso de desapalancamiento “virtuoso”, en el que la reducción del endeudamiento agregado sea compatible con aumentos de la inversión y, por tanto, de la actividad agregada, la productividad y el empleo.

**Gráfico 1: Regresión rating-prima de riesgo para varias entidades financieras**



Si prestamos ahora atención al segundo mecanismo de transmisión, el cuantitativo, se han combinado en el modelo REMS dos variaciones paramétricas, con independencia del ejercicio anterior de disminución permanente de los costes de financiación domésticos. Por un lado, se ha incrementado en un 1% el coeficiente “*loan-to-value*” de los préstamos a los consumidores cuya tasa de descuento temporal es tal que optan por endeudarse en el período de análisis de referencia. Por otra, se ha elevado en un porcentaje similar el coeficiente de la función de utilidad vinculado a las preferencias sobre el activo “vivienda”. Aunque en este tipo de modelos de ciclo real no son tan habituales los cambios de preferencias, en este caso se utilizaría para combinar la innovación en la oferta de crédito con otra por el lado de la demanda. Esta última podría justificarse mediante un cambio en la percepción del agente sobre el activo vivienda, vinculado a un agotamiento de

la fase bajista de su precio –los precios de equilibrio no aparecen explicitados en el REMS-.

La combinación de la alteración de estos dos parámetros produce un efecto inmediato y no acumulativo en el tiempo, dada la naturaleza autorregresiva del proceso estocástico que gobierna la dinámica del coeficiente “*loan-to-value*”. De este modo, se produce un salto automático en el nivel del consumo privado, la actividad y el empleo (en el primer año un 0,8% la primera y un 1% el segundo), a consecuencia tanto de la relajación de las condiciones crediticias como del aumento de la renta disponible procedente de la recuperación de la inversión residencial. Esta súbita elevación, sin embargo, acaba desapareciendo rápidamente, dado que el comportamiento forward-looking de los agentes explotan las mayores oportunidades de ampliar su acceso al crédito en tanto éstas todavía se mantienen. Por otra parte, este perfil, aunque ligeramente atenuado, se traslada también a los agentes restringidos totalmente de crédito, al mejorar su flujo de renta disponible.

Tanto la reducida persistencia del cambio en la oferta de crédito como las expectativas racionales de los agentes contribuyen a la escasa duración del impacto de las innovaciones descritas. En condiciones más reales, la apertura del crédito podría ser más gradual y persistente, lo cual suavizaría en el tiempo la respuesta de los consumidores. Realizando dicha suavización, nos conduciría a un aumento permanente en el nivel del PIB de 0,76 p.p. Iría acompañado de efectos sobre el empleo y de la inversión, dado el incremento de consumo privado generado.

Por otro lado, la decisión sobre el momento en que introducir este shock entraña también cierta arbitrariedad. En este caso, no sólo se combinan consideraciones de oferta sobre la cantidad óptima de activos crediticios en balance, sino también percepciones sobre la solvencia del agente representativo y sobre el final del trayecto a la baja de los precios reales de la vivienda. Posiblemente los años 2014 ó 2015 podrían constituir una ubicación adecuada, especialmente si la reforma financiera triunfa en su intento de dinamizar el mercado residencial a medio plazo, mediante la “lubricación” de los canales de ajuste de los precios del activo. Ello implica que, aunque el efecto del shock sólo sería perceptible hacia el final del escenario macroeconómico, en términos acumulados despliega su efecto completo hasta 2020.

### **ANEXO 3: AMPLIACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA SOBRE LA PRIMA DE RIESGO POR LA LEY ORGANICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

---

La literatura moderna de endogeneización de la probabilidad de default<sup>30</sup> muestra que, si bien el coste del impago es creciente con la pérdida de output derivada del mismo (por el cierre de los mercados de capital durante un cierto tiempo), el incentivo a endeudarse en mayor medida (y, por tanto, precipitar eventualmente el default) depende positivamente de la voluntad del gobierno de suavizar intertemporalmente el perfil del output. Por ello, asumir una regla fiscal más creíble (en términos de la parametrización del REMS, que implique valores esperados más rápidos de retorno a los objetivos de deuda ante desviaciones de los mismos) supone una restricción vinculante a los beneficios de incurrir en nuevo endeudamiento, al ponderar menos la estabilización del output a corto plazo frente a la de la deuda. Como la probabilidad de default en este tipo de modelos se deduce de la confrontación de costes y beneficios del endeudamiento marginal, una regla fiscal del tipo de la LEP reduce la probabilidad de default, al poner de manifiesto unas preferencias del gobierno menos proclives al endeudamiento marginal (compromiso de retornar más rápidamente hacia los objetivos de deuda ante desviaciones). Esta circunstancia debe tener una traducción directa sobre la prima de riesgo que soportan los activos nacionales en los mercados internacionales, análogamente a lo supuesto al analizar la reforma financiera.

Calibrar exactamente este descenso de la prima de riesgo no es sencillo, porque el modelo REMS toma como dada la prima de riesgo sobre los pasivos colocados en los mercados internacionales. Podemos suponer, por ejemplo, un descenso simétrico al descrito para la reforma financiera: así la prima de riesgo sobre el activo representativo se reduce en su componente soberano en otros 50 p.b. en 2013 y 25 p.b. en 2014 y 2015. De este modo, el efecto conjunto de las reformas financiera y fiscal es un descenso de 100 p.b. en 2013. Análogamente, sería de 50 p.b. en 2014 y otros 50 p.b. en 2015, esto es, unos 200 p.b. en total (o algo más del 50% de la prima de riesgo en 4 años, lo que no resulta demasiado aventurado en un escenario de consecución de las reformas estructurales emprendidas). Hay que subrayar que hablamos de contribuciones individuales de cada una de las reformas al descenso de la beta del pasivo español, lo que no implica que se establezca alguna relación de aditividad entre modificaciones de la varianza de los rendimientos esperados de los pasivos de intermediarios financieros y sector público y la varianza del rendimiento del activo representativo en el modelo. La variación total de la beta es una suma de contribuciones individuales de dos factores a la misma, pero ninguna de esas contribuciones individuales es igual, analíticamente, a la disminución de una varianza.

---

<sup>30</sup> Un buen ejemplo lo constituye Kletzer, K.M. y Wright, B.D. (2000): Sovereign Debt as Intertemporal Barter. *American Economic Review*, 90, pp. 621-639.



## **ANEXO 4: EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE CREACIÓN DEL FONDO DE PAGO A PROVEEDORES LOCALES**

---

Estas medidas se introducen por una doble vía en el modelo REMS. Por un lado, se supone que se introduce un aumento del gasto público transitorio por un importe de 0,5% del PIB en el segundo trimestre de 2012 y cuya duración se circunscribe a dicho trimestre. Este incremento se ha calculado como una cota máxima, sin conocer todavía la cifra definitiva en que se beneficiarán tanto CCLL como CCAA. Por otro, se flexibiliza en un 1,5% el porcentaje de consumidores restringidos al crédito, reflejando el impacto de la reanudación de los pagos sobre un conjunto de agentes que de otro modo hubieran tenido cerrado el acceso a esta vía de financiación. El análisis efectuado a través de las Tablas Input Output indica que este porcentaje podría resultar incluso ligeramente conservador.

Las variables de transmisión de ambos shocks son diferentes. En el caso del gasto público, principalmente es este componente de la demanda el que propicia la elevación inicial del nivel de PIB, ya que los consumidores ricardianos mitigan sensiblemente el efecto expansivo sobre esta variable, al anticipar efectos riqueza negativos. En cuanto a los agentes que recuperan su acceso al crédito, el consumo privado sí que juega un papel central en el repunte del PIB y el empleo, si bien más tarde la necesidad de atender a su restricción presupuestaria intertemporal minora notablemente la respuesta. Por diferentes razones, por tanto, el grueso de la respuesta en PIB y empleo se concentra en los primeros años (primer año en el caso del shock de consumo público y dos primeros años cuando cae el número de consumidores restringidos). A largo plazo el efecto virtual de ambas variables sobre el nivel del PIB es nulo.

Durante 2012-13, sin embargo, se produce una aceleración de la tasa de crecimiento del PIB. Ésta ascendería a 0,3 p.p. en el primer año y a 0,2 en el segundo, al tiempo que se crearían entre 100.000 y 130.000 empleos adicionales. Teniendo en cuenta que posiblemente la cifra final de incremento de consumo público quede mejor aproximada por un valor entre 0,3% y 0,4% del PIB, ello rebajaría los efectos hasta 0,2 p.p. en el primer año y otros 0,2 en el segundo, así como a un acumulado de empleos situado entre 80.000 y 110.000.

## ANEXO 5: CÁLCULO DEL POTENCIAL Y DESCOMPOSICIÓN DE CONTRIBUCIONES APLICANDO FILTRO DE KALMAN A LA PTF

Tabla 6. CRECIMIENTO OBSERVADO Y POTENCIAL (tasas de variación) PTF filtrada con Kalman							
	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	Promedio anual 2016- 2020
Observado/Previsión	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8	
<b>Potencial (1+2+3)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>
1. Contribución del factor trabajo	-0,5	-0,4	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1	0,1
2. Contribución del factor capital	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5
3. Contribución de la productividad							
total de los factores	0,7	0,6	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5

Comparando la tabla 6 con la 2, se aprecia que los resultados no son muy diferentes. El crecimiento potencial hasta 2015 se sitúa entre dos y tres décimas por debajo, mientras que la media interpolada hasta 2020 cae una décima, hasta 1,1%. La contribución de la PTF también es una décima superior en el potencial estimado con HP. Al partirse de tasas de crecimiento potencial inferiores y llegar en cualquier caso a las del Grupo de Envejecimiento, proporcionalmente cabría inferir una contribución de las reformas estructurales a la reactivación del crecimiento potencial ligeramente superior en este

## ANEXO 6: II ACUERDO PARA EL EMPLEO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (2012-2014)

---

El pasado 25 de enero de 2012, los agentes sociales más representativos (CEOE, CEPYE, UGT y CCOO) alcanzaron el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva para los años 2012, 2013 y 2014 (**ANC**).

El diagnóstico del que parte el acuerdo, reflejado en su introducción, es la necesidad de adoptar medidas que contribuyan un crecimiento de la actividad económica que permita crear empleo, lo que pasa por que los **precios crezcan por debajo de la media comunitaria y por incrementar la productividad total de los factores, debiendo todas las rentas hacer un esfuerzo conjunto**. En este sentido, el ANC recoge un **pacto de moderación salarial**, de modo tal que los salarios negociados deberían seguir las siguientes directrices<sup>31</sup>:

- Los salarios no deberían exceder el crecimiento del **0,5% en 2012 y del 0,6% en 2013**. En **2014**, no excederán del **0,6%** si el crecimiento del **PIB** de 2013 es inferior al **1%**, no excederán del **1%** si el crecimiento del **PIB** se sitúa entre el **1 y el 2%** y no excederán del **1,5%** si el crecimiento del **PIB** es igual o mayor al **2%**.
- Para **2012 y 2013**, se prevé una **cláusula de actualización** aplicable al final del ejercicio consistente en el **exceso** de la tasa de variación anual del **IPC** español de diciembre sobre el objetivo de inflación del BCE (**2%**). Si esa tasa del IPC español fuera superior a la tasa de variación anual del **IPC armonizado de la Zona Euro**, entonces se tendrá en cuenta esta última.

Por tanto, **la cláusula de actualización sólo se aplica si la inflación (la más baja de la española o la europea) excede el 2%, y sólo por la parte que excede el 2%**, lo que supone por primera vez una **alta desindexación en la negociación de salarios**. Además, si el **precio del Brent**, en euros, supera en diciembre el 10% sobre el mes de diciembre anterior, **se excluirá el efecto de los combustibles** en la tasa de inflación considerada.

- Los convenios colectivos deberían incluir **componentes adicionales de actualización de salarios** basados en la evolución de la empresa

---

<sup>31</sup> Aunque en el propio acuerdo se alude al respeto de la autonomía de las partes para aquellos convenios colectivos que tengan negociadas cláusulas de actualización salarial vigentes que afecten al crecimiento salarial de los tres próximos años.

**(beneficios, ventas, productividad)**, que se integrarán en la **parte variable del salario**.

- Los incrementos salariales pactados para **2014** se incrementarán en el **50%** del resultado de aplicar la **cláusula de actualización** acordada para 2012 y 2013. En caso de **no haberse pactado componente adicional de salario variable se aplicaría la cláusula en el 100%** de su resultado.

Por otra parte, el ANC considera que **la negociación colectiva debe promover que los ajustes en las empresas en dificultad se acometan mediante medidas de flexibilidad interna**, desincentivando el uso de la extinción de contratos de trabajo como instrumento de adecuación de la productividad. En este sentido, el ANC recoge las siguientes indicaciones:

**1) Estructura de la negociación colectiva:** se apuesta por la **descentralización**, señalándose que los convenios sectoriales deberían propiciar la **negociación de ámbito empresarial** en materia de jornada, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para configurar estas materias.

Estas indicaciones del ANC no supusieron un cambio respecto a la legislación vigente en el momento de firmarse el mismo, pues en tal legislación ya se preveía la prioridad en ciertas materias del convenio de empresa aunque **dejando en manos de los propios agentes sociales la concreta articulación de la negociación colectiva**. Además, en el propio ANC se alude a la necesidad de **preservar la negociación colectiva de ámbito provincial** por ser el ámbito que más cobertura facilita a empresas y trabajadores.

**2) Flexibilidad interna:** se hace un llamamiento a los convenios para introducir mayores dosis de flexibilidad interna, contemplando: **flexibilidad del tiempo de trabajo** acordado a nivel de empresa, con **distribución irregular** del tiempo de trabajo hasta el 10%; **flexibilidad funcional**, regulando en los convenios grupos profesionales y no categorías profesionales, en aras a potenciar la movilidad funcional; **flexibilidad salarial**, mediante estructuras salariales con conceptos variables y con posibilidad de adaptaciones a través de los convenios y acuerdos de empresa.

**3) Descuelgue del convenio colectivo:** se destaca la conveniencia de que los convenios sectoriales contemplen cláusulas de inaplicación temporal del convenio a partir de **criterios objetivos basados en porcentajes de disminución de ingresos, de ventas o de productividad**. Esta concepción del descuelgue se proyecta a efectos de inaplicar el **régimen salarial y otras condiciones de trabajo** (horario, distribución irregular de la jornada, régimen de trabajo a turnos, sistema de trabajo y rendimiento, funciones).

El descuelgue se aborda desde una **perspectiva estrictamente negociada** a través del acuerdo con los representantes de los trabajadores, aludiéndose a la posibilidad de **solventar las discrepancias** a través de las Comisiones Paritarias de los convenios y de los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos que resultasen de aplicación. Por tanto, el **ANC tampoco supuso en este aspecto un cambio o avance de respecto a la legislación en vigor en aquel momento**, pues ni el uno ni la otra resultaban claros y determinantes en cuanto a la aplicación de un mecanismo de arbitraje obligatorio que permitiese dar solución definitiva a la falta de acuerdo en esta materia.

Finalmente, hay tener en cuenta que, a tenor de pactado por los propios agentes sociales, **el ANC no tiene eficacia normativa sino obligacional**, lo que significa que su contenido no se impone normativamente a los negociadores de convenios de ámbitos inferiores, sino que actúa a modo de **meras orientaciones y recomendaciones a seguir**.

## **ANEXO 7: EVALUACIÓN RECOMENDACIONES A ESPAÑA**

---

Como se ha señalado en el cuerpo del documento, este PNR es novedoso y más ambicioso en relación a los de años anteriores, en particular en relación al de 2011. La estrategia económica del Gobierno español parte de una revisión integral de la política económica desarrollada en los últimos años, con el objeto de definir una completa agenda de reformas que permita superar los desequilibrios identificados y perfectamente coherente con las necesidades de la estabilidad del área: disciplina fiscal y puesta en marcha de las reformas estructurales para recuperar la flexibilidad y la competitividad de la economía.

Es por ello, por lo que a la hora de evaluar las recomendaciones realizadas a España a lo largo de 2011, tanto en el marco del Pacto por el Euro Plus, como tras el Consejo Europeo de julio de 2011 es necesario distinguir entre las actuaciones realizadas a lo largo de 2011 de aquellas incluidas en este PNR que son fruto de la estrategia del nuevo gobierno. Por ello, este anexo distingue entre las actuaciones realizadas en 2011 para dar cumplimiento a dichas recomendaciones y las llevadas a cabo por el nuevo gobierno en 2012, distinguiendo las medidas en los ámbitos fiscal, laboral, sector financiero y reformas en otros mercados.

Los efectos macroeconómicos de las reformas estructurales y su forma de cálculo se explican en el epígrafe II.3.1 del documento y los anexos correspondientes. Como se señala en dicho epígrafe, el análisis cuantitativo incorpora la cuantificación del impacto de la Directiva de Servicios y la Reforma del Sistema de Pensiones que ya recogía el PNR 2011 y, como novedad, la repercusión de la reciente reforma del mercado de trabajo, la reciente reforma financiera y el impacto de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No se incluye la evaluación de la Ley de economía sostenible ni de la anterior reforma laboral, por considerar que las mismas quedan o quedarán superadas por otras reformas incluidas en este PNR y evitar así la doble contabilización de efectos.



cifra de negocios anual mayor a sesenta millones de euros) y, siempre en relación con las más grandes empresas, establecimiento de límites de aplicación temporal a la compensación de bases impositivas negativas procedentes de ejercicios anteriores (distinguiendo nuevamente entre las empresas con facturación superior a los veinte y sesenta millones de euros). Establecimiento de un límite, también de aplicación temporal, a la deducción del fondo de comercio financiero.

- En diciembre de 2011, el nuevo gobierno, aprobó el RD-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, por el cual se pone en marcha una reducción adicional del déficit por valor de 15.000 millones de euros. El RD-ley incluye un acuerdo de no disponibilidad de gasto por valor de 8.900 millones de euros y medidas temporales de aumento de los ingresos por valor de 6.275 millones de euros. Se adoptaron las medidas siguientes:
  - ✓ Medidas de reducción del gasto: congelación del sueldo de los funcionarios, congelación de la tasa de reposición de las plantillas (con algunas excepciones en los sectores educativo, sanitario, las FSE y en los Cuerpos de Lucha contra el fraude de Hacienda y Trabajo); extensión de la jornada ordinaria de trabajo para el conjunto del sector público estatal a un promedio semanal no inferior a las 37,5; aplazamiento hasta 2013 de la aplicación de la Ley de Dependencia para nuevos beneficiarios y de la ampliación del permiso de paternidad de 2 a 4 semanas; no concesión de nuevas ayudas de renta básica de emancipación; aplazamiento del incremento de las pensiones de viudedad; congelación del salario mínimo interprofesional;
  - ✓ Medidas de incremento de la recaudación: elevación temporal (en 2012 y 2013) y progresiva de la tributación por las rentas del ahorro y del trabajo en IRPF y de la tributación por IBI, e incremento de la fiscalidad del gasóleo profesional.
- Para 2012, a la vista de la nueva situación económica, se ha fijado un nuevo objetivo de consolidación fiscal del 5,3%, que ha sido refrendado por el Eurogrupo. Para su cumplimiento, el Gobierno presentó el 30 de marzo pasado los Presupuestos Generales del Estado para 2012 que no habían sido elaborados por el gobierno anterior. Éstos contemplan un esfuerzo de reducción del déficit de 3,2 puntos porcentuales, de los que 1,6 puntos corresponden a la Administración Central; 1,4 puntos corresponden a las Comunidades Autónomas; 0,1 puntos corresponden a las corporaciones locales y 0,1 puntos corresponden a la Seguridad Social. Ello supone una reducción del gasto de los Ministerios del 16,9% y una reducción del gasto total de la Administración Central del 9,6%.

**Recomendación específica 2:** El 2 de febrero de 2011 los interlocutores sociales y el Gobierno suscribieron un Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones, en el marco del cual se recogen una serie de compromisos de reforma del sistema de pensiones. Estos compromisos se hicieron efectivos mediante la aprobación de la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. La norma establece la edad legal de jubilación en 67 años y fija en 25 años el período de cálculo de la pensión.

**Recomendación específica 4:** El gobierno ha estudiado diversas opciones que permitan abordar el necesario saneamiento presupuestario aumentando al mismo tiempo la eficacia del sistema fiscal. Se ha tenido en cuenta la urgencia de la consolidación y las características del sistema impositivo español y, con esa base, se han tomado un conjunto de medidas tributarias que aparecen descritas con detalle en el texto de este PNR. Las medidas que afectan a la imposición sobre el trabajo tienen un carácter excepcional y temporal pero se han considerado inevitables en el contexto actual. Otras están dirigidas a mejorar la eficacia del sistema fiscal como es el caso de las medidas dirigidas a mejorar el control del fraude, en particular limitando el pago en efectivo en operaciones entre profesionales. Además se han tomado algunas medidas en imposición indirecta como es la modificación del impuesto a las labores del tabaco, para hacerlo más equilibrado. El gobierno, seguirá estudiando opciones para mejorar la eficacia del sistema en ejercicios futuros.

**Compromiso del Pacto por el Euro Plus para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas:** El RD-ley 8/2011 de 1 de julio estableció una regla de gasto directamente aplicable a la Administración General del Estado y sus organismos, y a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales. La regla determina que el gasto computable (excluye los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo) no podrá superar la tasa de crecimiento nominal a medio plazo de la economía española.



	<p>En septiembre de 2011 <u>se reformó el artículo 135 de la Constitución Española</u>, elevando a rango constitucional la regla de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas en los términos prescritos por la Unión Europea para sus Estados Miembros. En particular, se prohíbe que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros (en el caso de España ese límite es cero). Y se prohíbe que volumen de deuda pública del conjunto de las AAPP en relación al PIB supere el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.</p> <p>Dando continuidad a este compromiso, en enero de 2012 <u>España firmó el Pacto Fiscal</u>, por el que los miembros de la Unión Europea fijan el nivel máximo del déficit estructural en el 0,5% de su PIB. En desarrollo de la reforma constitucional, y respetando estrictamente los términos del Pacto Fiscal, el 2 de marzo de 2012 el nuevo Gobierno aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. El Proyecto se está tramitando en las Cortes españolas por el procedimiento de urgencia y su aprobación se producirá de forma inminente. Estas medidas, correspondientes a 2012, se abordan con más detalle en el texto del PNR.</p>
<p><b>Valoración</b></p>	<p><b><u>Recomendación específica 1:</u></b> Se ha dado pleno cumplimiento a esta recomendación, ya que España ha adoptado de forma continuada medidas presupuestarias para garantizar que se cumple con el objetivo de reducir el déficit al 3% en 2013, en los términos de la recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 2009 en el marco del procedimiento de déficit excesivo.</p> <p>España ha respondido a la significativa desviación del objetivo previsto de déficit para 2011, mediante la adopción de medidas complementarias de consolidación fiscal por valor de 15.000 millones de euros y mediante la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado más austeros de la democracia.</p> <p><b><u>Recomendación específica 2:</u></b> Se ha dado cumplimiento a la recomendación mediante la adopción de las reformas planeadas, que serán revisadas a la luz de la evolución de la esperanza de vida.</p> <p><b><u>Recomendación específica 4:</u></b> Se ha dado cumplimiento en la medida que el gobierno ha estudiado, y sigue estudiando formas de aumentar la eficacia de la estructura fiscal en un momento de consolidación fiscal muy exigente.</p> <p><b><u>Compromiso del Pacto del Euro Plus para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas:</u></b> Se ha dado pleno cumplimiento a esta recomendación ya que España ha consagrado el principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional y ha incluido una regla de gasto en una ley orgánica (norma del máximo rango en el ordenamiento jurídico español), además de haber contraído obligaciones internacionales al respecto mediante la firma del Pacto Fiscal.</p>

**MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA ADOPTADAS DURANTE 2011 PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO PARA ESPAÑA Y LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS BAJO EL PACTO DEL EURO PLUS EN MATERIA DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO**

<p><b>Recomendación específica (julio 2011)</b></p> <p><b>Compromiso del Pacto Euro Plus para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas</b></p>	<p><b><u>Recomendación específica 3:</u> Supervisar estrechamente la reestructuración en curso del sector financiero, en particular de las cajas de ahorro, a fin de que concluya a más tardar el 30 de septiembre de 2011, según lo previsto.</b></p> <p><b><i>Compromiso de culminar antes del 30 de septiembre de 2011 el proceso de adaptación del sistema financiero a los requisitos reforzados de capitalización (aprobados el 18 de febrero), en especial para las cajas de ahorro. Las entidades presentaron a finales de marzo los detalles de su estrategia para cumplir con esos nuevos requisitos de capital. Además, existe el compromiso legal de que cualquier deficiencia adicional de capital que surgiera en el ejercicio de stress deberá ser cubierta por las entidades, o la cubrirá el FROB.</i></b></p>
<p><b>Medidas adoptadas</b></p>	<p>El <u>Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero</u>, respondía a un doble objetivo: de un lado, reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad; de otro, acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades. Las medidas se articulaban en dos grandes bloques el reforzamiento del capital de las entidades y la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida. Los elementos de reestructuración destacables en este periodo fueron:</p> <p>1. <u>Capitalización del sector.</u> En marzo de 2011, se detectó que 13 entidades necesitaban capital adicional para cumplir con el nuevo nivel exigido (8 o 10%). De ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 fueron capitalizadas por sus matrices (Barclays, Deutsche Bank)</li> <li>• 2 ampliaron capital o realizaron operaciones societarias (Bankinter y Bankpyme)</li> <li>• 2 salieron a Bolsa (Bankia y Banca Cívica). Este hecho porque marcó las primeras salidas a bolsa de antiguas cajas. CaixaBank también ha salido a Bolsa, si bien legalmente no necesitaba recapitalización</li> <li>• 1 entidad se integró con otra (Caja España – Duero con Unicaja)</li> <li>• 2 entidades (Grupo BMN y Liberbank) emitieron obligaciones convertibles para facilitar la entrada de inversores privados, como así ocurrió.</li> <li>• 3 entidades recibieron capitalización del FROB (Novacaixagalicia, CatalunyaCaixa, UNIMM)</li> <li>• CAM tuvo que ser intervenida a finales de julio.</li> </ul> <p>2. <u>Priorización a la capitalización privada.</u> Se cumplió que la capitalización pública fuera el último recurso. Tan solo cuatro grupos recibieron capital público –sin incluir las participaciones preferentes a través del FROB original- con una cuota de mercado conjunta del 10%. Además, 3 grupos cotizan ahora en bolsa (Caixabank, Bankia y Cívica).</p>

	<p>3. <u>Minimización del coste para el contribuyente.</u> Incluso en esos casos donde la intervención del FROB fue necesaria, se espera que la participación sea recuperable. Es criterio legal que la salida del capital del FROB deberá hacerse en un plazo máximo de 5 años y entre tanto los Consejeros designados por el FROB deberán salvaguardar los intereses del contribuyente.</p> <p>4. <u>Mejora en la estructura y gobierno de las Cajas de Ahorros.</u> Cajas representando más de un 99,5% de los activos del sector cajas traspasaron su actividad financiera a un Banco comercial. Quedan tan solo 2 Cajas con la estructura tradicional (Ontinyent, Pollença). Esta nueva estructura facilita la capitalización.</p> <p>El gobierno corporativo se reforzó con la obligación de que las entidades que recibían capital del FROB debían adoptar los criterios de buen gobierno de las empresas cotizadas. Asimismo, en todas las entidades la mayor presión competitiva y, en su caso, la entrada de capital privado, constituía un acicate para una gestión más eficiente.</p> <p>5 Como resultado de las reformas llevadas a cabo hasta finales de 2011, se produjo un redimensionamiento del sector financiero (en concreto de las Cajas de ahorro). El sector de Cajas ha pasado de 45 cajas con un tamaño medio de 28.504 M€ a 15 entidades con un tamaño medio de 85.512 M€.</p> <p>El sector realizó un primer esfuerzo de saneamiento de balances, en este periodo. Así, entre enero de 2008 y Junio de 2011 el sector financiero provisionó por valor de 105.000 millones de euros (10% del PIB, o 59% del total de capital principal). Este esfuerzo, aún importante, ha debido ser impulsado en la reforma financiera que ha puesto en marcha el nuevo gobierno.</p> <p><b>Dada la situación actual de los mercados financieros, era evidente que España necesitaba un nuevo impulso en la reestructuración de la industria bancaria. El nuevo Gobierno ha puesto en marcha una nueva reforma del sector financiero con la aprobación del RD-ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero, de la que se da cuenta en el texto del PNR. Esta reforma profundiza en la reestructuración del sector y en el saneamiento de balances con el objeto de aumentar la eficiencia y la competitividad del sector.</b></p>
<b>Valoración</b>	<p>España no sólo ha dado pleno cumplimiento a la recomendación de culminar la reforma de marzo de 2011 antes del 30 de septiembre, sino que ha puesto en marcha una nueva reforma del sector, que supondrá un saneamiento adicional por importe de 50.000 millones de euros y que durante 2012 dará lugar a nuevos movimientos de consolidación en el sector que supondrán un avance en el aumento de la eficiencia en su funcionamiento.</p>

**MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA ADOPTADAS DURANTE 2011 PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO PARA ESPAÑA Y LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS BAJO EL PACTO DEL EURO PLUS EN MATERIA DE REFORMA DE LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS**

<p><b>Recomendación específica (julio 2011)</b></p> <p><b>Compromisos del Pacto Euro Plus</b></p>	<p><b>Recomendación específica 6:</b> Liberalizar más los servicios profesionales y promulgar la legislación prevista con objeto de redefinir el marco reglamentario y eliminar las restricciones actuales a la competencia, la eficiencia y la innovación; aplicar, a todos los niveles de la Administración, la Ley de Economía Sostenible, y, en particular, medidas encaminadas a mejorar el entorno empresarial y fomentar la competencia en los mercados de productos y de servicios; mejorar la coordinación entre la Administración central y las administraciones de las Comunidades Autónomas para reducir la cargas administrativas que soportan las empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Reforma de los servicios profesionales</i></li> <li>- <i>Creación de la Comisión Asesora de Competitividad</i></li> <li>- <i>Reforma de la Ley Concursal</i></li> </ul>
<p><b>Medidas adoptadas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma del sector de los servicios profesionales: en curso (ver PNR para medidas previstas en 2012).</li> <li>- Creación de la Comisión Asesora de Competitividad por acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de abril de 2011, con el objetivo de realizar un análisis riguroso e independiente de la evolución de la competitividad que sirva de apoyo a las decisiones del Gobierno y a las negociaciones de los agentes sociales.</li> <li>- Aprobación de la Ley 38/2011, de reforma de la Ley Concursal, cuyo objetivo es proporcionar alternativas al concurso de acreedores, facilitar las refinanciaciones y agilizar los procedimientos, beneficiando a las empresas en dificultades económicas.</li> </ul>
<p><b>Valoración</b></p>	<p>España ha dado cumplimiento al compromiso de crear una Comisión Asesora de la Competitividad y ha reformado la ley concursal. Se está trabajando en avanzar en la reforma de los servicios profesionales.</p>

**MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA ADOPTADAS DURANTE 2011 PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO PARA ESPAÑA Y LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS BAJO EL PACTO DEL EURO PLUS EN MATERIA DE MERCADO DE TRABAJO**

<p>Recomendaciones específicas julio 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b><u>Recomendación específica 4:</u> Previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con la práctica nacional, completar la adopción y aplicación de una reforma global del proceso de negociación colectiva y del sistema de indización salarial para garantizar que las subidas salariales reflejen mejor la evolución de la productividad y las condiciones imperantes a nivel local y a nivel de empresa y proporcionar a las empresas la flexibilidad suficiente para adaptar internamente las condiciones laborales a los cambios en el entorno económico.</b></li> <li>- <b><u>Recomendación específica 5:</u> Evaluar para finales de 2011 los efectos de las reformas del mercado laboral de septiembre de 2010 y de la reforma de las políticas activas de empleo de febrero de 2011, y presentar, en caso necesario, propuestas de nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo, y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes y garantizar un estrecho seguimiento de la eficacia de las medidas contempladas en el programa nacional de reforma, con vistas a reducir el nivel de abandono escolar prematuro, especialmente mediante políticas preventivas, y facilitar la transición a la educación y formación profesional.</b></li> </ul>
<p>Pacto por el euro plus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Reformar el sistema de negociación salarial en abril de 2011 a más tardar</b></li> <li>- <b>Adoptar disposiciones de desarrollo del Real Decreto-Ley sobre políticas activas del mercado de trabajo, de 18 de febrero, con vistas a diseñar una estrategia de empleo</b></li> <li>- <b>Aplicar un programa para promover la reducción del empleo no declarado</b></li> <li>- <b>Adoptar decretos-leyes para desarrollar disposiciones de la Ley de Economía Sostenible en el ámbito de la formación profesional</b></li> </ul>
<p>Medidas adoptadas</p>	<p><b><u>Recomendación específica 4 y compromiso de reformar el sistema de negociación salarial en abril de 2011 a más tardar adquirido mediante el Pacto por el Euro Plus:</u></b> En junio de 2011 se aprobó el Real Decreto-ley 7/2011 de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. La reforma mejora la ordenación la estructura de la negociación colectiva (se atribuye su determinación a las organizaciones más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma mediante acuerdos interprofesionales); da prioridad aplicativa al convenio de empresa sobre el convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior en un elevado número de materias, salariales y de organización de jornada incluidas, salvo pacto en contrario. La reforma incluye plazos para agilizar la renovación de los convenios, y regula la situación de falta de acuerdo y prórroga del convenio anterior mediante el establecimiento de un arbitraje obligatorio. Establece medidas para contribuir a la flexibilidad interna. Además, la reforma crea el Consejo de Relaciones Laborales y de Negociación Colectiva como órgano consultivo para conocer la negociación y podrá asesorar. Finalmente no se ha creado este Consejo.</p> <p><b><u>Recomendación específica 5:</u></b> El Gobierno anterior aprobó el 26 de agosto pasado el Real Decreto-ley 10/2011 de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Esta norma introduce las medidas siguientes:</p>

- Nuevo contrato para la formación y el aprendizaje (se dirige a jóvenes mayores de dieciséis y menores de veinticinco años que carezcan de cualificación profesional alguna). Respecto a la constitución de un fondo individual de capitalización mantenido a lo largo de la vida laboral previsto en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, se incluye en este real decreto-ley la prórroga hasta 2013 de la asunción transitoria por el Fondo de Garantía Salarial del resarcimiento a la empresa de una parte de la indemnización en determinados supuestos de extinción (despido procedente).
- Vista la ralentización en el uso de los contratos de fomento de la contratación indefinida, el Gobierno anterior consideró oportuno establecer nuevos plazos para que los contratos temporales pudieran convertirse en contratos de fomento de la contratación indefinida.
- Suspensión, durante un plazo de dos años, de la regla que daba lugar a la adquisición de la condición de trabajadores fijos por aquellos que en determinados plazos y condiciones encadenaran contratos temporales
- Prórroga del programa temporal de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo
- Integración en un único organismo del Servicio Público de Empleo Estatal y del Fondo de Garantía Salarial. No se ha aplicado.

**El nuevo gobierno ha considerado imprescindible poner en marcha una reforma laboral de mayor calado con el objeto de hacer frente a los problemas endémicos del mercado de trabajo español. Esta reforma laboral se aprobó mediante Real Decreto Ley 3/2012 y se explica con detalle en el texto del PNR. Sus disposiciones van dirigidas a reducir la fuerte dualidad del mercado de trabajo, que está en la raíz de la destrucción de empleo observada y del mal comportamiento de los salarios, crear empleo y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, sobre todo los jóvenes, mediante la mejora de la formación y la intermediación. En relación con la negociación colectiva se ha hecho más operativo el descuelgue (prioridad del convenio de empresa por ley) y se ha limitado la ultra actividad de los convenios que deja de ser indefinida. La reforma y sus desarrollos también afectan al contrato de aprendizaje eliminando algunas restricciones que impedían una mayor utilización del mismo. En muchos ámbitos, la nueva reforma supera las medidas adoptadas en 2011 pero da pleno cumplimiento, incluso con más fuerza, a las recomendaciones del Consejo.**

**Adoptar disposiciones de desarrollo del Real Decreto-Ley sobre políticas activas del mercado de trabajo, de 18 de febrero, con vistas a diseñar una estrategia de empleo, conforme al compromiso adquirido bajo el Pacto del Euro Plus:** El 31 de octubre se aprobó el Real Decreto 1542/2011 por el que se aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Esta estrategia incluía un nuevo modelo de gestión de la política de empleo, resultado de un trabajo coordinado entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas y que ha contado con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales. Como novedades incorpora: el requerimiento de un trabajo conjunto del Gobierno y de las CCAA, el establecimiento de un modelo de servicios a la ciudadanía; la mayor relación entre las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo; la apertura a la colaboración público – privada; la conjugación de medidas de carácter estatal y de referencia (las primeras son de obligada aplicación en todo el territorio español y las medidas de referencia establecen las líneas generales para su configuración específica por parte de cada Comunidad Autónoma); la estimación de gran parte de los importes que financiarán las acciones y medidas de políticas activas; la evaluación de todas las políticas con indicadores claros, medibles y fiables que permitan realizar el seguimiento de su grado de cumplimiento y la adopción de medidas correctoras (el resultado de la evaluación se utilizará en la confección de la siguiente Estrategia, a partir de 2014). Su financiación procederá de: los Presupuestos Generales del Estado, la cuota de Formación Profesional, el Fondo Social Europeo, los fondos propios de las Comunidades Autónomas.

**Aplicar un programa para promover la reducción del empleo no declarado, conforme al compromiso adquirido bajo el Pacto del Euro Plus:** El 29 de abril pasado se aprobó el Real Decreto-ley 5/2011 de medidas para la regularización y control del empleo sumergido. El RD-ley articula con carácter inmediato medidas referidas al ámbito de vigilancia y control de la legislación social que persiguen incentivar o estimular la regularización voluntaria del trabajo no declarado: se establece un plazo durante el cual los empresarios podrán voluntariamente regularizar la situación de los trabajadores ocupados de manera irregular (no serán objeto de sanciones administrativas), medidas para combatir el trabajo no declarado de aplicación tras la finalización del proceso de regularización voluntaria (en los procesos de subcontratación, los empresarios que subcontraten con otros

	<p>deben comprobar, con carácter previo al inicio, que los trabajadores de las contratistas o subcontratistas han sido dados de alta en Seguridad Social; se incrementa la cuantía de las sanciones administrativas; se tipifica como infracción grave el incumplimiento de la referida obligación de comprobación; ampliación del plazo de exclusión de acceso a los beneficios de los programas de empleo por máximo de dos años). Por otra parte, se modifica el artículo 49 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, extendiéndose la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas a aquellas empresas que hayan incurrido en un incumplimiento tipificado como infracción grave.</p> <p><b><u>Adoptar decretos-leyes para desarrollar disposiciones de la Ley de Economía Sostenible en el ámbito de la formación profesional:</u></b> El 29 de julio se aprobó el <u>Real Decreto 1147/2011</u>, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, con novedades importantes: la integración en la ordenación de la formación profesional de los módulos profesionales de los Programas de Cualificación Profesional Inicial; los cursos de especialización de los ciclos formativos; la ampliación de las posibilidades de acceder a los diferentes niveles de formación profesional; o la flexibilización de la oferta formativa para garantizar una mejora adaptación a las demandas de entorno socioeconómico. Además, se recogen otras disposiciones en materia de formación profesional, como son la formación profesional a distancia, la información y orientación profesional, la red de centros de formación profesional o la colaboración con el sistema universitario</p> <p><b>En políticas activas de empleo la <u>nueva reforma laboral</u> profundiza en los objetivos de la reforma de 2011 pero dando carácter absolutamente prioritario al empleo juvenil. Además, como señala el texto del PNR, se está elaborando un plan de lucha contra el empleo irregular y se está profundizando en la reforma de la formación profesional para mejorar el nivel de cualificación intermedia de la población e introducir la formación profesional dual.</b></p>
<p><b>Valoración</b></p>	<p><b><u>Recomendación específica 4 y compromiso de reforma de la negociación colectiva adquirido mediante el Pacto por el Euro Plus:</u></b> el Gobierno anterior dio cumplimiento a esta recomendación y a este compromiso abordando la reforma de la negociación colectiva antes descrita. Esta reforma se ha visto superada por la nueva reforma de la negociación colectiva aprobada por el Gobierno actual, cuyo contenido se detalla en el texto del PNR.</p> <p><b><u>Recomendación específica 5:</u></b> el Gobierno anterior dio cumplimiento a esta recomendación y a este compromiso mediante la aprobación de la norma antes descrita. Esta norma se ha visto superada por la nueva reforma laboral de calado aprobada por el Gobierno actual, cuyo contenido se detalla en el texto del PNR.</p> <p><b><u>Restantes compromisos de carácter laboral adquiridos mediante el Pacto por el Euro Plus:</u></b> el Gobierno anterior dio cumplimiento a sus compromisos específicos adquiridos en virtud del Pacto por el Euro Plus mediante la adopción de las medidas legislativas anteriormente descritas. EL nuevo gobierno está profundizando en varios de estos aspectos.</p>

## ANEXO 8: OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA 2020

	Tasa de empleo (en %)				I+D (en % del PIB)				Objetivos de reducción de emisiones de CO2			Energías renovables			Eficiencia energética - reducción del consumo de energía (en Mtep)				Abandono escolar (en %)				Enseñanza superior (en %)				Reducción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (en número de personas)	
	2008	2009	2010	2020	2008	2009	2010	2020	2008	2009	2020	2008	2009	2020	2008	2009	2010	2020	2008	2009	2010	2020	2008	2009	2010	2020	2010	2020
Objetivo principal de la UE	75%				3%				-20 % (en comparación con los niveles de 1990)			20%			20% de aumento de la eficiencia energética equivalente a 368 Mtep				10%				40%				20.000.000	
UE 27	70,3	69,0	68,6	75	1,92	2,01	2,00	3	-11	-17	-20,00	10,5	11,7	20	167,6	165,7	168	132,57	14,9	14,4	14,1	10	31,1	32,3	33,6	40	115,7 mill.	20 mill.
España	68,3	63,7	62,5	74	1,35	1,39	1,39	3	43	30	-10,00	11,2	13,3	20	176,5	168,3	168,4	134,67	31,9	31,2	28,4	15	39,8	39,4	40,6	44	11,6 mill.	1,4 mill. - 1,5 mill.
Alemania	74,0	74,2	74,9	77	2,69	2,82	2,82	3	-21	-26	-14,00	9,3	9,8	18	150,6	150,5	149,5	120,38	11,8	11,1	11,9	9,9	27,7	29,4	29,8	42		
Francia	70,4	69,4	69,1	75	2,12	2,26	2,26	3	-4	-8	-14,00	11,4	12,3	23	166,6	163,7	166,7	130,96	11,5	12,2	12,6	9,5	41,2	43,2	43,5	50		
Italia	63,0	61,7	61,1	67	1,21	1,26	1,26	2	4	-5	-13,00	7	8,9	17	142,8	141	143,7	112,8	19,7	19,2	18,8	15	19,2	19,0	19,8	26		