



**PROGRAMA DE PARTENARIADO
ECONÓMICO**

REINO DE ESPAÑA

2013

INDICE

1. SITUACIÓN MACROECONÓMICA	3
1.1. La dimensión coyuntural de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.....	3
1.2. El ajuste estructural de los desequilibrios macroeconómicos.....	7
2. MEDIDAS EN DESARROLLO DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (CSR)	19
2.1. Saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento (Recomendaciones 1 y 2)	20
2.2. Restablecimiento de las condiciones de préstamo a la economía: (Recomendación 3)	29
2.3. Lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis: (Recomendaciones 4, 5 y 6)	31
2.4. Fomento del crecimiento y la competitividad: (Recomendaciones 7 y 8)	33
2.5. Modernización de la Administración Pública: (Recomendación 9)	36
3. ESTRATEGIA FISCAL A MEDIO PLAZO Y MEDIDAS FISCALES ESTRUCTURALES.....	39
3.1. Estrategia fiscal a medio plazo	39
Anexo 1. Factor de Sostenibilidad	53
Anexo 2. Seguimiento de las medidas del PNR 2013 (medidas pendientes)	55

1. SITUACIÓN MACROECONÓMICA

1.1. La dimensión coyuntural de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos

La información coyuntural disponible sobre la economía española muestra numerosos signos de estabilización de la actividad, que apuntan a que, en niveles, el PIB podría haber tocado suelo en el segundo trimestre de 2013 y a partir de ese punto iniciaría un proceso de gradual recuperación. Tras 9 trimestres de contracción, esto supondría un punto de inflexión en la trayectoria cíclica de la economía. La mencionada mejora en la actividad no es un mero "efecto rebote" tras una profunda recesión, sino el inicio de una nueva fase de crecimiento asentada sobre unas bases sólidas, sostenibles y equilibradas.

Así, el PIB real atenuó 3 décimas su ritmo de caída en el segundo trimestre de 2013, alcanzando una tasa del -0,1% intertrimestral, lo que supone una práctica estabilización en un contexto de relajación de las tensiones financieras, fortalecimiento de la demanda externa neta y menor debilidad de la demanda interna, pero en el que todavía persiste cierta incertidumbre y el acceso al crédito de familias y empresas es desigual y está condicionado por factores restrictivos tanto de oferta como de demanda.

Las señales positivas de mayor intensidad han estado ligadas, en gran medida, al sector exterior. Las exportaciones de bienes están creciendo a tasas reales muy elevadas (9% en el primer semestre en media anual) favorecidas por las ganancias de competitividad de las empresas españolas que se explican por la moderación de costes, precios y márgenes, así como por mejoras estructurales del sector exportador y reposicionamiento en los mercados internacionales. Paralelamente, ha ayudado el mayor dinamismo de los mercados internacionales en los que tiene una mayor presencia. Las exportaciones de servicios turísticos también presentaron una evolución más dinámica en los meses del segundo trimestre (4,2% intertrimestral) debido, en parte, al aumento tanto del número de turistas como del gasto medio por turista.

Son varios los ejes transversales que explican el favorable comportamiento del sector exterior en España. Por un lado, la mejora sostenida de los indicadores de competitividad precio, como el tipo de cambio efectivo real y, fundamentalmente, los costes laborales unitarios (CLUs), y por otro, la ganancia de competitividad estructural "no-precio" fruto del aumento de la base de las empresas exportadoras y de la creciente diversificación geográfica. En efecto, la población de empresas exportadoras ha crecido de manera continuada en los

Últimos años y dicho aumento va adquiriendo vigor desde 2010. Dicha orientación del sector empresarial al exterior cobra visos de tener una elevada persistencia, según los datos correspondientes al periodo enero-junio de 2013 (comparados con los del mismo periodo de 2012). Respecto a la diversificación geográfica, las exportaciones de España a mercados emergentes continúan creciendo a ritmos elevados en 2013, pese a que estos países crecerán este año por debajo de lo previsto.

Tabla 1. Número de empresas exportadoras

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013
									(ene-jun)	(ene-jun)
96.401	99.232	100.177	97.418	101.395	107.579	109.363	123.128	136.973	93.311	102.101

Fuente: Datacomex.

La demanda interna está contribuyendo negativamente al crecimiento, si bien es preciso constatar dos realidades. La primera es que su evolución contractiva se está moderando sustancialmente y va camino de la estabilización en términos agregados. La segunda, y más importante, es que hay ciertos aspectos cualitativos y de composición de la demanda interna que proyectan optimismo sobre la solidez de la recuperación. Desde un punto de vista cualitativo es preciso remarcar que los indicadores de confianza del sector privado (tanto del consumidor como de las diferentes ramas productivas, con la excepción de construcción) están mejorando notablemente.

La inversión en equipo acumula ya dos trimestres de incrementos consecutivos (2,9% intertrimestral en el segundo trimestre de 2013), lo que anticipa una recuperación sostenida de la actividad a partir del próximo año. Por su parte, la inversión en construcción continúa el proceso de ajuste si bien comienzan a aparecer algunos signos de estabilización, especialmente relacionados con menores tasas negativas de empleo en el sector.

El consumo privado ha registrado una tasa de variación nula en el segundo trimestre de 2013, después de siete trimestres de comportamiento predominantemente contractivo, impulsado por la mejora de la confianza, de las condiciones del mercado laboral y la paulatina reducción de la carga de la deuda de las familias. El consumo privado en España ha tenido una evolución negativa tan prolongada debido principalmente a las desfavorables condiciones del mercado laboral. El mercado de trabajo ha condicionado las decisiones de consumo de los hogares por dos vías: la destrucción de empleo y la moderación de la remuneración por asalariado (a lo que habría que añadir el canal indirecto de la incertidumbre). La reversión de este patrón es importante

para explicar la inflexión cíclica y a ella ha contribuido de forma importante la reforma laboral de 2012.

Respecto al mercado de trabajo, también se está en una situación próxima a la estabilización. En términos corregidos de estacionalidad y calendario, el paro registrado ha permanecido prácticamente constante desde finales de 2012, apuntando los datos de afiliación a la Seguridad Social (SS) y los de la Encuesta de Población Activa (EPA) en la misma dirección. Así, el número de afiliados ha registrado en los últimos meses tasas intermensuales ligeramente positivas (0,04% en septiembre, con series corregidas de efectos estacionales) y el número de ocupados EPA moderó el ritmo de descenso en los dos primeros trimestres del año, especialmente en el segundo, hasta anotar una tasa intertrimestral del -0,3%, frente al -0,9% del trimestre anterior.

La reforma laboral también ha permitido abrir una vía alternativa de reducción de los costes laborales unitarios por ocupado: la flexibilidad salarial. Así, la remuneración por asalariados se ha desacelerado desde la entrada en vigor de la reforma, pasando de tasas próximas al 2% interanual en los trimestres previos a la reforma a tasas negativas en los tres últimos trimestres (-0,1% en el segundo de 2013), aunque se espera una remuneración por asalariado para el conjunto de la economía que crezca al 0,5% en 2013. Esta dinámica favorable ha permitido acelerar la caída de los costes laborales unitarios, desde el -1% anual en el conjunto de 2011 al -3% en 2012 y -2,6% en el primer semestre de 2013. La mayor contención de los costes laborales unitarios ha sentado las bases de una fase expansiva más duradera, en la medida en que ha permitido preservar la viabilidad de numerosas empresas y su capacidad inversora y de crecimiento.

La trayectoria de los precios es otro factor favorecedor de la recuperación de la demanda interna y la expansión de las exportaciones. La tasa de inflación se situaba en septiembre de 2013 en el 0,3% en términos interanuales, 1,2 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en agosto. La acusada moderación de la inflación anual en septiembre respondió, especialmente, al descuento del escalón alcista derivado de la subida de los tipos de IVA de un año antes y a la exclusión ese mismo mes de diversos medicamentos de la financiación del Sistema Nacional de Salud. El año 2013 podría cerrarse con una tasa de inflación inferior al 1%. El Índice de Precios al Consumo (IPC) y el IPC subyacente a impuestos constantes han registrado tasas negativas o prácticamente nulas desde el pasado mes de abril hasta agosto, si bien en septiembre las tasas anuales de estos indicadores aumentaron ocho décimas y 1,1 puntos porcentuales, respectivamente, hasta situarse en el 0,3% y 0,7%. La

ausencia de presiones inflacionistas facilita la consolidación de la moderación salarial, y permite que los precios de las exportaciones puedan mantener su perfil competitivo. Además, permite que los agentes puedan tomar sus decisiones de consumo e inversión en un entorno de mayor certidumbre.

Un aspecto común a consumidores y empresas es la caída prolongada del gasto, que ha permitido una capacidad de financiación (0,9% y 3,5% del PIB respectivamente en promedio en 2012). Este hecho es fundamental para acompañar la corrección de otros desequilibrios macroeconómicos, como la cuenta corriente o el endeudamiento del sector privado. La existencia de una capacidad de financiación de los agentes permite compatibilizar en mayor medida el aumento de gasto con el desapalancamiento del sector privado. Especial mención merece la corrección de la balanza de pagos por cuenta corriente, que desde el déficit del -10% del PIB registrado en 2007 y 2008 ha alcanzado un virtual equilibrio en 2012 (en los últimos meses del año ya se anotaron superávits), estimándose cerrar el año 2013 con un superávit del 1,6% del PIB. El principal factor que justifica la mejora en la cuenta corriente es la balanza de bienes y servicios, que se halla en un superávit próximo al 1% del PIB. En ésta resulta especialmente destacable el comportamiento de la balanza comercial que cerrará el ejercicio próxima al equilibrio, pese al encarecimiento de la factura energética.

Por lo que respecta al sector público, éste también presenta una aportación negativa a corto plazo al crecimiento del PIB, aspecto lógico ante las necesidades de consolidación fiscal. No obstante, tras la importante mejora alcanzada en 2012, este proceso de consolidación pasa a ser más gradual, lo que aumenta su compatibilidad con la recuperación económica. Por otro lado, a medida que avanza el proceso de reducción del déficit público está comenzando a dejar sentir también efectos positivos sobre la prima de riesgo, el reforzamiento de la confianza de los agentes y un menor crecimiento de la necesidad de apelación de las AAPP al crédito bancario. Todas estas circunstancias atenúan el desplazamiento del crédito dirigido al sector privado e incide positivamente sobre las condiciones de financiación al sector privado.

En definitiva, la economía española se encuentra actualmente en una fase de estabilización y cuenta con las bases necesarias para una posterior recuperación. Inicialmente, se apoyará en las exportaciones y en la inversión en equipo. Posteriormente, la mejoría se trasladará de manera más nítida a la creación de empleo y al consumo privado.

Se trata de la corrección de desequilibrios significativos, tanto externos, balanza de pagos por cuenta corriente y necesidad de financiación, como internos, con mejoras importantes de la productividad, los costes y los precios, así como los progresos en la consolidación fiscal. Estas son las bases necesarias para permitir un crecimiento duradero en el medio plazo. La robustez de estas pautas de crecimiento queda a su vez corroborada por la corrección de los desequilibrios macroeconómicos acumulados en el pasado. Dicha corrección va más allá de los factores propios de la coyuntura macroeconómica y se explica por aspectos estructurales que derivan de las reformas realizadas.

1.2. El ajuste estructural de los desequilibrios macroeconómicos

La economía española ha corregido importantes desequilibrios externos e internos consiguiéndose las bases necesarias para una recuperación sostenida en el tiempo. La corrección de estos desequilibrios se explica por las políticas estructurales seguidas, tanto en lo que se refiere a las AAPP, como al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, trabajo y capitales.

Los ajustes alcanzados en las cuentas externas indican la corrección de desequilibrios internos. La corrección del déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente, que en buena medida se explica por el buen comportamiento de las exportaciones, es reflejo de las ganancias de competitividad, como indica la evolución de los costes laborales unitarios.

Estas mejoras de las cuentas externas son más duraderas que las alcanzadas con devaluaciones cambiarias. Estas últimas eran de moderada duración en el tiempo, al alimentar una dinámica de moneda débil e inflación alta. Contrariamente, las ganancias de competitividad que responden a reformas estructurales en los mercados de trabajo, productos y capitales, son más duraderas ya que son compatibles con inflación y costes moderados.

La economía española acumuló un buen número de desequilibrios macroeconómicos durante la fase de bonanza previa a 2008. Se trataba de desajustes interrelacionados, que anunciaban el agotamiento de un modelo de crecimiento que demostró ser insostenible.

La variable más paradigmática de las limitaciones del modelo de crecimiento de la economía española es el déficit por cuenta corriente, que llegó a alcanzar el 10% del PIB en 2007 y 2008. Entre las causas de dicho desequilibrio mediaron factores coyunturales, como el diferencial de crecimiento positivo con los socios comerciales y los precios elevados del petróleo, y estructurales, como la erosión

de la competitividad precio y el elevado desarrollo del sector de la construcción (no exportable y con baja productividad).

La consecuencia del déficit exterior fue la acumulación de una Posición Neta de Inversión Internacional (PNII) fuertemente deudora, en el entorno del -90% del PIB. Dicha PNII provocó precisamente un aumento de los pagos por intereses en la balanza de rentas que contribuyeron a ampliar el déficit de la cuenta corriente.

Por el lado de los desequilibrios internos, el crecimiento fue muy dependiente del desarrollo del sector de la construcción, tanto en precios como en cantidades. Al ser un sector muy intensivo en crédito, creció enormemente la deuda de hogares y empresas, en un contexto de tipos de interés reales y nominales históricamente bajos.

Con esta acumulación de desequilibrios macroeconómicos, la economía española entró en una profunda recesión en 2008, iniciándose la más prolongada y severa crisis económica de las últimas décadas. A la recesión le acompañaron dos desequilibrios graves. Por un lado, la contracción económica llevó un significativo aumento del desempleo, particularmente en el sector de la construcción, rico en generación de empleo pero caracterizado por una elevada temporalidad y una baja productividad. La tasa de desempleo del total de la economía pasó del 8% a superar el 26%. Por otro lado, las finanzas públicas, que partían de una situación saneada, se deterioraron significativamente. El impulso expansivo que se dio a la política fiscal, y el desvanecimiento de ingresos públicos que se creían estructurales llevaron el déficit público a niveles por encima del 11% del PIB en 2009 y colocaron la deuda pública en una trayectoria de fuerte crecimiento.

En definitiva, España afrontaba el retorno al crecimiento con unos desequilibrios macroeconómicos significativos, tanto internos como externos. En 2010 se registró una aparente recuperación, que finalmente fue efímera, presentando ya la economía tasas de crecimiento negativas en el segundo trimestre de 2011. Una de las razones de dicha fragilidad es que la corrección de desequilibrios macroeconómicos estaba incompleta o en algunos casos ni siquiera había comenzado.

El déficit por cuenta corriente, pese a haberse corregido respecto al 10% del PIB del que partía en 2008, aún seguía por encima del 4% en 2011. Esta cuestión era especialmente importante, pues en un entorno con mercados financieros internacionales volátiles y particularmente sensibles a determinadas variables

fundamentales, España aún debía apelar a financiación externa para satisfacer sus necesidades corrientes.

Asimismo, la recuperación de competitividad precio había sido insuficiente. Es cierto que se había revertido la apreciación del euro y el diferencial de inflación con los socios europeos. Sin embargo, aún quedaba avanzar en la moderación salarial; de hecho las caídas en los costes laborales unitarios procedían esencialmente en incrementos en la productividad aparente consecuencia de la destrucción de empleo.

De la misma forma, apenas se había avanzado en la corrección del problema del endeudamiento privado. En el caso del sector de la construcción, se inició el ajuste en términos de cantidades, si bien aún quedaba por conseguir un retorno más completo del precio a sus fundamentales y un descenso del peso del sector en el PIB, el empleo y el crédito.

Respecto al sector público, el déficit de las AAPP alcanzó en 2011 el 9,4% del PIB, cuando el objetivo era el 6%, y la deuda pública experimentó un notable crecimiento hasta aproximarse al 70% del PIB en dicho año, lo que generó serias dudas sobre la capacidad de consolidación presupuestaria. Por estas y otras razones, la economía española recayó en 2011 en la recesión con importantes desequilibrios macroeconómicos pendientes de solución.

La recesión generó importantes dudas sobre la capacidad de hacer frente a los desequilibrios, lo que unido a las dudas sobre la irreversibilidad del euro generó fuertes tensiones en los mercados de capitales, encareciendo desproporcionadamente el coste de la financiación pública y privada de la economía, y en algunos casos cerrándose el acceso a la financiación mayorista.

En cambio, la nueva fase de estabilización y subsiguiente crecimiento que se inicia en 2013 parte de unas bases sólidas.

La corrección del desequilibrio exterior es la muestra más destacable de las mejoras de la economía española. La balanza de pagos por cuenta corriente se situaba en una situación próxima al equilibrio a principios de 2013¹, estimándose cerrar el año con un superávit del 1,6% del PIB.

¹ De hecho, la economía española ya había cosechado superávits por cuenta corriente en el tercer y cuarto trimestre de 2012. No obstante, dada la acusada estacionalidad de las cuentas con el resto del mundo, es preciso valorar estos datos tomando la suma acumulada de los últimos cuatro trimestres. Con este enfoque, la economía española cerró 2012 con un déficit por cuenta corriente del 1,2% del PIB y ha registrado un 0% del PIB en el primer trimestre de 2013.

Para evaluar este ajuste es preciso tener en cuenta que el sector privado lo ha asumido con rapidez y flexibilidad. Las empresas han pasado de tener una necesidad de financiación del 10,8% del PIB en 2007 a una capacidad de financiación del 3,8% del PIB en el segundo trimestre de 2013. Por su parte, los hogares han pasado en ese mismo periodo de una necesidad de financiación del 2,7% del PIB a una capacidad de financiación próxima al 6% del PIB. Se trata de un ajuste rápido y flexible en comparación con otros países (especialmente los de la Eurozona) que partían de una situación similar al inicio de esta crisis global. Asimismo, es un ajuste llamativo en términos históricos (tanto para la economía española como para otros casos de referencia), teniendo en cuenta que se carece del recurso tradicional a la devaluación nominal.

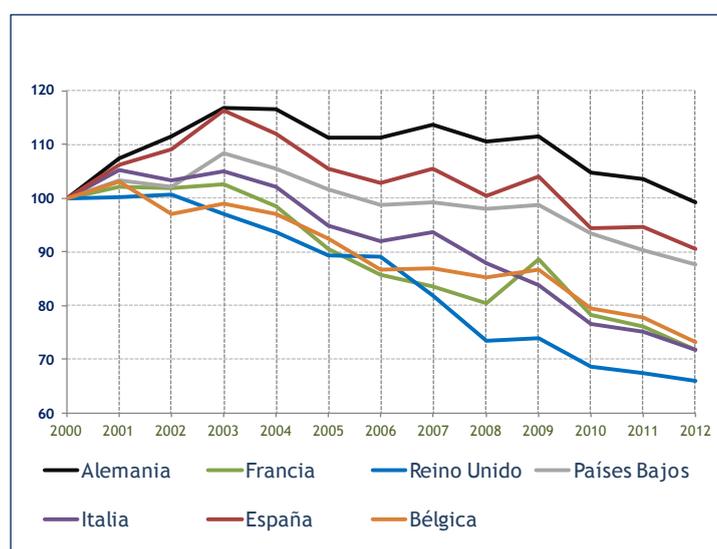
El patrón de crecimiento de la economía española en los últimos 50 años ha sido inestable, pues las fases de crecimiento llevaban a un deterioro de las cuentas exteriores con su correspondiente impacto en el crecimiento de la actividad, que precisaba de una devaluación nominal para superarlo. A modo de ejemplo, tras las sucesivas devaluaciones de comienzos y mediados de los años 80 la competitividad comenzó a deteriorarse claramente de nuevo transcurridos unos 5 ó 6 trimestres del shock nominal positivo. El último episodio devaluatorio anterior a la entrada en el euro, el de comienzos de los 90, tardó más en generar un empeoramiento del tipo de cambio efectivo real (cuyo mínimo se tocó en el año 95), debido, entre otros factores, a una tasa de paro excepcionalmente alta y a la ruptura que supuso la independencia de la autoridad monetaria en 1994. No obstante, en 1999 se había producido ya una apreciación real de en torno al 10%, tendencia que fue deteriorándose a lo largo de la fase expansiva que transcurrió hasta 2007.

El ajuste exterior en este nuevo escenario supone un hito sin precedentes para la economía española, ante la imposibilidad del recurso a la depreciación nominal. En su lugar, está actualmente en marcha una devaluación interna que está permitiendo recuperar competitividad. Esta devaluación interna en forma de mejora de los costes laborales unitarios y de contención de la inflación es más lenta que la tradicional devaluación nominal, pero más efectiva a medio y largo plazo. La depreciación de la moneda permitía ganar competitividad a corto plazo pero a medio plazo tenía efectos inflacionistas de segunda ronda que disipaban las ganancias de competitividad en términos reales. En cambio, la devaluación interna mediante la moderación de precios y salarios permite mejorar el tipo de cambio efectivo real de manera duradera.

Ante esta tesitura, la principal cuestión que debe resolverse es en qué porcentaje ello obedece a factores estructurales o coyunturales, ligados a la compresión de la actividad económica. Según cálculos basados en la actual metodología de la Comisión Europea para el cálculo de los componentes cíclico y estructural de la balanza por cuenta corriente, el valor estimado en 2012 para el componente cíclicamente ajustado de la cuenta corriente en España se sitúa en el -2,1% del PIB², frente al saldo del -1,2% observado en dicho año.

El buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios es un síntoma que apunta a que la mejoría es en gran medida estructural, pues las ventas al exterior no están en principio condicionadas por la demanda interna sino por la externa. Para certificarlo, el mejor indicador de competitividad es la cuota de exportación en los mercados mundiales y ésta muestra una evolución mejor en España que en el resto de grandes países europeos, a excepción de Alemania. En efecto, la cuota de exportación española se redujo en 2012 un 14,2% respecto a la de 2007, tasa de magnitud similar a la de Países Bajos, mientras que en países como Italia o el Reino Unido la reducción en dicho periodo ha sido significativamente superior.

Gráfico 1: Cuota de exportación (índice 2000=100 de los países de la UE con mayor cuota (>2% en los cinco últimos años))



Los datos disponibles para 2013 muestran una tendencia favorable y España podría ganar cuota en términos reales. Según cifras publicadas por la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento de las importaciones mundiales de bienes y servicios estaría próximo al 1,6% en el primer semestre del

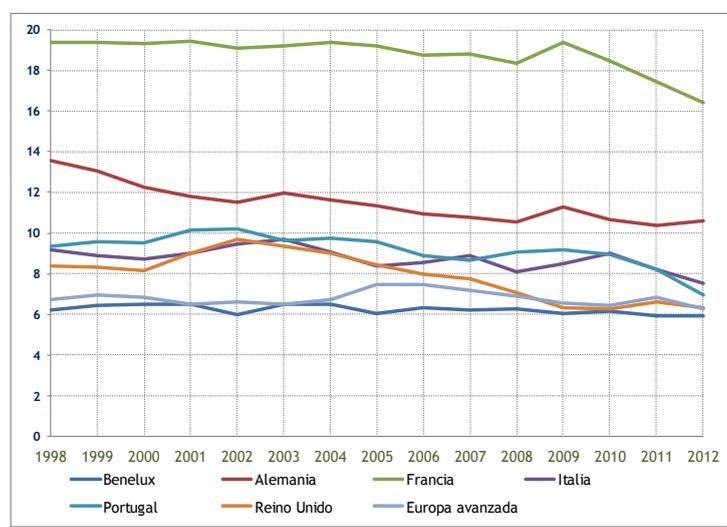
² Cyclical adjustment of Current Account Balances. LIME, September 2013.

año, mientras que las exportaciones españolas crecieron en dicho periodo un 6,4% en términos interanuales. Más expansivo aún fue el comportamiento de las exportaciones españolas de bienes, que aumentaron un 9% interanual, frente al incremento próximo al 2% de las importaciones mundiales de bienes, según datos del CPB³.

La trayectoria reciente de las exportaciones españolas ha sido particularmente meritoria, pues sus mercados tradicionales y naturales de la Unión Europea han sido precisamente los más débiles, lo que ha conducido a las empresas españolas a realizar un esfuerzo decidido de diversificación geográfica. Desde mediados de los 2000, el sector exterior español ya había iniciado una senda de diversificación hacia nuevos mercados. Dicha tendencia se ha acentuado con la crisis y las regiones más dinámicas están ganando peso en la exportación, destacando los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), MENA (Oriente Medio y Norte de África), América Latina y Caribe (sin Brasil) y Asia-Pacífico (sin China).

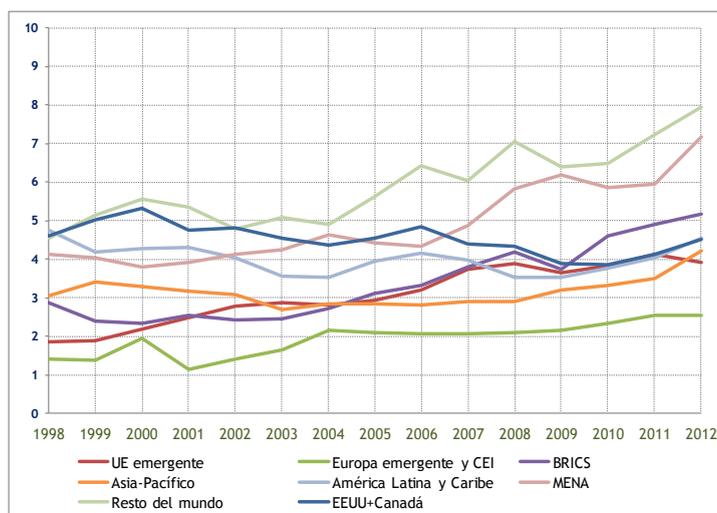
Gráfico 2: Peso de los mercados en la exportación española de bienes

Mercados europeos



³ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

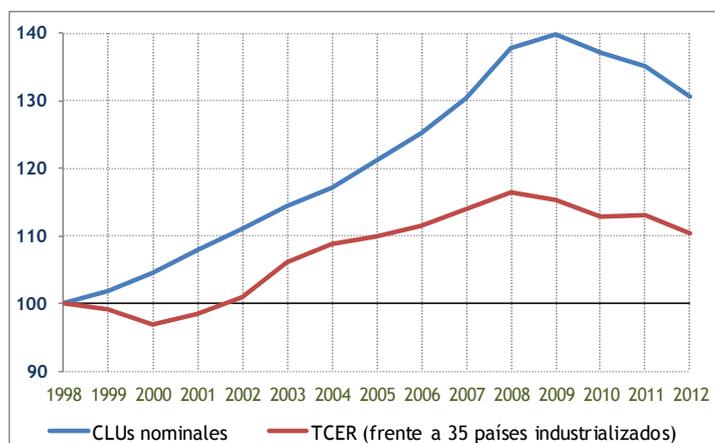
Nuevos mercados



Otro factor que muestra el claro componente estructural de la corrección del déficit exterior es la recuperación de competitividad precio. En términos de tipo de cambio efectivo real, España había perdido aproximadamente un 16% de competitividad precio⁴ desde su entrada en la Eurozona, pero ya ha revertido la mitad de esas disminuciones entre 2008 y 2013, esperándose que la recuperación se acelere tras el descuento del escalón del IVA en septiembre-octubre de 2013.

En términos de costes laborales unitarios, la ganancia es apreciablemente mayor, influida tanto por el aumento de la productividad del trabajo como por la moderación salarial tras la reforma laboral de 2012. Como se comentó anteriormente, los CLUs han acelerado el ritmo de caída desde la entrada en vigor de la reforma laboral, registrando tasas anuales del -3% en 2012 y -2,6% en el primer semestre de 2013, frente al descenso del 1% experimentado en 2011.

Gráfico 3: Índices de competitividad (1998=100)



⁴ Utilizando un indicador deflactado por el IPCA contra 35 países industrializados.

Si se utiliza, además, un indicador relativo de CLUs frente a países de la zona euro, la ganancia de competitividad es todavía mayor, produciéndose una reversión casi total de la disminución de competitividad desde la entrada a la UE.

En definitiva, es claro que la mayor parte de la mejora de la cuenta corriente es atribuible a factores estructurales. Se ha recortado el peso de sectores como la construcción y los servicios inmobiliarios (no exportables y con baja productividad), pasando de representar casi un 19% del PIB en 2008 al 15,4% en 2012, y ha aumentado el de otros con mayor vocación exportadora, gracias en parte a una menor incidencia de la restricción crediticia sobre los mismos. Una muestra de ello es el aumento sostenido en la base de empresas exportadoras, con probabilidades altas, a la vista de la evidencia empírica, de que al menos buena parte de él cristalice de modo permanente incluso cuando la demanda interna crezca a mayores tasas.

De hecho, la mejora en la cuenta corriente sería aun mayor de no mediar dos rúbricas con un alto componente inercial. Por un lado, las importaciones de bienes energéticos, afectadas por un contexto internacional de precio elevado de las materias primas y caracterizadas por una demanda poco sensible al precio. Por otro lado, el déficit en la balanza de rentas, aunque se ha moderado gracias a la rebaja de tipos de interés, está íntimamente ligado a una PNII deudora.

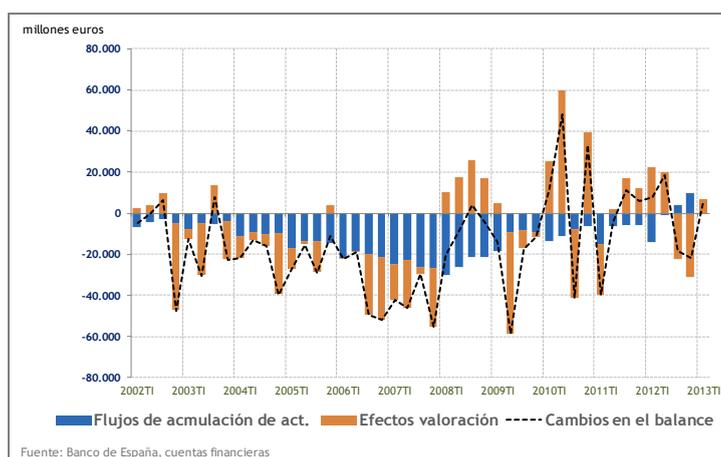
La PNII es uno de los desequilibrios sobre los que es necesario continuar mejorando, pues aunque ha conseguido estabilizarse se sitúa por encima del 90% del PIB, 92,4% en el primer trimestre de 2013. Mientras la cuenta corriente es una variable flujo, la posición de inversión internacional es una variable stock. Esto explica que una corrección abrupta de esta variable no sea ni factible ni deseable. No obstante, la tendencia pasada al alza se ha detenido, estimándose su inversión como resultado de los signos positivos alcanzados en la capacidad de financiación frente al exterior de la economía.

En algunos trimestres, la corrección de la PNII se ha frenado además por los denominados efectos valoración, entendidos como aquellas variaciones de la PNII que no se deben a los flujos recogidos en la cuenta financiera⁵. Aunque técnicamente el efecto valoración incluye diversos factores, sus principales determinantes son la variación de los precios de los activos y pasivos y la

⁵ Impagos, reestructuraciones, reclasificaciones debidas a cambios de titularidad, errores de medición.

evolución del tipo de cambio. Así, una mejora en la evolución de los mercados financieros en España aumenta el valor de nuestros pasivos exteriores (aunque no se produzca un aumento efectivo del endeudamiento), y ante una apreciación del euro, las inversiones en el exterior denominadas en monedas extranjeras pasan a valer menos cuando se transforman a la moneda nacional⁶.

Gráfico 4: Activos financieros netos frente al exterior



Como muestra el gráfico 4, los últimos trimestres ofrecen un caso paradigmático de la influencia de los efectos valoración en el stock de activos financieros netos frente al exterior. Pese a que en la segunda mitad de 2012 se acumularon activos financieros netos, el stock de activos financieros netos frente al exterior amplió su saldo deudor. Realizando un análisis por instrumentos, se observa que la causa de este fenómeno corresponde a la revalorización de los pasivos españoles en forma de acciones y otras participaciones e instrumentos de renta fija (instrumentos del mercado monetario, obligaciones y bonos).

No obstante, la senda de superávits exteriores prevista para los próximos años permitirá reducir la posición deudora frente al exterior de forma duradera a lo largo de los próximos años. Por tanto, en ausencia de efectos valoración adversos, no serían de esperar deterioros adicionales del endeudamiento externo. Es más, la capacidad de financiación frente al exterior prevista y el crecimiento esperado en los próximos años permitirá reducir este desequilibrio externo.

⁶ Estos factores pueden ser un factor nuevamente relevante para la evolución de la PNII española en los próximos meses. España cuenta con inversión directa en ciertos países emergentes, como Brasil, que ahora mismo sufren presiones depreciatorias en sus monedas. Si se materializan, se reducirá el valor del stock de activos exteriores de España y quedará contablemente reflejado en un deterioro de la PNII.

La corrección de desequilibrios macroeconómicos también tiene una dimensión interna que, de hecho, está conectada con la mejora de la posición exterior.

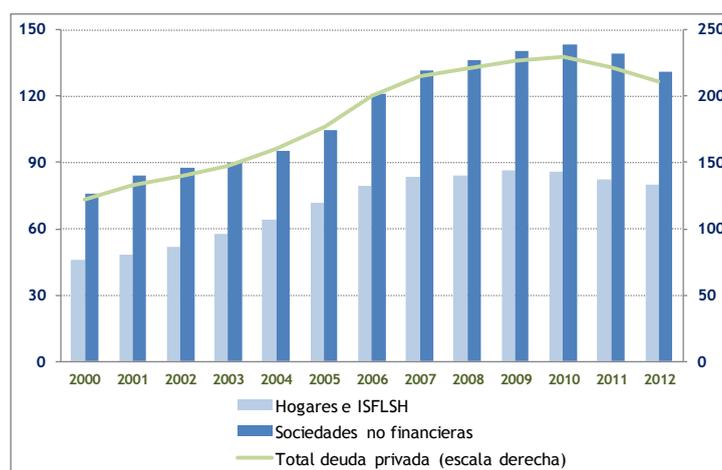
El problema que quizás era más necesario afrontar era el peso excesivo del sector de la construcción y su burbuja de precios y cantidades. El desarrollo desmedido de este sector ha tenido consecuencias perniciosas y ha estado conectado con otros desequilibrios macroeconómicos: vulnerabilidades en el sector financiero, excesiva intensidad en crédito, endeudamiento, creación de empleo temporal y poco productivo, drenaje de recursos (crédito, empleo...) que habrían estado mejor invertidos en otras actividades más productivas y orientadas al exterior.

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, gran parte del ajuste en el sector de la construcción se ha realizado. En términos de precios, su ritmo de descenso se ha acelerado por encima del 10% interanual y ya acumulan una caída superior al 30% en términos reales desde su máximo, que asciende hasta el 38% en el caso de las viviendas nuevas, según cifras publicadas por el INE. En términos de volumen, el sector de la construcción ha reducido radicalmente su peso en el PIB, la inversión, el empleo y el crédito. Se trata de la rama de actividad más deprimida actualmente, con lo que seguirá perdiendo peso relativo a corto y medio plazo.

Ciertas medidas han tendido a acelerar el proceso recientemente, fundamentalmente mediante la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y la estrategia general de reestructuración y recapitalización del sistema financiero. Por un lado, el mandato de la SAREB de liberar su cartera ha contribuido a la aceleración del ritmo de corrección de precios. Por otro lado, la transferencia de ciertos activos problemáticos desde las entidades de crédito a la SAREB permite a las primeras reducir su exposición al sector y limitar las operaciones de refinanciación a proyectos no viables, reorientándose hacia empresas y sectores más rentables.

La reforma financiera y la creación de la SAREB también han contribuido a acelerar la corrección de otro desequilibrio, la abultada deuda privada.

Gráfico 5: Deuda privada en % del PIB



El stock de deuda privada alcanzó su máximo histórico a mediados de 2010, situándose por encima del 230% del PIB, correspondiendo unos 144 puntos del total de esta deuda a las sociedades no financieras y 87 puntos a los hogares⁷. Desde entonces se ha producido un proceso de desapalancamiento continuado que ha supuesto una reducción de más de 25 puntos porcentuales de PIB hasta situarse próxima al 206% del PIB. Más de 8 puntos de esta reducción se ha producido en el sector de los hogares y más de 16 puntos en el de sociedades no financieras.

Además, en los últimos trimestres se han logrado más avances que en los cinco años previos. Por ejemplo, la deuda de las empresas se ha reducido 10 puntos entre el tercer trimestre de 2012 y el primero de 2013.

La creación de la SAREB ha contribuido en esta dinámica por varias razones. La primera es que ha llevado a una corrección en el valor de ciertos activos que no se iban a poder recuperar por el valor facial. Esta corrección se ha traducido contablemente en una reducción del stock de deuda privada de las sociedades no financieras. Las entidades financieras han asumido estas pérdidas en su balance mediante la dotación de provisiones. A medio plazo, el saneamiento de los balances es un requisito indispensable para que se recupere la financiación al sector privado y se reoriente hacia nuevos sectores en crecimiento.

La segunda ventaja es que, tras aplicar la quita mencionada en el párrafo anterior, los activos se han transferido desde las entidades de crédito privadas a

⁷ Para los cálculos de stock de deuda privada respecto al PIB, se han utilizado las cifras del PIB nominal previo a la revisión de la Contabilidad Nacional de finales del mes agosto. Se mantienen, por coherencia, los ratios a la espera de la publicación de las cifras revisadas de deuda privada, que podría suponer una modificación del numerador del cociente.

la SAREB. De esta manera, las entidades bancarias pueden destinar los recursos financieros que se liberan a nuevos proyectos que vayan surgiendo, a medida que la demanda de crédito repunte en paralelo a la recuperación económica.

Esto permitirá apuntalar la tendencia de reasignación del crédito entre sectores productivos, que ya existía antes de la SAREB.

Para completar la reasignación de recursos entre sectores productivos, se han llevado a cabo amplias reformas estructurales, en los mercados de capitales, y en los mercados de bienes y servicios. El enorme esfuerzo de transparencia, reestructuración y recapitalización del sistema financiero ha permitido restablecer la confianza en las instituciones, incidiendo en el acceso a los mercados y las progresivas mejoras en las condiciones de financiación de las entidades y de las empresas españolas. Paralelamente, las reformas en los mercados de productos han ido fundamentalmente en la línea de mejorar la regulación, reducir cargas administrativas y fomentar la competencia, con la consecuente incidencia en mejoras de competitividad y precios.

Adicionalmente, la reforma laboral ha sido clave para reorientar los recursos entre los diferentes sectores productivos. Actualmente, la tasa de desempleo está por encima del 26% y es el desequilibrio más preocupante. Más allá de las consecuencias sociales, económicas y presupuestarias, se trata de una cifra que señala una asignación ineficiente de recursos.

Ante esta difícil situación, el reto que afronta la economía española es doble. Por un lado, se debe lograr la reducción del desempleo de la manera más rápida posible. Por otro lado, la reducción del desempleo no debe ser vulnerable a pequeños cambios en la coyuntura. Para ello es clave asegurar que los trabajadores se asignan a las vacantes, empresas y actividades donde son más productivos.

La reforma laboral aporta numerosos elementos para conseguir esas metas. Además de la ya comentada mayor posibilidad de adaptación salarial a las condiciones de la empresa, la reforma laboral ofrece otros aspectos prometedores, como la mayor flexibilidad interna en el seno de la empresa. Las medidas adicionales incluidas en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, complementan la reforma laboral incluyendo medidas orientadas a fomentar el emprendimiento y el autoempleo y la contratación de los jóvenes. En particular, establecen un marco fiscal más favorable para los autónomos que inicien una actividad emprendedora e introducen estímulos a la contratación de jóvenes en situación de desempleo.

Este conjunto de medidas ha facilitado que la estabilización del mercado de trabajo haya llegado antes de lo esperado y según qué factor que impulse la recuperación en lugar de dificultarla. Es presumible que la reducción del desempleo comience a medida que se confirme la recuperación económica, sin necesidad de superar umbrales de crecimiento tan elevados como en el pasado para la creación neta de empleo.

En un momento como el actual cuando el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal es de máxima prioridad, el papel desempeñado por las reformas estructurales en marcha es esencial para lograr avances en la competitividad y en la flexibilidad de la economía española - mediante el ajuste de nuestros precios relativos frente al resto de países de la eurozona- y sentar así las bases necesarias para una recuperación económica sostenida y equilibrada.

Finalmente, la deuda pública es un desequilibrio stock y por eso su reducción tardará en corregirse, especialmente en un horizonte de reducción gradual de déficits presupuestarios. Esta gradualidad puede ser más eficiente que un enfoque más abrupto, dado el volumen de déficit a reducir y la circunstancia de que España presenta posiblemente unos multiplicadores fiscales algo más elevados en una situación actual de output gap negativo y restricciones financieras.

En todo caso, los desequilibrios cuya corrección avanza más lentamente (como la deuda pública, la deuda privada o la PNII) son precisamente variables stock, que deberán suponer un menor problema a medida que se recupere el crecimiento. La clave es que la corrección del resto de desequilibrios macroeconómicos permite precisamente asegurar que ese crecimiento retornará pronto y se asentará sobre bases sólidas y robustas.

2. MEDIDAS EN DESARROLLO DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (CSR)

El programa de reformas estructurales del Gobierno, sintetizado en el Plan Nacional de Reformas 2013, recibió su validación tras el Semestre Europeo, al trasladarse sus ejes fundamentales a Recomendaciones Específicas formuladas a España en junio de este año. A continuación se exponen el estado de cumplimiento de cada área de dichas Recomendaciones.

2.1. Saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento (Recomendaciones 1 y 2)

Aunque el apartado 3 ofrece una visión más detallada de las actuaciones en este terreno, valga una primera perspectiva general de los principales avances registrados hasta el momento. Estos últimos se articulan en una serie de acciones encaminadas a garantizar que se mantiene la solvencia de las AAPP tanto a partir de su senda de saldos a corto plazo como en aquellas con más incidencia a medio y largo plazo y que, al mismo tiempo, el sector público contribuye al igual que el sector privado a la recuperación económica, sin generar distorsiones adicionales.

Con el objetivo de dar continuidad al proceso de consolidación fiscal, se han acometido ya diversas actuaciones, que permitirán en 2013 (de acuerdo con la última estimación de la CE) una reducción del déficit estructural de en torno a 1,1 pp, en línea con la Recomendación de Déficit Excesivo.

En concreto, para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2013, en el PNR y PE se preveía la aprobación de medidas adicionales de consolidación con un impacto aproximado de 3.000 millones de euros. Dichas medidas se pueden concretar en las tres siguientes:

- Aumento de los impuestos sobre el consumo de alcohol, tabaco y gases fluorados y ampliación de las bases imponibles del Impuesto de Sociedades que supone un incremento de ingresos de 1.000 millones de euros. Esta medida se introduce a través de dos instrumentos.
 - Real Decreto-ley de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, aprobado el 28 de junio por el Consejo de Ministros. Eleva la fiscalidad de los consumos con externalidades negativas como el tabaco y los alcoholes de media y alta graduación. Respecto a las bebidas alcohólicas, se eleva en un 10% la tributación del impuesto sobre productos intermedios, así como sobre el alcohol y bebidas derivadas. En cuanto al tabaco, se modifica la estructura impositiva para aumentar el peso del tipo específico frente al "ad valorem" acercándose a la estructura vigente en la mayoría de los países de la Unión Europea.
 - Proyecto de Ley por el que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras. A partir del 1 de enero de 2014, se aplicará un nuevo Impuesto sobre los Gases Fluorados de efecto invernadero, como instrumento sobre las emisiones

de hidrocarburos halogenados, de acuerdo con las recomendaciones de aumentar la presión sobre la imposición ambiental por parte de la Unión Europea.

Este Proyecto de Ley, próximo a finalizar su tramitación parlamentaria, introduce también modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades (supresión de deducciones y reducciones⁸) que implican asimismo modificaciones en el IRPF⁹, orientadas a profundizar en la consolidación fiscal ampliando las bases imponibles de las figuras impositivas vigentes, estrategia que al mismo tiempo contribuye a erradicar incentivos adversos en el comportamiento de los agentes.

En el mismo Proyecto de Ley se proroga para 2014 y 2015 el incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los inmuebles urbanos.

- Coordinación de políticas activas y pasivas de empleo. En proceso de desarrollo, supondrá un ahorro de aproximadamente 1.000 millones de euros.

Se está diseñando un nuevo sistema de gestión de las prestaciones por desempleo, mediante la aplicación de nuevas metodologías y herramientas informáticas para el cruce de bases de datos, que permitirá reforzar el control sobre el cumplimiento de las obligaciones de los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo. Se garantiza así la vinculación de las políticas activas y pasivas extremando el control de las acciones de búsqueda activa de empleo y mejora de su empleabilidad por parte de los beneficiarios de prestaciones.

Estas medidas se suman a otras contenidas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo 2013-2016 que incide en las políticas activas de empleo, y que se ha sustanciado en el Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. En el título primero del Real Decreto-ley se proponen medidas para reducir el

⁸ En el caso del Impuesto de Sociedades, se establece la no deducibilidad del deterioro de cartera, así como la de las rentas negativas obtenidas en el extranjero a través de un establecimiento permanente o las generadas en condición de miembro de una UTE. Por otra parte, se mantiene la vigencia en 2014 de determinadas medidas que de otro modo hubieran expirado en diciembre de 2013, principalmente la limitación del 50% ó 25%% en la compensación de bases imponibles negativas para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la limitación de la deducibilidad del fondo de comercio y de los activos intangibles de vida útil indefinida en 1% y 2% respectivamente, el pago fraccionado mínimo del 12% para entidades con cifra de negocios superiores a 20 M €, los tipos incrementados en los pagos fraccionados para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la inclusión hasta 2015 en la base de los pagos fraccionados de dividendos y rentas procedentes de transmisión de participaciones con derecho de exención y, finalmente, el límite del 25 ó 50% en las deducciones para el fomento de ciertas actividades.

⁹ En el IRPF, en coherencia con el IS, se establece la no deducibilidad de las rentas negativas obtenidas por participación en UTEs.

desempleo juvenil mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento. Como complemento de esta norma, el Congreso de los Diputados aprobó el 19 de septiembre (publicada en el BOE del 28 de septiembre) la Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización, una ley integral que pretende facilitar la actividad emprendedora y empresarial: en aspectos tan amplios como su constitución, régimen fiscal, apoyo a su financiación, relación entre las empresas y las AAPP.

- Ajuste de los convenios de colaboración con CCAA en materia de Políticas Activas de Empleo, que actualmente está en proceso de elaboración, con un sistema de financiación vinculado al cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas Activas de Empleo.

También en este marco de la colaboración con las CCAA, se ha iniciado el desarrollo de un Portal Único de Empleo que dispondrá de una base de datos común para toda España con todas las ofertas de formación y de empleo así como los datos de los desempleados. A esta medida, se une el diseño de un Acuerdo Marco, al que se adherirán las CCAA, para canalizar la colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo con agencias privadas de empleo, de cara a mejorar la intermediación laboral y favorecer la coincidencia de la oferta y la demanda. El Consejo de Ministros aprobó el pasado 2 de agosto el acuerdo marco y está ya en marcha el procedimiento de licitación para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.

La consolidación fiscal se ve reforzada por el exhaustivo seguimiento realizado por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad en el ámbito autonómico y local, que se sustenta en:

a) La mejora de la información estadística sobre ejecución presupuestaria y en virtud de la cual se cuenta en 2013 con información mensual en Contabilidad Nacional sobre Administración Central, Comunidades Autónomas y Seguridad Social, así como trimestral sobre Corporaciones Locales. Esta base estadística hace más viable la detección temprana de eventuales desviaciones y la aplicación consiguiente de los mecanismos conducentes al cumplimiento de los objetivos presupuestarios previstos en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

b) En el ámbito autonómico se está llevando a cabo el seguimiento estrecho de las medidas aplicadas por todas las CCAA, ya sea en el ámbito de los Planes

Económico Financieros (PEF) por incumplimiento de objetivos (actualmente cinco CCAA) o por Planes de ajuste al haberse acogido al mecanismo de Financiación del Fondo de Pago a Proveedores (catorce CCAA) o al Fondo de Liquidez Autonómico (nueve CCAA actualmente). El seguimiento de estos planes de ajuste tiene carácter mensual. En el ámbito de los PEF, siguiendo la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria se realizan informes de seguimiento trimestrales, valorando desviaciones en el cumplimiento de medidas y objetivos. Estos informes han conllevado requerimientos del Ministro de Hacienda a las CCAA para adoptar medidas y se están adoptando por parte de éstas.

A su vez, 2.500 entidades locales tienen Planes de ajuste bajo el Plan de pago a proveedores.

A estos mecanismos de control establecidos por la Ley Orgánica 2/2012, se añade la supervisión que ejercerá la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), compromiso asumido en el PNR para su consecución antes de finalizar 2013.

El Proyecto de Ley Orgánica se aprobó en el Consejo de Ministros el 28 de junio de 2013 y fue remitido a las Cortes Generales. El plazo de enmiendas en el Congreso terminó el 12 de septiembre de 2013 y la conclusión de la tramitación parlamentaria está prevista para mediados de noviembre. Por otro lado, el Estatuto Orgánico de esta institución está en fase de elaboración y su aprobación tendrá lugar una vez aprobada la Ley y como fecha límite, el 31 de diciembre de 2013.

Tal y como se refleja en los citados documentos legislativos, esta nueva institución independiente y con autonomía funcional ejercerá una supervisión global de todas las AAPP y garantizará el cumplimiento efectivo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con su creación se cumplen distintos compromisos europeos, en concreto la Directiva comunitaria de 2011 y el Reglamento de la Unión Europea sobre disposiciones comunes para supervisión y evaluación de los proyectos de presupuestos en vigor en mayo de 2013. Gracias a su fundamento constitucional, podrá ejercer una supervisión global de todo el sector público, incluida la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Seguridad Social y otros órganos.

La AIRF tendrá las tres funciones incluidas en las Recomendaciones Europeas Específicas para España (análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria) y en cuyo ejercicio garantizará el cumplimiento efectivo

por las AAPP de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En lo que concierne a los informes preceptivos que elaborará la AIRF, estos versarán, entre otras, sobre las siguientes cuestiones:

- Las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de las Administraciones Públicas y en el Programa de Estabilidad.
- El proyecto del Programa de Estabilidad
- El análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto, y del cumplimiento de los objetivos previstos.
- El establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad para las Comunidades Autónomas
- Los planes económico-financieros y planes de reequilibrio de las Administración Central y las Comunidades Autónomas
- Los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas.
- La conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como la concurrencia de las circunstancias excepcionales que prevé esta Ley.

Los informes preceptivos que elabore la AIRF no serán vinculantes, aunque, si la Administración a la que se dirige el informe decide no adoptar las recomendaciones del informe, deberá motivarlo. En particular, las previsiones macroeconómicas que acompañan los proyectos de presupuestos y al programa de estabilidad deben contar con informe de la AIRF e indicar si han sido avaladas por la misma.

También podrá formular opiniones a iniciativa propia sobre las materias previstas en la Ley y podrá realizar estudios a petición del Gobierno y otras instituciones.

Se debe poner de manifiesto que la independencia de esta nueva entidad queda plenamente garantizada por diversas disposiciones de la Ley orgánica mediante la cual se crea. Así, la AIRF tendrá plena autonomía funcional e independencia. Además, su Presidente será nombrado por el Consejo de Ministros pero este nombramiento debe ser aprobado por la mayoría absoluta

de la Comisión competente del Congreso. Ni el Presidente de la AIRF ni su personal podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

Por último, la fuente fundamental de financiación de la AIRF será una tasa de supervisión satisfecha por las distintas administraciones públicas sobre las que ejerce sus funciones, lo que refuerza su independencia económica.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto, la racionalización del gasto sanitario cobra una importancia destacada. En este sentido se han adoptado ya determinadas medidas, como la gestión de compras por plataformas, centralizadas y otras, de gran calado, están ya en proceso de elaboración:

- Ordenación de la cartera común básica de servicios asistenciales aprobados por el Consejo Interterritorial de Salud para los grupos de cribados, y para la optimización de 13 servicios de especialidades médicas. En 2013 se está continuando con su ordenación y además se elaborará un nuevo catálogo de implantes quirúrgicos.
- Regulación de la cartera común suplementaria del Servicio Nacional de Salud (SNS). El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) está actualmente elaborando varios Reales Decretos:
 - Real Decreto por el que se establece la aportación del usuario en la cartera común suplementaria de prestación con productos dietéticos.
 - Real Decreto de productos ortoprotésicos: pendiente de Informe del Consejo de Estado (previsto para diciembre).
 - Real Decreto por el que se define la cartera común suplementaria de transporte sanitario no urgente del SNS: pendiente de Informe del Consejo de Estado.
- Aprobación de una nueva Orden de Precios de Referencia, con el fin de contener el gasto farmacéutico, en línea con otros países de la Unión Europea. Previamente a la aprobación de esta Orden es necesario elaborar un Real Decreto (actualmente en fase de discusión) que desarrolle determinados aspectos del sistema de precios de referencia que resultan de la nueva redacción de la Ley del Medicamento conforme al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

- Plataforma de compras centralizadas. Ya en funcionamiento desde el 13 de septiembre, cuando el Consejo de Ministros aprobó un expediente para una nueva licitación para la compra centralizada de medicamentos con 10 CCAA y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria responsable de la gestión de la sanidad en Ceuta y Melilla y dependiente del Ministerio. Para finales de año está prevista la licitación de dos procesos más de compra centralizada.
- Despliegue de la e-salud. Desarrollo a nivel nacional de la historia clínica digital. El 20 de septiembre se aprobó el Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual.
- Nuevo marco legal para el modelo de gestión clínica. La Ley 10/2013, de 24 de julio, incorpora modificaciones de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias y del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.
- Nuevo modelo sociosanitario para optimizar de forma global los recursos sanitarios y sociales. Con este fin se está elaborando la Estrategia de Atención Sociosanitaria para integrar servicios y garantizar la continuidad asistencial, ofreciendo una atención integral al paciente coordinando los servicios sanitarios y sociales.
- Reforma del sistema de Atención a la Dependencia a través de tres Reales Decretos que están en proceso de elaboración (una vez que emita informe la Secretaría General Técnica del MSSSI, se recabará el informe preceptivo del Consejo de Estado). Éstos, que ya cuentan con un grado avanzado tanto de concreción en sus objetivos como de desarrollo, son los siguientes:
 - Real Decreto sobre capacidad económica y participación del beneficiario en las prestaciones del sistema.
 - Real Decreto para adecuar las prestaciones a las necesidades reales de los dependientes y priorizar los servicios profesionales.
 - Real Decreto por el que se establece el nivel mínimo de protección de las personas beneficiarias del Sistema de Dependencia, garantizado desde la Administración General del Estado.
- Nueva regulación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para modernizar su funcionamiento y gestión. Esta normativa, en proceso de elaboración, sirve para diseñar un nuevo sistema de gestión que garantiza la transparencia y el control de forma que estas entidades contribuyan

a la lucha contra el absentismo laboral y a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social al generar mayores excedentes.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera y controlar el endeudamiento comercial de las AAPP, se han adoptado las siguientes medidas:

- Plan para erradicar la morosidad en las AAPP, aprobado por el Consejo de Ministros del 28 de junio. Este plan con el que se pretende agilizar los procedimientos de pago a proveedores y contribuir al seguimiento y erradicación de la morosidad integra las siguientes medidas cuya aplicación en conjunto garantizará su eficacia:

- Proyecto de Ley Orgánica de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público. Se espera su aprobación, en noviembre de 2013. Esta Ley hace pivotar el control de la deuda comercial sobre el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP) cuya publicación será obligatoria para las AAPP. Asimismo se establece que todas las AAPP incluyan en el plan de tesorería mensual, al que ya obliga la Ley de Estabilidad, información relativa a la previsión de pagos a proveedores y garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad (actualmente 30 días). El MINHAP realizará un seguimiento del cumplimiento de los PMP de las CCAA para detectar incumplimientos que implicarán un sistema de aplicación sucesiva de medidas preventivas, correctivas y, finalmente, coactivas, llegando a la retención de recursos para el pago al proveedor.

- Proyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Está en fase avanzada de tramitación parlamentaria. Su objetivo es dar seguridad a los proveedores en sus relaciones con las AAPP. Con esta normativa, la presentación de sus facturas se hará en un registro administrativo, donde quedará constancia de la fecha de forma que sea efectiva en el devengo de intereses cuando existan los retrasos en el pago. Como consecuencia, las Administraciones tendrán un mayor control contable de las facturas, lo que permitirá un mejor cumplimiento de los plazos de pago, sin olvidar los efectos positivos en la lucha contra el fraude, el déficit y el gasto público.

- Plan de Pago a Proveedores, con objeto de eliminar las facturas pendientes de pago de los entes territoriales, como punto de partida de la ley de control de deuda comercial comentada. El Plan entró en vigor mediante el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las AAPP y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros. En el Título I del Real

Decreto-ley, se regula una tercera y última fase del mecanismo de financiación para el pago a proveedores que ayude a las administraciones autonómicas y locales a hacer frente a su deuda comercial derivada de facturas de los proveedores vencidas, líquidas y exigibles con anterioridad a 31 de mayo de 2013. Además, en su Título II, regula un conjunto de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo a la liquidez, para ayudar a los municipios que se encuentren en situaciones de especial dificultad. Se establecen medidas coercitivas de aumento de ingresos y reducción de gastos para los ayuntamientos y otras entidades locales con dificultades de liquidez que garanticen además su solvencia.

Con el objetivo de reducir el grado de inercia de los precios en el gasto y los ingresos públicos, se han acordado estas medidas:

- Ley de Desindexación de la Economía Española. El 27 de septiembre de 2013 el Consejo de Ministros aprobó un informe sobre el Anteproyecto de Ley . Con la eliminación de la práctica en el sector público de indexar precios y tarifas públicas a índices de precios pasados, se da un paso importante hacia la cultura de la estabilidad de precios. Siendo una iniciativa solicitada por los agentes sociales, con ella se pretende conseguir una importante emulación del sector privado, con el cambio que ello supone hacia una cultura de estabilidad de precios.

Esta norma desvinculará del IPC las actualizaciones de precios, tarifas, tasas y rentas de las AAPP, de forma que estas recogerán solamente los costes de la prestación del servicio. Así, se evitarán los denominados "efectos de segunda ronda" en el proceso de formación de precios y se limitará la influencia de perturbaciones de precios exógenas en la economía española y se dará continuidad al proceso de mejora del diferencial de inflación respecto a nuestros principales socios comerciales europeos, favoreciendo la competitividad y fomentando el crecimiento y el empleo.

El ámbito de aplicación de esta Ley será el sector público estatal, autonómico y local quedando excluidos explícitamente la negociación salarial colectiva, las pensiones y los instrumentos financieros. Para los contratos privados con cláusula de actualización pero sin referencia a un índice específico se prevé la aplicación de un índice de garantía de competitividad, que acentuaría los efectos sobre la actividad económica que persigue la Ley.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, se adoptarán las medidas siguientes:

- Regulación normativa del factor de sostenibilidad. Tras debatirse en el Pacto de Toledo, el 27 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley, iniciándose la tramitación parlamentaria. En el apartado 3 se detalla el contenido básico del Proyecto de Ley.

Con el objetivo de luchar contra el fraude, tanto fiscal, como laboral:

- En el ámbito fiscal, se ha reforzado el intercambio de información entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Intervención General de la Administración del Estado en materia de subvenciones.
- En el ámbito de empleo y Seguridad Social, el Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social, aprobado en abril de 2012, se seguirá ejecutando hasta finales de 2013, sin perjuicio de que continuarán en vigor las reformas normativas realizadas. Además, durante 2013 se están reforzando las medidas organizativas y de colaboración entre instituciones para combatir el fraude.

Con el objetivo de llevar a cabo una revisión sistemática del sistema tributario y de dar cumplimiento a otras recomendaciones efectuadas en el ámbito fiscal, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio, se constituyó un Comité de expertos para la reforma del sistema tributario español que, antes de finales de febrero de 2014, elaborará un informe de conclusiones con el fin de formular una propuesta de sistema tributario más sencillo, neutral y eficiente, que garantice la suficiencia de ingresos con respeto a los principios constitucionales de capacidad económica, generalidad, igualdad y progresividad y al compromiso adquirido de consolidación fiscal.

En la parte tres de este informe se detallan todas las medidas tributarias.

2.2. Restablecimiento de las condiciones de préstamo a la economía: (Recomendación 3)

Pueden destacarse las siguientes actuaciones:

- Ley de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias. En tramitación parlamentaria.

- Anteproyecto de Ley de Solvencia de Entidades de Crédito, se está preparando la norma que debe incorporar a España la nueva normativa de capital europea (a su vez procedente de los acuerdos de Basilea III) y que deberá de estar en vigor el 1 de enero de 2014. Esta norma incluirá también el ajuste de la normativa de supervisión de conglomerados financieros. Antes de que concluya el año se aprobarán un Real Decreto-ley, dado el reducido espacio temporal que hay para su trasposición, y el correspondiente desarrollo reglamentario.

- Reforma del Gobierno Corporativo. En mayo el Consejo de Ministros aprobó la creación de una Comisión de Expertos que, en el mes de octubre ha remitido un estudio con propuestas para mejorar el marco actual de Gobierno Corporativo.

En el pazo de dos meses desde la recepción del informe, el Gobierno efectuará los cambios normativos y elaborará un código de buenas prácticas para las sociedades no cotizadas.

- Creación del Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). El reglamento del MARF fue aprobado en mayo. Ahora queda pendiente que AIAF apruebe las actas del MARF y que, posteriormente, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) apruebe dichos documentos. Las primeras emisiones en el MARF están previstas a partir de octubre.

- Ley de Fomento de la Financiación Empresarial. Se está preparando en una norma más amplia y estructural de la financiación empresarial que potencie las vías no bancarias de acceso al crédito. Se basa en la puesta en marcha de una serie de medidas o reformas legales. A destacar, por ejemplo:

- Mejorar la eficiencia del uso de vehículos de inversión, para lo que se está llevando a cabo una revisión en profundidad del régimen español del capital riesgo (se derogará la vigente Ley 25/2005), para avanzar fundamentalmente en dos direcciones: a) la reducción de las cargas regulatorias para la autorización de vehículos de capital riesgo y ajuste de los requerimientos de recursos propios a los de nuestro socios europeos; y b) sobre todo, la creación de un nuevo vehículo de inversión, la entidad de capital riesgo-PYME, cuyo régimen financiero se flexibiliza pudiendo invertir en deuda/préstamos de las empresas (en lugar de exclusivamente en capital). Esta modificación permitirá crear en España por primera vez fondos exclusivos de deuda, instrumentos que deben abrir en España un canal no bancario de financiación directa a PYMES, con un potencial de crecimiento muy elevado.

- Para mejorar los canales de financiación bancaria tradicional, se trabaja en una reforma legal para: a) obligar a las entidades de crédito a realizar preavisos a aquellas empresas cuyas líneas de crédito vayan a ser canceladas o reducidas, de modo que se facilite a las empresas los ajustes que tenga que emprender para mantener la financiación circulante; b) mejorar la calidad y eficacia de los reavales ofrecidos por CERSA a las sociedades de garantía recíproca de modo que mejore su reconocimiento y valoración entre las entidades de crédito que prestan a las Pymes; c) reducir el consumo de capital de los bancos derivado de la financiación a PYMES, para lo cual se ha anticipado en España (mediante la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización y la correspondiente reforma de la Circular del Banco de España) las normas de cómputo de consumo de capital por exposiciones a PYMES del Reglamento de la UE 575/2013.
- Flexibilizar el régimen de las Instituciones de Inversión Colectiva (IIC), facilitando la creación de fondos de carácter exclusivamente institucional, con un número de partícipes reducido, de carácter profesional; y favoreciendo la creación de compartimentos dentro de los fondos, de modo que puedan constituirse diversas estrategias de inversión (compartimentos), ahorrando costes por el aprovechamiento de las economías de escala.
- Potenciar el funcionamiento del Mercado Alternativo Bursátil (MAB), facilitando el tránsito de las sociedades que están cotizando en la Bolsa pero con muy escasa actividad, hacia este sistema alternativo de negociación.
- Creación de un nuevo instrumento de financiación, los bonos Pyme, con objeto de extender las ventajas derivadas de los bonos garantizados con la mejor cartera elegible de créditos a la financiación bancaria de pymes.

-

2.3. Lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis: (Recomendaciones 4, 5 y 6)

Con el objetivo de evaluar y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular con vistas a incrementar la eficacia de las políticas activas, se han adoptado las siguientes medidas:

- Informe de evaluación de los efectos de la reforma laboral. El 2 de agosto el MEYSS presentó dicho informe. Se está a la espera de la evaluación por parte de la OCDE. Se espera que su informe esté listo en diciembre de este año.

- Plan Anual de Política de Empleo 2013. Se aprobó en el Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013. Supone una reforma de las políticas activas en cuanto que, por primera vez, se incluyen unos indicadores para evaluar la eficacia de tales políticas y además vincula la distribución de fondos entre CCAA a obtener ciertos resultados. En los próximos meses se aprobará legislación secundaria que termine de desarrollar el nuevo modelo.
- Desarrollo de la colaboración público-privada en el ámbito de la intermediación laboral. Se han aprobado las reformas normativas necesarias para su puesta en marcha, así como el Acuerdo marco de colaboración para que los servicios públicos de empleo adjudiquen contratos a las agencias privadas. Actualmente, se está en fase de licitación para seleccionar a tales agencias privadas. El modelo estará en funcionamiento antes de finales de 2013.

Con el objetivo de combatir específicamente el desempleo juvenil, reducir el abandono escolar y mejorar la empleabilidad de los jóvenes, se están adoptando las siguientes medidas:

- Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Aprobada en febrero de 2013. Las medidas de mayor impacto se encuentran ya en funcionamiento. Las restantes, se irán desarrollando a lo largo del periodo de vigencia de la Estrategia.

Con carácter anual está prevista una evaluación de la ejecución de la Estrategia.

- Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Esta Ley tiene como objetivos reducir el abandono escolar y potenciar la Formación Profesional (FP). Estrategia de desarrollo 2013-2015 de la FP dual. Esta Estrategia debe servir para dar pleno desarrollo a la FP dual en España y para evaluar de su impacto. En proceso de elaboración.

Con el objetivo de lograr la inclusión social activa, a través de la promoción de la inserción social y la prestación de los servicios sociales básicos para los ciudadanos, destacan las siguientes medidas:

- Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016. En proceso de elaboración. Está prevista su aprobación por el Consejo de Ministros en el mes de noviembre.
- Plan Integral de Apoyo a la familia. En proceso de elaboración. Se ha creado una Comisión Técnica Interministerial con representantes de diferentes

departamentos ministeriales; en el seno de dicha Comisión, se están creando diferentes grupos de trabajo para la elaboración del Plan.

2.4. Fomento del crecimiento y la competitividad: (Recomendaciones 7 y 8)

Con el objetivo de promover el crecimiento y aumentar la competitividad del entorno empresarial, es de vital importancia combatir las barreras y restricciones a las que tienen que hacer frente las empresas (recomendación 7).

- El Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (PLGUM) fue aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio y se encuentra en tramitación parlamentaria. Su aprobación final por las Cortes Generales está prevista para principios de 2014.
- A finales de 2012, de manera paralela a la elaboración y tramitación del PLGUM, se puso en marcha el Plan de Racionalización Normativa. Su objetivo es analizar los marcos normativos de las actividades económicas para identificar barreras a la unidad de mercado, duplicidades, divergencias o incoherencias y proponer modificaciones de la normativa cuando sea necesario. En octubre de 2013 se aprobará un informe final de evaluación que contendrá las modificaciones previstas de la normativa a nivel estatal y las acciones a llevar a los mecanismos de coordinación interterritorial (básicamente las conferencias sectoriales).
- Puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), creada mediante la Ley 3/2013, de 4 de junio.
- Ley de Colegios y Servicios Profesionales. Siendo un compromiso del PNR 2013, el Consejo de Ministros del 2 de agosto decidió iniciar la tramitación del Anteproyecto de Ley. El trámite de audiencia pública finalizó el 23 de septiembre de 2013 y posteriormente se han iniciado las consultas preceptivas.
- Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización. El Proyecto de Ley fue aprobado el 28 de junio por el Consejo de Ministros. El pasado 19 de septiembre se produjo la votación del texto de la Ley con las enmiendas del Senado en el Congreso de los Diputados. La publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado (BOE) tuvo lugar el 28 de septiembre.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas. En los próximos meses está previsto el desarrollo reglamentario de las medidas que lo requieran.

- Ley 8/2013, de 2 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Con el objetivo de garantizar un funcionamiento competitivo de los mercados, es necesario actuar, igualmente, en sectores como el eléctrico y del transporte (recomendación 8).

- En este sentido, se aprobó el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.
- Igualmente, se ha reformado la Ley del Sector Eléctrico. El 20 de septiembre de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la remisión a Cortes del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico. En paralelo se habrá de hacer el desarrollo reglamentario: siete reales decretos y cinco órdenes ministeriales.
- "Information Memorandum". Se ha aprobado este Memorandum donde se detallan los requisitos y procedimientos para la asignación conjunta de la capacidad de interconexión de gas natural entre España y Portugal (BOE 28 de mayo de 2013).
- Medidas para la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. Se han adoptado diferentes medidas dirigidas a favorecer la competencia y maximizar el uso de la red de infraestructuras (Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio y Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero y Ley 11/2013, de 26 de julio).

En relación con los servicios comerciales, están pendientes la Orden del Ministerio de Fomento para determinar los requisitos para la obtención de títulos habilitantes, así como la determinación por el Consejo de Ministros del número de títulos habilitantes a otorgar para cada línea o conjunto de líneas y el procedimiento de licitación.

- Obligaciones de Servicio Público (OSP) en los servicios de media distancia. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012 se procedió a la definición y racionalización de las OSP en los servicios de media distancia convencional y mediante Acuerdo de 5 de julio a la a la correspondiente a los servicios operados por FEVE y los servicios Avant de alta velocidad; con lo que también en este punto se ha cumplido con la recomendación.
- Adaptar RENFE Operadora para actuar en un entorno liberalizado. Mediante el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, se procedió a la reestructuración de

RENFE Operadora en cuatro sociedades mercantiles para mejorar su eficiencia en un entorno liberalizado. Se están concluyendo los trámites para dar cumplimiento al mandato contenido en el Real Decreto-ley 22/2012.

El Consejo de Ministros de finales de septiembre aprobó las operaciones de segregación y fusión de Renfe, lo que permitirá un mejor conocimiento y control de costes de sus diversas actividades.

- Revisión del sistema de cánones ferroviarios para asegurar la sostenibilidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y establecer un sistema que incentive el tráfico ferroviario. También se ha dado cumplimiento a esta cuestión con el Real Decreto-ley 11/2013 de 2 de agosto para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.
- Proyecto de Real Decreto de asignación de franjas horarias por una entidad independiente. La norma se encuentra en proceso de elaboración.
- Ley de Ordenación del Transporte Terrestre. Está pendiente el desarrollo reglamentario de las modificaciones introducidas a través de la Ley 9/2013, de 4 de julio.

Adicionalmente, con el objetivo de contribuir a la mejora de la competitividad están en tramitación o ya aprobadas las siguientes leyes:

- Ley Básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. El proyecto de Ley se aprobó el 26 de julio y fue remitido a las Cortes Generales. Actualmente se encuentra en el Congreso.
- Ley General de Telecomunicaciones. El Proyecto de Ley se aprobó el 13 de septiembre y ha sido remitido a las Cortes Generales para iniciar la tramitación parlamentaria.
- Ley sobre Cobertura por cuenta del Estado de los Riesgos de la Internacionalización de la Economía Española. El Consejo de Ministros del 20 de septiembre aprobó la remisión del Proyecto de Ley a las Cortes Generales.
- Ley de Evaluación Ambiental. Esta Ley unifica en una sola norma el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, que hasta ahora se encuentra recogido en dos leyes. El Proyecto de Ley fue aprobado el pasado 30 de agosto y se ha dado inicio a la tramitación.

- Ley de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria: Ley 12/2013, de 2 de agosto.
- Ley de Propiedad Intelectual. El Anteproyecto de Ley fue presentado en el Consejo de Ministros del 22 de marzo. Ese mismo día se abrió una consulta pública que finalizó el 17 de abril de 2013.

Actualmente, se está elaborando un nuevo texto del Anteproyecto de Ley a la vista de las observaciones e informes recibidos. Se ha remitido el Anteproyecto de Ley al Consejo de Estado, estando prevista la emisión de su dictamen antes de noviembre de 2013.

2.5. Modernización de la Administración Pública: (Recomendación 9)

Las medidas de política económica y reformas de carácter estructural referentes a la modernización de la administración pública pueden agruparse en dos grandes objetivos. Por un lado garantizar y aumentar la eficiencia de la Administración pública y, por otro, aumentar la eficiencia del sistema judicial.

- La primera de las medidas encuadradas en el objetivo de garantizar y aumentar la eficiencia de la Administración pública que se considera es la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, actualmente en tramitación. En concreto, el Proyecto de Ley se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio y fue remitido a las Cortes Generales. Se espera su aprobación en diciembre de 2013.
- Con este Proyecto de Ley se clarifican y simplifican las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones y se racionaliza su estructura organizativa para lograr la eficiencia y el equilibrio presupuestario de sus cuentas. La Ley suprime las competencias impropias de los Ayuntamientos ya que regula y establece de forma precisa sus competencias propias. La Ley también potencia a las Diputaciones provinciales para la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de veinte mil habitantes, incentiva las fusiones voluntarias, aumenta los requisitos para la escisión o creación de nuevos municipios y acaba con los convenios entre Administraciones sin financiación. Por otra parte, se establece que los ayuntamientos deberán publicar el coste efectivo de sus servicios y se reducen y ordenan sueldos, así como el personal eventual. Más adelante se desarrolla en mayor detalle esta importante iniciativa.

- Dentro del proceso de reforma de las AAPP iniciado por el Gobierno a finales de 2011, tiene un papel central, dada la amplitud y naturaleza de las medidas contenidas en él, el Informe de la Comisión para la Reforma de las AAPP (CORA) aprobado en el Consejo de Ministros de 21 de junio.

Este informe incluye medidas de carácter general, junto a unas propuestas más concretas recogidas por cuatro subcomisiones: Duplicidades Administrativas, Simplificación Administrativa, Gestión de Servicios y Medios Comunes y Administración Institucional. Más adelante se detallan los contenidos que se están dando a esta iniciativa.

- Con el mismo objetivo, se ha iniciado la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tras aprobarse el Anteproyecto de Ley en el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2013 y su posterior tramitación en el Congreso. Este Proyecto de Ley contiene un nuevo marco jurídico que logra un triple objetivo: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública (a través de la obligación de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas), reconoce y garantiza el acceso a la información (al estar regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo) y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las sanciones por su incumplimiento. Por tanto, se espera que esta Ley tenga efectos económicos por la generación de confianza y el aumento de la responsabilidad de los gestores públicos, que pueden verse sancionados con penas de prisión o de inelegibilidad al haberse introducido una reforma de la normativa electoral que lo permite.

Las AAPP deberán poner a disposición de la ciudadanía, sin solicitud previa, información considerada de interés (institucional, de organización, de planificación, de relevancia jurídica y de relevancia económica, presupuestaria y estadística) referente a contratos, subvenciones, convenios o las retribuciones de los altos cargos. Con el fin de dar cumplimiento a todas estas obligaciones, se creará el llamado "Portal de la Transparencia" donde los ciudadanos podrán acceder fácilmente a la información. En lo que respecta al buen gobierno, destaca la formulación de un régimen sancionador para todos los responsables públicos, con independencia de la Administración en la que presten sus servicios.

Un aspecto no menor en relación con la contención y control del gasto público, es lo establecido en la norma en referencia a la obligación de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) establezcan cada año el baremo al

que habrán de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Entidades Locales atendiendo al tipo de entidad local y a criterios objetivos (población, circunstancias socio-económicas del entorno, etc.).

- Entre las medidas de reducción de cargas administrativas, el 21 de junio el Consejo de Ministros aprobó el Séptimo Acuerdo del Consejo de Ministros sobre reducción de cargas administrativas, que fomenta la presentación telemática de documentos al eliminar la obligación de presentarlos personalmente, evitando desplazamientos y agilizando la tramitación. El Acuerdo se adopta de acuerdo con los criterios de simplificación procedimental de la Comisión de Reforma de las AAPP y supondrá la simplificación de sesenta y tres trámites con la Administración.

- En relación con esta última medida de agilización de trámites administrativos, se ha remitido ya al Consejo de Estado (2 de julio) y está pendiente del dictamen el Real Decreto para el desarrollo de un procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos para reclamaciones de cantidad que desarrolla un procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos para reclamaciones de cantidad inferiores a 600€. El procedimiento tendrá una duración máxima de un mes y se desarrollará por medios telemáticos.

- En la misma línea, ha sido ya redactado el Plan de Acción de Administración Electrónica para la AGE. El plan está pendiente de aprobación por estar a la espera de la definición, en el seno de la CORA, del "Chief Information Officer", figura recomendada en el Informe de la CORA.

Con el objetivo de aumentar la eficiencia del sistema judicial, se han llevado a cabo medidas para establecer una nueva organización del sistema judicial, reformar del sistema de tasas judiciales y potenciar la resolución extrajudicial de conflictos.

- En relación con el primer tipo de medidas, a finales de 2013 se iniciará la tramitación administrativa de dos anteproyectos (el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal) con el fin de implantar una nueva organización del sistema judicial y del reparto de asuntos judiciales.

Entre otras medidas, la primera de las leyes citadas, creará un nuevo órgano judicial de primer grado de ámbito provincial (Tribunales de Instancia) para ganar en flexibilidad y eficiencia y extenderá a todo el año la actividad de los tribunales. Por su parte, la Ley de Enjuiciamiento Criminal cederá al Fiscal la

instrucción de las causas penales y potenciará el recurso a los mecanismos de terminación del proceso penal evitando la celebración de juicio.

- Para racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional y asegurar el sostenimiento del sistema de justicia gratuita para aquellos ciudadanos que carezcan de recursos se ha llevado a cabo la Reforma del sistema de tasas judiciales, articulada mediante el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.

Esta Ley vincula el destino de la recaudación a la financiación del sistema de justicia gratuita e introduce distintas mejoras de gestión de la tasa, tanto para facilitar su pago a través del abogado y procurador (de especial utilidad para litigantes no residentes), como para prever la modificación de la tasa a lo largo de la tramitación del proceso y la devolución de una parte importante de la tasa (el 60%) cuando se alcance una solución extrajudicial del pleito. La utilización de medios telemáticos también se bonifica, al objeto de favorecer su utilización en la Administración de Justicia.

- Finalmente, con el fin de potenciar la solución extrajudicial de conflictos, se aprobó la Ley 5/2012, de 6 de junio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. El Reglamento de desarrollo de la Ley ha sido remitido al Consejo de Estado el 2 de julio y está pendiente de dictamen. Con esta normativa, se pretende disminuir la carga de trabajo de los tribunales y permite transponer al ordenamiento interno la Directiva 2008/52, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008. Trata de impulsar también un cambio de cultura que proporcione a los ciudadanos y empresas mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

3. ESTRATEGIA FISCAL A MEDIO PLAZO Y MEDIDAS FISCALES ESTRUCTURALES

3.1. Estrategia fiscal a medio plazo

La estrategia fiscal a medio plazo diseñada por España para corregir el déficit excesivo fue presentada en la actualización del Programa de Estabilidad para el período 2013-2016. El punto de partida de dicha estrategia fue la significativa reducción del déficit público lograda en 2012, año en el que la actividad económica se contrajo un 1,6% en términos reales. En este contexto, el déficit del conjunto de las administraciones públicas, sin incluir el efecto de la asistencia financiera a la banca, se redujo en más de dos puntos porcentuales, desde el 9,1% en 2011 hasta el 6,8 del PIB en 2012, mientras que el esfuerzo estructural

efectivo evaluado por el Consejo de la Unión Europea fue de 2,9 puntos porcentuales del PIB y con un total de medidas equivalente a 4,3 puntos de PIB en 2012 (un 60% de este importe es por el lado del gasto). Este volumen de medidas ha supuesto el segundo mayor ajuste estructural primario entre los países avanzados en 2012.

Estos resultados reforzaron notablemente la credibilidad de las finanzas públicas españolas, al demostrarse que incluso en las condiciones cíclicas más adversas se podía reducir el déficit excesivo, cumpliendo así los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea.

Sin embargo, seguía siendo necesario mantener la consolidación fiscal para poder continuar con la senda de reducción del déficit público. No obstante, en el diseño de la estrategia fiscal para los próximos años debía tenerse en cuenta la adversa coyuntura económica así como las incertidumbres sobre la recuperación de la economía europea, que repercutía sobre el crecimiento de la economía española.

En este contexto, el Programa de Estabilidad contemplaba una senda de consolidación fiscal prolongada en dos años, de manera que se pondrá fin al déficit excesivo en 2016. No obstante, debe tenerse en cuenta que en ningún caso esta ampliación de la senda supone una relajación de los esfuerzos de consolidación a acometer, dado que los esfuerzos estructurales previstos no son inferiores a los presentados en el anterior Programa de Estabilidad y para 2013 son incluso superiores.

La idoneidad de esta nueva senda de reducción del déficit público fue confirmada por el Consejo de la Unión Europea en su reunión del 21 de junio de 2013. El Consejo de Ministros aprobó los nuevos objetivos y, de acuerdo con las Recomendaciones del Consejo Europeo en relación con el Procedimiento de Déficit Excesivo, estableció una ligera modificación al alza respecto a los establecidos en el Programa de Estabilidad (2 décimas en 2013, 3 décimas en 2014, 1 décima en 2015 y 1 décima en 2016).

Tabla 2. Objetivos de déficit 2013-2016
(% PIB)

	2012 (P)	2013	2014	2015	2016
Administración Central	-4,2	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Seguridad Social	-1,0	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5
Comunidades Autónomas	-1,8	-1,3	-1,0	-0,7	-0,2
Entidades Locales	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Total AAPP	-6,8	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8
Ajuste nominal		0,3	0,7	1,6	1,4
Ajuste efectivo (impacto medidas)	4,3	3,7	1,6	1,3	1,2

La actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2013-2016 contiene las medidas dirigidas a incrementar los ingresos y reducir los gastos con el objetivo de cumplir el compromiso de reducción del déficit público así como las reformas estructurales que complementan y refuerzan la estrategia de consolidación fiscal. Estas medidas se agrupan en el Programa de Estabilidad en tres categorías: políticas tributarias, políticas de gasto y políticas de empleo. Se analizan a continuación dichas medidas así como la actualización de las mismas.

Políticas tributarias

En línea con las recomendaciones formuladas a España en el marco del Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas de 2012, que apuntaban a un desplazamiento de la fiscalidad desde el trabajo hacia el consumo y la imposición medioambiental, el Gobierno adoptó el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, mediante el cual se modifican los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Se ha ampliado la base imponible mediante la reclasificación de los bienes y servicios sometidos a los tipos reducido o superreducido. Además, el tipo normal del IVA se ha incrementado del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%.
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se ha suprimido la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda.
- Impuesto sobre Sociedades. Se ha limitado la compensación de las bases negativas y la deducibilidad de los gastos financieros, y se han aumentado los pagos fraccionados.

Las medidas anteriores se complementaron posteriormente con la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En dicha Ley se recoge:

- En el IRPF, la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual para nuevos compradores a partir del 1 de enero de 2013, y un gravamen especial para los premios de las loterías del Estado, Comunidades Autónomas, Organización Nacional de Ciegos Españoles, Cruz Roja Española y entidades análogas de carácter europeo.
- En el Impuesto sobre Sociedades, se limita parcialmente a las grandes empresas la amortización fiscalmente deducible.

Por otro lado, la reforma de la fiscalidad medioambiental se ha articulado mediante la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que contempla:

- La creación de tres nuevos impuestos.
- El incremento de la tributación de los impuestos especiales.

En este mismo ámbito de la imposición sobre los productos energéticos, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, aumentó el tipo cero que existía sobre los biocarburantes.

Para garantizar el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal comprometida, se encuentran en proceso de adopción en 2013 una serie de medidas que contribuirán a obtener recursos adicionales.

- En el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, se dota de continuidad a las medidas adoptadas con carácter temporal para 2012 y 2013: se mantiene la vigencia en 2014 de determinadas medidas que de otro modo hubieran expirado en diciembre de 2013, principalmente la limitación del 50% ó 25% en la compensación de bases imponibles negativas para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la limitación de la deducibilidad del fondo de comercio y de los activos intangibles de vida útil indefinida en 1% y 2% respectivamente, el pago fraccionado mínimo del 12% para entidades con cifras de negocios superiores a 20 M €, los tipos incrementados en los pagos fraccionados para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la inclusión hasta 2015 en la base de los pagos fraccionados de dividendos y rentas procedentes de transmisión de participaciones con derecho de exención y, finalmente, el límite del 25% ó 50% en las deducciones para el fomento de ciertas actividades.

Estas medidas evitan el impacto negativo que ocurriría si expirase, lo que permite mantener la tendencia positiva en la recaudación del impuesto. Contribuyen al ensanchamiento de las bases imponibles para seguir recuperando la tributación efectiva por el impuesto.

- En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también se dota de continuidad al gravamen complementario a la cuota íntegra estatal que se estableció inicialmente para los periodos impositivos 2012 y 2013. El impacto diferencial de esta medida supone evitar el impacto negativo que ocurriría, en caso de expirar, en 2014.
- Con objeto de aumentar los recursos de las Entidades Locales, igualmente se dota de continuidad al incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, establecido también en diciembre de 2011. Asimismo, se proroga el

Impuesto sobre el Patrimonio, medida que implica mayores ingresos en las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente a todas estas medidas de continuidad, cabe señalar otras medidas recogidas en diversos proyectos de ley o ya adoptadas y que están directamente relacionadas con las recomendaciones a la actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016:

- Con el objetivo de limitar los beneficios fiscales en la imposición directa, se va a proseguir con ajustes en el Impuesto sobre Sociedades. Concretamente, se va a modificar el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades a efectos de suprimir las pérdidas por deterioros de los valores representativos de la participación en el capital o fondos propios de las entidades y las rentas negativas obtenidas en el extranjero por los establecimientos permanentes. Estas medidas están contenidas en el Proyecto de Ley por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, que se va a aprobar próximamente.
- Se profundiza en el objetivo de desplazar la fiscalidad desde el trabajo hacia los consumos que presentan mayores externalidades negativas. Se establecen nuevos impuestos medioambientales (impuesto sobre gases fluorados), junto con las modificaciones recientes en los impuestos especiales.
- La Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización (aprobada en septiembre 2013) recoge un conjunto de medidas fiscales de estímulo económico selectivo, que complementan otras medidas ya aprobadas. En síntesis las nuevas medidas son:
 - IVA de caja: se crea un régimen especial en el IVA, de carácter voluntario, que permitirá evitar ingresar el IVA hasta que se cobre la factura.
 - Deducción por inversión de beneficios: podrán tener derecho a aplicar este incentivo, con un 10% de reducción, las empresas de reducida dimensión. Con objeto de reducir el sesgo en favor del endeudamiento, se adoptan medidas adicionales en el Impuesto sobre Sociedades. Mediante el Proyecto de Ley de emprendedores se va a introducir una deducción del 10% en la cuota íntegra del Impuesto de los beneficios obtenidos en el período impositivo que tributan efectivamente, que se inviertan en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectos a la actividad económica para empresas con volumen de negocios inferior a 10 millones de euros.

- Incentivos fiscales a la I+D: las deducciones por gastos e inversiones en I+D podrán opcionalmente ser objeto de aplicación sin quedar sometida a ningún límite en la cuota y resultar abonada, con un descuento conjunto del 20% de su importe, cuando no hayan podido aplicarse por insuficiencia de cuota.
- Ampliación del “patent box” (reducción de rentas procedentes de determinados activos intangibles): el porcentaje de integración en la base imponible de las rentas procedentes de la cesión del uso o explotación de los activos será del 40%.
- “Business angels” y capital semilla: Sistema de capital-riesgo donde el inversor es un particular que disfruta de un doble beneficio fiscal: a) Con ocasión de la inversión realizada, una deducción del 20% en la cuota estatal de su IRPF. b) Con ocasión de la posterior desinversión, exención total de la ganancia patrimonial que se genere, siempre y cuando se reinvertiera en otra entidad de nueva o reciente creación.
- Por otro lado, dando cumplimiento a la correspondiente Recomendación específica, se ha creado el Comité de expertos para la reforma fiscal mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, que deberá presentar su informe sobre reforma tributaria, antes de final de febrero de 2014.

a) Políticas de gasto

El Programa de Estabilidad contempla diversas medidas de carácter estructural a adoptar por parte de la Administración Central:

- La reforma de las Administraciones Públicas, que ha sido diseñada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Su impacto total adicional se estima en 1.987 millones de euros hasta 2016 en términos incrementales, este impacto incluye sólo medidas CORA no previstas en otras políticas de este informe (excluye por tanto reforma local, gastos en materia de personal, que se explican en otros apartados de este informe y que también forman parte de la reforma en el ámbito de CORA). El informe fue aprobado el 21 de junio e incluye 218 medidas, algunas de carácter general y otras más específicas clasificadas en cuatro áreas: Duplicidades Administrativas, Simplificación Administrativa, Gestión de Servicios y Medios Comunes y Administración Institucional.

El pasado 20 de septiembre se presentó al Consejo de Ministros el primer informe de seguimiento de aplicación de estas medidas:

- En función de los niveles de gobierno concernidos, 138 medidas afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CCAA) conjuntamente, y 80, exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE).
- En función de su carácter específico, 11 medidas tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las CCAA y dentro del Estado; 41 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional.
- La reforma de la Administración Local, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios por parte de las Entidades Locales y su sostenibilidad, fundamentalmente a través de la reorganización de competencias entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas. La reforma prevé un escenario de ahorro de 8.024 millones de euros para el periodo 2014-2019, siendo el mayor ahorro esperado en 2015 (5.127 millones de euros).

El Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y lo ha remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. La Ley tiene los siguientes cuatro objetivos:

- Clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso. Favorecer la actividad económica local con medidas liberalizadoras.

Con esta Ley se clarifican y simplifican las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones y se racionaliza su estructura organizativa para lograr la eficiencia y el equilibrio presupuestario de sus cuentas.

La Ley suprime las competencias impropias de los Ayuntamientos y regula de forma precisa sus competencias propias. La Ley también potencia a las Diputaciones provinciales para la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de veinte mil habitantes, incentiva las fusiones voluntarias, aumenta los requisitos para la escisión o

creación de nuevos municipios y acaba con los convenios entre Administraciones sin financiación.

Por otra parte, se establece que los Ayuntamientos deberán publicar el coste efectivo de sus servicios, lo cual se considera una mejora de la transparencia y de la competencia entre administraciones para mejorar su eficiencia en la prestación de servicios. Asimismo, se limitan y ordenan sueldos, así como el personal eventual.

El impacto económico neto se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 3. Impacto económico de la Reforma Local
(millones de euros salvo indicación en contrario)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO 2013-2019	% sobre el total
GASTO IMPROPIO	680,2	2.601,6	453,4				3.735,2	46,5
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES		473,0	91,0	91,0	91,0	91,0	837,0	10,4
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES		1.036,8	566,8	302,9	64,0		1.970,5	24,6
ENTIDADES LOCALES MENORES	13,9						13,9	0,2
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	381,0	1.016,6					1.397,6	17,4
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	70,4						70,4	0,9
AHORRO TOTAL	1.145,5	5.128,0	1.111,2	393,9	155,0	91,0	8.024,6	100,0
% sobre total	14,3	63,9	13,8	4,9	1,9	1,1	100,0	

El mayor ahorro deriva de la eliminación de competencias impropias (3.735 millones de euros) que dejarían de ejercer las entidades locales, seguido de la gestión integrada de servicios y fusiones (1.970,5 millones de euros) que favorecerá las economías de escala, y la redimensión de sector público empresarial (1.397,6 millones de euros) estableciéndose medidas para la mejora de la eficiencia y garantizar su estabilidad presupuestaria.

- El 27 de septiembre se presentó al Consejo de Ministros un informe sobre el Anteproyecto de Ley de Desindexación de la Economía Española, se ha presentado al Consejo de Ministros en el mes de septiembre. Ya ha sido comentado en detalle anteriormente.

- Se han adoptado también numerosas medidas en materia de empleo público, cuyo impacto en el conjunto de las Administraciones Públicas se estima en aproximadamente 3.500 millones de euros en 2013 y 1.650 millones en 2014. No obstante, su impacto diferencial en comparación con 2012 es negativo debido a que la supresión de la paga extra de 2012 no se aplica en 2013.

Estas medidas en materia de personal son: el incremento de la jornada de los empleados públicos a 37,5 horas semanales, la reducción de los créditos y los permisos sindicales; el establecimiento de un máximo de 3 días de libre disposición; supresión de los días de libre disposición adicionales y días adicionales de vacaciones por antigüedad; congelación de la oferta de empleo público y no reposición de efectivos; modificación del régimen retributivo durante la situación de incapacidad temporal.

- Por último, se debe señalar que el Estado aprobó el límite de gasto no financiero para los Presupuestos Generales del Estado de 2014, en línea con el objetivo de déficit fijado para 2014 para dicho subsector (3,7% del PIB). Así, el gasto no financiero disponible para los ministerios, excluidas las aportaciones a la Seguridad Social, al Servicio Público de Empleo Estatal y a costes del sistema eléctrico, asciende a 34.584 millones de euros, un 4,7 por ciento menos que en 2013. De la misma manera, las Administraciones territoriales han debido fijar sus límites de gasto que condicionan la elaboración de sus presupuestos para 2014, siguiendo la regla de gasto establecida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Las Comunidades Autónomas tienen previsto un importante esfuerzo en 2013 en sus propios presupuestos en todos los ámbitos y al mismo tiempo, las reformas de sanidad y educación iniciadas a partir de los Reales Decreto-leyes 14 y 16/ 2012 siguen teniendo impacto en 2013 debido a que en educación solo tuvo impacto cuatro meses de 2012 y en sanidad un semestre.

Con este conjunto de medidas, se espera un impacto por el lado del gasto de más de 7.000 millones de euros en 2013, descontando el impacto de medidas de gastos de personal, derivadas de las medidas adoptadas en 2012, que se han tenido en cuenta en otro apartado. Este esfuerzo deberá continuar en los años siguientes por el lado del gasto, con importes en torno a 1.600 y casi 1.900 millones adicionales anuales en 2014 y 2015.

Por el lado de ingresos en CCAA, existe margen todavía para agotar la capacidad normativa actual en impuestos propios. La estimación para los años 2014 y 2015 asciende a 2.000 millones adicionales anuales y se basa en continuar con la tendencia actual de aumento de la capacidad normativa en tributos

cedidos y el margen en tributos propios, en particular, los medioambientales. En el ámbito de cuidados de larga duración se espera un mayor ahorro, en torno a 1.200 millones en 2013, por la implantación de la reforma iniciada en 2012. En los años siguientes se considera incorporada en las actuaciones de las CCAA.

b) Políticas de empleo y Seguridad Social

En primer lugar, se debe poner de manifiesto que numerosas medidas ya adoptadas en 2012, y previstas en el Plan Presupuestario 2013-2014, tendrán su mayor impacto en 2013, debido fundamentalmente al tiempo que requiere su implantación. El impacto de estas medidas de mercado de trabajo se cuantifica en aproximadamente 1.000 millones en 2012 y 2.757 millones de euros en 2013.

Se trata, entre otras medidas, de la supresión de bonificaciones a la contratación, la eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan prestación contributiva, la racionalización del subsidio para mayores de 52 años, exigencia de haber trabajado anteriormente para percibir la Renta Activa de Inserción, la eliminación de la cobertura de parte de las contribuciones a la Seguridad Social en el período de desempleo, ajuste de la prestación por desempleo: 70% de la base reguladora (durante los seis primeros meses), y se rebaja del 60 a 50% de esa base a partir de sexto mes, la modificación de prestaciones y subsidios ligados a contratos a tiempo parcial. Asimismo se incorpora el impacto del plan PREPARA y la reforma de políticas activas de empleo que se describe a continuación. Los efectos también tendrán lugar en 2014, pero no se ha cuantificado su importe para ese año.

La reforma de las Políticas Activas de Empleo tiene como objetivo reforzar su eficiencia, permitiendo una mejor inserción de las personas en situación de desempleo y avanzar en la lucha contra el fraude. Se han registrado ya numerosos avances en esta área:

- El Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013 aprobó el Plan Anual de Política de Empleo 2013. Supone una reforma de la políticas activas en cuanto que, por primera vez, se incluyen unos indicadores para evaluar la eficacia de tales políticas y además vincula la distribución de fondos entre CCAA a la obtención de ciertos resultados.
- En lo relativo al reforzamiento de la colaboración público-privada en el ámbito de la intermediación laboral, cabe destacar el Acuerdo marco para la

colaboración público privada en intermediación laboral, que supone la actuación coordinada de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y el estatal.

- Se avanzará en una mayor vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Se adoptó en febrero la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, cuyas medidas de más alto impacto se encuentran ya en funcionamiento. Las restantes medidas se irán desarrollando a lo largo del periodo de vigencia de la Estrategia.
- Medidas en el ámbito de la formación para mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, profundizando en su mejor adecuación a las necesidades reales.

En el ámbito de la Seguridad Social, se ha aprobado el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, cuyo impacto se estima en 800 millones de euros anuales. En dicho Real Decreto-ley, entre otras cuestiones, se regula la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación por cuenta propia o ajena, para favorecer el alargamiento de la vida activa y reforzar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, y se modifica el régimen jurídico de la jubilación anticipada y la jubilación parcial. Además, preveía la creación de un Comité de expertos independientes a fin de elaborar un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, trabajo que ya ha concluido, el 7 de junio de 2013.

Tabla 4. Impacto de los principales cambios normativos (*)

(Impacto diferencial respecto al año anterior)

% PIB

	2012	2013	2014	2015
Gastos	2,54	1,47	0,79	0,97
Empleo Público paga extra 2012	0,49	- 0,49	-	-
Empleo Público (medidas personal)	0,02	0,34	0,16	0,10
Políticas de mercado de trabajo	0,10	0,27	0,03	-
Gasto dependencia	0,02	0,12	-	-
Otro gasto Presupuestos Generales Estado (incluido CORA)	0,85	0,42	0,13	0,09
Medidas CCAA (sin medidas empleo público)	0,93	0,69	0,16	0,17
Medidas Entidades Locales (sin medidas empleo público)	0,15	0,11	0,20	0,48
Gasto Seguridad social	-	-	0,11	0,12
Ingresos	1,75	2,21	0,83	0,32
Impuestos totales	1,18	1,66	0,45	0,05
<i>IRPF e Impuestos sobre no residentes</i>	0,35	0,34	0,01	0,01
<i>Impuesto sobre sociedades</i>	0,45	0,01	0,28	- 0,06
<i>Regularización DTE y lucha contra el fraude</i>	0,12	0,01	0,10	-
<i>Imposición medioambiental y canon hidráulico</i>	-	0,21	0,01	-
<i>IVA</i>	0,15	0,82	0,01	0,09
<i>Impuestos especiales</i>	0,03	0,24	0,04	-
<i>Otros (tasas)</i>	-	0,03	-	-
<i>IBI</i>	0,09	-	0,01	0,01
Medidas CCAA (ingresos)	0,37	0,37	0,20	0,22
Medidas Entidades Locales (ingresos)	-	0,03	0,10	0,02
Ingresos cotizaciones Seguridad social	-	0,16	0,07	0,03
Lucha contra fraude Seguridad social	0,19	-	-	-
Total	4,29	3,67	1,62	1,28
PIB millones	1.029.002	1.026.156	1.047.385	1.076.850

(*) Véase Informe de Acción Efectiva para más detalles sobre las medidas contenidas en este cuadro.

En la actualidad, tal y como se ha explicado con anterioridad en este informe, el Proyecto de Ley de Regulación del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones ya ha iniciado su tramitación parlamentaria. En el texto presentado se propone una revisión de los mecanismos de cálculo y revalorización de las pensiones que hace frente a los cambios demográficos y económicos con el fin de asegurar la viabilidad económica del sistema público de pensiones de reparto.

La justificación de esta medida viene dada por la necesidad de afrontar los riesgos demográficos y económicos para la viabilidad y la sostenibilidad financiera del actual sistema de pensiones, en un contexto de crisis económica que ha provocado déficits en las cuentas de la Seguridad Social. Con este objetivo, el Proyecto de Ley concreta el diseño y la implementación del Índice de Revalorización de las Pensiones, y acelera la puesta en marcha de un elemento de reequilibrio del sistema de pensiones ya introducido en la normativa de Seguridad Social: el Factor de Sostenibilidad. En efecto, esta figura se contempló en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social con el fin de "mantener la

proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad". En la mencionada normativa, la finalidad del factor era ajustar las pensiones a la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población.. Se establecía además una periodicidad, para acometer las revisiones, idéntica a la propuesta en este Proyecto de Ley (cinco años). La puesta en marcha del factor se aplazaba hasta el año 2027, si bien la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera estableció que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisaría el mismo aplicando de forma automática el factor de estabilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011.

La propuesta y formulación final de estos dos factores se fundamenta también en el informe del comité de expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones presentado el 7 de junio de 2013, donde se proponía un Factor de Sostenibilidad con dos componentes: el factor de equidad (FEI) y el factor de actualización anual de todas las pensiones (FRA).

De acuerdo con la regulación del Proyecto de Ley, el Factor de Sostenibilidad, que empezará a aplicarse a partir de 2019 y se revisará automáticamente cada cinco años, se aplicará exclusivamente a las nuevas pensiones, y no a la edad de retiro. El factor estará vinculado a los cambios observados en la esperanza de vida a los 67 años, tomando como año base el 2012. La formulación matemática es la siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Donde FS es el Factor de Sostenibilidad (igual a 1 hasta 2018), t es el año de aplicación del factor, y e_{67}^* es el cambio anual medio producido en un periodo quinquenal anterior en la esperanza de vida a los 67 (de acuerdo con las tablas de mortalidad de la Seguridad Social). La variación interanual de la esperanza de vida calculada como un promedio y fija durante un periodo de cinco años introduce una menor variabilidad, recogiendo la tendencia de la esperanza de vida y evitando fluctuaciones anuales coyunturales. Para aplicar del Factor de Sostenibilidad, se utilizarán los cuatro primeros decimales.

La entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad afectará a las nuevas pensiones a partir del 1 de enero de 2019. Este largo plazo tiene la finalidad de poder informar con tiempo a los futuros pensionistas de sus consecuencias para que puedan anticiparse a la medida tomando las decisiones que consideren convenientes. También hay que destacar que la aplicación del factor se

aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tengan los interesados a percibir complementos por mínimos, conforme a lo que se establezca en la correspondiente LPGE.

El Índice de Revalorización de las Pensiones, alternativa a la actualización sistemática de acuerdo con el IPC, introduce un mecanismo protector del sistema de reparto actual, gracias a su sensibilidad para recoger los cambios experimentados en la tasa de dependencia (número de pensionistas por persona ocupada) y la incidencia de los riesgos económicos estructurales del sistema de financiación de la Seguridad Social. La estructura de la fórmula se detalla en el Anexo.

Anexo 1. Factor de Sostenibilidad

El Proyecto de Ley de Regulación del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones define, en su Capítulo II, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) que será efectivo desde 2014 y afectará a todas las pensiones. El establecimiento del IRP implicará abandonar la regla tradicional de indexación según precios por un índice más prudente que refleje el estado de las cuentas de la Seguridad Social. El IRP se define como:

$$IRP_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha * \frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}}$$

Donde la tasa de crecimiento nominal a aplicar a todas las pensiones (IRP) en el año t+1 es igual a la media aritmética de crecimiento de los ingresos ($\bar{g}_{I,t+1}$), menos la media de la tasa de crecimiento del número de pensiones ($\bar{g}_{P,t+1}$), menos el porcentaje de incremento de la pensión media debido al efecto sustitución ($\bar{g}_{S,t+1}$), más/menos un ajuste para cubrir los desequilibrios estructurales del sistema. El desequilibrio del sistema se calcula como la proporción entre la diferencia de las medias geométricas móviles de ingresos (I*) y gastos (G*) y esa misma media de gastos. El parámetro α mide la velocidad a la que se corrigen los desequilibrios, que el anteproyecto ha establecido entre 0,25 y 0,33, revisable cada cinco años. Para el cálculo de las tasas esperadas de crecimiento de ingresos y gastos se usarán medias móviles centradas de once años (cinco hacia detrás y cinco hacia delante del año de referencia) para eliminar fluctuaciones cíclicas. Se fija un suelo del 0,25% y un techo de la variación del IPC más 0,25%.

Para el cálculo de cada año se requieren previsiones a seis años de los ingresos y gastos del sistema y de todas sus componentes. Además, los componentes de la fórmula no son variables estadísticamente independientes sino correlacionadas,

ello supone que las estimaciones y valoraciones de cada año condicionan a su vez la de los siguientes.

Anexo 2. Seguimiento de las medidas del PNR 2013 (medidas pendientes)

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
1. Consolidación fiscal			
Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	Proyecto Ley en tramitación parlamentaria	Finalizar tramitación	4º Trim 2013
	Estatuto Orgánico en elaboración	Aprobar el Estatuto Orgánico	
Medidas ordenación cartera común básica de servicios asistenciales	En proceso de elaboración		
Regulación cartera común suplementaria del SNS	En elaboración tres Reales Decretos		
Nueva Orden de precios de referencia	En elaboración Real Decreto que ha de aprobarse con anterioridad a la aprobación de la Orden	Aprobación del Real Decreto	4º Trim 2013
Plataforma de compras centralizadas	En marcha		
Nuevo modelo sociosanitario	En elaboración la Estrategia de Atención Sociosanitaria		
Reforma del sistema de atención a la dependencia	Pendientes 3 Reales Decretos		
Nueva regulación mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	En proceso de elaboración		

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público	Aprobado por el Consejo de Ministros (20.09.13) la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley Orgánica.	Finalizar tramitación parlamentaria	Noviembre 2013
Ley de impuso de la factura electrónica	Proyecto de Ley en tramitación parlamentaria	Finalizar tramitación	Octubre-noviembre 2013
Ley de desindexación de la economía española	Informado el Anteproyecto de Ley en el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2013.	Aprobar la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Lye y llevar a cabo la tramitación parlamentaria.	4º Trim 2013
Regulación normativa del factor de sostenibilidad	Aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 2013, acuerdo por el que se solicita la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia del Proyecto de Ley.	Tramitación parlamentaria	2º semestre 2013
Revisión sistema tributario	Constitución Comisión de Expertos por Consejo de Ministros	Elaboración informe (antes de finales de febrero 2014)	Marzo 2014
Limitar beneficios fiscales en la imposición directa	Prórroga de medidas ya adoptadas en el Impuesto de Sociedades y	Proyecto de Ley en trámite parlamentario	Cuarto trimestre 2013

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
	supresión de la deducibilidad de las pérdidas en entidades participadas		
Medidas adicionales de impuestos medioambientales	Nuevo impuesto sobre gases fluorados		Entrará en vigor el 1 de enero de 2014
Explorar márgenes para la limitar la aplicación de tipos reducidos del IVA	Se estudiará en el Comité de Expertos para la Reforma Tributaria		Febrero de 2014
Reducción del incentivo a endeudarse en el Impuesto de Sociedades	Deducción del 10% de los beneficios reinvertidos en empresas de reducida dimensión	Ley de Emprendedores	Aprobada en septiembre de 2013
Intensificar la lucha contra el economía informal y el trabajo no declarado	Plan anual de control tributario y aduanero	Aprobación de próximo Plan anual.	Principios de 2014
2. Restablecimiento de las condiciones de préstamo a la economía			
Ley de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias	Proyecto de Ley en tramitación parlamentaria		4º Trim 2013
Ley, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero	Finalizada audiencia pública	Remisión a Cortes del Proyecto de Ley	

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Reforma del Gobierno Corporativo	Comisión de Expertos elaborando informe con propuestas, a presentar en septiembre	Adoptar cambios normativos hasta noviembre	4º Trim 2013
Creación del Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF)	Reglamento del MARF aprobado por CNMV	Aprobar las actas	4º Trim 2013
Reforma del marco regulatorio de las sociedades de capital riesgo	Finalizada audiencia pública	Remisión a Cortes del Proyecto de Ley	4º Trim 2013
Ley Ascensor	En proceso de elaboración	Presentar y tramitar el Proyecto de Ley	4º Trim 2013
3. Lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis			
Informe de evaluación de los efectos de la reforma laboral	Presentado el informe MEYSS	Evaluación de organismo independiente	Julio 2013
Plan Anual de Políticas de Empleo	Aprobado	Ejecución del Plan	
Reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo	Pendiente	Ejecución del Plan Anual de Política de Empleo 2013	
Reforzar la eficacia de los programas de recualificación	Pendiente	Ejecución del Plan Anual de Política de Empleo 2013	

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Portal único de empleo	Regulado normativamente	Pendiente de poner en funcionamiento	
Colaboración público-privada	Regulado normativamente	Pendiente de aprobación el Acuerdo Marco de colaboración	
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016	Aprobada en febrero 2013	Con carácter anual, evaluación de la ejecución de la Estrategia	
Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa	Proyecto de Ley Orgánica en tramitación parlamentaria		
Estrategia de desarrollo 2013-2016 de la FP dual	Pendiente de elaboración	Aprobación de la Estrategia	
Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016	Pendiente de elaboración	Aprobación del Plan	
Plan Integral de Apoyo a la familia	Se ha creado una Comisión Técnica Interministerial	Culminar el desarrollo del Plan y proceder a su aprobación	
4. Fomento del crecimiento y la competitividad			
Ley de Garantía de la Unidad de Mercado	Proyecto de Ley en tramitación parlamentaria	Finalizar tramitación	4º Trim 2013

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Plan de Racionalización Normativa	En elaboración	Remisión a Cortes del Proyecto de Ley	
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)	Aprobada la Ley 3/2013, de 4 de junio. Aprobado el Estatuto Orgánico de la CNMC. Nombrados los miembros del Consejo.	Puesta en funcionamiento.	4º Trim 2013
Ley de Colegios y Servicios Profesionales	Iniciada la tramitación del Anteproyecto de Ley. 1	Aprobar la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley y llevar a cabo la tramitación parlamentaria.	
Ley de apoyo al emprendedor y su internacionalización	Aprobada en el Congreso de los Diputados 19 de septiembre de 2013. Publicada en BOE el 28 de septiembre.		Aprobada en septiembre de 2013.
Fomento del mercado del alquiler	Aprobada la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas	Finalizar desarrollo reglamentario	4º Trim 2013
Reforma estructural del sector eléctrico	Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de		

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
	julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico		
	Aprobada por el Consejo de Ministros (20.09.13) la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley.	Tramitación parlamentaria.	
Reducir los pasivos contingentes para las cuentas públicas de infraestructuras de transporte no rentables			
Observatorio independiente para analizar grandes proyectos futuros de infraestructuras			
Medidas para liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril		Orden FOM con requisitos para la obtención de títulos habilitantes y la determinación por Consejo de Ministros el número de títulos habilitantes a otorgar y procedimiento de licitación	
Adaptación Renfe Operadora a un entorno liberalizado	Real Decreto-ley 22/2012: reestructuración de Renfe	Aprobado en Consejo de Ministros de 27 de septiembre de	

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
	Operadora en cuatro sociedades mercantiles	2013 el nuevo modelo empresarial de Renfe Operadora.	
Revisión sistema cánones ferroviarios	Aprobado el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto.		
RD de asignación de franjas horarias por una entidad independiente	Elaboración Real Decreto	Tramitación del texto	2º semestre 2013
Ley General de Telecomunicaciones	Aprobado por Consejo de Ministros (13.09.13) la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley.	Tramitación parlamentaria	1º Trim 2014
Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización	En elaboración		
Ley Básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación	Aprobado Proyecto de Ley en Consejo de Ministros del 26 de julio	Tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley	
Ley de evaluación ambiental	Aprobado Proyecto de Ley en Consejo de Ministros del 30 de agosto	Tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley	
Creación de la Agencia Estatal para la Investigación		Pendiente	

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Ley de propiedad intelectual	Presentado el Anteproyecto de Ley en el Consejo de Ministros del 22 de marzo. El proceso de consulta pública concluyó el 17 de abril. En elaboración un nuevo texto del Anteproyecto de Ley	Remisión del Anteproyecto de Ley al Consejo de Estado	
5. Modernización de la Administración Pública			
Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Proyecto de Ley en tramitación parlamentaria		
Reforma de las AAPP en el ámbito de CORA	Seguimiento trimestral de ejecución de medidas en la Administración Central.	Promover la aplicación en CCAA y EELL	
Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local	Aprobado PL en Consejo de Ministros del 26 de julio	Tramitación parlamentaria del PL	Diciembre 2013
RD para el desarrollo de un procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos para reclamaciones de cantidad	Elaboración Real Decreto	Pendiente dictamen Consejo de Estado	
Plan de Acción de Administración Electrónica para la AGE	Elaboración del Plan	Aprobación del Plan	

	Estado actual	Próximos pasos	Fecha prevista de aprobación
Nueva organización del sistema judicial y del reparto de asuntos judiciales		Elaboración Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal	
Potenciar la solución extrajudicial de conflictos	Elaboración del reglamento	Pendiente dictamen del Consejo de Estado	