

ESPAÑA

Evaluación de los programas de reforma nacionales

1. Durante el último decenio, España ha experimentado un crecimiento medio real del PIB en torno al 3,7 % y un ritmo continuo que podría lograr que su PIB per cápita alcanzara el 99 % de la media de la UE en 2006. Se espera que la inflación se mantenga alrededor de un punto porcentual por encima de la media de la zona euro. Como consecuencia de la importante creación de empleo, la tasa de empleo ha aumentado de forma patente y está previsto que alcance el 66 % a finales del presente año, aún por debajo pero acercándose al objetivo del 70 % fijado para la UE en su conjunto en el marco de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo. El desempleo ha disminuido considerablemente y con una tasa inferior al 8,5 % se aproxima a la media actual de la UE.
2. Tras haber alcanzado prácticamente los niveles de PIB per cápita de la UE, España se enfrenta a la doble tarea de mantener un crecimiento fuerte y equilibrado y al mismo tiempo reducir los desequilibrios externos, crear empleo y aumentar la productividad. Por otra parte, la importante creación de empleo sigue unida a una segmentación marcada y persistente del mercado laboral. Factores estructurales como la falta de competitividad en ciertos sectores, en particular los servicios de utilidad pública y otros servicios, pueden explicar, en parte, la persistencia del diferencial de la inflación. Para que la productividad crezca lo suficiente para mantener la competitividad, el capital físico, humano e intelectual deberá mejorar tanto en cantidad como en calidad.

PARTE I: EVALUACIÓN GENERAL

3. El programa de reforma nacional (PRN) de 2005- 2008 identificó siete áreas políticas fundamentales: estabilidad presupuestaria, estrategia de I+D, mejora del entorno empresarial, promoción de la competencia, desarrollo de las infraestructuras, mejor funcionamiento del mercado laboral y mejora de la educación y del capital humano. La Comisión compartió este análisis pero en el informe de evolución anual (IEA) de 2006 consideró necesario hacer un mayor esfuerzo con vistas a impulsar la competencia en los sectores de la venta al por menor y de la electricidad, abordar la segmentación del mercado laboral (un elevado número de trabajadores tiene contratos de duración determinada y pocos de ellos pueden conseguir contratos fijos) y aumentar el empleo femenino.
4. El progreso general en el cumplimiento del PRN es correcto y se han aplicado medidas en todas las áreas políticas fundamentales. El refuerzo en la estabilidad macroeconómica y presupuestaria continúa y el objetivo de convergencia total con el PIB per cápita de la EU-25 está muy próximo. Aunque se ha propuesto una reforma del sistema de pensiones, ésta no compensará totalmente el importante aumento previsto en el gasto a raíz del envejecimiento de la población. Se están adoptando numerosas medidas microeconómicas que deberían contribuir a corregir la baja productividad. Habrá que conceder más importancia a la aplicación, en particular, de

las políticas de fomento de la investigación y de la innovación y a la mejora del entorno empresarial. Se han producido algunos avances en la generación de competencia en los sectores de la venta al por menor y de la energía, pero es preciso adoptar más medidas para aliviar la presión inflacionista. El nuevo Acuerdo con los agentes sociales se propone resolver una serie de dificultades del mercado laboral pero, en general, los avances en el ámbito del empleo sólo han sido parciales, y habrá que prestar una atención especial a la aplicación de la nueva ley de educación para luchar contra el abandono prematuro de la enseñanza y aumentar el nivel general de competencias. Habrá que reforzar las medidas para solucionar la fragmentación del mercado laboral. Si bien se ha incrementado el número de plazas en las guarderías en consonancia con el objetivo del PRN, se necesita un mayor esfuerzo en este ámbito.

5. España está respondiendo adecuadamente a los compromisos adquiridos en el Consejo Europeo de Primavera de 2006. Por ejemplo, se ha establecido un objetivo ambicioso pero realista para el gasto en I+D, las oficinas únicas para la creación de empresas se están extendiendo por todo el país y España ha declarado su objetivo de garantizar que todas las personas en paro tendrán acceso a un empleo o a formación en el plazo de seis meses.
6. La gobernanza de la estrategia para el crecimiento y el empleo ha mejorado. No obstante, el aumento de la hasta ahora escasa participación de los gobiernos autonómicos se limita a la I+D y es preciso que confluyan los objetivos regionales de I+D con los objetivos generales de inversión en I+D establecidos en el PRN. El grado de participación sigue siendo muy limitado fuera del sector del empleo, en donde el acuerdo para mejorar el crecimiento y el empleo refleja una buena cooperación con los agentes sociales y una base sólida para seguir progresando. Los instrumentos de seguimiento son adecuados e incluyen un conjunto amplio de indicadores. Será necesario seguir trabajando para desarrollar un sistema de evaluación del impacto de las medidas con respecto a los objetivos de crecimiento y de empleo. Los detalles sobre los calendarios y las implicaciones presupuestarias siguen siendo limitados, lo que dificulta la evaluación de la viabilidad de las medidas, así como su impacto sobre la estabilidad presupuestaria. Se ha creado un vínculo claro entre los objetivos del PRN y las prioridades del Marco de Referencia Estratégica Nacional para la inversión de los fondos estructurales que ha sido adaptado a las directrices estratégicas de la política de cohesión para 2007-2013, lo que también se refleja en la adecuación de esta financiación a las prioridades de la estrategia de crecimiento y de empleo de conformidad con los compromisos adoptados por el Consejo en este ámbito.

PARTE II: EVALUACIÓN POR SECTORES

Políticas macroeconómicas

7. EL PRN establece como reto principal el refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria con el fin de apoyar la convergencia real del PIB (para alcanzar la media de EU-25 para 2010). En el IEA también se recomendó continuar los esfuerzos para lograr una mayor estabilidad presupuestaria. La convergencia real sostenida debería apoyarse en un mayor crecimiento de la productividad. Se ha fijado un objetivo cuantificado importante en las finanzas públicas para reducir la deuda al 34 % del PIB para 2010 (38 % del PIB en 2008).

8. La función estabilizadora de la política fiscal se ha visto reforzada a nivel central y regional. En concreto, se ha aprobado una reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que exige el establecimiento de objetivos presupuestarios en condiciones ajustadas de manera cíclica. Esta reforma también se propone aumentar la transparencia de las cuentas públicas y mejorar la coordinación con las administraciones regionales y locales. Además, se ha anunciado una reforma del sistema de pensiones con el fin de lograr un mejor equilibrio entre las contribuciones y los beneficios. No obstante, esta reforma no parece que sea lo bastante ambiciosa y se precisa más información sobre su impacto presupuestario para poder evaluar si es adecuada y si tiene consecuencias sobre la sostenibilidad a largo plazo.
9. En general, el avance en el área macroeconómica es satisfactorio. El crecimiento sigue siendo elevado y España debería seguir acercándose a la plena convergencia con la EU-25. Un superávit estimado en los presupuestos generales del Estado en torno al 1,5 % del PIB en 2006 supondrá una reducción de la deuda pública más rápida de lo previsto. Estos logros se basan en los buenos resultados obtenidos recientemente, sobre todo en términos de consolidación fiscal. No obstante, el crecimiento sigue reposando principalmente en la creación de empleo, mientras que el aumento de la productividad no muestra ningún signo de la recuperación necesaria para prevenir un mayor deterioro de la competitividad ocasionado por una inflación persistentemente superior a la del conjunto de la zona euro. Estas diferencias en la inflación, que son de carácter cíclico y estructural, contribuyen a aumentar los déficits por cuenta corriente. La mejora de la disciplina presupuestaria y de la competencia en determinados sectores y servicios (véase más adelante) corregirán en parte esa persistencia. Los importantes incrementos del precio de la vivienda y del endeudamiento de los hogares pueden tener, si no reciben el tratamiento adecuado, repercusiones en las perspectivas de crecimiento a medio plazo.

Políticas microeconómicas

10. El PRN definió cuatro sectores principales de intervención en el área microeconómica: la I+D y la innovación, el entorno empresarial, la competencia, la eficiencia de la Administración pública y la mejora de la reglamentación y de las infraestructuras. El IEA de 2006 consideró que la mejora de la competencia, en particular, el comercio al por menor y la electricidad, requerían una mayor atención.
11. El plan general de innovación y de I+D ocupó un papel central del PRN. España está avanzando en su aplicación, realizando esfuerzos para aumentar la colaboración entre el sector público y el privado, para mejorar la excelencia en la investigación y desarrollar la sociedad de la información. Por ahora, los resultados son buenos en lo que se refiere a un notable incremento y a una mejor asignación de los recursos y a un marco también mejorado, pero la movilización de fondos privados sigue siendo una dificultad importante. El objetivo de inversión en investigación (2 % del PIB de aquí a 2010) depende de si el gran esfuerzo de financiación pública estimulará el gasto empresarial. La coordinación entre el gobierno central y las autonomías es fundamental y la mayoría de las comunidades autónomas han celebrado acuerdos para la realización de programas. Dado el incremento de fondos previsto, el nivel de coordinación, calidad y eficacia tiene que supervisarse atentamente para garantizar que la financiación se utiliza en su totalidad y con eficacia en las regiones menos desarrolladas y para mejorar las condiciones de colaboración de los centros de investigación y las empresas. Las iniciativas para aumentar el empleo de las TIC han

conseguido un incremento importante de la inversión. Se están realizando avances en el suministro de servicios públicos en línea.

12. Se están realizando reformas para mejorar el entorno empresarial. Es apreciable la atención prestada a las PYME. El conjunto de instrumentos de financiación aprobados debería impulsar la creación de nuevas empresas y el acceso a financiación. La ampliación de la cobertura geográfica de las ventanillas y de la posibilidad de registro rápido a todas las empresas de responsabilidad limitada son importantes pasos hacia la simplificación, aunque sigue siendo necesaria una aplicación adecuada de tales medidas. El 1 de enero de 2007 se inaugurará una nueva agencia pública de evaluación que pretende mejorar la reglamentación, pero la información sobre su función específica o sobre si realizará de forma sistemática una evaluación de impacto de las nuevas normas forma es todavía escasa. El desarrollo de la formación empresarial está realizando avances importantes en todos los niveles de enseñanza.
13. Aunque se han adoptado algunas medidas para aumentar la competencia en el sector de la distribución al por menor, serán necesarias medidas de más alcance. La competencia en el mercado de la electricidad muestra un avance modesto. El actual sistema de tarifas eléctricas está teniendo efectos negativos en la estructura del mercado favoreciendo a los operadores tradicionales. Se ha propuesto su abandono progresivo (con la liberalización de aquí a 2011), pero en una fecha muy posterior a la que exige la Directiva de la UE correspondiente. La liberalización de los precios del gas está avanzando más deprisa y terminará para el 2008. Existe inquietud respecto a las nuevas competencias del regulador del mercado de la electricidad. España ha adoptado varias medidas para aumentar la seguridad de suministro. Además, existe un compromiso sólido de llevar a cabo proyectos de interconexión, pues son esenciales para lograr una mayor competencia y garantizar la seguridad de suministro en el mercado español. En este contexto, los acuerdos alcanzados en la cumbre hispano-francesa que se ha celebrado recientemente pueden ser de utilidad a este respecto. El aspecto positivo es que se ha abierto un mercado regional con Portugal y que nuevas formas de subasta de la capacidad de interconexión parecen prometedoras. La adopción de una nueva legislación en materia de competencia es un avance positivo y los pasos para introducir un programa de clemencia son una buena noticia. Finalmente se podrán tomar medidas para promover la competencia en los servicios profesionales tras la próxima publicación de un estudio realizado por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Deberá instarse a España a que realice esfuerzos adicionales para reorientar las ayudas estatales ya que la cantidad de ayudas sectoriales programada sigue siendo una fuente de preocupación.
14. La aplicación del plan de infraestructuras está avanzando a buen ritmo. Las medidas en materia de medio ambiente son prometedoras pero exigen su plena aplicación ya que España es uno de los países de la UE que está más lejos de alcanzar los objetivos de Kioto. El Plan de acción español sobre eficiencia energética podría contribuir a reducir el consumo de energía y las emisiones de CO₂. El plan de energía renovable es prometedor en lo que respecta a la reducción de las emisiones de CO₂ y debería ayudar a España a alcanzar sus objetivos de energía renovable para 2010. No obstante, a pesar de los pasos esperanzadores, para reducir la diferencia habría que aplicar medidas adicionales y recurrir al Mecanismo de Desarrollo Limpio de Kioto (compra de derechos de emisiones a otros países).

15. En general, España está haciendo grandes progresos para resolver sus principales dificultades microeconómicas. Existe un gran esfuerzo de ejecución en el sector de I+D y de infraestructuras y, en menor medida, en el entorno empresarial. En el área de competencia sólo se ha registrado un avance modesto y serán necesarias medidas de más calado para frenar el deterioro de la competitividad de los precios.

Políticas de empleo

16. El PRN identificó dos principales retos para el empleo: un mejor funcionamiento del mercado laboral y una mejora de la educación y del capital humano. También estableció objetivos cuantitativos para 2010: el 66 % de la tasa de empleo total, el 57 % de la tasa de empleo femenino y una reducción del abandono prematuro de la enseñanza del 15 %. La Comisión compartió este análisis y consideró que era necesaria una respuesta más contundente para hacer frente a la segmentación del mercado laboral. Asimismo es preciso que siga aumentando el empleo femenino, a pesar de los últimos avances.
17. Una mayor flexibilidad de los contratos indefinidos contribuiría a una reestructuración del mercado laboral más suave. La principal medida contenida en el Informe de Ejecución es el Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo, firmado en 2006 por el gobierno y los agentes sociales. Este Acuerdo introduce medidas para promover los contratos indefinidos mediante un nuevo sistema de bonificaciones y la posibilidad, hasta finales de 2007, de transformar los contratos de duración determinada por contratos permanentes, con una indemnización por rescisión de contrato inferior a la que se aplica habitualmente a los contratos permanentes. Aunque sea un paso en la dirección adecuada, no se incluye al sector público, en donde están aumentando los contratos de duración determinada. No se ocupa de la reducción de la jornada, establece límites a la aplicación de algunas medidas y sólo introduce cambios a corto plazo en la legislación en materia de protección del empleo. Este Acuerdo tendrá un efecto positivo a corto plazo, pero las perspectivas a medio plazo no están muy claras. El Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo prevé que el gobierno garantice que todas las personas desempleadas recibirán formación o una oferta de empleo durante los seis primeros meses, pero el Informe de Ejecución no presenta ninguna medida concreta al respecto. El Acuerdo incluye un plan de acción para modernizar los servicios públicos de empleo que resulta especialmente oportuno ya que la proporción de contratos que gestionan estos servicios parece estar disminuyendo. A pesar de los esfuerzos para legalizar el trabajo no declarado de los inmigrantes a través de una amnistía y de un proceso de regularización especial, parece que están surgiendo nuevas dificultades relativas a la regulación de los actuales flujos migratorios y la integración de los inmigrantes.
18. La ley sobre la igualdad de sexo prevista es un paso positivo. Se propone reducir las desigualdades entre sexos en el empleo y aumentar la presencia de las mujeres en los puestos más altos. No obstante, hay que seguir trabajando para aumentar las plazas de guardería, ámbito en el que los avances han sido modestos. Para enero de 2007 está prevista la presentación de una propuesta de ley para aumentar la calidad de vida de las personas que necesiten asistencia. Esta propuesta propone crear hasta 300 000 nuevos empleos en un período de diez años y facilitará el acceso de las mujeres al mercado laboral.

19. España tiene un mercado laboral segmentado en el que coexisten contratos indefinidos con un elevado nivel de protección del empleo con contratos temporales que no incluyen prácticamente ninguna limitación ni para la contratación ni para el despido. En 2005, los contratos temporales representaron una tercera parte del empleo total (más del doble de la media de la UE). Aunque estos contratos son una manera de aumentar la flexibilidad, recurrir a ellos no resuelve los problemas de los contratos indefinidos inflexibles (que no ofrecen una organización más flexible del tiempo de trabajo, movilidad interna o un mayor recurso al trabajo a tiempo parcial). El uso elevado de contratos de duración determinada, junto con un elevado índice de renovación de los empleos temporales, no supone un gran incentivo, ni para los empleadores ni para los trabajadores, para invertir en capital humano. Es preciso tomar medidas adicionales para lograr un planteamiento global a largo plazo que reequilibre la flexibilidad y la seguridad para así resolver la segmentación del mercado laboral.
20. La inversión en capital humano es un tema fundamental. No obstante, se está avanzando poco en la reducción del índice de abandono prematuro de la enseñanza (30,8% en 2005, el doble de la media comunitaria) y en el aumento de la proporción de la población de 20-24 años que ha concluido los estudios de secundaria. Una nueva ley de educación proporciona fondos adicionales para aumentar la calidad y la igualdad en la educación. Contiene medidas para reducir el abandono prematuro de la enseñanza y mejorar la integración de los alumnos inmigrantes, y prevé educación preescolar para niños de entre tres y seis años de edad. La aplicación eficaz de las reformas educativas, en particular a nivel regional, es fundamental, como también lo es la propuesta de integración de los sistemas de formación profesional, que permitirán responder mejor a las necesidades del mercado de trabajo.
21. Se ha adoptado o está previsto adoptar una serie de importantes medidas de empleo que van en la dirección adecuada. No obstante, subsisten dificultades con el crecimiento de la productividad y con el nivel de cualificaciones, aún relativamente bajo respecto a la media de la UE. Para poder seguir avanzando hacia un planteamiento de "flexiseguridad", que suponga un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad de los trabajadores, es preciso abordar el problema de la segmentación del mercado. Es necesario seguir trabajando para fomentar el empleo femenino y garantizar un mejor equilibrio entre la vida y el trabajo. También hay que realizar más esfuerzos para integrar en el empleo oficial a los inmigrantes recientes. Es necesaria una reforma intensa para reducir el abandono prematuro de la enseñanza, y la reciente ley de educación debe ser sometida a un atento seguimiento, sobre todo a nivel regional.

PARTE III: CONCLUSIONES

22. Teniendo en cuenta el análisis presentado en el informe anual provisional 2007 de la Comisión (Parte II) y basándose en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, las siguientes conclusiones son apropiadas:
23. España avanza adecuadamente en la aplicación de su programa nacional de reformas y de los compromisos acordados en el Consejo Europeo de primavera de 2006. La aplicación de nuevas leyes y medidas en los siete ámbitos políticos clave son esenciales para incrementar el empleo y la productividad y para avanzar hacia la convergencia completa del PIB per cápita con respecto al de la UE-25.

24. Entre los puntos fuertes importantes en la ejecución y el refuerzo del programa nacional español de reformas se encuentran: una reducción de la deuda del Estado más rápida de lo previsto; buenos avances en la aplicación del plan de investigación, desarrollo e innovación; la inclusión del espíritu emprendedor en los planes de estudios nacionales en todos los niveles educativos; y avances satisfactorios por lo que respecta los objetivos cuantitativos, en especial el empleo femenino.
25. Los ámbitos políticos del programa nacional español de reformas en los que deben subsanarse deficiencias prioritariamente son: mejora de la competencia en los mercados de la electricidad, reducción de la segmentación del mercado laboral y más mejoras en educación y formación. En este contexto, se recomienda que España:
- tome más medidas para incrementar la competencia en el sector de la energía, especialmente mejorando la capacidad de interconexión transfronteriza para garantizar la seguridad del suministro;
 - modernice la protección del empleo, incluyendo una legislación que estimule la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral; combata la segmentación; y aumente el atractivo del trabajo a tiempo parcial.
 - asegure una aplicación efectiva de las reformas educativas, también a nivel regional, con el fin de reducir el abandono prematuro de los estudios e integre los sistemas de formación con el fin de dar una mejor respuesta a las necesidades del mercado laboral.
26. Además, durante la vigencia del programa nacional de reformas será preciso que España se centre en: la necesidad de contener la inflación a medio plazo; incrementar la competencia en los servicios profesionales y los mercados minoristas; mejorar el marco normativo; ejecutar medidas ambientales, en especial para reducir las emisiones de CO₂; incrementar los niveles de formación y la productividad, e integrar a los inmigrantes en el mercado laboral; y dotarse de más plazas de guardería. El rápido desarrollo del mercado inmobiliario puede tener efectos en las perspectivas de crecimiento a medio plazo.

PARTE IV: GRÁFICOS Y DATOS ESTADÍSTICOS

ESPAÑA

	ES							Objetivo nacional 2010	UE25				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000		2004	2005	Objetivo UE 2010		
PIB per cápita en PPA	92.3	93.2	95.2	97.4	97.7	98.6	66.0	100.0	100.0	100.0	70.0		
Productividad laboral por persona empleada	97.5	97.5	98.7	99.6	98.1	97.3		100.0	100.0	100.0			
Tasa de empleo	56.3	57.8	58.5	59.8	61.1	63.3b		62.4	63.3	63.8			
Mujeres	41.3	43.1	44.4	46.3	48.3	51.2b		53.6	55.7	56.3			
Hombres	71.2	72.5	72.6	73.2	73.8	75.2b		71.2	70.9	71.3			
Tasa de empleo de los trabajadores de edad más avanzada	37.0	39.2	39.6	40.7	41.3	43.1b		36.6	41.0	42.5			
Mujeres	20.2	21.7	21.9	23.3	24.6	27.4b		26.9	31.7	33.7			
Hombres	54.9	57.7	58.4	59.2	58.9	59.7b		46.9	50.7	51.8			
Gasto interior bruto en I+D	0.91	0.91	0.99	1.05	1.06	1.12ep		2.0	1.86e	1.86e		:	3.0
Nivel de enseñanza de los jóvenes	66.0	65.0	63.7	62.2	61.2	61.8			76.6	77.1		77.5	
Mujeres	71.9	71.4	70.3	69.2	68.4	68.5			79.5	80.1		80.3	
Hombres	60.1	58.8	57.4	55.5	54.4	55.4		73.7	74.2	74.7			
Niveles comparativos de precios	85.0	85.1	85.0	86.6	87.4p	90.0p		100.0	100.0p	100.0p			
Inversión empresarial	22.7	22.7	22.7	23.6	24.7	25.8		18.3	17.1	17.4			
Tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales	18.0	19.0	19.0b	19.0	20.0b	:	16.0e	16.0e	:				
Mujeres	19.0	20.0	21.0b	20.0	21.0b	:	17.0e	17.0e	:				
Hombres	17.0	17.0	18.0b	18.0	19.0b	:	15.0e	15.0e	:				
Dispersión de las tasas de empleo regionales	10.7	10.0	9.3	9.0	8.7	8.3	13.4	12.2	11.9				
Mujeres	17.4	16.3	15.1	14.5	14.8	13.8	20.5	17.3	16.9				
Hombres	7.4	6.9	6.4	6.1	5.5	5.3	9.9	10.2	9.7				
Tasa de desempleo de larga duración	4.6	3.7	3.7	3.7	3.4	2.2b	3.9	4.1	3.9				
Mujeres	7.4	6.0	5.9	5.7	5.1	3.4b	4.8	4.7	4.5				
Hombres	2.8	2.3	2.3	2.4	2.2	1.4b	3.3	3.6	3.5				
Emissiones totales de gases de efecto invernadero	132.8	132.9	138.9	141.0	147.9	:	90.7	92.7	:				
Intensidad energética de la economía	227.0	225.4	226.3	219.7	222.5	:	208.8	204.9	:				
Volumen del transporte de mercancías relativo al PIB	116.4	121.0	133.8	135.3	149.2b	151.7	100.1e	104.6be	104.7e				

RESULTADOS EN RELACION CON EU-25

