



¿QUÉ EFECTOS TIENE PARA ESPAÑA RENUNCIAR A FONDOS DE COHESIÓN A CAMBIO DE BLINDAR LA PAC?



- Taller de trabajo es una metodología de trabajo en la que se integran la teoría y la práctica.
- Se caracteriza por la investigación, el aprendizaje por descubrimiento y el trabajo en equipo que, en su aspecto externo, se distingue por el acopio (en forma sistematizada) de material especializado acorde con el tema tratado teniendo como fin la elaboración de un producto tangible.
- Un taller es también una sesión de entrenamiento. Se enfatiza en la solución de problemas, capacitación, y requiere la participación de los asistentes.

24 de febrero de 2020

[Financiación de infraestructuras.](#) [Ingeniería de infraestructuras.](#) [Ingeniería del agua.](#) [Depuradoras de aguas residuales.](#)

- Según varios medios de prensa, la reducción del presupuesto europeo tras el Brexit, obliga a renegociar los fondos y para evitar la conflictividad una solución podría ser rebajar los fondos de cohesión o similares para mantener la PAC. Esta medida tendría un efecto importante en la financiación de infraestructuras, obras de depuradoras, etc.
- La respuesta a esta pregunta aparece en el documento de trabajo de los servicios de la comisión - Informe sobre España 2019, que adjuntamos como anexo.
- En el marco financiero plurianual 2014-2020, se asignó a España un importe total de 39.900 millones EUR, que podría representar en torno al 0,5 % del PIB actual del país.
- Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ayudaron a más de 3.000 empresas a establecer relaciones de cooperación con instituciones de investigación y a unas 450 empresas a la hora de introducir nuevos productos en los mercados en 2017.
- La financiación de la UE contribuye a movilizar una inversión privada significativa. Se han destinado 1.400 millones EUR de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (incluidos los 800 millones EUR destinados a la Iniciativa Pyme) a movilizar capital privado adicional en forma de préstamos, garantías y participación en capital. La Iniciativa Pyme ya ha facilitado garantías que permiten que 43.500 empresas puedan recibir préstamos y realizar sus inversiones en el desarrollo empresarial.

>Para aprender, practicar.

>Para enseñar, dar soluciones.

>Para progresar, luchar.

Formación inmobiliaria práctica > Sólo cuentan los resultados



- **Cientos de poblaciones en España no cumplen aún la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y el marco institucional nacional para la gestión hídrica es complejo y fragmentario. La falta de un organismo específico que regule el suministro de agua y los servicios de aguas residuales (fundamentalmente en lo que respecta a la armonización de los mecanismos de fijación de tarifas) contribuye a esta situación. Las bajas tarifas han contribuido a un fuerte descenso en el gasto público dedicado a las infraestructuras de aguas residuales.**
- **En 2017, el índice de reciclaje de residuos municipales de España fue del 34 %, mientras que su índice de depósito en vertederos fue del 54 %, muy por encima de la media de la UE (24 %).**

Las infraestructuras experimentaron una larga fase de alta inversión desde poco después de entrar en la UE que supuso un importantísimo rejuvenecimiento de su stock, financiado en buena medida con fondos europeos que se redujeron sustancialmente en los años próximos a la crisis. Tras la llegada de ésta, la inversión en infraestructuras ha vuelto al nivel de antes de la entrada en la UE, lo que ha propiciado un envejecimiento del stock. En la actualidad el 24,2% de las infraestructuras públicas tienen ya más de 20 años de antigüedad. Las infraestructuras hidráulicas, las portuarias y las viarias son las más envejecidas. En el caso de las viarias, ese porcentaje (27,4%) casi se ha duplicado desde 2007, cuando solo el 14% superaba las dos décadas de vida.

Los fondos y programas de la UE contribuyen a hacer frente a las dificultades estructurales y a fomentar el crecimiento y la competitividad en España. España es uno de los mayores beneficiarios de los fondos de la UE, que se concentran en ámbitos de máximo valor añadido para la UE y en las dificultades y las oportunidades existentes. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) aportan una masa crítica de inversiones para prestar asistencia a España en el fomento de una convergencia socioeconómica duradera, de la resiliencia y de la cohesión territorial. En el marco financiero plurianual 2014-2020, se asignó a España un importe total de 39.900 millones EUR, que podría representar en torno al 0,5 % del PIB actual del país.

Hasta finales de 2018, se destinaron unos 24.000 millones EUR a proyectos específicos, lo que representa aproximadamente la mitad del presupuesto total disponible para el período 2014-2020 (incluida la contribución nacional). Además, se asignaron alrededor de 600 millones EUR a proyectos de infraestructuras energéticas estratégicas e interconexiones transfronterizas a través del instrumento de financiación de la UE del Mecanismo «Conectar Europa». Las instituciones de investigación, las empresas innovadoras, los investigadores y los docentes universitarios españoles también han recibido apoyo del instrumento de financiación de la UE Horizonte 2020, en el marco del cual se han desembolsado 3.300 millones EUR hasta la fecha.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos apoyan la aplicación de las recomendaciones específicas por país y de las reformas estructurales en España.



Entre las acciones financiadas cabe destacar el estrechamiento de la colaboración entre las empresas y las instituciones de investigación, que sirve de impulso al sistema de investigación e innovación. Como consecuencia de ello, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ayudaron a más de 3.000 empresas a establecer relaciones de cooperación con instituciones de investigación y a unas 450 empresas a la hora de introducir nuevos productos en los mercados en 2017. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos también promueven el acceso y la adaptación al mercado de trabajo, la inversión en educación y formación y la lucha contra la pobreza, la discriminación y la exclusión social, haciendo especial hincapié en la juventud, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales. Hasta ahora, el Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil han prestado apoyo a más de 3 millones de actividades, como, entre otras, subsidios al empleo, períodos de prácticas y aprendizaje, actividades de asesoramiento, cursos de formación, formación profesional dual y servicios sociales dirigidos a participantes de edades y orígenes diferentes.

La financiación de la UE contribuye a movilizar una inversión privada significativa. Se han destinado 1.400 millones EUR de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (incluidos los 800 millones EUR destinados a la Iniciativa Pyme) a movilizar capital privado adicional en forma de préstamos, garantías y participación en capital. La Iniciativa Pyme ya ha facilitado garantías que permiten que 43.500 empresas puedan recibir préstamos y realizar sus inversiones en el desarrollo empresarial.

Además, la Comisión puede prestar apoyo técnico a medida a petición de un Estado miembro a través del programa de apoyo a las reformas estructurales, a fin de ayudar a aplicar reformas favorecedoras del crecimiento para hacer frente a las dificultades señaladas en el proceso del Semestre Europeo u otras reformas nacionales. En España se ha empezado a trabajar, por ejemplo, para ayudar al Ministerio de Justicia a mejorar la aplicación de la justicia en red, a realizar una revisión de los gastos para determinar posibles ámbitos de mejora de la eficiencia del gasto y a mejorar la capacidad de gestión del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

El volumen global de las operaciones aprobadas por el Banco Europeo de Inversiones, con el respaldo del Fondo Europeo de Inversiones Estructurales (FEIE), asciende a 8.300 millones EUR, lo que se prevé que dará lugar a un total de 45.400 millones EUR de inversiones privadas y públicas adicionales (febrero de 2019). España se encuentra entre los primeros países de la UE en lo que se refiere a volumen global de operaciones aprobadas en porcentaje del PIB. Se han aprobado 86 proyectos en los que participa España dentro del capítulo de infraestructura e innovación del Fondo Europeo de Inversiones Estructurales, por un importe de 7.000 millones EUR, que deberían, a su vez, generar inversiones por valor de 30.700 millones EUR. En el componente PYME se han aprobado 27 acuerdos con bancos intermediarios por un total de 1300 millones EUR, que deberían movilizar cerca de 15.500 millones EUR de financiación total. Se espera que esta ayuda beneficie a 129.854 pequeñas y medianas empresas y empresas



de mediana capitalización. Como ejemplo de proyecto financiado por el Banco Europeo de Inversiones, la Empresa Municipal de Transportes de Palma de Mallorca ha recibido 30 millones EUR para sustituir los actuales autobuses urbanos por nuevos vehículos más limpios propulsados con gas natural comprimido.

La actuación de la UE contribuye a fortalecer a las autoridades nacionales, autonómicas y locales, así como a la sociedad civil. Se han destinado más de 700 millones EUR a reforzar la capacidad de las administraciones públicas a distintos niveles y a fomentar una estrecha cooperación con las partes interesadas.

También hay otras iniciativas de la Comisión que contribuyen a impulsar la transformación estructural de la economía.

La acción piloto sobre la transición industrial ayuda a desarrollar una estrategia global para la transformación económica regional basándose en la estrategia de especialización inteligente, los clústeres empresariales y la digitalización de los planes de la industria de las regiones. La acción fomenta la cooperación interregional y la creación de cadenas de valor distribuidas por distintas regiones europeas, determina las oportunidades de colaboración y financiación a nivel europeo, nacional y regional, y promueve asociaciones regionales y de clústeres centradas en el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas de innovación.

LAS INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA. DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES.

Algunas zonas de España se encuentran entre las más expuestas de Europa al cambio climático y se plantean importantes retos en la gestión del agua y de las aguas residuales. Existen retos medioambientales importantes en el ámbito de la gestión hídrica y de las aguas residuales, dada la desigual calidad de las infraestructuras en el país. Determinadas zonas de España sufren estrés hídrico por razones climáticas, además de deficiencias en la infraestructura hídrica combinadas con el fuerte consumo de agua en algunos sectores económicos (por ejemplo, la agricultura, pero también la energía y el turismo). La presión sobre los recursos hídricos consiste, entre otros elementos, en captaciones, contaminación puntual y difusa y alteraciones morfológicas.

Cientos de poblaciones en España no cumplen aún la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y el marco institucional nacional para la gestión hídrica es complejo y fragmentario. La falta de un organismo específico que regule el suministro de agua y los servicios de aguas residuales (fundamentalmente en lo que respecta a la armonización de los mecanismos de fijación de tarifas) contribuye a esta situación. Las bajas tarifas han contribuido a un fuerte descenso en el gasto público dedicado a las infraestructuras de aguas residuales.



Algunas zonas de España están sometidas a una fuerte presión hídrica. Se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en particular para:

- fomentar un uso eficiente de los recursos hídricos a lo largo de todo el ciclo hidrológico, promoviendo el ahorro y la reutilización del agua, así como apoyando medidas basadas en el ecosistema;**
- invertir en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales en las regiones menos desarrolladas y las regiones con necesidades específicas, como las islas.**

En 2017, el índice de reciclaje de residuos municipales de España fue del 34 %, mientras que su índice de depósito en vertederos fue del 54 %, muy por encima de la media de la UE (24 %). La preservación de la biodiversidad constituye un reto en España.

Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para mejorar la eficiencia de los recursos y la gestión de los residuos, así como para mejorar la biodiversidad y las infraestructuras ecológicas, en particular para:

- fomentar la transición hacia una economía circular, así como el desplazamiento hacia estadios más altos de la jerarquía de gestión de residuos, promoviendo sistemas de recogida selectiva y centros de reutilización y creando instalaciones de reciclaje de residuos y de valorización de materiales para los residuos recogidos de forma selectiva, también en un contexto suprarregional;**
- proteger y restablecer la biodiversidad promoviendo las infraestructuras ecológicas, especialmente en las zonas urbanas.**

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LOS FONDOS EUROPEOS DE COHESIÓN EN ESPAÑA (Datos generales diferentes al informe).

Durante los siete años anteriores España no ha estado entre los beneficiados del Fondo de Cohesión, aunque sí ha recibido algunas cantidades significativas -620 millones en 2014, 245 millones en 2015 o 173 millones en 2018- por las liquidaciones finales de proyectos que comenzaron a ejecutarse en etapas anteriores. La previsión presupuestaria para 2019 es que también se reduzcan las transferencias procedentes de los Fondos Estructurales (FEDER y Fondo Social Europeo), en concreto un 8,9% hasta 4.410 millones, un 18% menos que la media histórica de las dos últimas décadas.

Desde el año 2000 la mayor asignación en esa partida la recibió en 2003, con 6.996 millones, mientras que del Fondo de Cohesión obtuvo en ese año otros



1.800 millones. En cualquier caso, el saldo de transferencias obtenidas de ambos programas de los presupuestos de la UE desde el año 2000 hasta 2019 es muy positiva: prácticamente 107.516 millones, lo que representa el 8,9% del PIB actual español y una media de 5.375 millones por ejercicio.

El gasto agrario (incluida la PAC), pesquero y para el desarrollo rural ha representado, asimismo, tradicionalmente otra buena fuente de ingresos para las arcas españolas. Solo este año recibirá 6.762 millones en recursos comunitarios para esos fines.

Si se mantuviese el programa previsto a favor de los fondos de cohesión (ayuda a infraestructuras), el 70% de las regiones españolas recibirán algún tipo de ayuda de los Fondos de Cohesión (41.349 millones a repartir en toda la UE hasta 2027), sobre todo Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha al estar encuadradas en la categoría de «menos desarrolladas» (su PIB es inferior al 75% de la media). Otras ocho se consideran «en transición» (un PIB del 75% al 100% del promedio): Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares.

LA URGENCIA EN MODERNIZAR LAS INFRAESTRUCTURAS ESPAÑOLAS (Datos CEOE).

Las infraestructuras experimentaron una larga fase de alta inversión desde poco después de entrar en la UE que supuso un importantísimo rejuvenecimiento de su stock, financiado en buena medida con fondos europeos que se redujeron sustancialmente en los años próximos a la crisis. Tras la llegada de ésta, la inversión en infraestructuras ha vuelto al nivel de antes de la entrada en la UE, lo que ha propiciado un envejecimiento del stock. En la actualidad el 24,2% de las infraestructuras públicas tienen ya más de 20 años de antigüedad. Las infraestructuras hidráulicas, las portuarias y las viarias son las más envejecidas. En el caso de las viarias, ese porcentaje (27,4%) casi se ha duplicado desde 2007, cuando solo el 14% superaba las dos décadas de vida.

Si el ritmo inversor se prolonga en los niveles tan bajos de los últimos años, el peso de las infraestructuras con más de 20 años de antigüedad se duplicará en poco más de una década, representando en 2030 más del 50%, en el caso de las infraestructuras viarias (51,2%), ferroviarias (52,5%) e hidráulicas (71%).

Bruselas, 27.2.2019
SWD(2019) 1008 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Informe sobre España 2019,
con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los
desequilibrios macroeconómicos**

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO Y AL
EUROGRUPO**

**Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas
estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y
resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011**

{COM(2019) 150 final}

ÍNDICE

Resumen	2
1. Situación y perspectivas económicas	7
2. Avances en la aplicación de las recomendaciones específicas por país	16
3. Síntesis de los principales resultados del examen exhaustivo realizado en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico	20
4. Prioridades de reforma	30
4.1. Hacienda pública y fiscalidad	30
4.2. Sector financiero	38
4.3. Políticas del mercado de trabajo, educativas y sociales	48
4.4. Competitividad, reformas e inversión	65
Anexo A: Cuadro general	83
Anexo B: Análisis de la sostenibilidad de la deuda y riesgos presupuestarios realizado por la Comisión	90
Anexo C: Cuadros normalizados	91
Anexo D: Orientaciones de inversión sobre la financiación de la política de cohesión 2021-2027 para España	97
Referencias	106

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.1: Indicadores económicos y financieros clave: España	15
Cuadro 2.1: Evaluación general de los avances en la aplicación de las REP de 2018	20
Cuadro 3.1: Mapa de calor de los efectos indirectos producidos por España en el exterior	22
Cuadro 3.2: Análisis de sensibilidad (balanza por cuenta corriente y posición de inversión internacional neta)	24
Cuadro 3.3: Matriz del PDM	29
Cuadro 4.2.1: Indicadores de solvencia financiera (todos los bancos de España).	40
Cuadro C.1: Indicadores del mercado financiero	92
Cuadro C.2: Principales indicadores del cuadro de indicadores sociales	93
Cuadro C.3: Indicadores del mercado de trabajo e indicadores educativos	94

Cuadro C.4:	Indicadores de inclusión social y sanitarios	95
Cuadro C.5:	Indicadores de resultados y de regulación del mercado de productos	96
Cuadro C.6:	Crecimiento ecológico	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1:	Composición del crecimiento del PIB	9
Gráfico 1.2:	Contribuciones al potencial de crecimiento	10
Gráfico 1.3:	Tasa de inversión, a precios del año 2010	10
Gráfico 1.4:	Intensidad de capital y productividad del capital	11
Gráfico 1.5:	Capacidad o necesidad neta de financiación por sector	12
Gráfico 1.6:	Análisis de los costes laborales unitarios	13
Gráfico 1.7:	Actividad, desempleo, desempleo de larga duración, desempleo juvenil, ninis	13
Gráfico 1.8:	Disparidades regionales en una selección de indicadores	15
Gráfico 2.1:	Aplicación plurianual general de las REP 2011-2018 hasta febrero de 2019	18
Gráfico 3.1:	Balanza por cuenta corriente y posición de inversión internacional neta	24
Gráfico 3.2:	Análisis de la tasa de variación de la posición de inversión internacional neta: España	25
Gráfico 3.3:	Deuda exterior bruta por sector-tipo de activos financieros	25
Gráfico 4.1.1.1:	Evolución del gasto en pensiones según el escenario de referencia del Informe sobre el envejecimiento de 2018 y los escenarios alternativos	33
Gráfico 4.1.2.1:	Deuda bruta de las administraciones públicas: España	37
Gráfico 4.2.1:	Brecha de sobrevaloración con respecto a las brechas de valoración en relación con los ratios precio/ingresos, precio/alquiler y los modelos basados en fundamentos	41
Gráfico 4.2.2:	Préstamos al sector privado	42
Gráfico 4.2.3:	Fuentes de financiación de la economía española	43
Gráfico 4.2.4:	Composición de la deuda: España	43
Gráfico 4.2.5:	Desglose de las variaciones interanuales de los ratios deuda/PIB de los hogares	44
Gráfico 4.2.6:	Brecha respecto de los parámetros prudenciales y basados en fundamentos (deuda de los hogares y sociedades no financieras)	45
Gráfico 4.2.1.1:	Factores determinantes del consumo privado (1), previsiones de consumo según modelo (2) y tasa de ahorro (3)	46
Gráfico 4.2.1.2:	Evolución del consumo por quintiles, variación porcentual 2007-2017 (izquierda); y crecimiento del consumo de bienes duraderos por niveles de renta (derecha), variación porcentual 2008-2017	47
Gráfico 4.2.1.3:	Cambios en los balances financieros de los hogares, % de variación 2008-2017 (izquierda) y variación de la renta por deciles de renta, % de variación 2008-2017 (derecha)	47
Gráfico 4.2.7:	Desglose de las variaciones interanuales de los ratios deuda/PIB, datos trimestrales no consolidados, sociedades no financieras	48
Gráfico 4.3.1:	El salario mínimo como porcentaje del salario medio y el salario mediano: efecto de los incrementos previstos en España	53

Gráfico 4.3.2: Ratio entre el salario mínimo y el salario medio prevista en 2019 y tasa de desempleo por comunidad autónoma, 2017	54
Gráfico 4.3.3: Nuevos contratos temporales y permanentes	57
Gráfico 4.3.4: Índice de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes	61
Gráfico 4.3.5: Índice de riesgo de pobreza o exclusión social por grupo de edad	62
Gráfico 4.3.6: Pobreza en situación de empleo	63
Gráfico 4.4.1: Brecha de productividad de ES y del ZE-3 a precios corrientes	68
Gráfico 4.4.2: TCER sobre la base de los costes laborales unitarios	68
Gráfico 4.4.3: Exportaciones por valor total exportado por empresa	69
Gráfico 4.4.4: Evolución de la intensidad de la I+D de las empresas y la intensidad de la I+D pública 2000-2017	72
Gráfico 4.4.5: Convergencia regional en PIB per cápita con la media de la UE — 2014-2017	78
Gráfico 4.4.6: Dispersión ponderada en PIB per cápita entre las comunidades autónomas españolas (1)	79
Gráfico 4.4.7: ICR y gasto autonómico en I+D	79
Gráfico 4.4.8: Disparidades en el índice de competitividad regional por subpilar, entre comunidades autónomas y en comparación con la media de la UE (1)	81

LISTA DE RECUADROS

<i>Recuadro 2.1:</i> Los fondos y programas de la UE contribuyen a hacer frente a las dificultades estructurales y a fomentar el crecimiento y la competitividad en España	20
<i>Recuadro 3.1:</i> Efectos indirectos en el exterior	29
<i>Recuadro 4.1.1:</i> Implicaciones a largo plazo para la sostenibilidad derivadas de los cambios en el sistema de pensiones y en las políticas de asistencia sanitaria	33
<i>Recuadro 4.1.2:</i> Previsiones a medio plazo sobre la deuda pública	37
<i>Recuadro 4.2.1:</i> Factores determinantes del consumo privado	46
<i>Recuadro 4.3.1:</i> Seguimiento de los resultados a la luz del pilar europeo de derechos sociales	52
<i>Recuadro 4.4.1:</i> Cadenas globales de valor: el papel de España	70
<i>Recuadro 4.4.2:</i> Retos y reformas en materia de inversión en España	75

RESUMEN

España ha seguido registrando un crecimiento económico sólido y una rápida creación de empleo, pero sigue afrontando desafíos importantes. Aunque la deuda ha continuado reduciéndose, sigue representando una fuente de vulnerabilidad. El desempleo está disminuyendo rápidamente, lo que a su vez da lugar a una ligera reducción de la pobreza y de la exclusión social. Sin embargo, sigue habiendo demasiadas personas desempleadas o con contratos temporales, y la desigualdad de renta es pronunciada. La productividad está aumentando en consonancia con la media de la zona del euro. Sin embargo, los obstáculos estructurales a la libre circulación de los recursos productivos, que van desde el bajo rendimiento en materia de innovación y las carencias en materia de cualificaciones hasta la fragmentación en la regulación de los mercados de productos y servicios, son factores clave que determinan la brecha de productividad de España con respecto a la media de la UE ⁽¹⁾. La evolución del contexto político durante el último año, con un cambio de Gobierno en junio de 2018 y con nuevas elecciones previstas para abril de 2019, se ha reflejado en un avance en general lento de las reformas.

España registró en 2018 su quinto año consecutivo de crecimiento económico sólido, a pesar de haberse producido cierta desaceleración. El PIB real creció un 2,5 %, 0,5 puntos porcentuales menos que en 2017. La actividad económica se vio impulsada por el gasto de los consumidores y la formación de capital, también favorecidos por las medidas expansivas del presupuesto de 2018. Se prevé que el crecimiento se ralentice hasta el 2,1 % en 2019 y el 1,9 % en 2020, manteniéndose claramente por

encima de la media de la zona del euro. También se espera que se modere la creación de empleo, aunque el desempleo seguirá disminuyendo, hasta alcanzar el 13,3 % en 2020.

Debido a su tamaño, las reformas económicas en España pueden producir efectos indirectos positivos en otros países. Las simulaciones muestran que ciertas medidas, como una eliminación de los obstáculos a la regulación del mercado ambiciosa, el apoyo a las personas desempleadas o inactivas para que encuentren trabajo u oportunidades de formación, la modificación de la estructura impositiva para hacerla más favorable al crecimiento y el aumento de las subvenciones a la investigación y el desarrollo, tendrían una repercusión pequeña, pero positiva, en otros países de la zona del euro.

El apoyo al crecimiento sostenible en España exige inversiones para fomentar la innovación y la eficiencia de los recursos, promover las cualificaciones y la empleabilidad, mejorar la infraestructura ferroviaria para el transporte de mercancías y ampliar las conexiones energéticas con Europa, así como promover la calidad del empleo y la inclusión social. La formación de capital en España repuntó tras la crisis, aunque principalmente en el sector privado. Mayores inversiones —tanto públicas como privadas— en investigación y desarrollo, en particular en las pequeñas y medianas empresas, así como en la digitalización y la eficiencia de los recursos, reforzarían la competitividad y la capacidad de innovación de la economía, si estas inversiones se realizaran en sinergia con una inversión en cualificaciones. Es necesario mejorar las conexiones eléctricas y del transporte ferroviario de mercancías para facilitar el acceso a mercados tanto en España como en Europa. Es fundamental destinar recursos a apoyar la empleabilidad y la inclusión social, a fin de hacer frente a los desafíos existentes en el mercado de trabajo y lograr que el crecimiento sea más integrador. En todos estos ámbitos, la inversión deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada comunidad autónoma. En el anexo D se señalan las prioridades clave a las que debe destinarse el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo Plus durante el período 2021-2027, basándose en el análisis de las necesidades de inversión y de las dificultades indicadas en el presente informe.

⁽¹⁾ El presente informe evalúa la economía española a la luz del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento publicado por la Comisión Europea el 21 de noviembre de 2018. En dicho Estudio, la Comisión insta a los Estados miembros de la UE a aplicar reformas para lograr una economía europea más productiva, resiliente e inclusiva. Al hacerlo, los Estados miembros deben centrar sus esfuerzos en los tres elementos del triángulo virtuoso de la política económica: generar inversiones de alta calidad, centrar los esfuerzos de reforma en el crecimiento de la productividad, la inclusión y la calidad institucional y garantizar la estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas saneadas. Al mismo tiempo, la Comisión publicó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA), que inició la octava ronda del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. El IMA concluyó que, en el caso de España, estaba justificado un examen exhaustivo, que se presenta en este informe.

España ha realizado avances limitados ⁽²⁾ en el seguimiento de las recomendaciones específicas por país (REP) de 2018:

Se han registrado algunos avances en los siguientes ámbitos:

- **Se han adoptado medidas para modernizar los servicios públicos de empleo y mejorar su cooperación con los servicios sociales, pero su capacidad de ayudar a los demandantes de empleo y de satisfacer las necesidades de los empresarios sigue siendo limitada.** Se han realizado esfuerzos para reducir la contratación temporal en el sector público. La lucha contra su uso abusivo en el sector privado está dando algunos frutos, pero los efectos de los incentivos a la contratación siguen siendo limitados.

Se han registrado avances limitados en los siguientes ámbitos:

- No se ha reforzado el marco institucional que rige la gestión prudente de las finanzas públicas. Se está estableciendo una nueva estructura de gobernanza para la contratación pública, pero todavía no se ha puesto en marcha una estrategia nacional de contratación pública.
- La Ley de garantía de la unidad de mercado es un instrumento importante para promover la unidad de mercado y la mejora de la legislación, pero su aplicación avanza lentamente.
- Los avances en la financiación y la gobernanza del sistema de investigación, desarrollo e innovación han sido modestos, a pesar de algunas medidas positivas. La cooperación entre las universidades y las empresas sigue siendo escasa.
- Los esfuerzos para adaptar mejor la formación profesional inicial y la educación superior a las necesidades de los empresarios se han centrado principalmente en el fomento del diálogo entre

las partes interesadas. Siguen existiendo disparidades regionales en los resultados educativos.

- Los sistemas nacionales de asistencia por desempleo están fragmentados y existen lagunas en la cobertura de muchos sistemas de renta mínima garantizada de las comunidades autónomas. Ha habido pocas mejoras en el apoyo a las familias, especialmente a las más necesitadas.

En lo que respecta a los avances realizados en la consecución de los objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020, España está en el camino adecuado para lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar sus objetivos en materia de energías renovables y de tasa de titulados en educación superior. Siguen existiendo importantes deficiencias en lo que se refiere a la tasa de empleo y la tasa de abandono escolar prematuro, a pesar de que están mejorando de forma constante. En cambio, ha habido pocos avances en lo que se refiere al logro de los objetivos de inversión en I+D y reducción del riesgo de pobreza.

El cuadro de indicadores sociales que sustenta el pilar europeo de derechos sociales apunta a la existencia de una serie de retos. Aunque está mejorando, la tasa de empleo sigue siendo baja, en particular en el caso de las mujeres, que siguen estando en situación de desventaja en el mercado de trabajo en comparación con los hombres. La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación sigue siendo elevada, y persisten profundas desigualdades en lo que respecta a la renta y a las oportunidades. El riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo elevado, especialmente en el caso de los niños, y las transferencias sociales (distintas de las pensiones) tienen una escasa incidencia en su reducción.

Las principales conclusiones del examen exhaustivo contenido en el presente informe y los retos que de ellas se derivan son los siguientes:

- **Los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas siguen siendo significativos a medio y largo plazo.** Se espera que la deuda pública haya seguido disminuyendo

⁽²⁾ La información sobre los avances realizados y las medidas adoptadas para seguir las orientaciones en las distintas partes de cada REP se presenta en el cuadro general del anexo.

ligeramente en 2018, hasta el 96,9 % del PIB. Se prevé que la disminución continúe hasta 2020, respaldada por el crecimiento económico y por un pequeño superávit primario a partir de 2019. Sin embargo, cuando se ajusta para tener en cuenta la incidencia del ciclo económico, el déficit público de España se mantiene en valores persistentemente elevados, ya que el nivel de imposición es bajo en relación con los gastos. En cuanto a las pensiones, es probable que las recientes desviaciones temporales de la reforma de 2013 y los planes para restablecer la relación entre las pensiones y el índice de precios al consumo aumenten significativamente el gasto a medio y largo plazo, a menos que se adopten medidas compensatorias.

- **Ha proseguido la reducción de la deuda privada, pero sigue siendo elevada.** Se estima que la deuda privada total de los hogares y las sociedades no financieras ha seguido reduciéndose en los doce meses anteriores a junio de 2018. Dado que la financiación de los bancos españoles ha vuelto a presentar un saldo neto positivo, el ritmo de reducción de la deuda se ha ralentizado. El endeudamiento de los hogares ha dejado incluso de disminuir en 2018, debido en gran parte al aumento de la concesión de nuevos créditos al consumo.
- **La deuda exterior neta de España siguió disminuyendo, pero sigue siendo considerable.** Se espera que la balanza por cuenta corriente siga en superávit hasta 2020, a pesar de cierto debilitamiento. Junto con el crecimiento del PIB, que sigue siendo elevado, dicho superávit debería continuar favoreciendo la mejora de la posición de inversión internacional neta de España.
- **El desempleo sigue disminuyendo, pero se mantiene considerablemente por encima de la media de la UE, especialmente en el caso de los jóvenes.** La continuidad del dinamismo en la creación de empleo ha dado lugar a una reducción significativa de la tasa de desempleo, que, sin embargo, sigue siendo muy elevada. El aumento del salario mínimo en un 22,3 % en 2019 podría ayudar a reducir la pobreza en situación de empleo, pero también podría tener efectos adversos en las oportunidades de

empleo de los trabajadores jóvenes y poco cualificados.

Otras cuestiones estructurales clave analizadas en el presente informe, que apuntan a desafíos concretos a los que se enfrenta la economía española, son las siguientes:

- **El uso generalizado de contratos temporales supone un freno para el potencial de crecimiento y la cohesión social de España.** Sigue siendo difícil pasar de un contrato temporal a otro indefinido. Los obstáculos a la movilidad de los trabajadores reducen las oportunidades de los demandantes de empleo y dificultan su asignación eficiente en las distintas zonas del país. Muchas personas tienen carreras profesionales incompletas o interrumpidas, lo cual genera un bajo nivel de prestaciones de protección social y lastra la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. También impide aprovechar las capacidades de un gran número de trabajadores, en una situación de rápido envejecimiento de la población y de bajo crecimiento de la productividad.
- **El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó ligeramente en 2017, pero sigue siendo elevado, especialmente en el caso de los niños.** Los trabajadores temporales, los trabajadores poco cualificados y los nacidos fuera de la UE se encuentran entre las personas en situación de empleo en la UE más expuestas al riesgo de pobreza. El gasto público en prestaciones familiares, que es la mitad que la media de la UE, sigue sin estar suficientemente orientado a las familias con bajos ingresos. La prestación de asistencia sanitaria podría responder mejor a los retos emergentes relacionados con el envejecimiento de la población, las discapacidades y las enfermedades crónicas.
- **La inadecuación de las cualificaciones y el déficit de mano de obra cualificada lastran el crecimiento de la productividad, especialmente en algunas comunidades autónomas.** La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación sin una titulación sigue siendo

elevada y presenta una gran variabilidad entre comunidades autónomas, al igual que los resultados educativos. La proporción de jóvenes que optan por la formación profesional sigue siendo reducida, como lo es la proporción de personas que participan en programas de enseñanza para adultos. Los nuevos titulados universitarios siguen teniendo dificultades para encontrar un trabajo adecuado.

- **La innovación se ve obstaculizada por una serie de factores, lo que también afecta a la productividad.** En España, el nivel de innovación es moderado en comparación con la UE. Los resultados en materia de innovación del país adolecen de una inversión insuficiente en I+D pública y privada, pero también de una escasa coordinación entre los distintos niveles de la administración y una insuficiente evaluación de las políticas. Otros importantes obstáculos para el desarrollo y la utilización de tecnologías avanzadas son la inadecuación de las cualificaciones y el déficit de mano de obra cualificada. Una cooperación más estrecha entre el mundo académico y las empresas podría contribuir a la difusión del conocimiento y aumentar el número de empresas innovadoras. Todos estos factores explican el bajo rendimiento de España en términos de exportaciones intensivas en conocimientos, en particular de servicios.
 - **España está avanzando en materia de digitalización, pero no aprovecha plenamente el potencial de crecimiento que ofrece.** España es uno de los países de la UE con mejores resultados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos digitales, pero todavía hay margen para seguir mejorando. A pesar de una mejora significativa de la infraestructura, la implantación de la banda ancha ultrarrápida sigue siendo baja. Las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, señalan a menudo la escasez de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación como un factor restrictivo para la producción.
 - **El carácter restrictivo y fragmentado de la regulación en España impide a las empresas aprovechar las economías de escala.** Una aplicación más decidida de la Ley de garantía
- de la unidad de mercado y la supresión de las restricciones detectadas que afectan a los servicios profesionales mejorarían las oportunidades de crecimiento y la competencia en muchos sectores de servicios. La abundancia de pequeñas empresas en la economía también explica la brecha de productividad de España, ya que su productividad se encuentra considerablemente por debajo de la de las grandes empresas. Las pequeñas y medianas empresas representan alrededor de la mitad de la inversión empresarial en I+D, pero muestran una menor capacidad de absorción de conocimientos y tecnología.
 - **El carácter incompleto de las conexiones de transporte de mercancías por ferrocarril y la integración limitada en los mercados de electricidad y gas de la UE también impiden que España se beneficie plenamente del mercado único de la UE.** España debe seguir invirtiendo en interconexiones eléctricas para alcanzar el objetivo de al menos el 10 % de su capacidad instalada de producción eléctrica de aquí a 2020. También son necesarias inversiones para permitir un mayor uso del ferrocarril para el transporte de mercancías, incluidas las conexiones transfronterizas con Francia y Portugal y las conexiones con los puertos y los centros logísticos.
 - **El aumento de la proporción de energía procedente de fuentes renovables y de la eficiencia energética de los edificios contribuiría a lograr un crecimiento más sostenible.** Las cifras más recientes muestran un aumento del consumo de energía final y primario, y este último ya supera el umbral indicativo de 2020. Con una cuota de energías renovables del 17,5 % en 2017, España avanza a buen ritmo para alcanzar el objetivo del 20 % de energías renovables para 2020, pero el cierre de la brecha con respecto a ese objetivo exigirá un esfuerzo. Dado que están aumentando las emisiones de CO₂ procedentes del transporte, es necesario adoptar más medidas para mejorar la transición hacia una movilidad limpia y sostenible.
 - **España se enfrenta a determinadas dificultades de cohesión territorial,** como la despoblación y el envejecimiento de la

población en las zonas rurales, por un lado, y la presión demográfica en algunas zonas urbanas, por otro. Algunas zonas de España se encuentran entre las más expuestas de Europa al cambio climático y se plantean importantes retos en la gestión del agua y de las aguas residuales.

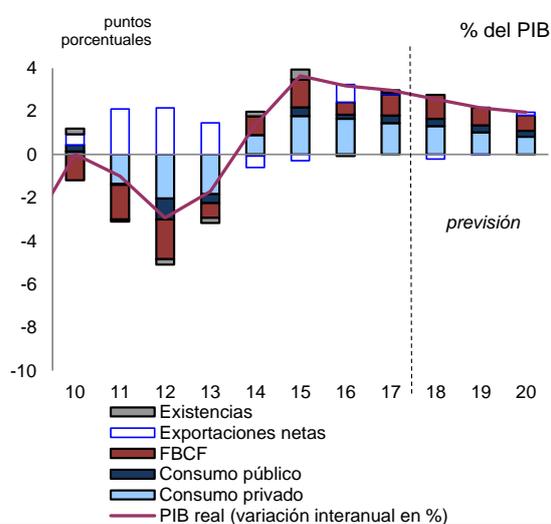
- **Una coordinación más estrecha y sostenida entre las autoridades nacionales y autonómicas podría aumentar la eficacia de las políticas.** El alto grado de descentralización de España convierte a las comunidades autónomas en actores clave para la aplicación satisfactoria de las políticas y reformas. En los ámbitos de actuación en los que intervienen tanto las administraciones de nivel nacional como las de nivel autonómico en la aplicación de las reformas, la coordinación y la rendición de cuentas siguen suponiendo un reto.

1. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

Crecimiento económico

España ha seguido registrando un crecimiento sólido, pero la economía ha empezado a presentar signos de desaceleración. La expansión en curso está respaldada por un patrón de crecimiento más equilibrado que antes de la crisis, lo que refleja también los efectos de las reformas estructurales aplicadas tras la crisis. 2018 supuso el quinto año consecutivo de expansión de la actividad económica en España, con un crecimiento del PIB real del 2,5 %, 0,5 puntos porcentuales menos que en 2017, pero aún considerablemente por encima de la media de la UE ⁽³⁾. Respaldados por las medidas expansivas del presupuesto de 2018, el consumo privado y la inversión fueron los principales motores del crecimiento, mientras que las exportaciones netas restaron 0,4 puntos porcentuales del crecimiento (gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: Composición del crecimiento del PIB



Fuente: Previsiones económicas europeas del otoño de 2018.

Se espera que la actividad económica continúe moderándose en 2019 y 2020, a medida que madura el ciclo. Se estima que el crecimiento se desacelerará hasta alcanzar el 2,1 % en 2019 y el 1,9 % en 2020. La desaceleración estaría

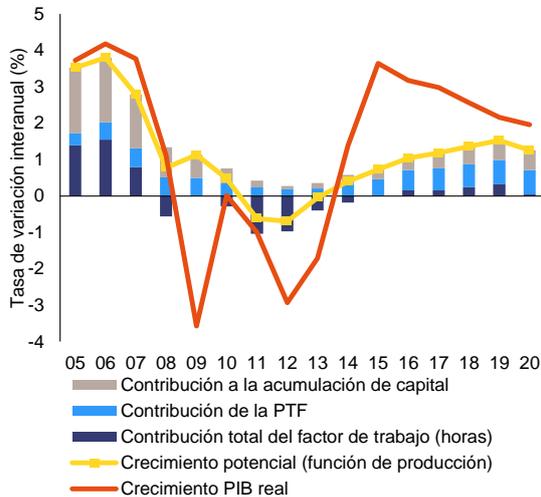
impulsada principalmente por una ralentización del consumo privado, al absorberse la demanda acumulada y reservar los hogares parte de su renta disponible. Así pues, se prevé que la tasa de ahorro de los hogares repunte en 2019 a partir del mínimo histórico registrado en 2018 y que siga aumentando ligeramente en 2020. Se prevé una moderación de la creación de empleo, debida entre otras cosas al efecto de contención que supone el aumento del salario mínimo. Sin embargo, se prevé que el crecimiento del empleo siga siendo sólido y permita una mayor reducción de la tasa de desempleo. Tras años de crecimiento vigoroso, también se espera que la inversión se modere en 2019 y 2020, pero que siga aumentando por encima de la demanda final, tanto en bienes de equipo como en construcción.

Los riesgos para las perspectivas de crecimiento están relacionados principalmente con el entorno mundial. Se han materializado la mayor parte de los riesgos de revisión a la baja detectados en el primer semestre de 2018, entre los que se incluyen las tensiones comerciales y un crecimiento más lento de lo esperado, tanto a nivel mundial como de la UE. Esto ha dado lugar a un crecimiento de las exportaciones menor de lo esperado en 2018 y se ha traducido en pequeñas revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento para 2019 y 2020 ⁽⁴⁾. Los riesgos de revisión a la baja en el entorno mundial y el aumento de la incertidumbre podrían limitar aún más el crecimiento a lo largo de estos dos años.

⁽⁴⁾ Respecto de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, las previsiones de crecimiento para España se han revisado a la baja en otoño de 2018 (en 0,2 puntos porcentuales tanto para 2018 como para 2019) y en invierno de 2019 (en 0,1 puntos porcentuales tanto para 2019 como para 2020).

⁽³⁾ Las previsiones de crecimiento del PIB y de inflación se basan en las previsiones de invierno de 2019 de la Comisión Europea (que solo tienen en cuenta los datos publicados hasta el 31 de enero de 2019). Todas las demás variables y los demás componentes del PIB se basan en las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión.

Gráfico 1.2: Contribuciones al potencial de crecimiento



Fuente: Comisión Europea.

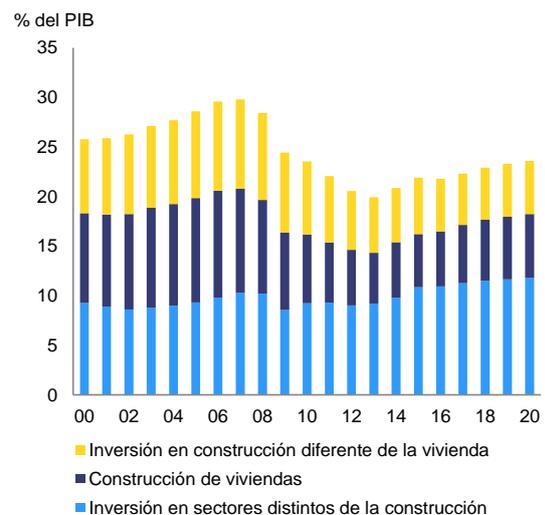
Se prevé que el potencial de crecimiento continúe aumentando. Tras caer en picado durante los años de la crisis, el potencial de crecimiento de la producción ha continuado aumentando, y se estima que alcanzará el 1,5 % en 2020, convergiendo con la media de la zona del euro (1,6 %) (gráfico 1.2). Más de la mitad de este aumento proviene del factor trabajo, debido principalmente a la caída de la tasa de desempleo estructural (estimada mediante la NAWRU), que, no obstante, sigue siendo muy superior a la media de la UE, y, a partir de 2016, a los flujos migratorios positivos. La contribución del capital y la productividad total de los factores (PTF) a la producción potencial está actualmente en consonancia con la media de la zona del euro, tras haber aumentado desde la crisis. Se espera que la brecha de producción haya pasado a ser positiva en 2018 por primera vez desde 2008, y que se amplíe lentamente hasta 2020, año en que alcanzará el 2,2 %.

Inversión

La inversión en sectores distintos de la construcción supera en la actualidad su nivel máximo anterior a la crisis. Tras alcanzar un nivel máximo de casi el 30 % del PIB antes de la crisis en 2007 (correspondiendo dos tercios a la construcción), la tasa de formación de capital cayó al 19 % en 2013, debido al hundimiento de la inversión en vivienda. Ha empezado a aumentar de nuevo el peso de la inversión en la construcción

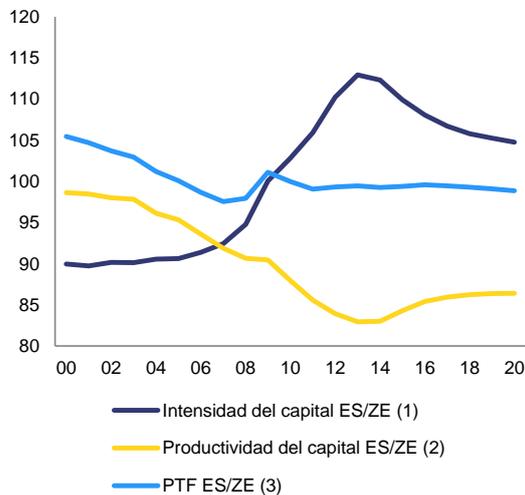
respecto del PIB, pero, con un 11 % del PIB en 2018, sigue estando lejos de su nivel anterior a la crisis. Sin embargo, la inversión en sectores distintos de la construcción (principalmente bienes de equipo) se sitúa actualmente en un máximo histórico del 11,5 % del PIB.

Gráfico 1.3: Tasa de inversión, a precios del año 2010



Fuente: AMECO.

La intensidad de capital en España es superior a la media de la zona del euro, pero su productividad sigue estando por debajo, a pesar de haber mejorado. En el período anterior a la crisis, la inversión fluyó hacia los sectores de bienes no exportables y, en particular, hacia la construcción, que en aquel momento tenía una elevada rentabilidad, pero una productividad reducida. Esto dio lugar a una elevada intensidad de capital, pero con baja productividad del capital (gráfico 1.4). Esta tendencia se invirtió durante la recuperación, ya que la fuerte creación de empleo dio lugar a una disminución de la intensidad de capital y a un aumento de su productividad en relación con la zona del euro, lo que sugiere que la asignación de capital ha mejorado en los últimos años. El aumento del crecimiento de la productividad total de los factores en relación con la zona del euro también apunta en esta dirección, lo que sugiere una mejora estructural de la calidad de la inversión.

Gráfico 1.4: **Intensidad de capital y productividad del capital**

(1) Intensidad de capital: Stock de capital neto a precios de 2010 por persona empleada; conjunto de la economía, respecto de la zona del euro (ZE)

(2) Productividad del capital: producto interior bruto a los niveles de referencia de 2010 por unidad de stock de capital neto; conjunto de la economía, respecto de la zona del euro (ZE)

(3) Productividad total de los factores respecto de la zona del euro, 2010=100

Fuente: AMECO.

Posición exterior

Se espera que la contribución de las exportaciones netas al crecimiento mejore a lo largo del período de previsión de la Comisión.

Se prevé que la contribución del sector exterior al crecimiento siga siendo negativa, pero que mejore en 2019 y sea neutra en 2020. A pesar del débil crecimiento del comercio mundial, se prevé una ligera aceleración de las exportaciones en 2019 y 2020, al recuperar parte de la cuota de mercado perdida en 2018. Al mismo tiempo, se espera una desaceleración generalizada de las importaciones, en consonancia con la demanda final.

El saldo de la balanza por cuenta corriente ha disminuido, pero se espera que se mantenga en superávit. El superávit de la balanza por cuenta corriente disminuyó en 2017 y se espera que se debilite aún más en 2018, debido a unos resultados comerciales peores de lo esperado y a un deterioro de la relación de intercambio. A partir de entonces, se mantendrá en gran medida estable, en torno al 1 % del PIB durante el período 2019-2020, al producir las oscilaciones de la relación de intercambio cambios en los volúmenes de

exportación e importación. En términos ajustados en función del ciclo, y tras años de mejora, se prevé que el saldo de la balanza por cuenta corriente haya disminuido ligeramente en 2018, hasta el 1,5 % del PIB.

Los superávits persistentes de la balanza por cuenta corriente están dando lugar a una reducción de los pasivos exteriores netos de la economía española. A pesar de los superávits de la balanza por cuenta corriente registrados desde 2013, los efectos de valoración negativos (que reflejan en parte la mejora de la confianza y el aumento de valor de los activos españoles) han limitado las mejoras en la posición de inversión internacional neta (PIIN). Sin embargo, la posición de inversión internacional neta se ha reducido en más de 19 puntos porcentuales del PIB desde su nivel máximo, pero sigue siendo muy negativa, situándose en el -80,6 % del PIB en el tercer trimestre de 2018. Los superávits continuados de la balanza por cuenta corriente y el elevado crecimiento del PIB nominal previstos hasta 2020 deberían facilitar una mayor mejora de la posición de inversión internacional neta (véase la sección 3). En todos los sectores, la capacidad neta de financiación del sector privado desde 2009 (en gran medida debida al sector empresarial) se ha visto en parte contrarrestada por las necesidades de financiación de las administraciones públicas (gráfico 1.5).

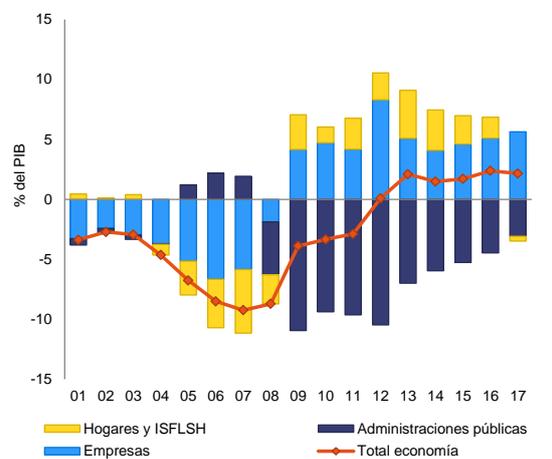
Deuda privada y pública

El nivel de deuda privada ha seguido disminuyendo a pesar de que la concesión de nuevos créditos ha retomado su senda de crecimiento; no obstante, persiste la necesidad de desapalancamiento. A pesar del rápido y considerable desapalancamiento, tanto de los hogares como de las empresas, la deuda del sector privado sigue siendo elevada. El nivel de deuda del sector empresarial siguió disminuyendo a lo largo de todo el año 2018, a pesar del aumento en la concesión de nuevos créditos, impulsado por un fuerte crecimiento del PIB. Por el contrario, el volumen total de deuda de los hogares dejó de disminuir en 2018, debido a un crecimiento significativo de la concesión de nuevos créditos para financiar el gasto de los consumidores en bienes duraderos, al crecimiento de los préstamos para la adquisición de vivienda y a la reducción del reembolso de las hipotecas. Persiste la necesidad

de desapalancamiento, en particular en el caso de algunos hogares sobreendeudados que son especialmente vulnerables a los cambios en la situación económica y financiera (como los hogares con bajos ingresos) (véanse las secciones 3 y 4.2).

Tras el fuerte ajuste posterior a la crisis, el mercado de la vivienda y el sector de la construcción se están recuperando. A pesar de los aumentos continuados de los últimos años, los precios de la vivienda siguen estando lejos de los niveles máximos anteriores a la crisis, tanto en términos nominales como reales. La evolución de los precios de la vivienda varía en gran medida en función de las comunidades autónomas, con mayores aumentos en las zonas en las que el número de viviendas sin vender es más bajo. A pesar del repunte de la inversión en vivienda en los últimos años, el volumen registrado en el tercer trimestre de 2018 seguía siendo inferior a la mitad del nivel máximo anterior a la crisis (véase la sección 4.2).

Gráfico 1.5: **Capacidad o necesidad neta de financiación por sector**



Fuente: INE.

Se estima que la ratio de deuda pública seguirá disminuyendo lentamente, pero seguirá siendo elevada durante todo el periodo de previsión. Se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas disminuya lentamente, del 98,1 % del PIB en 2017 al 95,4 % en 2020, ya que el fuerte crecimiento del PIB nominal y —a partir de 2019— un pequeño superávit primario compensarán con creces los efectos de los gastos por intereses y de los ajustes de flujos-fondos que

suponen un aumento de la deuda durante el período de previsión. Tras alcanzar el 3,1 % del PIB en 2017, se espera que el déficit de las administraciones públicas haya seguido disminuyendo hasta el 2,7 % del PIB en 2018, al verse compensados en gran medida los efectos de las medidas expansivas en el presupuesto de 2018 por un crecimiento económico aún sólido. Según las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, a partir de entonces se prevé que el déficit global descienda al 2,1 % del PIB en 2019 y que se reduzca al 1,9 % del PIB en 2020, como consecuencia del crecimiento económico firme y continuado y del efecto neto de las medidas anunciadas en el proyecto de plan presupuestario de 2019. Se espera que el déficit estructural empeore ligeramente en 2018, hasta el 3,1 % del PIB, y se mantenga prácticamente sin cambios durante los dos años siguientes, si no hay cambios en las políticas. Si bien algunos de los nuevos gastos mencionados en el proyecto de plan presupuestario ya se han aprobado (en particular, el aumento del salario mínimo, de las pensiones y del salario de los empleados públicos), el proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 presentado al Parlamento el 14 de enero de 2019 fue rechazado el 13 de febrero de 2019. Se celebrarán elecciones generales el 28 de abril de 2019. La situación del déficit de las administraciones públicas se volverá a evaluar a la luz de la evolución de las circunstancias de las próximas previsiones de la Comisión de la primavera de 2019.

Inflación

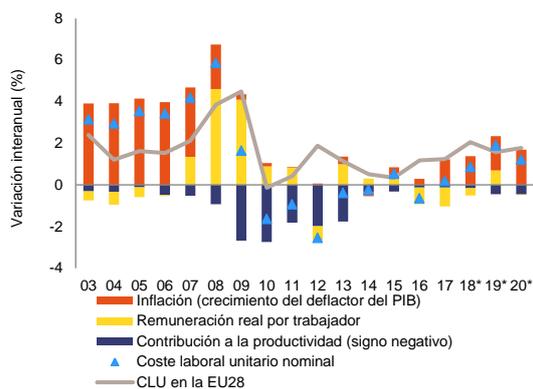
Se espera que la inflación básica aumente gradualmente, al aumentar la brecha de producción. La inflación general alcanzó el 1,7 % en 2018 y se prevé que disminuya hasta el 1,2 % en 2019, debido a los efectos de base al estabilizarse los precios del petróleo. A partir de entonces se prevé que aumente hasta el 1,5 % en 2020, impulsada por un repunte gradual de la inflación básica, al aumentar los salarios —especialmente en 2019 como consecuencia del aumento del salario mínimo— y la brecha de producción positiva.

Mercado de trabajo

Se prevé que el desempleo siga disminuyendo, a pesar de la ralentización prevista en la creación de empleo. La expansión económica ha ido

acompañada de una fuerte creación de empleo, respaldada por los efectos de las anteriores reformas del mercado de trabajo y la moderación salarial. En términos netos, se han creado más de 2,4 millones de puestos de trabajo desde la recuperación iniciada en el primer trimestre de 2014, lo que sitúa la tasa de desempleo en el 14,5 % en el cuarto trimestre de 2018 (cifra desestacionalizada). El crecimiento del empleo ha comenzado a ralentizarse en 2018, pero se mantiene sólido, en un nivel del 2,5 %. Se prevé que la creación de empleo se ralentice aún más en 2019 y 2020, como consecuencia de un menor crecimiento de la demanda final, así como del efecto moderador que se espera que tenga el aumento del salario mínimo en 2019. Se prevé que la tasa de desempleo siga disminuyendo hasta el 13,3 % en 2020 (el valor más bajo desde 2008).

Gráfico 1.6: Análisis de los costes laborales unitarios

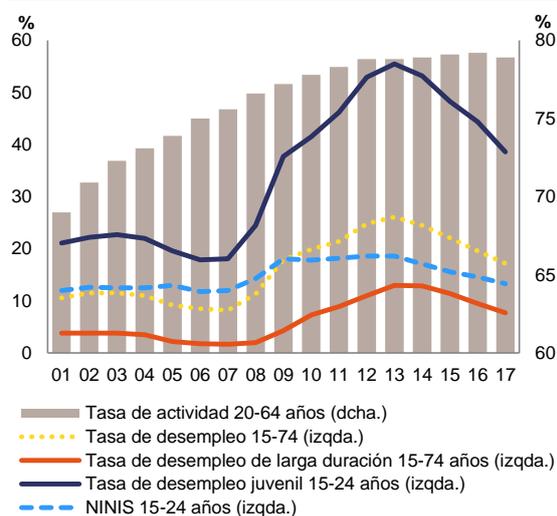


Fuente: AMECO, Comisión Europea.

Los salarios nominales han empezado a crecer de nuevo, y se espera que su crecimiento supere la inflación a lo largo del período de previsión.

Tras años de crecimiento muy moderado o negativo, los salarios aumentaron un 1 % en 2018. Se prevé que el crecimiento de los salarios alcance un máximo del 2,4 % en 2019, como consecuencia entre otras cosas del aumento del salario mínimo, y que se modere, pero se mantenga aún por encima de la inflación, en 2020. Dado que se prevé que la productividad laboral crezca moderadamente a lo largo del período de previsión, esto dará lugar a aumentos de los costes laborales unitarios nominales (gráfico 1.6). En 2019, se espera que crezcan por encima de la media de la zona del euro, pero en 2020, España seguiría registrando aumentos de la competitividad de costes.

Gráfico 1.7: Actividad, desempleo, desempleo de larga duración, desempleo juvenil, ninis



(1) Tasa de actividad (% de la población), 20-64 años. (2) Tasa de desempleo y tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa), 15-74 años. (3) Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa), 15-24 años. (4) Ninis: jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben formación (% de la población), total, 15-24 años.

Fuente: Eurostat, EPA.

Los elevados niveles de segmentación del mercado de trabajo y de desempleo de larga duración y el envejecimiento de la población lastran el potencial de crecimiento. La tasa de desempleo juvenil ha disminuido gradualmente, del 53 % en 2014 al 33,1 % en el cuarto trimestre de 2018, al igual que lo ha hecho la tasa de desempleo de larga duración, del 12,9 % en 2014 al 6,3 % en el cuarto trimestre de 2018 (gráfico 1.7). Sin embargo, ambas tasas siguen encontrándose entre las más elevadas de la UE. Aunque los contratos indefinidos representan una proporción cada vez mayor de la creación de empleo, esto no ha sido suficiente para reducir el porcentaje de trabajadores con contratos temporales (26,9 % en el tercer trimestre de 2018), que sigue siendo uno de los mayores de la UE. Las tasas de actividad, que estaban estancadas desde 2012, se redujeron ligeramente en 2017. El envejecimiento de la población está afectando a la composición de la población activa, y exige un aumento de la oferta de mano de obra y de la duración de las carreras profesionales. La elevada segmentación del mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y las carencias y desajustes en materia de cualificaciones actúan como un freno para el potencial de crecimiento y la productividad.

Pobreza, desigualdad e inclusión social

Las mejoras en la situación social reflejan los avances en las condiciones del mercado laboral, pero los indicadores de pobreza se mantienen por encima de los niveles anteriores a la crisis. Desde el máximo registrado en 2014, alrededor de 1,2 millones de personas han dejado de estar en riesgo de pobreza o exclusión social. La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha disminuido principalmente gracias a la reducción del porcentaje de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral. En 2017, la proporción de personas en riesgo de pobreza, que constituye una medida de pobreza relativa, fue del 21,6 %, por encima de la media de la UE (16,9 %) y de su nivel anterior a la crisis (19,8 % en 2008). Al mismo tiempo, el porcentaje de personas que sufren privaciones materiales graves, que constituye una medida de pobreza absoluta, se situó en el 5,1 % en 2017 (por debajo de la media de la UE del 6,6 %). Como pone de relieve el cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar europeo de derechos sociales (véase la sección 4.3.3), el efecto de reducción de la pobreza del sistema de prestaciones se mantiene por debajo de la media de la UE y es especialmente bajo en el caso de los niños.

Las desigualdades de renta siguen siendo elevadas, aunque muestran ligeros signos de mejora. En 2017 ⁽⁵⁾, la renta relativa del 20 % superior de los hogares se mantuvo sin cambios en un valor de 6,6 veces la renta del 20 % más pobre, cifra que se encuentra por encima de la media de la UE (5,1). Las estimaciones preliminares ⁽⁶⁾ apuntan a una ligera mejora en 2018 (ejercicio 2017). Del mismo modo, el coeficiente de Gini ⁽⁷⁾ disminuyó ligeramente, desde un valor de 34,5 en 2016 a 34,1 en 2017, manteniéndose por encima de la media de la UE (30,3) y de su nivel anterior a la crisis (32,4). Además, la elevada proporción de niños en riesgo de pobreza o exclusión social (31,3 % en 2017) y la elevada tasa de abandono escolar prematuro sugieren que muchos jóvenes se enfrentan a una situación de partida desventajosa

en la vida, con escasas perspectivas de movilidad social ascendente (OCDE, 2018a).

Disparidades regionales

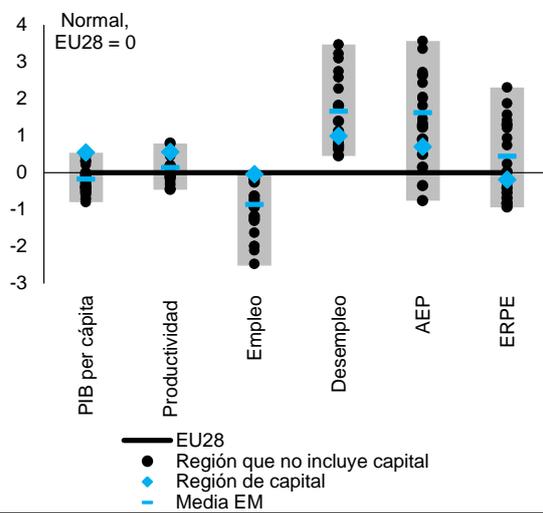
En España persisten considerables disparidades socioeconómicas regionales. Las disparidades regionales en términos de PIB per cápita han estado estrechamente vinculadas a la evolución del mercado de trabajo y, en particular, a la tasa de empleo (Comisión Europea, 2018a, pp. 9-10). Las disparidades en el PIB per cápita aumentaron después de 2008 debido al efecto asimétrico de la pérdida de empleo en las distintas comunidades autónomas, y tan solo empezaron a disminuir ligeramente después de 2015 en paralelo a la recuperación del mercado laboral, pero siguen siendo mayores que en el período anterior a la crisis. Aparte del PIB, muchos indicadores socioeconómicos, como la innovación, el emprendimiento y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, siguen presentando grandes disparidades territoriales a nivel regional. Las mayores disparidades regionales son las relativas a los indicadores de resultados sociales y laborales, en los que la mayor parte de las comunidades autónomas obtienen peores resultados que la media de la UE (véanse las secciones 4.3 y 4.4.3 y el gráfico 1.8).

⁽⁵⁾ Encuesta EU-SILC, ejercicio 2016

⁽⁶⁾ Estimaciones preliminares experimentales elaboradas por Eurostat para el ejercicio 2017.

⁽⁷⁾ El coeficiente de Gini adopta valores comprendidos entre 0 y 1. Los valores más bajos indican una mayor igualdad. A fin de tener en cuenta las diferencias en el tamaño y la composición de los hogares, se calcula una renta disponible total equivalente para cada hogar.

Gráfico 1.8: **Disparidades regionales en una selección de indicadores**



(1) PIB en EPA per cápita (2016), productividad laboral en EPA (2016), tasas de empleo (20-64) (2017), tasa de desempleo (15-74) (2017), AEP: abandono escolar prematuro (2017); ERPE: tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (2017).

Fuente: Eurostat, cálculos de la Comisión Europea.

Cuadro 1.1: Indicadores económicos y financieros clave: España

Indicadores económicos y financieros clave: España	2004-07	2008-12	2013-15	2016	2017	previsiones	
						2018	2019
PIB real (tasa interanual)	3,7	-1,3	1,1	3,2	3,0	2,5	2,1
Crecimiento potencial (tasa interanual)	3,6	0,9	-0,1	0,7	1,0	1,2	1,4
Consumo privado (tasa interanual)	3,8	-2,0	0,5	2,9	2,5	.	.
Consumo público (tasa interanual)	5,8	1,3	-0,2	1,0	1,9	.	.
Formación bruta de capital fijo (tasa interanual)	6,1	-8,4	2,5	2,9	4,8	.	.
Exportación de bienes y servicios (tasa interanual)	4,8	0,9	4,2	5,2	5,2	.	.
Importación de bienes y servicios (tasa interanual)	8,5	-5,2	3,8	2,9	5,6	.	.
Contribución al crecimiento del PIB:							
Demanda interna (tasa interanual)	4,9	-3,1	0,7	2,4	2,8	.	.
Existencias (tasa interanual)	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	.	.
Exportaciones netas (tasa interanual)	-1,3	1,8	0,2	0,8	0,1	.	.
Contribución al crecimiento del PIB potencial:							
Total mano de obra (horas) (tasa interanual)	1,6	-0,2	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,2
Acumulación de capital (tasa interanual)	1,7	0,7	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Productividad global de los factores (tasa interanual)	0,3	0,4	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6
Brecha de producción	2,5	-4,0	-7,0	-2,2	-0,4	1,0	1,8
Tasa de desempleo	9,2	19,1	24,2	19,6	17,2	15,6	14,4
Deflactor del PIB (tasa interanual)	3,8	0,5	0,2	0,3	1,2	1,4	1,6
Índice de precios al consumo armonizado (IPCA, tasa interanual)	3,2	2,3	0,2	-0,3	2,0	1,7	1,2
Retribución nominal por trabajador (tasa interanual)	3,9	2,5	0,8	-0,5	0,3	1,0	2,4
Productividad laboral (real, por persona empleada, tasa interanual)	-0,2	1,7	0,7	0,6	0,4	.	.
Costes laborales unitarios (economía en conjunto, tasa interanual)	3,5	0,4	0,0	-0,6	0,2	0,9	1,9
Costes laborales unitarios reales (tasa interanual)	-0,3	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0	-0,5	0,3
Tipo de cambio efectivo real (CLU, tasa interanual)	2,6	-1,7	-1,1	-0,8	0,5	0,6	-0,4
Tipo de cambio efectivo real (IPCA, tasa interanual)	1,2	-0,5	-1,0	0,8	1,4	2,0	-1,2
Tasa de ahorro de los hogares (ahorro neto en porcentaje de la renta disponible neta)	2,2	3,9	3,4	1,8	-0,8	.	.
Flujo de crédito privado (consolidado, % PIB)	26,9	-0,7	-6,2	-1,1	0,4	.	.
Deuda del sector privado (consolidada, % PIB)	165,3	196,5	166,1	147,1	139,3	.	.
de la cual, hogares, consolidada (% PIB)	73,2	82,6	72,7	64,5	61,1	.	.
de la cual, sociedades no financieras, consolidada (% PIB)	92,1	113,9	93,4	82,7	78,2	.	.
Créditos dudosos brutos (% del total de instrumentos de deuda + total de préstamos y anticipos) (2)	.	4,4	6,6	4,8	3,8	.	.
Sociedades, capacidad (+) o necesidad (-) neta financiación (% PIB)	-5,4	3,9	4,6	5,1	5,6	5,4	4,5
Sociedades, excedente bruto de explotación (% PIB)	20,5	23,9	24,0	24,7	25,3	25,5	25,2
Hogares, capacidad (+) o necesidad (-) neta de financiación (% PIB)	-3,3	1,3	3,2	1,7	-0,4	-1,3	-1,1
Índice deflactado de precios de la vivienda (tasa interanual)	9,6	-8,3	-2,2	8,6	4,5	.	.
Inversión en vivienda (% PIB)	11,6	7,2	4,3	4,8	5,2	.	.
Saldo balanza por cuenta corriente (% PIB), balanza de pagos	-7,9	-4,2	1,3	2,3	1,8	1,1	0,9
Saldo balanza comercial (% PIB), balanza de pagos	-5,2	-1,2	2,7	3,2	2,9	.	.
Relación de intercambio de bienes y servicios (tasa interanual)	0,3	-1,1	0,4	0,5	-0,8	-1,4	-0,5
Balanza por cuenta de capital (% PIB)	0,7	0,4	0,6	0,2	0,2	.	.
Posición de inversión internacional neta (% PIB)	-65,5	-88,8	-94,2	-85,3	-83,8	.	.
PIIN, excluidos instrumentos no reembolsables (% PIB) (1)	.	.	-69,5	-62,4	-58,1	.	.
P11 pasivos, excluidos instrumentos no reembolsables (% PIB) (1)	115,8	150,6	155,8	157,0	155,9	.	.
Comportamiento export. vs. países avanzados (variación % 5 años)	7,1	-3,8	-4,7	-0,7	4,8	.	.
Cuota mercado de exportación, bienes y servicios (tasa interanual)	.	.	1,1	5,8	0,4	.	.
Fuljos netos de IED (% PIB)	3,9	-0,3	0,4	1,3	1,4	.	.
Saldo de las administraciones públicas (% PIB)	1,3	-9,0	-6,1	-4,5	-3,1	-2,7	-2,1
Saldo presupuestario estructural (% PIB)	.	.	-1,5	-3,1	-2,9	-3,2	-3,2
Deuda bruta de las administraciones públicas (% PIB)	40,5	61,5	98,4	99,0	98,1	96,9	96,2
Ratio impuestos / PIB (%) (3)	36,2	32,1	34,3	34,1	34,5	34,9	35,3
Tipo imp. para soltero/a que percibe el salario medio (%)	20,4	21,1	22,4	21,4	.	.	.
Tipo imp. para soltero/a que percibe el 50 % del salario medio (%)	10,6	9,5	11,2	10,2	.	.	.

(1) Posición de inversión internacional neta, excluidas la inversión directa y la cartera de renta variable.

(2) Bancos individuales y grupos bancarios nacionales, filiales y sucursales de control extranjero (países de la UE y países no pertenecientes a la UE).

(3) El indicador impuestos/PIB incluye la imputación de las cotizaciones sociales, por lo que difiere del indicador impuestos/PIB empleado en la sección relativa a la fiscalidad.

Fuente: Eurostat y BCE, con los datos disponibles a 31 de enero de 2019; Comisión Europea para las cifras de las previsiones (previsiones de invierno de 2019 para el PIB real y el IPCA y previsiones del otoño de 2018 en los restantes casos).

2. AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS

Desde el inicio del Semestre Europeo en 2011, se han registrado al menos «algunos avances» respecto del 74 % de las recomendaciones dirigidas a España ⁽⁸⁾. Respecto del 26 % de las recomendaciones se registraron «avances limitados» o «ningún avance» (gráfico 2.1). Las reformas llevadas a cabo durante la crisis económica y financiera y en los años posteriores han contribuido al buen comportamiento de la economía española en los últimos años. Sin embargo, la velocidad de aplicación se ha ralentizado un tanto desde 2014 y se ha producido algún retroceso en las reformas, en particular en el ámbito de las pensiones. En varios ámbitos políticos objeto de recomendaciones específicas por país intervienen tanto la administración nacional como las autonómicas. En estos ámbitos, la coordinación y la falta de claridad en la distribución de responsabilidades siguen planteando dificultades para la aplicación satisfactoria de las reformas.

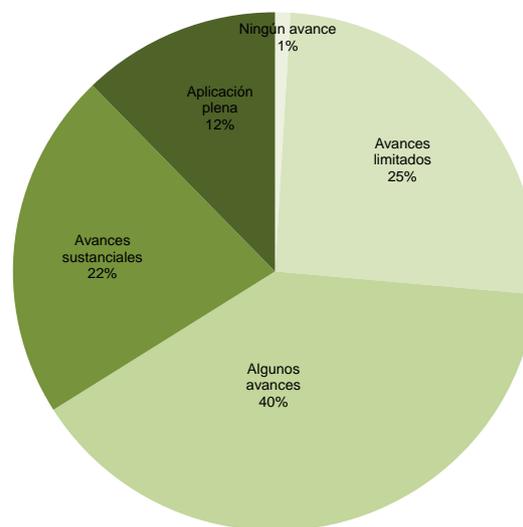
Se han atendido en gran medida las recomendaciones relativas al sector financiero y al régimen de la insolvencia, pero la sostenibilidad de las finanzas públicas sigue sin estar garantizada. Se ha llevado a cabo la reestructuración de los bancos que habían recibido ayudas estatales y se ha restablecido la confianza en la resiliencia del sector bancario español en su conjunto. La reforma de los regímenes de insolvencia empresarial y personal ha facilitado la reducción de la deuda privada y ha hecho menos onerosas las suspensiones de pagos de las empresas. Las reformas del sistema de pensiones de 2011 y 2013 incrementaron la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Sin embargo, la decisión de apartarse temporalmente del índice de revalorización de las pensiones en 2018 y 2019 será costosa. Una nueva vinculación más permanente de las pensiones al índice de precios al consumo a partir de 2020, que se está debatiendo actualmente, aumentaría aún más el gasto a largo plazo en pensiones, a menos que se compense con otras medidas. El marco presupuestario ha experimentado varias mejoras desde 2012, pero la

⁽⁸⁾ Para la evaluación de otras reformas aplicadas en el pasado, véanse particularmente las secciones 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4.

aplicación automática de los mecanismos de la Ley de Estabilidad no está garantizada.

En el mercado de trabajo y la política social sigue habiendo deficiencias importantes, a pesar de los considerables avances realizados en los últimos años. Las reformas del mercado de trabajo realizadas han favorecido fuertes incrementos del empleo, al aumentar su capacidad de respuesta al crecimiento económico. No obstante, el desempleo y el desempleo de larga duración siguen siendo elevados, especialmente entre los trabajadores jóvenes y poco cualificados. Se han tomado algunas medidas para hacer frente al uso generalizado de los contratos temporales, a menudo de corta duración. Sin embargo, los efectos hasta ahora han sido modestos. Los avances han sido menos destacados en el ámbito de las políticas sociales, especialmente en lo que se refiere a los regímenes de apoyo a la renta y las políticas familiares, así como a la educación.

Gráfico 2.1: Aplicación plurianual general de las REP 2011-2018 hasta febrero de 2019



(1) La evaluación plurianual examina los avances en la aplicación desde la adopción inicial de una REP hasta febrero de 2019.

(2) La evaluación de las REP relativas a la política fiscal no incluye el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(3) Las categorías de evaluación en 2011-2012 diferían de las previstas en los años siguientes.

Fuente: Comisión Europea.

En los últimos años, se han logrado avances limitados en la aplicación de las reformas del mercado de productos y en la mejora de la investigación y la innovación. En los últimos años, se ha recomendado a España que haga frente a la fragmentación de la normativa en su mercado interior y fortalezca la investigación y la innovación, un requisito previo para el crecimiento sostenible de la productividad. La Ley de garantía de la unidad de mercado lleva cinco años en vigor y, si bien se está aplicando, sus efectos siguen siendo limitados. La falta de una cooperación sólida entre todos los niveles de la administración en lo que se refiere a la garantía de la unidad de mercado se ha traducido de momento en unos resultados tangibles escasos. No se han adoptado medidas para eliminar las restricciones al crecimiento empresarial ni las que afectan a los servicios profesionales, aspectos que habían sido objeto de recomendaciones en años anteriores. El apoyo público a la I+D sigue siendo reducido. Se han producido algunos avances en la gobernanza de la innovación y en la cooperación entre los sectores público y privado en el ámbito de la investigación y la enseñanza superior, aunque puede que algunas de las medidas adoptadas necesiten algún tiempo para producir efectos mensurables.

En general, España ha realizado avances limitados en el seguimiento de las recomendaciones específicas por país de 2018 (véase el cuadro 2.1 y el anexo A). Mientras que

se han producido avances limitados en lo relativo al fortalecimiento del marco de contratación pública, no se ha registrado ningún avance en lo que se refiere al reforzamiento del marco presupuestario (REP 1) y, por tanto, en el seguimiento de las recomendaciones del Consejo para la zona del euro a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y eliminar los obstáculos en materia de inversión. En lo que se refiere a las políticas del mercado de trabajo, sociales y educativas (REP 2), algunas comunidades autónomas han avanzado hacia una mejor coordinación entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo, y se han realizado esfuerzos para luchar contra el abuso de los contratos temporales y reducir su número en el sector público. Sin embargo, los avances han sido en general limitados en lo relativo a la REP 2. El nivel de inversión pública en I+D se mantiene sin cambios, a falta de una nueva Ley de Presupuestos para 2019, y se han adoptado medidas limitadas para mejorar la cultura de evaluación de las políticas de innovación. Los órganos jurisdiccionales nacionales están aplicando la Ley de garantía de la unidad de mercado. Sin embargo, las pocas medidas adoptadas para apoyar su aplicación (trabajo en conferencias sectoriales, formación) no han tenido todavía efectos visibles. En general, los avances también han sido limitados en lo relativo a la REP 3.

Recuadro 2.1: Los fondos y programas de la UE contribuyen a hacer frente a las dificultades estructurales y a fomentar el crecimiento y la competitividad en España

España es uno de los mayores beneficiarios de los fondos de la UE, que se concentran en ámbitos de máximo valor añadido para la UE y en las dificultades y las oportunidades existentes. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) aportan una masa crítica de inversiones para prestar asistencia a España en el fomento de una convergencia socioeconómica duradera, de la resiliencia y de la cohesión territorial. En el marco financiero plurianual 2014-2020, se asignó a España un importe total de 39 900 millones EUR, que podría representar en torno al 0,5 % del PIB actual del país. Hasta finales de 2018, se destinaron unos 24 000 millones EUR a proyectos específicos, lo que representa aproximadamente la mitad del presupuesto total disponible para el período 2014-2020 (incluida la contribución nacional). Además, se asignaron alrededor de 600 millones EUR a proyectos de infraestructuras energéticas estratégicas e interconexiones transfronterizas a través del instrumento de financiación de la UE del Mecanismo «Conectar Europa». Las instituciones de investigación, las empresas innovadoras, los investigadores y los docentes universitarios españoles también han recibido apoyo del instrumento de financiación de la UE Horizonte 2020, en el marco del cual se han desembolsado 3 300 millones EUR hasta la fecha.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos apoyan la aplicación de las recomendaciones específicas por país y de las reformas estructurales en España. Entre las acciones financiadas cabe destacar el estrechamiento de la colaboración entre las empresas y las instituciones de investigación, que sirve de impulso al sistema de investigación e innovación. Como consecuencia de ello, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ayudaron a más de 3 000 empresas a establecer relaciones de cooperación con instituciones de investigación y a unas 450 empresas a la hora de introducir nuevos productos en los mercados en 2017. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos también promueven el acceso y la adaptación al mercado de trabajo, la inversión en educación y formación y la lucha contra la pobreza, la discriminación y la exclusión social, haciendo especial hincapié en la juventud, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales. Hasta ahora, el Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil han prestado apoyo a más de 3 millones de actividades, como, entre otras, subsidios al empleo, períodos de prácticas y aprendizaje, actividades de asesoramiento, cursos de formación, formación profesional dual y servicios sociales dirigidos a participantes de edades y orígenes diferentes.

La financiación de la UE contribuye a movilizar una inversión privada significativa. Se han destinado 1 400 millones EUR de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (incluidos los 800 millones EUR destinados a la Iniciativa Pyme) a movilizar capital privado adicional en forma de préstamos, garantías y participación en capital. La Iniciativa Pyme ya ha facilitado garantías que permiten que 43 500 empresas puedan recibir préstamos y realizar sus inversiones en el desarrollo empresarial.

Además, la Comisión puede prestar apoyo técnico a medida a petición de un Estado miembro a través del programa de apoyo a las reformas estructurales, a fin de ayudar a aplicar reformas favorecedoras del crecimiento para hacer frente a las dificultades señaladas en el proceso del Semestre Europeo u otras reformas nacionales. En España se ha empezado a trabajar, por ejemplo, para ayudar al Ministerio de Justicia a mejorar la aplicación de la justicia en red, a realizar una revisión de los gastos para determinar posibles ámbitos de mejora de la eficiencia del gasto y a mejorar la capacidad de gestión del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

El volumen global de las operaciones aprobadas por el Banco Europeo de Inversiones, con el respaldo del Fondo Europeo de Inversiones Estructurales (FEIE), asciende a 8 300 millones EUR, lo que se prevé que dará lugar a un total de 45 400 millones EUR de inversiones privadas y públicas adicionales (febrero de 2019). España se encuentra entre los primeros países de la UE en lo que se refiere a volumen global de operaciones aprobadas en porcentaje del PIB. Se han aprobado 86 proyectos en los que participa España dentro del capítulo de infraestructura e innovación del Fondo Europeo de Inversiones Estructurales, por un importe de 7 000 millones EUR, que deberían, a su vez, generar inversiones por valor de 30 700 millones EUR. En el componente PYME se han aprobado 27 acuerdos con bancos intermediarios por un total de 1 300 millones EUR, que deberían movilizar cerca de 15 500 millones EUR de financiación total. Se espera que esta ayuda beneficie a 129 854 pequeñas y medianas empresas y empresas de mediana capitalización. Como ejemplo de proyecto financiado por el Banco Europeo de Inversiones, la Empresa Municipal de Transportes de Palma de Mallorca ha recibido 30 millones EUR para sustituir los actuales autobuses urbanos por nuevos vehículos más limpios propulsados con gas natural comprimido.

La actuación de la UE contribuye a fortalecer a las autoridades nacionales, autonómicas y locales, así como a la sociedad civil. Se han destinado más de 700 millones EUR a reforzar la capacidad de las administraciones públicas a distintos niveles y a fomentar una estrecha cooperación con las partes interesadas.

También hay otras iniciativas de la Comisión que contribuyen a impulsar la transformación estructural de la economía. La acción piloto sobre la transición industrial ayuda a desarrollar una estrategia global para la transformación económica regional basándose en la estrategia de especialización inteligente, los clústeres empresariales y la digitalización de los planes de la industria de las regiones. La acción fomenta la cooperación interregional y la creación de cadenas de valor distribuidas por distintas regiones europeas, determina las oportunidades de colaboración y financiación a nivel europeo, nacional y regional, y promueve asociaciones regionales y de clústeres centradas en el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas de innovación.

Más información en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES>

Cuadro 2.1: Evaluación general de los avances en la aplicación de las REP de 2018

España: REP de 2018	Evaluación general de los avances realizados: limitados
<p>REP 1: <i>Velar por el cumplimiento de la Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, por la que se formula una recomendación en el marco del procedimiento de déficit excesivo, incluidas también las medidas destinadas a reforzar el marco presupuestario y de contratación pública en todos los niveles de la Administración. Posteriormente, velar por que la tasa de crecimiento nominal del gasto primario neto de las administraciones públicas no exceda del 0,6 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste anual estructural del 0,65 % del PIB. Utilizar los beneficios extraordinarios para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas (pertinente para el PDM).</i></p>	<p>Avances limitados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin avances en la consolidación del marco presupuestario. • Avances limitados en la consolidación del marco de contratación pública. • La evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se incluirá en primavera, cuando los datos finales de 2018 estén disponibles.
<p>REP 2: <i>Velar por que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para prestar un apoyo eficaz a los demandantes de empleo, también mediante una mejor cooperación con los empresarios. Fomentar las transiciones hacia contratos indefinidos. Mejorar el apoyo a las familias y aumentar la eficacia de los sistemas de renta mínima garantizada abordando las lagunas de su cobertura, simplificando el sistema de regímenes nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos. Reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades autonómicas en los resultados de la educación, en particular mediante un mayor apoyo a estudiantes y profesores (pertinente para el PDM).</i></p>	<p>Avances limitados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunos avances en el refuerzo de la coordinación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los empresarios. • Algunos avances en el fomento de la transición hacia contratos indefinidos. • Avances limitados en la corrección de la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada y la mejora del apoyo a las familias. • Avances limitados en la lucha contra el abandono escolar prematuro y la corrección de las disparidades autonómicas en los resultados de la educación.
<p>REP 3: <i>Aumentar la inversión pública en investigación e innovación y llevar a cabo evaluaciones sistemáticas de las políticas de apoyo en ese ámbito para garantizar su eficacia. Mejorar la cooperación entre el sistema educativo y las empresas con vistas a mitigar las actuales inadecuaciones de las cualificaciones. Mejorar la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado velando por que, en todos los niveles de la Administración pública, las normas que regulan el acceso a actividades económicas y su ejercicio, en particular en lo que se refiere a los servicios, están en consonancia con los principios de dicha Ley y mejorando la cooperación entre diferentes administraciones (pertinente para el PDM).</i></p>	<p>Avances limitados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances limitados en el refuerzo de la cultura de evaluación en las políticas de innovación y sin avances en cuanto al nivel de inversión pública en investigación e innovación. • Avances limitados en la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado de trabajo. • Avances limitados en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

(1) La evaluación general de la REP 1 no incluye una evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Fuente: Comisión Europea.

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

3.1. INTRODUCCIÓN

En la primavera de 2018, se determinó que España sufría desequilibrios macroeconómicos (Comisión Europea, 2018n). Estos desequilibrios se referían, en particular, a la sostenibilidad externa, a la deuda privada y pública y al ajuste del mercado de trabajo, en un contexto de débil crecimiento de la productividad. El Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2019 concluyó que debía llevarse a cabo un nuevo examen exhaustivo en relación con España para evaluar si los desequilibrios persistían o se habían corregido (Comisión Europea, 2018b). En este capítulo se resumen las conclusiones de los análisis correspondientes al examen exhaustivo llevado a cabo en el contexto del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) que se incluye en varias secciones del presente informe ⁽⁹⁾.

3.2. DESEQUILIBRIOS Y GRAVEDAD DE LOS MISMOS

La posición de inversión internacional neta (PIIN) de España sigue siendo muy negativa. El gran volumen de pasivos exteriores netos (-80,7 % del PIB en el tercer trimestre de 2018) deja al país expuesto a perturbaciones adversas o a cambios en la confianza del mercado, lo que podría dar lugar a un endurecimiento de las condiciones de crédito y a salidas de capitales al exterior. Los cambios favorables en la composición de los pasivos exteriores han mitigado en cierta medida las vulnerabilidades asociadas.

Las necesidades de desapalancamiento del sector privado siguen siendo considerables, a pesar de una reducción significativa del endeudamiento. La deuda del sector privado, en

términos consolidados, ascendió a un 134,6 % del PIB en el tercer trimestre de 2018 (del volumen total, el 59,7 % del PIB correspondía a endeudamiento de los hogares y el 75,0 % del PIB a deuda de las sociedades no financieras). A pesar de una fuerte reducción, los niveles de endeudamiento están por encima de sus parámetros prudenciales y basados en fundamentos, tanto para los hogares como para las sociedades no financieras, lo que sugiere que persiste la necesidad de desapalancamiento para ambos segmentos (véase la sección 4.2.3). El nivel de deuda del sector privado, aún elevado, hace que los agentes sean vulnerables a las perturbaciones de los tipos de interés, y su carga financiera asociada puede llegar a limitar el consumo y la inversión de algunos agentes.

Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas haya seguido disminuyendo ligeramente en 2018, aunque se mantiene elevada. Las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión preveían una disminución de 1,2 puntos porcentuales en 2018, hasta el 96,9 % del PIB. Pese a la tendencia a la baja, el elevado nivel de deuda pública sigue siendo un factor de vulnerabilidad para la economía ante posibles cambios en la confianza del mercado.

El desempleo sigue siendo muy elevado, a pesar de su rápida disminución. El desempleo se situó en el 14,5 % en el cuarto trimestre de 2018, después de disminuir aproximadamente 12 puntos porcentuales desde su máximo alcanzado en 2013. El desempleo de larga duración y, sobre todo, el desempleo juvenil han experimentado una caída de similar fuerza durante el período, aunque más de un tercio de la población activa menor de 25 años todavía no tenía trabajo en el tercer trimestre de 2018. Además, la proporción de contratos temporales (26,9 % en el tercer trimestre de 2018) no ha disminuido durante el último año. Esto podría tener un efecto negativo en el crecimiento potencial, la productividad y la cohesión social.

La economía española podría producir importantes efectos indirectos en el resto de la UE. Esto se debe a su tamaño relativamente

⁽⁹⁾ Los análisis correspondientes al examen exhaustivo figuran en las siguientes secciones: Hacienda pública (sección 4.1.1); Endeudamiento del sector financiero y del sector privado (secciones 4.2.1 y 4.2.3); Mercado de trabajo (sección 4.3.1); e Inversión (sección 4.4.1). Estas secciones se indican con un *.

Cuadro 3.1: Mapa de calor de los efectos indirectos producidos por España en el exterior

	Socio de la UE																											
	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
Importaciones	0,7	2,1	1,4	0,2	0,4	2,4	0,8	0,5	0,6	1,7	1,4	0,4	2,5	2,1	1,2	0,5	0,8	2,9	3,3	2,1	1,3	6,7	1,1	2,6	1,1		0,6	0,9
Imptns. (valor añadido)	0,6	1,1	3,1	0,6	1,4	1,0	0,6	0,6	0,5	1,5	0,9	1,2	0,9	0,8	1,0	0,6	0,9	0,7	1,1	0,8	0,9	8,1	0,8	0,7	1,2		0,5	0,7
Pasivos financieros	5,2	10,4	0,4	1,3	1	0,3	3,9	0,7	2,6	13,3	8,8	4,5	0,8	27,3	5,5	0,4	0,1	332,7	16,1	28,8	2	18,6	0,1	1,6	2,6		3,2	7,8
Activos financieros	1,9	6,2	2,8	0,1	1,2	0,7	1,9	0,3	1,6	6,1	1,4	2,5	0,8	15,3	8,2	0,1	0,0	237,0	1,4	30,9	1,1	26,2	1,8	0,8	0,5		2,1	5,3
Pasivos (frente a bancos)	0,8	1,1						0	2,9	1,5	0,5		0,8	3,1						4,5		7,5					0,1	0,8
Activos bancarios	1,2	1,2	0,1	0,1	0,4	0,1	1,4	0,1	1,5	2,2	1,6	0,3	0,1	4,5	3,3	0	0	19,4	8,9	1,9	8	46,7	1,3	0,2	0,1		1	15

Nota: cifras transfronterizas para España, expresadas en % del PIB del país socio. El tono rojo más oscuro se corresponde con el percentil 95 y el tono verde más oscuro con el percentil 5. Los percentiles de cada variable se calcularon basándose en la muestra completa disponible de exposiciones bilaterales entre los países de la UE. Los espacios en blanco indican que no hay datos disponibles. Los datos se refieren a: importaciones: 2016, importaciones (en valor añadido): 2014, pasivos financieros: 2015, activos financieros: 2015, pasivos (frente a bancos): 2T2018, activos bancarios: 2T2018.

Fuente: ONU, OCDE, WIOD, BPI y servicios de la Comisión.

grande y a su alto grado de integración con otros Estados miembros, especialmente aquellos con los que España tiene vínculos comerciales importantes, así como vínculos financieros o bancarios (véase el cuadro 3.1). En particular, Portugal tiene una alta exposición comercial a España. El cuadro 3.1 ilustra la manera en que las reformas estructurales en España pueden impulsar el crecimiento económico en el país, con posibles efectos indirectos en otros Estados miembros. En particular, si se redujese a la mitad la brecha con los países con mejores resultados en una serie de ámbitos de actuación, el PIB podría aumentar en un 6 % en 10 años, con efectos indirectos positivos, aunque reducidos, para el resto de la zona del euro. En el caso de España, los ámbitos en los que es más amplia la diferencia con respecto a los países con los mejores resultados son los relativos al entorno empresarial, la fiscalidad, las cualificaciones y las políticas activas del mercado de trabajo, así como la investigación y la innovación. Las simulaciones presentadas siguen el espíritu de las recomendaciones del Consejo de 2019 para la zona del euro.

3.3. EVOLUCIÓN, PERSPECTIVAS Y MEDIDAS ADOPTADAS

Sostenibilidad exterior y competitividad

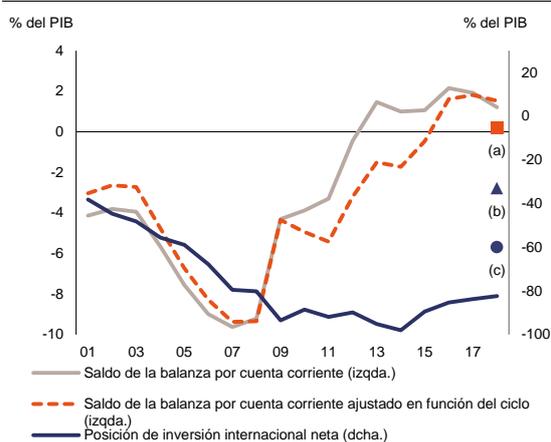
El superávit de la balanza por cuenta corriente disminuyó en 2018 como consecuencia de factores tanto coyunturales como transitorios. Tras permanecer relativamente estable en casi el 2 % del PIB en 2016 y 2017, el superávit de la balanza por cuenta corriente de España se debilitó en 2018, situándose ligeramente por encima del

1,0 % del PIB. La capacidad neta de financiación de España también disminuyó hasta el 1,5 % del PIB. Esta disminución vino motivada por factores coyunturales y transitorios, como el aumento de los precios de las importaciones, en particular los precios del petróleo, la ralentización de los principales mercados de exportación de España y la apreciación del euro. Además, la composición de la demanda final se ha sesgado hacia los componentes con un gran contenido de insumos importados (como la inversión en bienes de capital y el consumo de bienes duraderos o las exportaciones en sectores con actividades integradas verticalmente). En este contexto, tanto la balanza comercial energética como la no energética contribuyeron a debilitar el superávit de la balanza por cuenta corriente en 2018. En particular, la balanza comercial no energética registró déficit por primera vez desde 2011. En términos ajustados en función del ciclo, la disminución del superávit de la balanza por cuenta corriente ha sido limitada (gráfico 3.1).

Los factores estructurales desempeñan un papel importante en el mantenimiento del superávit del comercio exterior. La reducción de la elasticidad de las importaciones respecto de la demanda final y la creciente internacionalización de las empresas españolas sugieren que se ha producido un cambio estructural en la economía española (véase Comisión Europea, 2018a). En consecuencia, el saldo de la balanza por cuenta corriente ajustado en función del ciclo (estimado en el 1,5 % del PIB en 2018) ha mejorado en los últimos años y ahora supera el nivel necesario para alcanzar un nivel prudencial de la posición de inversión internacional neta (PIIN), así como la norma más exigente de la balanza por cuenta corriente (es decir, la que viene explicada por los

indicadores económicos fundamentales, en torno al 0,5 % del PIB en 2018) (gráfico 3.1) ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

Gráfico 3.1: **Balanza por cuenta corriente y posición de inversión internacional neta**



(a) Balanza por cuenta corriente necesaria para estabilizar la posición de inversión internacional neta en el parámetro prudencial en 2027 (izquierda): 0,2 % del PIB.

(b) Posición de inversión internacional neta de referencia explicada por factores estructurales: -33 % del PIB en 2017.

(c) Posición de inversión internacional neta de referencia prudencial: -60 % del PIB en 2017.

Fuente: Eurostat y cálculos propios.

Los superávits persistentes de la balanza por cuenta corriente están dando lugar a una lenta reducción de la posición de inversión internacional neta deudora de España. Junto con el elevado crecimiento del PIB nominal, los superávits exteriores continuados han dado lugar a una reducción lenta pero constante de la posición de inversión internacional neta negativa de España (gráfico 3.2) ⁽¹²⁾. Los efectos de valoración negativos, debidos principalmente a la apreciación del euro, impidieron una mejora mayor en 2017 y 2018. Se espera que los superávits de la balanza por cuenta corriente continuados y el elevado crecimiento del PIB nominal que se prevén hasta

2020 den lugar a una mayor mejora de la posición de inversión internacional neta.

La composición de los pasivos exteriores de España contribuye a mitigar algunas de las vulnerabilidades. Desde 2013, la proporción de instrumentos de capital en el total de pasivos exteriores ha ido aumentando, aunque partía de un nivel muy bajo. El capital no conlleva los mismos riesgos que la deuda para la sostenibilidad exterior, ya que, a diferencia de esta, su remuneración (es decir, el pago de dividendos) puede ajustarse durante las fases de recesión económica. En este contexto, la posición de inversión internacional neta excluidos los instrumentos sin riesgo de impago (NENDI, por sus siglas en inglés), que representa la posición de inversión internacional neta excluida la participación en el capital, ha mejorado más rápidamente que la posición de inversión internacional neta general, superando el umbral prudencial por primera vez en 2017 (con una disminución hasta el -56 % del PIB frente a un umbral prudencial del -60 % del PIB). Se trata de una reducción de 15 puntos porcentuales del PIB desde 2012, frente a la disminución de 6 puntos porcentuales del PIB de la posición de inversión internacional neta, lo que refleja en parte una mejora de la posición neta de inversión extranjera directa. Además, la mayor parte de la deuda exterior tiene vencimientos a un año o más (aproximadamente el 76 % de la deuda exterior de las administraciones públicas y del sector privado, excluidos los préstamos entre empresas) y ha venido aumentando en los últimos años, lo cual ha reducido los riesgos. Además, una parte no desdeñable de la deuda externa son los pasivos del banco central derivados de las operaciones monetarias del Eurosistema (gráfico 3.3).

⁽¹⁰⁾ El parámetro «normal» de la balanza por cuenta corriente se obtiene a partir de regresiones que captan los principales determinantes fundamentales del equilibrio ahorro/inversión (por ejemplo, la demografía, los recursos), así como los factores de decisión política y las condiciones financieras mundiales. Véase también Comisión Europea, 2017, «Empirical current account benchmarks: modelling the impact of demographic variables», LIME Working Group, 24 de abril de 2017.

⁽¹¹⁾ El saldo de la balanza por cuenta corriente necesario para alcanzar, en diez años, la posición de inversión internacional neta prudencial (en torno al -60 % del PIB en 2027) se estima en torno al 0,2 % del PIB.

⁽¹²⁾ Los saldos Target 2 reflejan principalmente los efectos del programa de compras de valores del sector público.

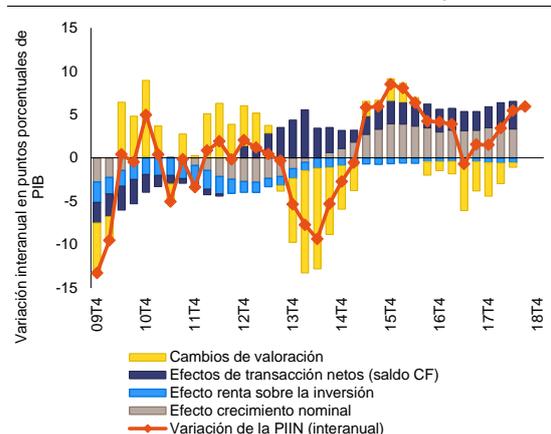
Cuadro 3.2: **Análisis de sensibilidad (balanza por cuenta corriente y posición de inversión internacional neta)**

	Bajo crecimiento PIB nominal (2,1 % promedio 2018-2027)	Escenario de referencia (3,1 % promedio 2018-2027)	Alto crecimiento PIB nominal (4,1 % promedio 2018-2027)
Estabilización PIIN	-2,0	-2,7	-3,6
PIIN = -75 % del PIB	-1,0	-1,7	-2,5
PIIN = -60 % del PIB	0,7	0,0	-0,7
PIIN = -33 % del PIB	3,6	3,1	2,5

(1) El cuadro anterior muestra el promedio de la balanza por cuenta corriente necesario para alcanzar una determinada PIIN en 2027, sobre la base de las distintas hipótesis establecidas de crecimiento del PIB nominal, suponiendo que los efectos de valoración no afectan, en promedio, a la PIIN y que la balanza de capital se mantiene estable en su nivel mediano en el período 2018-2020 (0,2 % del PIB). Véase también Comisión Europea (2015) «Refining the methodology for NIIP-based current account benchmarks», LIME Working Group, 17 de junio de 2015.

Fuente: cálculos propios.

Gráfico 3.2: **Análisis de la tasa de variación de la posición de inversión internacional neta: España**



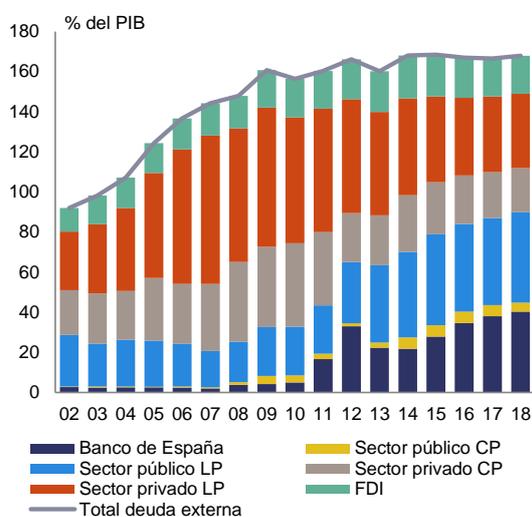
Fuente: Eurostat.

Se necesitarían superávits sostenidos de la balanza por cuenta corriente para que España redujera de forma determinante sus aún grandes pasivos exteriores. Aunque los superávits de la balanza por cuenta corriente registrados desde 2013 han impulsado la posición de inversión internacional neta hacia una senda descendente, el importe de los pasivos exteriores netos de España está aún muy lejos de alcanzar un nivel que pudiera considerarse prudencial o en consonancia con los indicadores fundamentales (véase el gráfico 3.1) ⁽¹³⁾. Incluso con un escenario

⁽¹³⁾ El umbral prudencial de la posición de inversión internacional neta específico para cada país es resultado de un método de señalización univariante que determina a qué nivel de posición de inversión internacional neta es probable que comience una crisis exterior. El nivel de posición de inversión internacional neta que se puede explicar mediante los indicadores fundamentales representa la posición de inversión internacional neta que se obtendría como resultado si la trayectoria de la balanza por cuenta corriente del país se hubiese ajustado a tales indicadores

de crecimiento relativamente favorable, España necesitaría mantener superávits de la balanza por cuenta corriente durante un largo período de tiempo con el fin de reducir de forma determinante su elevada posición de inversión internacional neta (cuadro 3.2).

Gráfico 3.3: **Deuda exterior bruta por sector-tipo de activos financieros**



(1) LP: a largo plazo; CP: a corto plazo.

Fuente: Banco de España

Endeudamiento privado y desapalancamiento

A pesar del crecimiento de la concesión de nuevos créditos, se ha avanzado en el desapalancamiento del sector privado, reduciendo las vulnerabilidades. Hasta el tercer

fundamentales desde 1995. Véase Turrini, A., y Zeugner, S. (2018), «Benchmarks for net international investment positions», European Commission Discussion Paper, de próxima publicación.

trimestre de 2018, la deuda del sector privado, en términos consolidados, se había reducido en alrededor de 67,9 puntos porcentuales del PIB desde su máximo alcanzado en 2010. La mayor parte de esta reducción se ha debido a una disminución de la deuda empresarial (aproximadamente 42,6 puntos porcentuales del PIB), aunque los avances en la reducción de la deuda de los hogares también han sido notables (más de 25,3 puntos porcentuales del PIB). El proceso de desapalancamiento ha reducido la exposición de ambos sectores a las variaciones de los tipos de interés ⁽¹⁴⁾. La posición financiera de los hogares españoles se ha reforzado principalmente gracias a la mejoría experimentada en el mercado de trabajo. Por otra parte, la carga financiera de la deuda de los hogares ha disminuido gracias a los bajos tipos de interés.

Persisten las necesidades de desapalancamiento tanto en el caso de las empresas como en el de los hogares, pero el volumen de préstamos a los hogares ha empezado a aumentar de nuevo. De acuerdo con los parámetros prudenciales y basados en fundamentos, tanto la deuda de las hogares como la de las sociedades no financieras sigue siendo elevada y persiste la necesidad de desapalancamiento (véase la sección 4.2.3). La continua reducción de la deuda del sector privado se debe a las sociedades no financieras, mientras que la deuda total de los hogares se estabilizó en 2018, tras haber experimentado una tendencia a la baja desde 2010. Este cambio de tendencia se explica por el aumento significativo de la concesión de nuevos créditos para financiar el gasto de los consumidores en bienes duraderos, así como por el crecimiento de los préstamos para la adquisición de vivienda y la reducción de la amortización de los préstamos hipotecarios (debido a la reducción de la deuda para la adquisición de vivienda). Aunque el crédito al consumo ha contribuido a la recuperación económica en los últimos años, impulsando la demanda interna, su rápido aumento incrementa la vulnerabilidad de los agentes ante las

perturbaciones adversas, especialmente si se concede a los hogares más vulnerables. En lo que respecta a las empresas, el proceso de reducción de deuda ha continuado a pesar de la concesión de nuevos créditos a las empresas menos endeudadas y más productivas, en apoyo de la inversión (Comisión Europea, 2018a).

En un contexto de subida de los precios de la vivienda, el sector de la construcción ha empezado a crecer, pero las viviendas siguen estando infravaloradas en el conjunto del país.

Los precios de la vivienda han aumentado durante casi cinco años consecutivos, aunque existe un alto grado de heterogeneidad entre las comunidades autónomas, que refleja en parte el gran número de viviendas sin vender en algunas zonas y el gran dinamismo del mercado de alquiler de vivienda en otras. Por término medio, en el conjunto de España, los precios de la vivienda se mantienen por debajo de los niveles anteriores a la crisis, y su recuperación no parece implicar una dinámica potencialmente perjudicial, pero debe prestarse atención a la evolución de los precios en algunas comunidades autónomas. Según los indicadores estándar de valoración de precios, los precios generales de la vivienda todavía están infravalorados en España, aunque algunos indicadores apuntan a que esta brecha se está cerrando (véase la sección 4.2). La inversión en construcción de viviendas, por su parte, ha ido en aumento desde el último trimestre de 2015, pero se mantiene por debajo de los niveles anteriores a la crisis (5 % del PIB en 2017, frente a aproximadamente el 12 % del PIB en 2006).

Las reformas en materia de insolvencia de los últimos años han facilitado la reducción de la deuda privada.

En un contexto de fuerte crecimiento económico y de facilitación del acceso a la financiación, el número de insolvencias de empresas disminuyó un 2,6 % en términos anuales en los tres primeros trimestres de 2018 (un 0,8 % en 2017). La proporción de procedimientos de insolvencia que finalizan en un acuerdo entre acreedores y deudores aumentó en 2017 en comparación con el marco en materia de insolvencia anterior a las reformas de 2014 y 2015 (véase la sección 4.2.2).

⁽¹⁴⁾ Según las estimaciones del Banco de España, la disminución del volumen de los préstamos a los hogares, junto con la tendencia creciente de sus depósitos, ha contribuido a moderar sustancialmente el efecto renta negativo asociado a las subidas de los tipos de interés. Lo mismo sucede en el caso de las empresas, aunque estas se ven comparativamente más afectadas que los hogares por estas perturbaciones debido a su mayor nivel de deuda neta (véase Banco de España, Boletín Económico 2/2018).

Deuda pública

Se espera que la reducción de la deuda del sector público continúe, pero a un ritmo moderado. Tras disminuir un 2,3 % del PIB entre 2014 y 2017, se espera que disminuya de forma ligeramente más rápida, en otros 2,7 puntos porcentuales hasta 2020, gracias a que el crecimiento del PIB nominal sigue siendo fuerte. Por primera vez desde 2007, también se espera que la reducción de la deuda esté respaldada por un superávit primario a partir de 2019. Si bien los gastos en concepto de intereses se mantienen en una senda decreciente, al traducirse las mejoras de las condiciones de financiación en una reducción de los costes del servicio de la deuda, los ajustes de flujos-fondos que suponen un aumento de la deuda están impidiendo una reducción de la deuda ligeramente más rápida en 2019 y 2020. Aunque no parece que haya un riesgo inmediato de tensiones presupuestarias, los riesgos para la sostenibilidad presupuestaria siguen siendo importantes a medio y largo plazo (véase la sección 4.1.1).

Desempleo

Se prevé que el desempleo siga disminuyendo, a pesar de la desaceleración en la creación de empleo. Se prevé que el crecimiento del empleo se ralentice en 2019 y 2020, como consecuencia de la ralentización de la demanda final, así como del efecto moderador que se espera que tenga el aumento del salario mínimo en 2019. No obstante, se prevé que la tasa de desempleo siga disminuyendo hasta el 13,3 % en 2020, cifra que se sitúa considerablemente por encima de la media de la UE. La segmentación del mercado de trabajo no ha disminuido a pesar de la creciente proporción de contratos indefinidos en las nuevas contrataciones. El elevado nivel de segmentación del mercado de trabajo, el desempleo de larga duración y el envejecimiento de la población siguen suponiendo dificultades para aumentar la productividad y el potencial de crecimiento (véase la sección 4.3).

Tras años de moderación, se prevé un aumento de los salarios, pero proseguirán las mejoras de la competitividad de costes. Los aumentos salariales negociados se han ido recuperando gradualmente en los últimos años, alcanzando el 1,7 % en octubre de 2018. Sin embargo, la fuerte

creación de empleo ha producido una deriva salarial negativa, lo que ha dado lugar a incrementos muy modestos en el crecimiento de los salarios nominales agregados, o incluso negativos en términos reales en el período 2016-2018. En esta evolución, se han producido aumentos de los costes laborales unitarios (CLU) nominales, a pesar de un reducido aumento de la productividad durante el período. Se espera que el crecimiento de los salarios nominales alcance su máximo en 2019 como consecuencia del aumento del salario mínimo, y que posteriormente se modere, pero se mantenga por encima de la inflación en 2020. Dado que se prevé que la productividad laboral crezca tan solo moderadamente a lo largo del período de previsión, esto dará lugar a aumentos de los costes laborales unitarios nominales. Sin embargo, se espera que el crecimiento de los costes laborales unitarios nominales se mantenga por debajo del de la zona del euro, excepto en 2019, lo que implicará nuevas mejoras de la competitividad de costes.

El aumento del salario mínimo podría reducir la pobreza en situación de empleo, pero también podría perjudicar las perspectivas de empleo de los jóvenes y de las personas poco cualificadas.

España ha aplicado un fuerte aumento del salario mínimo en 2019 (del 22,3 %), por encima de la inflación y del crecimiento de la productividad previstos. Los efectos previstos del aumento del salario mínimo sobre el empleo varían considerablemente en función de las comunidades autónomas, los sectores y las categorías de trabajadores, dependiendo de la cobertura. Las simulaciones existentes específicas para España estiman que el reciente aumento del salario mínimo a 900 EUR generará un efecto negativo en el empleo de hasta el 0,8 % del empleo total (unos 125 000 empleos netos). Este efecto negativo sería mayor en el caso de determinados grupos, como las mujeres, los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores con contrato temporal (véase la sección 4.3.1).

3.4. EVALUACIÓN GENERAL

La reducción de los desequilibrios macroeconómicos de España ha seguido progresando, pero persisten las vulnerabilidades. La reducción de la deuda del sector privado ha seguido avanzando, pero persiste

la necesidad de desapalancamiento. La deuda de las sociedades no financieras ha seguido disminuyendo, mientras que el volumen de préstamos vivos de los hogares ha aumentado ligeramente de nuevo tras años de declive. La deuda del sector público se ha reducido ligeramente, un proceso que se espera que se acelere de forma moderada, ya que se prevé que los déficits de las administraciones públicas sigan disminuyendo. A pesar del debilitamiento del superávit exterior en 2018, debido en gran medida a factores coyunturales y transitorios, los factores estructurales siguen impulsando el crecimiento de

las exportaciones y limitando el de las importaciones. No obstante, a fin de reducir de forma determinante su elevado nivel de pasivos exteriores, España tendrá que registrar superávits de la balanza por cuenta corriente durante un período de tiempo prolongado. Se prevé que el desempleo siga disminuyendo, a pesar de la desaceleración de la creación de empleo. Sin embargo, es fundamental reducir el desempleo juvenil y de larga duración y la proporción de trabajadores con contratos temporales a fin de aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.

Recuadro 3.1: Efectos indirectos en el exterior

Las reformas estructurales en España podrían producir efectos indirectos en otros países debido al gran tamaño de la economía española. Si bien el efecto sobre la demanda (mayor demanda de exportación de productos extranjeros) tiene efectos indirectos positivos, las reformas suelen mejorar también la competitividad de un país, en ocasiones a expensas de otros países (en términos relativos). El hecho de que el efecto neto sea positivo o negativo depende de la fuerza relativa de estos dos vectores opuestos y es probable que dependa de los tipos específicos de reformas.

En un ejercicio de simulación mediante modelo ⁽¹⁾, el efecto de un conjunto global de reformas se cuantifica para todos los Estados miembros de la UE de manera armonizada (Varga e in 't Veld, 2014). Para un conjunto amplio de indicadores estructurales, el valor de referencia se define como la media de los tres países con mejores resultados, y a continuación, en la simulación, estas brechas se reducen a la mitad para el conjunto de todos los indicadores, para cada país por separado. En el cuadro que figura a continuación se muestra una actualización de este ejercicio para el caso de España, basándose en indicadores más recientes (pero sin recoger las medidas de reforma más cercanas en el tiempo). Dado que la magnitud de las «perturbaciones» producidas por las reformas que se simulan se basa en un ejercicio de evaluación comparativa armonizado, dichas perturbaciones no se corresponden exactamente con anteriores recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo, pero ilustran el posible efecto que pueden tener las reformas estructurales en las economías de los Estados miembros, así como sus efectos indirectos.

La simulación para España muestra que las reformas estructurales pueden producir efectos indirectos netos reducidos, pero positivos, en el resto de la zona del euro. Las reformas simuladas abarcan todos los ámbitos: la regulación del mercado de productos y los costes de entrada, la participación en el mercado de trabajo, la estructura tributaria y las subvenciones de I+D. En el caso de España, las mayores «deficiencias de reforma» detectadas son las relativas a la cuña fiscal (que refleja la proporción relativa de los ingresos procedentes de los impuestos sobre el trabajo respecto de los ingresos procedentes de los impuestos sobre el consumo) y la regulación del mercado de productos (márgenes en el sector de los servicios y costes de entrada). En conjunto, este ambicioso paquete de reformas puede impulsar el PIB en un 6 % en 10 años y en un 9,75 % en 20 años. Las reformas incrementan la competitividad e impulsan las exportaciones, pero las importaciones también aumentan como consecuencia del aumento de la demanda. Al disminuir la relación de intercambio aproximadamente un 3 % en 10 años, la ratio entre la balanza comercial y el PIB se acaba reduciendo ligeramente en 0,3 puntos porcentuales. Los efectos indirectos netos para el resto de la zona del euro son pequeños pero positivos, y el PIB total de la zona del euro aumenta en un 0,3 % en 10 años.

Cuadro 1. Efectos indirectos de las reformas estructurales: España reduce a la mitad las deficiencias en materia de reformas estructurales

España	1	2	3	4	5	10	20
PIB	0,60	1,03	1,61	2,21	2,80	5,84	9,88
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL	-1,10	-1,53	-1,26	-0,69	0,00	2,72	6,52
Balanza comercial (% PIB)	-0,71	-1,13	-1,08	-0,90	-0,71	-0,33	-0,13
PIB del resto de la zona del euro	-0,02	-0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
PIB de la zona del euro	0,01	0,05	0,10	0,14	0,18	0,34	0,56

Nota: el aumento del tipo de cambio efectivo real supone una depreciación.

⁽¹⁾ Se puede consultar información detallada sobre el modelo QUEST y sus aplicaciones en la siguiente dirección: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-research/macroeconomic-models_en.

Cuadro 3.3: **Matriz del PDM**

	Gravedad de la dificultad	Evolución y perspectivas	Respuesta política
Desequilibrios (tendencias insostenibles, vulnerabilidades y riesgos asociados)			
Posición externa	<p>España aún mantiene una alta, aunque decreciente, cantidad de pasivos externos netos, que ascendía al -80,7 % del PIB en el tercer trimestre de 2018, y se componía fundamentalmente de instrumentos de deuda. Por sector institucional, la deuda externa ha decrecido, fundamentalmente la del sector privado no financiero, pero también la del sector público (principalmente valores a largo plazo).</p>	<p>Se espera que el superávit por cuenta corriente haya descendido del 1,9 % del PIB en 2017 al 1,2 % en 2018, y se mantenga, en general, estable en torno al 1,0 % del PIB hasta 2020. Este deterioro es consecuencia de factores tanto cíclicos como transitorios, como el incremento en los precios del petróleo, la apreciación del euro y un comercio global menor del esperado. No obstante, la mejora estructural en el comportamiento comercial de España, como confirman el aumento en el número de exportadores habituales y la reducción en la elasticidad de las importaciones a la demanda final, es un factor de peso para el mantenimiento del superávit exterior español. Así lo corrobora el balance por cuenta corriente ajustado al ciclo, que se encuentra en superávit desde 2016.</p> <p>El PIIN negativo, que mejoró en 2017 en 3,2 puntos porcentuales, hasta el -80,7 % del PIB, también tuvo influencia a través del alto crecimiento nominal. La apreciación del euro dio como resultado unos efectos de valoración negativos, lo cual evitó que la mejora del PIIN en 2018 fuera aún mayor. Se espera que la continuidad del superávit y del alto crecimiento del PIB nominal prevista hasta 2020 facilite nuevas mejoras del PIIN.</p>	<p>El limitado crecimiento de los salarios ha contribuido de forma importante a la recuperación de la competitividad de costes.</p> <p>Tras años de moderación, el crecimiento nominal de los salarios ha repuntado, y se espera que haya alcanzado el 1 % en 2018. Se prevé que llegue a su nivel máximo en 2019, con el 2,4 %, por efecto del aumento del salario mínimo, y que sea moderado, aunque aún superior a la tasa de inflación, en 2020. Dado que se prevé que la productividad laboral aumente moderadamente en el período 2018-2020, se incrementarían, en tal caso, los costes laborales unitarios nominales. No obstante, se estima que los CLU crecerán más que en la zona del euro solamente en 2019, lo que supondría incrementos en la competitividad de costes en el resto del período.</p> <p>Las medidas destinadas a incrementar la competitividad no asociada con los costes (mediante la inversión en investigación e innovación, así como la mejora en las cualificaciones laborales) han sido, hasta el momento, modestas (véanse las secciones 4.3 y 4.4).</p>
Deuda pública	<p>España tiene un alto nivel de deuda pública, estimado en el 96,9 % del PIB en 2018.</p> <p>Aunque no parece que España se enfrente a riesgos de sostenibilidad presupuestaria a corto plazo, se estima que los riesgos a medio plazo son elevados, fundamentalmente debido al nivel inicial de deuda de las administraciones públicas y a la posición presupuestaria (véase la sección 4.1.1).</p>	<p>Pese al fuerte crecimiento del PIB nominal en los últimos años, la ratio de deuda ha decrecido a un ritmo relativamente lento (desde un pico del 100,4 % en 2014 hasta el 96,9 % en 2018), como resultado de un déficit global aún alto.</p> <p>Aunque se prevé que el déficit continúe reduciéndose en 2019 y 2020 (al 2,1 % y el 1,9 % del PIB, respectivamente) y que el crecimiento del PIB nominal se mantenga relativamente fuerte, la ratio de deuda solamente decrecería, según las previsiones, de forma moderada, hasta el 95,4 % del PIB en 2020, como resultado de unos ajustes flujos-fondos que incrementarían la deuda.</p>	<p>La Comisión ha concluido que el Proyecto de plan presupuestario para 2019 de España presenta “riesgo de incumplimiento” de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Aunque se espera que España corrija ese déficit excesivo de forma duradera en 2018, la Comisión estima que existe riesgo de desviación excesiva de la senda de ajuste exigida hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Además, no se espera que España realice avances suficientes hacia el cumplimiento de su valor de referencia de reducción de la deuda en 2019.</p>
Deuda privada	<p>El nivel de endeudamiento del sector privado no financiero se situó en el 136,1 % del PIB (en términos consolidados) en el segundo trimestre de 2018. De ella, el 60,8 % del PIB corresponde a deuda de los hogares, mientras que la deuda de las empresas es del 75,4 % del PIB en términos consolidados (94,9 % no consolidada).</p> <p>El proceso de desapalancamiento está teniendo lugar al mismo tiempo que se conceden nuevos créditos a los hogares y las empresas y están incrementándose las emisiones de títulos de deuda. Por ello, el crecimiento del PIB real se ha convertido en el principal motor del desapalancamiento del sector privado.</p>	<p>El nivel de endeudamiento del sector privado se ha reducido en aproximadamente 66,5 puntos porcentuales del PIB desde que alcanzó su nivel máximo. En su mayor parte, este descenso corresponde a las sociedades no financieras (en torno a 42,3 puntos porcentuales del PIB), pero el progreso en el desapalancamiento de los hogares (en torno a 24,1 puntos porcentuales) también ha sido destacable.</p> <p>En el segundo trimestre de 2018, el ritmo de la reducción de la deuda de las sociedades no financieras se ralentizó, y el nivel de endeudamiento de los hogares creció por vez primera desde 2010. El importante crecimiento de los nuevos créditos para el gasto de consumo explican el pequeño aumento de la deuda de los hogares.</p>	<p>Las reformas del marco normativo de la insolvencia en 2014/2015 han facilitado la reestructuración de la deuda y han reducido la carga que suponían las insolvencias.</p>

(continúa en la página siguiente)

Cuadro (continuación)

	<p>El retorno, según las previsiones, de una tasa de ahorro históricamente baja podría servir para que el proceso de desaholancamiento siga su curso.</p> <p>Los bancos han reestructurado su actividad y han saneado sus balances, y la ratio de préstamos de dudoso cobro ha continuado su descenso, desde el 8,4 % en el segundo trimestre de 2017 hasta el 6,4 % en el segundo trimestre de 2018. Los préstamos de dudoso cobro de empresas consolidadas de los bancos españoles (4,2 % en junio de 2018) se sitúan cerca de la media de la UE.</p>
Problemas de ajuste	
Desempleo	<p>El empleo total aún está casi un 10 % por debajo de su nivel máximo anterior a la crisis. La tasa de desempleo se situaba en el 14,5 % en el cuarto trimestre de 2018, de la cual el 39,7 % era desempleo a largo plazo, y el desempleo juvenil registraba una cifra del 33,1 %.</p> <p>Ambas tasas están entre las más altas de la UE (véase la sección 3.3). El alto nivel de desempleo persistente obstaculiza el proceso de ajuste.</p> <p>El desempleo ha caído rápidamente, pero se mantiene en niveles muy elevados, especialmente en el caso de los jóvenes y los desempleados de larga duración. Se espera que la tasa de desempleo descienda hasta alrededor del 13 % para 2020.</p> <p>Los altos niveles de segmentación del mercado de trabajo (empleo permanente frente a empleo temporal) aún persisten.</p> <p>Se ha aumentado el salario mínimo en un 22,3 % en 2019. Dada la gran magnitud del aumento, y el alto porcentaje de trabajadores a los que puede afectar, los posibles efectos del aumento deberán ser analizados con más detenimiento y la aplicación de la medida deberá seguirse con detalle.</p> <p>Los incentivos para reducir la segmentación del mercado de trabajo no han tenido repercusiones importantes hasta el momento, pero el Gobierno está aplicando nuevas medidas, como el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, destinado a luchar contra el abuso de la contratación temporal mediante inspecciones de trabajo mejor orientadas.</p>
Conclusiones del análisis de TDI	
<ul style="list-style-type: none"> • España se caracteriza por una combinación de un nivel aún alto, aunque decreciente, de deuda interna y externa, tanto pública como privada, lo cual expone al país a perturbaciones adversas o cambios en la confianza de los mercados. Estos a su vez se traducen en un endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito en los mercados internacionales, lo cual puede tener consecuencias negativas para la economía real, especialmente dado el nivel aún elevado de desempleo. • El superávit del balance por cuenta corriente decreció en 2018, reflejando los efectos negativos de los factores transitorios, pese a que los factores estructurales siguieron siendo favorables. El superávit externo siguió siendo apoyo para un lento descenso del pasivo externo neto. Han continuado los avances en la reducción de la deuda de las sociedades no financieras, si bien se ha observado una interrupción del desaholancamiento de los hogares en el segundo semestre de 2018. La deuda pública se ha reducido ligeramente, y se prevé que el déficit siga menguando en el futuro. El desempleo sigue siendo muy elevado, pese a una reducción sustancial. <p>Los avances en las políticas en lo que respecta a la aplicación de las recomendaciones han sido limitados en ámbitos como el marco presupuestario, la eliminación de cargas normativas innecesarias para las empresas, la reforma de las profesiones reguladas o la lucha contra la segmentación del mercado de trabajo.</p>	
<p>(*) En la primera columna se resumen las cuestiones de «gravedad», a fin de ordenar los desequilibrios en función de su magnitud. La segunda columna indica las conclusiones relativas a la «evolución y las perspectivas» de estos desequilibrios. La tercera columna recoge las medidas recientes y las previstas. Se indican las conclusiones correspondientes a cada fuente de desequilibrio y problema de ajuste. Los tres párrafos finales resumen las cuestiones generales, indicando la gravedad, la evolución y las perspectivas de cada una de ellas y la respuesta política frente a las mismas.</p> <p>Fuente: Comisión Europea.</p>	

4. PRIORIDADES DE REFORMA

4.1. HACIENDA PÚBLICA Y FISCALIDAD

4.1.1. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y RIESGOS PRESUPUESTARIOS*

La ratio de deuda de las administraciones públicas españolas sigue siendo elevada, a pesar de su lenta disminución. Tras dispararse en los años que siguieron a la crisis financiera, la ratio de deuda de las administraciones públicas alcanzó un máximo en un valor ligeramente superior al 100 % del PIB en 2014, lo que representa aproximadamente 65 puntos porcentuales por encima de su nivel mínimo de 2007. Según las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, la ratio de deuda disminuirá del 96,9 % del PIB en 2018 al 95,4 % del PIB en 2020. Esta disminución se deriva tanto de los diferenciales favorables entre los tipos de interés y la tasa de crecimiento como, a partir de 2019, de los superávits primarios, que compensan con creces los ajustes flujos-fondos que suponen un aumento de la deuda. Dado que la ratio de deuda privada ha disminuido más rápido que la ratio de deuda pública, los niveles de deuda de las administraciones públicas representan actualmente una proporción mucho mayor del endeudamiento total de la economía; en torno al 41 % en 2017, frente al 20 % aproximadamente en 2010, año en el que el nivel de deuda privada alcanzó su máximo (véase el gráfico 4.2.4).

El plazo medio de vencimiento de la deuda pendiente ha aumentado en los últimos años. Dado que el Tesoro español aprovechó los tipos de interés más bajos para ampliar los plazos de vencimiento, el plazo medio de vencimiento de la deuda pendiente ha aumentado, hasta situarse ligeramente por debajo de los 7,5 años. Si bien el coste en el momento de la emisión ha aumentado ligeramente, pasando de un mínimo del 0,61 % en 2016 al 0,65 % a fecha de 15 de enero de 2019, sigue estando considerablemente por debajo del coste de la deuda pendiente, que se situó en el 2,39 % en esa misma fecha (en 2011, ambos

oscilaban en torno al 4,0 %). Esto implica que aún queda margen para reducir todavía más el coste medio de la deuda en un futuro próximo.

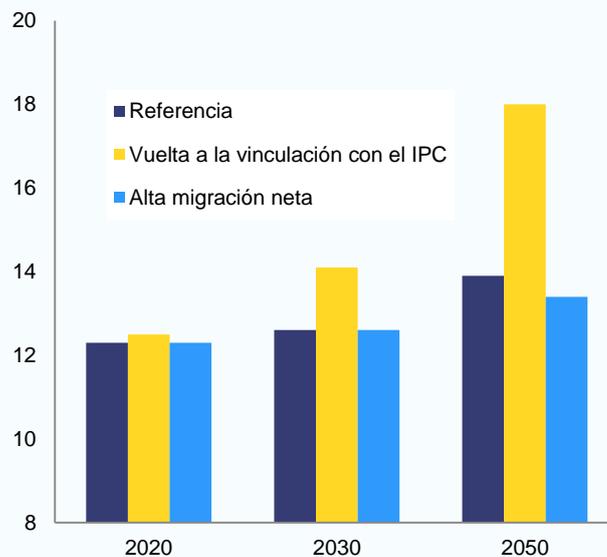
España no parece enfrentarse a riesgos inmediatos de «tensiones presupuestarias», pero los riesgos para la sostenibilidad son elevados a medio y largo plazo ⁽¹⁵⁾. El valor del indicador de detección temprana de las tensiones presupuestarias, el indicador S0, se sitúa por debajo de su umbral crítico. Sin embargo, algunas variables presupuestarias apuntan a posibles dificultades a corto plazo, especialmente si cambiase rápidamente la percepción de los mercados financieros. Entre las variables cuyo valor es superior a su umbral crítico se encuentran las necesidades brutas de financiación, el déficit ajustado en función del ciclo y la deuda pública neta. Las percepciones de los mercados financieros sobre el riesgo soberano de España parecen haber mejorado en el último año, con actualizaciones de todas las principales agencias de calificación en el primer semestre de 2018. Desde entonces, se mantienen como «A- estable» o equivalente. El diferencial de rendimiento del bono soberano a 10 años con respecto al bono alemán a 10 años es solo ligeramente superior al de hace un año. Según las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, se prevé que España siga teniendo un déficit público estructural del 3,1 % tanto en 2019 como en 2020, reflejando un nivel impositivo relativamente bajo en relación con el gasto. Esto sigue distando del objetivo a medio plazo de alcanzar un saldo estructural cero.

⁽¹⁵⁾ Para más información sobre la evaluación de la Comisión Europea de los riesgos de sostenibilidad presupuestaria a corto, medio y largo plazo, véase Comisión Europea (2019), «Fiscal Sustainability Report 2018», Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *European Economy*, Institutional Paper 94/2019. En el informe por país de este año, los riesgos de sostenibilidad a largo plazo se evalúan mediante el indicador S2, de forma conjunta con la evaluación de la sostenibilidad de la deuda. Véase también el anexo B para obtener una visión general.

Recuadro 4.1.1: Implicaciones a largo plazo para la sostenibilidad derivadas de los cambios en el sistema de pensiones y en las políticas de asistencia sanitaria

La aprobación del presupuesto de 2018 implicó una desviación de dos elementos clave de la reforma de las pensiones de 2013. Consisten, en primer lugar, en una suspensión temporal del mecanismo de revalorización anual en 2018 y 2019 y, en segundo lugar, en un aplazamiento de 2019 a 2023 de la entrada en vigor del denominado «factor de sostenibilidad», mecanismo por el cual el nivel inicial de las pensiones se ajusta a los cambios en la esperanza de vida. En cuanto al primer elemento, la Ley de Presupuestos de 2018 contenía una revalorización de las pensiones del 1,6 % en 2018 (frente al 0,25 % que determina el índice de revalorización de las pensiones). Además, el Gobierno acordó aumentar la pensión mínima en un 3 % en 2018 y elevar las pensiones de supervivencia tanto en 2018 como en 2019. Esto último ya estaba previsto en la reforma de las pensiones de 2011, pero se había suspendido durante los años de crisis. El proyecto de plan presupuestario para 2019 presentado en octubre de 2018 también anunció una nueva subida respecto de las pensiones de 2018 a fin de compensar la inflación, que se espera que haya superado el 1,6 % en 2018. También prevé una nueva subida de las pensiones mínimas del 3 % en 2019 y confirma la intención de aumentar las pensiones en 2019 en la misma medida que el índice de precios al consumo (IPC). Todas estas medidas se incorporaron a las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión. A fin de garantizar su entrada en vigor el 1 de enero de 2019, a falta de aprobación de la ley de presupuestos para 2019, estos cambios se llevaron a efecto mediante un Real Decreto-ley adoptado por el Gobierno en diciembre de 2018.

Gráfico 4.1.1.1: Evolución del gasto en pensiones según el escenario de referencia del Informe sobre el envejecimiento de 2018 y los escenarios alternativos



(1) El retraso en la aplicación del factor de sostenibilidad no se refleja en ninguno de estos escenarios de previsión. En los tres escenarios, las hipótesis subyacentes son las del Informe sobre el envejecimiento de 2018 (1).

(2) En el escenario de vuelta a la vinculación con el IPC, las pensiones de jubilación y de jubilación anticipada que se están pagando actualmente se indexan al IPC en vez de al índice de revalorización de las pensiones a partir de 2018 «de forma estructural», es decir, sin límite temporal. En concreto, esto implica una indexación mucho más elevada de las pensiones, que supone un 2 % anual en lugar del 0,25 % anual durante casi todo el período de previsión, hasta 2047.

Fuente: Informe sobre el envejecimiento de 2018 (Comisión Europea, 2018d) y cálculos de los servicios de la Comisión.

Teniendo en cuenta todas estas medidas legislativas a corto plazo, el gasto total en pensiones sería considerablemente más elevado en comparación con el previsto en el escenario de referencia del Informe sobre el envejecimiento de 2018, que refleja la situación anterior a la revocación de la reforma. En particular, vincular las pensiones al IPC en lugar de al índice de revalorización de las pensiones en 2018 y 2019 podría dar lugar a un aumento acumulado del gasto en pensiones del 0,2 % del PIB hasta

2019, en comparación con el escenario de referencia.

La vinculación permanente y plena de las pensiones a la inflación que se está debatiendo en la actualidad llevaría a un aumento significativo del gasto en pensiones a largo plazo, a menos que se adopten medidas compensatorias. En septiembre de 2018, la comisión parlamentaria encargada de las cuestiones relativas a las pensiones, la denominada «Comisión del Pacto de Toledo», emitió una recomendación de vincular las pensiones a la inflación. Esta recomendación, respaldada por un amplio apoyo político, no es vinculante. El reciente Real Decreto-ley exige que la indexación de las pensiones se aplique de forma que se garantice la sostenibilidad social y financiera del sistema. Según las previsiones preliminares de los servicios de la Comisión, una nueva vinculación directa al IPC en vez de al índice de revalorización de las pensiones implicaría que, en 2050, el gasto en pensiones sería superior en aproximadamente un 4 % del PIB a lo que indica el escenario de referencia (véase el gráfico 4.1.1.1). Esta previsión se aproxima a las realizadas por otras instituciones, como el Banco de España, el FMI y el grupo de reflexión FEDEA (2018). La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estima que el efecto será inferior (2 % del PIB), basándose en diferentes hipótesis.

La sensibilidad de las previsiones en materia de pensiones a los cambios en las hipótesis relativas a la migración neta es bastante limitada. El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha actualizado recientemente sus previsiones demográficas, y la AIReF ha publicado por primera vez un conjunto de previsiones demográficas. Ambas instituciones prevén entradas netas de flujos migratorios superiores a las incluidas en el Informe sobre el envejecimiento de 2018 de la Comisión. Para evaluar la incidencia de las hipótesis demográficas sobre las previsiones en materia de pensiones, el Informe sobre el envejecimiento de 2018 incluye un escenario de sensibilidad de alta migración (véase el gráfico 4.1.1.1). Parte de que, a lo largo del período de previsión, los flujos migratorios netos son un 33 % más elevados que en el escenario de referencia. Si bien se espera que este escenario dé lugar a una reducción del peso del gasto en pensiones de aproximadamente un 0,5 % del PIB hasta 2050, al aumentar el empleo más rápidamente, en 2070 esta reducción debería haberse reducido al 0,2 % del PIB, ya que los migrantes empezarían a cobrar una pensión una vez finalizada su carrera profesional.

Por lo que se refiere a la adecuación, la tasa de sustitución teórica neta actual de las pensiones públicas españolas (medida mediante la relación entre la primera pensión de jubilación y el último salario antes de la jubilación, partiendo de la hipótesis de que la carrera profesional ha durado 40 años, con ingresos medios y jubilación a los 65 años) se encuentra entre las más elevadas de la UE (96,8 %). En 2017, las personas de 65 años o más estaban expuestas a un riesgo de pobreza mucho menor que otros grupos de edad, especialmente los niños (14,8 % frente al 28,3 %). Según el Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2018, se prevé que la tasa de sustitución teórica en España disminuirá a largo plazo (86,5 % en 2056), pero que se mantendrá por encima de la media de la UE, también en un escenario en el que se deje intacta la reforma de 2013. La adecuación y la sostenibilidad de las futuras pensiones mejoraría si se lograra avanzar aún más en la consecución de carreras laborales más prolongadas y completas.

Recientemente, las autoridades españolas han adoptado una nueva medida en el ámbito de la asistencia sanitaria. En julio de 2018, el Gobierno español adoptó un Real Decreto-ley por el que se amplía la cobertura de la asistencia sanitaria a los inmigrantes indocumentados e irregulares (véase la sección 4.3.3). Este Decreto-ley fue convalidado por el Parlamento en septiembre de 2018, estableciendo un derecho legal a la asistencia sanitaria.

España afronta altos riesgos en lo que se refiere a la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Esta conclusión se deriva tanto del indicador de la brecha de sostenibilidad (S1) como del análisis de la sostenibilidad de la deuda. El indicador señala que el saldo primario estructural de la economía española debería mejorar, en términos acumulados, un 5,2 % del PIB durante el

período de cinco años que finaliza en 2025 respecto del escenario de referencia basado en el mantenimiento de la política fiscal, con el fin de alcanzar el valor referencia del 60 % para la ratio deuda/PIB de aquí a 2033. Esto requeriría un ambicioso saldo primario estructural según los

estándares europeos ⁽¹⁶⁾. Aproximadamente la mitad del valor del indicador S1, muy significativo, se debe a la distancia que separa la ratio de deuda del valor de referencia del 60 % y, en menor medida, a la desfavorable situación presupuestaria inicial, pero solo de forma limitada al gasto público previsto en relación con el envejecimiento de la población. Sin embargo, estas cifras se basan en las mismas hipótesis en cuanto a las políticas que subyacen al Informe sobre el envejecimiento de 2018 (Comisión Europea, 2018d). El reciente debate sobre la política de pensiones indica que el mecanismo por el cual se revalorizan las pensiones puede sufrir cambios en un futuro próximo. En particular, vincular de nuevo las pensiones a la inflación llevaría a un aumento significativo del gasto en pensiones a medio y largo plazo (véase el recuadro 4.1.1). El análisis de la sostenibilidad de la deuda prevé que, en condiciones económicas normales y suponiendo un saldo primario estructural constante tras el último año de previsiones de la Comisión (2020), la deuda de las administraciones públicas españolas sobrepasará el 107 % del PIB en 2029 (último año de previsión). Esta previsión obedece a un empeoramiento gradual del saldo primario en el período 2020-2024, que se ve agravado por un diferencial desfavorable y creciente entre los tipos de interés y la tasa de crecimiento en la última parte de la próxima década. El análisis también pone de manifiesto que el nivel de la ratio de deuda es muy sensible a las perturbaciones (véase el recuadro 4.1.2).

A largo plazo, se considera que España presenta un elevado riesgo en lo que se refiere a la sostenibilidad presupuestaria. Esta conclusión se deriva de combinar el indicador de la brecha de sostenibilidad (S2) con el análisis de la sostenibilidad de la deuda que se describe anteriormente. El primer indicador presenta una brecha del 2,3 % del PIB que debe cerrarse para estabilizar la deuda a largo plazo. Dicha brecha se debe principalmente a la desfavorable situación presupuestaria inicial, pero también en cierta medida a los costes previstos relacionados con el envejecimiento de la población. Al igual que el indicador S1, el indicador S2 se basa también en hipótesis en lo que se refiere al gasto en pensiones

⁽¹⁶⁾ Solo el 10 % de los saldos primarios estructurales registrados en los países de la UE durante el período 1980-2018 fueron superiores a este valor.

que pueden resultar demasiado bajas si se revocan, según lo anunciado, algunas de las reformas en materia de pensiones. En el escenario de riesgo más adverso del Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población (según el cual los costes de la asistencia sanitaria y de la asistencia de larga duración serían superiores a los esperados teniendo en cuenta factores puramente demográficos, como consecuencia de factores no demográficos, como los cambios tecnológicos y los efectos de recuperación), el indicador S2 se duplicaría, hasta alcanzar el 4,4 % del PIB.

4.1.2. MARCO PRESUPUESTARIO

Se han tomado algunas medidas para mejorar la contratación pública y evaluar la eficiencia del gasto público. Se está poniendo en marcha la nueva estructura de gobernanza de la contratación pública en España, pero la elaboración de la estrategia de contratación sigue pendiente. La eficacia de la nueva ley dependerá fundamentalmente del grado de asunción de responsabilidad en todos los niveles de la administración (véase la sección 4.4.4). Con el apoyo de la Comisión Europea, las revisiones de gasto, llevadas a cabo por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en 2018 y aprobadas para 2019, tienen el potencial de mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público en determinados ámbitos ⁽¹⁷⁾. Algunas disposiciones adoptadas mediante un Real Decreto en marzo de 2018 reforzaron las funciones y el papel de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). El marco presupuestario español puede reforzarse aún más, entre otras cosas mediante una activación más automática de medidas destinadas a prevenir y corregir las desviaciones de los objetivos presupuestarios a nivel local y aumentando la contribución de la regla de gasto nacional a la

⁽¹⁷⁾ Las revisiones de 2018 comprenden siete evaluaciones de subvenciones en los siguientes ámbitos: los medicamentos con receta, las políticas activas del mercado de trabajo, las becas de educación universitaria, la promoción del talento y la empleabilidad en I+D e innovación (programas de ayuda pre- y posdoctoral), el programa de reindustrialización y competitividad industrial, el servicio nacional de correos y, por último, una evaluación general de la estrategia y los procedimientos para la concesión de subvenciones. Las revisiones de 2019 comprenden la evaluación de las siguientes partidas de gastos: gastos hospitalarios, inversiones en infraestructuras públicas, ventajas fiscales e incentivos a la contratación.

sostenibilidad del gasto público (véase Comisión Europea 2018a, pp. 28-29, y Comisión Europea 2018c).

4.1.3. FISCALIDAD

España tiene una ratio impuestos/PIB reducida en comparación con otros Estados miembros de la UE. En 2017, los ingresos tributarios ascendieron al 33,8 % del PIB, frente al 39,0 % de la UE y el 40,2 % de la zona del euro. La proporción de impuestos sobre el consumo es muy baja, equivalente al 9,4 % del PIB, lo que se refleja también en un tipo impositivo implícito sobre el consumo relativamente bajo, del 15,9 %, por

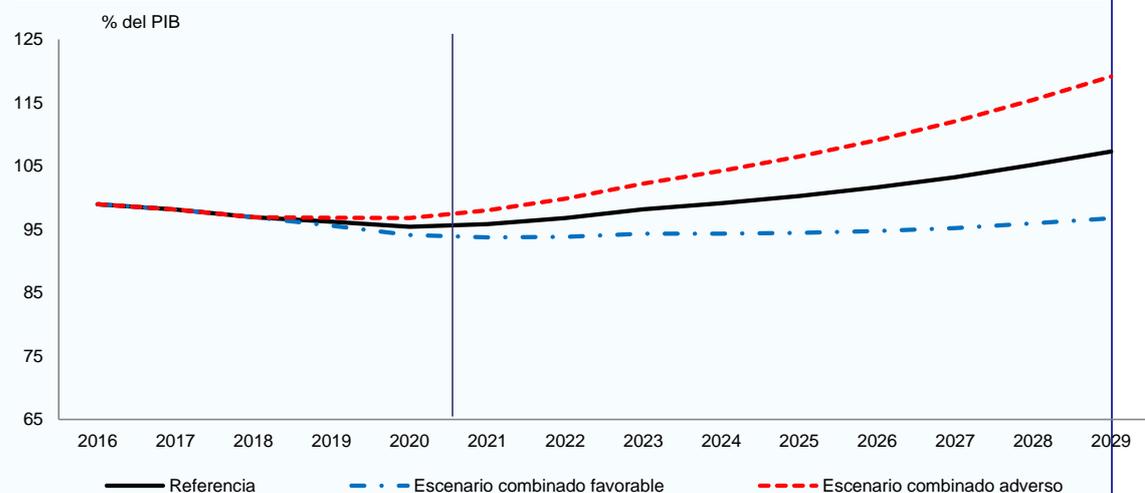
debajo de la media de la UE y de la zona del euro, donde se sitúa en el 20,7 % y el 20,6 %, respectivamente. Con un nivel equivalente al 16,3 % del PIB, la proporción de los impuestos sobre el trabajo se mantuvo también por debajo de la media de la UE, del 19,4 %, con un tipo impositivo implícito del 32,0 % en 2017. Además, el efecto redistributivo de la tributación directa de los hogares está muy por debajo de la media de la UE ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ En España, la tributación directa de los hogares redujo la ratio S80/S20 en un 8,6 % en 2016, frente a una reducción del 12,4 % en la UE.

Recuadro 4.1.2: Previsiones a medio plazo sobre la deuda pública

Se ha simulado la trayectoria de la deuda pública en diferentes escenarios. En el escenario de referencia, se prevé que la deuda de las administraciones públicas disminuya ligeramente hasta 2020, antes de volver a aumentar hasta el final del período de previsión en 2029, cuando alcanzará aproximadamente el 107,3 % del PIB. Este escenario de referencia se ha obtenido a partir de las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, en consonancia con las previsiones de tipo de interés implícito y la proporción de deuda pública a corto plazo y a largo plazo. En él se formulan diversas hipótesis técnicas. En primer lugar, en el período posterior al período de previsión, al saldo primario estructural (antes de considerar los costes del envejecimiento de la población) se le atribuye un valor constante igual al previsto para 2020, del -1,0 % del PIB, suponiendo por tanto que no se realizan más ajustes estructurales. El componente cíclico del saldo primario se calcula utilizando la sensibilidad del saldo presupuestario (específica de cada país) durante el período que va hasta el momento en que se estima que se cerrará la brecha de producción (2023). En segundo lugar, se supone que el tipo de interés a largo plazo sobre la deuda nueva y refinanciada es de un 3,0 % en términos reales al final del período de previsión, mientras que el tipo de interés real a corto plazo alcanza un valor al final del período de previsión que es coherente con el tipo de interés real a largo plazo del 3,0 % y el valor de la curva de rendimiento de la zona del euro. En tercer lugar, se parte de que el deflactor del PIB cambiará linealmente hasta llegar al 2,0 % en 2023, y que se mantendrá constante a partir de entonces. En cuarto lugar, se considera que el ajuste de flujos-fondos es igual a cero a partir de 2020. Por último, las previsiones de crecimiento del PIB real a medio plazo se basan en la metodología T+10 acordada con el Comité de Política Económica, por lo que se parte de que dicho crecimiento del PIB real a medio plazo se situará de media en un 1,3 % en el período 2018-2023, y que se ralentizará hasta situarse en torno a un valor medio del 1,0 % en el período 2024-2029.

Gráfico 4.1.2.1: Deuda bruta de las administraciones públicas: España



(1) Efecto combinado negativo/positivo sobre los tipos de interés y el crecimiento del PIB nominal: + 1 p.p./-1 p.p. en los tipos de interés a corto y a largo plazo en la deuda nueva y refinanciada, y -0,5/+ 0,5 p.p. en el crecimiento del PIB nominal durante todo el período de previsión, 2019-2029.

Fuente: Comisión Europea.

Si se partiese de hipótesis más favorables en lo que respecta al crecimiento real y a los tipos de interés, la ratio de deuda seguiría una senda de valores más bajos hasta alcanzar el 96,8 % del PIB en 2029. Por el contrario, con hipótesis más desfavorables en lo que se refiere a estas variables, la ratio de deuda aumentaría al 119,1 % del PIB en 2029.

La ratio de ingresos fiscales totales respecto del PIB ha recuperado el nivel anterior al episodio de auge y depresión de hace una década. Tras registrar un valor máximo del 36,4 % del PIB en 2007 y un valor mínimo del 29,8 % del PIB en 2009, los ingresos fiscales totales se recuperaron

progresivamente y alcanzaron, tal y como se ha señalado, el 33,8 % del PIB en 2017, ligeramente por encima de la media del período 2005-2017. Mientras que los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor añadido, se sitúan en la actualidad claramente por encima de su media del período 2005-2017 (+ 0,7 puntos porcentuales) y los impuestos sobre la renta de las personas físicas son ligeramente superiores (+ 0,2 puntos porcentuales), las cotizaciones sociales (- 0,2 puntos porcentuales) y, en particular, los impuestos sobre los rendimientos de las sociedades (-0,4 puntos porcentuales) siguen por debajo de ese nivel. El proyecto de plan presupuestario de 2019 contenía medidas fiscales que, según las estimaciones de las autoridades, reportarían ingresos adicionales de en torno al 0,6 % del PIB. Entre dichas medidas figuraban el aumento del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuestos medioambientales e impuestos sobre el patrimonio, y la introducción de nuevos impuestos sobre la economía digital y sobre las operaciones financieras (véase Comisión Europea, 2018c) ⁽¹⁹⁾. Según las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, se prevé que España siga teniendo un déficit público estructural del 3,1 % tanto en 2019 como en 2020, reflejando un nivel impositivo relativamente bajo en relación con el gasto. La situación debería volverse a evaluar a la luz de la evolución de las circunstancias en las próximas previsiones de la Comisión de la primavera de 2019.

A pesar de que el tipo normal del impuesto sobre el valor añadido (IVA) está en consonancia con la media de la UE (21 % frente al 21,6 % de media de la UE), España tiene una recaudación relativamente baja en concepto de IVA. Esto se debe al uso generalizado de los tipos reducidos y superreducidos, lo que se traduce en una gran brecha en la política en materia de IVA. En 2016, se situó en el 12,81 %, por encima de la media de la UE del 9,95 % (Comisión Europea, 2018e). Si bien, por término medio, los tipos reducidos en España tienen cierto efecto progresivo, lo que se debe, casi por completo, a los productos alimenticios, para muchos productos

tienen un efecto regresivo. Por ejemplo, este es el caso del tipo reducido aplicable a los restaurantes y hoteles.

La brecha de cumplimiento de las obligaciones de pago de IVA siguió disminuyendo. La brecha, que se calcula como la diferencia entre el IVA teóricamente devengado y los ingresos efectivamente percibidos, en porcentaje de aquel, ascendió al 2,7 % en 2016 (frente al máximo del 11,8 % alcanzado en 2013), lo cual está significativamente por debajo de la media de la UE del 12,3 %. España ha tomado medidas para reducir el fraude en materia de IVA, aumentando los requisitos de presentación de información de los contribuyentes a través del sistema de Suministro Inmediato de Información. El nuevo sistema ha establecido un entorno más automatizado, reduciendo el tiempo necesario para cumplir las obligaciones en materia de IVA de 35 a 30,5 horas por empresa y año.

Los impuestos medioambientales aún se encuentran por debajo de la media de la UE, a pesar de los aumentos de los últimos años. En España, los impuestos medioambientales ascendieron a aproximadamente el 1,8 % del PIB en 2017, frente a una media de la UE de aproximadamente el 2,4 % del PIB. En particular, los impuestos sobre la energía (incluidos los impuestos sobre los combustibles destinados al transporte) han generado escasos ingresos, representando alrededor del 1,5 % del PIB en 2016, frente a una media de aproximadamente el 1,8 % en la UE. Los impuestos sobre el transporte, como, por ejemplo, los impuestos sobre los vehículos, solo generan la mitad de ingresos en España que la media de la UE (0,2 % frente al 0,5 % del PIB). Además, en España, la tributación del gasóleo es relativamente inferior que la de la gasolina, con una ratio de 0,73 en 2018, en comparación con una media de la UE de 0,81.

España recurre en una medida relativamente escasa a los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. Se considera que los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria son de los menos perjudiciales para el crecimiento y son preferibles a los impuestos sobre las transacciones, ya que permiten una asignación más eficiente de los activos y una mayor movilidad laboral. Aunque los ingresos derivados de la imposición de la propiedad inmobiliaria en España están

⁽¹⁹⁾ Estas medidas se presentaron posteriormente al Parlamento para su aprobación, por cauce del proyecto de Ley de Presupuestos, rechazado el 13 de febrero de 2019, o, en el caso de los nuevos impuestos, de proyectos de ley separados.

ligeramente por encima de la media de la UE (2,7 % frente al 2,6 % del PIB en 2017), el componente recurrente es inferior a la media de la UE (1,2 % del PIB frente a un 1,6 % en 2017), mientras que los impuestos que gravan las transacciones superan la media de la UE (1,5 % frente al 1,0 % del PIB en 2016).

La bonificación fiscal por I+D es una de las más generosas y genéricas de la UE. Sin embargo, no parece generar un aumento significativo de la inversión privada en I+D. Podría fomentarse el aprovechamiento de los incentivos fiscales a la I+D mediante la supresión de las barreras administrativas que limitan su aplicación (Cordón y Gutiérrez Lousa, 2010; Busom, Corchuelo y Martínez Ros, 2014). Los datos muestran que la probabilidad de que se haga uso de los incentivos fiscales disminuye cuando las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas, se enfrentan a limitaciones financieras (Busom, Corchuelo y Martínez Ros, 2014).

Los elevados costes de cumplimiento y el envejecimiento del personal al servicio de la administración tributaria constituyen dos motivos de inquietud. Los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias son relativamente elevados en España debido a la elevada ratio entre las obligaciones fiscales directas y el volumen de negocios (2,6 %). Además, los datos de la OCDE sobre los recursos humanos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria muestran un alto grado de envejecimiento del personal, ya que menos del 20 % de los empleados eran menores de 45 años en 2015. Esta cifra debe leerse en relación con los datos de 2015, que indican que España tiene el menor número de agentes tributarios por ciudadano de los Estados miembros de la UE que son miembros de la OCDE (OCDE, 2017b). Esto apunta a posibles dificultades futuras en el ámbito de los recursos humanos. Se han puesto en marcha procedimientos para contratar a 1 300 funcionarios en 2019 (inspectores de Hacienda, técnicos de Hacienda, agentes tributarios, agentes de vigilancia aduanera y auxiliares).

4.2. SECTOR FINANCIERO

La solvencia y la liquidez de los bancos españoles son satisfactorias, en un contexto de flujos de crédito positivos al sector privado y de reducción continuada de la deuda. La rentabilidad de los bancos también ha mejorado, a pesar de que, de forma persistente, los tipos de interés han sido bajos y los costes por litigios elevados. La ratio de préstamos no productivos de los bancos españoles, incluida su actividad internacional, ha seguido disminuyendo hasta situarse justo por encima de la media de la UE y ligeramente por debajo de la media de la zona del euro. La reestructuración y la consolidación en curso del sector bancario le permiten seguir optimizando su modelo de negocio y reduciendo sus costes. El nivel de préstamos pendientes al sector privado español ha seguido disminuyendo, impulsado por las sociedades no financieras, pero persiste la necesidad de desapalancamiento.

4.2.1. SECTOR FINANCIERO *

La mejora de la rentabilidad permite a los bancos españoles mantener una buena capitalización, aunque la ratio de capital sigue estando por debajo de la media de la UE. Gracias al favorable entorno económico, los bancos españoles registraron una rentabilidad de los recursos propios (ROE) a escala nacional del 6,2 % en junio de 2018, frente al 5,9 % de un año antes. En términos consolidados, la rentabilidad de los recursos propios fue más favorable, del 8,9 % en junio de 2018 (8,2 % un año antes). Según los datos de la Autoridad Bancaria Europea, la ratio de capital ordinario de nivel 1 (CET 1) cumpliendo todos los requisitos fue del 11,1 % a finales de junio de 2018, aún más de 3 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE (14,3 %). Sin embargo, los resultados de la prueba de resistencia a nivel de toda la UE de 2018, publicados el 2 de noviembre de 2018, han puesto de manifiesto la resiliencia de los cuatro bancos sometidos a pruebas de resistencia en caso de un posible escenario adverso.

El porcentaje de préstamos no productivos en el sector bancario ha seguido disminuyendo. El volumen total de préstamos no productivos a las empresas y los hogares en España disminuyó hasta el 6,4 % en junio de 2018, 2 puntos porcentuales por debajo de la cifra registrada un año antes. Si se analiza la actividad de los bancos españoles en el

exterior, la proporción de préstamos no productivos es incluso inferior, con un 4,1 % en H1 2018, valor muy cercano a la media de la zona del euro (4,2 %) y ligeramente por encima de la media de la UE del 3,4 % (véase el cuadro 4.2.1). Los avances logrados en la reducción de los activos heredados se debieron principalmente a las ventas de carteras de préstamos no productivos y, en menor medida, a las recuperaciones y amortizaciones. En cambio, la cesión de activos por parte de la SAREB en el primer semestre de 2018 (tanto préstamos como inmuebles) fue más lenta de lo previsto y la empresa siguió registrando pérdidas en el primer semestre de 2018. Ello obedeció a la menor calidad de la cartera restante en comparación con lo ya liquidado y al hecho de que la mayoría de los activos inmobiliarios de la SAREB se concentran en zonas donde se está produciendo una lenta recuperación de los precios.

El mercado de la vivienda ha consolidado su recuperación, favoreciendo la limpieza de los activos heredados de los bancos. El mercado de la vivienda y el sector de la construcción siguieron recuperándose del fuerte ajuste posterior a la crisis. Los precios de la vivienda no subvencionada aumentaron un 7,2 % interanual en el tercer trimestre de 2018. Los precios de la vivienda nueva aumentaron un 6,1 %, y los de la vivienda usada un 7,3 %. A pesar de este aumento, los precios de la vivienda se mantienen por debajo de los máximos anteriores a la crisis, en términos tanto nominales como reales (alrededor del 22 % y el 32 %, respectivamente). Según los indicadores estándar de valoración de precios, los precios de la vivienda todavía están en general infravalorados en España, aunque algunos indicadores indican que la brecha se está cerrando (véase el gráfico 4.2.1)⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ El análisis de las valoraciones de los precios se basa en una media de tres variables: i) diferencia en cuanto a asequibilidad (desviación de la ratio precios/ingresos con respecto a su media a largo plazo); ii) diferencia en cuanto a rendimiento (desviación de la ratio precios/alquileres con respecto a su media a largo plazo); y iii) estimaciones de las desviaciones de los precios de la vivienda respecto de los valores de equilibrio, justificadas por los indicadores fundamentales de la demanda y la oferta de viviendas. Véase Philipponnet y Turrini, 2017. Aparte de estos indicadores, la Comisión Europea ha utilizado recientemente los niveles de precios de la vivienda para calcular el número de años de renta per cápita necesarios para comprar una vivienda de 100 m². Esta ratio precios/ingresos por niveles se situó de media en 9,9 años en España entre 2014 y 2017, ligeramente por debajo de los

Cuadro 4.2.1: Indicadores de solvencia financiera (todos los bancos de España).

	2014 4tri	2015 4tri	2016 2tri	2016 3tri	2016 4tri	2017 1tri	2017 2tri	2017 3tri	2017 4tri	2018 1tri	2018 2tri
Préstamos no productivos	8,1	6,3	5,9	5,8	5,7	5,4	5,3	4,7	4,4	4,4	4,1
fte. entidades extranjeras	10,4	8,1	5,6	5,5	5,0	4,1	3,7	3,7	3,2	3,1	2,8
fte. sects. no fin.+hogares	10,1	8,1	7,7	7,5	7,3	7,3	7,1	6,3	6,1	-	5,6
fte. sector no financiero	16,4	12,8	12,0	11,6	10,9	10,3	10,0	8,3	7,9	7,4	6,8
fte. sector hogares	5,3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4	4,3
Ratio de cobertura	46,4	46,8	46,2	45,8	45,0	43,9	44,9	42,4	42,7	45,2	44,7
Retornos sobre capital ⁽¹⁾	6,7	6,6	6,8	6,9	5,0	7,9	8,2	7,6	7,0	9,6	8,9
Retornos sobre activos ⁽¹⁾	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Total ratio capital	13,6	14,5	14,6	15,0	14,7	14,6	14,4	15,3	15,4	15,1	15,1
Ratio capital ord. nivel 1	11,8	12,7	12,6	12,9	12,8	12,2	11,8	12,6	12,6	12,0	11,8
Ratio nivel 1	11,8	12,7	12,7	13,1	13,0	12,6	12,3	13,1	13,2	13,2	13,2
Ratio préstamos/depositos	90,3	91,7	93,2	93,6	92,5	91,4	90,8	89,6	89,3	89,8	89,9

(1) Datos anualizados.

(2) Grupos bancarios y entidades de crédito independientes nacionales, filiales bajo control extranjero (de la UE y de fuera de la UE) y sucursales bajo control extranjero (de la UE y de fuera de la UE).

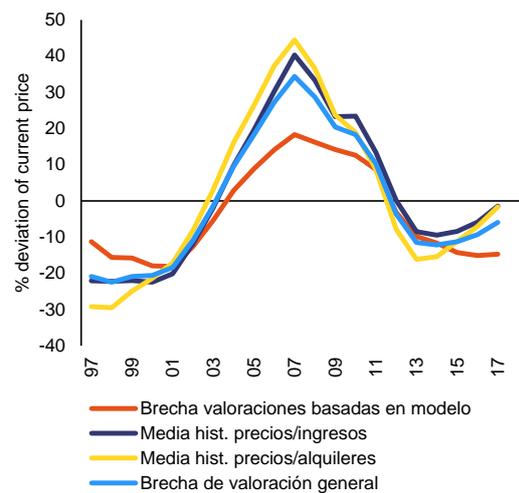
Fuente: BCE — Datos bancarios consolidados (CBD2); cálculos propios.

Sin embargo, los incrementos de precios difirieron sustancialmente entre comunidades autónomas. En el tercer trimestre de 2018, el crecimiento de los precios osciló entre aproximadamente el 2,2 % interanual en Extremadura y más del 11 % en la Comunidad de Madrid, que, junto con Cataluña y las Islas Baleares, registró los mayores incrementos. En cuanto al volumen de transacciones, durante el período de tres meses que terminó en octubre de 2018, las adquisiciones de vivienda siguieron aumentando a un ritmo fuerte, pero decreciente (10,8 % interanual frente al 18 % de un año antes)⁽²¹⁾. La inversión en vivienda también está aumentando (hasta el 5 % del PIB en 2017), aunque a un ritmo mucho menor que antes de la crisis, y el número de viviendas sin vender sigue siendo elevado en algunas comunidades autónomas. Esto ayuda a explicar las mencionadas diferencias entre comunidades autónomas en la evolución de los precios de la vivienda.

10 años, umbral que refleja una mayor probabilidad de sobrevaloración en el mercado de la vivienda.

⁽²¹⁾ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 4.2.1: Brecha de sobrevaloración con respecto a las brechas de valoración en relación con los ratios precio/ingresos, precio/alquiler y los modelos basados en fundamentos



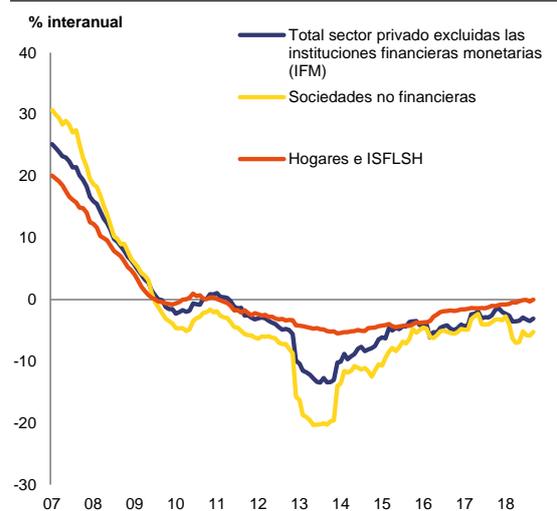
(1) Philipponnet y Turrini (2017)

Fuente: cálculos propios.

El volumen de crédito pendiente en el sector privado sigue disminuyendo. En agosto de 2018, el ritmo de reducción de los activos nacionales de los bancos siguió disminuyendo, hasta situarse en torno al 1 % interanual, en consonancia con la disminución general del volumen de crédito privado nacional. La disminución obedece a la disminución del crédito a las sociedades no financieras, que en agosto de 2018 fue un 4,5 % inferior a la cifra de un año antes (gráfico 4.2.2). La fuerte reducción del crédito a las sociedades no financieras refleja principalmente la limpieza de las carteras no productivas relacionadas con el sector de la construcción e inmobiliario. Sin embargo, incluso excluyendo este efecto, los

préstamos a sociedades no financieras registraron un ligero descenso. Por el contrario, el volumen de préstamos bancarios pendientes de los hogares aumentó un 0,3 % interanual en agosto de 2018, dando continuidad al crecimiento positivo que comenzó el pasado junio, por primera vez desde 2010. En el primer semestre de 2018, según la encuesta sobre préstamos bancarios (Banco de España, 2018c), se flexibilizaron las condiciones de crédito tanto para los préstamos a las empresas como para los préstamos a los hogares. En el caso de estos últimos, la flexibilización afectó tanto a los préstamos hipotecarios como, sobre todo, a los créditos al consumo. Aunque el volumen del crédito al consumo en las carteras de los bancos españoles sigue siendo reducido, su gran aumento requiere un estrecho seguimiento.

Gráfico 4.2.2: Préstamos al sector privado



Fuente: Banco de España, cálculos propios.

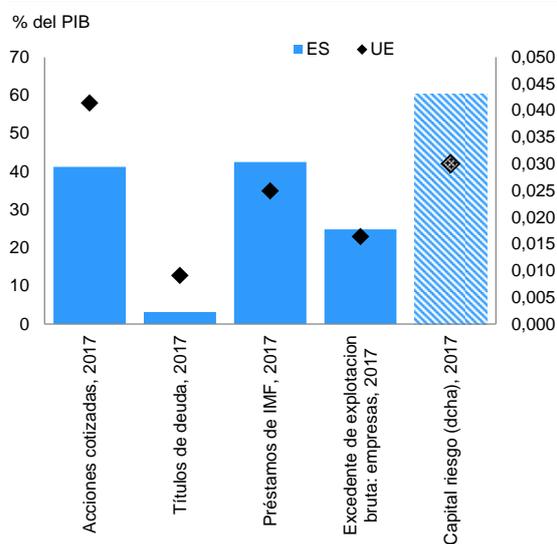
4.2.2. ACCESO A LA FINANCIACIÓN

Aunque el sistema bancario sigue siendo la fuente de financiación más importante, han aparecido otras fuentes de financiación. En 2017, el total de los préstamos bancarios en la economía alcanzó un nivel equivalente a aproximadamente el 42 % del PIB, es decir, casi 3 puntos porcentuales por debajo del año anterior, pero aún por encima de la media de la UE, que se situó en torno al 35 % del PIB (véase el gráfico 4.2.3). La intermediación financiera no bancaria a través de los mercados de renta variable y la emisión de deuda está por debajo de la media

de la UE. El número de empresas españolas que captan fondos a través de valores representativos de deuda ha aumentado notablemente en los últimos años (un 40 % entre 2014 y 2017), al igual que el número de emisiones realizadas por pequeñas y medianas empresas (menos de 100 millones EUR), que representaron alrededor del 50 % de las emisiones totales en 2017, frente al 40 % en 2014. El número cada vez mayor de emisiones se debe en parte a pequeñas empresas que tradicionalmente no habían utilizado este canal de financiación. Aunque sigue siendo una opción muy especializada en comparación con las fuentes tradicionales de captación de fondos, la financiación mediante capital riesgo es especialmente importante en el caso de las empresas y los proyectos innovadores y de mayor riesgo. En 2017, el volumen de financiación mediante capital riesgo obtenida por las empresas españolas se situó por encima de la media de la UE. Por último, los fondos canalizados a través de plataformas de financiación participativa, reguladas en España en 2015, están creciendo rápidamente, pero siguen siendo marginales (véase Banco de España, 2018c).

Las pequeñas y medianas empresas españolas ya no consideran que sus problemas más acuciantes sean el acceso a la financiación y la disponibilidad de crédito bancario. En general, las pequeñas empresas recurren en gran medida a la financiación bancaria y la financiación alternativa está poco desarrollada. Como nota positiva, los bancos españoles son ahora mucho más proclives a conceder préstamos a las pequeñas y medianas empresas que en 2013, y esta tendencia sigue mejorando. Del mismo modo, el porcentaje de solicitudes de préstamo denegadas sigue disminuyendo, en concreto en aproximadamente 15 puntos porcentuales entre 2012 y septiembre de 2018 (encuesta del Banco Central Europeo sobre el acceso a la financiación de la empresa, SAFE, abril de 2018 - septiembre de 2018).

Gráfico 4.2.3: Fuentes de financiación de la economía española



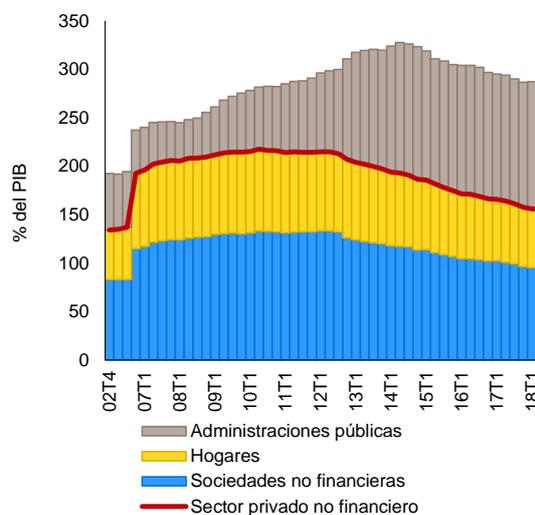
Fuente: Ameco, BCE, Invest Europe.

Recientemente se han aplicado nuevas medidas para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación no bancaria. El acceso a esta financiación es más fácil en la fase de empresa emergente, pero mucho más difícil en la fase de expansión, cuando las pequeñas y medianas empresas intentan crecer. Durante 2017 y el primer trimestre de 2018, se introdujeron varias medidas nuevas para colmar esta laguna, tales como: a) «ENISA crecimiento», que proporciona ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas para que puedan crecer y mejorar su competitividad; b) la «línea ICO FOND-ICOPYME», que también proporciona ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas para poner en marcha un plan de crecimiento a largo plazo. La financiación adopta la forma de financiación mediante fondos propios o mediante préstamos participativos; c) «Financia Industria», que ofrece servicios de asesoramiento personalizados a empresas industriales sobre cómo acceder a la financiación pública; d) «Con Aval Sí», plataforma electrónica cuyo objetivo es facilitar la financiación de las pequeñas y medianas empresas a través de sociedades de garantía recíproca.

4.2.3. DESAPALANCAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO *

El endeudamiento del sector privado sigue disminuyendo, aunque el volumen de préstamos a los hogares ha dejado de disminuir. En el tercer trimestre de 2018, el volumen de la deuda pendiente del sector no financiero privado ascendía al 134,6 % del PIB en términos consolidados; de esta cifra, el 59,7 % del PIB correspondía a los hogares y el 75,0 % a las sociedades no financieras. Esto es aproximadamente un 67,9 % del PIB menos que el nivel máximo registrado en el tercer trimestre de 2010 (gráfico 4.2.4). Los parámetros de referencia prudenciales y basados en fundamentos para la deuda privada indican que en España aún existen necesidades de desapalancamiento ⁽²²⁾, pero, en general, el ritmo de desapalancamiento parece adecuado para que la deuda privada pueda converger hacia su valor de referencia basado en fundamentos.

Gráfico 4.2.4: Composición de la deuda: España

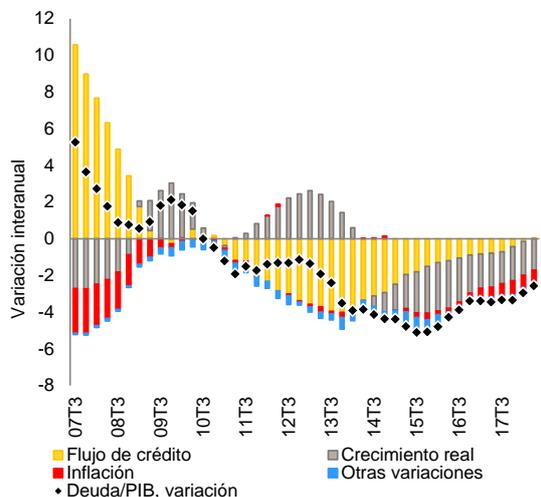


Fuente: Eurostat

⁽²²⁾ Los parámetros basados en fundamentos se obtienen a partir de regresiones que captan los principales determinantes del crecimiento del crédito y tienen en cuenta un determinado nivel inicial de deuda. Los umbrales prudenciales representan el umbral de deuda a partir del cual la probabilidad de que se produzca una crisis bancaria es elevada, minimizando la probabilidad de no predecir una crisis y la de falsas alarmas de crisis (véase Comisión Europea, 2017a). La deuda privada española superó el valor de referencia basado en fundamentos en aproximadamente el 27 % del PIB y el umbral prudencial en aproximadamente el 39 % en 2017.

En 2018, el aumento del crédito nuevo a los hogares interrumpió el proceso de desapalancamiento de estos. La reducción de la deuda de los hogares se debió inicialmente a los flujos de crédito negativos, pero el crecimiento del PIB se ha convertido progresivamente en el principal factor determinante. Sin embargo, desde junio de 2018, el crecimiento del PIB nominal ya no ha sido suficiente para compensar el aumento de los flujos de crédito netos (gráfico 4.2.5).

Gráfico 4.2.5: Desglose de las variaciones interanuales de los ratios deuda/PIB de los hogares



Fuente: Eurostat.

El crecimiento de los nuevos créditos a los hogares viene impulsado tanto por los préstamos para la adquisición de vivienda como por el crédito al consumo. El ritmo de descenso del volumen de préstamos hipotecarios se ralentizó hasta aproximadamente un 1,2 % interanual en noviembre de 2018, mientras que el volumen de crédito al consumo aumentó en más del 13 % interanual. Los nuevos préstamos para la adquisición de vivienda y el crédito al consumo siguieron aumentando, en un 10,7 % y un 6,2 % interanual, respectivamente, en noviembre de 2018. Entre el mínimo alcanzado en abril de 2015 y agosto de 2018, el volumen de crédito al consumo aumentó un 50 %, representando aproximadamente el 10 % de los préstamos totales a los hogares. La expansión del crédito al consumo requiere un atento seguimiento, ya que plantea riesgos que pueden materializarse rápidamente si las condiciones económicas se vuelven menos favorables, afectando negativamente a los agentes

más vulnerables (como los hogares de renta baja) ⁽²³⁾.

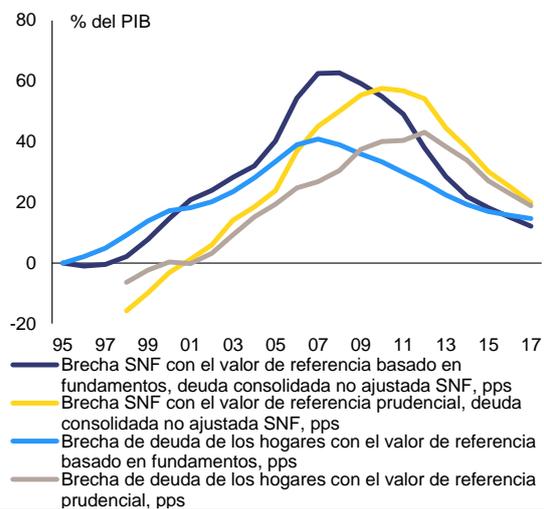
El nivel de deuda pendiente de los hogares se ha estabilizado, a pesar de que persiste la necesidad de desapalancamiento (gráfico 4.2.6) ⁽²⁴⁾. Aunque en 2017 el ajuste fue más rápido de lo sugerido por los indicadores fundamentales, lo que indica una velocidad de desapalancamiento suficiente, la ratio de ahorro de los hogares es demasiado baja para garantizar la sostenibilidad de la deuda de estos a nivel agregado ⁽²⁵⁾. Además, la deuda de los hogares se distribuye de manera desigual, y algunos hogares sobreendeudados —a menudo de bajos ingresos o cuyos miembros están desempleados— son particularmente vulnerables a los cambios del entorno económico y financiero (recuadro 4.2.1).

⁽²³⁾ No obstante, el Banco de España estima que el considerable desapalancamiento de los hogares y las sociedades no financieras en los últimos años ha contribuido a moderar el efecto negativo sobre la renta derivado de las subidas de los tipos de interés (véase el recuadro 7: «Sensibilidad de los ingresos de las administraciones públicas españolas, las sociedades no financieras y los hogares a las subidas de los tipos de interés», Boletín económico, 2/2018).

⁽²⁴⁾ En 2017, los parámetros de referencia basados en fundamentos se estiman en el 66 % del PIB en el caso de las sociedades no financieras y en el 46 % del PIB en el caso de los hogares, mientras que los parámetros prudenciales se estiman en el 58 % y el 42 % del PIB, respectivamente.

⁽²⁵⁾ Los indicadores de sostenibilidad de la deuda se corresponden con el ajuste permanente de la tasa de ahorro a fin de: i) alcanzar el parámetro basado en fundamentos correspondiente a la deuda en un plazo de 15 años (S1); y ii) garantizar que los pasivos financieros netos se acaban reembolsando (S2). Véase Comisión Europea (2017).

Gráfico 4.2.6: Brecha respecto de los parámetros prudenciales y basados en fundamentos (deuda de los hogares y sociedades no financieras)



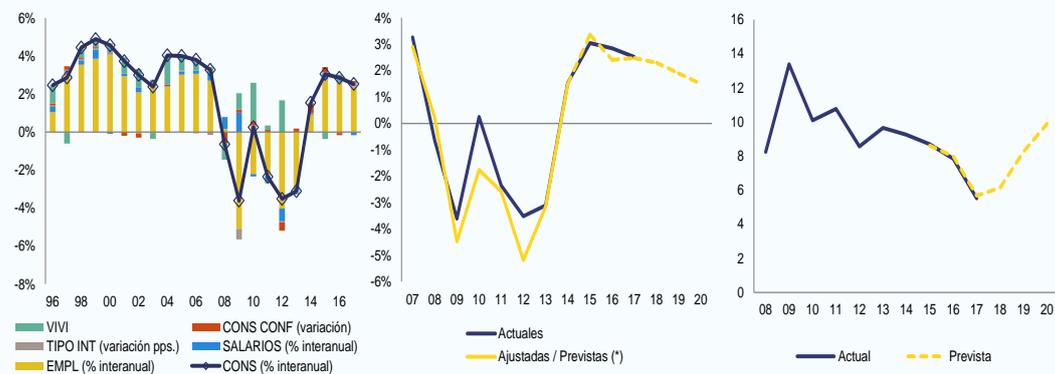
(1) Brecha basada en la ratio de deuda consolidada por sector. Un valor positivo significa que persiste la necesidad de desapalancamiento.

Fuente: Comisión Europea.

Recuadro 4.2.1: Factores determinantes del consumo privado

Desde la recuperación iniciada en 2013, el consumo privado real en España ha crecido más rápidamente que la renta disponible real de los hogares, situando la tasa de ahorro en un nivel históricamente bajo, lo que, junto con la solidez de la inversión, ha dado lugar a que los hogares se hayan convertido de nuevo en prestatarios netos. En este sentido, está bien documentada la importancia de la demanda reprimida, principalmente de bienes duraderos, que se acumuló durante la crisis debido a la disminución de la renta de los hogares, el aumento del ahorro por motivos de precaución y las restricciones de crédito (Banco de España, 2018d). La teoría económica sugiere que el consumo evoluciona en consonancia con la renta disponible de los hogares, la confianza de los consumidores, los tipos de interés y la riqueza de los hogares. Además, cabe esperar una mayor propensión al consumo cuando el aumento de la renta disponible deriva del crecimiento del empleo que cuando deriva del aumento de los salarios per cápita, como ha sido el caso en los últimos años. Para investigar si estos determinantes macroeconómicos pueden explicar la fortaleza del gasto de los hogares en los últimos años, se estima una ecuación de consumo privado ⁽¹⁾. Los resultados de esta estimación sugieren que el consumo ha evolucionado en los últimos años en consonancia con los indicadores fundamentales, y que el modelo parece predecir un repunte de la tasa de ahorro en los próximos años (gráfico 4.2.1). Los resultados también apuntan a que el aumento de la renta disponible derivada de la creación de empleo da lugar a una mayor propensión al consumo que cuando deriva de aumentos del salario per cápita. En particular, el modelo predice que un aumento de un 1 % derivado del crecimiento del empleo daría lugar a un aumento del consumo del 0,83 %, frente a un incremento del 0,19 % cuando deriva de un aumento del salario per cápita. Además, los resultados de la estimación muestran también que la elevada confianza de los consumidores y los reducidos tipos de interés reales también han desempeñado un papel positivo, aunque menor, a la hora de explicar el crecimiento del consumo en los últimos años. Por último, no parece que la riqueza neta haya contribuido a explicar la evolución del consumo en nuestro modelo ⁽²⁾.

Gráfico 4.2.1.1: Factores determinantes del consumo privado (1), previsiones de consumo según modelo (2) y tasa de ahorro (3)



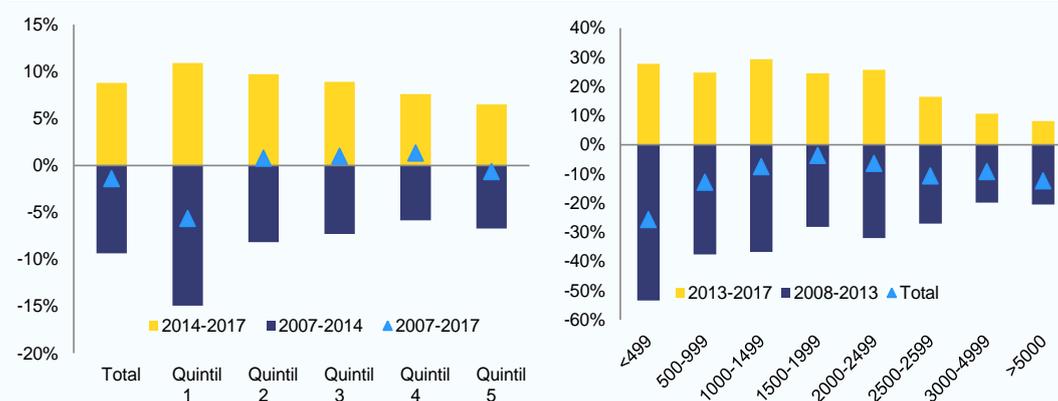
Fuente: AMECO, Comisión Europea y cálculos propios. (*) Las previsiones comienzan en 2015 utilizando el modelo estimado

Al mismo tiempo, la disminución de la tasa de ahorro en los últimos años ha ido acompañada de un aumento sustancial de la riqueza financiera neta de los hogares, reduciendo las vulnerabilidades macroeconómicas asociadas a una baja tasa de ahorro en caso de que se produzcan perturbaciones negativas, ya que los agentes estarían en mejores condiciones de suavizar su patrón de consumo y de inversión a lo largo del ciclo. Esta mejora se ha debido tanto a un aumento de los activos financieros como a una reducción sustancial y fundamental de los pasivos financieros, especialmente de la deuda a largo plazo. Sin embargo, cabe señalar que una parte del aumento de los activos financieros no solo ha sido motivada por el ahorro neto, sino también en gran medida por los efectos de valoración (en particular en la renta variable) (gráfico 4.2.1.3 izquierda).

Aunque el consumo per cápita, tanto en términos nominales como en términos reales, sigue estando por debajo de su nivel de 2008, un análisis más detallado de la evolución del consumo por tipo de hogar revela que la mayor parte de la caída y la posterior recuperación del consumo se ha producido en los quintiles de ingresos más bajos (gráfico 4.2.1.2 izquierda). De hecho, el nivel de consumo solo sigue estando muy por debajo del nivel anterior a la crisis en términos nominales en el quintil de renta más baja, que también fue el más afectado por la crisis. En particular, el aumento del consumo de bienes duraderos ha sido más pronunciado en los grupos de renta baja que en la población en su conjunto, pero sigue estando considerablemente por debajo de sus niveles anteriores a la crisis (gráfico 4.2.1.2, derecha). Aunque los grupos de renta baja representan una pequeña parte del gasto total, esto podría implicar que los patrones de consumo y de ahorro han diferido sustancialmente entre los grupos de renta. En particular, los deciles de renta más baja han experimentado el mayor crecimiento del consumo desde la crisis, a pesar de que el aumento de la renta es inferior al de la media (gráfico 4.2.1.3 derecha), lo que

sugiere una mayor caída de la tasa de ahorro en los grupos de renta baja (la cual, en algunos casos, podría ser negativa). Esto podría ser un indicio de una mayor vulnerabilidad de los hogares de renta más baja frente a los cambios en las condiciones económicas y financieras.

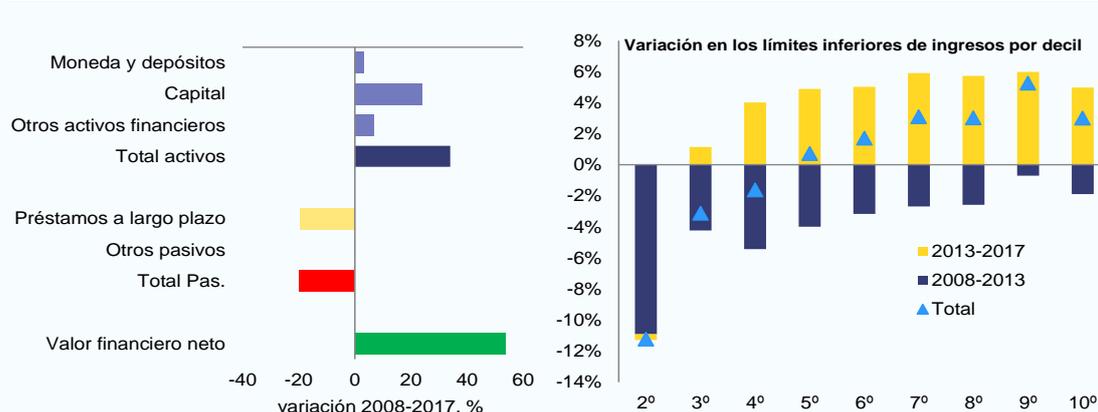
Gráfico 4.2.1.2: Evolución del consumo por quintiles, variación porcentual 2007-2017 (izquierda); y crecimiento del consumo de bienes duraderos por niveles de renta (derecha), variación porcentual 2008-2017



Fuente: INE, Comisión Europea y cálculos propios.

La conclusión sería que, a nivel agregado, la fortaleza del consumo en los últimos años puede explicarse por los indicadores fundamentales, y en particular por la fuerte creación de empleo, y que podría esperarse una recuperación de la tasa de ahorro a corto plazo. Además, a nivel agregado, la baja tasa de ahorro ha ido acompañada de una mejora de la situación financiera de las familias, por lo que las vulnerabilidades macroeconómicas asociadas son menores que en el período anterior a la crisis. Sin embargo, un análisis más detallado sugiere que las pautas de renta y consumo han variado considerablemente en función de los distintos niveles de renta y las distintas situaciones laborales, y que los hogares de renta baja pueden haber experimentado un aumento de su vulnerabilidad en los últimos años.

Gráfico 4.2.1.3: Cambios en los balances financieros de los hogares, % de variación 2008-2017 (izquierda) y variación de la renta por deciles de renta, % de variación 2008-2017 (derecha)



Fuente: INE, Eurostat, Comisión Europea y cálculos propios.

- (¹) La estimación se lleva a cabo en dos etapas: en la primera etapa, el consumo se estima como función del crecimiento del empleo y del crecimiento de los salarios, y en la segunda etapa los valores residuales de esta regresión se estiman en función de los tipos de interés reales, la confianza de los consumidores y la riqueza neta, según la metodología utilizada en el estudio de Caixabank, 2018.
- (²) Los estudios realizados también constataron que los efectos sobre la riqueza han tenido un papel limitado a la hora de explicar las decisiones de consumo en España (Banco de España).

La carga financiera de los hogares españoles siguió disminuyendo en 2018, aunque a un ritmo decreciente. Con un mercado hipotecario español caracterizado por los bajos tipos de interés y el predominio de los préstamos de interés variable, la carga financiera soportada por los hogares para reembolsar sus deudas ha venido disminuyendo rápidamente. No obstante, en el primer semestre de 2018, la carga del servicio de la deuda de los hogares en relación con la renta disponible se mantuvo en general estable ⁽²⁶⁾, lo que refleja el aumento del endeudamiento de los hogares. El continuo descenso del porcentaje de nuevas hipotecas con tipos variables redujo la exposición de los hogares a las variaciones de los tipos de interés. Las mejoras en el mercado de trabajo y el aumento de la renta disponible bruta han permitido que la proporción de préstamos no productivos en la deuda de los hogares siguiese disminuyendo hasta el 5,2 % en el segundo trimestre de 2018, en comparación con el 5,4 % a finales de 2017.

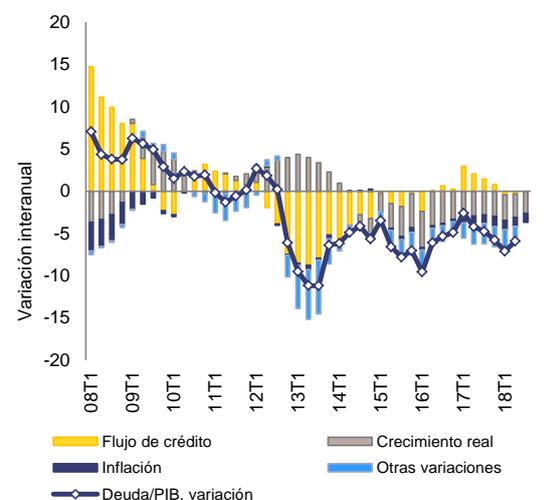
La reducción de la deuda en el sector empresarial en su conjunto se está produciendo de forma simultánea a la concesión de nuevos préstamos. Entre 2012 y 2016, los flujos de crédito netos negativos han sido el principal factor impulsor de la caída de la ratio de deuda empresarial respecto del PIB. Desde entonces, el proceso de desapalancamiento ha venido impulsado principalmente por el crecimiento del PIB, ya que la recuperación de la inversión de capital en un contexto de condiciones de financiación favorables ha dado lugar a un aumento de la concesión de nuevos créditos. La concesión de nuevos préstamos a las pequeñas y medianas empresas (estimados a partir de los préstamos de menos de 1 millón de EUR) y a las empresas de mayor tamaño siguió aumentando en los ocho primeros meses de 2018, en un 6,2 % y un 10,3 % interanual, respectivamente. En consecuencia, el proceso de desapalancamiento se ralentizó durante el primer semestre de 2018 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ La carga de intereses es la relación entre los pagos en concepto de intereses y la renta disponible bruta.

⁽²⁷⁾ En abril y mayo, el volumen de préstamos concedidos por los bancos con domicilio en España intensificó brevemente su disminución debido a los reembolsos más elevados de los últimos tres meses, probablemente relacionados con la finalización (en enero) del período de cálculo para fijar el tipo de cambio de los préstamos solicitados por las entidades en el marco del LITRO II del BCE. El tipo de

Según la Central de Información de Riesgos del Banco de España, mientras que el volumen total de crédito vivo concedido a las sociedades no financieras disminuyó entre 2012 y 2016, aumentó la proporción de empresas que habían mantenido o incrementado sus saldos de crédito bancario (Banco de España, 2018b). Además, la ralentización del ritmo de disminución de la deuda de las sociedades no financieras ha sido aún más marcada si se tienen en cuenta el endeudamiento exterior y la emisión de bonos (-2,6 % interanual en agosto de 2018 frente al -4,5 % si se tiene en cuenta únicamente el crédito bancario). Al igual que ocurre en el caso de los hogares, el endeudamiento de las empresas se mantiene por encima de los parámetros prudenciales y basados en fundamentos (gráfico 4.2.7), pero el proceso de desapalancamiento progresa a un ritmo suficiente.

Gráfico 4.2.7: Desglose de las variaciones interanuales de los ratios deuda/PIB, datos trimestrales no consolidados, sociedades no financieras



Fuente: Eurostat.

La posición financiera del sector empresarial continuó mejorando en el primer semestre de 2018. Aunque sigue siendo negativa, la riqueza financiera neta de las empresas aumentó por quinto año consecutivo, pasando del -134,3 % del PIB en 2013 a un -117,8 % en el segundo semestre de 2018. Esta mejora se ha visto propiciada por las reducciones de los pasivos y, en menor medida, un ligero aumento de los activos. Aunque este aumento se concentró en los activos de renta

interés sobre estas operaciones se fijó para fomentar el préstamo y depende del saldo de crédito en enero de 2018.

variable, la disminución de los pasivos se debió principalmente a las reducciones de los préstamos a largo plazo.

Las reformas del marco normativo en materia de insolvencia de 2014 y 2015 han facilitado la reestructuración de la deuda y han reducido la duración de los procedimientos.

En un contexto de fuerte crecimiento económico y de facilitación del acceso a la financiación, el número de procedimientos de insolvencia empresarial disminuyó un 2,6 % en términos anuales en los tres primeros trimestres de 2018 (frente a un 0,8 % en 2017). De acuerdo con el Colegio de Registradores de España, en 2017, el porcentaje de los procedimientos de insolvencia que terminaron en un acuerdo entre acreedores y deudores fue del 8,2 %. Esta cifra se sitúa por debajo del 10,5 % registrado en los dos años anteriores, aunque por encima del porcentaje alcanzado antes de las reformas en materia de insolvencia (7,2 % en 2013 y 2012). Lo que es más importante, el porcentaje de empresas que fueron objeto de liquidación de entre las empresas en situación de acuerdo de reestructuración por incumplimiento se situó en el 7 % en 2017. Esta cifra es muy inferior a la cifra de dos dígitos registrada antes de 2012 (en torno al 20 %) y sugiere que el marco en materia de insolvencia se ha vuelto más favorable a la reducción de la deuda y ha facilitado la liquidación de las empresas no viables. Además, la duración media de los procedimientos con un plan de insolvencia previo fue inferior en 2017 que en 2015 (215 frente a 247 días), aunque sigue siendo bastante prolongada. Este es también el caso de los procedimientos de insolvencia ordinarios, cuya duración disminuyó a 440 días en 2017, frente a 471 en 2015 ⁽²⁸⁾.

⁽²⁸⁾ «Anuario Concursal» del Colegio Oficial de Registradores de España, 2017.

4.3. POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO, EDUCATIVAS Y SOCIALES

4.3.1. MERCADO DE TRABAJO *

La recuperación económica sigue sosteniendo la creación de empleo, pero el alto nivel de desempleo y la segmentación aún constituyen importantes dificultades estructurales.

En el tercer trimestre de 2018, la tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años alcanzó el 67,1 % (cifra desestacionalizada) y el desempleo siguió disminuyendo de manera constante hasta registrar un 14,5 % en el cuarto trimestre del año. Ambos indicadores están aún lejos de las cifras previas a la crisis y son peores que la media de la UE (recuadro 4.3.1.). En cuatro comunidades autónomas, la tasa de desempleo casi triplica la tasa más baja. El porcentaje de contratos indefinidos en el crecimiento neto del empleo siguió aumentando en los tres primeros trimestres de 2018, hasta alcanzar una media del 78 % ⁽²⁹⁾. No obstante, ese aumento no fue suficiente para reducir la proporción de trabajadores (de entre 15 y 64 años) con contratos temporales, que sigue siendo una de las más altas de la UE (con una media del 26,9 % en los tres primeros trimestres de 2018). La atonía del mercado de trabajo (un indicador que incluye a los desempleados, las personas que participan marginalmente en el mercado de trabajo y las personas subempleadas) está en descenso, pero sigue siendo elevada (24,5 % en el tercer trimestre de 2018).

Las tasas de actividad siguen estancadas y algunos grupos aún se enfrentan a la exclusión del mercado de trabajo.

Aunque aún está por encima de la media de la UE, la participación en el mercado de trabajo se ha mantenido estable desde 2012 y ha caído ligeramente en 2017, mientras que en la mayoría de los países de la UE se ha registrado una tendencia al alza. Los jóvenes (de entre 15 y 24 años), las personas con baja cualificación ⁽³⁰⁾ y los residentes nacidos fuera de la UE tienen dificultades para conseguir un empleo y progresar en el mercado de trabajo. En el tercer trimestre de 2018, sus tasas de desempleo respectivas fueron del 34,3 %, el 22,2 % y el 24,5 %. El desempleo de larga duración está en

disminución, pero aún alcanza al 6,3 % de la población activa (1,4 millones de personas, lo que equivale al 41,9 % de todos los desempleados en el tercer trimestre de 2018). Estas diferencias pueden explicarse por factores distintos de la dinámica del mercado de trabajo en cada comunidad autónoma, como la mayor permanencia de los jóvenes en la educación. Las inversiones que apoyan el incremento de las tasas de empleo y la plena movilización de la población activa, incluida la de las mujeres y los trabajadores de más edad, podrían contribuir a hacer frente a las dificultades que plantean el envejecimiento de la población y los cambios tecnológicos y sociales.

Las disparidades de género en el acceso al mercado de trabajo y en las carreras profesionales siguen siendo considerables.

En 2017, la tasa de actividad femenina (para las mujeres de entre 15 y 64 años) se estabilizó en el 68,8 %, ligeramente por encima de la media de la UE. Tanto la tasa de actividad como la tasa de empleo de las mujeres seguían estando muy por debajo de las de los hombres (-10,1 puntos porcentuales y -10,8 puntos porcentuales, respectivamente, en 2017), sin que existiesen señales de convergencia. En 2017, la duración media de las carreras profesionales era considerablemente más corta entre las mujeres que entre los hombres (4,5 años de diferencia), pese a la reciente reducción de una brecha que se explica en parte por la temporalidad y la contratación a tiempo parcial involuntaria (Jansen y Troncoso-Ponce, 2018). Las diferencias de género, tanto por actividad profesional como por sector, continúan superando la media de la UE ⁽³¹⁾. La brecha salarial de género (no ajustada) se mantuvo estable en el 14,2 % en 2016, nivel que, pese a estar 2 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE, es aún importante. El Gobierno anunció nuevas medidas para reducir las brechas de género y fomentar la igualdad de oportunidades para todos. Esas medidas incluyen auditorías salariales para las grandes empresas e incentivos a la conciliación entre la vida profesional y la familiar y la responsabilidad compartida. En julio de 2018, la baja por paternidad se amplió de cuatro a cinco semanas.

⁽²⁹⁾ Eurostat. EPA. Empleo (en miles) por tipo de contrato, variación interanual basada en datos no desestacionalizados.

⁽³⁰⁾ Aquellos cuyo nivel de cualificación está comprendido entre la educación primaria (o inferior) y la primera etapa de la educación secundaria (CINE 0-2).

⁽³¹⁾ Proporción media nacional de empleo de mujeres y hombres en cada actividad profesional y sector (nomenclatura NACE).

La vinculación con el mercado de trabajo de las personas de más edad es alta, pero las dificultades que plantea el envejecimiento de la población van en aumento. Las tasas de participación y de empleo de los trabajadores de más edad (los de edades entre 50 y 64 años) han aumentado en los últimos años, lo cual va unido a la reforma de las pensiones ⁽³²⁾, y se han situado

⁽³²⁾ En 2016, la edad media de jubilación real era de 64,1 años; el 51 % de los trabajadores se jubilaba a la edad legal, el 44 % se prejubilaba, y solo el 5 % seguía trabajando tras alcanzar la edad legal de jubilación. Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y Comisión Europea, 2018d.

por encima de la media de la UE. Sin embargo, la tasa de empleo de las mujeres de más de 55 años aún es baja (43,5 %, 15,6 puntos porcentuales menos que los hombres en el tercer trimestre de 2018). Tras la puesta en marcha de la Estrategia 55+ para el período entre 2012 y 2014, no se han adoptado nuevas medidas para mejorar las condiciones de trabajo de este grupo de trabajadores, tampoco en relación con la salud y la seguridad en el trabajo, ni para incentivar que los empresarios retengan a los trabajadores de más edad.

Recuadro 4.3.1: Seguimiento de los resultados a la luz del pilar europeo de derechos sociales

El pilar europeo de derechos sociales está concebido como una guía para un proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en la Unión Europea⁽¹⁾. Establece veinte principios y derechos esenciales en los ámbitos de la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo; las condiciones de trabajo justas; y la protección e inclusión social.

CUADRO DE INDICADORES SOCIALES PARA ESPAÑA		
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (% de la población de entre 18 y 24 años)	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	Situación crítica
	Riesgo de pobreza o exclusión social (en %)	A observar
	Ninis (% de la población de entre 15 y 24 años)	A observar
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (% de la población de entre 20 y 64 años)	Situación crítica
	Tasa de desempleo (% de la población de entre 15 y 74 años)	Insuficiente pero mejorando
	Tasa de desempleo de larga duración (población de entre 15 y 74 años)	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta disponible bruta de los hogares per cápita	A observar
	Ganancias netas de un trabajador soltero que perciba el salario medio	En el promedio
Protección e inclusión sociales	Incidencias de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza	A observar
	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales	Mejor que el promedio
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas	Mejor que el promedio
	Nivel de competencias digitales de la población	En el promedio

Los resultados de los Estados miembros relativos a los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales se clasifican según un método estadístico consensuado con los Comités EMCO y SPC. Dicho método analiza conjuntamente los niveles y las variaciones de los indicadores en comparación con las respectivas medias de la UE y clasifica a los Estados miembros en siete categorías (que van de «mejores resultados» a «situaciones críticas»). For instance, a country can be flagged as 'better than average' if the level of the indicator is close to EU average, but it is improving fast. Para más información véase el proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 [COM (2017) 674 final].
Ninis: jóvenes que ni trabajan ni siguen estudios; ni reciben formación; RBDH: renta bruta disponible en los hogares.

El cuadro de indicadores que acompaña al pilar europeo de derechos sociales continúa señalando una serie de retos en España. La sólida recuperación económica y la creación de empleo han contribuido a una reducción más veloz que la media en las tasas de desempleo general y de larga duración. No obstante, la tasa de empleo sigue siendo muy inferior a la anterior a la crisis y a la media de la UE. El alto grado de segmentación del mercado de trabajo y el estancamiento de los ingresos, fundamentalmente en la parte baja de la escala, contribuyen al alto nivel de desigualdad de renta y a la existencia de pobreza en situación de empleo. La capacidad de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) para reducir la pobreza sigue siendo limitada. En el lado positivo, España supera la media de la UE en cuanto al acceso a guarderías y a servicios sanitarios. No obstante, siguen existiendo disparidades territoriales en lo que respecta tanto al acceso como a la calidad.

Los jóvenes aún tienen dificultades para encontrar un empleo, pero ha aumentado su tiempo de permanencia en la educación y en la formación. La tasa de desempleo juvenil sigue cayendo, pero aún es casi el doble de la anterior a la crisis. El porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) y el de los que abandonan prematuramente los estudios siguen descendiendo gradualmente, pero se mantienen en niveles altos (13,3 % y 18,3 %, respectivamente, en 2017), según señala el cuadro de indicadores sociales. El escaso nivel educativo incrementa en gran medida el riesgo de pobreza y exclusión social en el futuro.

Con el apoyo del Fondo Social Europeo, la EOI (Escuela de Organización Industrial), en

colaboración con Google, imparte formación digital a jóvenes desempleados en toda España. A través de cursos en línea masivos y abiertos (CEMA), tutorizaciones individuales y subvenciones a la contratación, esta iniciativa permite a jóvenes especializarse en ámbitos digitales muy demandados en el mercado de trabajo (por ejemplo, desarrollo web o de aplicaciones móviles, macrodatos, inteligencia artificial, robótica y ciberseguridad). En 2017, 1 131 personas obtuvieron un certificado CEMA, 200 fueron admitidas a una actividad de tutorización y 61 acudieron a cursos presenciales. El 95 % de ellas encontraron un empleo o reanudaron los estudios gracias al programa.

⁽¹⁾ El pilar europeo de derechos sociales fue proclamado el 17 de noviembre de 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

La inserción en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad muestra carencias.

La tasa de empleo de las personas con discapacidad (40,5 % en 2016) está por debajo de la media de la UE (48,1 %) ⁽³³⁾. En 2016, el 43 % de las personas de entre 50 y 69 años que se jubilaron por incapacidad laboral habrían deseado seguir trabajando. Se adoptaron medidas para mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad, pero dichas medidas se basaban en gran medida en el empleo protegido, lo cual no parece facilitar el acceso al mercado de trabajo ordinario (Comisión Europea, 2016).

La brecha de empleo de los migrantes es muy inferior a la media de la UE, pero se ha ensanchado durante la crisis.

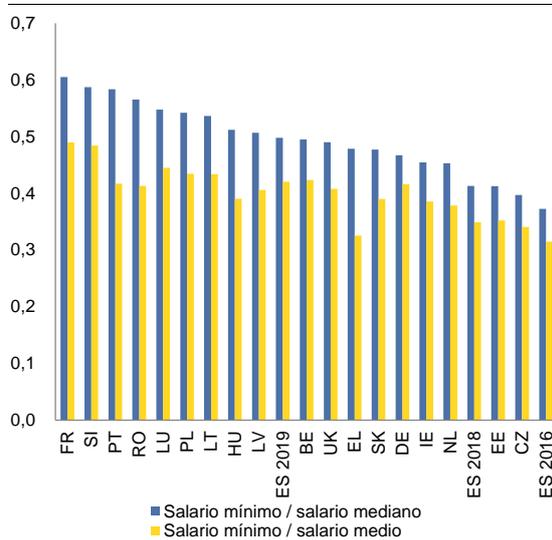
En 2017, las personas nacidas fuera de la UE representaban el 8,8 % de los residentes en España, lo cual supera la media de la UE (7,2 %). La brecha de empleo entre los no nacidos en la UE y los nacidos en ella es muy inferior a la media de la UE (4,4 puntos porcentuales frente a 10 puntos porcentuales). No obstante, entre 2008 y 2017 la tasa de empleo de los nacidos fuera de la UE descendió de manera aún más abrupta que la de la población general, del 70,5 % en 2008 al 61,6 % en 2017.

El crecimiento de los salarios nominales se ha estancado en los últimos años, aunque está repuntando

(véase la sección 1). Tras varios años de crecimiento muy lento, los salarios negociados siguen creciendo moderadamente (a una media del 1,7 % en 2018, frente al 1,5 % de 2017). La considerable atonía del mercado de trabajo, junto con una inflación persistentemente baja, pueden explicar el moderado crecimiento salarial (Banco de España, 2018a). El convenio colectivo interprofesional firmado en julio de 2018 por los principales interlocutores sociales preveía un incremento en los salarios negociados del 2 % en 2018, 2019 y 2020, al que podía añadirse un 1 % adicional en función del aumento de la productividad. Asimismo, el convenio fijaba un mínimo de 14 000 EUR anuales para los salarios negociados, que debía alcanzarse en 2021. No obstante, aún no está claro que el convenio vaya a aplicarse.

⁽³³⁾ Fuente: EU-SILC.

Gráfico 4.3.1: El salario mínimo como porcentaje del salario medio y el salario mediano: efecto de los incrementos previstos en España



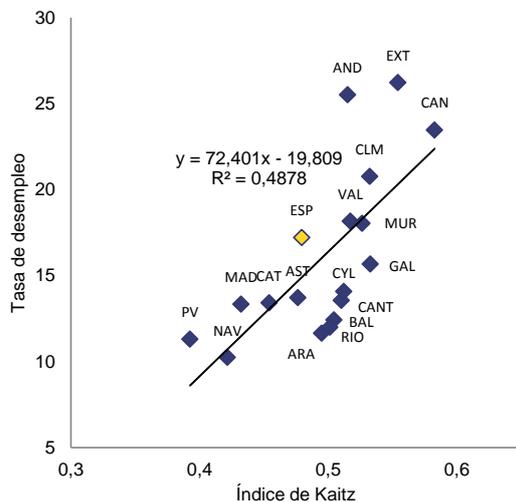
(1) Los cálculos se basan en la hipótesis de que el salario medio y el salario mediano crezcan al mismo ritmo que la remuneración por trabajador (previsiones de otoño de 2018 de la Comisión).

Fuente: OCDE, cálculos de la Comisión Europea.

Recientemente, España ha aprobado un fuerte incremento del salario mínimo para 2019.

Tras algunos aumentos moderados en 2017 y 2018, el salario mínimo se ha elevado en un 22,3 %, hasta los 900 EUR mensuales. Esta iniciativa se apartó de la trayectoria más gradual acordada con los interlocutores sociales en diciembre de 2017. El aumento establecido es superior la moderada aceleración de los precios al consumo y la productividad laboral prevista para 2019 y sitúa la ratio entre el salario mínimo y los salarios medio y mediano de España cerca de la media de la UE, cuando en 2016 la ratio de España era una de las más bajas.

Gráfico 4.3.2: **Ratio entre el salario mínimo y el salario medio prevista en 2019 y tasa de desempleo por comunidad autónoma, 2017**



(*)El salario mínimo es el establecido en la propuesta del Gobierno, y asciende a 12 600 EUR/año, sobre la base del salario por hora.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Comisión Europea.

Los posibles efectos del incremento del salario mínimo sobre el empleo varían considerablemente entre las diferentes comunidades autónomas y categorías de trabajadores, dependiendo de la cobertura. Los cálculos de la Comisión basados en microdatos de las estadísticas EU-SILC ⁽³⁴⁾ indican que aproximadamente el 11 % de los trabajadores percibirían el nuevo salario mínimo en 2019, frente al 4 % que percibía el salario mínimo vigente en 2017. La cobertura oscilaría entre el 3 % en Navarra o el 6 % en La Rioja, pasando por el 10 % en la Comunidad de Madrid y Cataluña, y el 15 % en Andalucía o el 18 % en la Comunidad Valenciana. Como promedio, esta cobertura sería mayor en las comunidades autónomas con mayor desempleo (gráfico 4.3.2.). En los distintos sectores, la cobertura iría desde menos del 5 % en el sector público, pasando por el 8 % en la industria, hasta el 30 % en la agricultura y en ciertas actividades propias de los servicios de alojamiento y alimentación. El Banco de España estima que un aumento del salario mínimo hasta los 900 EUR en 2019 afectaría al 6,2 % de los trabajadores de entre 16 y 64 años, con un efecto

⁽³⁴⁾ Fuente: Eurostat. Datos de las EU-SILC basados en los ingresos de 2015. Análisis limitado a las personas que trabajan todo el año y a tiempo completo durante el período de referencia de los ingresos.

negativo sobre el empleo del 0,8 % del empleo total (Banco de España, 2019a). El posible efecto negativo sobre el empleo sería mayor para los trabajadores con salarios bajos, segmento dominante entre los nuevos trabajadores (cobertura del 24,5 % de los trabajadores de entre 16 y 24 años), antiguos desempleados de larga duración (17 %), trabajadores con baja cualificación (16,8 %) y trabajadores con contratos temporales (14,4 %) ⁽³⁵⁾.

Pese a los mayores esfuerzos realizados, la empleabilidad de los jóvenes se mantiene baja.

El porcentaje de jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (ninis) continúa cayendo (13,3 % en 2017), pero todavía es alto y varía de manera importante entre comunidades autónomas ⁽³⁶⁾. En 2017, las inscripciones en la Garantía Juvenil alcanzaron el 56 % para los jóvenes que ni trabajan, ni estudian ni reciben formación de entre 15 y 24 años (frente al 34 % en 2016) y el 27,4 % para los de edades comprendidas entre los 25 y los 29 años. El porcentaje de personas que aún trabajan, estudian o reciben formación seis meses después de dejar la Garantía Juvenil siguió ascendiendo, hasta llegar al 60 % en 2017 para aquellos de entre 18 y 24 años y al 65 % de los de edades entre 25 y 29 años. Sin embargo, los jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación más vulnerables tienden a estar infrarrepresentados entre los beneficiarios, y aún existe margen para una mayor cooperación con los empresarios que sirva para mejorar el compromiso con aquellos que están más lejos de entrar en el mercado de trabajo.

Se han asignado nuevos recursos a un nuevo plan de empleo juvenil que deben aplicar las comunidades autónomas.

Los datos apuntan a que las antiguas subvenciones a la contratación de jóvenes han tenido un éxito limitado y no han servido para fomentar el empleo de calidad. Entre 2010 y 2016, solamente el 2,3 % de todos los

⁽³⁵⁾ Los aumentos del salario mínimo podrían reducir la magnitud de la pobreza en situación de empleo (Matsaganis, 2015) si los efectos negativos sobre el empleo no son más potentes. No obstante, las simulaciones realizadas por el Banco de España (2019) estiman que el efecto total sobre la renta será neutro, dado que los incrementos salariales se verán compensados por la pérdida de empleos. Esto último podría también conllevar un aumento de la desigualdad, estimado en el 0,2 % en el índice Gini.

⁽³⁶⁾ Base de datos de Eurostat (2019).

contratos fueron subvencionados y solamente el 7 % de todos los contratos firmados por trabajadores jóvenes fueron indefinidos (FUNCAS, 2018). Además, los trabajadores jóvenes con contratos indefinidos subvencionados tenían más probabilidades de no continuar en el empleo en el plazo de dos años que aquellos con contratos no subvencionados, lo que suscita dudas sobre la eficacia de esas subvenciones. Jansen y Troncoso-Ponce (2018) sugieren que los contratos para la formación subvencionados de una duración muy corta no son útiles para la transferibilidad de las cualificaciones. El recién aprobado Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 incluye un aumento del número de asesores para nuevos demandantes de empleo (más de 3 000), una revisión de los incentivos a la contratación actuales y medidas de orientación, formación y fomento del emprendimiento y de la igualdad de oportunidades. El Plan también prevé una revisión del sistema de Garantía Juvenil y medidas de refuerzo de la adquisición de cualificaciones, incluidas las digitales, y de apoyo al empleo en las zonas rurales, en consonancia con el reto demográfico descrito en la sección 4.4. El presupuesto de 660 millones EUR anuales asignado al Plan es aún provisional, y se basa parcialmente en los recursos previamente asignados. La ejecución del Plan es voluntaria y entra en el ámbito de competencias de las comunidades autónomas.

Se han actualizado y ampliado las medidas en favor de los desempleados de larga duración, pero el apoyo sigue estando fragmentado y su eficacia continúa siendo limitada. El plan de acción conjunto de 2016 para los desempleados de larga duración (véase Comisión Europea 2017a, pp. 36 y 60) está dando resultados. El porcentaje de desempleados de larga duración inscritos en los servicios públicos de empleo (SPE) era del 85,5 % en 2017, y el porcentaje de los que participaban en programas de educación o formación era del 10,4 %, en ambos casos por encima de la media de la UE. Al mismo tiempo, menos de un cuarto de todos los desempleados de larga duración recibieron apoyo individualizado a través de un acuerdo de integración laboral en los servicios públicos de empleo en 2017, es decir, la mitad del objetivo fijado para 2018 y muy por debajo de la media de la UE (82,6 %). Entre ellos, el porcentaje de aquellos que volvieron a obtener un empleo sigue mejorando (19,4 % en 2017, frente al 10,7 % de 2015), pero aún está por debajo de la media de

la UE (23 %). Estas cifras indican que es necesaria una inversión para mejorar la eficacia de las medidas activas del mercado de trabajo. El apoyo a la renta para los desempleados de larga duración sigue estando fragmentado. El subsidio extraordinario por desempleo de 460 EUR mensuales sustituye a los antiguos sistemas PREPARA y PAE. Fue aprobado en julio de 2018 y se hizo permanente en diciembre. Se están debatiendo planes para integrar los regímenes nacionales no contributivos existentes, pero aún no se ha presentado ninguna propuesta concreta.

Los esfuerzos para mejorar el diseño del sistema nacional de empleo continúan, pero aún es reducido el papel que los servicios públicos de empleo desempeñan como intermediarios en el mercado de trabajo. En 2018, España continuó con la modernización de los servicios públicos de empleo. Los resultados en la prestación de asistencia individualizada para los demandantes de empleo y las personas que quieren cambiar de empleo son variables en las diferentes comunidades autónomas⁽³⁷⁾. El gasto total en los servicios públicos de empleo se mantiene un 30 % por debajo del nivel de 2015. Además, aún son muy pocos los desempleados que buscan empleo a través de los servicios públicos de empleo (el 24,6 % en España, frente al 46,2 % en la UE en 2017). Siguen existiendo necesidades de inversión en lo que respecta a los servicios a los empresarios, incluidos la elaboración de perfiles y el establecimiento de correspondencias entre las necesidades de los demandantes de empleo y de los empresarios, la creación de asociaciones con los servicios sociales y la prestación de servicios personalizados anteriores y posteriores a la contratación. Si bien se han producido algunos avances en la puesta en marcha de puntos de contacto únicos en las comunidades autónomas y el uso del portal web «Empléate» está cobrando impulso, el porcentaje del total de vacantes totales gestionado por los servicios públicos de empleo

⁽³⁷⁾ El programa de evaluación comparativa (EVADES) muestra que algunos servicios públicos de empleo autonómicos están llevando a cabo esfuerzos para incorporar instrumentos estadísticos y holísticos de elaboración de perfiles, si bien se encuentran en diferentes fases de ejecución y a menudo no existe un enfoque integrado. Sigue habiendo margen de mejora en lo que respecta a la evaluación de las cualificaciones de la población activa, la orientación de los servicios para la entrada en el mercado de trabajo y la valoración de los resultados.

fue del 3,1 % en 2017, frente al 10 % de media en la UE. La cooperación con los servicios sociales está mejorando en algunas comunidades autónomas, fundamentalmente por medio de las sesiones de formación conjunta del personal y el intercambio de mejores prácticas en el contexto de la Red de Inclusión Social.

En España, la movilidad laboral es comparativamente baja, los incentivos son escasos y siguen existiendo barreras. Si bien la movilidad laboral entre comunidades autónomas está incrementándose desde el comienzo de la recuperación, sus niveles aún son bajos⁽³⁸⁾. El grueso de la migración interna procede de Cataluña, Madrid y Andalucía o se desplaza a esas comunidades autónomas, mientras que en otras comunidades autónomas (por ejemplo, Aragón y Extremadura) los flujos de salida superan ampliamente a los de entrada (Fondo Monetario Internacional, 2018). La alta proporción de propiedad de la vivienda, la segmentación del mercado de trabajo, la limitada eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y la reducida transferibilidad de las prestaciones sociales autonómicas ofrecen unos incentivos muy débiles para la movilidad, lo cual a su vez tiende a impulsar las disparidades (véase la sección 4.4).

Pese a la estabilización, la proporción de contratos temporales sigue siendo alta. El porcentaje de trabajadores con contratos temporales (de entre 15 y 64 años) aumentó durante la recuperación hasta alcanzar el 26,8 % en 2017, y se estabilizó en 2018. Al mismo tiempo, el porcentaje de contratos indefinidos en las nuevas contrataciones siguió aumentando en los tres primeros trimestres de 2018, hasta alcanzar una media del 78 %. Si bien el porcentaje de empleo a tiempo parcial (14,6 % en 2017) sigue estando 4 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE, el trabajo a tiempo parcial involuntario es muy elevado (61,1 % en 2017 frente al 26,4 % en la EU-28) pese a la reciente mejoría (64 % en 2014). A menudo, los contratos temporales son de una duración muy corta: el 32,6 % de los trabajadores

temporales tiene un contrato de menos de 6 meses, y el 17,3 % de menos de 1 mes. Esto provoca un acceso muy reducido a formación específica para el puesto de trabajo y dificultades para generar el derecho a prestaciones por desempleo. En 2017, el 23,1 % de los trabajadores temporales estaba en riesgo de pobreza en España, mientras que entre los trabajadores permanentes solo lo estaba el 7,3 %. Además, las tasas de transición son bajas, puesto que únicamente el 14,6 % de los trabajadores temporales del país pasó a tener un contrato permanente en 2017, frente al 24 % de la UE (2017)⁽³⁹⁾. Los jóvenes (de entre 15 y 29 años), los trabajadores con baja cualificación y los nacionales de terceros países siguen siendo los grupos en los que es más corriente el empleo temporal⁽⁴⁰⁾.

El aumento de los esfuerzos en la lucha contra el abuso de la contratación temporal y el trabajo no declarado está dando frutos. El uso generalizado de estos contratos se produce en todos los sectores (gráfico 4.3.3.), incluidos aquellos con escasa actividad estacional o cíclica (Comisión Europea, 2018a). Un aspecto importante del nuevo Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020 es el mayor refuerzo del marco jurídico y de la capacidad de las inspecciones de trabajo con el fin de fomentar el empleo de calidad y luchar contra el fraude laboral. Hasta octubre de 2018, las inspecciones de trabajo llevaron a transformar 169 161 contratos de duración determinada que no se ajustaban a la ley en contratos indefinidos, lo que según el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social representa un aumento del 82 % en comparación con 2017 (92 900). Aún no se ha evaluado la eficacia de los numerosos incentivos nacionales y autonómicos a la contratación en el sector privado.

El Gobierno llegó a un acuerdo con los interlocutores sociales para aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector público. El II Acuerdo, firmado en marzo de 2018, incluye un aumento salarial fijo y acumulado para los trabajadores del sector público del 6 % en el período entre 2018 y 2020 (1,75 % en 2018,

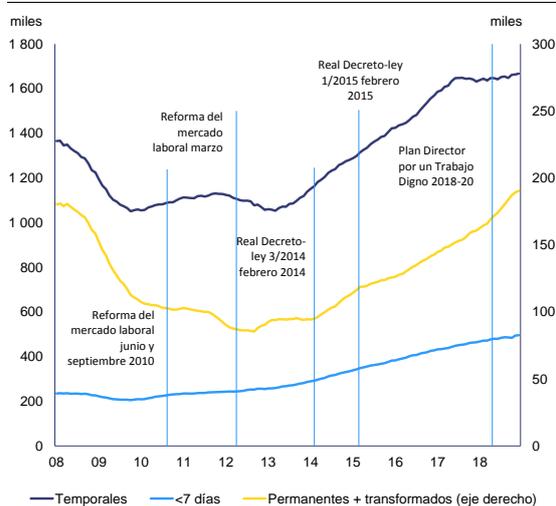
⁽³⁸⁾ El porcentaje de la población en edad de trabajar que pasó de una región NUTS-II española a otra fue del 0,2 % en 2013, frente a un 1,2 % de media en la UE y unas cifras aún más altas en Francia y Alemania. Para 2016, esa tasa había crecido en España hasta el 0,6 %, aproximadamente. Fuente: cálculos de la Comisión Europea basados en la Encuesta de Población Activa.

⁽³⁹⁾ Fuente: Eurostat, transiciones laborales por tipo de contrato.

⁽⁴⁰⁾ El porcentaje asciende, respectivamente, al 56,3 %, el 31,4 % y el 37,1 % (fuente: base de datos de Eurostat, últimos resultados trimestrales o anuales).

2,25 % en 2019 y 2 % en 2020). El pacto también prevé la reposición de todas las jubilaciones y contiene medidas de conciliación de la vida laboral y la familiar. Siguen convocándose oposiciones destinadas a reducir la temporalidad en el sector público español, fundamentalmente a escala autonómica. El Gobierno ha confirmado su objetivo de reducción del porcentaje de trabajadores temporales al 8 % para 2019. No obstante, el porcentaje de trabajadores temporales en el sector público se situaba aún en el 25,9 % en el tercer trimestre de 2018 (INE, 2019).

Gráfico 4.3.3: Nuevos contratos temporales y permanentes



(1)

Fuente: SEPE, Registro de contratos.

Las medidas de apoyo a los trabajadores autónomos están comenzando a dar frutos, incluso aunque pocos de ellos optan por una mayor protección social. En la primera mitad de 2018, el número de nuevos autónomos registrados aumentó en un 8 % en comparación con el mismo período de 2017 (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018a). Esto puede reflejar un limitado efecto de la ampliación de la tarifa plana de 50 EUR mensuales en las cotizaciones a la seguridad social, que se esperaba que beneficiase a otros 140 500 nuevos trabajadores autónomos en 2018 ⁽⁴¹⁾. Sin embargo,

⁽⁴¹⁾ Desde 2013, aproximadamente 1 307 000 trabajadores autónomos se han acogido a la tarifa plana de 50 EUR mensuales en las cotizaciones a la seguridad social, con Andalucía (245 000), Cataluña (219 000), Madrid (182 000) y la Comunidad Valenciana (149 000) encabezando el número de autónomos que la han

el número de autónomos jóvenes de entre 15 y 24 años siguió disminuyendo en 2017 (un 1,3 % menos que en 2016). Por otra parte, la medida de adaptar las bases de cotización (hasta cuatro veces al año) de los trabajadores autónomos a los cambios en el ciclo de facturación no ha servido, hasta ahora, para elevar las cotizaciones. Alrededor del 86 % de los trabajadores autónomos sin trabajadores a su cargo y el 81 % de los que tienen trabajadores a su cargo cotizaron por la base mínima (279 EUR mensuales en 2018). Unas menores cotizaciones implican unos menores niveles de protección y, en última instancia, unas pensiones más bajas, con el consiguiente mayor riesgo de pobreza ⁽⁴²⁾. No obstante, las cotizaciones de protección social y a la seguridad social han aumentado recientemente para prácticamente todos los autónomos. Existen dificultades para evitar que las cooperativas de facturación y de trabajo asociado destinadas a facilitar los procedimientos administrativos (que a menudo adoptan la forma de plataformas en línea) se conviertan en posibles paraguas para el falso trabajo por cuenta propia.

El desarrollo de la economía social puede atraer más inversiones en apoyo de la creación de empleo sostenible y el emprendimiento. El sector cuenta con unas 43 500 empresas (21 000 de las cuales son cooperativas) que emplean directamente a 2,3 millones de trabajadores, en un contexto en el que aún hay una fuerte preponderancia del sector agrícola (1,2 millones de agricultores) (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018b). La Estrategia de Economía Social 2017-2020, puesta en marcha en marzo de 2018, tiene por objeto favorecer la creación y la consolidación de empresas de economía social ⁽⁴³⁾. La Estrategia también apoya a los trabajadores autónomos (actualmente, unos 338 000 en el sector de la economía social), a las empresas que crean nuevos empleos a través del emprendimiento social y las oportunidades de empleo para las personas con

aprovechado. La tarifa plana ha aumentado a 60 EUR mensuales en 2019. Fuente: Ministerio de Trabajo.

⁽⁴²⁾ En 2017, los autónomos recibieron una pensión mensual media de 711 EUR, frente a los 1 212 EUR recibidos por los trabajadores acogidos al Régimen General de la Seguridad Social. Fuente: base de datos de la Seguridad Social.

⁽⁴³⁾ Empresas (cooperativas, mutuas, asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, empresas sociales, etc.) que aplican métodos comerciales destinados a obtener beneficios para personas que no son inversoras o propietarias.

discapacidad (unos 197 000 trabajadores en este sector) mediante programas, proyectos y fondos.

La implicación de los interlocutores sociales ha aumentado en los últimos tiempos, pero existe margen para una mayor participación y una consulta más estructurada en ciertos ámbitos.

En los últimos años, se han hecho esfuerzos por mejorar la participación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo, aunque existe margen para unas consultas más oportunas y específicas. Las conversaciones tripartitas iniciadas en febrero de 2017 se reanudaron en 2018. Su objetivo es debatir las iniciativas políticas relacionadas con cinco ámbitos fundamentales, pero la intensidad de los debates es, hasta el momento, desigual y aún no se ha obtenido el máximo partido del marco institucional existente para el diálogo social. Además, algunas iniciativas políticas pertinentes (por ejemplo, el incremento del salario mínimo) se apartaron de los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales sin que estos interlocutores participasen en modo alguno en la preparación de las medidas. A escala bipartita, el acuerdo salarial interprofesional de julio de 2018 puede mejorar el proceso de negociación colectiva, pero los resultados tanto para las empresas como para los trabajadores están por ver.

4.3.2. EDUCACIÓN Y CUALIFICACIONES

El gasto en educación sigue siendo bajo y los esfuerzos para acordar reformas a largo plazo se han frenado, en un contexto de malos resultados de la educación. El alto nivel de abandono escolar prematuro y el elevado porcentaje de personas con baja cualificación entre la población aún constituyen grandes dificultades en España. No obstante, en 2016 el gasto de las administraciones públicas en educación se incrementó ligeramente, hasta alcanzar el 9,5 % del gasto total, pero sigue por debajo de la media de la UE (10,2 %) y del nivel máximo alcanzado en 2009 en porcentaje del PIB (4 % frente a 4,6 % en 2009)⁽⁴⁴⁾. Los gastos de las familias en educación ⁽⁴⁵⁾ aumentaron un 34 % entre 2009 y

2016 (INE, 2017b). Esto puede ser problemático para las familias con renta baja, especialmente teniendo en cuenta el bajo nivel general de ayuda a la renta que perciben. Además, los desacuerdos políticos, incluidos los relativos al nivel de gasto, contribuyeron a la ruptura de las negociaciones sobre una amplia reforma de la educación que habían comenzado en 2016. En ese momento, el Gobierno se centró en reformar aspectos específicos del sistema educativo, que incluyen la formación profesional y la educación superior, pero sus planes aún no se han materializado.

La matriculación en educación preescolar y la asistencia a guarderías superan la media de la UE, pero existen disparidades autonómicas en lo que respecta al acceso.

Más del 95 % de los niños de entre 3 y 6 años están matriculados en la educación preescolar, y el 67,4 % de ellos acuden a centros públicos. La educación preescolar entre los 3 y los 6 años de edad es gratuita e incluye un plan de estudios nacional impartido por profesores titulados. El porcentaje de niños de entre 0 y 3 años matriculados en guarderías oficiales superaba la media de la UE en 2017 (45,8 % frente a 34 %). La mitad de ellos acudían a centros públicos. Los gastos en guardería para menores de 3 años son deducibles fiscalmente, de lo cual se benefician principalmente los hogares obligados a declarar ⁽⁴⁶⁾. Sin embargo, la tasa de matriculación es muy dispar en función de la comunidad autónoma. Por ejemplo, en el País Vasco es casi cuatro veces superior a la de Ceuta ⁽⁴⁷⁾. Estas disparidades reflejan las diferencias autonómicas en los índices de matriculación, especialmente en el caso de las mujeres. La disponibilidad de plazas de guardería con subvenciones públicas varía de forma significativa entre comunidades autónomas, entre casi el 30 % en Canarias y casi el 90 % en Extremadura. El Gobierno permitirá a los municipios dedicar 330 millones EUR adicionales en 2019 a la construcción de instalaciones públicas de guardería y educación preescolar y la mejora de las ya existentes.

tanto dentro de las instalaciones escolares como fuera de ellas.

⁽⁴⁴⁾ Fuente: Gasto de las administraciones públicas por función (CFAP).

⁽⁴⁵⁾ El gasto se dedica fundamentalmente a las lenguas extranjeras, al apoyo educativo y a las clases de refuerzo,

⁽⁴⁶⁾ En 2018, el Gobierno central introdujo una deducción fiscal (de hasta 1 000 EUR) para los gastos en guarderías oficiales. Algunas comunidades autónomas complementan esa deducción con medidas adicionales.

⁽⁴⁷⁾ Ministerio de Educación y Formación Profesional. Número de niños que acuden a una guardería reconocida dividido entre el número de niños de la misma franja de edad.

Aún existen fuertes disparidades autonómicas en cuanto a los resultados de la educación y la formación. El índice de abandono escolar prematuro se situó en el 18,3 % en 2017, 6,3 puntos porcentuales por debajo de su nivel de 2013, pero aún entre los más altos de la UE, como también señaló el cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar europeo de derechos sociales (véase el recuadro 4.3.1). El indicador varía en gran medida entre comunidades autónomas (entre el 7 % y el 26,5 %). La incidencia es especialmente alta entre los estudiantes con discapacidades y los residentes nacidos fuera de la UE (véase la sección 4.3.3). El índice de repetición de curso sigue siendo alto, lo cual aumenta el riesgo de abandono, pero está en tendencia descendente (8,8 % a 11,4 % en los cursos de la enseñanza secundaria). El rendimiento de los estudiantes en lo que respecta a las cualificaciones básicas es estable en torno a la media de la UE (OCDE, 2016), pero todavía persisten amplias diferencias entre comunidades autónomas (véase Comisión Europea 2018a). Para hacer frente a este reto, el Gobierno ha actualizado el Programa de Orientación y Refuerzo de cooperación territorial, dotándolo de una mayor asignación presupuestaria para 2019 y adoptando nuevas medidas para promover la formación profesional dual y la formación del profesorado. Los esfuerzos para eliminar los factores que explican las repeticiones de curso han adoptado hasta ahora la forma de intervenciones *ad hoc* y han producido escasos resultados, en particular en los centros con un alto índice de abandono. Puede ser necesaria una mayor inversión, respaldada por una estrategia integral.

Continúan los esfuerzos para contratar más personal docente y mejorar sus condiciones de trabajo. En 2016 y 2017, el 24,7 % de los profesores tenía contratos temporales, con índices autonómicos que oscilaban entre el 14,6 % y el 39,2 %. En 2018, se celebraron oposiciones de profesores con objeto de cubrir alrededor de 20 000 puestos en centros de los niveles 3 a 5 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), como parte de un plan destinado a aumentar el número total de profesores permanentes en 200 000 hasta 2022 (pese a lo cual el 10 % de esas plazas siguió vacante después de las oposiciones). Se contrató a unos 10 000 nuevos profesores de los niveles CINE 0 a 2 en 2018, y en 2019 tendrán lugar nuevas oposiciones. El plan de

reducción de la temporalidad en el sector público se encuentra en aplicación (véase la sección 4.3.1).

España aprobó medidas de apoyo a la formación de los profesores y de impulso a su movilidad. El Gobierno ha aprobado nuevas iniciativas de formación y movilidad geográfica y planes para establecer un sistema de evaluación del profesorado. Sin embargo, la eficacia de esas medidas puede depender del nivel de financiación disponible para apoyar su ejecución. Según indica el Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje de 2013 de la OCDE (OCDE, 2014), el 36 % de los profesores nunca han sido objeto de una evaluación formal y el 14 % de los de la enseñanza secundaria inferior expresaron una fuerte necesidad de desarrollo profesional en el ámbito de las cualificaciones en tecnologías de la información y la comunicación (frente a una media del 18,9 % en la OCDE). En el estudio, el 21,8 % de los profesores indicaron necesidades de formación en cuanto a la enseñanza dirigida a estudiantes con necesidades educativas especiales (cifra inferior al 22,3 % de media de la OCDE). En 2017, el Gobierno adoptó el Marco Común de Competencia Digital Docente, con el fin de mejorar las competencias docentes en materia de tecnologías de la información y la comunicación, y diseñó una cartera de competencias digitales para mejorar el trabajo del profesorado en ese aspecto.

La correspondencia entre la formación profesional (FP) y las necesidades del mercado de trabajo aún constituye un reto en España. En 2016, la proporción de estudiantes de formación profesional inicial (enseñanza secundaria) aún estaba muy por debajo de la media de la UE. En 2017, la tasa de empleo de los titulados en formación profesional (de entre 20 y 34 años) se situó en el 58,5 %, frente al 76,6 % de la UE. Alrededor del 26 % de los jóvenes de entre 15 y 34 años con un título de formación profesional en 2016 afirmó haber disfrutado de aprendizaje en el medio laboral durante sus estudios, cifra por debajo de la media de la UE. Además, la cooperación entre los proveedores de formación profesional y los empresarios locales parece insuficiente para aumentar la contribución de la formación profesional al desarrollo de la economía local. Algunas iniciativas recientes buscan mejorar la correspondencia entre la formación profesional media y las necesidades del mercado de trabajo mediante una mayor participación del sector

empresarial y una revisión del marco de titulaciones. El Gobierno aprobó medidas en coordinación con las comunidades autónomas, los interlocutores sociales y otras partes interesadas para seguir desarrollando y actualizando el sistema de formación profesional dual, fomentar el aprendizaje en el medio laboral y aumentar el atractivo del sistema. Una mayor coordinación puede garantizar que todos los modelos autonómicos cumplan con los estándares clave de la formación profesional dual (OCDE, 2018b).

Pese a la alta tasa de titulados en educación superior, la oferta de cualificaciones no se ajusta suficientemente a las necesidades del mercado de trabajo. En 2017, el índice de titulados en educación superior (el 41,2 % de la población de entre 30 y 34 años) era superior a la media de la UE (39,9 %), pero no alcanzaba el objetivo de Europa 2020 (44 %). Con todo, la tasa de empleo de los recién titulados en educación superior (76,6 %) es inferior a la media de la UE (84,9 %). Al mismo tiempo, algunos sectores de alto valor añadido (como las tecnologías de la información y la comunicación y la manufactura de alto valor añadido) tienen dificultades para encontrar jóvenes titulados con las cualificaciones necesarias. Existen diferencias autonómicas tanto en titulados en educación superior como en la tasa de empleo de los recién titulados. La tasa de titulados en educación superior (de entre 30 y 34 años) oscila entre el 27 % en Ceuta y el 55 % en el País Vasco (2017).

La cooperación entre las universidades y las empresas sigue siendo débil, aunque han surgido algunas nuevas iniciativas prometedoras. La conferencia de universidades españolas y la confederación de organizaciones empresariales acordaron incrementar la participación de las empresas en las decisiones de las universidades relativas a los planes de estudios y los métodos de enseñanza, con el fin de aumentar la empleabilidad de los titulados universitarios⁽⁴⁸⁾. El Gobierno apoyó la creación de la red CERVERA para impulsar la transferencia de conocimientos. No obstante, la movilidad de los estudiantes y el personal académico aún es

reducida, faltan oportunidades de formación para el personal académico, la gobernanza universitaria sigue siendo rígida y las oficinas de transferencia de resultados de investigación deben hacer frente a una elevada carga administrativa.

Las matriculaciones en enseñanza para adultos continúan siendo moderadas y el acceso sigue siendo limitado. La matriculación en enseñanza para adultos en España ha mejorado en los últimos tiempos (9,9 % en 2017 comparada con el 9,4 % de 2016), aunque aún está por debajo de la media de la UE (10,9 %) y lejos del objetivo de la UE del 15 % para 2020. Como destaca la evaluación comparativa sobre enseñanza y cualificaciones de adultos⁽⁴⁹⁾, la participación de las personas con baja cualificación en la enseñanza para adultos se mantuvo en el 3,5 % en 2017, recuperándose de la tendencia a la baja observada desde 2010 (cuando alcanzó el 4,9 %), pero aún por debajo de la media de la UE (4,3 %). Sin embargo, el porcentaje de adultos que reciben orientación sobre oportunidades de aprendizaje se ajusta a la media de la UE (26 % frente al 24 % de la UE en 2016). Aún no hay propuestas concretas para mejorar la evaluación y la validación de las cualificaciones profesionales. El marco español de cualificaciones se ha actualizado recientemente, pero podría desarrollarse en mayor medida la formación de los mentores dentro de las empresas en la formación profesional dual (Cedefop, 2018).

Sigue habiendo una importante inadecuación de las cualificaciones, tanto en términos de naturaleza de las titulaciones como de campo de los estudios. En 2015, el 19 % de los trabajadores españoles estaban infracualificados para su empleo, y el 22 % estaban sobrecualificados. Con frecuencia, la especialización en campos poco demandados en el mercado de trabajo lleva a las personas a aceptar un empleo por debajo del nivel de su titulación en un ámbito no relacionado con sus estudios (OCDE, 2017). El Gobierno y las comunidades autónomas están aplicando programas específicos para desarrollar la formación profesional dual, pero unas mayores inversiones pueden contribuir a asegurar que la formación profesional fomente las carreras profesionales de calidad y de alta cualificación.

⁽⁴⁸⁾ Véase el acuerdo conjunto entre la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

⁽⁴⁹⁾ Para más detalles, véase Comisión Europea 2018i.

Los esfuerzos de reducción de las disparidades autonómicas en los resultados de la educación y la formación aún no han cristalizado en mejoras significativas. La Conferencia Sectorial sobre Educación, que reúne a representantes del Gobierno central y las comunidades autónomas, constituye un marco para la coordinación de políticas a través del intercambio de mejores prácticas y la revisión entre pares entre las diferentes comunidades autónomas. No obstante, en los últimos años apenas se han celebrado reuniones. Además, las medidas específicas para ayudar a las comunidades autónomas a mejorar sus resultados educativos solo han tenido hasta ahora efectos de pequeño calado en cuanto a la mejora de la situación de las comunidades autónomas con peores cifras (Comisión Europea, 2018a).

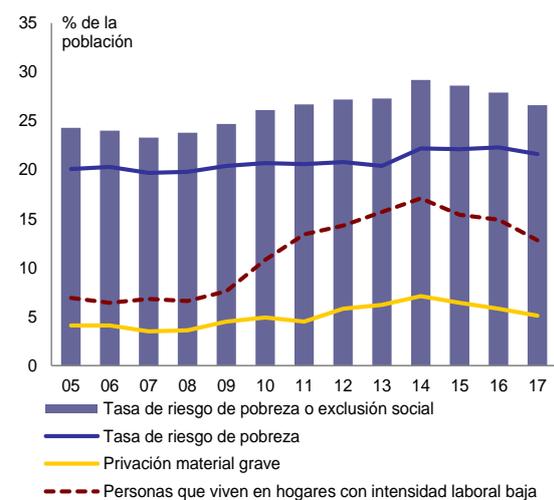
Los niveles de competencias digitales básicas y avanzadas se mantienen por debajo de la media de la UE. Pese al creciente número de españoles presentes en el entorno en línea, el porcentaje de personas de entre 16 y 74 años con competencias digitales básicas, situado en el 55 % en 2017, aún es inferior a la media de la UE (57 %) (cuadro de indicadores digitales, 2019). Algunas comunidades autónomas han implementado el marco de competencias digitales y dado reconocimiento al nivel de competencias digitales de los ciudadanos. La inclusión digital parece fuertemente vinculada a los niveles de renta, ya que solo en el 2 % de los hogares con renta alta no se ha usado nunca Internet, mientras que en los hogares con renta baja ese porcentaje asciende al 30 %. Mientras que el número de titulados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) está creciendo (21,6 titulados en educación superior por cada mil habitantes de entre 20 y 29 años frente al 19,1 de la UE, pero con una brecha de género considerable), los especialistas en tecnologías de la información y la comunicación todavía representan un porcentaje bajo de la población activa (2,9 % frente a 3,7 % de la UE). En 2018, el Gobierno puso en marcha un Plan de Formación en Competencias Digitales y Tecnológicas para ayudar a los titulados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas a satisfacer mejor la demanda de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación por parte de los empresarios. El Gobierno también ha puesto en marcha iniciativas para aumentar el número de titulados en esos campos, con especial énfasis en programación informática y el objetivo

de alcanzar una mayor participación en ellos de mujeres en edad escolar ⁽⁵⁰⁾.

4.3.3. POLÍTICAS SOCIALES

La recuperación económica continúa frenando la pobreza, pero esta sigue siendo alta. En los últimos tres años, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se redujo en 2,6 puntos porcentuales, hasta el 26,6 % en 2017 (ejercicio 2016). No obstante, continuaba superando ampliamente el índice de 2008 y la media de la UE. El descenso de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social se debe principalmente a la importante caída de 2 puntos porcentuales en el porcentaje de personas que viven en hogares casi sin empleo, que se quedó en el 12,8 % en 2017. La reducción de la privación material grave y del índice de riesgo de pobreza fue más modesta, de 0,7 puntos porcentuales (gráfico 4.3.4.). El índice de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social varía considerablemente en España. Más de un tercio de la población de Extremadura, Canarias y Andalucía se encuentra en riesgo, mientras que en Navarra y La Rioja el índice es inferior al 15 % (EU-SILC, Eurostat).

Gráfico 4.3.4: Índice de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes



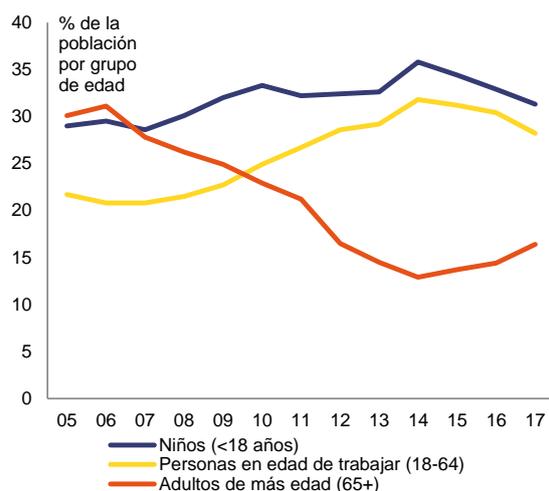
Fuente: Eurostat, EU-SILC.

Las desigualdades de renta disponible aún son altas, a pesar de que las personas con renta baja

⁽⁵⁰⁾ Escuelas de Pensamiento Computacional.

hayan vuelto a trabajar. En 2017, la participación en la renta del 20 % más rico fue 6,6 veces superior al del 20 % más pobre de los hogares. Esta ratio es una de las más altas de la UE y no mejoró en comparación con 2016. Al mismo tiempo, las desigualdades de renta antes de impuestos y transferencias, pero incluyendo las pensiones, estaban entre las más pronunciadas en la UE, aunque tras una considerable mejora desde 14,9 veces en 2014 hasta 12,2 en 2017, como resultado del descenso del desempleo. Por tanto, la mejora en lo relativo a las desigualdades antes de la redistribución, gracias a unas mejores condiciones en el mercado de trabajo, no se refleja en la evolución de las desigualdades después de la redistribución.

Gráfico 4.3.5: Índice de riesgo de pobreza o exclusión social por grupo de edad



Fuente: Eurostat, EU-SILC.

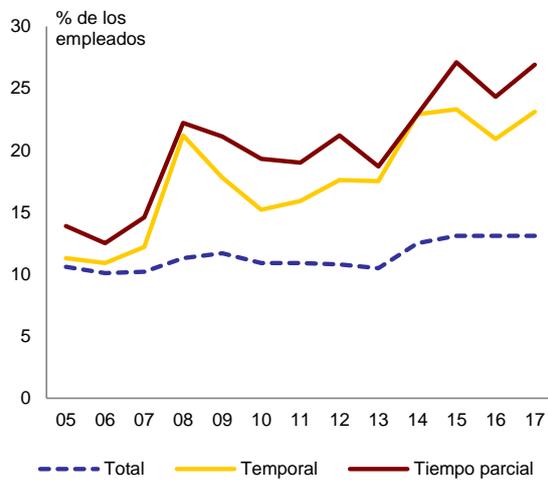
Las mejoras en el mercado de trabajo han beneficiado a los adultos en edad de trabajar, pero persiste un alto índice de pobreza en situación de empleo. El índice de personas en riesgo de pobreza o exclusión social para los adultos en edad de trabajar descendió al seguir cayendo el desempleo. Sin embargo, en 2017 se situaba en el 28,2 %, aún muy por encima del nivel previo a la crisis. El índice superaba en casi 12 puntos porcentuales al de las personas de más edad, que, al contrario de lo que sucede con las más jóvenes, han mantenido su principal fuente de renta (las pensiones, véase la sección 4.1) durante la crisis (véase el gráfico 4.3.5.). En 2017, la pobreza en situación de empleo se mantuvo invariable en el 13,1 %, uno de los índices más

altos de la UE. De hecho, aumentó en 1,4 puntos porcentuales para los trabajadores por cuenta ajena, de los cuales un gran porcentaje tiene un contrato temporal (véanse la sección 4.3.1 y el gráfico 4.3.6.). Este incremento se compensó por el fuerte descenso entre los autónomos. El índice de pobreza en situación de empleo era especialmente elevado, y mostraba una tendencia al alza, en el caso de los trabajadores temporales (23,1 %), los residentes nacidos fuera de la UE (34,2 %), las familias monoparentales (27,8 %) y los trabajadores con baja cualificación (21,4 %) (EU-SILC, Eurostat). Las medidas de lucha contra la segmentación del mercado de trabajo y de aumento del salario mínimo pueden ayudar a reducir la pobreza en situación de empleo, pero sus efectos sobre el empleo y la renta están por ver.

La capacidad de reducción de la pobreza de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) se mantiene entre las más bajas de la UE, especialmente en lo que respecta a los niños. Como destaca el cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar europeo de los derechos sociales (recuadro 4.3.1.), en 2017 las transferencias sociales redujeron el riesgo de pobreza en España en un 23,9 %, 8,5 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE, y en un 17,7 % para los niños, es decir, 20,4 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE. Esto refleja en parte la baja cobertura y la escasa adecuación de los sistemas de renta mínima garantizada y las prestaciones familiares. En 2016, el porcentaje de personas pobres en edad de trabajar que vivía en un hogar sin empleo ⁽⁵¹⁾ y que percibía prestaciones estaba entre los más bajos de la UE y era inferior a la media de la Unión en más de 15 puntos porcentuales.

⁽⁵¹⁾ Porcentaje de personas en edad de trabajar (de entre 18 y 59 años) que percibían alguna prestación (diferente de las prestaciones por vejez o por supervivencia) entre las personas en riesgo de pobreza que vivían en hogares con una intensidad de trabajo muy baja. Comité de Protección Social.

Gráfico 4.3.6: Pobreza en situación de empleo



(1) Empleados con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la renta mediana equivalente nacional.

Fuente: Eurostat, EU-SILC.

El alcance de las medidas anunciadas para mejorar la eficacia de los sistemas nacionales de renta mínima garantizada sigue siendo reducido. La ley de presupuestos de 2018 establecía la aplicación de criterios comunes para activar todas las prestaciones por desempleo no contributivas y aclaraba que las prestaciones por desempleo pueden complementarse mediante sistemas de renta mínima. La Tarjeta Social Universal se puso en funcionamiento en octubre de 2018, con objeto de recabar información sobre todas las prestaciones percibidas por cada persona de las administraciones autonómicas y nacional. La mayor transparencia resultante puede ayudar a las administraciones a dirigir mejor las prestaciones sociales a quienes las necesitan, a realizar un seguimiento de los resultados y a ampliar las buenas prácticas.

Más comunidades autónomas están estableciendo un derecho subjetivo a una renta mínima autonómica supeditada a la comprobación de los recursos, pero la portabilidad de las prestaciones entre diferentes comunidades autónomas sigue siendo limitada. Las condiciones para la percepción de la renta mínima autonómica están vinculadas a la residencia, y trasladarse a otra comunidad autónoma implica perder ese apoyo. Seis comunidades autónomas han instituido la posibilidad de concluir acuerdos con otras comunidades a efectos de garantizar la

transferencia de derechos en sus legislaciones, pero hasta el momento solo dos de ellas han comenzado a negociar un acuerdo en ese sentido. Aunque los niveles de las prestaciones aumentaron en la mayor parte de las comunidades autónomas, persisten amplias variaciones en lo que respecta a su adecuación (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2017). Con arreglo a las simulaciones EUROMOD⁽⁵²⁾ llevadas a cabo por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, uno de cada cinco posibles beneficiarios que cumple las condiciones obtiene, de hecho, ingresos en virtud de los sistemas autonómicos de renta mínima, con amplias variaciones entre comunidades autónomas (que van de menos del 10 % en algunas de ellas hasta una cobertura casi total en otras). Las simulaciones indican que una cobertura total en todas las comunidades autónomas reduciría la brecha de pobreza⁽⁵³⁾ en 4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 27 %, 3 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. Sería necesario un aumento en la cantidad de las prestaciones para reducir más la brecha de pobreza (especialmente en algunas comunidades autónomas).

Los niños se enfrentan a uno de los índices más altos de riesgo de pobreza o exclusión social de la UE, muy por encima de otros grupos de edad. El riesgo de pobreza o exclusión social en el caso de los niños (de 0 a 18 años) cayó hasta el 31,3 % en 2017, pero sigue siendo muy alto. Los niños de un contexto migrante o de familias monoparentales están expuestos a los riesgos más altos de pobreza económica, por encima del 40 %. Incluso en los casos en que los padres trabajan, el riesgo de pobreza afecta a un 12,5 % de los niños, una cifra muy superior a la media de la UE (8,3 %) y que va en ascenso desde 2013 (EU-SILC, Eurostat). Se ha

⁽⁵²⁾ EUROMOD es el modelo de microsimulación de prestaciones y tributos de la UE. Simula los derechos a prestaciones y las obligaciones tributarias de las personas y los hogares (incluidas las cotizaciones a la seguridad social) en consonancia con las normas vigentes en cada Estado miembro. Las simulaciones se basan en los datos representativos obtenidos de las encuestas de las estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) de 2016 y tratan los elementos principales de la tributación directa, las cotizaciones sociales y las prestaciones no contributivas. Los ingresos registrados en el EU-SILC de 2016 corresponden a 2015.

⁽⁵³⁾ La brecha de riesgo de pobreza es la diferencia entre la renta mediana disponible equivalente de las personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza y el propio umbral.

encargado al Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, recién nombrado, la evaluación y el seguimiento de las políticas y la promoción de estrategias generales, y se están debatiendo planes nacionales de lucha contra la pobreza infantil. El programa VECA, iniciado en el verano de 2018, establece subvenciones para menús escolares, ocio y cultura durante las vacaciones escolares para niños en situación vulnerable.

El gasto social para las familias con niños está mal orientado y se mantiene entre los más bajos de la UE, lo que resulta en un nivel de eficacia muy bajo. En 2016, el gasto público dedicado a prestaciones familiares fue poco más de la mitad del gasto medio de la UE (1,3 % del PIB frente al 2,4 %). El gasto per cápita es igualmente bajo (336 EUR frente a 690 EUR en estándar de poder adquisitivo) y está decreciendo. En 2017, el 16,4 % de los niños (de entre 0 y 17 años) recibieron la prestación infantil nacional supeditada a la comprobación de los recursos. Esa cifra supone únicamente la mitad de los niños registrados como niños en riesgo de pobreza o exclusión. En 2017, el 25,7 % de los hogares con niños (de entre 0 y 18 años) en riesgo de pobreza declararon tener grandes dificultades para pagar los gastos asociados a la educación reglada, mientras que en la UE esa cifra se queda en el 17,2 % ⁽⁵⁴⁾. En 2018, el Gobierno introdujo nuevas bonificaciones fiscales para las familias y aumentó el umbral mínimo del salario bruto imponible. No obstante, los beneficios fiscales para las familias no benefician a los hogares más pobres.

Los adultos de mayor edad mantuvieron sus condiciones de vida durante la crisis. El índice de riesgo de pobreza y exclusión social de las personas mayores de 65 años está creciendo pero, con un 16,4 % en 2017, se mantiene 10 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2008. La ratio entre la pensión y los ingresos laborales del final de la vida profesional aumentó de 0,42 a 0,69 entre 2008 y 2017, y se mantuvo muy por encima de la media de la UE ⁽⁵⁵⁾. No obstante, la brecha de

riesgo de pobreza para los adultos de mayor edad se incrementó por vez primera desde 2008, de 13,9 en 2016 a 20,2 en 2017, y actualmente se encuentra por encima del nivel de la UE (16,7). Esto se debe a que los ingresos de los pensionistas con las pensiones más bajas se han alejado más del umbral de pobreza relativo, que ha seguido elevándose. El nivel medio de las pensiones de jubilación es inferior en el caso de los autónomos y las mujeres, como también sucede en la UE (Comisión Europea 2018h y recuadro 4.1.1).

El apoyo social a las personas con discapacidad es eficaz en lo que respecta a la reducción de su exposición al riesgo de pobreza. Pese a su relativamente baja tasa de empleo, el índice de riesgo de pobreza o de exclusión social de las personas con discapacidad está cercano a los niveles de la UE, en un 30,9 % (0,8 puntos porcentuales por encima de la media de la Unión), y la brecha entre las personas con y sin discapacidad, situada en 4,8 puntos porcentuales, es una de las más bajas de la UE. En 2016, los efectos reductores de la pobreza de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) para las personas con discapacidad fueron del 33,5 %, 2,4 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. No obstante, los niños con discapacidad sufren un riesgo mucho mayor de abandonar los estudios sin conseguir una titulación que los niños sin discapacidad, y la brecha es una de las mayores de la UE (ANED, 2018). La oferta de servicios para las personas con discapacidad también varía entre comunidades autónomas, incluso en lo que respecta a los programas de educación inclusiva (Huete, 2017) y a la asistencia en la búsqueda de empleo (OED, 2018). La evaluación intermedia de la Estrategia Española sobre Discapacidad (2014-2020) mostró unos avances limitados, fundamentalmente en el ámbito del empleo (OED, 2016).

La integración social de los migrantes nacidos fuera de la UE y de los gitanos muestra carencias. Las personas nacidas fuera de la UE (8,8 % de la población en 2017) se enfrentan a un riesgo de pobreza o de exclusión (42,9 %) mucho mayor que los nativos, lo que supone una brecha muy superior a la media de la UE (25,7 puntos porcentuales frente a 15,5 puntos porcentuales)

⁽⁵⁴⁾ EU-SILC, Eurostat; los costes de la educación reglada incluyen las tasas de enseñanza y examen, los libros, las excursiones escolares y los gastos de comedor, entre otros.

⁽⁵⁵⁾ Tasa de sustitución agregada (TSA) como ratio de la pensión bruta mediana individual en la categoría de 65 a 74 años de edad en relación a los ingresos brutos medianos

individuales de la categoría de 50 a 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

(EU-SILC, Eurostat). Pese a una tasa de empleo cercana a la de la población nativa, se enfrentan a un riesgo muy superior de sufrir pobreza en situación de empleo. La brecha de abandono escolar prematuro entre los niños nativos y los niños procedentes de un contexto migrante es, además, una de las más altas de la UE. España tiene la comunidad gitana más numerosa de la UE (750 000 personas, lo que equivale al 1,6 % de la población). Aunque en general los gitanos españoles tienden a registrar mejores resultados en educación y mejores índices de salud que otras comunidades gitanas de la UE, se enfrentan a un riesgo de pobreza muy alto y que sigue creciendo y sufren importantes brechas en asuntos sociales frente al resto de la población española (cuadro de indicadores de la integración de los gitanos, 2011-2016). La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 establece un marco político para abordar esas dificultades.

La vivienda asequible es un reto para los arrendatarios, los hogares de renta baja con niños y las personas nacidas fuera de la UE. La tasa de sobrecoste de la vivienda ⁽⁵⁶⁾ está por encima del nivel de la UE para los hogares de renta baja (38,4 % frente a 34,3 %) y los hogares con niños (11,4 % frente a 8,1 %), incluidas las familias monoparentales (30,6 % frente a 18,4 %). Las órdenes de desahucio de arrendatarios aumentaron en un 4,3 % en 2017 y en un 7,9 % interanual en el tercer trimestre de 2018 (Consejo General del Poder Judicial, 2018), en un contexto de crecimiento de los precios de alquiler. El nuevo Plan Estatal de Vivienda (2018-2021) incluye medidas de subsidio al pago del alquiler para grupos vulnerables, promoción de la vivienda pública y renovación de viviendas. La encuesta más reciente sobre personas sin hogar muestra que entre 2014 y 2016 el número de personas alojadas en albergues se incrementó en un 20,5 % (INE, 2017a).

La pobreza energética se redujo en 2017, pero la adopción de la nueva tarifa social lleva un ritmo lento. En 2017, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza que no podían calentar sus hogares adecuadamente disminuyó en 3,8 puntos

porcentuales, hasta el 19,4 %, en niveles de la media de la UE pero aún por encima del nivel de 2008 (4,2 puntos porcentuales) (EU-SILC, Eurostat). Tras la reforma de la tarifa social de energía eléctrica en 2017, menos de la mitad de los antiguos beneficiarios renovaron su solicitud en 2018, pese a las medidas para ampliar la cobertura adoptadas en octubre de ese año. La complejidad del procedimiento puede haber disuadido a posibles beneficiarios. También se estableció una tarifa social para cubrir los gastos de calefacción durante el invierno, que se concede automáticamente a los beneficiarios de la tarifa social de energía eléctrica. Se está preparando una nueva estrategia nacional contra la pobreza energética, que ha pasado ya por la fase de información pública.

La cobertura de los servicios asistenciales de larga duración ha aumentado, inclusive entre quienes presentan menores niveles de dependencia. En 2016, el gasto público en asistencia de larga duración como porcentaje del PIB fue inferior a la mitad de la media de la UE (0,8 % frente a 1,8 %). En 2018, la cobertura de las personas con dependencia severa aumentó hasta el 87,2 % (+3,0 puntos porcentuales en un año) (SAAD, 2018). La cobertura de las personas con dependencia moderada creció 15 puntos porcentuales, hasta el 60,8 %, gracias a la mayor disponibilidad de prestaciones complementarias (como la teleasistencia) (CES, 2018b). Todas las comunidades autónomas redujeron sus listas de espera en diferente medida, pero el número de solicitantes y beneficiarios varía considerablemente. Desde 2014, el número de trabajadores formales en los servicios asistenciales de larga duración aumentó, pero su porcentaje en relación con la población de más de 65 años siguió por debajo de la media de la OCDE. Una evaluación de 2017 recomendaba garantizar una financiación suficiente, mejorar la recogida de datos y evaluar el impacto de género de la prestación de asistencia (Comisión para el Análisis de situación del Sistema de la Dependencia, 2017).

La desigualdad en el acceso a la asistencia médica es baja por término medio, pero hay excepciones y algunas variaciones entre comunidades autónomas. En 2017, las necesidades de asistencia no satisfechas declaradas por los encuestados fueron menores que en la UE, y las variaciones por nivel de renta eran escasas

⁽⁵⁶⁾ Porcentaje de personas que viven en hogares en los que los gastos totales de vivienda representan más del 40 % de la renta disponible total del hogar (ambas cifras sin incluir las ayudas a la vivienda). Fuente: EU-SILC.

(⁵⁷). La ampliación del acceso a la asistencia sanitaria a los migrantes no documentados en 2018 colmó una laguna que seguía existiendo en este ámbito. Sin embargo, la brecha de las necesidades de asistencia dental no satisfechas entre el quintil de renta más alto y el más bajo fue de 9,3 puntos porcentuales, frente a 5,3 puntos porcentuales en la UE. Además, persisten las disparidades autonómicas en lo que respecta a la prestación de la asistencia, fundamentalmente en el uso de procedimientos basados en pruebas en la asistencia secundaria y en el uso racional de los medicamentos (Bernal *et al.*, 2018). La escasez de enfermeros y médicos generalistas en la asistencia primaria y los servicios asistenciales de larga duración se está incrementando, especialmente en algunas comunidades autónomas. El uso generalizado de contratos a tiempo parcial y temporales y el descenso de los salarios pueden haber influido en la salida de médicos y enfermeros para buscar trabajo en el extranjero. Es probable que esta escasez siga aumentando, dado que se espera que casi un tercio de los médicos se jubile en los próximos diez a quince años, en particular médicos generalistas.

El rápido envejecimiento de la población y el crecimiento de las discapacidades de larga duración y las enfermedades crónicas suponen un reto para la prestación de asistencia sanitaria actual. Pese a la creciente presión sobre la asistencia primaria, el gasto público en los hospitales representa un porcentaje cada vez mayor del gasto público total, en detrimento de la asistencia primaria. La proporción relativamente alta de ingresos hospitalarios evitables en España (6,3 frente a una media de la UE de 5,5) también es reflejo de las posibilidades de incremento del papel de la asistencia primaria en la prevención y el tratamiento de enfermedades crónicas agudas (⁵⁸) (OCDE y la Unión Europea, 2018). Otros retos para la asistencia primaria son las crecientes necesidades asistenciales derivadas de los factores de riesgo y las enfermedades crónicas vinculados al estilo de vida, así como la necesidad de asegurar

la continuidad de la asistencia entre diferentes proveedores (Bernal *et al.*, 2018). La falta de interoperabilidad de los sistemas electrónicos obstaculiza el uso eficiente de las soluciones de sanidad electrónica disponibles, así como la coordinación y la continuidad asistenciales, especialmente en algunas comunidades autónomas (Oderkirk, 2017).

Necesidades de inversión

El aumento de la inversión en educación y formación, servicios de empleo y políticas de inclusión social es importante para mejorar la productividad de España y su crecimiento inclusivo a largo plazo. La promoción de un mejor acceso a una educación inclusiva y de calidad es clave para la empleabilidad y la movilidad social. La inversión en servicios públicos de empleo modernos constituye un factor impulsor para lograr empleos de calidad y unas transiciones más fluidas del mercado de trabajo. Los altos índices de riesgo de pobreza o exclusión social, en particular en el caso de los niños, exigen inversiones en políticas activas de inclusión e infraestructuras sociales (por ejemplo, viviendas sociales). Las medidas de fomento de la movilidad laboral, el emprendimiento y la economía social pueden dar respuesta a la despoblación en algunas regiones del interior. Integrar los diferentes capítulos de los servicios de asistencia sanitaria, al mismo tiempo que se refuerza la asistencia primaria, puede ayudar a adaptar la prestación asistencial al envejecimiento de la población, la discapacidad y las enfermedades crónicas. La inversión debe atender a las necesidades de las comunidades autónomas y a las disparidades autonómicas en la disponibilidad y la eficacia de los servicios públicos.

(⁵⁷) La evaluación comparativa en lo que respecta al nivel mínimo de renta también muestra que la brecha en las necesidades de asistencia médica no satisfechas entre las personas de 18 a 59 años en riesgo de pobreza de hogares con muy baja intensidad de trabajo y el resto de la población de 18 a 59 años es una de las más bajas de la UE. Para más detalles, véase Comisión Europea 2018i.

(⁵⁸) Incluidos los fallos cardíacos, la diabetes, la hipertensión, la EPOC y la broncoectasia y el asma.

4.4. COMPETITIVIDAD, REFORMAS E INVERSIÓN

4.4.1. PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD E INVERSIÓN *

El apoyo al crecimiento sostenible de España exige inversiones para fomentar y ayudar a absorber la innovación, inclusive en las pequeñas y medianas empresas, así como para promover la eficiencia de los recursos, mejorar las infraestructuras ferroviarias para el transporte de mercancías y ampliar las conexiones energéticas con Europa. Una mayor inversión en I+D, tanto pública como privada, así como en digitalización y cualificaciones digitales, serviría de impulso a la capacidad de innovación de la economía, si actúa de forma sinérgica con la inversión en educación y las políticas del mercado de trabajo (véase la sección 4.3). La mejora de las conexiones ferroviarias y los centros logísticos para el transporte de mercancías con los puertos y la finalización de las redes transeuropeas de transporte y de las interconexiones energéticas con Europa son cruciales para mejorar el acceso de España a los mercados, tanto nacionales como del resto de Europa. En lo que respecta a la asignación de las inversiones, debe prestarse la debida atención a las disparidades autonómicas y las características específicas de cada comunidad autónoma, incluidas las necesidades específicas de las zonas rurales.

Productividad y competitividad

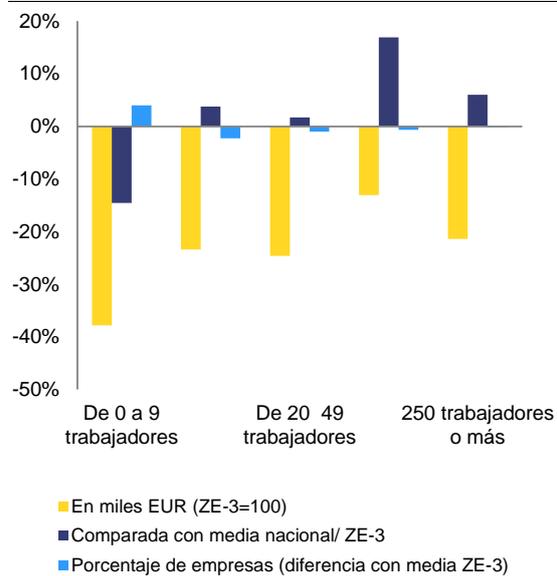
La productividad en España sigue siendo inferior a la de otros países grandes de la zona del euro. Durante la crisis, se produjo un repunte del crecimiento de la productividad laboral medida como valor añadido bruto o PIB por trabajador, pero en gran medida fue consecuencia de la pérdida de empleo. Desde entonces, la productividad ha ido creciendo de forma más moderada, en líneas generales al ritmo de la zona del euro, y al mismo tiempo que ha crecido el empleo, poniendo de manifiesto verdaderas mejoras en la eficiencia de la producción. La mejora en la calidad de la inversión ha apoyado estos avances positivos (sección 1). No obstante, la productividad de España aún es comparativamente baja, pese a mostrar algunas variaciones por comunidad autónoma y fuertes disparidades por

sector ⁽⁵⁹⁾. En sectores como la agricultura, la construcción, los servicios de alojamiento, los servicios de alimentación y las telecomunicaciones, la productividad laboral en España es mayor que en otros países grandes de la zona del euro (véase Comisión Europea, 2018a, p. 50). En términos de crecimiento, la productividad laboral ha crecido más rápido en la industria que en los servicios. Sin embargo, existe una importante variación dentro de cada sector, y algunos sectores de servicios, como las tecnologías de la información y la comunicación, también han experimentado un fuerte crecimiento de la productividad.

La abundancia de pequeñas empresas en la economía y una baja capacidad de innovación explican en gran medida la brecha de productividad de España. Las pequeñas empresas tienden a registrar un nivel de productividad menor que las grandes, debido principalmente a los efectos de escala y a su capacidad limitada de absorber la innovación. En España, la brecha de productividad entre las pequeñas y las grandes empresas es mayor que en otros Estados miembros grandes. La brecha es más pronunciada en sectores como los servicios profesionales, y menor en las actividades relacionadas con la manufactura (véanse el gráfico 4.4.1. y Comisión Europea 2018a). Esta situación se agrava por el hecho de que las empresas tienden a ser menos productivas que sus homólogas en otros Estados miembros grandes, en todos los grados de tamaño, y tiene su reflejo en el porcentaje comparativamente bajo de empresas innovadoras en España en todos los sectores, según la medida del cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2018.

⁽⁵⁹⁾ La productividad laboral aparente por hora trabajada es aproximadamente un 12 % inferior a la media de la EU-15 en EPA y un 21 % inferior en términos nominales.

Gráfico 4.4.1: Brecha de productividad de ES y del ZE-3 a precios corrientes



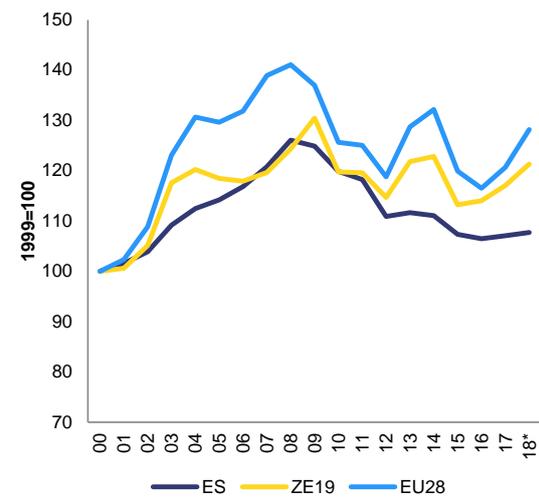
ZE-3: media no ponderada de DE, FR e IT.

Fuente: Eurostat.

La recuperación en la competitividad de costes, junto con algunas mejoras estructurales, está favoreciendo las exportaciones españolas, pero el pequeño tamaño medio de las empresas limita la capacidad exportadora. El aumento de las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, producido después de la crisis (véase la sección 3) ha tenido una amplia base en lo que respecta a los sectores, entre ellos algunos servicios profesionales (Comisión Europea 2018a), y si bien la UE aún supone el grueso de las exportaciones españolas, ha habido un proceso de diversificación geográfica a Estados Unidos, Asia, África y América Latina (Banco de España 2019b). Entre 2009 y 2018, la competitividad de costes de la economía española en comparación con la UE, medida por el tipo de cambio real efectivo, mejoró alrededor del 14 % sobre la base de los costes laborales unitarios, y en torno al 5 % sobre la base de los precios de las exportaciones (gráfico 4.4.2.). Al mismo tiempo, el número de exportadores habituales ha seguido aumentando en 2018, y actualmente supera su nivel de 2010 en un 28 %, con un mayor número de pymes exportadoras. No obstante, gran parte del aumento del valor exportado en los últimos años se ha debido a exportadores de muy gran magnitud (gráfico 4.4.3.). Generalmente se trata de grandes empresas, que por término medio han registrado avances en costes laborales unitarios más

favorables que las empresas más pequeñas debido a un mayor crecimiento de la productividad (véase más adelante y en Comisión Europea, 2017a y 2016b).

Gráfico 4.4.2: TCER sobre la base de los costes laborales unitarios

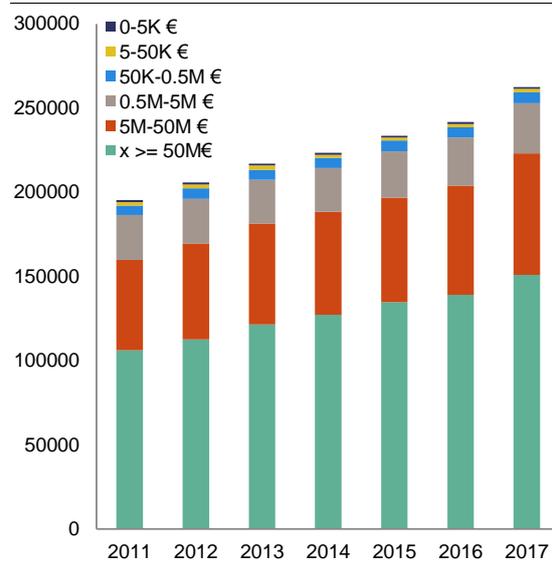


Fuente: Ameco.

Las exportaciones españolas se concentran en bienes que compiten fundamentalmente en precio, aunque hay señales de mejoría en la competitividad no relacionada con los costes. Las exportaciones se concentran en productos de tecnología media-alta y de calidad media-baja que compiten fundamentalmente en precio (Comisión Europea, 2017a). No obstante, hay señales de que las exportaciones españolas se están volviendo en cierta medida menos sensibles a la competencia en precios en los últimos años (Comisión Europea, 2018a). Aparte de la gran proporción de alimentos y productos primarios, las exportaciones de bienes españolas consisten principalmente en productos intermedios, especialmente productos químicos, bienes de equipo y vehículos de motor (estos últimos representan en torno al 17 % del total de las exportaciones). Aunque algunos de esos productos se caracterizan por un contenido tecnológico medio a medio-alto, los exportadores españoles están especializados en bienes de calidad media-baja (Banco de España, 2019b) con alta elasticidad de precios (Comisión Europea, 2017a y 2016b). Además, al contrario de lo que ocurre en otros Estados miembros grandes de la zona del euro, España está aumentando su presencia en las últimas fases de las cadenas globales de valor, que

están más expuestas a la competencia de las economías emergentes (véase el recuadro 4.4.1.).

Gráfico 4.4.3: Exportaciones por valor total exportado por empresa



Fuente: ICEX.

Es probable que mantener la competitividad exterior sea difícil, salvo que puedan mejorarse el crecimiento de la productividad y la competitividad no relacionada con los costes. Las mejoras de la competitividad de España en los

últimos años se han basado fundamentalmente en la moderación salarial, pero mantener la competitividad exterior podría ser difícil, salvo que se apoye en una asignación de recursos más eficiente y en el crecimiento de la productividad. Los obstáculos estructurales a la libre circulación de los factores de producción y a la mejora de la eficiencia de la producción, que van desde la falta de cualificaciones hasta el bajo rendimiento en materia de innovación y una regulación fragmentaria de los mercados de productos y servicios, son factores clave del nivel relativamente bajo de España en cuanto a la eficiencia de la asignación de recursos y la productividad. En este contexto, la creación de un Comité Nacional de Productividad, recomendada por el Consejo Europeo (Consejo Europeo, 2016), ayudará a concebir y ejecutar medidas que aborden de forma global los complejos factores impulsores de la productividad. Además, para garantizar una mayor contribución estructural positiva del sector exterior al crecimiento económico, la «Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027» pretende reforzar la presencia en el extranjero de las empresas españolas, fundamentalmente de las pequeñas y medianas empresas. La estrategia se ejecuta a través de planes de acción bienales, el primero de los cuales (2017-18) acaba de completarse.

Recuadro 4.4.1: Cadenas globales de valor: el papel de España

La producción de bienes y servicios tiene lugar cada vez en mayor medida a escala mundial, con las diferentes fases del proceso productivo ubicadas en países diferentes. Esa mayor fragmentación conlleva un mayor volumen de comercio de bienes y servicios intermedios y una mayor divergencia entre lo que un país vende en el extranjero y lo que ese país produce y añade a sus exportaciones.

Gráfico 4.4.1.1: Indicadores de las cadenas de valor globales

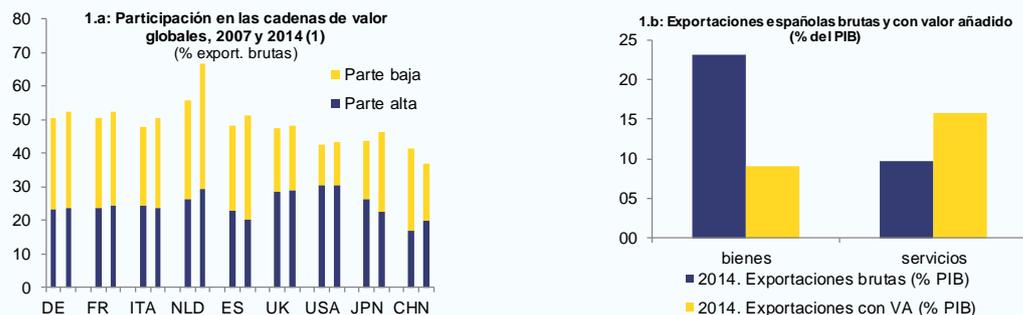
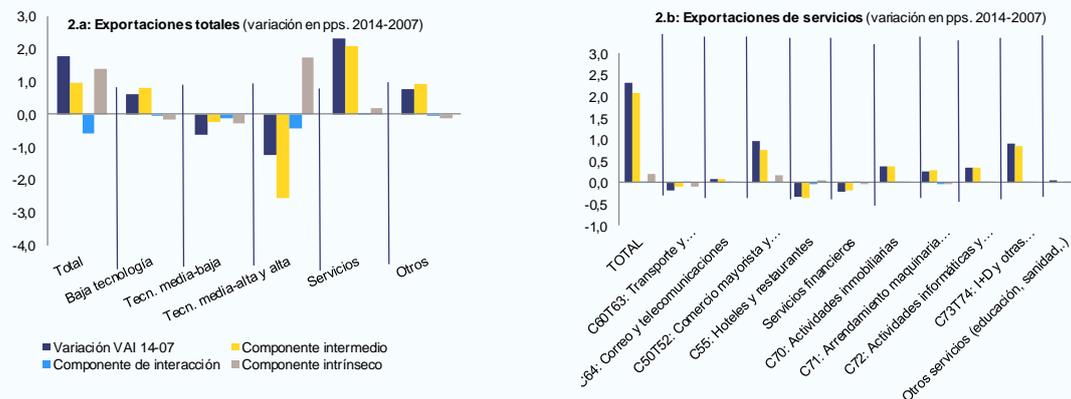


Gráfico 4.4.2.2: Variación en el VAE de las exportaciones españolas (2014-2017): análisis de los cambios en la participación (2)(3)



(1) El índice de participación se define como la suma de la participación en la parte baja y en la parte alta. La participación en la parte alta se refiere al valor añadido en el exterior en las exportaciones de un país y la de la parte baja es el valor añadido interior en las exportaciones de un país que se reexportan a un tercer país. (2) El análisis de los cambios en la participación permite desglosar el valor añadido interior en tres componentes: i) cambios en la composición de las exportaciones (el componente intermedio); ii) variaciones en el valor añadido interior de las exportaciones de cada sector (el componente intrínseco); y, iii) la interacción del componente residual. (3) Clasificación de las exportaciones en virtud de su contenido cualificado según la Clasificación Industrial Internacional Normalizada (ISIC rev. 3 a).

Fuente: INE, ITiva-OECD and own calculations.

El análisis presente en este recuadro se refiere a la participación de España en las cadenas globales de valor, sobre la base de los indicadores de comercio medido en valor añadido desarrollados por la OCDE ⁽¹⁾, que aportan un panorama más preciso de los flujos de bienes y servicios dentro de las cadenas globales de valor que las medidas convencionales del comercio internacional. La integración de España en las cadenas globales de valor, medida sobre la base del indicador agregado desarrollado por Koopman *et al.* (2010) ⁽²⁾, aumentó entre 2009 y 2014, pero se mantiene por debajo de los niveles previos a la crisis. Los países europeos más grandes han seguido un camino similar. Empero, a diferencia de lo que sucede con los otros países grandes de la UE, la descomposición del índice por fuente muestra que España tiende a estar posicionada en las últimas fases de las cadenas globales de valor, es decir, está adoptando una posición baja, en la que el contenido importado de sus exportaciones es alto (frecuentemente como resultado de las actividades de ensamblaje en la industria de la automoción) (gráfico 4.4.1.1.a). Este contenido importado de las exportaciones (o el valor añadido en el exterior presente en las exportaciones) fue del 27 % de las

exportaciones brutas totales en 2014, tras un descenso desde el 29 % registrado en 2007 (gráfico 4.4.1.1.a).

Un desglose por sectores muestra que una parte importante del valor añadido interior en las exportaciones totales proviene del sector de los servicios (gráfico 4.4.1.1.b). En términos brutos, las exportaciones de servicios apenas representaron el 40 % del total de las exportaciones españolas en 2014: sin embargo, si el comercio internacional se mide en términos de valor añadido, los servicios suponen casi el 50 % de las exportaciones totales, o el 24,8 % del PIB. Estos porcentajes se incrementaron de forma sustancial entre 2004 y 2017 (en un 6,6 % del PIB), superando el incremento de Alemania, Francia o Italia. El valor añadido interior de los servicios en las exportaciones españolas es, en gran medida, indirecto: en 2014, aproximadamente el 30 % del valor añadido de los servicios estaba incorporado en las exportaciones de otros sectores (es decir, la manufactura).

Un análisis de los cambios en la participación muestra que el incremento en el contenido en valor añadido interior de las exportaciones brutas se explica principalmente por un aumento en el valor añadido interior en las exportaciones de cada sector individual, pero también, en cierta medida, por el desplazamiento en la composición de las exportaciones españolas hacia sectores de alto valor añadido interior. El sector de los servicios ha sido el que más ha contribuido al incremento en el contenido de valor añadido interior de las exportaciones totales, encabezado fundamentalmente por el comercio mayorista y minorista, así como los servicios de I+D y otras actividades empresariales. En lo que respecta a la manufactura, únicamente las industrias de baja tecnología han tenido una influencia positiva en el contenido en valor añadido interior de las exportaciones españolas.

⁽¹⁾ Este recuadro se basa en la edición de 2016 de los indicadores de comercio medido en valor añadido. La OCDE publicó la edición de 2018 en diciembre de ese año, y en ella, aunque han variado los niveles de algunos indicadores, siguen estando vigentes los mismos mensajes desde el punto de vista cualitativo.

⁽²⁾ Koopman *et al.* (2010): *Give credit where credit is due: tracing value added in global production chains*, documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Investigación, innovación y economía digital

En comparación con la UE, el nivel de innovación de España es moderado. En 2017, los resultados de España en lo que se refiere a innovación, medidos según el cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2018, mejoraron con respecto a la media de la UE de 2010, pero se mantuvieron por debajo de la media de la UE. El índice sintético de innovación concede una puntuación especialmente baja a las inversiones de las empresas en innovación; los vínculos entre las pequeñas y medianas empresas innovadoras y entre el mundo académico y las empresas, y la proporción de empresas innovadoras. España también obtiene unos resultados inferiores a la media de la UE en servicios intensivos en conocimientos.

Los resultados de España en lo que respecta a la innovación y la productividad se ven menoscabados por la falta de inversión estable en I+D e innovación. La brecha de inversión en activos intangibles en comparación con la UE, fundamentalmente en lo que respecta a la inversión en I+D, se ha ido ampliando en los últimos años, como consecuencia de una tendencia negativa de

la intensidad de la I+D pública y privada en España (gráfico 4.4.4.). El gasto total en I+D ascendió al 1,20 % del PIB en 2017, y el objetivo del 2 % de intensidad de la I+D para 2020 no se alcanzará salvo que las tendencias se inviertan drásticamente. El tamaño del tejido innovador en España es pequeño en comparación con el tamaño de su economía, lo cual obstaculiza el cambio estructural hacia una economía basada en el conocimiento. España está por debajo de la media de la UE tanto en empleo como en porcentaje de valor añadido de las actividades intensivas en conocimientos ⁽⁶⁰⁾.

La capacidad de innovación empresarial está limitada por el bajo nivel de inversión en I+D de las grandes empresas y la baja capacidad de absorción de las pequeñas empresas. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) españolas representan alrededor del 50 % de la inversión en I+D total de las empresas, porcentaje que supera la

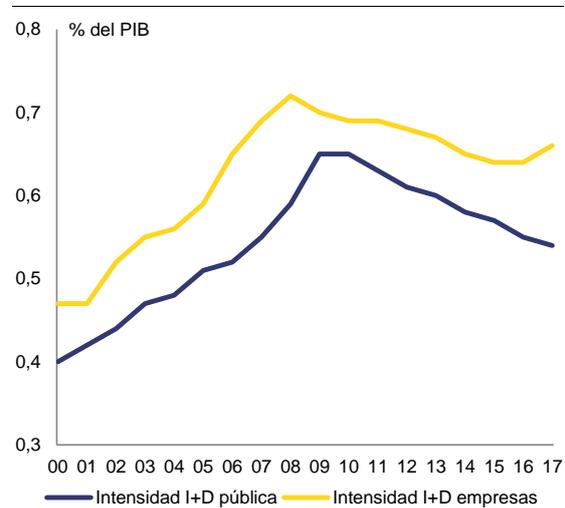
⁽⁶⁰⁾ El porcentaje del valor añadido en los servicios intensivos en conocimientos de alta tecnología es del 4,4 %, frente al 5,1 % en la UE. En la manufactura de tecnología media-alta, ese porcentaje es del 4,6 %, frente al 5,8 % de la UE (OCDE, 2017).

media de la UE (22,7 %) ⁽⁶¹⁾. No obstante, las pequeñas y medianas empresas cuentan con menores recursos financieros y humanos y una capacidad de absorción de conocimiento y tecnología más limitada que las grandes. Al mismo tiempo, las grandes empresas españolas invierten menos en innovación que sus homólogas europeas. Los flujos de conocimiento débiles entre partes interesadas podrían estar vinculados a una menor inversión.

El sistema público de investigación e innovación adolece de insuficiencia de la inversión y de una escasa utilización de los fondos públicos disponibles. La inversión pública en I+D es la más baja en casi una década (gráfico 4.4.4). Además, el nivel de ejecución de las líneas presupuestarias específicas dedicadas a la investigación e innovación públicas fue muy bajo, de alrededor del 30 % en 2017, dada su alta dependencia de instrumentos financieros de base crediticia que fueron muy poco utilizados. El nivel de inversión pública en I+D se mantiene invariable, en ausencia de una nueva Ley de presupuestos para 2019.

⁽⁶¹⁾ Eurostat: GPID de las pymes en % del PIB / GPID en % del PIB.

Gráfico 4.4.4: Evolución de la intensidad de la I+D de las empresas y la intensidad de la I+D pública 2000-2017



(1) Intensidad de la I+D de las empresas: gastos de las empresas en I+D (GPID) como % del PIB.

(2) Intensidad de la I+D pública: gasto intramuros de las administraciones públicas en I+D (GOVERD) más gasto en educación superior relacionado con la I+D (HERD) como % del PIB.

(3) Intensidad de la I+D de las empresas: interrupciones en las series entre 2002 y los años anteriores y entre 2008 y los años anteriores.

Fuente: Eurostat.

Los recursos humanos siguen planteando un reto crucial para el sistema español de investigación e innovación. Pese al alto número de titulados en ciencia y tecnología y el porcentaje relativamente alto de la población con estudios superiores en España (véase la sección 4.3.2 sobre la educación), el número de investigadores del país es inferior a la media de la UE (2,8 % frente al 3,9 % de la población activa en 2016), y la tendencia es descendente. El porcentaje de investigadores empleados en el sector privado es, asimismo, inferior a la media de la UE (37 % frente al 49 % de la UE) y la cooperación entre las empresas y la ciencia es muy reducida. En el sector público, el número de investigadores también ha descendido y ha aumentado su edad media (Comisión Europea, 2017c). Recientemente se han puesto en marcha medidas para abordar esta cuestión, fundamentalmente la obligación de no permitir que el número de investigadores en el sector público siga cayendo y el incremento del número de becas para programas post-doctorales. A principios de 2019 se han adoptado medidas para reducir el número de contratos temporales en los organismos públicos de investigación. No

obstante, las reformas destinadas a consolidar las carreras profesionales en el campo de la investigación a través de un sistema de desempeño de un puesto con posibilidad de nombramiento como titular («tenure track») en las universidades y los organismos públicos de investigación aún están pendientes de aplicación. Por último, no existen medidas para dirigir a los estudiantes hacia ámbitos técnicos intermedios, en los que falta personal cualificado.

La calidad y la estructura del sistema español de I+D están mejorando, pero es necesario reforzar la coordinación y las sinergias entre las políticas nacionales y autonómicas. El recientemente creado Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades ha asumido las competencias sobre una serie de materias que anteriormente estaban fragmentadas, lo que permite una visión más completa de las necesidades del ámbito y posibilita sinergias en la elaboración de políticas. Durante la pasada década, ha habido un crecimiento sostenido en la calidad científica en España —medida por la proporción de publicaciones nacionales entre el 10 % de las publicaciones científicas más citadas a escala mundial— y en el grado de apertura del sistema español de investigación —medido por la proporción de publicaciones conjuntas internacionales en las publicaciones totales—, parámetros en los que actualmente España supera la media ⁽⁶²⁾. Finalmente, la Agencia Estatal de Investigación, creada en 2015, está ya operativa y gestiona las subvenciones públicas a la investigación. Se necesitará tiempo para que los esfuerzos destinados a mejorar la coordinación entre las iniciativas nacionales y autonómicas en los ámbitos de la investigación y la innovación muestren sus efectos (sección 4.4.3).

Se han tomado medidas limitadas para el desarrollo de una cultura de evaluación en la política pública de investigación e innovación. La agencia española de innovación (CDTI) ha encargado una evaluación de impacto de los programas de innovación, pero la mayor parte de las iniciativas públicas de investigación e innovación no cuentan con evaluaciones sistemáticas de la calidad, los efectos y la

⁽⁶²⁾ Publicaciones internacionales como % del número total de publicaciones (56 % en España frente al 49 % de la UE), Eurostat.

eficiencia que utilicen metodologías comparables. El Gobierno está desarrollando un sistema de información más ambicioso en relación con la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de facilitar el seguimiento y la evaluación. El sistema incluirá datos autonómicos y estará abierto a las administraciones autonómicas.

España no aprovecha al máximo el potencial de crecimiento que ofrece la digitalización, pero está realizando avances positivos. España tiene un número de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación en su población activa inferior a la media de la UE (2,9 % frente al 3,7 %), y una de cada cinco empresas españolas (tanto grandes como pequeñas y medianas) declaran tener serias dificultades para contratar a ese tipo de especialistas. Además, las pequeñas y medianas empresas van a la zaga de las grandes en cuanto a digitalización, con la falta de conocimientos y cualificaciones técnicas entre sus trabajadores como principales barreras. En respuesta a esta situación, la estrategia Industria Conectada 4.0, adoptada en 2015, ha puesto en marcha varias actuaciones dirigidas a impulsar la digitalización entre las empresas ⁽⁶³⁾. La Agenda Digital para España data de 2013, y tiene previsto actualizar su enfoque sobre problemas específicos. El Gobierno está trabajando en la Estrategia de Nación Emprendedora, una estrategia global para introducir la innovación y la digitalización en todos los campos de la economía y la sociedad. La estrategia incluiría un nuevo plan de despliegue de infraestructuras digitales; inversión en tecnologías digitales habilitantes; programas para promover las cualificaciones y el talento o una estrategia nacional de inteligencia artificial ⁽⁶⁴⁾. España también está comprometida con el avance de las nuevas tecnologías digitales a través de programas coordinados por la UE ⁽⁶⁵⁾.

Pese a las importantes inversiones en infraestructuras, la implantación de conexiones

⁽⁶³⁾ Por ejemplo, una herramienta de autoevaluación para las empresas (<https://hada.industriaconectada40.gob.es/hada/register>).

⁽⁶⁴⁾ Además, nuevas iniciativas como el anunciado plan para la modernización del comercio minorista 2019-2020 o la Estrategia de Turismo Sostenible prevista servirán para promover la innovación y la digitalización en sectores económicos concretos.

⁽⁶⁵⁾ Empresa Común EuroHPC, Asociación Europea de la Cadena de Bloques, Declaración de Cooperación en Inteligencia Artificial.

de alta velocidad sigue siendo baja, como muestra que solo el 30 % de los hogares españoles está abonado a una conexión de banda ancha ultrarrápida. Por otra parte, las suscripciones de fibra hasta el hogar han superado a otras tecnologías (cable y ADSL). En lo que respecta al despliegue del 5G, tanto las operadoras como las autoridades públicas están preparando el terreno a través de proyectos piloto. La franja de 3,4-3,8 GHz ya ha sido asignada y está libre para ofrecer servicios 5G, y se espera que se produzca una subasta de 700MHz a principios de 2020.

Crecimiento sostenible

España avanza al ritmo adecuado para alcanzar sus objetivos de emisiones de CO₂ conforme a la Estrategia Europa 2020. Las emisiones procedentes de sectores no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE se redujeron en un 15,3 % entre 2005 y 2017, superando el objetivo de reducción del 10 % fijado para España. Según las últimas previsiones nacionales, se espera que el objetivo para 2020 se cumpla con un margen de 9,9 puntos porcentuales. Sin embargo, la previsión es que no se cumpla el objetivo del -26 % fijado para 2030 por una diferencia de 9,9 puntos porcentuales.

Tras la reducción temporal durante la crisis económica, las emisiones de CO₂ procedentes del transporte están aumentando, y se espera que alcancen los niveles previos a la crisis para 2030. Actualmente, este sector es la mayor fuente única de estas emisiones. La transición a unos modos de transporte más limpios y eficaces exige, en particular, una red más ambiciosa de puntos de carga para vehículos eléctricos, sistemas integrados de transporte urbano y el despliegue de tecnologías de sistemas de transporte inteligente. Desde el final de 2017, se han adoptado nuevas iniciativas sobre vehículos propulsados por energías alternativas, que incluyen incentivos a la compra de vehículos y apoyo a la inversión para la provisión de nuevos puntos de carga.

Atraer inversiones en energías renovables y eficiencia energética es crucial para que España cumpla sus objetivos para 2020. Con un porcentaje del 17,5 % de energías renovables sobre

el total de energía consumida en 2017, España va adelantada en su trayectoria indicativa hacia el cumplimiento de su objetivo vinculante en materia de energías renovables para 2020 (20 %). No obstante, serán necesarias nuevas inversiones para alcanzar plenamente ese objetivo, en particular teniendo en cuenta que la trayectoria es más pronunciada en los últimos años de la década. En lo que respecta a la eficiencia energética, los datos más recientes muestran incrementos anuales consecutivos del consumo de energía primario y final en España, que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de eficiencia energética. El 75 % de las necesidades de inversión adicional estimadas en esa materia corresponden a los edificios, en particular al segmento residencial (Grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles, 2018, p. 59).

En su próximo Plan Nacional de Energía y Clima ⁽⁶⁶⁾, España presentará una visión general de sus necesidades de inversión hasta 2030 para las diferentes dimensiones de la Unión de la Energía, incluidas las energías renovables, la eficiencia energética, la seguridad del suministro y la mitigación del cambio climático. La información que debe facilitarse, inclusive en el próximo proyecto de plan, debe contribuir a determinar y evaluar las necesidades de inversión de España en relación con la energía y el cambio climático. El Gobierno también ha anunciado su intención de proponer, en la primera mitad de 2019, una nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética que establecería el marco legal de la transición energética y los principales objetivos y metas en ese ámbito.

La economía circular también está siendo objeto una mayor atención política en España. Una estrategia nacional se encuentra en proceso de adopción, existen estrategias autonómicas en vigor o en preparación, y en 2017 más de 300 partes interesadas firmaron un pacto sobre economía circular.

⁽⁶⁶⁾ El Plan debe adoptarse a más tardar el 31 de diciembre de 2019, en consonancia con el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima [Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018].

Recuadro 4.4.2: Retos y reformas en materia de inversión en España

1. Perspectiva macroeconómica

Tras una fuerte reducción durante la crisis, impulsada por el hundimiento del sector de la construcción en España, la inversión ha repuntado considerablemente en los últimos años, encabezada por la inversión empresarial, y en la actualidad se sitúa ligeramente por encima de la media de la zona del euro. La inversión en sectores distintos de la construcción (11 % del PIB en 2018) representa actualmente un porcentaje del PIB mayor que en ningún otro momento pasado, apuntalada por la fortaleza de la inversión en bienes de equipo. Sin embargo, la inversión en bienes intangibles sigue estando por debajo de la media de la zona del euro, a pesar de su crecimiento constante, incluso durante la crisis. La inversión en la construcción viene experimentando un fuerte crecimiento desde 2014, pero a partir de niveles muy bajos, y aún se sitúa en el 61 % del nivel máximo que alcanzó antes de la crisis, en 2007. La inversión pública es el único factor que no ha contribuido a la recuperación general de la inversión; por el contrario, ha seguido descendiendo durante dicho proceso de recuperación. Actualmente se sitúa en el 2,2 % del PIB, menos de la mitad del nivel máximo alcanzado antes de la crisis.

2. Barreras seleccionadas a la inversión y reformas en curso

Administración Pública / Entorno empresarial	Carga normativa / administrativa	REP	Sector financiero / Fiscalidad	Fiscalidad	
	Administración Pública			Acceso a la financiación	
	Contratación pública / CPP	REP	I+D+i	Cooperación entre el mundo académico, los centros de investigación y las empresas	REP
	Sistema judicial			Financiación de I+D+i	REP
	Marco de insolvencia		Reglamentación de sectores concretos	Servicios a las empresas / Profesiones reguladas	
	Marco de competencia y normativo			Minoristas	
LPE y marco de los contratos laborales	REP	Construcción			
Salarios y negociación salarial		Economía digital / Telecomunicaciones			
Educación	REP	Energía			
		Transportes			
Leyenda:					
	No se han detectado obstáculos a la inversión			Algunos avances	
REP	Obstáculos a la inversión sujetos también a una REP			Avances sustanciales	
	Ningún avance			Plenamente abordado	
	Avances limitados			No evaluado	

Según lo declarado, las principales barreras a la inversión en España son la incertidumbre general (81 %) y la regulación empresarial (79 %), con cifras superiores a la media de la UE en ambos casos. ⁽¹⁾ Los costes energéticos (72 %) y la disponibilidad de personal cualificado (64 %) se declaran como barreras importantes, pero este último factor en menor medida que en la UE. Las regulaciones del mercado de trabajo tienen más probabilidad de constituir una barrera en el caso de las pymes. La satisfacción de las empresas españolas con el grado de financiación exterior es similar a la de la UE, y las empresas españolas tienden a recurrir menos a ese tipo de financiación. En España, tanto el Instituto de Crédito Oficial (ICO) como los bancos autonómicos de desarrollo actúan como bancos públicos y proporcionan financiación pública a actividades particulares, tales como el fomento de las exportaciones.

Barreras seleccionadas a la inversión

1. La inadecuación de las cualificaciones dificulta el crecimiento de la productividad y la innovación (véanse las secciones 4.3.1, 4.3.2 y 4.4.1). La elevada proporción de empleo temporal reduce los incentivos tanto de los trabajadores como de los empresarios para invertir en la formación y en la mejora de cualificaciones específicas para el puesto de trabajo. La pertinencia de la educación superior en particular para el mercado de trabajo es escasa, tanto por la falta de cooperación entre las universidades como por la limitada capacidad de las pequeñas y medianas empresas para cooperar con el sistema de educación superior e invertir en formación. Aunque la formación profesional secundaria se está reforzando y promoviendo, los índices de matriculación siguen siendo bajos.

2. La regulación restrictiva sigue desincentivando la inversión (véase la sección 4.4.4). La fragmentación de la regulación entre comunidades autónomas obstaculiza la actividad económica, y el compromiso de aplicar la Ley de garantía de la unidad de mercado apenas ha dado resultados perceptibles. No se han presentado

propuestas de reforma de los servicios profesionales, de manera que los márgenes aplicados y las barreras de entrada a las profesiones importantes desde el punto de vista económico siguen siendo elevados. Se están estudiando medidas destinadas a eliminar las regulaciones innecesarias en función del tamaño que impiden el crecimiento de las empresas, pero no se han adoptado medidas concretas. Las políticas diseñadas para apoyar la inversión en I+D tienen unos efectos reducidos, y la cooperación entre el sector público y el privado sigue siendo insuficiente.

¹ Encuesta de inversión del BEI, España (2018).

4.4.2. INTEGRACIÓN EN EL MERCADO PARA LOS BIENES Y LOS SERVICIOS

Marco regulatorio

El carácter restrictivo y fragmentado de la regulación en España impide a las empresas aprovechar las economías de escala. De acuerdo con el índice de restricción del comercio de servicios dentro del EEE de 2018 de la OCDE (OCDE 2019), el nivel de restricción que impone la regulación en España supera la media del mercado único en sectores como la arquitectura, la ingeniería, los servicios jurídicos y los servicios informáticos. Las barreras, que con frecuencia tienen su origen en la fragmentación del mercado español, reducen el dinamismo de la economía y limitan con ello su competitividad. Según los datos de 2015, el índice de rotación empresarial (es decir, la suma de los índices de creación y de extinción de empresas) sigue siendo bajo en sectores como los servicios jurídicos, la contabilidad, la arquitectura y las actividades inmobiliarias. La normativa recientemente aprobada sobre los vehículos de transporte concertado, que otorga a las autoridades autonómicas y locales competencias normativas para la regulación de esos servicios, es muestra de la fragmentación normativa que puede conducir a restricciones en la prestación de servicios.

La Ley de garantía de la unidad de mercado sigue siendo un importante instrumento para facilitar la libre circulación de bienes y de servicios y el establecimiento de operadores económicos por toda España, si bien es necesario realizar mayores esfuerzos para su aplicación. Una serie de resoluciones del Tribunal Constitucional de 2017 declararon nulas de pleno derecho ciertas disposiciones que daban eficacia a escala nacional a las licencias y declaraciones previas concedidas por una comunidad autónoma

determinada o presentadas ante ella. Sin embargo, la jurisprudencia reciente surgida de la evaluación de asuntos remitidos por la autoridad nacional de la competencia deja patente que la Ley de garantía de la unidad de mercado no ha quedado debilitada, en lo sustancial, por dichas resoluciones. En 2018, la autoridad nacional de la competencia interpuso cuatro nuevos recursos judiciales en relación con la regulación de actividades profesionales, servicios de taxi y actividades de contratación pública, sobre los que aún no se ha resuelto. Los instrumentos administrativos previstos por la ley destinada a proteger a los operadores económicos están siendo utilizados (la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado trató 40 reclamaciones en 2018), pero la longitud de aquellos procedimientos que exigen alcanzar una solución y las dificultades para garantizar la transposición de las resoluciones a la normativa menoscaban su eficacia.

Una cooperación más fuerte y sostenida entre el Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos mejoraría la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado. El papel de las conferencias intersectoriales se está reforzando lentamente, pero es necesaria una cooperación más fuerte y sostenida entre el Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos para mejorar la aplicación de la citada ley.

Las restricciones en los servicios minoristas siguen siendo elevadas. Las comunidades autónomas regulan el sector del comercio minorista, y sus enfoques regulatorios son diferentes. De acuerdo al indicador del efecto restrictivo sobre el comercio minorista (Comisión Europea 2018f), España está entre los diez Estados miembros más restrictivos en lo que respecta al establecimiento de locales comerciales. La simplificación administrativa destinada a eliminar la doble autorización aún en vigor (legalmente o en la práctica) en algunas comunidades autónomas

podría aumentar la eficiencia de los procedimientos de autorización. España es, asimismo, uno de los Estados miembros más restrictivos en cuanto a restricciones operativas, como horarios de apertura de los comercios y períodos de rebajas. Además, un impuesto específico al comercio minorista basado en el espacio de venta, que grava a los comerciantes de gran tamaño en algunas comunidades autónomas, afecta a la competitividad de los minoristas que operan en un espacio físico frente al comercio en línea, que está ganando terreno en España.

Aún persisten barreras innecesarias en la regulación de los servicios profesionales.

Aunque los estatutos de varios servicios profesionales han sido revisados (por ejemplo, los de los arquitectos o los ingenieros) o están a punto de serlo (por ejemplo, el de los agentes inmobiliarios), el proyecto de ley sobre servicios profesionales presentado al Parlamento en 2012 se retiró en 2015 y no existen nuevas propuestas para acometer esa reforma. El carácter restrictivo de la regulación relativa a ciertas profesiones sigue superando la media de la UE, con barreras de entrada persistentes para ciertas actividades profesionales, como requisitos autonómicos diferentes para la pertenencia a una asociación profesional. Esas restricciones limitan la competencia y obstaculizan la movilidad de los profesionales, así como la asignación eficiente de los recursos.

Aún existen dificultades para la regulación del alquiler de alojamientos de corta duración en algunos ámbitos, lo que puede causar fragmentación normativa.

En una encuesta del Eurobarómetro de abril de 2018, el 24 % de los encuestados de España indicó que había usado un servicio ofrecido a través de plataformas colaborativas, fundamentalmente para alojamiento (69 %, el mayor porcentaje de la UE). Solo el 7 % de los encuestados de España había ofrecido alguna vez servicios a través de plataformas colaborativas, pero el 19 % de los encuestados indicó que consideraría la posibilidad de ofrecer servicios de forma ocasional. En su Comunicación de 2016 sobre la economía colaborativa, la Comisión Europea analizó el modo de fomentar el desarrollo de servicios nuevos e innovadores y el uso temporal de activos, garantizando al mismo tiempo una protección social y de los consumidores adecuada (véase Comisión Europea

2016c). No obstante, las autoridades locales han adoptado, o tienen previsto adoptar, regímenes más gravosos para el alquiler de alojamientos de corta duración. Algunas de las nuevas regulaciones, relativas a la planificación urbana en Bilbao, Madrid y San Sebastián, han sido recurridas por la autoridad nacional de la competencia, que entiende que falsean la competencia. Las autoridades españolas están evaluando la necesidad de modificar el marco normativo existente a escala nacional.

Integración en el mercado único de la energía de la UE

La integración limitada en el mercado único de la UE impide a España beneficiarse plenamente de los mercados de electricidad y gas de la Unión. Los mercados minorista y mayorista de la energía siguen siendo competitivos, con un elevado índice de cambio de proveedor tanto en el mercado de la electricidad como en el del gas. El componente energético del precio de la electricidad al por menor continúa disminuyendo, debido a la progresiva liberalización del mercado y a la disminución de su concentración. No obstante, con el aumento de las tasas no susceptibles de reclamación, los precios medios de la electricidad al por menor en los hogares se han incrementado en más de un 50 % en los últimos 10 años⁽⁶⁷⁾. El componente energético del precio del gas al por menor se ha mantenido más estable que el de la electricidad, pero el precio final del gas al por menor también se ha incrementado sustancialmente y en mayor medida que la media de la UE, lo que refleja la aún limitada interconexión de la Península Ibérica con otras redes de la UE.

El nivel de interconexión eléctrica de España alcanzó el 6 % en 2017, pero serán necesarias mayores inversiones para alcanzar el objetivo del 10 % para 2020.

No obstante, en 2018 se lograron avances importantes en virtud de un acuerdo de concesión, en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», para la construcción de una nueva línea eléctrica que atravesará el Golfo de Vizcaya por un total de 578 millones EUR, lo cual duplicará la capacidad de intercambio entre

⁽⁶⁷⁾ Véase:

<https://www.acer.europa.eu/en/Electricity/Market%20monitoring/Pages/Current-edition.aspx>

Francia y España para 2025 (de 2800 a 5000 MW). Otro proyecto consistente en dos puntos de cruce de los Pirineos ha recibido la calificación de proyecto de interés común, y debe servir para aumentar aún más la capacidad de interconexión eléctrica entre Francia y España.

Con la finalización en octubre de 2018 del gasoducto del Valle del Saona en Francia, España ha mejorado su acceso al mercado interior. Las interconexiones de gas adicionales («Midcat» y «STEP», así como un tercer punto de interconexión entre España y Portugal) han recibido la calificación de proyectos de interés común y están siendo evaluadas.

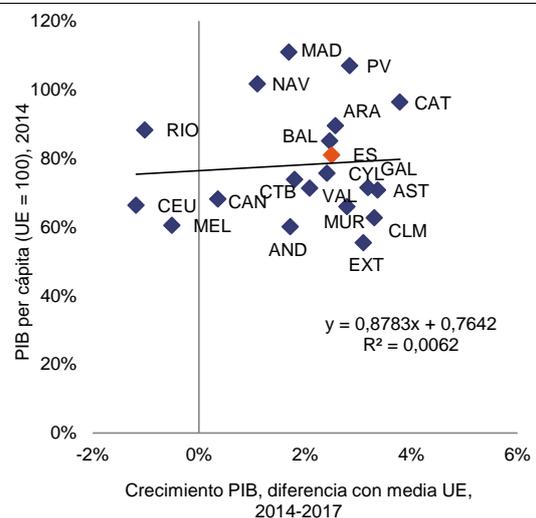
Transporte y conectividad

En lo referente al transporte, la mejora de las conexiones multimodales de ferrocarril, incluidas las de transporte de mercancías, la finalización de las conexiones transfronterizas y el mantenimiento de la red serán un apoyo para la conectividad de España. España ha desarrollado una red de infraestructuras extensa y moderna para todos los modos de transporte. No obstante, algunas infraestructuras de transporte españolas (puertos, conexiones ferroviarias de alta velocidad y aeropuertos) funcionan muy por debajo de su capacidad, y la proporción de mercancías transportadas por ferrocarril sigue siendo baja, con solo el 5,1 % en 2016. El transporte por carretera, tanto de pasajeros como de mercancías, sigue siendo preponderante. En el segmento ferroviario, siguen existiendo lagunas en lo concerniente a las conexiones multimodales con los puertos y los centros logísticos. Los corredores atlántico y mediterráneo de la red transeuropea de transporte (RTE-T) continúan sin completarse. Tratar de resolver esos retos mediante la inversión en infraestructuras contribuiría de manera importante a la conectividad del territorio español, en particular con Francia, y la competitividad de su economía. También debe prestarse atención al mantenimiento de la extensa red de carreteras con el fin de mantener el alto nivel actual de los indicadores de seguridad vial y garantizar la conectividad.

4.4.3. DIMENSIÓN REGIONAL

En comparación con la UE, las divergencias en cuanto al PIB per cápita en España son moderadas, pero siguen siendo mayores que antes de la crisis. Tras una década de convergencia, las disparidades autonómicas en el PIB per cápita aumentaron tras la crisis. En 2014 comenzaron de nuevo a disminuir. Sin embargo, la convergencia ha sido algo desigual, y en algunos casos las comunidades autónomas más pobres se han acercado de forma más lenta que las más ricas a la media de la UE en PIB per cápita (gráfico 4.4.5.). En 2017, las disparidades, medidas por el coeficiente de variación, aún fueron considerablemente más altas que en el período anterior a la crisis, a un nivel comparable al de principios de la década de 2000, pero por debajo de la mediana de la UE. El PIB per cápita en la comunidad autónoma con mejores resultados era aproximadamente el doble que el de la comunidad con peores resultados, ratio que, en líneas generales, está en consonancia con la mediana de la UE.

Gráfico 4.4.5: Convergencia regional en PIB per cápita con la media de la UE — 2014-2017



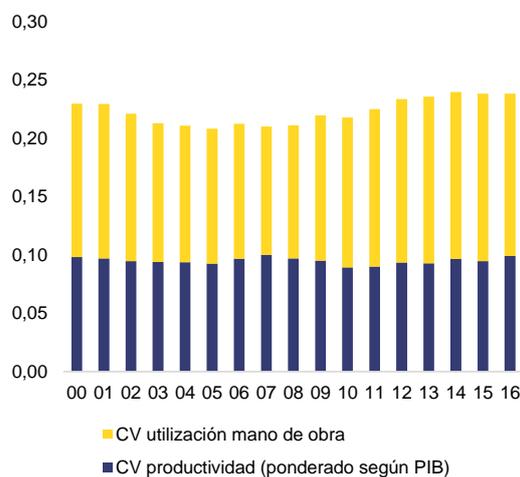
Fuente: INE, Eurostat, cálculos propios.

La evolución de las divergencias en ingresos per cápita se explica principalmente por los drásticos cambios en la utilización de la mano de obra, y en particular en la tasa de desempleo (véase Comisión Europea 2018a). Por el contrario, el papel de la productividad se ha mantenido, en líneas generales, estable, y menor que en otros

Estados miembros, con un crecimiento solo ligeramente superior en las comunidades autónomas más productivas (gráfico 4.4.6.) que incrementó en cierta medida la brecha de productividad entre las comunidades autónomas más ricas y más pobres.

La mayor parte de las regiones españolas se sitúa por debajo de la media de la UE en la mayoría de indicadores del índice de competitividad regional de 2016. La mayor parte de regiones españolas están por debajo de la media de la UE en la mayor parte de los componentes del índice de competitividad regional, excepto en lo que respecta a la salud y la educación básica. Las mayores brechas con respecto a la UE se registran en la eficiencia del mercado de trabajo. Este valor, que consiste en un agregado de los principales indicadores relacionados con el mercado de trabajo, es igualmente la dimensión en la que España muestra las mayores divergencias entre comunidades autónomas (véase la sección 4.3), junto con la infraestructura, la sofisticación empresarial y la innovación.

Gráfico 4.4.6: **Dispersión ponderada en PIB per cápita entre las comunidades autónomas españolas (1)**

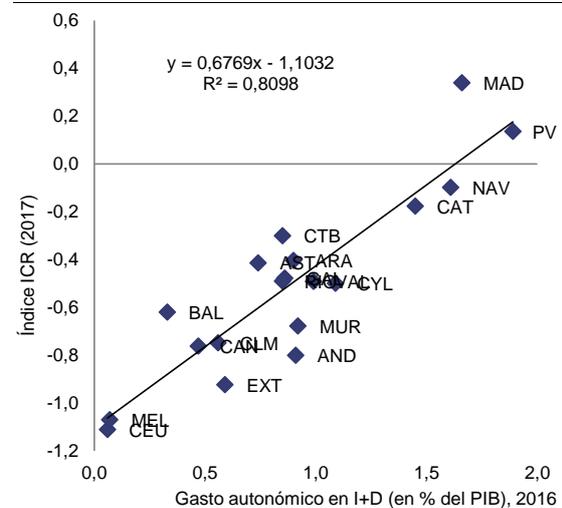


(1) Coeficiente de variación (CV) basado en una descomposición de Thiel (0), ponderada por PIB per cápita
Fuente: INE, cálculos propios.

Los resultados en materia de innovación están por debajo de la media de la UE en la mayoría de comunidades autónomas españolas, con la excepción del País Vasco, que se considera un innovador fuerte (cuadro de indicadores de la innovación regional, 2017). La mayoría de las

comunidades autónomas españolas entran en el grupo de los innovadores moderados (cuyos resultados se sitúan entre el 50 % y el 90 % de la media de la UE). La competitividad regional está estrechamente relacionada con el nivel de la inversión autonómica en I+D (gráfico 4.4.7.), que se concentra en las cuatro comunidades con el mayor PIB per cápita (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña). Además, con la excepción de Navarra, Madrid y Cataluña, todas las demás comunidades autónomas de España están por debajo de la media de la UE en lo relativo a las publicaciones conjuntas público-privadas en el ámbito científico, y ninguna de ellas se encuentra en el grupo de regiones de alto rendimiento. Por otra parte, la cooperación entre las pequeñas y medianas empresas se mantiene en un nivel bajo, lo que afecta a la difusión de tecnologías y de innovaciones de las empresas y comunidades autónomas con mejores resultados a las situadas por debajo.

Gráfico 4.4.7: **ICR y gasto autonómico en I+D**



(1)
Fuente: Índice de competitividad regional, DG REGIO, Eurostat

A través del desarrollo de estrategias de especialización inteligente, España ha adoptado iniciativas para impulsar su potencial innovador (68), pero la coordinación entre los niveles nacional y regional en lo que respecta a la investigación y la innovación sigue siendo escasa. Unas estrategias de especialización

(68) Valoración del proceso RIS3 (estrategias de especialización inteligente) en España. Febrero de 2018.

inteligente más potentes y selectivas, junto con un refuerzo del seguimiento y la evaluación, pueden servir para mejorar los resultados de la innovación en todas las regiones españolas. En particular, la especialización inteligente puede impulsar la transición industrial en las comunidades que se enfrentan a dificultades específicas en relación con la transformación económica. Los recientes esfuerzos por mejorar la coordinación entre las iniciativas nacional y regionales, con el fin de explotar las sinergias entre las políticas y los regímenes de apoyo a la investigación y la innovación nacionales y regionales necesitarán tiempo para mostrar sus efectos ⁽⁶⁹⁾.

Aún persiste la brecha digital entre los hogares urbanos y rurales. La banda ancha rápida solamente alcanza al 37,4 % de los hogares rurales, mientras que el despliegue de redes de fibra (FTTP) es solo del 20,9 % de los hogares en las zonas rurales menos pobladas, frente al 71,4 % total nacional, lo que agranda la brecha digital, cuyos niveles en lo que respecta a la diferencia de cobertura total y rural de la fibra hasta los hogares están entre los más elevados de todos los Estados miembros de la UE. En cuanto a la red fija ultrarrápida (>100Mbps), la cobertura media ha crecido con rapidez (83,6 %), pero aún persisten importantes disparidades autonómicas. La adquisición de competencias digitales podría desempeñar un papel en el cierre de esta brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales.

La urbanización y la presión demográfica en algunas aglomeraciones urbanas, por un lado, y la despoblación y el envejecimiento de la población, por otro, plantean retos. Muchas de las mayores aglomeraciones urbanas han experimentado un rápido crecimiento de su población, que genera dificultades relacionadas con la expansión urbana, la pobreza, la congestión del tráfico y la mala calidad del aire. Al mismo tiempo, en ciertas zonas rurales y zonas urbanas de menor tamaño han tenido lugar procesos de despoblación y de envejecimiento agudo, lo que las hace menos atractivas para los negocios y aumenta los costes de la provisión de servicios públicos. El declive demográfico afecta

gravemente a 14 provincias, en las que más del 25 % de la población tiene al menos 65 años. Esto constituye una dificultad añadida para la prestación de asistencia sanitaria y servicios asistenciales de larga duración.

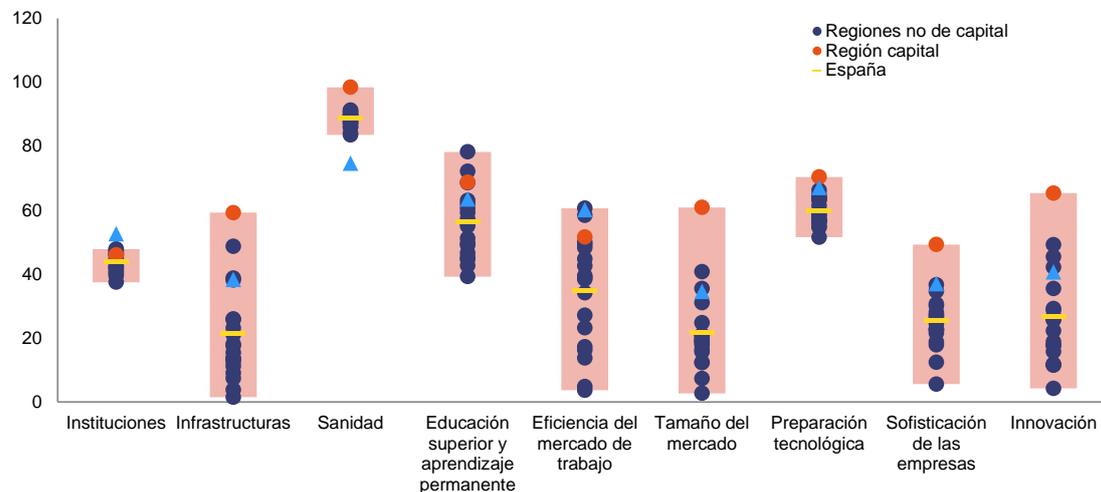
Algunas zonas están entre las más vulnerables al cambio climático de Europa. Las regiones del Mediterráneo se enfrentan a fuertes aumentos del calor extremo y disminuciones de las precipitaciones y los flujos fluviales, lo que incrementa el riesgo de sequías, pérdida de biodiversidad e incendios forestales. Las regiones del norte están más expuestas a las inundaciones fluviales y costeras, y las del este a daños graves causados por precipitaciones fuertes. Esta situación exige políticas cuidadosas para evitar los riesgos y adaptarse a ellos.

Existen retos medioambientales importantes en el ámbito de la gestión hídrica y de las aguas residuales, dada la desigual calidad de las infraestructuras en el país. Determinadas zonas de España sufren estrés hídrico por razones climáticas, además de deficiencias en la infraestructura hídrica combinadas con el fuerte consumo de agua en algunos sectores económicos (por ejemplo, la agricultura, pero también la energía y el turismo). La presión sobre los recursos hídricos consiste, entre otros elementos, en captaciones, contaminación puntual y difusa y alteraciones morfológicas. Cientos de aglomeraciones en España no cumplen aún la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y el marco institucional nacional para la gestión hídrica es complejo y fragmentario. La falta de un organismo específico que regule el suministro de agua y los servicios de aguas residuales (fundamentalmente en lo que respecta a la armonización de los mecanismos de fijación de tarifas) contribuye a esta situación. Las bajas tarifas han contribuido a un fuerte descenso en el gasto público dedicado a las infraestructuras de aguas residuales.

Si bien España obtiene resultados superiores a la media de la UE en productividad de los recursos, también debe hacer frente a retos medioambientales importantes en cuanto a la calidad del aire y la biodiversidad. España alberga una rica biodiversidad y su superficie territorial cubierta por la red Natura 2000, que se extiende al 27 % del territorio español, es la mayor

⁽⁶⁹⁾ Por ejemplo el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; la Red de Políticas Públicas de Investigación, Desarrollo e Innovación (REDIDI); y el nuevo Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Gráfico 4.4.8: Disparidades en el índice de competitividad regional por subpillar, entre comunidades autónomas y en comparación con la media de la UE (1)



(1) Dispersión basada en las puntuaciones máxima y mínima por comunidad autónoma normalizada

Fuente: Comisión Europea, índice de competitividad regional (DG REGIO).

de la UE. Algunas zonas urbanas adolecen de problemas de calidad del aire, que consisten sobre todo en que se exceden los valores límite de NO₂, fenómeno estrechamente vinculado al tráfico viario. En términos de productividad de recursos⁽⁷⁰⁾, España obtiene mejores resultados que la media de la UE (2,80 EUR/kg frente a 2,04 EUR/kg en la UE en 2017). No obstante, el alto nivel de residuos vertidos está obstaculizando la plena transición hacia una economía circular. Las tasas de reciclado oscilan entre el 10 % de Canarias y más del 50 % en La Rioja, y diez comunidades autónomas españolas están en riesgo de incumplir el objetivo de reciclaje de residuos municipales de la UE para 2020.

Canarias⁽⁷¹⁾, las Islas Baleares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se enfrentan a retos específicos. Su ubicación remota y aislada y su pequeño tamaño imponen unos costes de transporte y de comunicaciones más elevados, generan unas economías de escala limitadas y dependencia de un número limitado de actividades económicas, lo cual restringe su crecimiento socio-económico y su convergencia con los indicadores nacionales en varios ámbitos económicos.

⁽⁷⁰⁾ La productividad de los recursos mide la eficiencia de la economía en el uso de los recursos materiales y se define como la proporción entre el PIB y el consumo interior de materiales.

⁽⁷¹⁾ Región ultraperiférica definida en el artículo 349 del TFUE.

4.4.4. GOBERNANZA Y CALIDAD INSTITUCIONAL

La coordinación efectiva entre los distintos niveles de la Administración y dentro de ellos es crucial para aumentar la competitividad de la industria española. España es un país muy descentralizado. Las comunidades autónomas gestionan un elevado porcentaje de los recursos del país y tienen amplias competencias normativas, lo que les hace desempeñar un papel importante en la elaboración de las políticas en España.

Servicios públicos digitales

España se encuentra entre los países de la UE con mejores resultados en cuanto a la prestación de servicios públicos digitales. La inversión del país en el ámbito de los datos abiertos de las administraciones públicas es notoria. La mayor parte de la estrategia «digital por defecto»⁽⁷²⁾ está ya en marcha. No obstante, adaptar los procedimientos administrativos al nuevo paradigma en todas las administraciones públicas (a escala nacional, autonómica y local, así como a otras entidades como las universidades

⁽⁷²⁾ Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html#_Vuklmf4UV9A

públicas) exige una mayor inversión pública para llevar a efecto los cambios tecnológicos y organizativos que se exigen. También exige alcanzar un acuerdo entre las administraciones públicas competentes para garantizar la plena interoperabilidad de todos los diferentes sistemas y plataformas dentro del alcance de sus respectivas competencias. Las dificultades para llegar a dicho acuerdo han llevado a retrasar dos años la plena aplicación de los objetivos completos del Plan Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación. No obstante, aún hay margen de mejora en lo que se refiere al índice de adopción de servicios públicos digitales por los usuarios finales, que se sitúa solo en el 76 %. En este contexto, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 tiene por objeto reforzar la capacidad de prevención, detección y respuesta a los ciberataques con vistas a fomentar un ciberespacio seguro y fiable para los ciudadanos, el público y los sectores estratégicos ⁽⁷³⁾.

La innovación del sector público también se fomenta mediante el Observatorio para la innovación del Sector Público. Su función es promover la difusión y la reutilización de la información del sector público (como el censo, los directorios o las imágenes) entre el Gobierno, los ciudadanos y las empresas ⁽⁷⁴⁾.

Contratación pública

El éxito de la nueva ley de contratación pública dependerá, en gran medida, del grado de ambición en su aplicación. La ley, que entró en vigor en marzo de 2018, tiene por objeto mejorar la competencia y garantizar la transparencia y los mecanismos de control efectivo en la contratación pública. Establece una nueva estructura de gobierno para la contratación pública española y la obligación de desarrollar una estrategia de contratación pública a escala nacional para, entre otros fines, luchar contra la corrupción, aumentar la profesionalización y fomentar la eficiencia económica.

⁽⁷³⁾ <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

⁽⁷⁴⁾ Más información en: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/countryprofiles/spain/>

La nueva estructura de gobernanza establecida en la ley está en proceso de creación. El Comité de Cooperación, encargado de garantizar la cooperación de las autoridades centrales, autonómicas y locales en materia de contratación, fue creado en febrero de 2018. Se está creando la nueva Oficina Independiente de Regulación y Supervisión. Su presidente fue nombrado en julio de 2018. La Oficina goza de independencia funcional garantizada por ley, pero actualmente carece de los recursos suficientes para una realización efectiva de sus objetivos y está lejos de tener una posición prominente. Esto podría menoscabar su papel como autoridad de supervisión en relación con otras instituciones y organismos.

La elaboración y adopción de la estrategia de contratación aún están pendientes. La ley establece que la estrategia debe ser elaborada por el Comité de Cooperación, en el que están representados todos los niveles de gobierno y la oficina independiente. Las medidas propuestas en la estrategia tienen que estar basadas en un sólido análisis de los diversos problemas detectados durante la supervisión. Además, la implicación activa en la elaboración de la estrategia y la responsabilización en todos los niveles de gobierno es fundamental para la mejora de la contratación pública en toda España.

Sistema de justicia

Están surgiendo nuevos retos para el sistema de justicia español. De acuerdo con el cuadro de indicadores de la justicia de 2019, ha aumentado la duración de los procedimientos en la primera instancia de los órdenes civil y mercantil. Actualmente, España se sitúa en el tercio inferior de los Estados miembros en esa categoría (Comisión Europea 2019b). Además, la tendencia positiva observada en los últimos años en el índice de resolución en primera instancia (es decir, la proporción entre los asuntos civiles y mercantiles resueltos y los asuntos admitidos a trámite) se revirtió en 2017, año en que cayó por debajo del 100 %. Esto supone que los órganos jurisdiccionales admiten a trámite más asuntos de los que resuelven, y que por lo tanto aumentan los retrasos. Esta involución podría explicarse por el aumento de las reclamaciones civiles que propiciado por varias sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Justicia en relación con las

Directivas sobre créditos hipotecarios que se mencionan a continuación. Para ayudar a mejorar la eficiencia del sistema judicial, se ha creado en varias comunidades autónomas la nueva oficina judicial, destinada a apoyar a los jueces en su trabajo procesal y cotidiano. Su desarrollo continúa, pero sus efectos reales sobre la eficiencia de la justicia no pueden evaluarse en esta fase.

La tendencia de mejora en la percepción de independencia de la judicatura no ha continuado. Aunque parece que existen salvaguardias estructurales de la independencia judicial, el próximo cuadro de indicadores de la justicia de 2019 señala que la independencia de la justicia se percibe de manera más crítica, tanto entre el público general como entre las empresas. En 2018, hay más ciudadanos que consideran que el nivel de independencia es bajo en comparación con el año anterior (subida de 6 puntos porcentuales) y menos empresas que consideran que el nivel de independencia es alto (descenso de 5 puntos porcentuales).

España continúa obteniendo unos resultados relativamente buenos en lo que respecta a varias dimensiones de la calidad de la justicia. Esto se refiere, en particular, a aspectos como la disponibilidad de tecnologías de la información para la gestión y la administración de los tribunales (Comisión Europea 2019b). En 2018, se ha avanzado en la aplicación del proyecto «Justicia Digital», que permite el tratamiento electrónico de la información por parte de las oficinas judiciales. Actualmente, se aplica en todas las Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia, en todos los órganos jurisdiccionales unipersonales y en el 55 % de los Juzgados Centrales.

En el sector financiero, el Tribunal Europeo de Justicia ha dictado varias resoluciones de referencia en cuestiones prejudiciales relacionadas con cláusulas contractuales abusivas en la normativa española sobre créditos hipotecarios ⁽⁷⁵⁾. Aún están pendientes un gran número de asuntos ante los tribunales españoles, así como varias cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales españoles. Según indican los datos más recientes del cuadro de indicadores

⁽⁷⁵⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia en los asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15.

de consumo ⁽⁷⁶⁾, la exposición de los consumidores a prácticas comerciales abusivas por parte de los minoristas nacionales sigue siendo una de las más altas de todos los países de la UE (aunque las cifras han mejorado marginalmente con respecto a las de hace dos años).

Lucha contra la corrupción

Las puntuaciones de España en los indicadores de lucha contra la corrupción se han mantenido relativamente estables durante los últimos años, pero existen amplias variaciones autonómicas en la calidad de la gobernanza. España obtiene una puntuación de 57 sobre 100 en el índice de corrupción del Informe de Competitividad Mundial de 2018, pero existen divergencias crecientes en los resultados de cada comunidad autónoma. España tiene una de las mayores variaciones regionales en el índice europeo de calidad de la gobernanza de 2017 ⁽⁷⁷⁾, que refleja la percepción y las experiencias de los ciudadanos en lo relativo a la corrupción y la medida en que califican sus servicios públicos como imparciales y de buena calidad en su región de residencia. España aún no cuenta con una estrategia nacional para evitar la corrupción, pero se han creado planes de prevención y agencias de lucha contra la corrupción en algunas comunidades autónomas o municipios ⁽⁷⁸⁾.

La aplicación de las reformas de 2015 sobre transparencia, financiación de los partidos políticos, divulgación de patrimonio y conflictos de intereses está progresando, y se han presentado planes para abordar otras lagunas pendientes. El Consejo de Transparencia está tratando una cantidad importante de denuncias relacionadas con el acceso a la información, a pesar de los limitados recursos humanos ⁽⁷⁹⁾. Finalmente, el Parlamento nombró a un director de la Oficina de Conflictos de Intereses en septiembre de 2018. La Oficina ha cooperado con organismos autonómicos similares, pese a la ausencia de

⁽⁷⁶⁾ Cuadro de indicadores sobre las condiciones de consumo (2019), de próxima publicación.

⁽⁷⁷⁾ https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1684/1684749_2018_1_charron_lapuente_2.docx.pdf.

⁽⁷⁸⁾ Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana o en el ayuntamiento de Madrid.

⁽⁷⁹⁾ Entre 2015 y agosto de 2018, se registraron 15 392 solicitudes en el portal de transparencia. El Consejo admitió a trámite el 58 % de ellas e incoó un total de 95 procedimientos: www.consejodetransparencia.es.

mecanismos o instrumentos formales para canalizar esa cooperación. Se han publicado todas las declaraciones de patrimonio correspondientes al período 2014-2018 de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de altos funcionarios. En lo que respecta a otras categorías de funcionarios a escala central, autonómica y local, las normas sobre divulgación del patrimonio y conflictos de intereses siguen sin imponer obligaciones similares y no están racionalizadas en todos los niveles. Algunas comunidades autónomas han modernizado su regulación de los conflictos de intereses en los dos últimos años ⁽⁸⁰⁾. Además, el Parlamento está debatiendo un proyecto de ley general contra la corrupción, que aborda diferentes aspectos, incluida la protección de los denunciantes, la tipificación del enriquecimiento ilícito y una posible excepción de los limitados plazos de instrucción recogidos en el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁽⁸⁰⁾ Comunidad Valenciana (2016), Navarra (2018) y Aragón (2017).

ANEXO A: CUADRO GENERAL

Compromisos	Evaluación sintética (1)
Recomendaciones específicas por país (REP) de 2018	
<p>REP 1: Garantizar el cumplimiento de la Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, por la que se formula una advertencia en el marco del procedimiento de déficit excesivo, en particular mediante medidas destinadas a ejecutar los marcos presupuestario y de contratación pública en todos los niveles de gobierno. A continuación, garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 0,6 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Utilizar los beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el cumplimiento de la Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, por la que se formula una advertencia en el marco del procedimiento de déficit excesivo, • incluidas también las medidas destinadas a reforzar el marco presupuestario • y el de contratación pública en todos los niveles de gobierno. • A continuación, garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 0,6 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. • Utilizar los beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. 	<p>España ha registrado avances limitados en el cumplimiento de la REP 1 (esta evaluación general del cumplimiento de la REP 1 no incluye una evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento).</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se incluirá en primavera, cuando estén disponibles los datos finales de 2018. • Ningún avance. • Avances limitados. El 9 de marzo de 2018, entro en vigor una nueva ley de contratación pública que introduce medidas para reforzar la competencia y garantizar unos mecanismos de transparencia y control efectivo. Aún no se dispone de datos suficientes para llevar a cabo una evaluación sólida de sus efectos. La creación de una nueva estructura de gobernanza establecida en virtud de la nueva Ley, está en curso. Aún está pendiente la elaboración de la Estrategia de Contratación Pública. • La evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se incluirá en primavera.
<p>REP 2: Garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través</p>	<p>España ha registrado avances limitados respecto a la REP 2.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el apoyo a las familias e intensificar la eficacia de los sistemas de renta mínima garantizada, abordando las lagunas en la cobertura, simplificando la multiplicidad de sistemas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos. • Reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades autonómicas en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores. 	<p>público, se están celebrando oposiciones para reducir el empleo de duración determinada a un 8 % en todos los sectores. No obstante, las estimaciones todavía muestran unos altos porcentajes de trabajadores temporales en el sector público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances limitados. La capacidad de reducción de la pobreza de las transferencias sociales (diferentes de las pensiones) se mantiene entre las más bajas de la UE, especialmente en lo que respecta a los niños. Al mismo tiempo, el porcentaje de personas pobres en edad de trabajar que viven en hogares sin empleo y que reciben prestaciones está claramente por debajo de la media de la UE y el gasto público en prestaciones familiares es casi la mitad de la media de la UE. La fragmentación y las disparidades autonómicas en las condiciones de acceso continúan menoscabando la eficacia de los múltiples sistemas de renta mínima garantizada. La nueva Tarjeta Social Universal prevé recopilar información de las administraciones centrales, autonómicas y locales sobre todas las prestaciones y beneficiarios, pero no abordará directamente las deficiencias de los sistemas existentes. • Avances limitados. A pesar de haber mejorado, los índices de abandono escolar prematuro siguen siendo elevados y persisten las disparidades entre comunidades autónomas. El índice de abandono escolar prematuro está muy por encima de la media de la UE y del objetivo nacional de Europa 2020, con una diferencia de 20 puntos porcentuales entre las comunidades autónomas con mejores resultados y aquellas con peores resultados. En ausencia de medidas políticas eficaces, existe el riesgo de que las mejoras en el mercado de trabajo creen incentivos negativos para que los jóvenes abandonen los estudios prematuramente. Los sistemas de coordinación existentes entre la administración nacional y las administraciones autonómicas no son suficientes para hacer frente a las disparidades autonómicas en los resultados de la educación y la formación.
<p>REP 3: Aumentar la inversión pública en investigación e innovación y evaluar sistemáticamente las políticas de apoyo en este</p>	<p>España ha registrado avances limitados respecto a la REP 3.</p>

<p>ámbito a fin de garantizar su eficacia. Aumentar la cooperación entre el ámbito académico y la empresa, con vistas a mitigar la actual inadecuación de las cualificaciones. Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas que regulan el acceso y el ejercicio de las actividades económicas, en particular en el caso de los servicios, estén en consonancia con los principios de esta Ley, y mejorando la cooperación entre las administraciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la inversión pública en investigación e innovación y evaluar sistemáticamente las políticas de apoyo en este ámbito a fin de garantizar su eficacia. • Aumentar la cooperación entre el ámbito académico y la empresa, con vistas a mitigar la actual inadecuación de las cualificaciones. • Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas que regulan el acceso y el ejercicio de las actividades económicas, en particular en el caso de los servicios, estén en consonancia con los principios de esta Ley, y mejorando la cooperación entre las administraciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avances limitados. España ha realizado hasta ahora avances limitados en el aumento de su inversión pública en investigación e innovación. El nivel de inversión pública en I+D se mantiene sin cambios, en ausencia de una nueva Ley de presupuestos para 2019. Se han tomado medidas limitadas para mejorar la evaluación de las políticas de investigación e innovación. • Avances limitados. La cooperación entre las universidades y las empresas sigue siendo débil, aunque está mejorando gracias a iniciativas para aumentar la participación de las empresas en los procesos de toma de decisiones. Pese a la alta tasa de titulados en educación superior, la oferta de cualificaciones no se ajusta suficientemente a las necesidades del mercado de trabajo. La correspondencia entre la formación profesional (FP) y las necesidades del mercado de trabajo aún constituye un reto en España. España adolece de escasez de capacidades para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento. • Avances limitados. Se han tomado algunas medidas de aplicación de la Ley de garantía de unidad de mercado, si bien con efectos limitados. Las medidas incluyen el trabajo en una conferencia sectorial y la formación sobre la aplicación de la ley. Durante este período se han dictado varias resoluciones judiciales favorables a la aplicación de esta Ley.
Estrategia Europa 2020 (objetivos y avances nacionales)	
Objetivo de tasa de empleo: 74 %.	La tasa de empleo de los trabajadores de entre 20 y 64 años aumentó hasta el 65,5 % en los tres

	<p>primeros trimestres de 2018, aún 6,7 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE (72,2 %) y 7,2 puntos porcentuales por debajo del objetivo Europa 2020 para España.</p>
<p>Objetivo de I+D fijado en el PNR: 2 % del PIB.</p>	<p>Con un gasto total en I+D del 1,20 %, el objetivo del 2 % de intensidad nacional en I+D sigue siendo prácticamente inalcanzable.</p> <p>En 2017, la intensidad de la I+D se componía de un 55 % de inversión privada (0,66 % del PIB) y un 45 % de inversión pública (0,54 % del PIB).</p>
<p>Objetivo nacional de emisiones de gases de efecto invernadero: -10 % en 2020 en comparación con 2005 (en los sectores no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE).</p>	<p>Las emisiones procedentes de sectores no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE se redujeron en un 15,3 % entre 2005 y 2017, por encima del objetivo de reducción del 10 % en comparación con 2005 fijado en el caso de España. Según las últimas previsiones nacionales que tienen en cuenta las medidas en vigor, se prevé que el objetivo para 2020 se cumpla con un margen de 9,9 puntos porcentuales. No obstante, la previsión es que el objetivo de reducción del 26 % para 2030 no se cumpla por una diferencia de 9,9 puntos porcentuales.</p>
<p>Objetivo de energías renovables para 2020: 20 %.</p>	<p>Con un porcentaje de energías renovables del 17,5 % (2017), España está por encima de su trayectoria indicativa hacia el objetivo de 2020, pero esta trayectoria es más pronunciada en los últimos años de la década.</p>
<p>Eficiencia energética, objetivos de consumo energético para 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de eficiencia energética para 2020 es de 122,6 Mtep expresados en consumo de energía primaria (87,23 Mtep expresados en consumo de energía final) 	<p>Las cifras más recientes (2017) muestran un incremento adicional de 125,6 Mtep en consumo de energía primaria y 84,2 Mtep en consumo de energía final. Si bien las cifras de consumo de energía final siguen por debajo del objetivo indicativo de España para 2020, el consumo de energía primaria los rebasa. España debería intensificar más su compromiso con la eficiencia energética para revertir esta tendencia y garantizar que la demanda se mantiene por debajo de ambos objetivos durante los próximos años.</p>
<p>Objetivo de abandono escolar / de la formación prematuro: 15 %.</p>	<p>El índice de abandono escolar prematuro (entre los 18 y los 24 años) se situó en el 18,3 % en 2017, aún a cierta distancia del objetivo de Europa 2020 para España. El indicador varía en gran medida entre las comunidades autónomas (entre el 7 % y el 26,5 %). La proporción es especialmente alta entre los estudiantes con discapacidades y los residentes</p>

	nacidos fuera de la UE.
Objetivo de enseñanza superior: 44 % de la población de entre 20 y 64 años.	En 2017, el porcentaje de titulados en educación superior en la franja de edad de 30 a 34 años ascendió ligeramente hasta el 41,2 %. Está por encima de la media de la UE (39,9 %), pero aún a cierta distancia del objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 44 %.
Objetivo de reducción de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, expresado en términos de número absoluto de personas: -1 400 000 en comparación con 2008.	Si bien el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social está disminuyendo desde 2014, en 2017 aún superaba la cifra de 2008 en 1 450 000 personas. Por tanto, el objetivo de Europa 2020 aún está lejos de alcanzarse.

(1) Para evaluar los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP) de 2017 se utilizan las siguientes categorías: **Ningún avance:** el Estado miembro no ha adoptado ni anunciado de forma creíble medidas para seguir las REP. Esta categoría abarca una serie de situaciones típicas, que deben interpretarse en su contexto y teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Entre estas situaciones cabe señalar:

- no se han anunciado medidas legislativas, administrativas o presupuestarias
 - en el Programa Nacional de Reformas
 - o en otra comunicación oficial al Parlamento nacional / a las comisiones parlamentarias competentes o a la Comisión Europea,
 - públicamente (por ejemplo, en un comunicado de prensa o en el sitio web del Gobierno);
- ni el órgano ejecutivo ni el órgano legislativo han presentado actos no legislativos;
- el Estado miembro ha adoptado medidas preliminares para seguir las REP, como encargar un estudio o crear un grupo de estudio para analizar las posibles medidas que deberían adoptarse (a menos que las REP requieran explícitamente que se presenten orientaciones o acciones exploratorias). Sin embargo, no ha propuesto ninguna medida claramente especificada para aplicar las REP.

Avances limitados: el Estado miembro:

- ha anunciado algunas medidas, pero estas solo siguen las REP de forma limitada; y/o
- ha presentado actos legislativos en el órgano ejecutivo o legislativo, pero estos aún no se han adoptado y es necesaria una considerable labor no legislativa adicional para poner en práctica las REP;
- ha presentado actos no legislativos, sin que se les haya dado el seguimiento necesario, en términos de puesta en práctica, para seguir las REP.

Algunos avances: el Estado miembro ha adoptado medidas

- que responden en parte a las REP y/o
- que responden a las REP, pero aún queda mucho por hacer para seguir exhaustivamente tales recomendaciones, ya que solo se han aplicado algunas de las medidas adoptadas. Es el caso, por ejemplo, de una medida o medidas adoptadas por el Parlamento nacional o en virtud de una orden ministerial, pero sin que se hayan puesto en marcha medidas de ejecución.

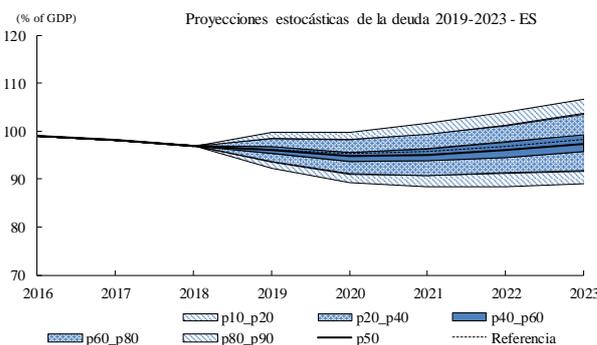
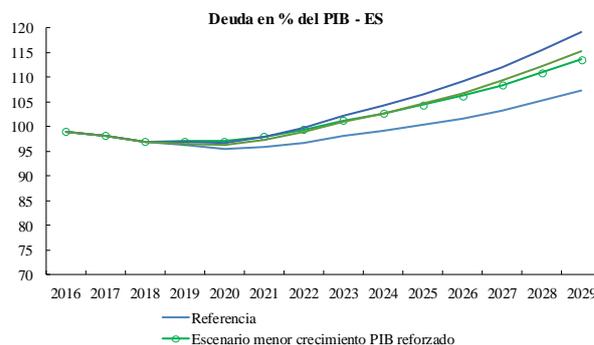
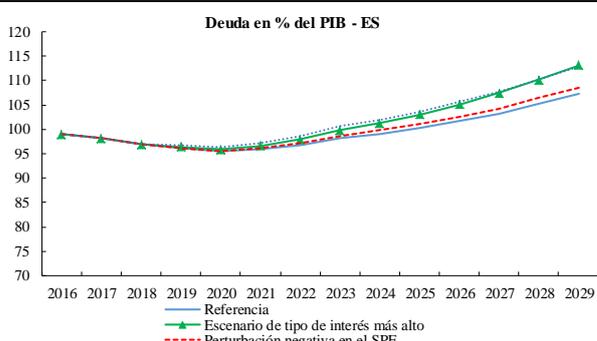
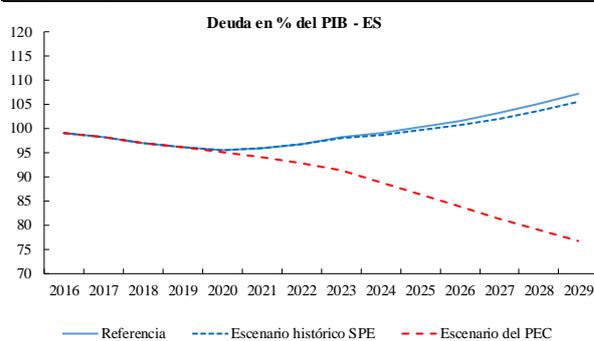
Avances sustanciales: el Estado miembro ha adoptado medidas que siguen en gran medida las REP y que han sido ejecutadas en su mayoría.

Aplicadas plenamente: El Estado miembro ha ejecutado todas las medidas necesarias para seguir las REP apropiadamente.

ANEXO B: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y RIESGOS PRESUPUESTARIOS REALIZADO POR LA COMISIÓN

Proyecciones deuda de las AA. PP. en el escenario de partida, los escenarios alternativos y las pruebas de sensibilidad

ES - Proyecciones deuda escenario de partida	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Ratio de deuda bruto	98,1	96,9	96,2	95,4	95,8	96,8	98,2	99,1	100,3	101,6	103,2	105,2	107,3
Variaciones en la ratio (-1+2+3) de las cuales	-0,8	-1,2	-0,7	-0,8	0,4	0,9	1,4	0,9	1,1	1,4	1,6	2,0	2,1
(1) Saldo primario (1.1+1.2+1.3)	-0,5	-0,3	0,1	0,2	-0,4	-0,8	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2	-1,3	-1,3
(1.1) Saldo primario estructural (1.1.1-1.1.2+1.1.3)	-0,3	-0,7	-0,8	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2	-1,3	-1,3
(1.1.1) Saldo primario estructural (def. CoA)	-0,3	-0,7	-0,8	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
(1.1.2) Coste del envejecimiento					0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
(1.1.3) Otros (impuestos y rentas de la propiedad)					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(1.2) Componente cíclico	-0,2	0,5	1,0	1,2	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(1.3) Medidas excepcionales y otras temporales	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
(2) Efecto bola de nieve (2.1+2.2+2.3)	-1,5	-1,4	-1,3	-1,2	0,1	0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,1	0,4	0,7	0,8
(2.1) Gastos en intereses	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5	2,6	2,8	3,1	3,3	3,6	3,9
(2.2) Efecto del crecimiento	-2,8	-2,4	-2,0	-1,8	-0,5	-0,4	-0,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	-1,0
(2.3) Efecto de la inflación	-1,2	-1,3	-1,6	-1,6	-1,7	-1,8	-1,9	-1,9	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-2,1
(3) Ajustes flujos-fondos	0,1	-0,1	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0



ANEXO C: CUADROS NORMALIZADOS

Cuadro C.1: **Indicadores del mercado financiero**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total activos del sector bancario (% del PIB) ¹⁾	307,3	286,5	261,6	243,8	233,5	218,9
Proporción de activos de los cinco mayores bancos (% de los activos totales)	54,4	58,3	60,2	61,8	63,7	-
Titularidad extranjera en el sistema bancario (% de los activos totales) ²⁾	6,2	6,5	5,3	3,9	4,5	4,6
Indicadores de solvencia financiera: ²⁾						
- Préstamos no productivos (% de los préstamos totales)	-	8,1	6,3	5,7	4,4	4,1
- Ratio de adecuación del capital (%)	13,3	13,6	14,5	14,7	15,4	15,1
- Rentabilidad del capital (%) ³⁾	5,8	6,7	6,6	5,0	7,0	8,9
Préstamos bancarios al sector privado (% de variación interanual) ¹⁾	-8,6	-4,8	-2,3	-1,6	0,1	-1,0
Préstamos para la adquisición de vivienda (% de variación interanual) ¹⁾	-4,1	-3,7	-4,2	-2,8	-2,3	-1,4
Ratio préstamos / depósitos ²⁾	-	90,3	91,7	92,5	89,3	89,9
Liquidez del Banco Central en % del pasivo ¹⁾	-	6,2	6,1	6,9	7,9	7,9
Deuda privada (% del PIB)	177,2	165,8	154,8	146,8	138,8	-
Deuda externa bruta (% del PIB) ²⁾ - pública	41,2	48,5	51,1	49,4	48,9	48,4
- privada	52,4	53,2	49,1	46,6	41,8	40,9
Diferencial de tipos de interés a largo plazo respecto del Bund (bono alemán, puntos básicos)*	299,2	156,0	123,9	130,3	123,8	100,6
Diferenciales de las permutas de riesgo de crédito para títulos soberanos (5 años)	185,5	71,4	72,6	68,1	37,8	33,6

1) Datos más recientes: tercer trimestre 2018. Bancos y demás instituciones financieras monetarias, excluidos bancos centrales.

2) Datos más recientes: segundo trimestre 2018.

3) Los valores trimestrales están anualizados.

* En puntos básicos.

Fuente: Comisión Europea (tipos de interés a largo plazo); Banco Mundial (deuda exterior bruta); Eurostat (deuda privada); BCE (resto de indicadores).

Cuadro C.2: Principales indicadores del cuadro de indicadores sociales

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ⁶
Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo						
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación o la formación (% de la población de 18-24 años)	23,6	21,9	20,0	19,0	18,3	:
Brecha de género en el empleo (p.p.)	9,6	10,2	11,2	11,5	11,9	12,1
Desigualdad de renta, medida por la ratio de distribución por quintiles (S80/S20)	6,3	6,8	6,9	6,6	6,6	:
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (ERPE) ¹	27,3	29,2	28,6	27,9	26,6	:
Jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (% de la población de 15 a 24 años)	18,6	17,1	15,6	14,6	13,3	:
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales equitativas†						
Tasa de empleo (20-64 años)	58,6	59,9	62,0	63,9	65,5	66,8
Tasa de desempleo ² (15-74 años)	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2	15,3
Tasa de desempleo de larga duración ³ (% de la población activa)	13,0	12,9	11,4	9,5	7,7	6,6
Renta bruta disponible de los hogares en términos reales per cápita ⁴ (índice 2008=100)	89,2	90,3	92,7	94,3	94,2	:
Ganancias anuales netas de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que percibe el salario medio (niveles en EPA, media trienal)	21522	21999	22584	23077	:	:
Ganancias anuales netas de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que percibe el salario medio (variación porcentual, términos reales, media trienal)	-1,2	-0,8	1,1	1,9	:	:
Apoyo público / Protección e inclusión sociales						
Impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza ⁵	32,0	28,6	26,6	24,4	23,9	:
Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales	35,0	36,9	39,7	39,3	45,8	:
Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas	0,8	0,6	0,6	0,5	0,1	:
Personas con cualificaciones digitales generales básicas o por encima de las básicas (% de la población de 16 a 74 años)	:	:	54,0	53,0	55,0	:

1 Personas en riesgo de pobreza o exclusión social: personas que corren el riesgo de caer en la pobreza, que sufren privación material grave o que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja o nula.

2 Las personas desempleadas son las que no estaban empleadas, pero habían buscado trabajo activamente y estaban dispuestas a empezar a trabajar inmediatamente o en un plazo de dos semanas.

3 Los desempleados de larga duración son las personas que han estado desempleadas durante al menos 12 meses.

4 La renta bruta disponible de los hogares se define en términos no ajustados, con arreglo al proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019.

5 Reducción en porcentaje de la tasa del riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales (se comparan los porcentajes de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales; las pensiones no se consideran transferencias sociales en el cálculo).

6 Media de los tres primeros trimestres de 2018 para la tasa de empleo, la tasa de desempleo de larga duración y la brecha de género en materia de empleo. Los datos de la tasa de desempleo están desestacionalizados (series anuales, para EE, EL, HU, IT y UK datos basados en los tres primeros trimestres de 2018)

Fuente: Eurostat.

Cuadro C.3: Indicadores del mercado de trabajo e indicadores educativos

Indicadores del mercado de trabajo	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de actividad (15-64)	74,3	74,2	74,3	74,2	73,9
Empleo en el puesto actual, por duración					
<i>De 0 a 11 meses</i>	14,1	15,6	16,5	16,9	17,5
<i>De 12 a 23 meses</i>	6,7	6,8	7,4	8,3	8,7
<i>De 24 a 59 meses</i>	13,4	13,3	12,3	12,1	13,0
<i>60 meses o más</i>	65,8	64,3	63,8	62,6	60,8
Aumento del empleo* (variación porcentual respecto del año anterior)	-2,6	1,0	2,8	2,6	2,6
Tasa de empleo femenino (% de la población femenina de 20-64 años)	53,8	54,8	56,4	58,1	59,6
Tasa de empleo masculino (% de la población masculina de 20-64 años)	63,4	65,0	67,6	69,6	71,5
Tasa de empleo de los trabajadores de más edad* (% de la población de 55-64 años)	43,2	44,3	46,9	49,1	50,5
Empleo a tiempo parcial* (% del empleo total, población de edad comprendida entre 15 y 64 años)	15,7	15,8	15,6	15,1	14,9
Empleo de duración determinada* (% de trabajadores con un contrato de duración determinada, población de edad comprendida entre 15 y 64 años)	23,2	24,0	25,2	26,1	26,8
Participación en políticas de activación del mercado de trabajo (por cada 100 personas que desean trabajar)	23,3	25,1	28,3	28,9	:
Tasa de transición de empleo temporal al permanente (media de 3 años)	13,2	13,6	12,2	10,7	11,5
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa de 15-24 años)	55,5	53,2	48,3	44,4	38,6
Brecha de género en el empleo a tiempo parcial	17,5	17,8	17,3	16,5	16,9
Brecha de género en la remuneración ¹ (no ajustada)	17,8	14,9	14,2	15,1	15,1
Indicadores de educación y formación	2013	2014	2015	2016	2017
Participación de los adultos en actividades educativas (% de personas de 25-64 años que reciben educación o formación)	11,4	10,1	9,9	9,4	9,9
Bajo rendimiento en la educación ²	:	:	22,2	:	:
Titulación de enseñanza superior (% de la población de 30-34 años en posesión de un título de enseñanza superior)	42,3	42,3	40,9	40,1	41,2
Variación de los resultados explicada por el estatus socioeconómico de los estudiantes ³	:	:	13,4	:	:

* Indicador no incluido en el cuadro de indicadores

1 Diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados y los de las mujeres asalariadas, en porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de aquellos. Se define como «sin ajustes», pues no se corrige atendiendo a la distribución de características individuales (y, por lo tanto, ofrece una visión global de las desigualdades entre hombres y mujeres en términos de retribución). Están incluidos todos los trabajadores de empresas con diez o más empleados, sin restricciones por edad ni horas trabajadas.

2 Resultados del programa PISA (OCDE) de bajo rendimiento en matemáticas a los 15 años.

3 Incidencia del estatus socioeconómico y cultural en las puntuaciones del programa PISA (OCDE). Los valores para 2012 y 2015 se refieren, respectivamente, a las matemáticas y a las ciencias.

4 Media de los tres primeros trimestres de 2018. Los datos de la tasa de desempleo juvenil están desestacionalizados (series anuales, para EE, EL, HU, IT y UK datos basados en los tres primeros trimestres de 2018)

Fuente: Eurostat y OCDE.

Cuadro C.4: Indicadores de inclusión social y sanitarios

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gastos en prestaciones sociales* (% del PIB)						
<i>Enfermedad, asistencia sanitaria</i>	6,6	6,5	6,5	6,6	6,6	:
<i>Discapacidad</i>	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	:
<i>Jubilación y supervivencia</i>	11,4	12,0	12,3	12,0	12,0	:
<i>Familia, hijos</i>	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	:
<i>Desempleo</i>	3,4	3,3	2,7	2,2	1,9	:
<i>Vivienda</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	:
<i>Exclusión social n.c.o.p</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Total	25,0	25,3	24,9	24,2	23,9	:
<i>del cual, prestaciones con verificación de recursos</i>	3,7	3,7	3,5	3,2	3,1	:
Gasto de la Admón. Pública, por función (% del PIB, CFAP)						
<i>Protección social</i>	17,6	18,0	17,7	17,1	16,8	:
<i>Salud</i>	6,2	6,2	6,1	6,2	6,0	:
<i>Educación</i>	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0	:
Copago de la asistencia sanitaria (% del gasto sanitario total)	22,8	24,0	24,4	23,8	23,8	:
Niños en riesgo de pobreza o exclusión social (% de las personas de 0-17 años)*	32,4	32,6	35,8	34,4	32,9	31,3
Personas en riesgo de pobreza o exclusión social ¹ (% de la población total)	20,8	20,4	22,2	22,1	22,3	21,6
Tasa de personas empleadas en riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	10,8	10,5	12,5	13,1	13,1	13,1
Tasas de privación material grave ² (% de la población total)	5,8	6,2	7,1	6,4	5,8	5,1
Tasa de privación de vivienda grave ³ , por régimen de tenencia						
<i>Propietario, con hipoteca o préstamo</i>	1,0	1,0	0,9	1,0	0,7	0,3
<i>Inquilino, alquiler a precio de mercado</i>	3,5	3,8	3,3	3,0	3,1	2,8
Proporción de la población que vive en hogares con baja intensidad laboral ⁴ (% de las personas de 0-59 años)	14,3	15,7	17,1	15,4	14,9	12,8
Umbrales de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes*	7407	7050	6813	6869	7084	7379
Esperanza de vida con buena salud (a la edad de 65 años)						
<i>Mujeres</i>	9,0	9,0	9,4	8,9	10,4	:
<i>Hombres</i>	9,2	9,7	10,1	9,5	10,4	:
Ratio de sustitución agregada para las pensiones ⁵ (a la edad de 65)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Dimensión de conectividad del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) ⁶	:	:	44,5	53,2	54,1	59,5
Coefficiente de Gini antes de impuestos y transferencias*	50,8	51,5	52,7	52,9	52,8	52,1
Coefficiente de Gini después de impuestos y transferencias*	34,2	33,7	34,7	34,6	34,5	34,1

* Indicador no incluido en el cuadro de indicadores

1 Tasa de riesgo de pobreza: proporción de personas con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente.

2 Porcentaje de personas que sufren al menos cuatro de las siguientes privaciones: imposibilidad de: i) pagar el alquiler o las facturas de suministros; ii) mantener adecuadamente caliente su casa; iii) afrontar gastos inesperados; iv) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; v) disfrutar de una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; vi) tener coche; vii) tener lavadora; viii) tener televisor en color; o ix) tener teléfono.

3 Porcentaje de la población total que vive hacinada y sufre privaciones en cuanto a la vivienda.

4 Personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral: proporción de personas de 0 a 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos (excluidos los hijos dependientes) han trabajado menos del 20 % de su tiempo de trabajo potencial total durante los 12 meses anteriores.

5 Ratio de la pensión bruta individual mediana del grupo de edad 65-74 años respecto de la renta bruta individual mediana del grupo de edad de 50-59 años.

6 Implantación de la banda ancha fija (33 %), implantación de la banda ancha móvil (22 %), velocidad (33 %) y asequibilidad (11 %), atendiendo al cuadro de indicadores digitales.

Fuente: Eurostat y OCDE.

Cuadro C.5: Indicadores de resultados y de regulación del mercado de productos

Indicadores de resultados	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Productividad laboral ¹ (real, por persona empleada, variación porcentual interanual)						
Productividad laboral en la industria	1,76	0,66	2,72	0,43	1,73	1,07
Productividad laboral en la construcción	9,72	2,04	1,21	-1,79	1,95	0,23
Productividad laboral en los servicios de mercado	2,18	1,67	0,17	-0,39	0,07	0,61
Costes laborales unitarios (CLU) crecimiento indexado ² (t/t-1) en %						
Crecimiento CLU en la industria	-0,24	0,72	-2,41	-0,15	-1,38	-0,37
Crecimiento CLU en la construcción	-11,64	-4,00	-0,49	1,53	-0,56	0,05
Crecimiento CLU en los servicios de mercado	-3,04	-1,91	0,36	2,29	-0,12	1,22
Entorno empresarial	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tiempo necesario para ejecutar contratos ³ (días)	510	510	510	510	510	510
Tiempo necesario para iniciar una actividad empresarial ³ (días)	30,0	24,0	14,0	14,0	13,0	13,0
Resultados de las peticiones de préstamos bancarios por parte de las pymes ⁴	1,15	0,98	0,97	0,66	0,56	0,49
Investigación e innovación	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intensidad del gasto en I+D	1,29	1,27	1,24	1,22	1,19	:
Gasto de las administraciones públicas en educación en % del PIB	4,20	4,10	4,10	4,10	4,00	:
Personas con estudios superiores o empleados en ciencia y tecnología como % del empleo total	43	44	45	45	45	46
Población que ha terminado la educación superior ⁵	30	31	32	32	33	33
Jóvenes con educación secundaria superior ⁶	63	64	66	69	71	72
Balanza comercial de productos de alta tecnología en % del PIB	-0,86	-0,70	-0,87	-1,06	-0,99	-1,07
Mercados de productos y servicios de competencia				2003	2008	2013
Regulación del mercado de productos de la OCDE (RMP) ⁷ , agregación				1,79	1,59	1,44
OCDE RMP ⁷ , sector minorista				3,67	3,48	2,88
OCDE RMP ⁷ , servicios profesionales				2,92	2,74	2,43
OCDE RMP ⁷ , industrias de red ⁸				2,27	1,65	1,59

1 Valor añadido en precios constantes dividido entre el número de personas empleadas

2 Remuneración de los trabajadores en precios corrientes dividido por el valor añadido en precios constantes

3 Los métodos, incluidas las hipótesis, para este indicador figuran en detalle en la siguiente dirección:

<http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4 Media de la respuesta a la pregunta Q7B_a. «[Préstamo bancario]: Si ha solicitado y ha intentado negociar este tipo de financiación durante los seis últimos meses, ¿cuál ha sido el resultado?». Las respuestas se han codificado del siguiente modo: cero, si la recibió íntegra; uno, si recibió al menos un 75 %; dos, si recibió menos del 75 %; tres, si fue denegada o rechazada, y tratada como valores no disponibles, si la solicitud está pendiente o si no se conoce el resultado.

5 Porcentaje de la población de 15 a 64 años que ha completado la educación superior.

6 Porcentaje de la población de 20 a 24 años que ha cursado al menos la enseñanza secundaria superior.

7 Índice: 0 = sin regulación; 6 = regulación máxima. Los métodos de los indicadores de la OCDE sobre regulación del mercado de productos se muestran con detalle en la siguiente dirección:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

8 Indicadores de regulación agregados de la OCDE en los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones.

Fuente: Comisión Europea; Banco Mundial — «Doing Business» (ejecución de contratos y tiempo necesario para crear una empresa); OCDE (indicadores de regulación del mercado de productos); SAFE (para los resultados de las solicitudes de préstamos bancarios de las pymes).

Cuadro C.6: Crecimiento ecológico

Resultados en materia de crecimiento ecológico		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indicadores macroeconómicos							
Intensidad energética	kgop / €	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11
Intensidad de carbono	kg / €	0,34	0,32	0,31	0,31	0,29	-
Intensidad de recursos (inverso de la productividad de los recursos)	kg / €	0,40	0,38	0,38	0,38	0,36	0,36
Intensidad de residuos	kg / €	0,11	-	0,11	-	0,12	-
Balanza comercial energética	% PIB	-3,8	-3,4	-2,9	-2,0	-1,5	-1,8
Ponderación de la energía en el IPCA	%	11,6	12,4	12,3	12,4	11,7	10,9
Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación	%	7,4	-1,9	2,6	-4,5	-10,2	7,2
Coste energético unitario real	% valor añadido	15,3	15,4	15,7	16,5	17,4	-
Ratio impuestos medioambientales / impuestos sobre el trabajo	ratio	0,09	0,12	0,11	0,12	0,12	-
Impuestos medioambientales	% PIB	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8
Indicadores sectoriales							
Intensidad energética de la industria	kgop / €	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
Coste energético unitario real para la industria manufacturera	% valor añadido	20,0	19,2	18,7	19,5	20,4	-
Participación, excluido el refinado, de las industrias intensivas en energía en la economía	% PIB	8,0	7,5	7,8	8,2	9,2	8,9
Precios de la electricidad para los consumidores industriales de tamaño medio	€ / kWh	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10
Precios del gas para los consumidores industriales de tamaño medio	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
I+D en el sector energético	% PIB	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
I+D pública a favor de la protección medioambiental	% PIB	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Porcentaje de reciclado de residuos municipales	%	29,8	32,5	30,8	30,0	33,9	33,5
Porcentaje emisiones de GEI cubierto por la RCDE*	%	40,8	37,8	38,3	40,5	38,4	-
Intensidad energética del sector transporte	kgop / €	0,76	0,78	0,75	0,76	0,80	0,79
Intensidad de carbono del sector transporte	kg / €	1,85	1,95	1,88	1,89	1,97	-
Seguridad del abastecimiento energético							
Dependencia de la importación de energía	%	73,0	70,2	72,7	72,9	71,5	73,9
Índice de concentración de proveedor agregado	IHH	14,9	19,8	25,2	20,5	18,3	-
Diversificación de la combinación energética	IHH	0,27	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28

Todos los indicadores macroeconómicos de intensidad se expresan como la ratio entre una cantidad física y el PIB (a precios del año 2010).

Intensidad energética: consumo interno bruto de energía (Europa 2020-2030) (en kgep) dividido por el PIB (en EUR).

Intensidad de carbono: emisiones de gases de efecto invernadero (en kilogramos equivalentes de CO₂) divididas por el PIB (en EUR).

Intensidad de recursos: consumo interior de materiales (en kilogramos) dividido por el PIB (en EUR).

Intensidad de residuos: residuos (en kilogramos) divididos por el PIB (en EUR).

Balanza comercial energética: balanza de exportaciones e importaciones de energía, en % del PIB

Ponderación de la energía en el IPCA: proporción de las partidas energéticas en la composición del consumo utilizada para el cálculo del IPCA.

Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación: componente energético del IPCA e inflación total IPCA (variación porcentual anual).

Coste energético unitario real: costes energéticos reales como porcentaje del valor añadido total para la economía.

Intensidad energética de la industria: consumo final de energía de la industria (en kgep) dividido por el valor añadido bruto de la industria, incluida la construcción (en EUR de 2010)

Coste unitario real de la energía para la industria manufacturera excluido el refinado: costes reales como porcentaje del valor añadido para los sectores manufactureros.

Participación de las industrias intensivas en energía en la economía: parte del valor añadido bruto de las industrias intensivas en energía en el PIB.

Precios del gas y la electricidad para consumidores industriales de tamaño medio: franja de consumo 500-2.000 MWh y 10.000-100.000 GJ; cifras sin inclusión del IVA.

Porcentaje de reciclado de residuos municipales: ratio de los residuos municipales reciclados y convertidos en compost respecto al total de residuos municipales.

I+D pública en los sectores de la energía o el medio ambiente: gasto público en I+D para estas categorías en % del PIB.

Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubierta por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (excluida la aviación): basadas en las emisiones de gases de efecto invernadero

(excluidos el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura) notificadas por los Estados miembros a la Agencia Europea del Medio Ambiente.

Intensidad energética del sector del transporte: consumo final de energía del sector del transporte, incluida la aviación internacional (en kgep) dividido por el valor añadido bruto de dicho sector (en EUR de 2010)

Intensidad de carbono del sector del transporte: emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte divididas por el valor añadido bruto de las actividades del transporte.

Dependencia de las importaciones energéticas: importaciones energéticas netas divididas por el consumo interno bruto de energía más el consumo internacional de combustible para buques.

Índice de concentración de proveedor agregado: índice Herfindahl-Hirschman para importaciones netas de petróleo crudo y líquido de gas natural, gas natural y hulla. Valores menores indican mayor diversificación y por ende menor riesgo.

Diversificación de la combinación energética: índice Herfindahl-Hirschman de los productos energéticos principales en el consumo interno de energía

* Comisión Europea y Agencia Europea de Medio Ambiente.

Fuente: Comisión Europea y Agencia Europea de Medio Ambiente (proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubiertos por el RCDE); Comisión Europea (impuestos medioambientales / impuestos sobre el trabajo); Eurostat (resto de indicadores).

ANEXO D: ORIENTACIONES DE INVERSIÓN SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027 PARA ESPAÑA

El presente anexo D, basándose en la propuesta de la Comisión del próximo marco financiero plurianual para el período 2021-2027, de 2 de mayo de 2018 [COM(2018) 321], presenta la visión preliminar de los servicios de la Comisión sobre los ámbitos prioritarios de inversión y el marco de condiciones para una aplicación eficaz de la política de cohesión en el período 2021-2027. Estos ámbitos prioritarios de inversión se derivan del contexto más amplio de los obstáculos a la inversión, las necesidades de inversión y las disparidades regionales que se evalúa en el informe. El presente anexo proporciona una base para el diálogo entre España y los servicios de la Comisión, con vistas a la programación de los fondos de la política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo Plus)⁽⁸¹⁾ ⁽⁸²⁾.

Objetivo estratégico 1 — Una Europa más inteligente: una transformación industrial innovadora e inteligente.

En España, el nivel de innovación sigue siendo moderado, y las capacidades innovadoras de su sector público y sus empresas son insuficientes para que aumente su productividad. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias ⁽⁸³⁾ para **mejorar las capacidades de investigación e innovación y la adopción de tecnologías avanzadas** en el marco de las estrategias regionales de especialización inteligente señalando los ámbitos prioritarios sobre la base de las necesidades regionales, en particular con el fin de:

- fomentar la inversión en investigación e innovación, en particular destinada a incrementar el número de empresas innovadoras en los sectores de la estrategia de especialización inteligente, también mediante la contratación pública innovadora y el desarrollo de nuevos productos, procesos y servicios;
- mejorar la transferencia tecnológica y la cooperación orientada al mercado entre empresas, centros de investigación y universidades, en particular a través del desarrollo y el uso de ecosistemas innovadores y el aumento de la capacidad de las empresas para internalizar el conocimiento externo;
- estimular la cooperación interregional en nuevas cadenas de valor, también con otros Estados miembros;
- aumentar las sinergias y complementariedades entre los programas operativos nacionales y regionales a través de la programación conjunta, para conseguir un uso más eficiente de los recursos públicos.

⁽⁸¹⁾ El presente anexo debe considerarse en conjunción con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión [COM(2018) 372] y la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus [COM(2018) 382], en particular en lo relativo a las exigencias de concentración temática y de asignación urbana señalados en esas propuestas.

⁽⁸²⁾ La cooperación transnacional, la cooperación transfronteriza y la integración de la región ultraperiférica de Canarias en su entorno circundante podrían recibir apoyo en el marco de la Estrategia Atlántica.

⁽⁸³⁾ La intensidad de las necesidades se clasifica en tres categorías por orden descendente: necesidades altamente prioritarias, necesidades prioritarias, necesidades.

Con objeto de aumentar el grado de adopción de tecnologías de la información y la comunicación de nueva generación por parte de las empresas y de mejorar el acceso a los servicios de administración electrónica y otros servicios públicos electrónicos, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para que **la digitalización redunde en beneficio de los ciudadanos, las empresas y los organismos administrativos**, en particular para:

- apoyar la adopción por parte de las pymes de tecnologías digitales y modelos de negocio basados en las tecnologías de la información y la comunicación, incluidas infraestructuras y servicios como los centros de innovación digital, así como la promoción en las pequeñas y medianas empresas de la cualificación en materia digital y de las cualificaciones en tecnologías de la información y la comunicación basadas en el mercado;
- desarrollar y promover una administración electrónica y unos servicios electrónicos (sanidad, educación y otros servicios públicos) interoperables, en particular en las regiones remotas y ultraperiféricas, e incluyendo la prestación conjunta de servicios en las zonas fronterizas.

El reducido tamaño de las pequeñas y medianas empresas españolas afecta a su capacidad de innovación y su productividad. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para **reforzar el crecimiento y la competitividad** de las pequeñas y medianas empresas, en particular para:

- fomentar el emprendimiento, el crecimiento de las empresas emergentes y en expansión, los viveros y las aceleradoras, el acceso a servicios empresariales avanzados y nuevos modelos de negocio para las pequeñas y medianas empresas, en particular mediante la inversión en intangibles;
- impulsar las exportaciones aumentando el número de exportadores habituales, en particular pymes, con especial atención al desarrollo del vínculo entre exportación e innovación;
- fomentar los ecosistemas empresariales mediante el apoyo al establecimiento de redes, los ecosistemas de transmisión de empresas, el desarrollo de clústeres (impulsados por la industria) y el despliegue de proyectos innovadores interregionales conjuntos, incluidos los transfronterizos.

Las carencias e inadecuaciones en lo que respecta a las cualificaciones menoscaban la productividad, dificultan la difusión de la tecnología y afectan al desarrollo de competencias innovadoras en España. En ese sentido, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **desarrollar cualificaciones para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento**, en particular para:

- estimular la gestión de la innovación, la formación específica y la recualificación en los ámbitos de la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento, en particular en las tecnologías facilitadoras clave y los ámbitos emergentes;
- integrar a las instituciones educativas en los ecosistemas de innovación nacional y autonómicos con el fin de aumentar la viabilidad comercial y la relevancia para el mercado de sus proyectos de investigación.

Objetivo estratégico 2 — Una Europa más verde y con bajas emisiones de carbono: una transición energética limpia y equitativa, inversión verde y azul, economía circular, adaptación al cambio climático y prevención de los riesgos⁽⁸⁴⁾

Las cifras de 2016 y 2017 muestran un incremento del consumo de energía, en particular en la industria y los edificios. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para **fomentar la eficiencia energética**, en particular para:

- acelerar la renovación eficiente desde el punto de vista energético del parque inmobiliario (incluidos los edificios públicos y las pequeñas y medianas empresas), priorizando la renovación de los edificios residenciales y centrándose en las personas que sufren pobreza energética;
- fomentar las infraestructuras de pequeña escala y el acceso a las redes de pequeño tamaño con las regiones transfronterizas.

El nivel de interconexión eléctrica de España era del 6 % en 2017. Se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **fomentar los sistemas de energía inteligentes a escala local**, en particular para:

- desplegar redes de distribución y soluciones de almacenamiento de energía inteligentes vinculadas a la planificación de la demanda y la oferta, también en un contexto transfronterizo.

El incremento del porcentaje de energías renovables en España se ha ralentizado notoriamente entre 2014 y 2017. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **fomentar las energías renovables**, en particular para:

- fomentar el despliegue de capacidades de generación de electricidad renovable a pequeña escala propiedad de comunidades de energía, pequeñas y medianas empresas o consumidores de energía individuales;
- fomentar la transición a las energías renovables en la calefacción y la refrigeración;
- apoyar las tecnologías de energías renovables próximas al mercado o aún no suficientemente desplegadas.

España es una de las zonas de Europa más vulnerables al cambio climático. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **fomentar la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia frente a las catástrofes**, en particular para:

- apoyar medidas de prevención del cambio climático y de adaptación a este, basadas en un enfoque de restablecimiento del ecosistema, también en un contexto transfronterizo;
- reforzar la preparación y la capacidad de respuesta, también en un contexto transfronterizo/transnacional.

⁽⁸⁴⁾ Aunque no entran en el ámbito de aplicación del FEDER y del Fondo de Cohesión [artículo 6, apartado 1, letra h), COM (2018) 372], los interconectores de energía podrían financiarse por medio del Mecanismo «Conectar Europa» en consonancia con los objetivos de este [artículo 3, apartados 1 y 2, letra b), COM (2018) 438].

Algunas zonas de España están sometidas a una fuerte presión hídrica. Se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para alcanzar los objetivos de la **Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas**, en particular para:

- fomentar un uso eficiente de los recursos hídricos a lo largo de todo el ciclo hidrológico, promoviendo el ahorro y la reutilización del agua, así como apoyando medidas basadas en el ecosistema;
- invertir en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales en las regiones menos desarrolladas y las regiones con necesidades específicas, como las islas.

En 2017, el índice de reciclaje de residuos municipales de España fue del 34 %, mientras que su índice de depósito en vertederos fue del 54 %, muy por encima de la media de la UE (24 %). La preservación de la biodiversidad constituye un reto en España. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **mejorar la eficiencia de los recursos y la gestión de los residuos**, así como para **mejorar la biodiversidad y las infraestructuras ecológicas**, en particular para:

- fomentar la transición hacia una economía circular, así como el desplazamiento hacia estadios más altos de la jerarquía de gestión de residuos, promoviendo sistemas de recogida selectiva y centros de reutilización y creando instalaciones de reciclaje de residuos y de valorización de materiales para los residuos recogidos de forma selectiva, también en un contexto suprarregional;
- proteger y restablecer la biodiversidad promoviendo las infraestructuras ecológicas, especialmente en las zonas urbanas.

Objetivo estratégico 3 — Una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en materia de tecnologías de la información y la comunicación

Dada la situación periférica de España, una infraestructura de redes bien conectada y que funcione correctamente (especialmente la ferroviaria) es fundamental para acceder a los principales mercados de la UE, aumentar la competitividad y garantizar la cohesión territorial. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **desarrollar una red transeuropea de transporte sostenible, resiliente al cambio climático, inteligente, segura e intermodal**, y especialmente para **mejorar el acceso a la propia red transeuropea de transporte**, en particular para:

- completar la parte principal de la red transeuropea de transporte ferroviario (corredores atlántico y mediterráneo), incluidos los enlaces transfronterizos y una mejor conectividad con los puertos y las plataformas logísticas;
- fomentar la digitalización para lograr unos sistemas de transporte más inteligentes, interoperables, intermodales y más seguros;
- promover la movilidad limpia y las infraestructuras relacionadas, incluida la infraestructura para combustibles alternativos;
- mejorar la accesibilidad y la interconectividad de Canarias como región ultraperiférica.

El sector del transporte es uno de los sectores de mayor consumo de energía. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **promover la movilidad urbana multimodal sostenible**, en particular para:

- promover unos sistemas de transporte urbano más inclusivos, sostenibles y eficientes y reducir las externalidades negativas del transporte (congestión, emisiones, calidad del aire) sobre la base de planes de movilidad urbana sostenibles;
- potenciar el despliegue de sistemas inteligentes de transporte.

España obtiene buenos resultados en conectividad de banda ancha, pero la brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales se mantiene, así como la existente entre comunidades autónomas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión para **mejorar la conectividad digital**, en particular para:

- desplegar redes de banda ancha de muy alta capacidad para las comunidades autónomas en que existen mayores carencias (incluidas las ultraperiféricas), que permitan velocidades de al menos 100 Mbps, y eliminar la brecha de cobertura entre las zonas urbanas y las rurales;
- desplegar o actualizar conexiones de red de muy alta capacidad que permitan el acceso a 1 Gbps para los principales motores socioeconómicos (escuelas, nudos de transporte, proveedores de servicios públicos, empresas de alta intensidad digital, etc.) en todas las comunidades autónomas.

Objetivo estratégico 4 — Una Europa más social mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales

El desempleo es elevado, en particular en algunas comunidades autónomas; las tasas de empleo son bajas especialmente en el caso de las mujeres, los jóvenes, las personas con baja cualificación, las personas con discapacidad y las personas nacidas fuera de la UE. El porcentaje de contratos temporales sigue siendo alto. La capacidad y la eficacia de los servicios públicos de empleo siguen siendo limitadas, especialmente en algunas comunidades autónomas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias **para mejorar el acceso al empleo y promover la adaptación al cambio de los trabajadores, las empresas y los emprendedores; para modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo con el fin de que evalúen y anticipen las necesidades de cualificaciones, y apoyen la adecuación del mercado de trabajo así como las transiciones y la movilidad**, y en particular para:

- adoptar medidas activas y preventivas del mercado de trabajo como formación, períodos de prácticas, períodos de aprendizaje, programas de segunda oportunidad y subsidios de empleo bien diseñados con objeto de promover el empleo indefinido; apoyar el emprendimiento y las empresas sociales; apoyar la movilidad laboral voluntaria entre sectores y regiones;
- apoyar a las empresas en el desarrollo y la plena utilización de su capital humano, incluida la adopción de una nueva organización de trabajo y prácticas de reconciliación, instrumentos de recursos humanos y formación de la población activa;
- reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo para i) prestar servicios a los demandantes de empleo y las personas que cambian de empleo, incluidos la elaboración de perfiles, los servicios y el asesoramiento personalizados, la mejora de las cualificaciones y la reorientación de las cualificaciones; ii) colaborar con los empresarios y ofrecerles servicios; iii) establecer asociaciones con los servicios sociales, las instituciones educativas y formativas y el tercer sector; iv) apoyar medidas de divulgación;
- invertir en infraestructuras, equipo y tecnologías con el fin de reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo, incluidos instrumentos para la elaboración de perfiles, la adecuación de las cualificaciones y la anticipación de la demanda de cualificaciones.

El abandono escolar prematuro sigue siendo alto, los resultados de la educación y la formación son bajos, especialmente en algunas comunidades autónomas, y persisten importantes inadecuaciones de las cualificaciones. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para **mejorar la calidad de la educación y la formación y su pertinencia para el mercado de trabajo; promover la educación y formación inclusivas y de calidad, en especial para los grupos desfavorecidos, y las oportunidades de aprendizaje permanente para todos**, en particular para:

- aumentar los índices de acceso y de finalización en todos los niveles de la educación y la formación, especialmente en las comunidades autónomas con altos índices de abandono escolar prematuro y/o malos resultados educativos;
- apoyar la adquisición de competencias fundamentales, incluidas las cualificaciones digitales;
- promover la formación profesional como itinerario profesional de calidad y altas cualificaciones, también a través del aprendizaje en el lugar de trabajo y los vínculos con los ecosistemas locales de innovación;
- promover el desarrollo profesional y la movilidad de los profesores y los formadores;
- apoyar las inversiones en educación y cuidados infantiles y en infraestructuras de educación y formación.

La pobreza sigue siendo elevada, en particular en lo que se refiere a los niños y los nacidos fuera de la UE, así como la pobreza en situación de empleo. La cobertura y adecuación de las prestaciones (distintas de las pensiones) son limitadas y algunos grupos se enfrentan a obstáculos para acceder a los servicios. La prestación de asistencia no se adapta al envejecimiento de la población, la discapacidad y las enfermedades crónicas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para **fomentar la inclusión activa, promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, en particular los niños, los nacionales de terceros países y las comunidades marginalizadas como los gitanos, y reforzar el acceso igualitario y oportuno a unos servicios de calidad y a la protección social**, en particular para:

- desarrollar políticas activas de inclusión, incluido un enfoque de doble vía para las personas con discapacidad; adaptar la protección social a los cambios sociales y del mercado de trabajo;
- promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social, especialmente los niños;
- luchar contra la discriminación, especialmente en el acceso a la educación, el mercado de trabajo y los servicios sociales; apoyar las infraestructuras de viviendas sociales, conjuntamente con las intervenciones en los ámbitos de la educación, el empleo y la sanidad;
- reforzar la atención primaria y la atención integrada, inclusive mediante inversiones en infraestructuras y sanidad electrónica, en particular en las comunidades autónomas con peores resultados y con vistas a reducir las desigualdades en el ámbito de la sanidad.

Objetivo estratégico 5 — Una Europa más próxima a sus ciudadanos, que fomente el desarrollo integrado y sostenible de las zonas urbanas, rurales y costeras y las iniciativas locales

El rápido crecimiento de la población en las zonas urbanas ha incrementado la presión sobre los recursos naturales y el uso del suelo, con efectos (entre otros) sobre la movilidad, la contaminación y el acceso a los servicios; al mismo tiempo, las zonas urbanas de menor tamaño se enfrentan a problemas relacionados con la conectividad, el acceso a los servicios y el atractivo para las empresas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **fomentar el desarrollo social, económico y medioambiental integrado de las zonas urbanas** y abordar las vinculaciones entre zonas urbanas y rurales, en particular para:

- hacer frente a los retos urbanos a escala de zonas funcionales teniendo en cuenta las diferentes necesidades, según el tamaño, la especialización y la función de cada zona.

La despoblación y el envejecimiento en zonas interiores conducen a una reducción de la calidad de los servicios básicos. Las islas se enfrentan a una presión cada vez mayor sobre sus ecosistemas, debida al desarrollo intensivo del turismo y las actividades conexas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para **fomentar el desarrollo local integrado en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental de las zonas interiores, las zonas afectadas por la despoblación y la baja densidad de población y las islas**, en particular para:

- mejorar el acceso a los servicios básicos, la innovación y el desarrollo de las empresas, el refuerzo de la conectividad y la movilidad, las energías renovables, el suministro de agua, el tratamiento de aguas y la gestión de residuos;
- fomentar acciones conjuntas con las comunidades autónomas colindantes y en las cuencas marinas o zonas funcionales con dificultades similares; mejorar la integración regional con terceros países; y apoyar iniciativas de la UE como la de energía limpia para las islas y la de regiones carboníferas.

Factores para la aplicación eficaz de la política de cohesión

- mejora de la capacidad administrativa de la autoridad de gestión, de los organismos intermedios y de los beneficiarios para ejecutar los fondos de la UE de forma transparente y coordinada, incluyendo (cuando proceda) una hoja de ruta sobre creación de capacidades administrativas y la supervisión de la autoridad de auditoría sobre los organismos autonómicos;
- simplificación de los procedimientos administrativos y, al mismo tiempo, puesta en práctica de medidas mejoradas y más eficientes para evitar y combatir los conflictos de intereses, el fraude y la corrupción;
- refuerzo de la coordinación institucional y los mecanismos de colaboración entre las administraciones central, autonómica y local y dentro de ellas, incluidas la valoración y la evaluación de la eficacia de las políticas;
- participación activa de los interlocutores sociales;
- mejora de los resultados de la contratación pública, incluida la aplicación efectiva de la nueva Ley de Contratos del Sector Público;
- uso más amplio de los instrumentos financieros, así como aprovechamiento de las sinergias con InvestEU, para actividades de generación de ingresos y de ahorro de costes;
- extracción de enseñanzas a través de la ejecución del proyecto piloto de la Comisión sobre la transición industrial, en particular acerca de los efectos de las nuevas tecnologías, la descarbonización y la promoción del crecimiento integrador.

REFERENCIAS

Anghel, B., Conde-Ruiz, J. I., & Marra de Artiñano, I. (2018), Brechas salariales de Género en España, Madrid, FEDEA, <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-06.pdf>

ANED, Academic Network of European Disability Experts (2018), Country report on the European Semester –Spain.

Banco de España (2019a), *Un Análisis del Impacto de las Subida del Salario Mínimo en 2017 sobre la Probabilidad de Perder el Empleo*, Aitor Lacuesta, Mario Izquierdo, Sergio Puente, Documentos Ocasionales N.º 1902, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasional/es/19/Fich/do1902.pdf>

Banco de España (2019b), Exporting Spanish Firms. Stylized Facts and Trends, Gutiérrez Chacón, E. y Martín Machuca, C., Documentos Ocasionales, N.º 1903. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasional/es/19/Files/do1902e.pdf>

Banco de España (2018a), La moderación salarial en España y en la UEM, Boletín Económico 4/2018.

Banco de España (2018b), Informe Anual 2017 <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/17/Descargar/Fich/Inf2017.pdf>

Banco de España (2018c), Encuesta sobre Préstamos Bancarios, <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/epb.html>

Banco de España (2018d), Boletín Económico, 1/2018. https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic

Bernal-Delgado, E., García-Armesto, S., Oliva, J., Sánchez Martínez, F.I., Repullo, J.R., Peña-Longobardo, L.M., Ridao-López, M., Hernández-Quevedo, C. (2018), *Spain: Health system review 2018. Health Systems in Transition*, <http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/publications/health-system-reviews-hits/full-list-of-country-hits/spain-hit-2018>

Busom, I., Corchuelo, B., Martínez Ros, E., 2014, Tax Incentives and Direct Support: What do Firms Use and Why?, Academia. https://www.academia.edu/7594119/Tax_incentives_and_direct_support_for_R_and_D_what_do_firms_use_and_why

CEDEFOP, 2018, Developments in vocational education and training policy in 2015-2018: Spain. Cedefop monitoring and analysis of VET policies, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/vet-policy-developments-spain-2017>

Cordón, T., Gutiérrez Lousa, M., 2010, Los incentivos fiscales a la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica, Clm. economía, N.º. 1

Comisión para el Análisis de la situación de Dependencia (2017), Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia, http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/co_si_dep/index.htm

CES, Consejo Económico y Social España (2018a). Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2017, <http://www.ces.es/memorias>

CES, Consejo Económico y Social España (2018b). Políticas públicas para combatir la pobreza en España, <http://www.ces.es/memorias>

CES, Consejo Económico y Social, (2018c) El medio rural y su vertebración social y territorial, España, <http://www.ces.es/documents/10180/5461461/Inf0118.pdf>

Cuadro de indicadores digitales, 2019, Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>

Comisión Europea (2019a), ‘Fiscal Sustainability Report 2018’ Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, European Economy, Institutional Paper xx/2019.

Comisión Europea (2019b), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2019, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (de próxima publicación)

Comisión Europea (2018a), “Informe sobre España 2018”, SWD(2018) 207 final, de marzo de 2018. https://ec.europa.eu/info/files/2018-european-semester-country-report-spain_es

Comisión Europea (2018b), “Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2019”, COM(2018) 758 final, de noviembre de 2018 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1551114937551&uri=CELEX:52018DC0758>

Comisión Europea (2018c), Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan de presupuesto de España, COM(2018) 8015 final, de noviembre de 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c_2018_8015_es_en.pdf

Comisión Europea (2018d), "The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", European Economy, Institutional Paper 079, mayo de 2018

Comisión Europea (2018e) y Centre for Social and Economic Research “Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report”, Centre for Social and Economic Research, TAXUD/2015/CC/131 (2018)

Comisión Europea (2018f), Comunicación de la Comisión “Un sector minorista europeo adecuado para el siglo XXI” COM(2018) 219 final, y su anexo y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña

Comisión Europea (2018g), ECORYS, “Study on costs involved in accessing markets cross-border for provisions of construction services” https://ec.europa.eu/growth/content/study-costs-involved-accessing-markets-cross-border-provisions-construction-services_en

Comisión Europea (2018h), *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume II*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8085&furtherPubs=yes>

Comisión Europea (2018i), Draft Joint Employment Report: Accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2018.

Comisión Europea (2018j), SRIP report (Science, Research and Innovation Performance of the EU) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rec-17-015-srip-report2018_mep-web-20180228.pdf

Comisión Europea (2018k), Informe sobre España 2018, Digital Economy and Society Index <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>

Comisión Europea (2018l), Perfil de País sobre España 2018, Women in Digital Scoreboard <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/women-digital-scoreboard>

Comisión Europea (2018m), *Employment and Social Developments in Europe – Annual Review 2018*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018

Comisión Europea (2018n), Comunicación que contiene el informe por país en el marco del Semestre Europeo, COM(2018) 120 final, https://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0120&DTA=2018&qid=1551117082407&DB_TYPE_OF_ACT=comJoin&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=COM_JOIN&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL

Comisión Europea (2017a), “Informe sobre España 2017”, SWD(2017) 74 final, de febrero de 2017 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-spain-es.pdf>

Comisión Europea (2017b) "Comunicación — Reforzar las redes energéticas de Europa", COM(2017) 718 final

Comisión Europea (2017c), RIO Country Report for Spain <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/rio-country-report-spain-2017>

Comisión Europea (2016a). *Disability and labour market integration*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2016b), “Informe sobre España 2016”, SWD(2016) 78 final, de febrero de 2016 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_spain_2016_es.pdf

Comisión Europea (2016c), “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, COM(2016) 356 final.

Comisión Europea, 2014, Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE — Informe de ESPAÑA. SWD(2017) 42 final

Consejo Europeo 2016, Recomendación del Consejo, de 20 de septiembre de 2016, sobre la creación de consejos nacionales de productividad, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0924\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0924(01)&from=EN)

Banco Europeo de Inversiones, 2018, Investment Survey, Spain

Cuadro europeo de indicadores de la innovación 2018: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en

[EU-SILC. European Union Statistics on Income and Living Conditions. Eurostat. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions](https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions)

Eurydice (2018), Early Childhood and School Education Funding: Spain, Chapter 3, Funding in Education (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-79_en)

Informe final del Grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles de 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

FEDEA, Policy Papers - 2018/09, “¿Hacia una nueva reforma de las pensiones?”, Notas para el Pacto de Toledo, Ángel de la Fuente (FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC), Miguel Ángel García Díaz (Universidad Rey Juan Carlos y FEDEA) y Alfonso R. Sánchez (CUNEF y FEDEA)

Felgueroso, F., y Jansen, M. (2018), *Aumento del salario mínimo: datos para el debate*, n.º 2018-02, FEDEA.

FUNCAS (2018), *Los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes*, Papeles de Economía Española, n.º 156, 2018, ISSN: 0210-9107.

Consejo General del Poder Judicial, 2018. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/>

Global Start-Ups Ecosystem Report 2018, <https://www.finnovista.com/update-fintech-radar-spain/?lang=en>

Grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles, informe final 2018. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

Huete García, A. (2017), Las personas con discapacidad en la escuela. Luces y sombras del proceso de inclusión educativa en España. *Panorama Social*. Vol. 26, pp. 93-108, <http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=23614>

IDAE, Tendencias y políticas de eficiencia energética en España, 2015

INE (Instituto Nacional de Estadística), 2019. EPA www.ine.es

INE (Instituto Nacional de Estadística), 2017a. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176925&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

INE (Instituto Nacional de Estadística), 2017b. Encuesta de presupuestos familiares 2016. INE. (Survey on family budget 2016): http://www.ine.es/prensa/epf_2016.pdf

Fondo Monetario Internacional (2018), *Spain: 2018 Article IV Consultation-Press Release, Staff Report, and Statement by the Executive Director for Spain* (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/21/Spain-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-46381>)

Jansen, M., y Troncoso-Ponce, D. (2018), *El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes*, Estudios sobre la Economía Española 2018/27, FEDEA.

Robert Koopman, William Powers, Zhi Wang, Shang-Jin Wei (2010), Give credit where credit is due: tracing value added in global production chains, Working Paper 16426, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w16426>

Matsaganis, M., Medgyesi, M., and Karakitsios, A. (2015), *The interaction between minimum wages, income support, and poverty*, Comisión Europea, Nota de investigación 10/2015.

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018a, Afiliación a la Seguridad Social Junio 2018.

<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=3,316&idContenido=2,986>

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018b.
http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/EconomiaSocial/estadisticas/

Ministerio de Trabajo y Migraciones (2011), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*, http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2017), *Informe de rentas mínimas de inserción 2016*, <http://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe2016.pdf>

Programa Nacional de Reformas de España, 2018: 31. https://ec.europa.eu/info/2018-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en

Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

Oderkirk, J. (2017), *Readiness of electronic health record systems to contribute to national health information and research*, OECD Health Working Papers, n.º 99, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9e296bf3-en>

OCDE (2019), Benz, S. and F. Gonzales (2019), “Intra-EEA STRI Database: Methodology and Results”, OECD Trade Policy Papers, n.º 223, OECD Publishing, París

OCDE (2018a), Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre, OECD Publishing, París (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en>)

OCDE (2018b), Spain: Country Profile, Education GPS (<http://gpseducation.oecd.org/Helpers/GenerateHTML>)

OCDE (2018c), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. How does Spain compare?, OECD Publishing, París. <http://www.oecd.org/spain/social-mobility-2018-ESP-EN.pdf>

OCDE, 2017a, Economic Survey of Spain, 2017, <http://www.oecd.org/eco/surveys/Spain-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>

OCDE, 2017b, Ageing staff – Tax Administration 2017. <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-2017-summary.pdf>

OCDE, 2016, PISA 2015 Results (Volume 1): *Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD, Publishing, París <http://www.oecd.org/publications/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm>

OCDE, 2014, TALIS 2013 Results: An international perspective on Teaching and Learning, TALIS, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/education/school/talis-2013-results.htm>

OCDE, 2013, Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. <http://www.oecd.org/tax/administration/Tax-Administration-2013-Information.pdf>

OCDE y la Unión Europea, 2018, Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, París. https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en

OED, Observatorio Estatal de la Discapacidad (2018). *Informe Olivenza 2017, sobre la situación general de la discapacidad en España*. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/category/documentos/observatorio/informe-olivenza-observatorio/>

OED, Observatorio Estatal de la Discapacidad (2016). Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020. Informe sobre aplicación de la primera fase del Plan (2014-2016) <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/aplicacion-de-la-primera-fase-del-plan-2014-2016/>

Eurobarómetro Especial 469: Integración de los inmigrantes en la Unión Europea, 2018. http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2169_88_2_469_ENG

RIS - Red de Inclusión Social (2018), *Grupo De Trabajo GT2 Sobre Transiciones Entre Ingresos Mínimos y Empleo. Informe De Resultados*, <http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2018/10/INFORME-GT2.2-TRANSICIONES-FINAL-2.pdf>

SAAD - Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (2018), Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Situación 30/09/2018, http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/info_d/estadisticas/est_inf/otros_inf/id/ind_ex.htm

Thum-Thysen, A., P. Voigt, B. Bilbao-Osorio, C. Maier y D. Ognyanova (2017), 'Unlocking investment in intangible assets', European Economy Discussion Paper 47, mayo de 2015, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Varga, J., in 't Veld, J. (2014), "The potential growth impact of structural reforms in the EU: a benchmarking exercise ", European Economy Economic Papers n.º 541. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf

Banco Mundial, Doing Business project, <http://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>



CURSO/GUÍA PRÁCTICA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y EL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS





Índice

¿QUÉ APRENDERÁ?	13
PARTE PRIMERA.	14
La financiación de las obras públicas e infraestructuras.	14
Capítulo 1. Introducción. De la financiación presupuestaria al “peaje en la sombra”.	14
1. La problemática del alto coste de mantenimiento de infraestructuras.	14
2. Concepto. ¿Qué es el peaje en la sombra? ¿Cómo se financian estas infraestructuras?	15
Capítulo 2. Modelos de financiación de infraestructuras públicas. Modelos comparados de financiación.	18
1. Financiación presupuestaria.	18
2. Financiación mixta.	19
3. Estados Unidos de América.	20
4. Gran Bretaña. Modelo inglés.	21
5. Alemania. Modelo alemán.	23
a. Primera fase	24
b. “Build, Operate and Transfer” (BOT).	25
c. Otros modelos.	25
1. Modelo de Concesión	25
2. Modelo de explotación	27
3. Planificación convencional	27
4. Concurso de ideas	27
6. Francia (Modelo francés).	28
1ª Fase: 1955 - 1969, ausencia de participación de capitales privados	28
2ª Fase: 1970 - 1994, aparición de capitales privados	29
3ª Fase: A partir de 1994, nuevas medidas para el fomento de la colaboración público-privada	30
7. Italia	31
8. España: Retribución no presupuestaria con entidades públicas (Modelo español).	31
9. Unión Europea.	32
PARTE SEGUNDA	34
Colaboración público privada. Los “Public Private Partnerships” o CPP.	34
Capítulo 3. Colaboración público privada. Los “Public Private Partnerships” o CPP.	34
1. Los “Public Private Partnerships” o CPP	34
a. Acuerdos institucionales para obtener recursos en la gestión pública.	34
b. “Public Private Partnerships”, una fórmula jurídica diversa.	34
c. “Public-Private Partnership” algo más que “Colaboración Público-Privada”.	35
d. Transferencia los riesgos del proyecto desde el sector público al privado.	35
e. Las administraciones controlan sus gastos difiriendo los pagos.	36
2. Régimen europeo de la colaboración público privada.	36
a. Uso eficaz de fondos públicos: “value for money”, “valor del dinero”.	37
b. La novedad de las directivas europeas: el riesgo operacional sustancial.	39



3. Pago de la tarifa concesional por parte de la administración.	39
4. Características de un proyecto CPP de colaboración público - privada.	40
a. Características comunes a cualquier proyecto CPP	40
b. Requisitos europeos (Libro verde UE).	41
5. La duración del contrato	41
TALLER DE TRABAJO	43
Evolución histórica de la colaboración público-privada en Europa.	43
TALLER DE TRABAJO	45
CPP «Colaboración Público Privada» o en inglés PPP «Public Private Partnership».	45
1. CPP «Colaboración Público Privada» o en inglés PPP «Public Private Partnership».	45
2. Colaboración Público Privada	46
3. Financiación de proyectos "Project finance"	47
Modelo Británico	47
Modelo Continental	48
4. Riesgos y coberturas. Cómo explotar los proyectos de CPP y controlar sus costes de forma eficaz.	50
TALLER DE TRABAJO	51
La colaboración Público Privada (CPP)	51
1. Qué es la colaboración público privada (CPP)	51
2. Clases de colaboración público privada (CPP)	52
Design - Build (DB)	52
Design - Build - Maintain (DBM)	52
Design - Build - Operate (DBO)	52
Design - Build - Finance - Operate / Maintain (DBFO, DBFM or DBFO/M)	53
3. Ventajas de los modelos de CPP.	53
TALLER DE TRABAJO	58
El modelo de Participación Público-Privada	58
1. Las Participaciones Público-Privadas (PPP)	58
2. PPP contractuales e institucionales. Design Build Finance Operate (DBFO).	59
3. ¿Por qué son rentables las Participaciones Público-Privadas (PPP)?	60
TALLER DE TRABAJO	62
Modelos de contratos de gestión de infraestructura con el sector privado.	62
Modelo Build, Operate, Transfer (BOT).	62
Modelo Build, Own, Operate, Transfer (BOOT).	62
Modelo Build, Own, Operate (BOO).	63
Modelo Build, Lease, Transfer (BLT).	63
Modelo Design, Build, Finance, Operate (DBFO).	63
Modelo Design, Construct, Manage, Finance (DCMF).	63
TALLER DE TRABAJO	65
La administración y el project finance. Modelo Build, Operate, Transfer (BOT).	65



1. Inversión privada vía concesión pública.	65
2. Modelo de concesión administrativa.	67
Modelo Design, Build, Finance, Operate (DBFO).	68
Modelo Design, Construct, Manage, Finance (DCMF).	68
Modelo Build, Own, Operate (BOO).	68
TALLER DE TRABAJO	70
La eficiencia del dinero público a la hora de utilizar un PPP. "value for Money".	70
TALLER DE TRABAJO	75
Financiación de infraestructuras en España. El PPP de la M-30 de Madrid.	75
TALLER DE TRABAJO	77
Financiación de infraestructuras en Gran Bretaña. Private Finance Initiative (PFI).	77
TALLER DE TRABAJO	83
Financiación de infraestructuras en Francia	83
TALLER DE TRABAJO	85
Financiación de infraestructuras en Italia	85
Capítulo 4. Modalidades de financiación en los casos de colaboración público privada ("Public Private Partnerships" o CPP).	87
1. Financiación privada para liberar recursos públicos.	87
2. Distribución de tareas y reparto de riesgos.	88
TALLER DE TRABAJO	90
Los CPP no computan como déficit público para el cumplimiento de los límites europeos.	90
1. Los CPP no computan para el cumplimiento de los límites de déficit.	90
2. Los activos vinculados a una CPP no se registran en el balance de las Administraciones públicas.	90
3. La contraprestación ha de incluir la compensación de los costes de construcción o provisión de los activos subyacentes.	91
4. Protección de la Administración respecto a incidencias durante el proceso de construcción de las infraestructuras.	91
5. Ventajas sociales de las infraestructuras y de activación de la economía.	92
6. Beneficios de escala al aumentar el número de infraestructuras.	92
7. Retorno de la inversión vía impuestos.	93
Capítulo 5. Clases de Colaboración público privada. Los "Public Private Partnerships" o CPP.	95
1. CPP contractuales e institucionales.	95
a. CPP contractuales.	95
b. CPP institucionales.	96
2. Las sociedades de economía mixta como esquema de CPP.	97
3. Clasificación en función del riesgo	98
a. El riesgo de construcción	98
c. El riesgo de demanda	101
Capítulo 6. Financiación pública del "Public Private Partnerships" o CPP.	103



1. Financiación pública de las CPP _____	103
2. Financiación pública directa _____	103
3. Financiación pública indirecta _____	104
4. Sistemas de aplazamiento y/o fraccionamiento del pago de la obra. _____	105
a. El modelo alemán _____	105
b. La concesión en régimen de peaje en sombra "shadow toll". _____	106
5. Financiación mixta _____	106
TALLER DE TRABAJO _____	108
¿Cómo se pasó de financiar las infraestructuras por el estado a hacerlo privadamente? _____	108
Capítulo 7. La financiación privada en la colaboración público privada ("Public Private Partnerships" o CPP). _____	110
1. ¿Cómo convencer a un inversor de la rentabilidad de financiar infraestructuras? _____	110
2. Infraestructura como activo de inversión: Activo real vs activo financiero. _____	111
3. Características financieras de la inversión en infraestructuras. _____	112
TALLER DE TRABAJO _____	115
¿Cómo puede actuar el inversor en este sector de las infraestructuras? _____	115
1. Mercado primario / mercado secundario _____	115
2. Los proyectos de infraestructura son financiados combinando deuda y capital. _____	116
3. ¿Cómo invertir directa o indirectamente? _____	117
a. Inversión directa de las grandes empresas de concesiones. _____	117
b. Vía indirecta. Intermediarios en la financiación de infraestructuras. _____	118
PARTE TERCERA _____	120
Las asociaciones público-privadas (APP) y su aplicación en Sudamérica. _____	120
Capítulo 8. La asociación público-privada (APP). _____	120
1. ¿Qué son las asociaciones público-privadas APP? _____	120
a. Los matices de la legislación nacional al concepto general del "public private partnerships (PPP)". _____	120
b. Consorcio para financiación, construcción y el mantenimiento de la infraestructura. _____	121
2. Contenido de las obligaciones de una APP según cada legislación estatal. _____	121
3. Las ventajas de las asociaciones público-privadas APP. _____	122
4. Carácter diferenciador de la APP: la concentración de tareas en el concesionario (bundling). _____	122
5. Clases de proyectos de APP para construcción de infraestructuras. _____	122
a. Clasificación por tipos de infraestructuras. _____	122
b. Clasificación por el tiempo de la infraestructura. Nuevos (greenfeld) y existentes (brownfeld). 123	
c. Clasificación en función de las tareas. _____	123
- Diseño y construcción (DB, en sus siglas en inglés), _____	123
- Diseño, construcción, financiación y operación (DBFO), _____	123
- Construcción, operación y transferencia (BOT), _____	123
- Diseño, construcción, financiación y mantenimiento (DBFM), _____	123
- Concesiones. _____	123
d. Clasificación en función de la remuneración del contratista. _____	123
e. APP contractual y una APP institucional. _____	124



6. Sociedades vehículo	124
Capítulo 9. Características de un contrato de asociación público-privada (APP).	125
1. Diseño.	125
2. Financiación.	125
3. Construcción.	126
4. Mantenimiento.	126
5. Operación.	126
Capítulo 10. Proceso de licitación de un contrato de asociación público-privada (APP).	127
1. Procedimiento abierto	127
2. Procedimiento restringido	127
3. Procedimiento negociado	127
4. Diálogo competitivo	128
5. Propuestas no solicitadas o de iniciativa privada	128
Capítulo 11. Distribución de riesgos de un contrato de asociación público-privada (APP).	130
1. Sistemas de garantías según estados.	130
2. Riesgo de expropiación de tierras o de disposición del terreno	131
3. Riesgo del diseño	132
4. Riesgo de construcción. Contratos EPC.	132
5. Riesgo ambiental y social	133
6. Riesgo por inversiones adicionales	134
7. Riesgo de terminación anticipada del contrato.	134
8. Riesgo de explotación	135
9. Riesgo de ingresos	135
10. Riesgo de demanda	136
11. Riesgo de financiación	136
12. Riesgo de inflación	137
13. Riesgo de tasa de interés	137
14. Riesgo del tipo de cambio	138
15. Riesgo regulatorio	138
16. Riesgo de sobrecostos de explotación	139
17. Riesgo político	139
Capítulo 12. Sistemas de pago al concesionario en las asociaciones público-privadas (APP).	140
1. Pagos por disponibilidad	141
2. Sistemas coste-plus	141
3. Esquemas de incentivos	141



4. Sistemas de precio fijo_____	141
5. Pagos relacionados con el número de usuarios_____	142
6. Plusvalías del proyecto y otros ingresos indirectos_____	142
TALLER DE TRABAJO _____	144
La financiación de infraestructuras en Sudamérica. Casos en países latinoamericanos._____	144
TALLER DE TRABAJO _____	245
Casos de éxito de asociaciones público privadas APPs en Sudamérica y su problemática de financiación de infraestructuras._____	245
PARTE CUARTA _____	382
El "Project Finance" en la financiación de infraestructuras. _____	382
Capítulo 13. El "Project Finance" en la financiación de infraestructuras. ____	382
1. Introducción. _____	382
2. Concepto. ¿Qué es un Project Finance? _____	382
a. Definiciones._____	382
b. Cuándo es factible y por qué surge._____	384
3. Características. _____	385
4. Clases de "Project finance". _____	386
5. Ventajas e inconvenientes. _____	387
6. Partes intervinientes. _____	388
7. Objetivos de la financiación. Precauciones y garantías. _____	389
8. Control del riesgo. Factor Mitigador. Clases de riesgos. _____	391
a. Identificación del riesgo. _____	391
b. Clases de riesgos. _____	392
c. Otorgamiento de Garantías _____	397
9. Requisitos para que un proyecto sea financiable con estructura de "Project Finance": Ratio de cobertura del servicio de la deuda (RCSD). _____	398
a. Concepto. _____	398
b. Características. _____	399
c. Fases. _____	399
Primera fase: Preliminares. _____	399
Segunda fase: Aseguramiento / financiación. _____	400
Tercera fase: Factores básicos en el análisis. _____	400
10. Covenants y Securities. _____	401
11. Otros tipos de coberturas. _____	402
a. "Build Operate Transfer" -BOT-. _____	402
b. Otras Coberturas Públicas("Shadows Tolls"). _____	403
c. Contrato por el uso del proyecto o "Throughput agreement". _____	403
d. "Joint Venture" entre la iniciativa privada y la pública. _____	403
TALLER DE TRABAJO _____	405
El Project Finance. _____	405
1. El Project finance. _____	405
2. Viabilidad del Project Finance. _____	406
TALLER DE TRABAJO _____	410



Etapas de un Project Finance.	410
1. Proporción de las distintas fuentes de financiación.	411
2. Estructura de la deuda.	411
3. Modelo de proyecciones financieras.	411
4. Garantías del proyecto y de los accionistas.	412
TALLER DE TRABAJO	413
Diseño de la estructura de un Project Finance.	413
1. Diseño de la estructura financiera.	415
2. Ratio de Cobertura del Servicio de la Deuda (RCSD).	416
TALLER DE TRABAJO	418
Cierre financiero del Project Finance.	418
TALLER DE TRABAJO	420
Análisis de sensibilidad y seguimiento del Project Finance.	420
TALLER DE TRABAJO	423
Caso práctico de Project Finance.	423
1. Sociedad vehículo del proyecto.	424
2. Descripción del proyecto.	424
3. Presupuesto y calendario de obras.	424
4. Estructura de la financiación.	424
5. Términos y condiciones de la oferta de financiación a largo plazo.	424
6. Garantías y coberturas principales de la operación.	424
Seguros	424
Ratio de cobertura	424
Fondo de reserva	424
7. Proyecciones: caso base	424
Hipótesis.	424
Inversión.	424
Deuda.	424
Ingresos y gastos.	424
Cuenta de resultados.	424
Circulante.	424
Estado de flujo de caja.	424
8. Análisis de sensibilidad del caso base conjunto	424
9. Riesgos, coberturas y mitigantes.	424
Construcción (finalización del proyecto, sobrecoste del proyecto, retraso finalización, abandono, autorizaciones, permisos, licencias, contrato cerrado "llave en mano", etc.)	424
TALLER DE TRABAJO	433
Transferencia de riesgo al sector privado en los CPP	433
1. Eurostat exige una transferencia al socio privado de la mayoría de los riesgos de construcción y de demanda o disponibilidad de la infraestructura	433
2. Transferencia de riesgo al sector privado	433
3. Riesgo de demanda.	435
4. Transferencia del riesgo de demanda	435



5. Transferencia del riesgo de disponibilidad. _____	436
TALLER DE TRABAJO _____	437
Equilibrio económico- financiero de la concesión. Clasificación de riesgos _____	437
1. Riesgos sobre la inversión inicial. _____	437
2. Riesgos sobre ingresos. _____	438
3. Riesgos que afectan a los costes de operación y financieros de la concesión. ____	441
4. Otras tipologías de riesgos en la financiación de infraestructuras. _____	445
TALLER DE TRABAJO _____	448
Gestión de riesgos financieros en Sudamérica desde la perspectiva bancaria. _____	448
TALLER DE TRABAJO _____	458
La financiación de infraestructuras ferroviarias en España. Planes para una privatización del ferrocarril. _____	458
TALLER DE TRABAJO _____	465
Esquemas. Financiación de una planta de producción a través de un Project Finance. _____	465
1. ¿Qué es un Project Finance? _____	465
Ventajas de un project finance para el promotor _____	465
Análisis y diseño _____	466
Negociación _____	466
Aseguramiento y sindicación. _____	466
Seguimiento interno del riesgo de la operación. _____	467
Ratio de cobertura del servicio de la deuda. _____	467
Análisis de riesgos. _____	467
Característicos de fase de construcción _____	467
Característicos fase explotación _____	467
2. El contrato de construcción e ingeniería (EPC). construcción – contrato llave en mano. _	467
El contrato de construcción (EPC) _____	467
Garantías del Contratista _____	468
Penalizaciones _____	468
3. Seguros. _____	469
TALLER DE TRABAJO _____	484
Esquemas de casos prácticos de Project Finance, PPP's ó Participaciones Público Privadas y análisis de riesgos. _____	484
TALLER DE TRABAJO _____	503
Factores Crediticios Clave para la financiación de Proyectos de Carreteras, Puentes y Túneles _____	503
• Alcance de los criterios _____	503
• Metodología _____	503
Parte I: SACP de la fase de construcción _____	503
A. Riesgo de tecnología y diseño _____	503
B. Riesgo de construcción _____	503
C. Ajuste del riesgo financiero _____	503
Parte II: SACP de la fase operativa _____	503
A. Estabilidad de las operaciones de las clases de activos _____	503
B. Riesgo de mercado _____	503
C. SACP preliminar de la fase operativa (incluye guía del escenario base) _____	503
D. SACP preliminar ajustado de la fase de operaciones _____	503



PARTE QUINTA.	520
Financiación de los contratos del sector público. Contrato de obras públicas.	520
Capítulo 14. Antecedentes Históricos en España.	520
1. El Real Decreto de 10 de octubre de 1845.	520
2. La Ley de Carreteras de 1857.	520
3. La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877.	521
4. La Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.	521
5. Segunda mitad del siglo XX.	524
Capítulo 15. Régimen económico financiero de la concesión en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.	528
1. Financiación de las obras	528
2. Aportaciones Públicas a la construcción y garantías a la financiación	528
3. Retribución por la utilización de las obras	529
4. Aportaciones públicas a la explotación	530
5. Mantenimiento del equilibrio económico del contrato	530
Capítulo 16. Financiación privada de infraestructuras en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.	532
1. Emisión de obligaciones y otros títulos por el concesionario.	532
2. Incorporación a títulos negociables de los derechos de crédito del concesionario	533
3. Hipoteca de la concesión	533
a. Objeto de la hipoteca de la concesión y pignoración de derechos	533
b. Derechos del acreedor hipotecario	534
c. Ejecución de la hipoteca	535
4. Créditos participativos	536
PARTE SEXTA.	538
Formularios	538
1. Modelo de contrato de financiación "project finance" para el procedimiento de control sobre los flujos de caja y sobre los derechos de crédito resultantes de una concesión administrativa de obra pública.	539
Primera. Distribución y carácter mancomunado (según cada concesión).	541
Segunda. Utilización de los fondos.	541
2.1. (Según cada concesión).	541
2.2. Destino.	541
Tercera. Distribución y carácter mancomunado.	542
3.1. Distribución.	542
3.2. Carácter mancomunado.	542
Cuarta. Disposición del Crédito de Construcción.	542
4.1. Periodo de Disposición.	543
4.2. Condiciones suspensivas para cualquiera de las Disposiciones del Crédito de Construcción.	543
4.3. Disposición de los fondos	545
4.4. Entrega de las Disposiciones.	546
Quinta. Devengo de intereses.	547



Sexta. Cálculo del tipo de interés.	547
6.1. Períodos de Interés.	547
6.2. Tipo de interés.	548
6.3. Procedimiento para la fijación del tipo de interés.	549
6.4. Carácter vinculante del tipo de interés.	549
Séptima. Pago de intereses.	550
Octava. Intereses moratorios.	550
Novena. Incremento de costes, reducciones de ingresos y cambio de circunstancias legales.	550
Décima. Amortización.	551
10.1. Amortización Normal.	551
10.2. Compromiso de otorgamiento de Préstamo del Proyecto.	551
Undécima. Comisiones y gastos.	554
11.1 Comisión de Apertura.	554
11.2. Comisión de Disponibilidad.	555
11.3. Gastos.	555
Duodécima. Impuestos.	556
Décimotercera. Pagos.	556
13.1. Tiempo y lugar.	556
13.2. Imputación.	557
13.3. Compensación.	557
Décimocuarta. Cuentas de la Deuda del Proyecto.	558
14.1 Contabilidad del Banco Agente.	558
14.2. Contabilidad de las ACREDITANTES.	558
14.3. Cesión.	558
Decimoquinta. Declaraciones y garantías de la ACREDITADA.	558
15.1 Declaraciones y garantías.	558
15.2. Pervivencia de las declaraciones y garantías.	560
Decimosexta.- Obligaciones de la ACREDITADA.	560
16.1. Obligaciones de Información.	560
16.2. Obligaciones de Hacer.	562
16.3 Distribución de excedentes a los accionistas.	567
16.4. Obligaciones de gestión y distribución de la tesorería.	568
16.5. Cuenta de Reserva.	569
Decimoséptima. Plazos.	570
Decimooctava. Banco Agente.	570
18.1. Mandato.	570
18.2. Distribución proporcional de cantidades.	570
18.3. Distribución de información.	571
18.4. Responsabilidad del Banco Agente.	571
18.5. Indemnizaciones al Banco Agente.	572
18.6. Renuncia del Banco Agente.	573
18.7. Revocación del Banco Agente.	573
Decimonovena. Cesión.	574
19.1. Cesión por la ACREDITADA	574
19.2. Cesión por las ACREDITANTES	574
Vigésima. Causas de resolución.	575
Vigésimo primera. Garantías de la ACREDITADA.	578
Vigésimo cuarta. Prenda sobre los Derechos de Crédito dimanantes de cualquiera de los Acuerdos del Proyecto.	583



Vigésimo quinta. Pignoración de los derechos de crédito que en favor de la ACREDITADA se derivan del contrato de cuenta corriente a que se somete el régimen de la Cuenta de Ordenación de Pagos y la Cuenta de Reserva.	584
Vigésimo sexta. Procedimientos ejecutivos.	584
26.2. Procedimiento ejecutivo extrajudicial.	585
Vigésimo séptima. Ejecución por las ACREDITANTES de las garantías.	586
Vigésimo octava. Notificaciones.	587
28.1. Forma de efectuar las notificaciones.	587
28.2. Domicilios y números de telefax.	588
Vigésimo novena. Jurisdicción.	588
Trigésima. Formalización.	588
ANEXOS DEL CONTRATO.	589
ANEXO 1. CASO BASE	589
ANEXO 2. PIGNORACIÓN	589
ANEXO 3. ACUERDOS DEL PROYECTO	589
ANEXO 4. SOLICITUD DE DISPOSICIÓN	589
ANEXO 5. CARTA DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS	590
ANEXO 6. MODELO DE ESCRITO DE NOTIFICACION A TERCEROS DE LA CESION DE DERECHOS DE COBRO Y PRENDA DE LOS MISMOS, A REMITIR POR FEDATARIO PÚBLICO	591
ANEXO 7. MODELO DEL CONTRATO DE CONSTITUCIÓN DE HIPOTECA.	592
2. Modelo de contrato de concesión en Sudamérica sobre asociación público-privada (APP) en base a contrato EPC para construcción y gestión de un aeropuerto con obligación de financiación.	607
• El concesionario tendrá la obligación de gestionar, contratar y obtener el desembolso de los recursos de deuda, así como aportar recursos de patrimonio necesarios para ejecutar la totalidad de las obligaciones.	607
• El concesionario deberá financiar la ejecución del proyecto con recursos de patrimonio y/o recursos de deuda. Estos últimos serán contratados por el concesionario con los prestamistas y tendrá como garantía este contrato, sin perjuicio de las demás garantías que le sean solicitadas al concesionario por parte de los prestamistas, las cuales correrán por cuenta y riesgo del concesionario.	607
• Requisitos exigidos a los prestamistas conforme a la ley del estado contratante.	607



¿QUÉ APRENDERÁ?



- **Modelos de financiación de infraestructuras públicas.**
- **CPP «Colaboración Público Privada» o en inglés PPP «Public Private Partnership».**
- **La administración y el project finance. Modelo Build, Operate, Transfer (BOT).**
- **El “Project Finance” en la financiación de infraestructuras.**
- **La financiación de infraestructuras en el actual ámbito estatal.**
- **Financiación de las obras públicas construidas mediante contrato de concesión.**



PARTE PRIMERA.

La financiación de las obras públicas e infraestructuras.

Capítulo 1. Introducción. De la financiación presupuestaria al “peaje en la sombra”.



1. La problemática del alto coste de mantenimiento de infraestructuras.