

Bruselas, 22.2.2017  
SWD(2017) 74 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Informe sobre España 2017,  
con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios  
macroeconómicos**

*que acompaña al documento*

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

**Semestre Europeo de 2017: evaluación de los avances en las reformas estructurales y la  
prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los  
exámenes exhaustivos de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1176/2011  
Regulation (EU) No 1176/2011**

{COM(2017) 90 final}  
{SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

# ÍNDICE

Síntesis	1
1. Situación y perspectivas económicas	5
2. Progresos en la aplicación de las recomendaciones específicas por país	10
3. Síntesis de los principales resultados del examen exhaustivo realizado en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)	14
4. Prioridades de reforma	23
4.1. Hacienda pública y fiscalidad	23
4.2. Desapalancamiento del sector financiero y del sector privado	36
4.3. Políticas del mercado laboral, educativas y sociales	42
4.4. Inversión	53
4.5. Políticas sectoriales	61
4.6. Administración Pública	66
A. Cuadro general	69
B. Cuadro de indicadores del PDM	75
C. Cuadros normalizados	76
Referencias	82

## LISTA DE CUADROS

1.1.	Principales indicadores económicos, financieros y sociales — España	9
2.1.	Cuadro recapitulativo de la evaluación de las recomendaciones específicas por país de 2016	11
3.1.	Análisis de sensibilidad de la balanza por cuenta corriente y la posición de inversión internacional neta	17
3.2.	Evaluación de la matriz PDM— España	18
4.1.1.	Correlación entre (1) las variaciones de los ingresos y (2) las variaciones de los gastos de las Comunidades Autónomas con las variaciones de sus déficits	34
B.1.	Cuadro de indicadores del PDM para España	75
C.1.	Indicadores del mercado financiero	76
C.2.	Indicadores del mercado laboral e indicadores sociales	77
C.3.	Indicadores del mercado laboral e indicadores sociales (continuación)	78
C.4.	Indicadores de resultados y regulación del mercado de productos	79
C.5.	Crecimiento favorable al medio ambiente	80

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1.	Contribuciones al crecimiento del PIB	5
1.2.	Capacidad o necesidad neta de financiación por sector	6
1.3.	Desglose de los costes laborales unitarios (CLU)	7
1.4.	Empleo, desempleo y desempleo de larga duración	8
3.1.	Balanza por cuenta corriente no cíclica y PIIN	15
3.2.	Desglose de la tasa de variación de la posición de inversión internacional neta (PIIN) – España	16
4.1.1.	Evolución de las ratios de gasto para diversas categorías	28
4.1.2.	Ingresos, gastos y saldo presupuestario de las Administraciones Públicas por subsector	28
4.1.3.	Estructura de gasto de los gobiernos regionales (2014)	29
4.1.4.	Estructura de ingresos de los gobiernos regionales (2015)	30
4.1.5.	Evolución del índice de autoridad regional desde 1980 y valor en 2010	31
4.1.6.	Competencias tributarias de los gobiernos regionales (en porcentaje de los ingresos tributarios de las Administraciones Públicas)	31
4.1.7.	Administraciones Autonómicas: clasificación funcional del gasto público real per cápita (CFAP) – diferencias 2015-2016 (en EUR)	35
4.2.1.	Préstamos no productivos	36
4.2.2.	Financiación de la economía española	37
4.2.3.	Préstamos bancarios al sector privado	37
4.2.4.	Endeudamiento por sector	38
4.2.5.	Desglose de la variación interanual de la ratio deuda/PIB de los hogares	38
4.2.6.	Adquisición de activos financieros por los hogares	39

4.2.7.	Desglose de la variación interanual de la ratio deuda/PIB de las sociedades no financieras	39
4.2.8.	Balance y situación financiera de las sociedades no financieras	40
4.2.9.	Ratio de cobertura de intereses de las pymes españolas del sector de la construcción	40
4.2.10.	Ratio de cobertura de intereses de las pymes españolas del sector manufacturero	41
4.3.1.	Proporción de trabajadores temporales, tasas de transición de contratos temporales a contratos indefinidos, prima salarial para los trabajadores temporales y los trabajadores permanentes a tiempo completo en riesgo de no tener derecho a las prestaciones por desempleo.	44
4.3.2.	Porcentajes de trabajadores temporales por edad y nivel de estudios (2015)	45
4.3.3.	Tasa de pobreza en situación de empleo, grupos, España	49
4.3.4.	Evolución del gasto en protección social en términos reales, y contribuciones por función	50
4.4.1.	Desglose de la posición exterior	53
4.4.2.	Balanza comercial de mercancías (enero-noviembre), total y productos no energéticos	53
4.4.3.	Función de densidad de los valores de las exportaciones españolas por rango de calidad	54
4.4.4.	Desglose del tipo de cambio de los costes laborales unitarios	55
4.4.5.	Productividad total de los factores de pequeñas empresas en sectores seleccionados en España, Francia e Italia	55
4.4.6.	Eficiencia en la asignación de recursos en sectores seleccionados en España, Francia, Alemania e Italia en 2013	57

## LISTA DE RECUADROS

2.1.	Contribución del presupuesto de la UE a la reforma estructural en España	13
3.1.	Efectos colaterales sobre la zona del euro	21
4.1.1.	Proyecciones sobre la deuda de las administraciones públicas a largo plazo	24
4.1.2.	Simulaciones basadas en el modelo EUROMOD para reducir la brecha en cuanto a la política en materia de IVA	27
4.4.1.	Retos en materia de inversión y reformas en España	60
4.6.1.	Aspectos destacados	68

## SÍNTESIS

**El presente informe evalúa la economía española a la luz del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión Europea publicado el 16 de noviembre de 2016.** En dicho Estudio, la Comisión pide a los Estados miembros de la UE que redoblen sus esfuerzos en relación con los tres elementos del triángulo virtuoso de la política económica: fomento de la inversión, realización de reformas estructurales y aplicación de unas políticas fiscales responsables. En este sentido, los Estados miembros deben centrar su atención en la promoción de la justicia social con el fin de alcanzar un crecimiento más inclusivo. La Comisión también publicó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA), que inició la sexta ronda del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. El examen exhaustivo, que según el IMA de 2017 debía llevarse a cabo para la economía española, se incluye en el presente informe.

**La economía española sigue disfrutando una fuerte recuperación y se está moviendo hacia una composición del crecimiento más equilibrada que antes de la crisis.** En su tercer año de expansión, el PIB real español casi ha vuelto a su máximo alcanzado antes de la crisis, en 2008. La recuperación estuvo impulsada inicialmente por las exportaciones, tras haberse invertido las pérdidas de competitividad de costes acumuladas en los años anteriores a la crisis. A continuación, la recuperación se amplió gradualmente al sector interno. Desde 2015, la alta creación de empleo, los bajos precios del petróleo y la mejora de las inversiones financieras han fomentado el consumo privado. La inversión en bienes de equipo también se ha incrementado considerablemente, mientras que se ha iniciado la recuperación de la inversión en el sector de la construcción. El superávit de la balanza por cuenta corriente se mantiene.

**Se espera que el crecimiento se ralentice, pero se mantenga sólido.** Las ambiciosas reformas estructurales realizadas en España en los últimos años han sentado las bases de la fuerte recuperación económica, a la que también han contribuido otras condiciones favorables. El repunte de los precios del petróleo, suponiendo que remitan las tensiones geopolíticas en destinos turísticos competidores, podría empeorar el saldo exterior de la economía española. Por otra parte, no se esperan nuevas mejoras significativas de la

competitividad de costes, dado que el incremento de la productividad se mantiene moderado y se están reanudando las subidas salariales. Se prevé una pérdida de dinamismo de la demanda interna, al no verse ya fomentada por la bajada de los precios, los recortes tributarios aplicados en 2015-2016 y la mejora de las condiciones financieras. En términos generales, se espera una moderación del crecimiento del PIB real, aunque se mantendría sólido (2,3 % en 2017 y 2,1 % en 2018).

**Aún no se han superado completamente las secuelas de la crisis y siguen vigentes importantes retos.** España ha emprendido un substancial ajuste económico, pero la persistencia de desequilibrios hace vulnerable a la economía. La deuda del sector privado ha seguido disminuyendo, respaldada por un sector financiero más saneado, pero la deuda del sector público no ha disminuido, lo que se ha traducido en una baja reducción del altísimo nivel de deuda externa. Aunque el desempleo ha disminuido rápidamente, se mantiene a un nivel muy elevado, y la pobreza y la desigualdad en la distribución de la renta son de las más elevadas de la UE.

**España es origen de efectos colaterales moderados para los otros países de la zona del euro.** Las simulaciones muestran que un aumento del gasto público (por ejemplo, en apoyo de la educación superior y la I+D) que sea financiado con una subida del impuesto sobre el valor añadido afectaría de forma limitada al crecimiento de los otros países de la zona del euro, a excepción de Portugal, país para el que España representa el principal mercado de exportación.

**En términos generales, España ha realizado avances limitados en el seguimiento de las recomendaciones específicas por país (REP) de 2016.** Al evaluar los avances en la aplicación de las recomendaciones específicas por país, debe tenerse en cuenta el hecho de que, desde la publicación de estas y hasta principios de noviembre de 2016, España tuvo un Gobierno en funciones, sin plena potestad legislativa. En cuanto a las REP en materia presupuestaria, en noviembre de 2016 la Comisión llegó a la conclusión de que el procedimiento de déficit excesivo podría mantenerse en suspenso. Sin embargo, se realizaron avances limitados en el reforzamiento del marco de contratación pública y algunos avances en la aplicación de la Ley Marco

Presupuestaria. Se obtuvieron algunos avances en la prestación de apoyo individualizado por parte de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. No obstante, se lograron avances limitados en lo relativo a la mejora de la coordinación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, la corrección de las deficiencias de las prestaciones sociales y la mejora de las ayudas familiares, incluida la prestación de servicios de asistencia a la infancia. Se lograron algunos avances en la prestación de servicios de asistencia de larga duración. Los avances fueron limitados en la mejora de la pertinencia de la educación terciaria y en el fomento de la cooperación entre la Universidad y la empresa, así como en la promoción de una financiación basada en los resultados, destinada a los centros públicos de investigación, y la inversión del sector privado en investigación e innovación. En los mercados de bienes y de servicios, se realizaron avances limitados en lo que se refiere a la aplicación de la reforma del sector minorista de 2014, y algunos avances en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad del Mercado a nivel de las Comunidades Autónomas. No se realizó ningún avance en la regulación de los servicios profesionales.

**En cuanto a los avances en el logro de los objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020,** España está obteniendo buenos resultados en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y también se encuentra en buen camino para alcanzar la cuota acordada para las energías renovables. El objetivo para la tasa de titulación en la educación terciaria está al alcance de la mano. Aunque el país sigue estando muy lejos de alcanzar los objetivos en materia de tasa de empleo y de abandono escolar prematuro, las diferencias se redujeron sustancialmente en 2015 y 2016. En cambio, hubo pocos avances hacia el logro de los objetivos para la inversión en I+D, la eficiencia energética y la reducción del riesgo de pobreza.

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

- **Los superávits de la balanza por cuenta corriente están dando lugar a una lenta reducción de los pasivos exteriores netos de la economía española.** El ajuste de la balanza

por cuenta corriente tras la crisis se ha debido en gran medida a mejoras estructurales en los resultados de las exportaciones, apoyadas por continuas mejoras de la competitividad de costes. Sin embargo, recientemente también ha sido impulsado por factores coyunturales, tales como los bajos precios del petróleo, que están desapareciendo gradualmente. Por otra parte, el volumen aún considerable de los pasivos exteriores expone al país a cambios de la confianza del mercado. Con el fin de situarlos en niveles prudentiales, España necesita mantener superávits de la balanza por cuenta corriente durante un largo periodo de tiempo.

- **La reducción de la deuda del sector privado ha continuado, pero el endeudamiento se mantiene elevado, especialmente en el caso de los hogares.** El nivel total de deuda del sector privado ha seguido disminuyendo, aunque ha bajado su ritmo de reducción, al haberse reanudado la actividad de concesión de créditos. El crecimiento económico ha pasado a ser, y se espera que siga siendo, el principal factor de la reducción de la deuda a medio plazo, que también se ve favorecida por el repunte previsto de la inflación. La necesidad de reducción de la deuda ha disminuido de forma significativa para las empresas, pero sigue siendo relativamente elevada para los hogares.
- **El sector financiero ha seguido mostrando un alto grado de estabilidad, respaldado por su actual proceso de reestructuración, los bajos costes de financiación y la recuperación económica.** El sistema bancario siguió reforzando sus colchones de capital, y las pruebas de resistencia realizadas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en julio de 2016 pusieron de manifiesto que los seis mayores bancos españoles cumplían holgadamente sus requisitos de capital. La ratio agregada de préstamos no productivos bajó hasta situarse ligeramente por encima del 9 % en noviembre de 2016. Como en otras partes de Europa, el principal reto es la reducción de la rentabilidad, en un contexto de bajos tipos de interés y de persistencia de un margen para seguir mejorando el modelo empresarial del sector. El volumen de crédito pendiente todavía sigue disminuyendo, pero se han reanudado los

préstamos bancarios a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas, y la actividad de crédito al consumo, lo que viene en apoyo de la actividad económica.

- **Siguen siendo altos los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.** La ratio de deuda de las Administraciones Públicas españolas se mantiene elevada, en un nivel ligeramente inferior al 100 % del PIB en 2016. Aunque a largo plazo el ahorro previsto en los gastos relacionados con el envejecimiento de la población contribuiría de manera significativa a mitigar los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, se espera que la ratio de deuda pública siga aumentando a medio plazo. Por el lado de los ingresos, el ajuste presupuestario no está suficientemente respaldado por los impuestos sobre el consumo, debido principalmente a una amplia brecha en cuanto a la política en materia de IVA, y los impuestos medioambientales. Por el lado de los gastos, algunas iniciativas en curso y previstas tienden a aumentar la eficiencia del gasto en todos los niveles de la Administración, aunque las deficiencias de la contratación pública siguen siendo un obstáculo.
- **La creación de empleo ha sido significativa en los últimos años y el desempleo ha disminuido rápidamente, aunque se mantiene a un nivel muy elevado.** Se considera que las reformas del mercado laboral han amortiguado la caída del empleo durante las últimas fases de la crisis y han aumentado la capacidad de reacción del empleo frente al crecimiento. La moderación de los salarios también ha influido notablemente en la fuerte creación de empleo y los incrementos de competitividad de los últimos años. La tasa de desempleo ha disminuido rápidamente en los tres últimos años, pero sigue siendo una de las más elevadas de la UE, especialmente entre los jóvenes y los trabajadores con bajas cualificaciones. Casi la mitad de los parados no han tenido ningún trabajo durante más de un año. España está adoptando medidas encaminadas a respaldar el apoyo individualizado a los desempleados de larga duración, pero su eficacia depende de la

capacidad de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

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

**La cooperación de las Administraciones Autonómicas es esencial para que España alcance sus objetivos presupuestarios.** En el periodo 2013-2015, las Comunidades Autónomas fueron responsables de aproximadamente la tercera parte del déficit anual medio de las Administraciones Públicas. Aunque disfrutaban de un alto grado de autonomía fiscal, la medida en que la han utilizado para financiar aumentos del gasto varía según el impuesto o la Comunidad Autónoma de que se trate. El uso limitado de instrumentos preventivos y correctores establecidos en la legislación nacional y de otros instrumentos no ha proporcionado incentivos suficientes para la disciplina presupuestaria.

**El uso extendido de los contratos temporales puede afectar negativamente a la situación social y frenar el incremento de la productividad.** España tiene uno de los mayores porcentajes de trabajadores con contrato temporal en el empleo total dentro de la UE. Muchos de estos contratos son de muy corta duración. El amplio uso de los contratos temporales puede afectar negativamente al incremento de la productividad, particularmente al ofrecer menores oportunidades de formación en el puesto de trabajo. Con demasiada frecuencia, los empleos temporales no constituyen una buena base para una carrera profesional estable y pueden asociarse a peores condiciones laborales y a un mayor riesgo de pobreza. Las recientes reformas del mercado laboral parecen tener un efecto moderadamente positivo en la reducción de la segmentación entre los contratos por tiempo indefinido y los contratos temporales, pero algunos aspectos de la legislación laboral todavía pueden crear incentivos para la celebración de contratos temporales.

**Las deficiencias en las políticas de activación y las políticas sociales dificultan una reducción más rápida de la pobreza.** El riesgo de pobreza o exclusión social empezó a disminuir en 2015. Sin embargo se mantuvo muy elevado, especialmente para los niños, y la pobreza en situación de empleo

todavía seguía aumentando. La limitada cobertura de las prestaciones sociales distintas de las pensiones y la falta de coordinación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales dejan a muchos desempleados sin ayuda en sus esfuerzos por incorporarse o reincorporarse al mercado laboral. La ayuda a las familias es baja y no está suficientemente destinada a las de bajos ingresos.

**Se prevé que las deficiencias de los resultados del sistema educativo obstaculizarán el incremento de la productividad en el futuro.**

Los resultados educativos medios se mantienen estables y España todavía presenta la mayor tasa de abandono escolar prematuro y bajas cualificaciones básicas entre los adultos dentro de la UE, y ello a pesar de las medidas adoptadas para mejorar el atractivo de la formación y la educación profesional. Subsisten amplias disparidades autonómicas en los resultados educativos. La empleabilidad de los titulados universitarios es relativamente baja.

**El rendimiento de la innovación sigue bajo, a pesar de cierta modesta mejora.**

La proporción que representan los gastos de investigación y desarrollo en el PIB y el rendimiento de la innovación han seguido disminuyendo. Un complejo marco de gobernanza y la falta de una cultura de evaluación pesan sobre la eficacia de la ayuda a la I+D. A pesar de algunos brillantes ejemplos, la coordinación entre las políticas autonómicas y la política nacional en materia de innovación es aún limitada. Subsisten los obstáculos a la cooperación entre las universidades y las empresas, en particular los relativos a la transferencia de tecnología y la movilidad intersectorial de los investigadores.

**El entorno empresarial dificulta una asignación eficiente de los recursos y el incremento de la productividad.**

Los costes medios de puesta en marcha de una empresa en España son superiores a los de la mayoría de los Estados miembros y varían sustancialmente entre las distintas Comunidades Autónomas. La escasez de mano de obra con cualificaciones digitales ralentiza la integración de las tecnologías digitales en la economía. La aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado solo registró pequeños avances en 2016 y la reglamentación de los servicios profesionales sigue siendo restrictiva, y

los correspondientes márgenes, elevados. El capital riesgo sigue infradesarrollado, aunque algunos instrumentos públicos de ayuda han contribuido a estimular su oferta.

**El marco de contratación pública no fomenta la eficiencia y la conformidad con la legislación.**

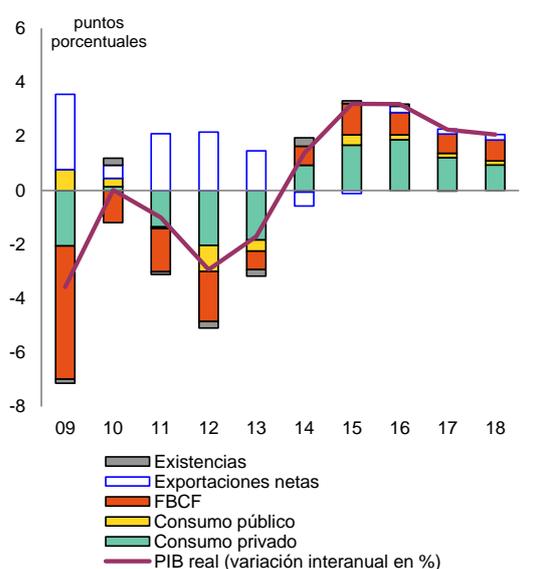
España carece de una política de contratación pública nacional que garantice la eficiencia y la conformidad con la legislación y un alto nivel de competencia en todo el país. Recientemente se han tomado algunas medidas para mejorar las prácticas en materia de contratación pública, pero subsisten deficiencias, tales como el bajo nivel de coordinación entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas, la insuficiencia de los mecanismos de control, la falta de transparencia y una utilización relativamente baja de las adquisiciones centralizadas.

# 1. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

## Crecimiento económico

**La economía española creció un 3,2 % en 2016, a una tasa muy superior a la media de la zona del euro.** En su tercer año de expansión, el PIB ha seguido creciendo por encima de la media de la zona del euro, habiendo alcanzado prácticamente su nivel anterior a la crisis. El crecimiento ha seguido sorprendiendo de forma positiva en los últimos trimestres, habiendo crecido el PIB en 2016 a una tasa del 3,2 %, idéntica a la registrada en 2015 (Comisión Europea 2017a). Se espera que la composición del crecimiento haya sido más equilibrada en 2016 que en los años anteriores. Se estima que el crecimiento ha estado impulsado por la inversión y el consumo privado, pero se espera que el sector exterior haya tenido una contribución positiva al crecimiento en 2016 por primera vez desde el inicio de la recuperación (véase el gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: Contribuciones al crecimiento del PIB



(1) FBCF: Formación bruta de capital fijo

Fuente: Comisión Europea

**Al ir remitiendo gradualmente los factores favorables, se espera que el crecimiento registre una desaceleración, pero se mantenga sólido.** El PIB real crecería un 2,3 % in 2017 y un 2,1 % en 2018, principalmente impulsado por la demanda interna. Se prevé que el consumo privado se ralentice paralelamente a la desaceleración de la creación de empleo y a la desaparición gradual de los factores que favorecieron el aumento de la renta disponible en los últimos años (a saber, la

bajada de los precios del petróleo, los recortes tributarios y la mejora de las condiciones de financiación). Sin embargo, el consumo privado seguiría siendo el principal factor de crecimiento hasta 2018. Se espera que la inversión se vea afectada por dos tendencias opuestas, a saber: por un lado, la recuperación gradual de la inversión en construcción residencial y no residencial y, por otro, la previsión de moderación de la expansión de la inversión en bienes de equipo, en consonancia con la demanda final. Ello llevará probablemente a una ligera desaceleración de la inversión total en 2017, antes de volver a reactivarse moderadamente en 2018.

## Posición exterior

**Se prevé que la contribución del sector exterior al crecimiento se mantendrá positiva hasta 2018.** Se espera que la expansión de las exportaciones se haya ralentizado ligeramente en 2016 y se ralentice algo más en 2017, antes de volver a reactivarse en 2018, a medida que se recuperan las economías de los socios comerciales de España y dejan sentir sus efectos las mejoras estructurales en el comportamiento de las exportaciones (véase el apartado 4.4.1). Está previsto que las importaciones sigan una evolución similar, ralentizándose en 2016 y 2017, y acelerándose en 2018, en consonancia con la evolución de la demanda final. Sin embargo, dado que se espera que el incremento de las importaciones se mantenga por debajo del de las exportaciones hasta 2018, se prevé que el saldo neto de la balanza comercial contribuirá positivamente al crecimiento durante este periodo. No obstante, tras un incremento previsto en 2016, el superávit de la balanza por cuenta corriente española disminuiría un tanto en 2017 y 2018, como consecuencia principalmente del deterioro previsto de la relación de intercambio. De forma similar se espera que la capacidad neta de financiación exterior disminuya gradualmente hasta 2018.

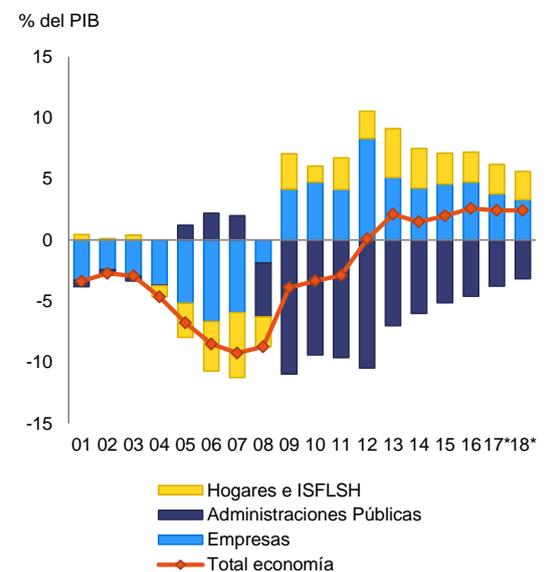
**Los superávits de la balanza por cuenta corriente registrados en los últimos años se están traduciendo finalmente en una reducción de los pasivos exteriores de la economía española.** La posición de inversión internacional neta ha mejorado desde 2015, pero sigue siendo significativa, situándose en el -88,7 % del PIB en

el tercer trimestre de 2016. Al mismo tiempo, la composición de los pasivos exteriores ha ido cambiando gradualmente, pasando del sector privado al sector público. El fuerte crecimiento sostenido, el repunte de la inflación y los superávits exteriores netos que se prevén hasta 2018 deberían facilitar nuevas mejoras de la PIIN. Sin embargo, la dinámica actual del sector exterior no parece suficiente para reducir de forma decisiva la PIIN a medio plazo (véase el apartado 3.2).

### Endeudamiento privado

**El proceso de desapalancamiento del sector privado está avanzando, aunque el nivel de deuda sigue siendo elevado.** La deuda del sector privado equivalía a cerca del 167,5 % del PIB en el tercer trimestre de 2016, lo que representa una disminución de aproximadamente 50 puntos porcentuales del PIB respecto de su máximo (véase el apartado 4.2). Gran parte de esta reducción (aproximadamente 30 puntos porcentuales) se ha debido a la importante reducción de la deuda de las sociedades no financieras, aunque los avances en el desapalancamiento de los hogares también fueron notables (véase el gráfico 1.2). El crecimiento real se ha convertido ahora en el principal factor de reducción de las ratios de deuda, al tiempo que seguía la expansión de la concesión de nuevos créditos a los hogares y a las pymes, favorecida por un sector financiero más saneado. Sin embargo, las necesidades de desapalancamiento siguen siendo considerables, especialmente para los hogares.

Gráfico 1.2: Capacidad o necesidad neta de financiación por sector



(1) SEC-2010.

Fuente: AMECO

### Finanzas públicas

**El déficit de las Administraciones Públicas está disminuyendo, pero la ratio de deuda no se ha situado en una senda decreciente.** Se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas se estabilice en torno al 100 % del PIB, ya que el fuerte crecimiento del PIB nominal contrarrestaría en gran medida el déficit, todavía amplio, pero decreciente, que se prevé hasta 2018. En 2015, el déficit fue del 5,1 % del PIB y los datos recientes indican que el déficit de las Administraciones Públicas españolas solo disminuyó un 0,3 % en los tres primeros trimestres de 2016. Aunque los gastos han aumentado según las expectativas, una recaudación del impuesto sobre la renta significativamente inferior a la prevista ha afectado al aumento de los ingresos. Según las previsiones del invierno de 2017 de la Comisión, esto llevaría a un déficit del 4,7 % del PIB en 2016. Con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, el déficit disminuiría al 3,5 % y el 2,9 % del PIB en 2017 y 2018, respectivamente.

### Inflación

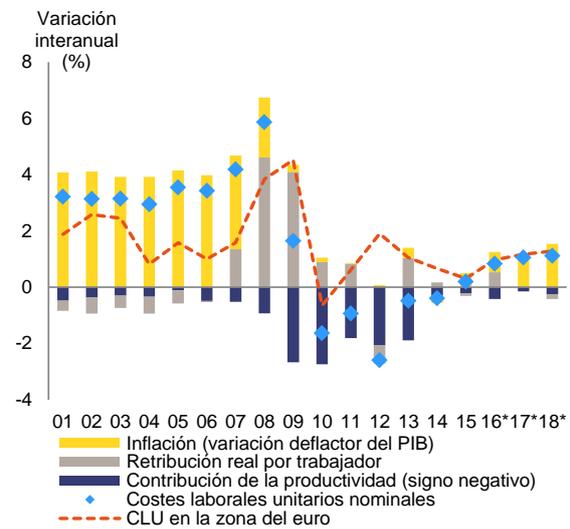
**Se espera un repunte de la inflación, al aumentar los precios del petróleo y recuperarse la inflación básica.** Se prevé que las subidas del precio del petróleo seguirán determinando la evolución de la inflación a corto plazo. La

inflación global aumentaría del -0,3 % en 2016 al 1,9 % en 2017, antes de disminuir ligeramente hasta el 1,7 % en 2018, paralelamente a la desaparición progresiva del efecto de las subidas de los precios de la energía. Al mismo tiempo, se espera un aumento gradual de la inflación básica durante los dos próximos años, con la subida de salarios, la reducción de la brecha de producción y la repercusión de las subidas de los precios de energía en los precios de consumo.

### Mercado laboral

**Durante 2016 ha proseguido la fuerte creación de empleo, que, aunque sufriría una desaceleración, se mantendría sólida hasta 2018.** La tasa de empleo volvió a aumentar en 2016 como consecuencia de un crecimiento económico sostenido, pero aún es muy inferior al nivel alcanzado antes de la crisis (64,5 % en el tercer trimestre de 2016, frente al 69,7 % en 2007) y a la media de la UE (71,5 % en el tercer trimestre de 2016). La moderación salarial actual y las reformas del mercado laboral realizadas en años anteriores contribuyeron a la gran creación de puestos de trabajo. Se espera que el empleo en equivalentes de jornada completa haya aumentado un 2,9 % en 2016 y siga aumentando en 2017 y 2018, en un 2 % y un 1,7 %, respectivamente. La moderación salarial también se ha visto favorecida por una inflación muy baja. Sin embargo, se prevén subidas de salarios como consecuencia del repunte gradual de la inflación. Ello, junto con un incremento de la productividad muy limitado, probablemente dará lugar a un aumento de los costes laborales unitarios (véase el gráfico 1.3).

Gráfico 1.3: Desglose de los costes laborales unitarios (CLU)



Fuente: AMECO

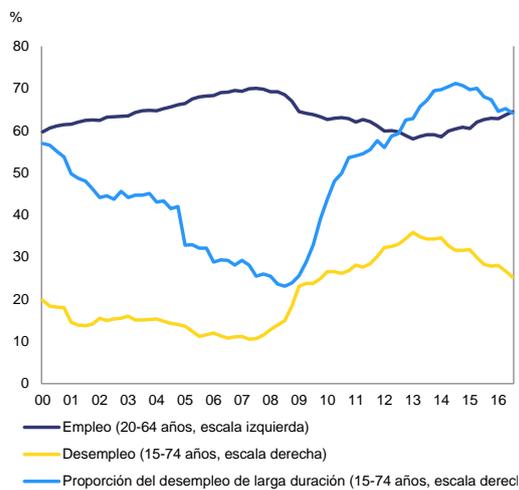
### Evolución social

**La mejora del mercado laboral se ha traducido en una pequeña disminución de las tasas de pobreza y de exclusión social.** A pesar de haber disminuido rápidamente, la tasa de desempleo y la tasa de desempleo de larga duración siguen siendo muy elevadas (18,6 % y 45,9 %, respectivamente, en el cuarto trimestre de 2016, véase el gráfico 1.4 y el apartado 4.3.1). Las mejores condiciones del mercado laboral propiciaron una disminución de las tasas de pobreza y exclusión social<sup>(1)</sup>. No obstante, se siguen manteniendo en niveles muy elevados, afectando en particular a las personas en edad de trabajar y a los niños. Además, la variación de las tasas de desempleo entre las distintas Comunidades Autónomas ha aumentado significativamente durante la crisis y es la segunda más elevada de la UE<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Datos de las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), 2015. Obsérvese que estos datos se refieren a la situación de 2014 (primer año de la recuperación) para los componentes de la renta y de la intensidad del trabajo, mientras que la privación material se refiere a 2015.

<sup>(2)</sup> El coeficiente de variación de las tasas de empleo de las regiones de nivel NUTS2 aumentó del 7,2 en 2007 al 10,8 en 2014.

Gráfico 1.4: Empleo, desempleo y desempleo de larga duración



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Eurostat

La desigualdad en la distribución de la renta, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles<sup>(3)</sup>, aumentó durante la crisis y es una de las más elevadas en la UE. Esta tendencia se debió principalmente a la rápida subida del desempleo y a la persistente segmentación del mercado laboral<sup>(4)</sup>, que principalmente aumentó las desigualdades en la parte inferior de la función de distribución de la renta (OCDE, 2015). La polarización de las cualificaciones entre una gran proporción de trabajadores poco cualificados y una proporción relativamente elevada de titulados universitarios es otro importante factor (Eurofound, 2014). En 2014, el impacto global de reducción de las desigualdades que tiene el sistema tributario y de prestaciones —medido por la diferencia entre los coeficientes de Gini<sup>(5)</sup> antes y

después de impuestos y transferencias— se mantuvo por debajo de la media de la UE, a pesar del aumento desde 2007 (Comisión Europea, 2016a, capítulo 1). Los esfuerzos para mejorar la progresividad del sistema en el contexto de las reformas realizadas desde 2008 (De Agostini *et al*, 2016) se han visto debilitados por la presión sobre el gasto (y los menores ingresos). La desigualdad en el nivel de patrimonio neto<sup>(6)</sup> se situaba dentro del intervalo observado en otros países de la UE para los que se habían recogido datos en 2013-2014 (BCE 2016). Las desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria también han aumentado significativamente, a partir de los bajos niveles observados antes de la crisis<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> Diferencia entre activos totales y pasivos totales

<sup>(7)</sup> La brecha de la distribución de la renta por quintiles en relación con las declaraciones de no haber recibido la asistencia médica necesaria aumentó de 0,2 puntos porcentuales a 1,6 puntos porcentuales en 2014.

<sup>(3)</sup> Esto es, el cociente entre la renta total percibida por el 20 % de la población con mayores rentas y la percibida por el 20 % de la población con las rentas más bajas. En España la ratio S80/S20 aumentó del 6,2 en 2010 al 6,9 en 2015.

<sup>(4)</sup> La ratio S50/S10 (2,7) es superior y aumentó más que la ratio S90/S50 (2,08).

<sup>(5)</sup> El coeficiente de Gini es un indicador con un valor comprendido entre 0 y 1. Los valores más bajos indican una mayor igualdad. Con otras palabras, un valor del coeficiente igual a 0 indica que todos tienen la misma renta, mientras que un valor igual a 1 indica que una sola persona percibe toda la renta. Nota: A fin de tener en cuenta el impacto de las diferencias en el tamaño y la composición de los hogares, se calcula una renta disponible equivalente para ellos.

Cuadro 1.1: Principales indicadores económicos, financieros y sociales — España

	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Previsiones		
									2016	2017	2018
PIB real (tasa interanual)	3,2	-3,6	0,0	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,2	3,2	2,3	2,1
Consumo privado (tasa interanual)	2,9	-3,6	0,3	-2,4	-3,5	-3,1	1,6	2,9	3,0	2,1	1,8
Consumo público (tasa interanual)	5,8	4,1	1,5	-0,3	-4,7	-2,1	-0,3	2,0	1,3	0,9	0,8
Formación bruta de capital (tasa interanual)	4,1	-16,9	-4,9	-6,9	-8,6	-3,4	3,8	6,0	3,7	3,4	3,8
Exportaciones de bienes y servicios (tasa interanual)	3,7	-11,0	9,4	7,4	1,1	4,3	4,2	4,9	4,3	4,0	4,3
Importaciones de bienes y servicios (tasa interanual)	5,6	-18,3	6,9	-0,8	-6,4	-0,5	6,5	5,6	3,2	3,5	4,3
Brecha de producción	2,4	-3,2	-4,2	-5,6	-7,8	-8,6	-7,2	-4,3	-1,6	0,0	1,3
Crecimiento potencial (tasa interanual)	3,4	0,9	1,1	0,4	-0,6	-0,8	-0,2	0,0	0,5	0,6	0,8
Contribución al crecimiento del PIB:											
Demanda interna (tasa interanual)	3,8	-6,2	-0,7	-3,0	-4,8	-2,9	1,6	3,2	2,7	2,0	1,9
Existencias (tasa interanual)	0,0	-0,2	0,3	-0,1	-0,2	-0,2	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Exportaciones netas (tasa interanual)	-0,7	2,8	0,5	2,1	2,2	1,5	-0,5	-0,1	0,4	0,2	0,1
Contribución al crecimiento del PIB potencial:											
Total mano de obra (horas) (tasa interanual)	1,4	-0,4	0,0	-0,3	-1,0	-1,0	-0,5	-0,4	-0,1	0,0	0,0
Acumulación de capital (tasa interanual)	1,7	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Productividad global de los factores (tasa interanual)	0,3	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Saldo balanza por cuenta corriente (% del PIB), balanza de pagos	-8,2	-4,3	-3,9	-3,2	-0,2	1,5	1,1	1,4	.	.	.
Saldo balanza comercial (% del PIB), balanza de pagos	-5,2	-1,1	-1,3	-0,2	1,5	3,3	2,5	2,4	.	.	.
Relación de intercambio de bienes y servicios (tasa interanual)	-0,2	5,1	-2,3	-3,7	-1,9	1,0	-0,8	0,7	0,6	-0,7	-0,2
Balanza por cuenta de capital (% del PIB)	0,6	0,3	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,7	.	.	.
Posición de inversión internacional neta (% del PIB)	-68,4	-93,5	-88,6	-91,9	-89,9	-94,3	-97,5	-89,9	.	.	.
Deuda externa negociable neta (% del PIB) (1)	-66,2	-76,1	-78,6	-83,0	-81,4	-79,4	-81,4	-79,2	.	.	.
Deuda externa negociable bruta (% del PIB) (1)	116,5	142,1	137,3	141,5	146,4	139,7	146,7	147,9	.	.	.
Comportamiento de las exportaciones frente a países avanzados (variación porcentual 5 años)	4,7	-1,3	-4,4	-0,2	-8,4	-2,6	-5,4	-1,48	.	.	.
Cuota del mercado de exportación, bienes y servicios (tasa interanual)	-3,0	2,3	-9,6	-1,0	-5,8	3,7	0,7	-0,9	.	.	.
Flujos netos de IED (% del PIB)	3,1	0,2	-0,1	0,9	-2,0	-1,8	0,8	2,7	.	.	.
Tasa de ahorro de los hogares (ahorro neto en porcentaje de la renta disponible neta)	2,0	7,3	3,7	4,6	2,3	3,8	3,2	2,3	.	.	.
Flujo de crédito privado (consolidado, % del PIB)	23,9	-1,2	1,0	-3,8	-11,3	-10,3	-7,2	-2,7	.	.	.
Deuda del sector privado (consolidada, % del PIB)	171,2	201,4	200,4	196,2	187,8	176,7	165,5	154,0	.	.	.
de la cual, deuda de los hogares, consolidada (% del PIB)	74,7	84,0	83,5	81,8	80,6	77,1	72,8	67,8	.	.	.
de la cual, deuda de las sociedades no financieras, consolidada (% del PIB)	96,4	117,4	116,9	114,4	107,2	99,6	92,7	86,2	.	.	.
Sociedades, capacidad (+) o necesidad (-) neta de financiación (% del PIB)	-4,7	4,2	4,7	4,1	8,3	5,1	4,2	4,6	4,7	3,8	3,3
Sociedades, excedente bruto de explotación (% del PIB)	21,2	24,9	23,6	23,3	23,9	23,9	24,1	24,1	24,2	23,9	24,0
Hogares, capacidad (+) o necesidad (-) neta de financiación (% del PIB)	-3,1	2,9	1,3	2,6	2,2	4,0	3,2	2,5	2,5	2,4	2,3
Índice deflactado de precios de la vivienda (tasa interanual)	6,7	-5,8	-3,7	-9,8	-16,8	-10,1	0,2	3,8	.	.	.
Inversión en vivienda (% del PIB)	11,3	8,1	6,9	5,7	4,9	4,1	4,3	4,4	.	.	.
Deflactor del PIB (tasa interanual)	3,5	0,3	0,2	0,0	0,1	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,4	1,6
Índice de precios al consumo armonizado (IPCA, tasa interanual)	3,4	-0,2	2,0	3,0	2,4	1,5	-0,2	-0,6	-0,3	1,9	1,7
Retribución nominal por trabajador (tasa interanual)	4,5	4,4	1,1	0,9	-0,6	1,4	-0,1	0,4	0,5	1,4	1,6
Productividad del trabajo (real, por persona empleada, tasa interanual)	0,1	2,9	1,8	1,7	1,1	0,9	0,5	0,7	.	.	.
Costes laborales unitarios (economía en su conjunto, tasa interanual)	4,0	1,6	-1,6	-0,9	-2,6	-0,5	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,2
Costes laborales unitarios reales (tasa interanual)	0,5	1,4	-1,8	-1,0	-2,7	-0,8	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Tipo de cambio efectivo real (CLU, tasa interanual)	2,9	-1,0	-3,9	-1,4	-6,3	0,6	-0,8	-3,4	0,0	0,4	-0,5
Tipo de cambio efectivo real (IPCA, tasa interanual)	1,4	0,5	-3,1	0,2	-2,4	1,9	-0,5	-4,2	0,6	-0,4	.
Cuña fiscal sobre el factor trabajo para una persona soltera que gana el salario medio (%)	20,2	19,8	21,6	21,9	22,9	22,9	23,0	21,5	.	.	.
Cuña fiscal sobre el factor trabajo para una persona soltera que gana el 50 % del salario medio (%)	10,1*	8,7	9,1	10,4	11,6	11,8	12,0	9,7	.	.	.
Total pasivo del sector financiero (no consolidado, tasa interanual)	12,3	4,0	-3,1	0,2	-2,2	-3,8	3,2	0,3	.	.	.
Ratio de capital de nivel 1 (%) (2)	.	9,3	9,6	10,2	9,7	11,7	11,7	12,6	.	.	.
Rentabilidad del capital (%) (3)	.	9,2	8,8	0,2	-25,6	6,0	5,7	6,6	.	.	.
Créditos improductivos brutos (% del total de instrumentos de deuda + total de préstamos y anticipos) (4)	.	3,6	4,1	5,2	6,4	7,9	6,7	5,3	.	.	.
Tasa de desempleo	9,6	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,7	16,0
Tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa)	2,2	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4	.	.	.
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa del mismo grupo de edad)	20,4	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	44,4	.	.
Tasa de actividad (15-64 años)	70,9	73,1	73,5	73,9	74,3	74,3	74,2	74,3	.	.	.
Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (% de la población total)	24,1	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	.	.	.
Personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja (% de la población de edad inferior a 60 años)	6,8	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4	.	.	.
Saldo de las Administraciones Públicas (% del PIB)	0,2	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,1	-4,7	-3,5	-2,9
Ratio impuestos/PIB (%)	35,5	30,6	32,1	32,0	33,1	34,0	34,5	34,6	34,0	34,5	34,5
Saldo presupuestario estructural (% del PIB)	.	.	-7,1	-6,4	-3,3	-1,9	-1,8	-2,6	-3,8	-3,6	-3,6
Deuda bruta de las Administraciones Públicas (% del PIB)	40,3	52,7	60,1	69,5	85,7	95,4	100,4	99,8	99,7	100,0	99,7

(1) Suma de instrumentos de deuda en cartera, otras inversiones y activos de reserva

(2, 3) Bancos individuales y grupos bancarios nacionales.

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

(\*) Indica que las cifras siguen las normas BPM5 y/o SEC-95.

Fuente: Comisión Europea, BCE

## 2. PROGRESOS EN LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS

**Los avances en la aplicación de las recomendaciones dirigidas a España en 2016<sup>(8)</sup> han de verse en una perspectiva a más largo plazo desde la introducción del Semestre Europeo en 2011.** España obtuvo resultados relativamente satisfactorios en la aplicación de las recomendaciones específicas por país desde 2011, situación que se deterioró desde 2014 a medida que la recuperación se iba arraigando y la reforma perdía impulso. La economía española ha experimentado una significativa reactivación en los últimos años, debido en particular a las reformas emprendidas en una difícil coyuntura económica, que abordaron parcialmente algunas de las rigideces de los mercados de trabajo, de productos y financieros.

**Se han logrado claros avances en las políticas relativas al sector financiero, el mercado laboral y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.** En los últimos años, España ha realizado avances considerables en la reestructuración de su sector financiero. Se ha aplicado la Ley de Cajas de Ahorros, para reforzar la gobernanza de estas y reducir las participaciones de control en manos de fundaciones bancarias. La aplicación de los planes de reestructuración de las entidades bancarias beneficiarias de ayudas estatales está muy avanzada. Las reformas del mercado laboral emprendidas en los últimos años han aumentado la prontitud de la reacción del empleo al crecimiento económico, y se ha reanudado la creación de puestos de trabajo, favorecida por una mayor flexibilidad y el mantenimiento de la moderación salarial. España ha avanzado también hacia el logro de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas gracias, en particular, a las reformas de las pensiones de 2011 y 2013.

**España también ha mejorado su marco presupuestario.** La Ley de Estabilidad de 2012, en su versión modificada, la creación de una institución fiscal independiente en 2013 y las mejoras introducidas en la presentación de informes sobre la ejecución presupuestaria son buenos ejemplos de ello. Sin embargo, las

<sup>(8)</sup> Para la evaluación de otras reformas aplicadas en el pasado, véase particularmente el apartado 3.

evaluaciones que acompañan a las recomendaciones específicas por país con frecuencia han señalado que hay margen para una aplicación más automática de los mecanismos preventivos y correctores de la Ley de Estabilidad.

**Los avances realizados en la ejecución de las recomendaciones específicas por país (REP) relativas a la reforma del mercado de productos han sido desiguales.** En los últimos años, las recomendaciones específicas por país han instado al Gobierno español a abordar la fragmentación de la reglamentación del mercado interior español. La Ley sobre Garantía de la Unidad de Mercado lleva en vigor más de tres años. Sin embargo, su aplicación se ha ralentizado notablemente desde el último trimestre de 2015, a juzgar por los escasos progresos registrados en la adaptación de la legislación sectorial específica a los principios de la Ley. Asimismo, el Consejo ha recomendado a España la reforma de sus servicios profesionales. No obstante, desde 2010 no se ha adoptado ninguna reforma horizontal de las profesiones reguladas, salvo en el ámbito del visado de proyectos por los colegios profesionales. Del mismo modo, los beneficios de la reforma del sector minorista de 2014 adoptada por el Gobierno español todavía dependen de que las Administraciones Autonómicas adopten los actos de ejecución necesarios. Desde una perspectiva más positiva, el Gobierno español ha reformado los marcos que rigen la insolvencia empresarial y personal y ha tomado medidas para flexibilizar los procedimientos de concesión de licencias empresariales.

**En términos generales, España ha realizado avances limitados<sup>(9)</sup> para ajustarse a las recomendaciones específicas por país de 2016.** Ello ha tenido lugar en un contexto de Gobierno sin plenas competencias legislativas hasta noviembre de 2016. En cuanto a la REP 1, ha habido algunos avances en la aplicación de la Ley

<sup>(9)</sup> La información sobre los progresos realizados y las medidas adoptadas para seguir el asesoramiento en las distintas partes de cada REP se presenta en el cuadro general del anexo. Esta evaluación general no incluye una evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

de Estabilidad en todos los niveles de Gobierno, pero avances limitados en la consolidación del marco de contratación pública. La Comisión considera que España ha realizado ciertos avances en la aplicación de la REP 2, a raíz de la adopción de un plan de acción trienal para reforzar la capacidad de los servicios de empleo con el fin de ofrecer apoyo individualizado a los desempleados de larga duración y de la evaluación de los servicios autonómicos de empleo realizada. En cuanto a la REP 3, los avances son limitados, dado que solo se han adoptado pequeñas medidas para aumentar una financiación de las universidades y centros públicos de investigación más basada en los resultados y para combinar la formación profesional con la educación superior. En lo que se refiere a la REP 4, España ha realizado avances limitados, a juzgar por el bajo ritmo de aplicación de la Ley sobre Garantía de la Unidad de Mercado y de la reforma del sector minorista de 2014 a nivel de las Comunidades Autónomas y por el hecho de que aún no se ha adoptado la reforma de los servicios profesionales.

Cuadro 2.1: Cuadro recapitulativo de la evaluación de las recomendaciones específicas por país de 2016

España	Evaluación global de los avances en el seguimiento de las recomendaciones específicas por país de 2016: limitados
<p><b>REP 1:</b> Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo, de conformidad con las decisiones o recomendaciones pertinentes en el marco del procedimiento de déficit excesivo, tomando las medidas estructurales necesarias y utilizando todos los ingresos no esperados para la reducción del déficit y de la deuda. Aplicar a todos los niveles de Gobierno las herramientas establecidas en la instrumentos contemplados en la Ley Marco Presupuestaria. Fomentar los mecanismos de control para la contratación pública y la coordinación de las políticas de contratación pública a todos los niveles de la Administración.</p>	<p><b>Avances limitados (*)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos avances en la aplicación de la instrumentos contemplados en la Ley Marco Presupuestaria a todos los niveles de la Administración.</li> <li>Avances limitados en los marcos de la política de contratación pública.</li> </ul>
<p><b>REP 2:</b> Tomar medidas adicionales para mejorar la integración del mercado laboral, centradas en el apoyo individualizado y el reforzamiento de la eficacia de las medidas de formación. Fomentar la capacidad de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y reforzar su coordinación con los servicios sociales. Abordar las lagunas y disparidades de los regímenes de ingresos mínimos y mejorar los regímenes de ayuda familiar, incluyendo el acceso a una asistencia a la infancia de calidad y a los cuidados de larga duración (pertinencia a efectos del PDM).</p>	<p><b>Algunos progresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos avances en la mejora del apoyo individualizado.</li> <li>Algunos avances en el fomento de la capacidad de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, pero falta de progresos significativos en el reforzamiento de su coordinación con los servicios sociales.</li> <li>Avances limitados en la corrección de las lagunas y disparidades existentes en los regímenes de ingresos mínimos y en la mejora de los regímenes de ayuda familiar.</li> </ul>
<p><b>REP 3:</b> Tomar nuevas medidas encaminadas a mejorar la pertinencia de la educación terciaria para el mercado laboral, particularmente incentivando la cooperación entre las universidades, las empresas y los centros de investigación, aumentar una financiación basada en los resultados para los centros públicos de investigación y fomentar la inversión del sector privado en I+i (pertinencia a efectos del PDM).</p>	<p><b>Avances limitados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Avances limitados en la mejora de la pertinencia de la educación terciaria para el mercado laboral.</li> <li>Avances limitados en el aumento de una financiación basada en los resultados y en el fomento de la inversión del sector privado en I+i.</li> </ul>
<p><b>REP 4:</b> Acelerar la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado a nivel autonómico. Garantizar la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas de reforma aprobadas para el sector minorista. Adoptar la reforma prevista de los servicios profesionales y las asociaciones (pertinencia a efectos del PDM).</p>	<p><b>Avances limitados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos avances en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado a nivel autonómico.</li> <li>Avances limitados en la aplicación de la reforma del sector minorista a nivel de las Comunidades Autónomas.</li> <li>Ningún avance en la adopción de la reforma de los servicios profesionales.</li> </ul>

(\*) Esta evaluación general de la REP 1 no incluye una evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para más detalles sobre la supervisión presupuestaria, véase: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/spain/fiscal-surveillance-spain\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/spain/fiscal-surveillance-spain_en)

Fuente: Comisión Europea

### Recuadro 2.1: Contribución del presupuesto de la UE a la reforma estructural en España

España es el tercer mayor beneficiario de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), con una asignación de un máximo de 37 400 millones EUR hasta 2020. Esto equivale a aproximadamente el 0,5 % del PIB anual (en 2014-2017) y al 16 % de la inversión pública nacional<sup>(1)</sup>. De la financiación de la UE, se prevé que 1 500 millones EUR sean proporcionados a través de instrumentos financieros, lo que representa un aumento de aproximadamente el 50 % respecto del periodo 2007-2013. A 31 de diciembre de 2016, ya se habían asignado a proyectos concretos 7 100 millones EUR (estimación), lo que representa aproximadamente el 19 % de la asignación total de los Fondos EIE.

La financiación en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y otros fondos de gestión directa de la UE es adicional a la de los Fondos EIE. Para finales de 2016, España había firmado acuerdos por valor de 900 millones EUR en favor de proyectos en el marco del Mecanismo «Conectar Europa». El Grupo BEI aprobó financiación en el marco de los Fondos EIE por valor de 3 400 millones EUR, que se espera propicie una inversión total por un valor cercano a los 23 000 millones EUR (a final de 2016).

**Los Fondos EIE han contribuido a la aplicación de una serie de reformas estructurales en 2015 y 2016 por medio del establecimiento de condiciones<sup>(2)</sup> *ex ante* y la selección de inversiones.** Entre estas reformas cabe citar la mejora de los mecanismos de gobernanza participativa para incentivar la cooperación entre universidades, empresas y centros de investigación y aumentar la inversión en investigación e innovación por parte del sector privado (todo esto ha sido hecho posible mejorando la calidad de la RIS3<sup>(3)</sup> para todas las Comunidades Autónomas). La transposición de la Directiva relativa a la eficiencia energética y la Directiva sobre edificios permitió unas inversiones en eficiencia energética más eficientes y más rentables. Estas reformas han preparado el terreno para una mejor aplicación de los proyectos públicos de inversión en general, incluidos los financiados con recursos nacionales y con los otros instrumentos de la UE mencionados más arriba. El cumplimiento de las condiciones *ex ante* va por buen camino, salvo en el sector del agua.

**Las REP pertinentes que se centraban en cuestiones estructurales fueron tenidas en cuenta al diseñar los programas 2014-2020.** Estos incluían el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la mejora del acceso de las pymes a la financiación, la promoción de infraestructuras de transporte sostenibles, la mejora del acceso al mercado laboral y la promoción de la inclusión social. España también ha recibido el apoyo de la Iniciativa de Empleo Juvenil para combatir el desempleo de los jóvenes. Cerca de 277 000 jóvenes han participado en ella, y, una vez finalizado el apoyo de dicha Iniciativa, 53 500 jóvenes participantes en la misma se encuentran en situación de empleo, educación o formación.

Además de afrontar los retos reflejados en anteriores REP, **los Fondos EIE abordan obstáculos estructurales al crecimiento y la competitividad más amplios.** Los Fondos contribuyen a: aumentar la parte del gasto en I+D cofinanciado por el sector privado, con vistas a alcanzar el 60 % y a facilitar que el 25 % de las empresas españolas con más de 10 trabajadores incorporen innovaciones tecnológicas; mejorar la cobertura de la banda ancha rápida y ultrarrápida para el 100 % de los hogares (30 Mbps, Internet) y el 50 % de la población (100 Mbps); fomentar el emprendimiento y la creación de empresas y hacer a las empresas más competitivas y dotarlas de mejores condiciones para emprender actividades de mayor valor añadido (particularmente a través del sector de las TIC), con vistas, en última instancia, a aumentar su presencia en los mercados internacionales; y facilitar el acceso a la financiación, principalmente canalizando 1 500 millones EUR a través de instrumentos financieros. Estos Fondos también contribuirán a aumentar la tasa de empleo y reducir el abandono escolar prematuro y el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión.

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

- <sup>(1)</sup> La inversión pública nacional se define como la suma de la formación bruta de capital, las subvenciones a la inversión y el gasto nacional en agricultura y pesca.
- <sup>(2)</sup> Antes de la adopción de los programas, se exige a los Estados miembros que cumplan una serie de condiciones *ex ante*, encaminadas a mejorar el marco y las condiciones para la mayoría de ámbitos cubiertos por la inversión pública. Para los Estados miembros que no cumplan las condiciones *ex ante* a finales de 2016, la Comisión tiene la posibilidad de proponer la suspensión temporal de la totalidad o parte de los pagos intermedios.
- <sup>(3)</sup> Se han desarrollado estrategias de especialización inteligente (RIS 3), que han de ser aprobadas por todas las Comunidades Autónomas y están encaminadas a hacer converger la investigación con las necesidades de las empresas.

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

## 3.1. INTRODUCCIÓN

**El Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2017 pedía un examen exhaustivo a fin de supervisar los avances en la corrección de los desequilibrios detectados en el marco del PDM de 2016.** La petición estuvo motivada por el hecho de que se habían detectado desequilibrios en España en la primavera de 2016 después del último examen exhaustivo, de modo que se requiere un nuevo examen exhaustivo para evaluar la evolución de estos desequilibrios. Los desequilibrios detectados guardaban relación con los altos niveles de deuda externa e interna, tanto privada como pública, en un contexto de alto desempleo.

**El presente informe nacional proporciona un examen exhaustivo de la forma en que han evolucionado los desequilibrios detectados.** En particular, se abordan los siguientes aspectos: el alto nivel de deuda pública se analiza en el apartado 4.1.1; el endeudamiento del sector privado y sus vínculos con el sector financiero se abordan en los apartados 4.2.1 y 4.2.2; y la competitividad y el ajuste del sector exterior se evalúa en el apartado 4.4.1. Otro tema pertinente para el examen exhaustivo, a través de su relación con la sostenibilidad del sector exterior y el crecimiento, es el de la productividad, que también se analiza en los apartados 4.4.1 y 4.4.2. En el apartado 4.3.1 se tratan aspectos de ajuste relacionados con el mercado laboral: Los posibles efectos colaterales sobre el resto de la zona del euro se estudian en el recuadro 3.1.

## 3.2. DESEQUILIBRIOS Y GRAVEDAD DE LOS MISMOS

**La posición de inversión internacional neta de España sigue registrando un valor muy negativo, estando compuesta principalmente de deuda.** La gran cantidad de pasivos exteriores netos (-88,7 % del PIB en el tercer trimestre de 2006) se compone principalmente de deuda negociable neta (aproximadamente el 80 % del

PIB)<sup>(10)</sup>, lo que deja al país muy expuesto a perturbaciones adversas y a posibles deterioros de la confianza del mercado. Los instrumentos de capital (inversión extranjera directa / cartera de valores) no implican los mismos riesgos que la deuda para la sostenibilidad exterior, dado que los pagos de dividendos pueden ajustarse durante las fases de recesión económica, mientras que los costes del servicio de la deuda asociados a pasivos de renta fija son menos sensibles respecto del ciclo. Aunque gran parte de la deuda tiene un vencimiento a largo plazo y no plantea un riesgo inmediato en términos de liquidez, sí que puede suponerlo desde el punto de vista de la sostenibilidad.

**El endeudamiento del sector privado sigue siendo elevado, pero los bajos tipos de interés reducen la carga financiera asociada.** La deuda del sector privado ascendía al 167,5 % del PIB en el tercer trimestre de 2016 (el 65,2 % del PIB para la deuda de los hogares, y el 102,3 % del PIB para la deuda de las sociedades no financieras). Un alto nivel de deuda aumenta la vulnerabilidad a las variaciones de los tipos de interés, y su correspondiente carga financiera limita la demanda interna. La situación financiera de los hogares españoles se ha reforzado gracias a la mejora del mercado laboral y al aumento de la renta disponible real, debido, en parte, a una inflación baja o negativa y a unos menores impuestos sobre la renta. Por otra parte, la carga financiera de la deuda de los hogares ha disminuido a consecuencia de los bajos tipos de interés. Sin embargo, los hogares españoles endeudados se encuentran entre los más vulnerables de la zona del euro frente a aumentos de los tipos de interés. (Ampudia *et al.*, 2014). En lo que se refiere a las empresas, el patrimonio financiero neto de estas mejoró en 2015 por tercer año consecutivo, pero sigue siendo negativo.

**La ratio de deuda de las Administraciones Públicas españolas se mantiene elevada, y el**

<sup>(10)</sup> La deuda negociable está compuesta de deudas en cartera, otras inversiones, reservas y derivados financieros.

**país afronta altos riesgos en lo que se refiere a la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.** La ratio de deuda de las Administraciones Públicas alcanzó un máximo en 2014 con un valor ligeramente superior al 100 % del PIB, lo que representa un fuerte aumento, de aproximadamente 65 puntos porcentuales, respecto del nivel mínimo de 2007. En condiciones económicas normales y sin cambios en la política presupuestaria después del último año de previsión de la Comisión (2018), la deuda de las Administraciones Públicas españolas aumentaría hasta cerca del 108 % del PIB en 2027 (véase el apartado 4.1).

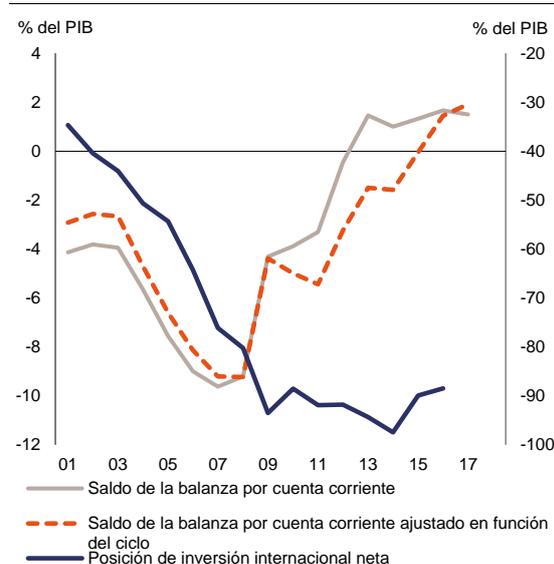
**La tasa de desempleo sigue siendo aún muy elevada** (18,9 % en el tercer trimestre de 2016), especialmente entre los jóvenes y las personas de bajas cualificaciones. Además, casi la mitad de los desempleados han permanecido durante más de un año sin trabajo, lo que indica el alto riesgo de arraigo del desempleo de larga duración y de devaluación de los recursos humanos, lo que, a su vez, limita el potencial de crecimiento y la productividad.

### 3.3. EVOLUCIÓN, PERSPECTIVAS Y MEDIDAS ADOPTADAS

**La mejora de la balanza por cuenta corriente se ha debido a factores estructurales, cíclicos y transitorios** (véase el apartado 4.4.1). España ha experimentado un importante ajuste de su balanza por cuenta corriente en los últimos años, equivalente a 11 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2015. Gran parte de este ajuste se debió a una mejora de la balanza comercial de mercancías (alrededor de seis puntos porcentuales del PIB), impulsada inicialmente por el hundimiento de la demanda interna, aunque refleja cada vez más mejoras estructurales del comportamiento de las exportaciones, tales como una ampliación del número de exportadores regulares y aumentos de la competitividad de costes. Algunas de las mejoras de la balanza por cuenta corriente también han sido impulsadas por factores coyunturales, no cíclicos, tales como la bajada de los precios del petróleo, la bajada de los tipos de interés o la depreciación del euro (véase el apartado 4.4.1). En términos ajustados en función del ciclo, la balanza por cuenta corriente también ha seguido mejorando (véase el gráfico 3.1). No obstante, la elasticidad

de las importaciones respecto de la demanda final se mantiene elevada, no detectándose aún cambios significativos en la sustitución de importaciones a nivel agregado. Además, tras varios años de aumentos de la competitividad de costes, los costes laborales unitarios (CLU) han vuelto a incrementarse y convergen hacia la media de la zona del euro.

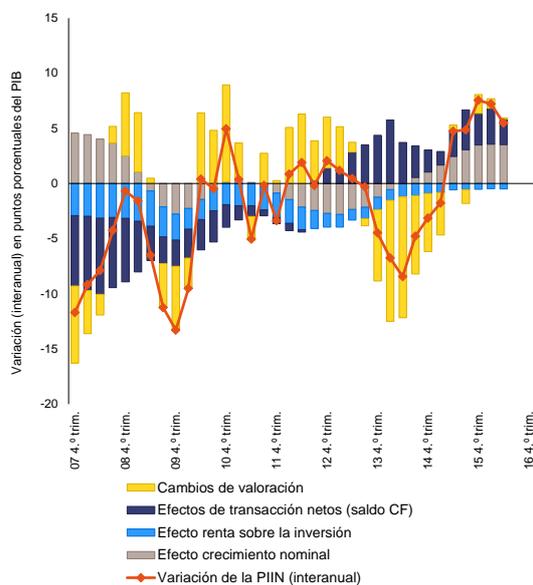
Gráfico 3.1: Balanza por cuenta corriente no cíclica y PIIN



Fuente: AMECO, Comisión Europea

**Los superávits de la balanza por cuenta corriente están finalmente dando lugar a una lenta reducción de los pasivos exteriores netos de la economía española** (véase el gráfico 3.2). Los superávits exteriores registrados desde 2013 y el alto crecimiento nominal registrado desde 2014 han empezado a traducirse en una lenta disminución de la posición de inversión internacional neta (PIIN) de España (gráfico 3.2). Los efectos de valoración, que desempeñaron un gran papel en el deterioro de los pasivos exteriores netos en 2013 y 2014, han sido globalmente neutros a partir de 2015. Como consecuencia de ello, la PIIN ha mejorado desde 2015, pero, representando el -88,7 % del PIB en el tercer trimestre de 2016, sigue siendo considerable. A corto plazo, los superávits exteriores netos, el fuerte crecimiento real y el repunte de la inflación previstos hasta 2018 deberían facilitar nuevas mejoras de la PIIN.

Gráfico 3.2: Desglose de la tasa de variación de la posición de inversión internacional neta (PIIN) – España



Fuente: Eurostat

**España tendría que mantener superávits de la balanza por cuenta corriente durante periodos de tiempo prolongados, a fin de mejorar de forma decisiva sus pasivos exteriores netos.**

Incluso con escenarios de crecimiento e inflación relativamente favorables, España necesitaría mantener superávits de la balanza por cuenta corriente durante un largo periodo de tiempo con el fin de reducir de forma decisiva su PIIN (véase el cuadro 3.1). En este contexto, los superávits de la balanza por cuenta corriente previstos para los próximos dos años seguirían siendo en parte la consecuencia de factores coyunturales. Por consiguiente, puede ser difícil mantener el superávit a lo largo del tiempo. Ello subraya la importancia de salvaguardar la competitividad de costes, puesto que España está especializada en segmentos de mercado muy sensibles a las variaciones de precios. Mientras que los incrementos de la competitividad de costes registrados en los últimos años se han debido en gran medida a la moderación de los salarios, de cara al futuro es fundamental respaldar el incremento de la productividad. Un mayor incremento de la productividad también podría atraer las inversiones extranjeras directas (IED) y reducir la dependencia respecto de las importaciones, lo cual redundaría en beneficio de la sostenibilidad del sector exterior.

**El proceso de desapalancamiento del sector privado está cada vez más impulsado por el crecimiento del PIB, mientras que sigue la expansión de la concesión de nuevos créditos.**

La deuda del sector privado se ha reducido en más de 50 puntos porcentuales del PIB desde su máximo alcanzado en 2010. Gran parte de esta reducción se ha debido a una disminución de la deuda de las sociedades no financieras (aproximadamente 30 puntos porcentuales del PIB), aunque los progresos en el desapalancamiento de los hogares también han sido notables (20 puntos porcentuales del PIB). Aun así, las necesidades de desapalancamiento siguen siendo considerables, sobre todo en el caso de los hogares. Aunque sigue reduciéndose el volumen pendiente de los créditos al sector privado, sigue aumentando la concesión de nuevos préstamos bancarios a los hogares y las pymes. Con el aumento de los nuevos créditos, la reducción de la deuda está ahora siendo respaldada por el crecimiento del PIB real, especialmente en el caso de los hogares (véase el apartado 4.2.2). A pesar de que el desapalancamiento de las sociedades no financieras se ha debido principalmente a unos flujos de crédito negativos, también es cada vez más impulsado por el crecimiento del PIB real. El repunte previsto de la inflación deberá facilitar más el desapalancamiento del sector privado, y ello aunque se prevé que el consumo y la inversión sigan registrando sólidas tasas de expansión.

**En 2016, los bancos españoles prosiguieron el proceso de saneamiento del balance mediante la reducción del volumen de préstamos no productivos heredados de la crisis.**

El sistema bancario tiene amplio acceso a la liquidez y puede cumplir holgadamente los requisitos de capital reglamentario. Los niveles de solvencia muestran resiliencia frente a un escenario de tensión, y la calidad de los activos de los bancos se ha reforzado más. El volumen de préstamos no productivos disminuyó al 9,4 % en julio de 2016 y actualmente se aproxima a la media de la zona del euro. Tras un fuerte ajuste a raíz de la crisis, los sectores de la construcción y de la vivienda han tocado fondo, y los precios de la vivienda llevan subiendo cerca de tres años consecutivos. A pesar de estos signos positivos, sigue habiendo un gran stock de viviendas sin vender, especialmente en algunas zonas. La evolución del mercado

inmobiliario sigue siendo importante de cara a la rentabilidad futura de los bancos.

**Las reformas emprendidas en 2014-2015 flexibilizaron los procedimientos de insolvencia empresarial y personal y los procedimientos extrajudiciales.** Aunque ha ido disminuyendo el número de casos de insolvencia, sobre todo de insolvencia empresarial, ello se ha debido en gran medida a la mejora de las condiciones económicas.

**La deuda del sector público no se está reduciendo.** En 2015, el déficit fue del 5,1 % del PIB. Según las previsiones del invierno de 2017 de la Comisión, el déficit bajaría hasta el 4,7 % del PIB en 2016. A continuación disminuiría al 3,5 % y el 2,9 % del PIB en 2017 y 2018, respectivamente. Desde 2014, el bajo ritmo de reducción del déficit ha dependido en gran medida de las favorables perspectivas macroeconómicas y la mejora de las condiciones financieras. Se prevé que la deuda del sector público se mantenga estable, en torno al 100 % del PIB, ya que el fuerte crecimiento del PIB nominal contrarrestaría en gran medida el déficit, todavía amplio, aunque decreciente, que se prevé hasta 2018. Gracias a una situación macroeconómica relativamente favorable, no hay riesgos inmediatos de tensiones presupuestarias. Sin embargo, los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas siguen siendo significativos a medio plazo (véase el apartado 4.1.1).

**El mercado laboral ha seguido mejorando, pero los elevados niveles de desempleo de larga duración aumentan el riesgo de devaluación de los recursos humanos.** Durante 2016 ha proseguido la fuerte creación de empleo, que, aunque sufriría una desaceleración, se mantendría sólida hasta 2018. A la sólida creación de puestos de trabajo contribuyeron la moderación salarial y las reformas del mercado laboral realizadas en años anteriores. Entre ellas cabe citar una reforma del sistema de negociación colectiva, a fin de promover una mayor descentralización de las negociaciones salariales. A pesar de ello, los datos muestran que la negociación a nivel de empresa no se está recuperando. El salario mínimo ha aumentado un 8 % en 2017, pero el impacto inmediato sobre la creación de empleo y, en general, sobre el abanico salarial será probablemente moderado (véase el apartado 4.3.1). No obstante, existe un alto riesgo de que el

desempleo se arraigue. España está adoptando medidas encaminadas a reforzar el apoyo individual a los desempleados de larga duración, pero sus efectos dependen de la capacidad de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, que hasta ahora ha sido limitada. Además, es fundamental abordar las lagunas del sistema educativo para reducir el desempleo estructural y fomentar la reasignación de recursos hacia actividades más productivas

Cuadro 3.1: **Análisis de sensibilidad de la balanza por cuenta corriente y la posición de inversión internacional neta**

	Bajo crecimiento del PIB nominal (2 % promedio 2016-2025)	Crecimiento medio del PIB nominal (3,2 % promedio 2016-2025)	Alto crecimiento del PIB nominal (4,5 % promedio 2016-2025)
Estabilización PIIN	-2,1	-3,1	-4,2
PIIN = - 65 % del PIB	0,4	-0,5	-1,4
PIIN = - 50 % del PIB	2	1,2	0,4
PIIN = - 35 % del PIB	3,7	2,9	2,2
PIIN = - 20 % del PIB	5,3	4,7	4

(1) El cuadro muestra el saldo de la balanza por cuenta corriente necesario para que la PIIN pueda situarse en diferentes valores, de aquí a 2025, en función de distintos escenarios de crecimiento del PIB nominal.

(2) Se entiende que la PIIN se habrá estabilizado si se sitúa en el -92,5 % del PIB en 2025.

(3) En estas simulaciones no se tiene en cuenta ni el TCRE ni los efectos de valoración.

(4) Supuestos adicionales sobre los rendimientos medios (nominales efectivos) durante 2016-2025: rendimiento interno del 3,0 % y rendimiento externo del 3,4 %.

(5) El rendimiento interno es el tipo de interés a largo plazo (como en las proyecciones a largo plazo y de AMECO).

(6) El rendimiento externo / de la zona del euro es el tipo de interés a largo plazo subyacente de los activos extranjeros, y el diferencial «pasivo externo-rendimiento interno» se basa en la mediana del diferencial de 2004-2012 entre los rendimientos de los pasivos externos y los tipos de interés a largo plazo.

**Fuente:** Cálculos de la Comisión Europea

**La proporción del empleo temporal es muy elevada, y ello afecta negativamente al incremento de la productividad y a la cohesión social.** La segmentación del mercado laboral afecta negativamente a la productividad a través de diversos canales (véase el apartado 4.3.1). El impacto de las recientes reformas del mercado laboral sobre la reducción de la segmentación del mismo ha sido ligeramente positivo.

### 3.4. EVALUACIÓN GENERAL

**Aunque España ha emprendido un ajuste substancial en lo que se refiere a los flujos, persisten puntos débiles significativos en términos de volúmenes.** Ha seguido progresando el desapalancamiento del sector privado. Sin embargo, la deuda del sector público no se ha reducido como consecuencia de déficits amplios pero decrecientes, lo que se ha traducido en una baja reducción del altísimo nivel de deuda externa neta. Con el fin de reducir de forma decisiva su volumen de pasivos exteriores, España tendría que registrar grandes superávits por cuenta corriente durante un largo periodo de tiempo. Esto parece difícil atendiendo a la dinámica actual del sector exterior. El escaso incremento de la productividad hace que los aumentos de la competitividad pivoten en torno a las ventajas en materia de costes, que afectan también a las condiciones

laborales. Por otra parte, algunos de los factores de la mejora del saldo exterior han sido de carácter coyuntural. Aunque el desempleo ha disminuido rápidamente, se mantiene a un nivel muy elevado, especialmente el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración, y corre el riesgo de arraigarse. Se han tomado medidas para mantener la competitividad de costes, pero es necesario proseguir los esfuerzos para reforzar aún más la resiliencia del sector bancario, garantizar una reducción duradera del déficit de las Administraciones Públicas y reanudar el crecimiento estructural.

Cuadro 3.2: Evaluación de la matriz PDM— España

Magnitud del reto	Evolución y perspectivas	Medidas adoptadas
<b>Desequilibrios (tendencias insostenibles, insuficiencias y riesgos asociados)</b>		
Posición exterior	<p>La balanza por cuenta corriente ha arrojado un superávit desde 2013, que se espera se mantenga en el 1,7 % o por encima de esta cifra hasta 2018. Sin embargo, una parte de esta mejora se ha debido a factores temporales, tales como los bajos precios de energía y las tensiones geopolíticas sufridas por otros destinos turísticos. Tras varios años de aumentos de la competitividad de costes respecto de la zona del euro, los costes laborales unitarios han vuelto a aumentar y se espera que converjan hacia la media de la zona del euro. Por ahora no se constatan mejoras significativas en la competitividad no relacionada con los costes. Sin embargo, el aumento del número de exportadores regulares confirma que algunos cambios estructurales favorecen el comportamiento positivo de las exportaciones. (véase el apartado 4.4.1.)</p> <p>Los superávits exteriores registrados desde 2013 y el alto crecimiento nominal registrado desde 2014 han empezado a traducirse en una lenta disminución de los pasivos exteriores netos de la economía española. Los superávits exteriores, el crecimiento del PIB real y el repunte previsto para la inflación hasta 2018 deberían seguir facilitando la mejora de la PIIN a medio plazo.</p> <p>Sin embargo, para situar a la PIIN en niveles prudenciales a medio plazo serían necesarios grandes superávits de la balanza por cuenta corriente durante varios periodos de tiempo consecutivos, lo cual no está garantizado por la actual dinámica del sector exterior.</p>	<p>Se han tomado medidas para restablecer y mantener la competitividad de costes. Entre ellas cabe destacar una reforma del sistema de negociación salarial, aunque se observa que la negociación no está progresando a nivel de empresa.</p> <p>Por ahora no se constatan mejoras significativas en la competitividad no relacionada con los costes. Aún persisten retos en lo que se refiere a la I+D, la innovación y el nivel tecnológico.</p>
Deuda pública	<p>La ratio de deuda pública ha aumentado como consecuencia de unos déficits globales amplios, aunque decrecientes.</p> <p>El análisis convencional de la sostenibilidad de la deuda indica que, si no se adoptan nuevas medidas de saneamiento, la deuda alcanzaría cerca del 108 % del PIB en 2027 (véase el recuadro 4.1.1).</p>	<p>La Comisión concluyó que el proyecto de plan presupuestario actualizado de España cumple en líneas generales con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se prevé que el esfuerzo presupuestario requerido se alcanzará en 2017 y, de forma acumulada, en 2016-2017. Aunque las medidas presupuestarias tomadas hasta la fecha han aumentado significativamente la probabilidad de alcanzar el objetivo de déficit presupuestario para 2016, no se prevé que se alcanzará el objetivo para 2017. Actualmente se mantiene en suspenso el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.</p>

(Continúa en la página siguiente)

*Cuadro (continuación)*

Deuda privada	<p>El volumen total de deuda privada del sector no financiero equivalía al 167,5 % del PIB en el tercer trimestre de 2016 en términos no consolidados, lo que constituye una insuficiencia y limita la demanda y el crecimiento a la luz de las necesidades de desapalancamiento (véase el apartado 4.2.2).</p> <p>La deuda de los hogares sigue siendo elevada (65,2 % del PIB en el tercer trimestre de 2016), mientras que la deuda de las empresas representa el 102,3 % del PIB.</p>	<p>El volumen de deuda del sector privado se ha reducido en aproximadamente 50 puntos porcentuales del PIB desde su valor máximo (aproximadamente 30 puntos porcentuales para las empresas y 20 puntos porcentuales para los hogares); sin embargo, las necesidades de desapalancamiento siguen presentes, especialmente para los hogares. El crecimiento del PIB real se ha convertido en el principal factor de desapalancamiento del sector privado, al haberse reanudado la actividad de concesión de créditos a dicho sector.</p> <p>Aunque los hogares españoles siguen siendo vulnerables, han reforzado su posición financiera, gracias a los bajos tipos de interés y las mejores condiciones económicas.</p> <p>Los bancos han reestructurado su actividad y saneado sus balances, y la ratio de préstamos no productivos ha seguido disminuyendo, acercándose ahora a la media de la zona del euro (9,2 % en septiembre de 2016). El mercado de la vivienda ha iniciado su recuperación.</p>	<p>En 2015 se adoptaron medidas en el ámbito de la insolvencia personal y empresarial (véase el apartado 4.2.3), que pueden tener un efecto positivo sobre los préstamos no productivos y sobre el acceso a la financiación. El impacto de estos cambios es aún difícil de discernir, ya que las quiebras se han hecho menos frecuentes debido a la mejora general de las condiciones económicas.</p>
Aspectos de ajuste			
Desempleo	<p>La tasa de desempleo se situó en el 18,6 % en el tercer trimestre de 2016, mientras que la tasa de desempleo juvenil era del 41,9 % y el desempleo de larga duración representaba el 48,1 %, situándose estas dos tasas entre las más elevadas de la UE (véase el apartado 4.3.1). La persistencia de un alto nivel de desempleo refleja fricciones en el proceso de ajuste a los desequilibrios macroeconómicos existentes.</p> <p>El ajuste del mercado laboral es fundamental para prevenir el riesgo de histéresis, garantizar una mejora duradera de la competitividad y mitigar las dificultades sociales.</p>	<p>Aunque el desempleo ha disminuido rápidamente, se mantiene a un nivel muy elevado, especialmente el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración.</p> <p>Ha proseguido la moderación salarial, facilitada por una inflación negativa, pero el aumento de la productividad ha seguido siendo muy moderado.</p> <p>Los altos niveles de segmentación del mercado laboral (contraposición entre empleo permanente y empleo temporal) siguen afectando negativamente a la productividad y a las condiciones laborales.</p>	<p>Según estimaciones preliminares, la reforma del mercado laboral de 2012 ha tenido un efecto positivo sobre la creación de empleo.</p> <p>La reciente propuesta relativa a un aumento del salario mínimo probablemente tendrá globalmente un impacto limitado sobre la distribución salarial y la creación de empleo.</p> <p>Persisten ciertos retos, especialmente en lo que se refiere al sistema educativo y al fomento de la capacidad de los servicios públicos de empleo.</p>
Conclusiones obtenidas del análisis de los exámenes exhaustivos			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• España se caracteriza por una combinación de amplios desequilibrios en forma de deuda externa e interna, tanto pública como privada. Dichos desequilibrios suponen insuficiencias ya que exponen al país a perturbaciones adversas o deterioros de la confianza del mercado que tendrían implicaciones perjudiciales para la economía real, especialmente teniendo en cuenta el contexto del aún altísimo nivel de desempleo.</li> <li>• El saldo de la balanza por cuenta corriente y la competitividad de costes han mejorado significativamente desde la crisis, pero los pasivos exteriores netos solo han empezado a disminuir lentamente. El desapalancamiento del sector privado lleva buen rumbo y la reducción de la ratio deuda/PIB está ahora respaldada por el favorable crecimiento del PIB real y nominal. La deuda pública sigue aumentando, debido a la persistencia de déficits amplios aunque decrecientes. A pesar de las recientes mejoras, el desempleo sigue siendo muy elevado.</li> </ul>			
<p><b>Fuente:</b> Comisión Europea</p>			

### Recuadro 3.1: Efectos colaterales sobre la zona del euro

**Dado su tamaño y grado de apertura relativamente elevados, la economía española es en potencia una fuente significativa de efectos colaterales**, consistentes en la exposición de los Estados miembros, a través de sus vínculos comerciales y financieros, a perturbaciones adversas que afecten a la economía española.

**Portugal y Estonia son los países más vulnerables a efectos colaterales debido al volumen de su balanza de mercancías.** En 2014, estos fueron los países cuyas exportaciones a España representaban la mayor proporción de su PIB, con el 5,8 % en el caso de Portugal y el 4,9 % en el caso de Estonia (véase el gráfico 1).

Gráfico 1: Exportaciones a España en proporción del PIB del país exportador (15 principales socios de la UE) en 2014

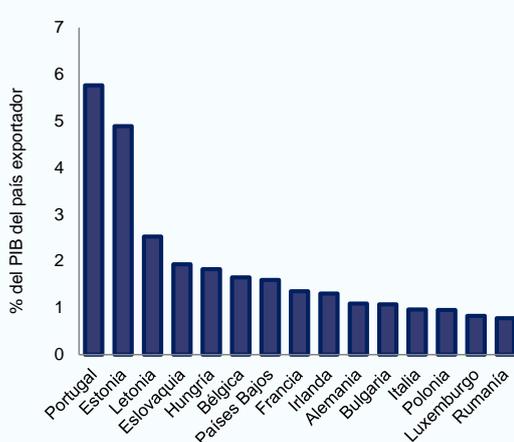
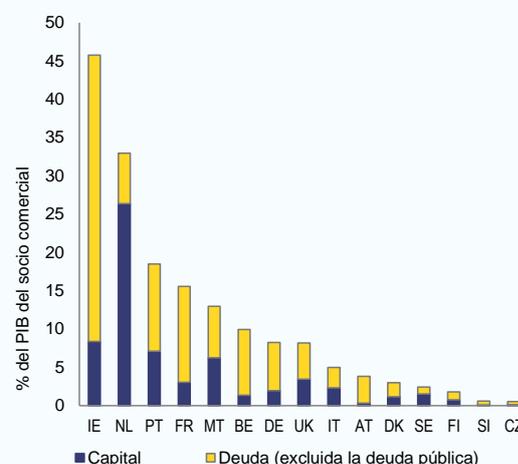


Gráfico 2: Exposición de los países de la UE a los pasivos exteriores de España



Fuente: Comisión Europea partiendo de datos de la ONU.

Pasivos exteriores brutos en porcentaje del PIB del país socio  
Fuente: Comisión Europea sobre la base de Hobza y Zeugner (2014)

**Dejando al margen Luxemburgo, los países con la mayor exposición financiera bruta frente a España son Irlanda, los Países Bajos, Portugal y Francia.** Los pasivos de la economía española representan aproximadamente el 45 % del PIB de Irlanda, más del 30 % del PIB de los Países Bajos y más del 15 % del PIB de Portugal y de Francia (véase el gráfico 2). Globalmente, la exposición financiera total de la zona del euro frente a la economía española representa más del 15 % del PIB.

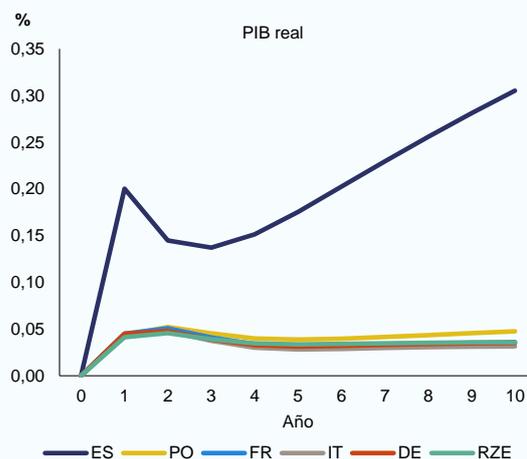
**A fin de ilustrar los efectos colaterales de las medidas adoptadas en España sobre otros países, calculamos con la ayuda de un modelo el impacto de un aumento del gasto público favorable al crecimiento contrarrestado por una subida de impuestos.** Empleando el modelo QUEST de la Comisión<sup>1</sup>, simulamos una subida del gasto público equivalente al 0,5 % del PIB distribuida a partes iguales entre la inversión pública y el consumo público. Podría considerarse que constituye el aumento combinado de recursos para un mayor nivel de educación y formación y para el apoyo a la inversión privada en I+D. Este gasto se financia con una subida del IVA que proporciona ingresos de la misma magnitud. Ambos cambios se mantienen durante 10 años, suponiendo que para los dos primeros años los tipos del BCE corresponden a un rendimiento nulo para los bonos de menor calidad. Consideramos los efectos sobre el PIB real y el saldo de la balanza por cuenta corriente para los países seleccionados y para el resto de la zona del euro (véanse los gráficos 3 y 4).

<sup>1</sup> El modelo QUEST es el modelo macroeconómico global que emplea la DG ECFIN para el análisis y la investigación en el ámbito de la política macroeconómica. Puede encontrarse información detallada sobre el modelo y sus aplicaciones en: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/research/macroeconomic\\_models\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm).

(Continúa en la página siguiente)

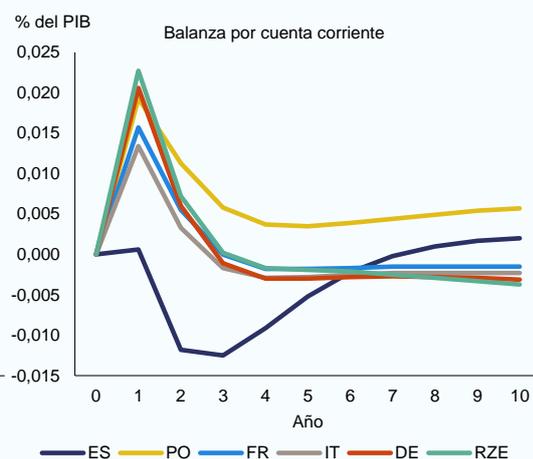
Recuadro (continuación)

Gráfico 3: Resultados de la simulación: efectos sobre el PIB real



RZE: resto de la zona del euro  
Fuente: Comisión Europea

Gráfico 4: Resultados de la simulación: efectos sobre la balanza por cuenta corriente



RZE: resto de la zona del euro  
Fuente: Comisión Europea

**La simulación muestra pequeños efectos colaterales sobre el PIB real de otros Estados miembros, y un efecto inicial significativo sobre el saldo de sus balanzas por cuenta corriente.** El estímulo fiscal impulsaría inicialmente el PIB real de la economía española en aproximadamente el 0,2 %. Con unos efectos positivos sobre la oferta que se irían acumulando con el tiempo, el PIB real seguiría aumentando, hasta un 0,3 % durante el resto del periodo de simulación (ejemplo de ello sería el incremento del volumen de activos inmateriales debido al mayor apoyo a la I+D). Los efectos sobre el PIB real del resto de la zona del euro serían relativamente pequeños (por debajo del 0,05 %), aunque se mantendrían durante todo el periodo de simulación (véase el gráfico 3). La balanza por cuenta corriente española pasaría a arrojar un saldo negativo tras el primer año, antes de mejorar lentamente y pasar a ser ligeramente positiva tras el año 6. El efecto colateral sobre la balanza por cuenta corriente de otros Estados miembros de la zona del euro consistiría en un estímulo inicial equivalente a aproximadamente el 0,025 % del PIB (véase el gráfico 4). El efecto desaparecería tras el año 2, excepto para Portugal, en donde se mantendría parcialmente durante todo el periodo de simulación. Ello refleja probablemente la fuerte exposición comercial de Portugal a la economía española (véase el gráfico 1).

## 4. PRIORIDADES DE REFORMA

### 4.1. HACIENDA PÚBLICA Y FISCALIDAD

#### 4.1.1. DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO

**La ratio de deuda de las Administraciones Públicas sigue siendo elevada y todavía no sigue una clara trayectoria descendente.** 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 2015, lo que representa aproximadamente 65 puntos porcentuales por encima de su nivel mínimo de 2007. Según las previsiones del invierno de 2016 de la Comisión, la ratio de deuda se estabilizaría ligeramente por debajo del nivel máximo en el periodo 2016-2018, al tiempo que el relativamente fuerte crecimiento del PIB nominal compensaría en gran parte el aún importante, aunque decreciente, déficit previsto. Dado que la ratio de deuda privada ha disminuido desde su nivel máximo, los niveles de deuda de las Administraciones Públicas representan actualmente una proporción mucho mayor en el endeudamiento total de la economía, en torno al 40 % en 2015, frente al 20 % aproximadamente en 2010, año en el que alcanzó su máximo el nivel de deuda privada (véase el gráfico 4.2.4).

**No parece que España se enfrente a riesgos inmediatos de tensiones presupuestarias<sup>(11)</sup>.** Ello se debe principalmente a la mejor situación macrofinanciera, reflejada particularmente en el fuerte crecimiento del PIB real, el superávit de la balanza por cuenta corriente y la mejora de la competitividad de costes, así como a la baja proporción de deuda a corto plazo de las sociedades no financieras y los hogares. En una

<sup>(11)</sup> Medidos por el «indicador S0», que es un «indicador de detección temprana», designado para evaluar los riesgos presupuestarios a corto plazo derivados del ámbito macrofinanciero o del ámbito presupuestario de la economía. Se trata de un indicador compuesto que emplea una amplia gama de variables cuya capacidad para detectar previsiones presupuestarias ya ha sido demostrada. Puede consultarse una visión global de la evaluación de riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas realizada por la Comisión en: Comisión Europea (2017), *Debt Sustainability Monitor 2016, European Economy Institutional Paper n.º 47*.

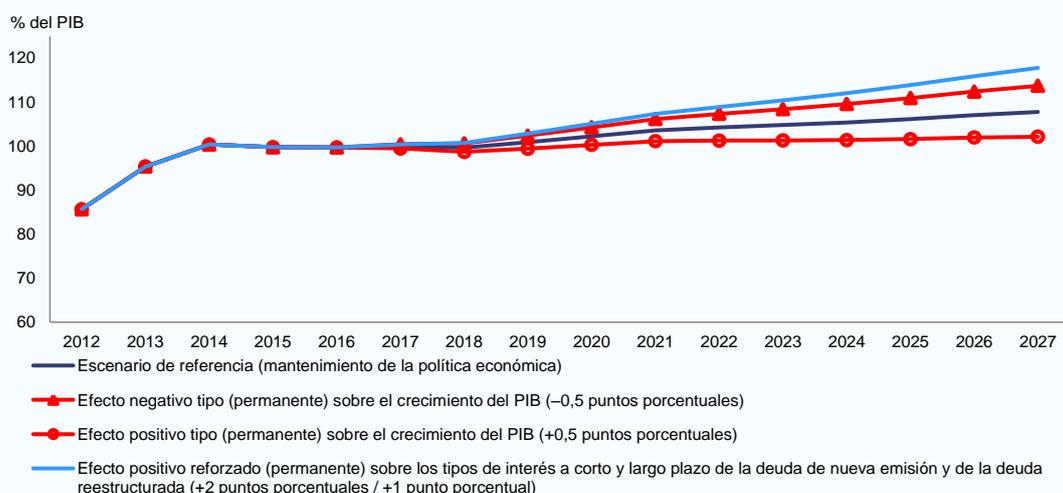
evaluación de los riesgos derivados de la situación macrofinanciera, estos factores favorables compensan con creces una posición de inversión internacional neta todavía muy negativa y la baja tasa de ahorro de los hogares. A corto plazo, los riesgos relacionados con el todavía elevado déficit de las Administraciones Públicas y la estructura de financiación de la deuda pública son atenuados por la mayor confianza de los inversores (medida por la disminución de los diferenciales de rendimiento desde 2012). No obstante, las ratios de deuda y de déficit de las Administraciones Públicas, aún elevadas, siguen siendo un factor de vulnerabilidad respecto de alteraciones de la confianza del mercado, teniendo en cuenta en particular la proporción que representa la deuda a corto plazo en el total de deuda pública (8,0 %) o la proporción de deuda pública cuyos acreedores son no residentes (43,3 %).

**España afronta altos riesgos en lo que se refiere a la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.** En condiciones económicas normales y sin cambios en la política presupuestaria después del último año de previsión de la Comisión (2018), la deuda de las Administraciones Públicas españolas aumentaría hasta aproximadamente el 108 % del PIB en 2027 (último año de proyección). El aumento de alrededor de ocho puntos porcentuales durante un periodo de proyección de 10 años vendría impulsado por la persistencia de un déficit primario durante todo el periodo de proyección y por un diferencial tipo de interés-crecimiento que sería creciente, especialmente en la última parte del periodo (véase el recuadro 4.1.1 para más detalles y para consultar escenarios de proyección de deuda alternativos). Por otro lado, el saldo primario estructural de la economía española debería mejorar, en términos acumulados, hasta un 4,6 % del PIB durante un periodo de cinco años (de 2018 a 2023) respecto del escenario de referencia basado en el mantenimiento de la política presupuestaria, con el fin de alcanzar el

#### Recuadro 4.1.1: Previsiones sobre la deuda de las Administraciones Públicas a largo plazo

Se ha simulado la trayectoria de la deuda pública con arreglo a distintos escenarios posibles. En el escenario de referencia, se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas aumente a lo largo del periodo de previsión hasta alcanzar alrededor del 107,8 % del PIB en 2027 (último año del periodo de previsión). El escenario se ha obtenido a partir de las previsiones de invierno de 2017 de la Comisión, y es conforme con las proporciones de deuda pública a medio y a largo plazo y el tipo de interés implícitos en la previsión. Este escenario de referencia contiene una serie de hipótesis técnicas. En primer lugar, durante el periodo posterior al de previsión, se supone que el saldo primario se mantendrá constante, al valor previsto para 2018. El componente cíclico del saldo primario se calcula utilizando la sensibilidad del saldo presupuestario respecto del ciclo (específica de cada país) durante el periodo que va hasta el momento en que se estima que se cerrará la brecha de producción (2021). En segundo lugar, se supone que el tipo de interés a largo plazo de la deuda nueva y refinanciada se situará en el 3,0 % en términos reales al final del periodo abarcado por las previsiones, mientras que el tipo de interés a corto plazo alcanzará al final de dicho periodo un valor coherente con el 3,0 % del tipo de interés a largo plazo y con la curva de rendimientos de la zona del euro. En tercer lugar, se supone que el deflactor del PIB variará de forma lineal hasta alcanzar el 2 % en 2021 y seguirá constante a partir de entonces. En cuarto lugar, el ajuste stock-flujo se fija en cero después de 2017. Por último, las proyecciones de crecimiento del PIB real a medio plazo se basan en la metodología T+10 acordada con el Comité de Política Económica y asumen un crecimiento medio del 1,7 % en 2015-2021, y una disminución hasta el 1,1 % por término medio en el periodo 2022-2027.

Gráfico 1: Deuda bruta - España



Fuente: Comisión Europea

Unas hipótesis de crecimiento real más favorables llevarían a la ratio de deuda a seguir una senda inferior, hasta alcanzar el 102,2 % del PIB en 2027. En cambio, con unas hipótesis más desfavorables sobre el crecimiento del PIB real o los tipos de interés, la ratio de deuda aumentaría, respectivamente, al 113,7 % o el 117,8 % del PIB en 2027.

valor referencia del 60 % para la ratio deuda/PIB de aquí a 2031<sup>(12)</sup>.

<sup>(12)</sup> Se aplican los siguientes umbrales i) para valores inferiores a 0, se atribuye al país un «riesgo bajo»; ii) para valores

**A más largo plazo, los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas han disminuido considerablemente por los ahorros realizados en los gastos derivados del envejecimiento de la población.** Se trata de ahorros en los gastos relacionados con el envejecimiento de la población no sanitarios (pensiones, educación y prestaciones de desempleo), debido, en particular, a la reciente reforma de las pensiones. En cambio, el gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración aumentaría algo más que la media de la UE durante el periodo hasta 2060 (1,1 puntos porcentuales frente a 0,9 puntos porcentuales, respectivamente). La proyección se basa en la tendencia actual de los gastos y en la evolución demográfica prevista.

**La persistencia del déficit del sistema de Seguridad Social está recibiendo atención de los poderes públicos.** Dos reformas sucesivas del sistema de pensiones, realizadas en 2011 y 2013, contribuirán a contener el aumento del gasto en pensiones a largo plazo, dando lugar al mismo tiempo a unas menores tasas de ingresos de sustitución en la jubilación. Sin embargo, a pesar de estas reformas, la Seguridad Social ha experimentado déficit crecientes desde 2011. El trasfondo de esta evolución es la pérdida de ingresos asociada a la caída del empleo a raíz de la crisis, mientras que el gasto de pensiones siguió aumentando, impulsado por las tendencias demográficas y por el hecho de que los que entran al sistema tienen pensiones superiores a los que salen de él. Más recientemente, el repunte del empleo está reforzando las cotizaciones pagadas al sistema, pero la revaluación anual mínima de las pensiones, del 0,25 %, en un contexto de inflación baja o incluso negativa, y los diversos regímenes de incentivos al empleo en forma de reducción de las cotizaciones, han afectado adversamente a la recuperación de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales. Para aumentar los ingresos, en diciembre de 2016 el Gobierno incrementó la base máxima de cotización en un 3 %<sup>(13)</sup>. Se espera que ello proporcione ingresos adicionales en 2017 por valor de 300 millones EUR. El 22 de noviembre de 2016, la Comisión Parlamentaria del

<sup>(13)</sup> Véase el Real Decreto-ley 3/2016 de 2 de diciembre de 2016.

Pacto de Toledo<sup>(14)</sup> puso en marcha un debate sobre posibles nuevas revisiones del sistema de pensiones español, a la luz del persistente déficit de la Seguridad Social, y también como parte de una revisión periódica de la sostenibilidad y la suficiencia del sistema de pensiones en el contexto del aumento de la esperanza de vida y de las bajas tasas de natalidad. Esta Comisión Parlamentaria va a estudiar las medidas que habrá que adoptar a corto plazo para reducir ese déficit (por ejemplo, mediante la asignación de ingresos tributarios a la financiación de reducciones de la Seguridad Social y/o las pensiones de supervivencia).

#### 4.1.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DEL GASTO PÚBLICO

**España ha aumentado la proporción que representan los ingresos tributarios en el PIB menos que la media de la UE o de la zona del euro.** En 2015, la presión fiscal representó el 34,6 % del PIB, frente a una media de aproximadamente el 40 % para la UE y el 41,4 % para la zona del euro. España obtiene aproximadamente proporciones prácticamente iguales en materia de ingresos procedentes de impuestos indirectos, impuestos directos y cotizaciones sociales (véase el informe nacional de 2016 para más detalles). España se sitúa en la parte inferior de la lista de países de la UE elaborada aplicando los criterios de la presión fiscal implícita sobre el trabajo o de la cuña fiscal sobre el salario medio. No obstante, existe poco margen para aumentar la fiscalidad sobre las rentas del trabajo, dada la necesidad de disminuir la elevada tasa de desempleo.

**La baja proporción que representan los ingresos procedentes de la imposición en el consumo está relacionada con una relativamente alta brecha en cuanto a la política en materia de IVA<sup>(15)</sup>.** El tipo normal del IVA

<sup>(14)</sup> Esta Comisión Parlamentaria es un foro para el seguimiento y la evaluación del Pacto de Toledo, el cual estableció la reforma del sistema español de Seguridad Social que fue aprobada por el Parlamento español el 6 de abril de 1995.

<sup>(15)</sup> La brecha en cuanto a la política en materia de IVA es un indicador de los ingresos por IVA teóricamente no percibidos por aplicar tipos específicos a algunos bienes y servicios, y se expresa como el porcentaje de ingresos que

español (21 %) estaba en consonancia con la mediana de la UE en 2014. Sin embargo, el Estado español mantiene unos ingresos por IVA relativamente bajos. Ello se debe principalmente a que España aplica frecuentemente exenciones o tipos reducidos<sup>(16)</sup> sobre algunos bienes y servicios. Como consecuencia de ello, el país presentó en 2014 la mayor brecha en cuanto a la política en materia de IVA de la UE (59 %, frente a una media de la UE de aproximadamente el 44 %), a partir del 53,9 % registrado en 2013. En cambio, la brecha de cumplimiento con el IVA, esto es, la diferencia entre el IVA teórico, devengado, y los ingresos realmente percibidos, siguió disminuyendo, hasta el 9 % en 2014 (a partir de un máximo del 14 % en 2011), situándose, pues, muy por debajo de la media de la UE (de aproximadamente el 14 %, véase el informe nacional de 2016 para un análisis más detallado de las medidas de lucha contra el fraude).

**Una reducción de la brecha en cuanto a la política en materia de IVA puede traducirse en un incremento de los ingresos tributarios.** Las simulaciones realizadas por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea partiendo del modelo EUROMOD (véase el recuadro 4.1.2) muestran que la reducción de la brecha en cuanto a la política en materia de IVA aumentaría los ingresos entre un 0,2 % y un 1,4 % del PIB, en función del ámbito de aplicación y la amplitud de la reducción. Los posibles efectos negativos sobre la distribución de la renta pueden reducirse o evitarse dando prioridad a artículos sin efectos regresivos o con pequeños efectos regresivos, o pueden compensarse por otros medios, por ejemplo mediante transferencias sociales.

---

podrían recaudarse si todos se gravaran al tipo normal y asumiendo el pleno cumplimiento de las obligaciones tributarias.

<sup>(16)</sup> España aplica un tipo superreducido de IVA, del 4 %, en particular, a los productos alimenticios, los productos farmacéuticos, algunos equipamientos médicos, algunos libros y periódicos, y viviendas sociales, y un tipo reducido, del 10 %, a, en particular, el transporte dentro del país, hoteles, comidas para llevar, bares y cafés, insumos agrarios, tratamiento de residuos y de aguas residuales y recogida de residuos domésticos.

**Recuadro 4.1.2: Simulaciones basadas en el modelo EUROMOD para reducir la insuficiencia de la política en materia de IVA**

España tiene uno de los mayores niveles de insuficiencia de la política en materia de IVA de la UE. Este recuadro presenta los efectos fiscales y distributivos de los cuatro escenarios de reforma de la estructura de tipos del IVA español, que reducirían la insuficiencia de la política en materia de IVA <sup>(1)</sup>. Los escenarios de reforma varían desde una subida del tipo superreducido del IVA (escenario n.º 1) hasta subidas del tipo superreducido y del tipo reducido (escenarios 2 y 3). El escenario 4 considera la eliminación del tipo superreducido y del tipo reducido. El cuadro 1 resume los resultados de las diversas simulaciones en comparación con el escenario de referencia de 2015. El efecto estimado sobre los ingresos presupuestarios varía desde aproximadamente el 0,2 % del PIB en el escenario 1 hasta aproximadamente el 0,4 % - 0,5 % del PIB en los escenarios 2 y 3 y alrededor del 1,4 % del PIB en el escenario 4. La desigualdad en la distribución de la renta, medida por el coeficiente de Gini, aumenta en todos los escenarios en comparación con el escenario de referencia, especialmente en el escenario 4.

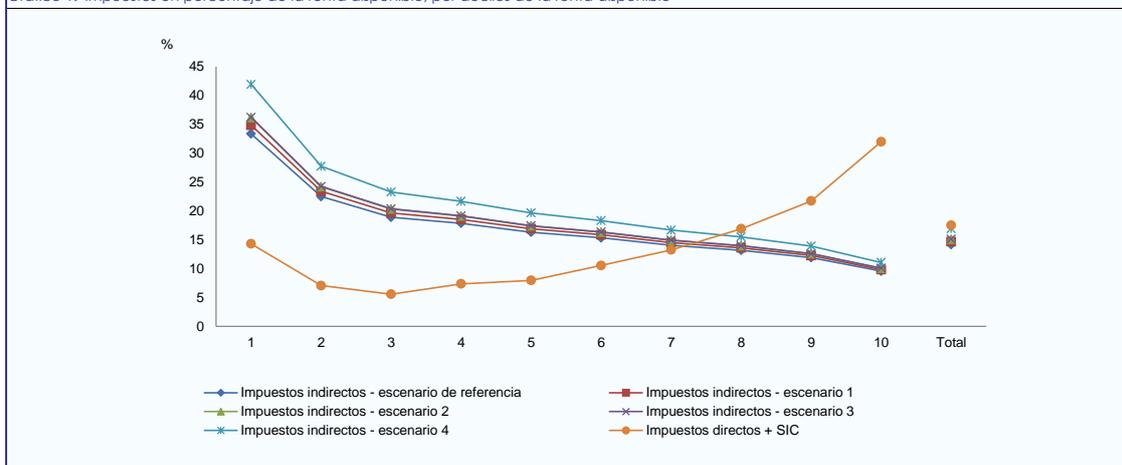
Cuadro 1: Simulaciones realizadas sobre el IVA

Escenario	Tipos (%)			Incremento de los ingresos públicos (% del PIB)	Coeficiente de Gini
	Superreducido	Reducido	Normal		
Escenario de referencia	4	10	21	0	0,345
Escenario 1	10	10	21	0,2	0,346
Escenario 2	8	14	21	0,5	0,348
Escenario 3	12	12	21	0,4	0,348
Escenario 4	21	21	21	1,4	0,354

Fuente: Comisión Europea, Centro Común de Investigación, sobre la base del modelo EUROMOD

El gráfico 1 muestra el efecto de los impuestos directos, de las cotizaciones a la seguridad social (empleados y autónomos) y de los impuestos indirectos por deciles, en porcentaje de la renta disponible. Se observa una clara tendencia regresiva para los impuestos indirectos (con un efecto muy fuerte en el primer decil), y una tendencia principalmente progresiva para los impuestos directos y las cotizaciones (excepto en los tres primeros deciles, debido a las cotizaciones). En comparación con los escenarios relativos al IVA, la clasificación observada de forma agregada también se observa para los distintos deciles: el efecto de los escenarios 1 a 3 solo tiene un efecto relativamente limitado sobre la desigualdad de rentas en comparación con el escenario 4<sup>(2)</sup>.

Gráfico 1: Impuestos en porcentaje de la renta disponible, por deciles de la renta disponible



Fuente: Comisión Europea, Centro Común de Investigación, sobre la base del modelo EUROMOD

<sup>(1)</sup> Las simulaciones han sido realizadas por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, utilizando el modelo EUROMOD.

<sup>(2)</sup> Las tasas en los deciles de renta inferior son superiores al tipo máximo de IVA, ya que los gastos rebasan a los ingresos por diversas razones, tales como el error de medida, la dependencia respecto de la frecuencia de los gastos y la duración del periodo. En una perspectiva global, cabría esperar que este fenómeno desaparecería o se haría mucho menos importante.

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 2014, frente a una media de la UE de

aproximadamente el 2,5 % del PIB. En particular, en España los impuestos sobre el transporte solo proporcionan la mitad de ingresos que en la media de la UE, lo que refleja un nivel relativamente bajo de impuestos especiales sobre la gasolina sin plomo y el gasóleo. La proporción que representan

los impuestos medioambientales en el total de ingresos tributarios es inferior en España a la observada en los otros países de la UE (5,5 % frente a 6,3 %).

**En materia de imposición de la propiedad inmobiliaria, España se basa en un grado relativamente bajo en impuestos recurrentes.**

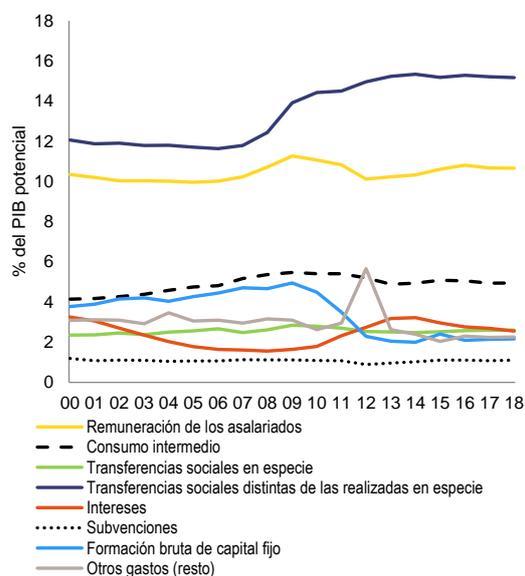
Aunque en España los ingresos globales procedentes de la imposición de la propiedad inmobiliaria se aproximan a la media de la UE, el componente recurrente es inferior a la media de la UE (1,3 % del PIB, frente a un 1,6 % del PIB en 2014). En los últimos años no se han introducido cambios importantes en el ámbito de la fiscalidad de la propiedad inmobiliaria, salvo en lo que se refiere a la eliminación gradual de la desgravación de los pagos de intereses hipotecarios. Desde un punto de vista teórico, se considera que los impuestos recurrentes sobre la propiedad 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, así como una mayor movilidad laboral.

**Por el lado de los gastos, se ha invertido parcialmente la subida de la ratio de gasto inducida por la crisis.**

El gasto de las Administraciones Públicas alcanzó el 43,8 % del PIB en 2015, frente a una media de 48,8 % para la UE y del 49,6 % para la zona del euro. En los años siguientes a la crisis, la ratio de gasto se disparó, con la caída del PIB, el rápido incremento de las prestaciones de desempleo y la continuación del aumento de otros gastos públicos, pero posteriormente disminuyó con la reanudación del crecimiento económico, la disminución de la carga de intereses y la reducción de la inversión. Sin embargo, se espera que alguna de las ratios de gasto alcance en 2018 niveles superiores a los observados durante los años anteriores a la crisis, incluso si se expresan en porcentaje del PIB potencial. El gráfico 4.1.1 muestra la evolución de las principales partidas de gasto desde 2000 hasta 2018 (basándose las cifras para el periodo 2016-2018 en las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión). En comparación con la media del periodo 2000-2007, se prevé que la ratio gastos totales / PIB potencial sea aproximadamente un 1,9 % superior en 2018, y ello a pesar de que durante la crisis la proporción que representa la formación bruta de capital fijo en el PIB potencial se redujo a la mitad. Aunque podría haber habido

algunas inversiones excesivas en los años anteriores a la crisis, la fuerte disminución que siguió ha llevado la inversión a mínimos históricos. Tanto la retribución de los asalariados como el consumo intermedio tienen ratios superiores a las registradas antes de la crisis, y se espera que esta situación se mantenga en 2018 (con un 15,6 % del PIB potencial, se espera que su ratio agregada sea un 1,0 % del PIB potencial superior en 2018 a la media del periodo 2000-2007).

Gráfico 4.1.1: Evolución de las ratios de gasto para diversas categorías

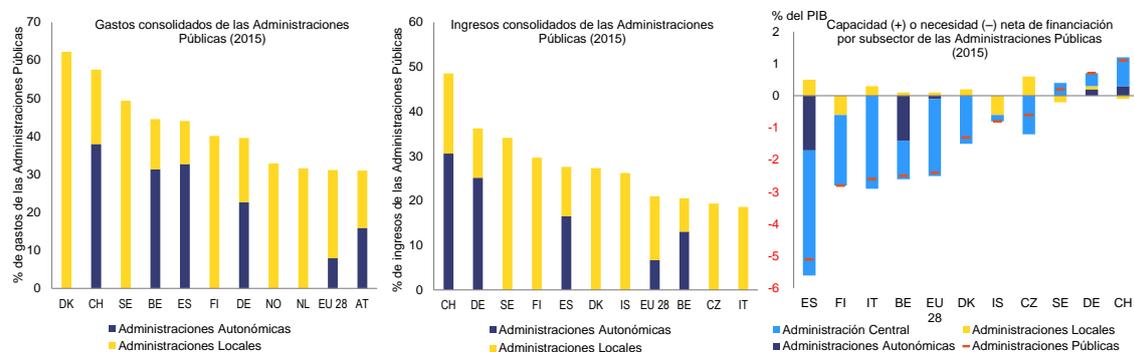


Fuente: Previsiones económicas europeas del otoño 2016

**Algunas iniciativas en curso y previstas, tienden a aumentar la eficiencia del gasto, aunque las deficiencias de la contratación pública siguen siendo un obstáculo.** Prosiguieron los esfuerzos encaminados a aplicar la reforma de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORRA), programa de reforma administrativa que incluye una amplia serie de medidas encaminadas a fomentar la eficiencia y la eficacia del sector público en todos los niveles de la Administración. Según el informe de ejecución más reciente, el 87 % de las 222 medidas concretas incluidas en la reforma ya se habían aplicado en junio de 2016<sup>(17)</sup>. Estas medidas incluyen: i) la supresión de

<sup>(17)</sup> <http://transparencia.gob.es>

Gráfico 4.1.2: Ingresos, gastos y saldo presupuestario de las Administraciones Públicas por subsector



(1) El subsector de la administración regional corresponde a la categoría SEC S.1312 (es decir, *State government*, Comunidades Autónomas en el caso de España).

Fuente: Eurostat, cálculos propios

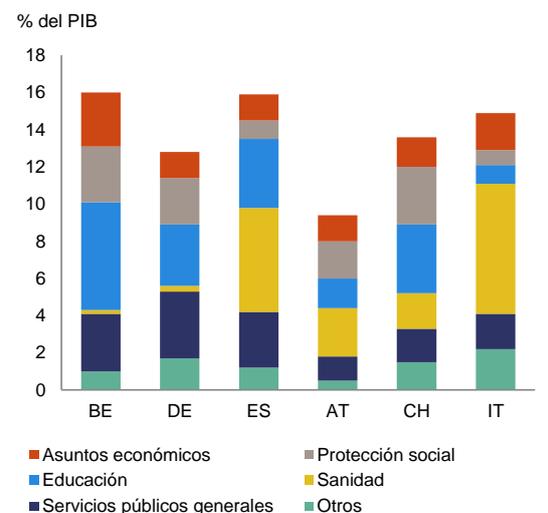
estructuras administrativas duplicadas dentro de la Administración Central y entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas; ii) la reducción de las cargas administrativas; iii) la racionalización de los gastos generales; y iv) la racionalización de la «administración institucional» central. El Gobierno también ha anunciado que pedirá al organismo fiscal independiente (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF) que lleve a cabo una revisión general del gasto para determinar otras áreas en las que se puedan lograr aumentos de eficiencia. Las ineficiencias de las políticas de contratación pública (véase el apartado 4.5) limitan las posibles mejoras de la eficiencia de algunas de estas medidas.

#### 4.1.3. MARCOS PRESUPUESTARIOS

**España es un país muy descentralizado.** En 2015, el gasto consolidado de las Administraciones Locales y Autonómicas (en porcentaje del gasto total de las Administraciones Públicas) se situaba en un nivel comparable al de Bélgica, Estado federal, en torno al 42 %. La descentralización también es considerable por el lado de los ingresos, aunque, como en otros países, menos intensa que por el lado del gasto: el porcentaje que representan los ingresos de las Administraciones Autonómicas y Locales en los ingresos totales de las Administraciones Públicas ascendía a aproximadamente el 27 %. En 2015, las administraciones españolas por debajo del nivel central muestran una contribución media al déficit de las Administraciones Públicas superior a la

observada en otros países con una dimensión regional y a EU-28 (gráfico 4.1.2)

Gráfico 4.1.3: Estructura de gasto de los gobiernos regionales (2014)



Fuente: Eurostat. Datos de la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (CFAP)

**A pesar de no ser un Estado federal, de iure, España tiene una fuerte dimensión regional.** Las Comunidades Autónomas son responsables de diversas categorías de gasto; se trata principalmente de gastos encaminados a la prestación de servicios públicos, tales como asistencia sanitaria, educación y protección social. España destaca, junto con Italia, por la importancia de la función de asistencia sanitaria respecto de Austria y Suiza, y, sobre todo, respecto de Alemania y Bélgica, en donde el gasto en asistencia sanitaria está en gran medida

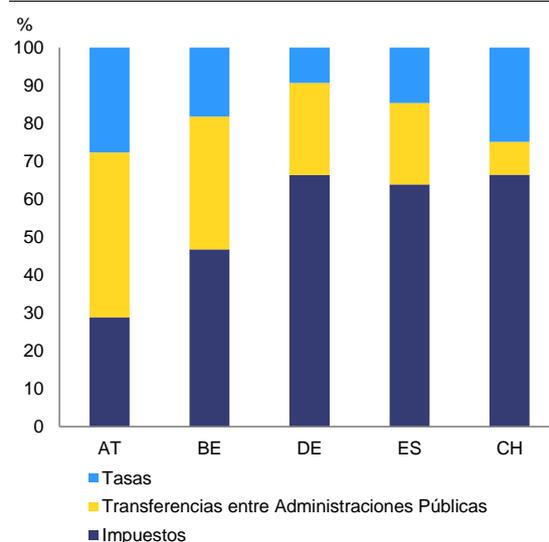
centralizado (véase el gráfico 4.1.3). Con el tiempo, la parte que representan los impuestos en los ingresos autonómicos ha superado a la que representan las transferencias de otros niveles de Gobierno, en particular, el Gobierno Central. En 2015, la parte de los impuestos propios —excluidos los impuestos compartidos sobre los cuales las Administraciones Autonómicas no tienen competencias normativas, que se consideran transferencias en las estadísticas de ingresos— fue ligeramente inferior a la observada en Alemania y Suiza (gráfico 4.1.4).

**Las Administraciones Autonómicas desempeñan un importante papel en la elaboración de políticas en España,** que no se limita a gestionar recursos y prestar servicios. El índice de autoridad regional (Hooghe *et al.*, 2016), indicador compuesto que mide las competencias de los Gobiernos regionales en función de diez dimensiones diferentes, con inclusión de las competencias legislativas y la autonomía fiscal (véase el gráfico 4.1.5), también sitúa a España en el grupo de países más descentralizados del mundo. El gráfico muestra igualmente que, a lo largo de las últimas décadas, España ha alcanzado niveles de descentralización comparables a los de países que tienen desde hace tiempo un régimen federal.

**El sistema de financiación autonómico se basa en los principios constitucionales de autonomía, solidaridad y coordinación con la política fiscal del Gobierno.** Existen dos sistemas de financiación regional en España: el sistema común y el sistema foral. El primero, que se aborda en el presente apartado, se aplica a todas las Comunidades Autónomas, excepto a la Comunidad Foral de Navarra y al País Vasco. Está regulado por la Ley Orgánica 8/1980 y la Ley ordinaria 22/2009 (en su versión modificada). Además de los principios anteriormente mencionados, se basa en el principio de suficiencia de los recursos. Dicho sistema pretende garantizar una eficiente homogeneidad en la prestación de los servicios públicos esenciales en toda España, al mismo tiempo que permite diferentes patrones de gasto entre las distintas Comunidades Autónomas. El segundo se aplica al País Vasco y Navarra. Con arreglo a este sistema, ambas Comunidades Autónomas gozan de un nivel de ingresos per cápita considerablemente superior a las Comunidades Autónomas adscritas al sistema de

financiación común, creando así una clara asimetría en la financiación<sup>(18)</sup>.

Gráfico 4.1.4: Estructura de ingresos de los gobiernos regionales (2015)



Fuente: OCDE. Base de datos sobre federalismo fiscal.

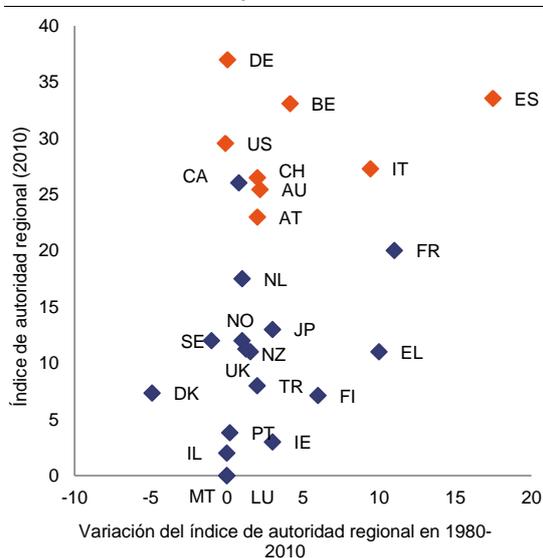
**A fin de llevar a la práctica el principio de responsabilidad compartida, la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas ha aumentado a lo largo del tiempo.** Las Comunidades Autónomas disponen de un considerable margen de discrecionalidad sobre sus propios impuestos (de la Fuente *et al.*, 2016). Su autonomía fiscal, medida por el índice de competencias fiscales<sup>(19)</sup>, es la mayor de los países de la UE y una de las mayores del grupo de países de la OCDE con un sistema federal (véase el gráfico 4.1.6), incluso aunque los acuerdos de reparto de tributos en los que las Comunidades Autónomas no tienen facultades normativas corresponden a una parte

<sup>(18)</sup> Además, en el sistema foral, la recaudación de la mayoría de impuestos se realiza a nivel de la Comunidad Autónoma, a diferencia de lo que ocurre en el sistema común, en el que la mayoría de impuestos los recauda el Gobierno Central. En cambio, las Comunidades Autónomas forales realizan un pago anual al Gobierno Central por los servicios prestados por este.

<sup>(19)</sup> La autonomía fiscal de la OCDE, o índice de competencias tributarias, engloba varios aspectos de la discrecionalidad que los Gobiernos por debajo del Gobierno Central tienen sobre sus propios impuestos, tales como su derecho de introducir o abolir un impuesto, fijar los tipos impositivos, definir la base imponible o conceder exenciones o bonificaciones fiscales a particulares y empresas.

considerable de los ingresos tributarios autonómicos. En 2011, la cuota que representan en el total de ingresos tributarios de las Administraciones Públicas los ingresos procedentes de tributos autonómicos sobre los que las Comunidades Autónomas tienen una discrecionalidad total o parcial ascendió a aproximadamente el 23 %. La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas les permite adoptar decisiones de gasto financiadas por aumentos de los tributos que controlan.

Gráfico 4.1.5: Evolución del índice de autoridad regional desde 1980 y valor en 2010



(1) Las diez dimensiones del índice de autoridad regional son las siguientes: desarrollo institucional, competencias de intervención, autonomía fiscal, autonomía de empréstito, representación, competencias legislativas, control ejecutivo, control fiscal, control sobre los empréstitos, reforma constitucional

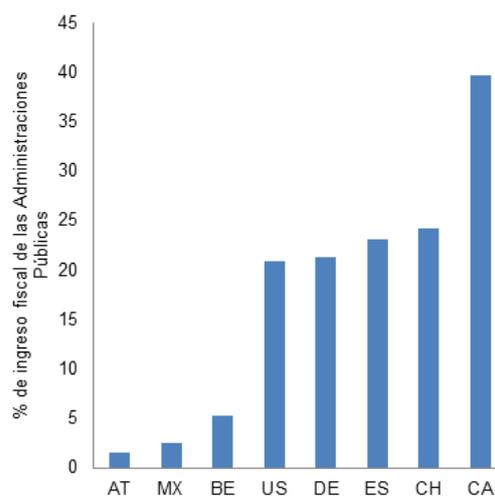
(2) En rojo, los países con una administración regional.

Fuente: Comisión Europea, sobre la base del índice de autoridad regional. Hooghe et al. (2016)

**Las diferencias en las competencias fiscales iniciales de las Comunidades Autónomas requieren transferencias redistributivas atendiendo al principio de solidaridad.** Existen diferencias considerables entre los indicadores económicos de las distintas Comunidades Autónomas. Las disparidades en los niveles de renta per cápita entre las Comunidades Autónomas implican diferencias en la capacidad tributaria de las mismas, la cual es un indicador de los ingresos tributarios que obtendrían las Comunidades Autónomas si aplicasen los mismos tipos impositivos y tuviesen la misma eficiencia

recaudatoria. Las transferencias redistributivas se realizan a través del Fondo de Garantía, que pretende que cada Comunidad Autónoma reciba el mismo nivel de recursos por habitante (con un ajuste en función de las diferencias en los correspondientes factores de demanda y costes), a fin de financiar los servicios públicos básicos de la economía del bienestar (esto es, educación, asistencia sanitaria y servicios sociales), así como a través de los Fondos de Convergencia, que redistribuyen los recursos sobre la base de la clasificación de las Comunidades Autónomas atendiendo a variables tales como la renta per cápita, la densidad de población y el crecimiento demográfico.

Gráfico 4.1.6: Competencias tributarias de los gobiernos regionales (en porcentaje de los ingresos tributarios de las Administraciones Públicas)



(1) El subsector de la administración regional corresponde a la categoría SEC S.1312 (es decir, *State government*, Comunidades Autónomas en el caso de España).

(2) Datos relativos a 2011.

Fuente: OCDE. Base de datos sobre federalismo fiscal

**El sistema de financiación autonómico también se basa en el principio de suficiencia de recursos.** No obstante, este principio no da derecho a una cobertura ilimitada de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas por el sistema. En lugar de ello, pretende garantizar que todas las Comunidades Autónomas dispongan de recursos suficientes para prestar los servicios que les han sido transferidos por el Gobierno Central, con un nivel mínimo de calidad; por lo que no se aplica a las mejoras de calidad en la prestación de estos servicios o a

nuevos servicios prestados por las Comunidades Autónomas, cuya financiación tendría que basarse en el uso de su autonomía fiscal (Herrero Alcalde *et al.*, 2011). Por otra parte, implica que el reparto entre las Comunidades Autónomas del importe total de los recursos disponibles en cada momento debería hacerse cumpliendo los principios de solidaridad y de coordinación (sentencia del Tribunal Constitucional, 2016). Este principio se relaciona con la dimensión de equidad y las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas. En última instancia, la suficiencia de los recursos se mide en relación con el nivel de tributación que la sociedad está dispuesta a soportar para cubrir las necesidades de gasto.

**La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se enmarca en la política fiscal del Gobierno.** Con este fin, las reformas de los sistemas de financiación autonómicos han estado acompañadas de reformas del marco fiscal español; la adopción en 2001 de la primera Ley de Estabilidad y su modificación en 2012, es un ejemplo de ello, para garantizar que el aumento de la autonomía fiscal y en materia de gasto de las Administraciones Locales y Autonómicas se lleve a cabo de manera compatible con los objetivos presupuestarios anuales de las Administraciones Públicas.

**La utilización de la autonomía fiscal ha variado según el impuesto o la Comunidad Autónoma de que se trate.** En el periodo 2013-2014, las Comunidades Autónomas se han servido poco de sus potestades normativas, en términos agregados, para subir el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Han echado mano más de otros impuestos, tales como el impuesto de timbre, para obtener recursos adicionales durante los años de la crisis. También se observan considerables diferencias entre las Comunidades Autónomas en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias fiscales (AIReF, 2016b).

**Varios elementos han debilitado los incentivos de las Comunidades Autónomas para servirse de su autonomía fiscal, y reducir así la corresponsabilidad fiscal.**

En primer lugar, hasta la fecha cada revisión del sistema de financiación se ha realizado con la premisa de que ningún Gobierno autonómico

perdería ingresos con respecto al mantenimiento de la situación establecida, y ha venido acompañada de transferencias monetarias adicionales del Gobierno Central, reduciendo así la necesidad de las Comunidades Autónomas de ejercer sus competencias tributarias.

En segundo lugar, aunque el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA)<sup>(20)</sup>, modificado en 2014, reduce más el coste de la deuda para las Administraciones Autonómicas, podría debilitar los incentivos para controlar la contratación de empréstitos. Y mientras que el acceso a dicho Fondo está sometido al cumplimiento de una serie de condiciones, los planes de ajuste de las Comunidades Autónomas en el marco del FLA están sujetos a unos requisitos menos estrictos que los planes económicos y financieros requeridos por la Ley de Estabilidad en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios<sup>(21)</sup>. Por consiguiente, una vuelta gradual de los regímenes de financiación de las Comunidades Autónomas a las condiciones de mercado podría contribuir a reducir el riesgo moral y aumentar la prudencia fiscal a nivel autonómico.

En tercer lugar, hasta hace poco España ha hecho poco uso de los instrumentos preventivos y correctores de su marco presupuestario a fin de garantizar la disciplina presupuestaria en todos los niveles de gobierno. No obstante, en 2016, el Ministerio de Hacienda activó por primera vez algunas de estas disposiciones, tales como el requisito de que algunas Administraciones Autonómicas adopten recortes del gasto (acuerdos de no disponibilidad) con el fin de alcanzar su objetivo de déficit para 2016, a pesar de que la respuesta de las Administraciones Autonómicas (40 millones EUR; AIReF, 2016a) se quedaba muy

<sup>(20)</sup> El Fondo de Liquidez Autonómico es un instrumento financiero creado en julio de 2012 que permite a las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales que se adhieran al mismo tomar fondos prestados de él en unas condiciones de tipo de interés más favorables que las del mercado.

<sup>(21)</sup> Esto es, ni evaluación *ex ante* por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ni aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y un seguimiento periódico del Ministerio de Hacienda no tan detallado como el que establece la Ley de Estabilidad para los planes económicos y financieros.

por debajo de lo solicitado por el Ministerio de Hacienda.

**Existen límites para la transferencia de más competencias tributarias a las Comunidades Autónomas.** Los posibles nuevos aumentos de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas deberían basarse en la transferencia de competencias en relación con los mayores impuestos y/o la creación de nuevos impuestos. En la práctica, algunos impuestos son poco aptos para ser compartidos con las Administraciones Autonómicas. Por ejemplo, la gran sensibilidad del impuesto de sociedades respecto del ciclo económico no garantizaría la estabilidad de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas; además, sería difícil asignar a las distintas Comunidades Autónomas los ingresos procedentes de este impuesto. También existen límites para aumentar más la parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas transferida a las Comunidades Autónomas, ya que ello podría afectar a la capacidad del Gobierno Central de realizar funciones de estabilización y redistribución. Por otro lado, la UE no permite una diferenciación de los tipos de IVA por regiones. Por último, por el lado de los gastos, una mayor corresponsabilidad podría lograrse con aumentos de las competencias de las Administraciones Autonómicas en el establecimiento de regímenes de copago (*Tax experts' report*, 2014), atendiendo debidamente a sus efectos distributivos, en términos de acceso de los hogares de baja renta a los servicios sujetos al copago.

**Las transferencias redistributivas contribuyen en cierta medida a disminuir la dispersión de la renta per cápita entre Comunidades Autónomas, pero plantean cuestiones de equidad.** Esto se debe a que dan lugar a una distribución final de la renta que no conserva la clasificación de las Comunidades Autónomas atendiendo a su capacidad tributaria. En concreto, el Fondo de Garantía reduce la dispersión en la renta per cápita de las Comunidades Autónomas, manteniendo a la vez el orden inicial de las regiones en términos de capacidad. Sin embargo, otros tres Fondos —a saber, el Fondo de Suficiencia<sup>(22)</sup>, el Fondo de Competitividad y el

Fondo de Cooperación— intervienen después de la redistribución de recursos realizada por el Fondo de Garantía. El resultado final es una mayor dispersión de la renta per cápita entre Comunidades Autónomas que tras la intervención del Fondo de Garantía (aunque una menor dispersión en comparación con la situación inicial) y, sobre todo, una clasificación de la renta per cápita de las Comunidades Autónomas que no está correlacionada con la clasificación inicial basada en la capacidad tributaria (de la Fuente, 2016; Zubiri, 2016). De esta forma, las Comunidades Autónomas con una capacidad tributaria per cápita comparable pueden acabar con una renta per cápita diferente como consecuencia del funcionamiento de los tres fondos mencionados; de forma similar, las Comunidades Autónomas con una capacidad tributaria relativamente baja pueden acabar teniendo una renta per cápita superior a la de las Comunidades Autónomas con una mayor capacidad tributaria.

**Las Comunidades Autónomas que reciben más ingresos del sistema de financiación no son necesariamente las que tienen los déficits más bajos.** Existen diferencias entre las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a los ingresos que reciben del sistema de financiación. En 2016, se registró una diferencia del 36 % entre la Comunidad Autónoma que recibió más ingresos per cápita procedentes del sistema de financiación y la que recibió menos. En principio, las Comunidades Autónomas con mayores ingresos procedentes del sistema de financiación autonómico deberían registrar, si los demás factores se mantienen invariados, menores déficits que las Comunidades Autónomas con menos ingresos. Sin embargo, el déficit resulta de los ingresos y los gastos, y mientras que las variaciones de los ingresos muestran cierta correlación con las variaciones del déficit, a medio o largo plazo la variación del gasto primario muestra una mayor correlación con la variación en el déficit que la variación en el nivel de ingresos (cuadro 4.1.1).

---

financiar las competencias asumidas en sus Estatutos. El valor del Fondo de Suficiencia para cada Comunidad Autónoma se calculaba de forma que su volumen total de recursos no fuese inferior al importe que habrían recibido en el anterior sistema de financiación.

<sup>(22)</sup> El Fondo de Suficiencia para cada Comunidad Autónoma está encaminado a conceder recursos suficientes para

**La cooperación de las Administraciones Autonómicas es esencial para que España alcance sus objetivos de saneamiento fiscal.** En el periodo 2003-2015, la desviación media de las Administraciones Autonómicas respecto de su objetivo de déficit (0,7 % del PIB) fue próxima a la del Gobierno Central (0,8 % del PIB). A lo largo de los últimos años, las Administraciones Autonómicas han contribuido al saneamiento fiscal. El déficit de las Comunidades Autónomas alcanzó un máximo del 5,1 % del PIB en 2011, se redujo a menos de la mitad en 2012 y ha oscilado en torno a un 1,6 % del PIB desde entonces. Sin embargo, el ritmo de consolidación disminuyó considerablemente en 2015, tanto a nivel central como autonómico, a pesar de un repunte de los ingresos procedentes del sistema de financiación y una reducción considerable de los gastos de intereses de las Comunidades Autónomas. Esta disminución ha obstaculizado la reducción del déficit en España en 2015.

**El gasto de las Comunidades Autónomas está volviendo a los niveles observados antes de la crisis.** El gráfico 4.1.7 muestra que, en 2015, el nivel total del gasto real per cápita de las Comunidades Autónomas fue muy próximo al de 2006. Aunque algunas categorías de gasto, tales como la de gastos en el área económica, fueron considerablemente inferiores —debido a la disminución de la formación bruta de capital fijo, de las ayudas a la inversión y de las subvenciones a la producción—, otras categorías, particularmente las relativas a la asistencia sanitaria y a la protección social, fueron superiores. La aplicación de la regla de gasto que contempla la Ley de Estabilidad, cuyas modalidades de ejecución todavía no están suficientemente especificadas (Comisión Europea, 2016d), puede contribuir a respaldar la sostenibilidad del aumento del gasto, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas para las que el objetivo anual del ejercicio pueda no ser excesivamente exigente.

**Para 2017 se prevé una reforma del sistema de financiación autonómico.** Un sistema de financiación autonómico revisado, conforme a los principios de responsabilidad compartida, solidaridad y coordinación con la política fiscal del Gobierno Central podría aumentar los incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales a nivel autonómico. Otras disposiciones, que están

relacionadas con esta reforma, también se considera que desempeñan un papel a la hora de fomentar la disciplina presupuestaria a este nivel de gobierno. Por ejemplo, las Comunidades Autónomas han recibido hasta ahora unos objetivos de déficit y deuda pública uniformes, independientemente de su situación presupuestaria inicial, con la excepción de 2013. Se ha sugerido que unos objetivos de déficit y deuda diferenciados ayudarían a las Comunidades Autónomas a aumentar la probabilidad de alcanzar sus objetivos presupuestarios, ya que permitiría mantener un mejor equilibrio entre ambición y realismo (AIREF, 2016b). Además, se ha observado que el sistema actual de pagos periódicos del Gobierno Central a las Administraciones Autonómicas de los impuestos compartidos y de las transferencias redistributivas (en virtud del cual los pagos se realizarán en el año «t» en concepto de la liquidación final de dichos impuestos y transferencias en el año «t+2»), reducen la sensibilidad de los ingresos de las Comunidades Autónomas respecto del ciclo. A su vez, ello disminuye los incentivos de las Comunidades Autónomas para realizar ajustes en coyunturas desfavorables y les dificulta el cumplimiento de los objetivos de déficit en tiempos de bonanza, debido a que las recuperaciones/disminuciones de ingresos son efectivas con un desfase de dos años (Hernández de Cos, 2015). Por otra parte, la creación de un fondo para eventualidades (es decir, un fondo constituido con la aportación de las Comunidades Autónomas para ayudarlas a afrontar la insuficiencia de ingresos en periodos de ralentización económica) también podría fomentar la contribución de las Administraciones Autonómicas a la estabilización de la economía (Hernández de Cos, 2015). Por último, la revisión del gasto anunciada en el proyecto de plan presupuestario para 2017, que realizaría la AIREF, constituye un paso en la dirección adecuada, ya que puede contribuir a determinar las áreas en que las necesidades de gasto podrían ser satisfechas con una utilización más eficiente de los recursos.

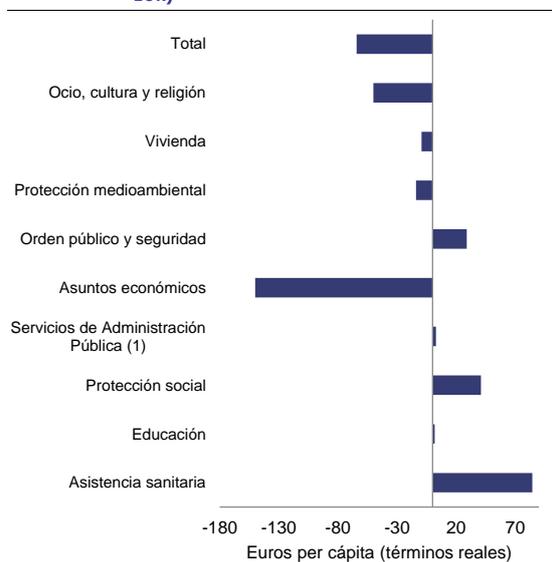
Cuadro 4.1.1: **Correlación entre (1) las variaciones de los ingresos de las Comunidades Autónomas y (2) las variaciones de los gastos de las Comunidades Autónomas con las variaciones de sus déficits**

	2004-15	2005-15	2006-15	2007-15	2008-15	2009-15	2010-15	2011-15	2012-15
Variación porcentual de los ingresos excluidas las transferencias a otras Administraciones Públicas	0,09	0,06	0,04	0,00	-0,03	-0,80	-0,83	-0,76	-0,71
Variación porcentual del gasto primario excluidas las transferencias a otras Administraciones Públicas	-0,34	-0,38	-0,47	-0,54	-0,66	0,48	0,56	0,78	0,96

Correlación de (1) y (2) con la variación porcentual del déficit primario.

**Fuente:** Comisión Europea

Gráfico 4.1.7: **Administraciones Autonómicas: clasificación funcional del gasto público real per cápita (CFAP) – diferencias 2015-2016 (en EUR)**



(1) Se excluyen las transferencias entre Administraciones Públicas y los gastos de intereses.

**Fuente:** Comisión Europea a partir de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el INE (padrón continuo)

## 4.2. DESAPALANCAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO Y DEL SECTOR PRIVADO

### 4.2.1. SECTOR FINANCIERO

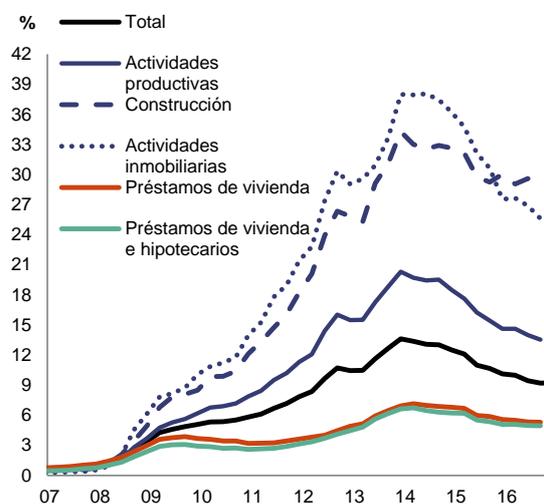
El sector financiero español ha seguido demostrando un alto grado de estabilidad, viéndose respaldado por su reestructuración en curso, sus bajos costes de financiación y la fortaleza de la recuperación económica<sup>(23)</sup>. El sistema bancario siguió reforzando sus colchones de capital, y los seis grupos bancarios españoles sometidos a las pruebas de resistencia realizadas por la ABE en julio de 2016 cumplían holgadamente sus requisitos de capital. Como en otras partes de Europa, el principal reto consiste en mantener la rentabilidad a medio plazo, en un contexto de bajos tipos de interés y un volumen de actividad que aún sigue disminuyendo<sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> La Comisión Europea realiza el seguimiento del sector financiero español en el marco de la supervisión posprograma, conjuntamente con el BCE y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El último informe relativo a la supervisión posprograma puede consultarse en:

[https://ec.europa.eu/info/publications/post-prograe-surveillance-report-spain-autumn-2016\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/post-prograe-surveillance-report-spain-autumn-2016_en)

<sup>(24)</sup> El 21 de diciembre de 2016, el Tribunal de Justicia de la UE dictaminó acerca de la total retroactividad de la nulidad de las cláusulas suelo en los contratos hipotecarios de interés variable más allá de mayo de 2013. A raíz de la sentencia, los bancos españoles pueden tener que compensar a los consumidores afectados. Esto supone una presión adicional sobre la rentabilidad de los bancos. Recientemente se ha aprobado una Ley que introduce un procedimiento extrajudicial gratuito, voluntario y rápido para satisfacer las demandas de reembolso en relación con las cláusulas suelo. Adicionalmente, las presiones negativas sobre la rentabilidad son compensadas por el hecho de que algunos de los bancos afectados ya han establecido disposiciones para los riesgos de litigio.

Gráfico 4.2.1: Préstamos no productivos



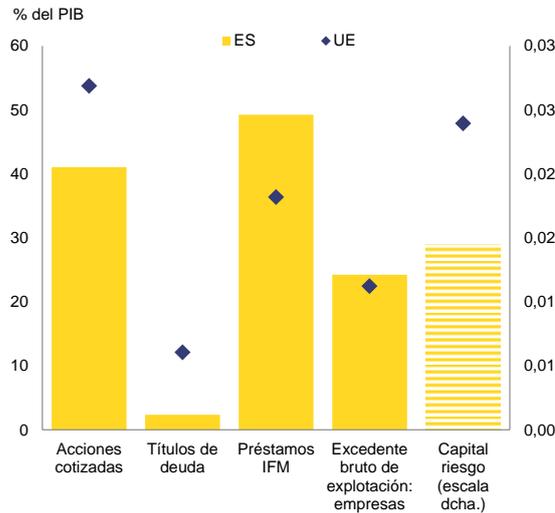
Fuente: Banco de España, cálculos propios

En 2016, los bancos españoles siguieron saneando sus balances y reduciendo su porcentaje de préstamos no productivos heredados de la crisis. En un contexto de fuerte crecimiento económico durante los dos últimos años, el volumen de préstamos no productivos siguió disminuyendo en septiembre de 2016. La ratio global de préstamos no productivos (proporción del total de préstamos) disminuyó al 9,23 % en noviembre de 2016, a partir del 10,12 % a final de 2015 (véase el gráfico 4.2.1). Sin embargo, la proporción de activos heredados no es uniforme entre bancos. Para el primer trimestre de 2016, la ratio agregada de préstamos no productivos<sup>(25)</sup> de los bancos españoles se mantuvo solo ligeramente por encima de la media de la UE (ABE, 2016). La cesión de la cartera de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) ha progresado, a pesar de que esta Sociedad ha venido presentando unos resultados

<sup>(25)</sup> El estudio de la ABE de 2016 se basa en la definición armonizada europea de los préstamos no productivos a efectos de supervisión, conforme al marco de información financiera (*Financial Reporting, FINREP*). El denominador de la ratio únicamente cubre las exposiciones derivadas de préstamos, excluyendo así los títulos de deuda o las exposiciones no registradas en el balance. Debido a las diferencias en el ámbito de aplicación y la definición, las cifras de la ABE no coinciden a menudo con las facilitadas por el Banco de España.

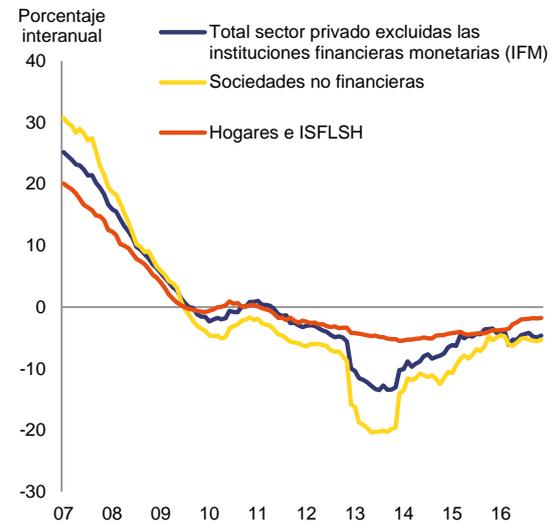
financieros antes de impuestos negativos desde el inicio de sus operaciones.

Gráfico 4.2.2: Financiación de la economía española



Fuente: Comisión Europea, cálculos propios sobre la base de AMECO, BCE e Invest Europe

Gráfico 4.2.3: Préstamos bancarios al sector privado



La disminución del nivel de préstamos observada a finales de 2012 y principios de 2013 se debió a la transferencia de activos a la SAREB.

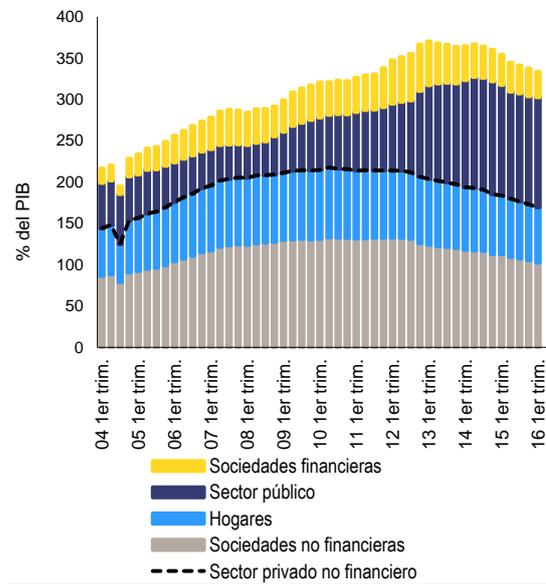
Fuente: Banco de España, cálculos propios

**El volumen de crédito pendiente sigue disminuyendo, pero han aumentado los nuevos préstamos bancarios a los hogares y las empresas.** La economía española sigue siendo muy dependiente del sector bancario. En 2015, los préstamos bancarios representaron el 50 % del PIB, frente a una media de aproximadamente el 36 % en la UE (véase el gráfico 4.2.2), mientras que la intermediación financiera no bancaria a través de los mercados de capital, la emisión de deuda y el capital riesgo es inferior a la media de la UE (véase el apartado 4.5). Las normas para la autorización de préstamos se flexibilizaron más en el primer trimestre de 2016 para los hogares, mientras que las condiciones medias de los préstamos siguieron flexibilizándose tanto para los hogares como para las sociedades no financieras (Banco de España, 2016). Respaldados también por la fuerte recuperación económica, siguen aumentando los nuevos préstamos bancarios a las empresas y los hogares, particularmente a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a los hogares para fines no inmobiliarios, lo que a su vez respalda la actividad económica (véase el gráfico 4.2.3).

#### 4.2.2. DESAPALANCAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO

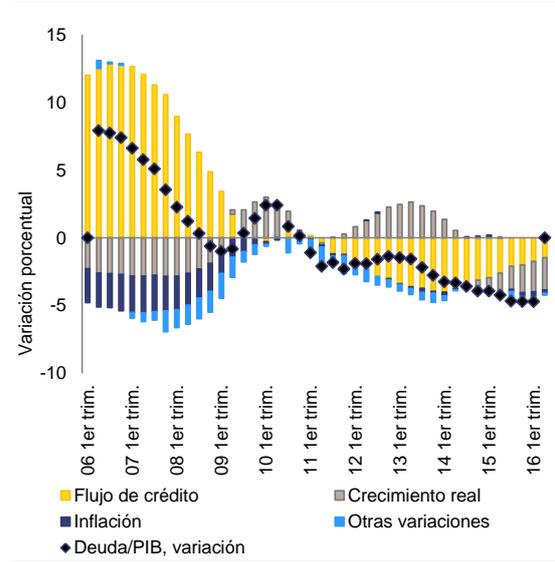
**Aunque ha venido disminuyendo desde mediados de 2014, el endeudamiento de la economía española sigue siendo elevado,** representando la deuda del sector privado no financiero el 167,5 % del PIB en el tercer trimestre de 2016. Reflejando los pasivos exteriores netos, el alto nivel de deuda sigue constituyendo un desequilibrio macroeconómico, ya que la carga financiera asociada comprime la demanda interna y aumenta la vulnerabilidad frente a variaciones del tipo de interés. A raíz de la crisis, la ratio deuda/PIB aumentó significativamente, pero, desde entonces, su composición se está modificando, orientándose del sector privado al sector público, en consonancia con el proceso de desapalancamiento emprendido en el sector privado (véase el gráfico 4.2.4).

Gráfico 4.2.4: Endeudamiento por sector



Fuente: Eurostat, cálculos propios

Gráfico 4.2.5: Desglose de la variación interanual de la ratio deuda de los hogares/PIB

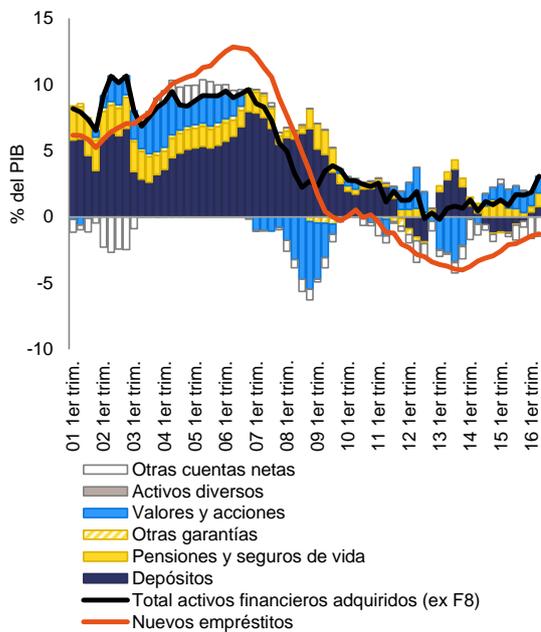


Fuente: Eurostat, cálculos propios

**El crecimiento del PIB real se ha convertido en el principal factor impulsor del desapalancamiento de los hogares.** Dado que el sector de los hogares pasó de una posición de necesidad neta de financiación a una posición de capacidad neta de financiación en el primer trimestre de 2011 (véase el gráfico 4.2.6), ello redujo de forma activa su elevado nivel de deuda, que pasó del 84,7 % del PIB en el segundo trimestre de 2010 al 65,2 % del PIB en el tercer trimestre de 2016. Esta tendencia se sustentaba en unos flujos de crédito neto negativos. Sin embargo, el ritmo de disminución de los préstamos recibidos por los hogares está disminuyendo actualmente. El proceso de desapalancamiento ha sido más gradual en el caso de los hogares que en el de las empresas, ya que la mayoría de los préstamos a hogares son préstamos hipotecarios a largo plazo para vivienda, que son cancelados por los bancos con menos frecuencia que los préstamos a empresas. Dada la reactivación del crecimiento nominal, es probable que se acelere el proceso de desapalancamiento (véase el gráfico 4.2.5), mientras que los análisis de la sostenibilidad revelan la persistencia de necesidades de desapalancamiento de los hogares.

**La situación financiera de los hogares españoles siguió reforzándose en 2016** (véase el gráfico 4.2.6). Con un mercado hipotecario español caracterizado por bajos tipos de interés y unos préstamos de interés variable, la carga financiera soportada por los hogares ha disminuido rápidamente. Junto con las mejoras del mercado laboral y el aumento de la renta bruta disponible, la ratio de préstamos no productivos concedidos a los hogares ha disminuido desde el 7,1 % en el primer trimestre de 2014 al 5,3 % en el tercer trimestre de 2016 (véase el gráfico 4.2.1).

Gráfico 4.2.6: Adquisición de activos financieros por los hogares

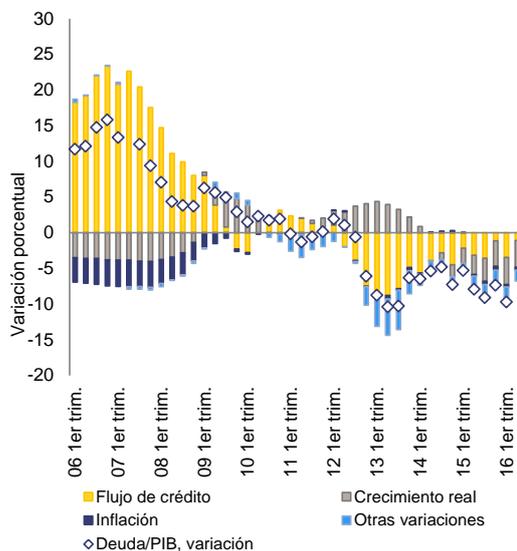


Fuente: Eurostat, cálculos propios

ratio deuda de las empresas/PIB, produciéndose la liquidación de deudas a un ritmo superior al de la contracción de nuevos préstamos. Sin embargo, el proceso de desapalancamiento depende cada vez más del crecimiento real, ya que la mejora de las condiciones económicas ha venido acompañada de un mayor volumen de nuevos créditos. Dado que la inversión sigue aumentando, puede esperarse que el sector empresarial vuelva a una posición de receptor neto.

**La situación financiera del sector empresarial ha mejorado continuamente desde 2013.** El patrimonio financiero neto de las empresas aumentó por tercer año consecutivo —aunque sigue siendo negativo— pasando de representar –133,4 % del PIB en 2013 a una previsión del –108,6 % del PIB en 2016 (véase el gráfico 4.2.8). La mejora, compatible con la continuación del proceso de desapalancamiento, estuvo impulsada por la disminución de pasivos, que compensó la disminución de los activos. Aunque la disminución global de los activos se produjo prácticamente en todas las categorías de activos, la bajada global de los pasivos tuvo lugar, en gran medida, en la categoría de préstamos.

Gráfico 4.2.7: Desglose de la variación interanual de la ratio deuda de las sociedades no financieras/PIB

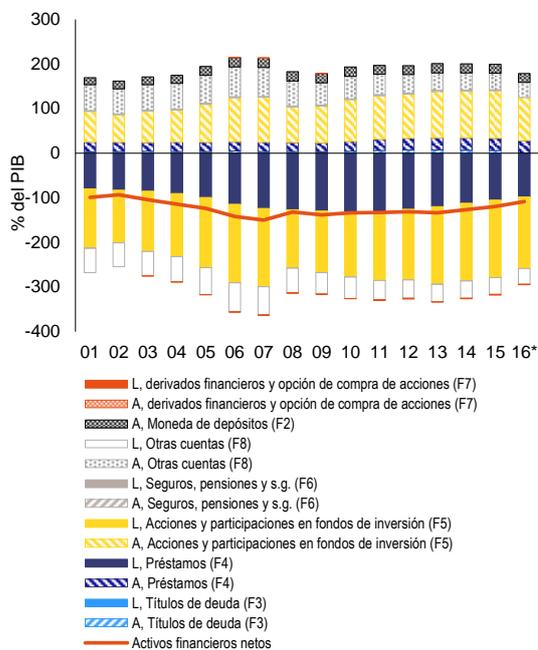


Fuente: Eurostat, cálculos propios

### El desapalancamiento del sector empresarial es compatible con un aumento de la inversión.

En 2009, el sector empresarial español pasó de una posición de receptor neto a una posición de prestamista neto (véase el gráfico 4.2.7) y, desde 2012, los flujos de crédito negativos han sido el principal factor impulsor de la disminución de la

Gráfico 4.2.8: Balance y situación financiera de las sociedades no financieras



Fuente: Eurostat, cálculos propios

### 4.2.3. REFORMA EN MATERIA DE INSOLVENCIA

El número de casos de insolvencia ha ido disminuyendo desde 2013, lo que refleja la recuperación económica en curso. Las reformas emprendidas en 2014-2015 flexibilizaron la insolvencia empresarial y los procedimientos extrajudiciales. La Ley de Insolvencia Empresarial<sup>(26)</sup>, adoptada en 2015, reformó la reestructuración judicial de la deuda, ampliando el ámbito de aplicación de los acuerdos. Aunque siguió disminuyendo el número de casos de insolvencia<sup>(27)</sup>, la disminución del recurso al procedimiento de insolvencia puede explicarse por el aumento de la capacidad de las empresas españolas para realizar sus pagos de intereses.

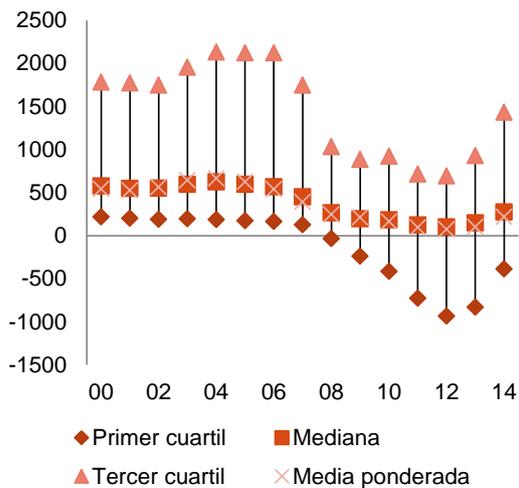
La capacidad de las pymes españolas de realizar sus pagos de intereses ha mejorado. La capacidad de atender al servicio de la deuda

<sup>(26)</sup> Ley 9/2015, de medidas urgentes en materia concursal.

<sup>(27)</sup> Como indica el Boletín de Estadísticas sobre procedimientos concursales del tercer trimestre de 2016, del INE.

está determinada por los niveles de beneficios y de deuda y por los intereses a pagar. El aumento de los beneficios y unos tipos de interés más bajos hacen más fácil para las empresas atender al servicio de su deuda. Desde 2012, las ratios de cobertura de intereses<sup>(28)</sup> han aumentado para las pymes que operan en los sectores manufacturero o de construcción [véanse los gráficos 4.2.9 y 4.2.10<sup>(29)</sup>]. La probabilidad de quebrar sigue siendo más elevada para las pymes del sector de la construcción que para las del sector manufacturero o de otros sectores. En el periodo 2008-2014, entre la cuarta parte y la mitad de las pymes del sector de la construcción tuvieron dificultades a la hora de obtener flujos de tesorería suficientes para pagar los intereses adeudados.

Gráfico 4.2.9: Ratio de cobertura de intereses de las pymes españolas del sector de la construcción

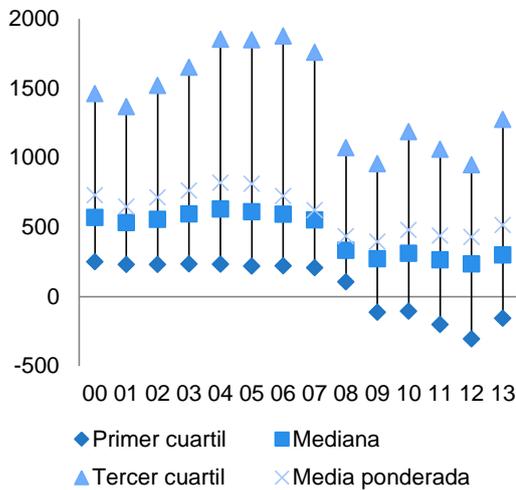


Fuente: Base de datos BACH-ESD, cálculos propios

<sup>(28)</sup> La ratio de cobertura de intereses se define como el cociente entre los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA) y los gastos de intereses de la deuda financiera acumulada, y refleja el número de veces que una empresa podría pagar los intereses de su deuda. Cuanto menor sea la ratio, más vulnerable será la empresa a un aumento de los tipos de interés.

<sup>(29)</sup> Un desplazamiento hacia arriba sobre el eje de ordenadas indica el aumento de la capacidad de las pymes para atender al servicio de su deuda, mientras que adentrarse en los valores negativos indica un aumento de la posibilidad de quiebra; los valores correspondientes representan las ratios calculadas para las pymes.

Gráfico 4.2.10: **Ratio de cobertura de intereses de las pymes españolas del sector manufacturero**



**Fuente:** Base de datos BACH-ESD, cálculos propios

**El número de casos de insolvencia personal está aumentando.** La reforma del marco de insolvencia personal, adoptada en 2015<sup>(30)</sup> establecía disposiciones relativas a la quita de deuda total para las personas físicas y ampliaba el número de beneficiarios con derecho a una reestructuración de su deuda hipotecaria. Aunque la nueva legislación entró en vigor cuando la economía estaba experimentando una fuerte reactivación, el número de casos de insolvencia personal empezó a aumentar a mayor ritmo en el transcurso de 2016.

<sup>(30)</sup> Ley 25/2015, de mecanismo de segunda oportunidad.

## 4.3. POLÍTICAS DE MERCADO LABORAL, EDUCATIVAS Y SOCIALES

### 4.3.1. MERCADO LABORAL

**Aunque el mercado laboral continúa mejorando, el desempleo y la segmentación siguen planteando retos importantes.** Las anteriores reformas del mercado laboral, la moderación salarial y el crecimiento económico propician la creación de empleo y contribuyen a reducir la tasa de destrucción de puestos de trabajo, con la consiguiente reducción del desempleo. Sin embargo, con una tasa del 18,9 % en el tercer trimestre de 2016, el desempleo sigue siendo altísimo, especialmente entre los jóvenes (41,9 %, 15-24 años) y los trabajadores poco cualificados (27 %, niveles CINE 0-2). Casi la mitad de los parados lleva más de un año sin trabajar (2,1 millones de personas, es decir, el 9,1 % de la mano de obra) y el 17,8 %, más de cuatro años. Se espera que los salarios aumenten a medida que vaya repuntando gradualmente la inflación, lo que podría afectar a la creación de empleo. Por otra parte, España tiene uno de los porcentajes más elevados de empleo temporal de la UE. El desempleo y la segmentación del mercado laboral, junto con el envejecimiento de la población y los desfases en la educación, contribuyen a un bajo potencial de crecimiento y a uno de los mayores niveles de desigualdad de la UE.

**Las medidas encaminadas a intensificar el apoyo específico a los jóvenes están empezando a dar frutos.** Después de un comienzo lento, la puesta en práctica de la Garantía Juvenil mejoró en 2016, en parte gracias al refuerzo de los mecanismos de difusión<sup>(31)</sup>. Una reforma adoptada en diciembre de 2016 aumentará significativamente su cobertura, pues todos los jóvenes inscritos como desempleados en los servicios públicos de empleo (SPE) podrán acogerse automáticamente a las ayudas de la Garantía Juvenil a partir de 2017. La calidad de las ofertas propuestas a los beneficiarios dependerá de la capacidad de los SPE para satisfacer la creciente demanda de servicios resultante de esta reforma.

<sup>(31)</sup> En diciembre de 2016, se habían inscrito en la Garantía Juvenil 400 000 jóvenes que no trabajan ni estudian ni reciben formación («ninis»), aunque el porcentaje de «ninis» registrados en la Garantía Juvenil ya había mejorado, pasando del 2 % en 2014 al 10,7 %, en 2015.

**España está adoptando medidas para reforzar el apoyo personalizado a los desempleados de larga duración.** Las medidas adoptadas anteriormente (por ejemplo, el Plan PREPARA de reciclaje profesional y el Programa de Activación para el Empleo, PAE) todavía no han contribuido a mejorar significativamente el apoyo personalizado a los desempleados de larga duración. En 2016, España asignó 515 millones EUR a lo largo de tres años a un nuevo Programa de Acción Conjunta<sup>(32)</sup> para apoyar a los servicios de empleo en la prestación de asistencia a un millón de desempleados de larga duración hasta 2018. El Programa prevé la elaboración de perfiles e itinerarios de inserción personalizados, para lo que se está desarrollando una herramienta de elaboración de perfiles, y se ha fijado un límite máximo de 120 casos tramitados por tutor. El éxito del Programa dependerá de la capacidad de los SPE autonómicos, así como de la estabilidad de la financiación.

**Según los indicadores, el desempeño de los SPE en la prestación de servicios a los empleadores y a las personas que buscan trabajo es aún débil.** El porcentaje de vacantes gestionadas por los SPE es muy bajo, así como su contribución a la integración laboral (2 % del total de vacantes frente a una media del 10 % en la UE, según datos de la Encuesta de Población Activa). El porcentaje de personas desempleadas que se dirigió a los SPE para encontrar trabajo es el más bajo de la UE (27,5 % en 2015 frente a 48,3 % en EU-28). Este dato concuerda con el gasto relativamente bajo de España en políticas activas del mercado laboral (PAML)<sup>(33)</sup>. Además, una evaluación comparativa

<sup>(32)</sup> Programa de Acción Conjunta para la atención de desempleados de larga duración. A efectos de comparación, el presupuesto nacional asignado a las políticas activas de empleo en 2016 fue de 5 200 millones EUR (incluidos 129 millones EUR destinados al nuevo Programa de Acción Conjunta), con arreglo al Plan Anual de Política de Empleo.

<sup>(33)</sup> Entre 2008 y 2013, el gasto en políticas activas del mercado laboral por persona que desea trabajar disminuyó un 66 %, el mayor descenso registrado en la UE. El porcentaje de desempleados que se benefician de las políticas activas del mercado laboral ha disminuido, pasando de un 80 % en 2008 a un 20 % en 2013, y menos del 1 % de los desempleados poco cualificados (el 0,29 % de desempleados de larga duración poco cualificados) se beneficiaron de los programas de formación, Jansen (2016). Desde 2014, España ha incrementado el presupuesto asignado a las políticas activas del mercado laboral.

de los SPE autonómicos encargada por las autoridades españolas (EVADES) pone de manifiesto grandes diferencias de desempeño entre las Comunidades Autónomas que obedecen, entre otros factores, a las debilidades en la cooperación con las autoridades nacionales y la atención que se presta a los procedimientos y no tanto a los resultados. También se han registrado pocos avances en la implantación de los puntos de contacto únicos.

**El nuevo Gobierno ha anunciado nuevas medidas en materia de mercado laboral.** En particular, se propone promover una agenda integral por la calidad en el empleo. También ha anunciado la próxima adopción de una Ley Integral de Apoyo a los Autónomos, que prevé, en particular, la ampliación de la Tarifa Plana de 50 EUR de seis a doce meses. Al mismo tiempo, el Gobierno ha incrementado en tres puntos la base máxima de cotización a partir de 2017 (véase el apartado 4.1)<sup>(34)</sup>. Esta medida contribuirá a reducir el déficit de la Seguridad Social, pero podría incidir negativamente en el empleo.

**Tras años de congelación prácticamente total, el salario mínimo ha subido un 8 % en 2017.** El nuevo salario mínimo se ha fijado en 707,6 EUR mensuales (14 pagas al año). Esto sucede tras un reducidísimo incremento nominal (2,2 % en términos acumulados) entre 2011 y 2016, por debajo de la inflación acumulada (2,8 %) y del crecimiento de la productividad (5 %). El salario mínimo en vigor hasta 2016 era uno de los más bajos de la UE<sup>(35)</sup>, aunque también era bajo el porcentaje de trabajadores que lo percibían. Ello parece indicar que el impacto inmediato del incremento sobre la pobreza en situación de empleo, la creación de empleo y la distribución global de los salarios será moderado. Además, el Parlamento va a debatir una propuesta que prevé una subida significativa del salario mínimo y la indexación completa con la inflación.

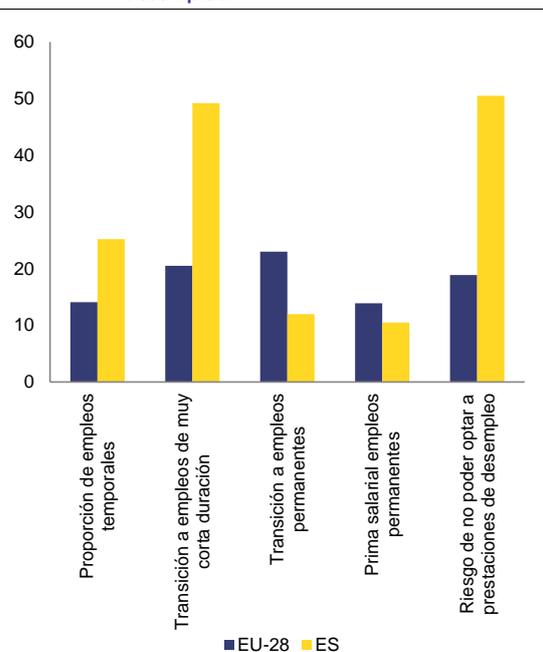
**El porcentaje del trabajo temporal, en su mayoría de corta duración, sigue siendo muy elevado.** Durante los primeros años de la crisis la

proporción de trabajadores temporales en el total de empleados disminuyó, pues la mayor parte del ajuste recayó sobre ellos, pero empezó a aumentar a partir de 2013, hasta alcanzar el 26,5 % en el cuarto trimestre de 2016, que sigue siendo el segundo mayor porcentaje de la UE (Gráfico 4.3.1.). Aunque el trabajo temporal es más frecuente entre los jóvenes (15-24 años) y los trabajadores poco cualificados, también afecta a los trabajadores con un nivel de estudios medio y alto más a menudo que en el resto de la UE (Gráfico 4.3.2). Este dato, unido a las bajísimas tasas de transición anual de contratos temporales a contratos indefinidos (10,2 % en 2015, frente a una media de la UE del 23 % en 2014), parece indicar que el empleo temporal no funciona como trampolín hacia una carrera profesional estable. Además, en torno a un tercio de los trabajadores temporales tienen contratos de duración igual o inferior a tres meses. Este porcentaje es superior al de la UE (donde la media es del 20 %), y los datos nacionales indican que un cuarto de los contratos firmados en 2016 tenía una duración de siete días o menos.

<sup>(34)</sup> El aumento en un 8 % del salario mínimo, que se trata más adelante, también implica un incremento automático de la base mínima de cotización a la Seguridad Social.

<sup>(35)</sup> Como porcentaje de la mediana y la media de los salarios (Comisión Europea, 2016a).

Gráfico 4.3.1: **Proporción de trabajadores temporales, tasas de transición de contratos temporales a contratos indefinidos, prima salarial para los trabajadores temporales y los trabajadores permanentes a tiempo completo en riesgo de no tener derecho a las prestaciones por desempleo.**



(1) Proporción de trabajadores temporales en el total de empleados (15-64, EPA, 2015)

(2) Proporción de trabajadores que pasan de un contrato de tres meses o menos en transiciones totales de desempleo a empleo (EPA, 2015)

(3) Transición de contratos temporales a contratos indefinidos (Eurostat, 2014)

(4) Prima salarial para los trabajadores fijos (A. Turrini y A. Dias da Silva, 2015), expresado como puntos logarítmicos multiplicados por 100.

(5) Trabajadores temporales a tiempo completo en riesgo de no estar cubiertos por prestaciones de desempleo

**Fuente:** Eurostat, Turrini y Dias da Silva (2015), Research note Non-standard employment and access to social security benefits (2015)

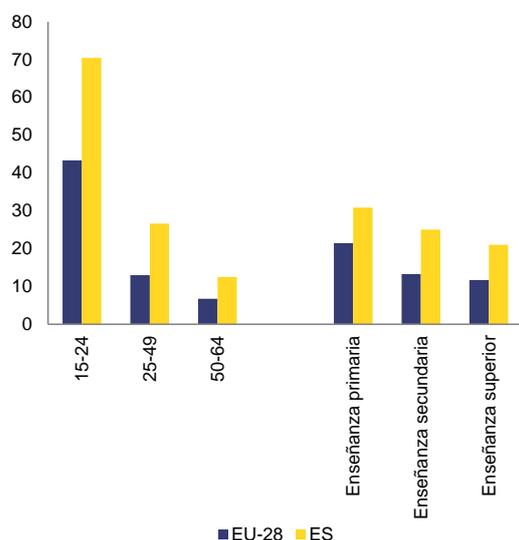
composición sectorial de la economía, el predominio de las pequeñas empresas o la incertidumbre acerca de la evolución de la economía en el futuro.

**En España coexisten varias formas de empleo atípico.** Los tipos más frecuentes de contratos de duración determinada son los que se utilizan para responder a necesidades de producción o para realizar una obra o un servicio específicos (45 % y 40 % de los contratos temporales en 2016, respectivamente)<sup>(36)</sup>. Otras formas de trabajo atípico incluyen los contratos indefinidos discontinuos, frecuentes en los empleos estacionales, así como los contratos de empresas de trabajo temporal. Suscita asimismo inquietud la utilización de «falsos autónomos» en sustitución de trabajadores ordinarios. Por otra parte, aunque el trabajo a tiempo parcial está menos extendido que en otros Estados miembros, es en gran parte involuntario (en 2015, más del 60 % de los trabajadores a tiempo parcial no pudieron encontrar un empleo a tiempo completo, y este porcentaje se ha duplicado prácticamente en los últimos diez años). Casi tres cuartas partes de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres.

<sup>(36)</sup> También se utilizan contratos de duración determinada para sustituir a los trabajadores en situación de excedencia (8 % de los contratos temporales), así como para la formación y el aprendizaje y para las prácticas.

**La utilización generalizada de contratos temporales podría obedecer a múltiples factores.** El uso de contratos temporales permite a las empresas responder con flexibilidad a las fluctuaciones de la demanda, pero puede reflejar rigideces en las estructuras salariales o unos periodos de prueba demasiado breves. Los mayores costes que suponen los trabajadores fijos se deben a unos costes de despido superiores, agravados por unos procedimientos de despido inciertos y engorrosos, y a unas condiciones de trabajo menos flexibles. En las últimas reformas laborales se abordaron algunas de estas cuestiones. Otros factores coadyuvantes podrían ser la

Gráfico 4.3.2: Porcentajes de trabajadores temporales por edad y nivel de estudios (2015)



Fuente: Eurostat

**El uso extendido del trabajo temporal puede afectar negativamente al crecimiento de la productividad.** Existen pruebas de que los elevados porcentajes de trabajo temporal perjudican al crecimiento de la productividad total de los factores de distintas formas. Entre ellas cabe citar unos incentivos limitados para que los trabajadores adquieran conocimientos propios de la empresa, menos oportunidades de formación en el puesto de trabajo (p. ej. Cabrales *et al.*, 2014), menor motivación de los trabajadores (Dolado *et al.*, 2011) y la concentración de empleos temporales en oportunidades de producción que se espera sean de corta duración (Cahuc *et al.*, 2016). Esta circunstancia puede provocar que la estructura de producción se oriente hacia actividades menos productivas. Por otra parte, los breves periodos de empleo tienen efectos fiscales negativos como consecuencia de unas cotizaciones más bajas y unos gastos en concepto de prestaciones más elevados.

**La segmentación también agrava la desigualdad y tiene importantes consecuencias sociales.** Muchos trabajadores alternan contratos de duración determinada con periodos de desempleo. Se estima que la brecha salarial entre trabajadores fijos y temporales oscila entre un 10 % y un 19 % (Dias da Silva, A. y A. Turrini, 2015, y OCDE, 2015), y aumenta con la edad. Junto con la mayor probabilidad de periodos de desempleo reiterados

y de trabajo a tiempo parcial, ello se traduce en menores ingresos anuales y un mayor riesgo de pobreza entre los trabajadores temporales (el 23,3 % frente al 5,9 % correspondiente a los trabajadores fijos en 2015)<sup>(37)</sup>.

**Las recientes reformas han tenido una incidencia ligeramente positiva en la reducción de la segmentación.** Gracias a las reformas de 2010-2012, aumentó la flexibilidad interna de las empresas y se introdujo un nuevo contrato indefinido para trabajadores a tiempo completo en empresas pequeñas, con un periodo de prueba ampliado de 12 meses (contrato de apoyo a los emprendedores). Hay indicios de que, a raíz de las reformas, la probabilidad de pasar del desempleo al empleo indefinido ha aumentado del 1,7 % al 2,6 %, mientras que la probabilidad de pasar del desempleo al empleo temporal sigue siendo 4,6 veces más alta (antes de la crisis lo era 7 veces más), de lo que se desprende un efecto positivo, aunque limitado, en la reducción de la segmentación (García Pérez y Mestres Domenech, 2016). No se ha seguido desarrollando un plan para combatir la segmentación laboral acordado en el acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014 (Comisión Europea, 2016e).

**La brecha subsistente en cuanto a los costes de despido entre contratos temporales e indefinidos y la incertidumbre en caso de litigio pueden actuar de incentivo a la contratación de duración determinada.** A raíz de la reforma de 2012, aumentaron las indemnizaciones por despido de los trabajadores temporales, mientras que se redujeron las de los trabajadores fijos en caso de despido improcedente (de 45 a 33 días de salario por año de servicio, con un máximo de 24 meses en lugar de 42). Según los indicadores sintéticos de la OCDE sobre la legislación de protección del empleo<sup>(38)</sup>, la brecha entre la protección general de los trabajadores fijos y de los trabajadores temporales no ha cambiado de forma significativa, y las indemnizaciones por despido de los

<sup>(37)</sup> Esta brecha es mucho más marcada que para la media de la UE: 15,4 % frente a 5,6 %.

<sup>(38)</sup> En España, los procedimientos y normas para contratar y despedir trabajadores no son particularmente rigurosos si los comparamos con los de otros Estados miembros, pero las indemnizaciones por despido después de largos periodos de ocupación son más elevadas que en otros países.

trabajadores fijos siguen siendo comparativamente elevadas en caso de despidos procedentes después de largos periodos de ocupación. La brecha en cuanto a las indemnizaciones por despido entre los diferentes tipos de contratos podría limitar los incentivos para que los empleadores utilicen contratos indefinidos. Los incentivos también pueden verse reducidos por los costes potencialmente más elevados en caso de litigio (si el tribunal dictamina que el despido de un empleado fijo es improcedente, el empresario tendrá que pagar una indemnización por despido más elevada). Según Jimeno *et al.* (2015), durante el periodo 1984-2010, alrededor del 70 % de los asuntos de despido dirimidos en los tribunales fueron declarados improcedentes, y este porcentaje ha aumentado tras la crisis. España se caracteriza por el elevado número de asuntos de Derecho laboral en comparación con el número de empleados (Comisión Europea, 2015a).

**El refuerzo de las inspecciones de trabajo está dando resultados positivos en la reducción de la contratación temporal abusiva.** Se ha llamado la atención sobre el precario cumplimiento de la normativa que limita el abuso de la contratación temporal en España (por ejemplo, Bentolila *et al.*, 2012). A este respecto, se han mejorado las inspecciones de trabajo, orientando sus actuaciones hacia aquellos ámbitos en los que los abusos parecen más generalizados, contratando más personal y promoviendo su pericia en el ámbito del trabajo temporal. Entre 2012 y octubre de 2016, el número de inspecciones anuales aumentó en más de un 60 %, y se transformaron 230 000 contratos temporales en indefinidos. En 2015, más del 20 % de las inspecciones se saldaron con la transformación de contratos temporales en contratos indefinidos.

**En septiembre de 2016, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó tres sentencias relacionadas con el uso de contratos de duración determinada en España<sup>(39)</sup>.** Estas sentencias se referían a la renovación de contratos de duración determinada sucesivos cuando las necesidades eran permanentes<sup>(40)</sup> y al pago de una

indemnización por razón de la finalización de un contrato de sustitución temporal (contrato de interinidad). A raíz de la última sentencia del TJUE, el tribunal español competente dictaminó que el trabajador en cuestión debía recibir una indemnización equivalente a la de un trabajador indefinido. El Gobierno ha creado un grupo de expertos con representantes de las Administraciones Públicas y de los interlocutores sociales para analizar las sentencias e incorporarlas a la legislación española.

**Los incentivos a la contratación destinados a reducir la segmentación no siempre están bien definidos.** A escala nacional, existe una amplia gama de incentivos, por ejemplo reducciones de las cotizaciones empresariales o bonificaciones a la contratación permanente y a la transformación de contratos temporales en contratos indefinidos. En 2015, el 10,9 % de los contratos subsidiados fueron contratos permanentes (principalmente de trabajadores jóvenes o mayores, en pequeñas empresas). Los grupos de trabajadores admisibles son bastante amplios, lo que parece indicar que los incentivos no están suficientemente orientados hacia aquellas personas que tienen mayores dificultades a la hora de (re)integrarse en el mercado laboral. Por otra parte, la investigación pone de manifiesto que los subsidios conllevaron efectos de «peso muerto» y de sustitución, es decir, que no fueron eficaces o incentivaron la sustitución de los trabajadores no subsidiados.

#### 4.3.2. EDUCACIÓN

**Las altas tasas de abandono escolar prematuro y la elevada proporción de trabajadores poco cualificados entre la población adulta siguen plantando retos importantes.** La tasa de abandono escolar prematuro<sup>(41)</sup> continuó disminuyendo hasta alcanzar el 19 % en 2016, pero sigue siendo una de las más altas de la UE.

---

determinada, y se aplican ciertas normas sobre la duración máxima de los contratos temporales sucesivos y el número de renovaciones permitidas, en consonancia con la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada.

<sup>(39)</sup> De Diego Porras (C-596/14), Martínez Andrés (asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15) y Pérez López (C-16/15).

<sup>(40)</sup> Las empresas han de aducir motivos objetivos que justifiquen la renovación de los contratos de duración

<sup>(41)</sup> Personas de 18 a 24 años que han cursado como máximo el primer ciclo de educación secundaria y no siguen ninguna educación o formación complementarias.

Varía considerablemente de una Comunidad Autónoma a otra, debido a la elevada demanda de trabajadores poco cualificados en determinadas zonas, pero también como consecuencia de la situación socioeconómica o el origen migrante de los estudiantes. España tiene asimismo el tercer mayor porcentaje de trabajadores poco cualificados (CINE 0-2) en la población adulta (42,6 % en 2015), porcentaje que apenas ha disminuido en los últimos diez años en el grupo de edad más joven (25-29 años). Esta situación frena el crecimiento de la productividad y favorece las desigualdades.

**El rendimiento de los alumnos en la escuela es estable y se sitúa en torno a la media de la UE, pero se observan grandes diferencias entre Comunidades Autónomas.** Según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA) de 2015, el rendimiento de los alumnos españoles mejoró en comprensión lectora y matemáticas. La proporción de alumnos con bajo rendimiento es inferior a la media de la UE en los tres ámbitos evaluados. Sin embargo, las diferencias entre las Comunidades Autónomas con mejores y peores resultados pueden superar los 40 puntos (lo que equivale a un año académico) en los tres ámbitos, lo que refleja diferencias en las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones y deficiencias en la eficacia de sus sistemas educativos. La incidencia de la situación socioeconómica se sitúa en valores cercanos a la media de la UE<sup>(42)</sup>, mientras que la diferencia de rendimiento entre los no inmigrantes y los inmigrantes de primera generación es relativamente reducida (OCDE, 2016). Los resultados del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias 2015 ponen de manifiesto que los alumnos de 4.º de Educación Primaria en España han mejorado su rendimiento en comprensión lectora y matemáticas de 2011 a 2015.

**Los altos índices de repetidores generan desigualdad y aumentan los costes de la educación.** En 2015, más del 31 % de los alumnos había repetido un curso durante la enseñanza

obligatoria en España (la segunda tasa más elevada de la UE, aunque ha mejorado ligeramente con respecto a 2012). El porcentaje de repetidores va desde el 53 % entre los estudiantes más desfavorecidos y menos del 9 % entre los más favorecidos (PISA 2016). El hecho de repetir curso aumenta el riesgo de abandono escolar, reduce la realización de las expectativas (OCDE, 2012) y multiplica las desigualdades educativas, lo que incide en la carrera profesional y en la remuneración salarial. El coste de la repetición de curso en España representó el 8 % del total del presupuesto de educación en 2012 (OCDE, 2013).

**España ha adoptado medidas para mejorar el rendimiento y las cualificaciones básicas, aunque con resultados desiguales.** La mayoría de las medidas establecidas en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobada en 2013, se ha aplicado ya, pero su continuidad depende del resultado del Pacto por la Educación<sup>(43)</sup> (actualmente en fase de debate). Las evaluaciones anuales del alumnado previstas a escala nacional han sido sustituidas por estudios por muestreo sin efectos académicos. Varias Comunidades Autónomas también están introduciendo la enseñanza bilingüe en los centros de educación primaria y secundaria. Un primer estudio sobre la enseñanza de ciencias realizado en una de las Comunidades Autónomas españolas sugiere que la falta de competencias en lenguas extranjeras de profesores y padres puede tener un efecto negativo en el aprendizaje de los alumnos, especialmente en ciencias (Anghel, Cabrales y Carro, 2016). Se han asignado fondos adicionales por valor de 11,7 millones EUR para la contratación de asistentes y profesores de apoyo en los cursos de idiomas, pero su incidencia no está clara por el momento. Cabe destacar que el próximo Pacto por la Educación debería mejorar la formación inicial de los profesores e incluir la remuneración basada en resultados en sus itinerarios profesionales, a fin de mejorar la calidad de la enseñanza escolar.

<sup>(42)</sup> Las tasas de alumnos con bajos niveles de rendimiento se sitúan por debajo del 10 % entre los niveles sociales más altos, mientras que rebasan el 30 % entre los niveles sociales más bajos.

<sup>(43)</sup> Pacto de Estado social y político por la educación. La consecución de un acuerdo sobre este Pacto era un compromiso compartido por todos los partidos políticos. El proceso comenzó su andadura en noviembre de 2016. Una subcomisión parlamentaria específica debe informar sobre el estado actual del sistema educativo en España y formular propuestas con vistas a un nuevo marco jurídico para la educación basado en un amplio consenso político y social.

**España está empeñada en el refuerzo de la formación profesional básica (FPB), pero los índices de matriculación son, hasta la fecha, bajos.** El fortalecimiento de la FPB debería ser la piedra angular de la estrategia nacional para reducir el abandono escolar prematuro. En 2016, el Gobierno aprobó 27 nuevos títulos de FPB<sup>(44)</sup>, que deberían enriquecer la oferta y aumentar su atractivo. Sin embargo, los índices de matriculación son bajos, lo cual puede deberse, en parte, a la lentitud en la implantación de los programas en algunas Comunidades Autónomas o a la limitada pertinencia de los títulos para las economías locales. En varias Comunidades Autónomas, el número de transiciones del primer al segundo curso y de promociones de la FPB básica a la media (educación secundaria superior) es bajo, debido probablemente a deficiencias en la implementación y a la falta de recursos (Comisión Europea, 2016). Además, el número de estudiantes matriculados en programas de FPB de nivel medio disminuyó en 2015-2016 por primera vez desde 1990.

**Se están llevando a cabo reformas de la Formación Profesional para el Empleo.** En 2015, España completó la reforma del Subsistema de Formación para el Empleo, en el marco más general de la reforma del sistema de FPB, con el fin de hacerlo más atractivo y mejorar las cualificaciones de los jóvenes. En el nuevo modelo de gobernanza, el papel de los interlocutores sociales se centra en la planificación estratégica y la supervisión, mientras que los SPE gestionan el sistema a través de la nueva Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. La reforma introdujo asimismo el derecho a un permiso de 20 horas anuales de formación para los trabajadores con al menos un año de antigüedad en la empresa y la posibilidad de introducir una cuenta de formación individual para los trabajadores. Ello debería contribuir a mejorar la participación en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida (9,9 % frente a 10,7 % en la UE).

**La empleabilidad de los titulados universitarios continúa planteando problemas.** El número de

<sup>(44)</sup> Formación Profesional Básica, FPB: itinerario alternativo de dos años de duración para que los estudiantes de enseñanza secundaria inferior alcancen una titulación de formación profesional media.

estudiantes de educación terciaria en España sigue siendo superior a la media de la UE, pero la tasa de empleo de los titulados universitarios recientes<sup>(45)</sup> es una de las más bajas de Europa (68,7 % en 2015, muy por debajo de la media de la UE de 81,9 %). España tiene también el porcentaje más elevado (37 %) de titulados superiores en puestos que no requieren enseñanza universitaria<sup>(46)</sup>. En 2015 se creó un sistema de seguimiento de titulados para sensibilizar a los universitarios sobre las futuras perspectivas de empleo.

**España está adoptando medidas para fomentar la cooperación entre las universidades y las empresas.** En 2016, el país registró el mayor número de solicitudes de subvenciones de la Alianza para el Conocimiento de la UE, lo que pone de manifiesto el interés que muestran las instituciones de educación e investigación en la cooperación entre universidades y empresas. Sin embargo, la reducida movilidad de los estudiantes y del personal académico, la falta de incentivos para colaborar con las empresas en los regímenes de progresión de la carrera de los profesores y la rigidez de la gobernanza universitaria siguen constituyendo importantes obstáculos para la cooperación y la innovación. El Gobierno ha aprobado una serie de incentivos fiscales para ayudar a las empresas a ampliar su limitada capacidad de innovación, alentándolas a contratar a personal investigador y a ofrecer contratos para el aprendizaje a estudiantes universitarios y de FP. También pretende ampliar el modelo dual a la educación superior, y algunas universidades han firmado ya acuerdos con empresas para desarrollar la formación dual en programas de ingeniería.

### 4.3.3. POLÍTICAS SOCIALES

**La pobreza empezó a disminuir en 2014 gracias a la mejora emergente del mercado laboral, pero no todos los grupos se beneficiaron de esta circunstancia.** Según los datos del SILC de

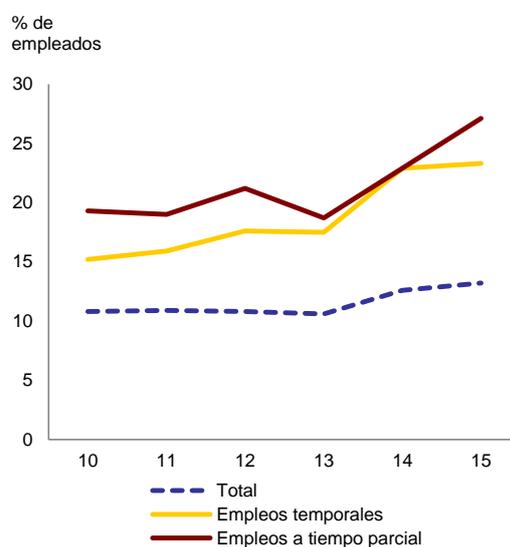
<sup>(45)</sup> Personas de entre 20 y 34 años de edad que abandonaron la educación terciaria entre uno y tres años antes del año de referencia.

<sup>(46)</sup> El 37 % de los titulados superiores ocupaban puestos clasificados en las categorías 4 a 9 de la CIUO (UE: 23 %), que según la OIT (2007) no requieren un título de educación superior (EPA).

2015<sup>(47)</sup>, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó ligeramente para situarse en el 28,6 %, pero siguió estando muy por encima del de 2008 y de la media de la UE. Fue particularmente elevado entre la población en edad de trabajar y de los niños. Se agravó la brecha de riesgo de pobreza<sup>(48)</sup>, lo que refleja el deterioro de la situación de los que siguen sin tener trabajo, como los desempleados de larga duración y sus hogares.

**La pobreza de las personas en situación de empleo siguió aumentando.** En 2014, el 13,1 % de las personas empleadas españolas estaban en riesgo de pobreza. La pobreza de las personas en situación de empleo era especialmente elevada y siguió creciendo entre las personas con contratos temporales o que trabajan a tiempo parcial (Gráfico 4.3.3.). Otros factores de la pobreza en situación de empleo en España eran los bajos salarios por hora y el bajo nivel de intensidad de trabajo a nivel de los hogares (Comisión Europea, 2016b).

Gráfico 4.3.3: Tasa de pobreza en situación de empleo, grupos, España



Tasa de pobreza (% de trabajadores). Trabajadores con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la renta mediana

Fuente: Eurostat, EU-SILC

**La pobreza infantil siguió siendo elevada, sobre todo debido a la situación de los padres en el mercado laboral y al débil apoyo a las familias.** Aunque está disminuyendo, un gran porcentaje de niños (12 % en 2014) seguía viviendo en hogares en los que ninguno de sus miembros trabajaba. Los niños cuyo padre o cuya madre, o ambos, trabajan son, dentro de EU-28, los que se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza (22,6 %), en particular si viven en familias en las que solo tiene ingresos uno de sus miembros (39,5 %). Esta circunstancia refleja asimismo la debilidad del apoyo a las familias, en efectivo y en especie<sup>(49)</sup>. En 2013, el gasto familiar por niño representó el 7,6 % del PIB per cápita, frente a una media del 13 % en la UE (Diagrama 1.28, en Comisión Europea, 2016b). Las prestaciones familiares tampoco están suficientemente orientadas<sup>(50)</sup> (Comisión Europea, 2015), y si se tiene en cuenta el efecto de los créditos fiscales, el sistema de bonificaciones

<sup>(47)</sup> Obsérvese que los datos SILC de 2015 se refieren a la situación de 2014 (primer año de recuperación) en cuanto a los componentes de renta y de intensidad del trabajo y a la de 2015 en cuanto a la privación material.

<sup>(48)</sup> Entre 2014 y 2015, la brecha de riesgo de pobreza pasó del 33 % al 35 % para la población en edad de trabajar y del 35 % al 40 % para los niños. Mide la diferencia entre la renta mediana disponible equivalente de las personas en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza.

<sup>(49)</sup> Además, España gasta relativamente poco en gasto familiar, vivienda y exclusión social, elementos que son especialmente importantes para las familias pobres con hijos.

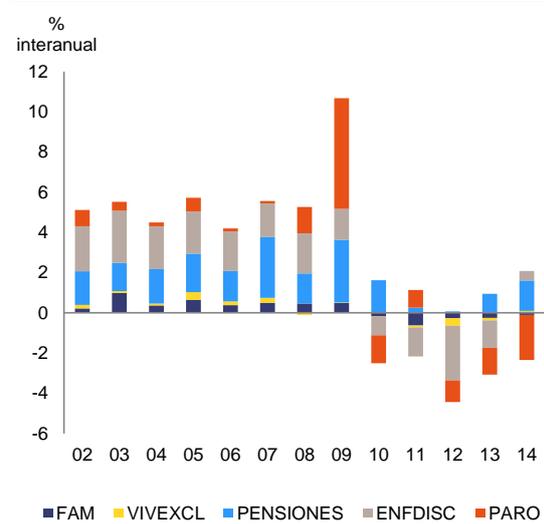
<sup>(50)</sup> En 2014, el porcentaje de las prestaciones familiares en la renta familiar disponible para los niños en el quintil de renta más bajo fue inferior al 2 %, frente al 20 % de la UE.

fiscales es en conjunto ligeramente regresivo<sup>(51)</sup> (Canto, 2012). La incidencia de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil siguió deteriorándose y fue inferior a la media de la UE (21,1 % frente a 39 % en la UE). Además, existe un fuerte gradiente social en lo que respecta a la utilización de los servicios de cuidado de niños (Comisión Europea, 2015), lo que sugiere la existencia de obstáculos para acceder a estos cuidados para los padres con bajos ingresos.

**El gasto social se estabilizó en 2014 después de cuatro años de disminución y su eficacia es baja.** En 2014, el gasto total en protección social se estabilizó en términos reales, tras las reducciones significativas que afectaron a todas las funciones, excepto las prestaciones de vejez (Gráfico 4.3.4.). La caída del gasto en prestaciones de desempleo se vio compensada por un nuevo aumento del gasto en pensiones y por un ligero aumento del gasto en asistencia sanitaria, por primera vez en cinco años. En general, los efectos redistributivos de los impuestos y de las transferencias sociales siguen siendo inferiores a la media de la UE (véase el diagrama 1.45 en Comisión Europea, 2016b).

<sup>(51)</sup> A pesar de las deducciones fiscales para las madres trabajadoras con hijos a su cargo menores de tres años previsto por el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF). Canto *et al.*, 2012.

Gráfico 4.3.4: Evolución del gasto en protección social en términos reales, y contribuciones por función



El gasto en protección social hacen referencia al mantenimiento de los ingresos o a ayudas en metálico o en especie relacionadas con

PARO: desempleo

PENSIONES: jubilación o supervivencia

FAM: familiares o niños

ENFDISC: enfermedad y discapacidad

VIVEXCL: vivienda y exclusión social

**Fuente:** Cálculos de la Comisión Europea basados en el SEEPROS y en las estadísticas de precios

### En España, los regímenes de apoyo a la renta tienen una cobertura y una eficacia limitadas.

Aunque el número de indicadores adecuados para las prestaciones por desempleo y la renta mínima está ligeramente por debajo de la media de la UE (Cuadro 1.41, Comisión Europea, 2016b), los datos de los estudios revelan la existencia de vacíos en la cobertura. La cobertura efectiva de las prestaciones de desempleo está en torno a la media de la UE (34 %), pero solo el 61 % de los desempleados pobres reciben apoyo a la renta (todas las prestaciones distintas de las de jubilación) frente al 80 % en la UE (Cuadros 1.34 y 1.36: Comisión Europea, 2016b). Al mismo tiempo, las pensiones desempeñan un papel indirecto en el apoyo a las personas en edad de trabajar, mediante mecanismos de solidaridad familiar tales como las transferencias entre hogares y los hogares multigeneracionales.

**La fragmentación y las grandes disparidades entre Comunidades Autónomas respecto de los sistemas de renta garantizada podrían explicar su baja eficacia media.** Ayala *et al.* (2106) ponen

de manifiesto grandes disparidades en el nivel de protección que ofrecen los distintos sistemas, así como disparidades en las condiciones de admisibilidad y en la vinculación entre activación y protección en los distintos sistemas y Comunidades Autónomas<sup>(52)</sup>. El estudio también señala lagunas en la cobertura de ciertas categorías de hogares. El Gobierno analizará las conclusiones del estudio y colaborará con las Comunidades Autónomas para mejorar la eficacia de los sistemas. Se basará para ello en las buenas prácticas identificadas a nivel autonómico, como la combinación de empleo y apoyo a la renta hasta un determinado nivel de ingresos. Jansen (2016) sugiere que la fragmentación de los sistemas de renta garantizada introduce discontinuidades en la ayuda a los beneficiarios y entorpece la realización de itinerarios integrados. En aras de una mejor coordinación de los sistemas estatales y autonómicos, el Gobierno ha anunciado la introducción de una «tarjeta social» personal, que registrará todas las prestaciones concedidas por las distintas Administraciones Públicas.

**La coordinación entre los servicios sociales y de empleo a escala autonómica sigue siendo un reto.** Es probable que las medidas de refuerzo de los SPE (apartado 4.3.1) mejoren su capacidad para apoyar la transición de la asistencia al empleo. Sin embargo, la falta de coordinación entre los servicios sociales y de empleo entorpece la prestación de los servicios ampliados que necesitan las personas que buscan empleo para superar los múltiples obstáculos a los que se enfrentan. Las deficiencias detectadas<sup>(53)</sup> incluyen cierto desconocimiento mutuo sobre las responsabilidades, tareas y metodologías; estructuras operativas que no valoran la necesidad de cooperar con otros servicios y otros agentes

<sup>(52)</sup> El estudio incluye estimaciones de los efectos de reducción de la pobreza de las prestaciones contributivas y asistenciales. Estas estimaciones muestran grandes disparidades entre las Comunidades Autónomas, y una incidencia significativamente menor en los niños. El efecto añadido de las prestaciones individuales no clasificadas como pensiones es igualmente limitado.

<sup>(53)</sup> Las autoridades nacionales y autonómicas responsables de los servicios sociales y de empleo se reunieron en octubre de 2016 en Bruselas con el fin de reflexionar sobre las medidas para mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo en España. Conclusiones: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16749&langId=es>.

locales; y derechos individuales a servicios que no dependen de una evaluación de las necesidades.

**La prestación de servicios de cuidados de larga duración está mejorando, pero difiere de una Comunidad Autónoma a otra, y siguen sin satisfacerse las necesidades actuales.** Aunque en 2016 se ha registrado un incremento del 9 % en el número de personas que reciben servicios<sup>(54)</sup>, en diciembre de 2016, aproximadamente un tercio de las personas reconocidas como dependientes (348 240 de un total de 1,21 millones) se encontraban en lista de espera<sup>(55)</sup>. Persisten grandes desigualdades entre las Comunidades Autónomas en el acceso a los servicios de cuidados de larga duración<sup>(56)</sup>, debido a las grandes diferencias en el número de plazas disponibles, servicios ofrecidos y precios. Además, las Comunidades Autónomas asumen una parte cada vez mayor de los gastos<sup>(57)</sup>.

**El coste de la energía supone una pesada carga en algunas categorías de hogares pobres.** En 2015, la carga de los costes de la energía que recae en los hogares españoles empezó a disminuir, tras los importantes incrementos registrados entre 2008 y 2014. Sin embargo, siguió aumentando para los hogares de baja renta con hijos, uno de cada cuatro siguió teniendo dificultades para pagar las facturas de los servicios y mantener su vivienda caliente (EU-SILC 2015). Esta tendencia puede obedecer al hecho de que la tarifa social reducida para consumidores vulnerables, introducida en 2009<sup>(58)</sup>,

<sup>(54)</sup> La prestación de servicios incluye servicios de prevención de la dependencia, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y atención residencial, así como ayuda financiera para cubrir los gastos de adquisición de servicios de cuidado personal o para compensar la prestación de atención domiciliaria por parte de familiares.

<sup>(55)</sup> Estadísticas del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia).

<sup>(56)</sup> El porcentaje de personas reconocidas como discapacitadas que reciben prestaciones varía de una Comunidad Autónoma a otra, y va desde menos del 70 % hasta casi el 100 % para los grados 2 y 3, y desde menos del 20 % hasta casi el 100 % para el grado 1 (SAAD).

<sup>(57)</sup> <http://www.directoresociales.com/images/documentos/dictamenos/doc-dependencia/Informe%20%20Dependencia%207-16%201%201.pdf>

<sup>(58)</sup> El sistema de precios de la electricidad prevé un descuento del 25 % para los consumidores residenciales con una potencia contratada inferior a 3 kW, los pensionistas que perciben prestaciones mínimas y las familias numerosas o con todos sus integrantes en paro.

no ha alcanzado a todos los hogares con bajos ingresos, como los pobres en situación de empleo que no tenían derecho a acogerse a ella. En diciembre de 2016 se modificaron los criterios aplicables a la tarifa social<sup>(59)</sup> para centrarse más en los hogares con bajos ingresos y reforzar la protección de los consumidores vulnerables. La participación de todos los interesados, como los gobiernos y servicios sociales autonómicos y locales, será clave en la implementación.

---

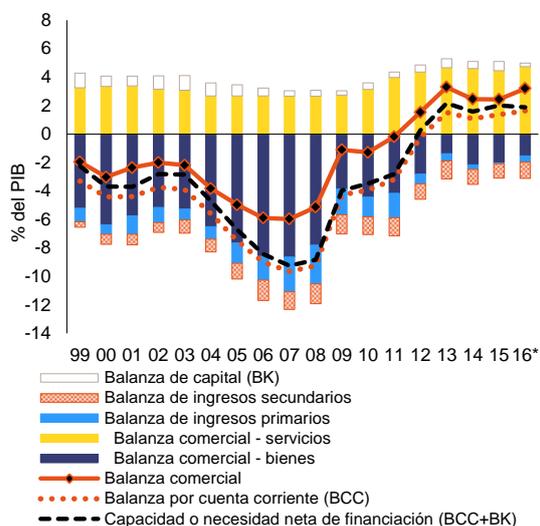
<sup>(59)</sup> Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre.

## 4.4. INVERSIÓN

### 4.4.1. SOSTENIBILIDAD EXTERIOR Y COMPETITIVIDAD

En los últimos años, gran parte del ajuste de la cuenta corriente se ha visto impulsado por la mejora de la balanza comercial de mercancías. La balanza comercial de mercancías sigue siendo deficitaria, pero ha mejorado considerablemente desde 2007 y representa ahora más de la mitad del ajuste de la cuenta corriente (Gráfico 4.4.1.). El superávit comercial en servicios también ha aumentado, debido en parte al aumento de las exportaciones de servicios turísticos, pero también de otros servicios con mayor valor añadido (por ejemplo, consultoría, construcción, ingeniería y actividades técnicas), que representan ya más de la mitad de las exportaciones españolas de servicios. El saldo primario ha mejorado gracias a la reducción de las rentas de inversión pagadas en el extranjero debida a la caída de los tipos de interés y de los tipos de rendimiento de capital durante los años de crisis.

Gráfico 4.4.1: Desglose de la posición exterior



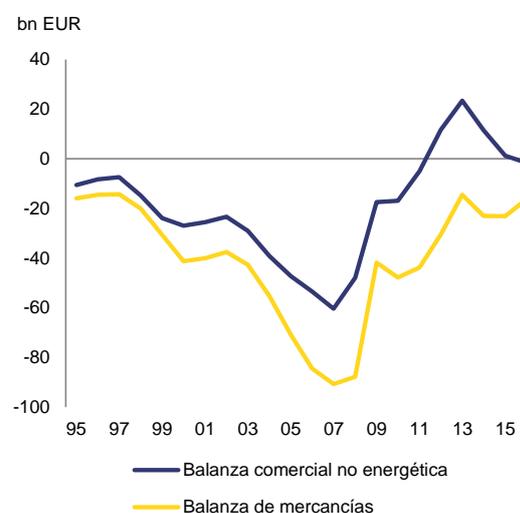
Fuente: Comisión Europea

**Parte de la mejora de la balanza por cuenta corriente se ha debido a factores transitorios.**

Parte de la mejora de la balanza comercial de mercancías se ha visto impulsada por los bajos precios del petróleo y, de hecho, la balanza comercial sin el componente energético, que registró un superávit entre 2012 y 2015, pasó a ser deficitaria entre enero y noviembre de 2016 (Gráfico 4.4.2.). Por otra parte, las exportaciones

de servicios turísticos se han beneficiado de las tensiones políticas que se viven en otros destinos competitivos del Mediterráneo y son, por tanto, vulnerables, pues esta situación podría cambiar. Por último, dado que el margen para nuevas reducciones de los tipos de interés en el futuro es, en principio, limitado, parece poco probable que se produzcan mejoras adicionales en el saldo de rentas primarias.

Gráfico 4.4.2: Balanza comercial de mercancías (enero-noviembre), total y productos no energéticos



Fuente: Datacomex

**Sin embargo, el ajuste de la cuenta corriente refleja asimismo una mejora estructural de los resultados de la actividad exportadora.** En términos ajustados en función del ciclo, la balanza por cuenta corriente también ha seguido mejorando, impulsada inicialmente por el desplome de la demanda interna, pero respondiendo cada vez más a una mejora estructural de los resultados de la actividad exportadora. No obstante, la elasticidad de las importaciones respecto de la demanda final sigue siendo alta y no se observan todavía cambios significativos en términos de sustitución de las importaciones a nivel agregado. Asimismo, tras años de mejoras en la competitividad de costes, los costes laborales unitarios (CLU) empezaron a subir de nuevo en 2015 y se aproximan a la media de la zona del euro.

**La fortaleza de las exportaciones se ha visto respaldada por el incremento del número de exportadores, pero el pequeño tamaño medio de**

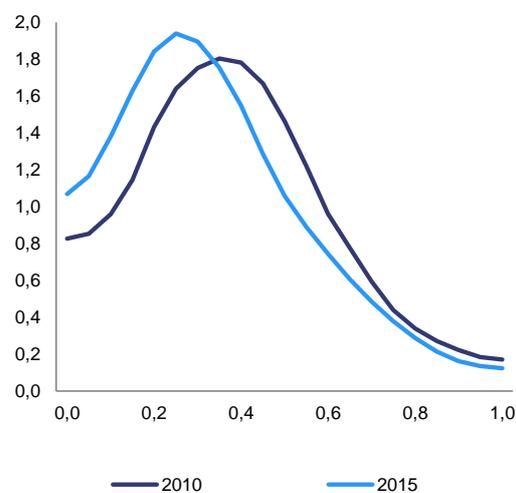
**las empresas limita su capacidad de exportación.** Entre 2010 y 2015, el número de empresas exportadoras creció en un 35 % y el de exportadores regulares, en un 23 % (Comisión Europea, 2016e). Habida cuenta de los costes fijos que conlleva el establecimiento de una presencia en los mercados extranjeros, parece poco probable que se produzca una inversión de tendencia en la internacionalización de las empresas españolas, lo que puede considerarse una mejora estructural. No obstante, el 75 % del incremento del valor exportado entre 2010 y 2015 fue realizado por exportadores muy grandes (con exportaciones por valor de más de 50 millones EUR; Ministerio de Economía, 2016). La evolución de los costes laborales unitarios de las empresas más grandes también ha sido más favorable que la de las más pequeñas, debido al mayor crecimiento de la productividad. A este respecto, el gran porcentaje de pequeñas empresas en la economía española limita su capacidad de exportación (véase el apartado 4.4.2 y Comisión Europea, 2016).

**La especialización de España en exportaciones de bienes de tecnología media-alta y de calidad media-baja con gran sensibilidad a los precios implica una dependencia de la competitividad de costes.** Aparte de la gran proporción de alimentos y productos primarios, las exportaciones de mercancías españolas consisten principalmente en productos intermedios, especialmente productos químicos, bienes de equipo y vehículos de motor (estos últimos representan en torno al 20 % del total de las exportaciones). Aunque estos productos se caracterizan por un contenido tecnológico medio a medio-alto, los exportadores españoles están especializados en bienes de calidad media-baja, más expuestos a la competencia de las economías emergentes (Comisión Europea, 2015b), máxime teniendo en cuenta que la calidad media de las exportaciones españolas a la UE disminuyó en términos relativos entre 2010 y 2015 (Gráfico 4.4.3.). Por otra parte, la elasticidad de los precios de las exportaciones españolas es comparativamente elevada (Comisión Europea, 2016e, 2015b).

**Al mismo tiempo, las importaciones españolas son bastante inelásticas a las variaciones de los precios.** La intensidad de las importaciones, especialmente en el sector manufacturero, es superior en España a la de otras grandes economías de la zona del euro. Por otra parte, el contenido

tecnológico medio de las importaciones es relativamente elevado, lo que contribuye a su escasa elasticidad a los precios. Esta circunstancia puede explicarse en parte por la especialización de las exportaciones españolas en actividades con un alto nivel de integración en cadenas de valor global (CVG). En consecuencia, España presenta, con gran diferencia, el mayor nivel de inversión extranjera directa en relación con el PIB de las grandes economías de la zona del euro. La combinación de unas exportaciones sensibles a los precios y unas importaciones poco sensibles a los precios en la estructura económica española pone de relieve la dependencia respecto de la competitividad de costes a la hora de ganar cuotas de los mercados de exportación en ausencia de un fuerte crecimiento de la productividad (véase el apartado 4.4.2).

Gráfico 4.4.3: Función de densidad de los valores de las exportaciones españolas por rango de calidad

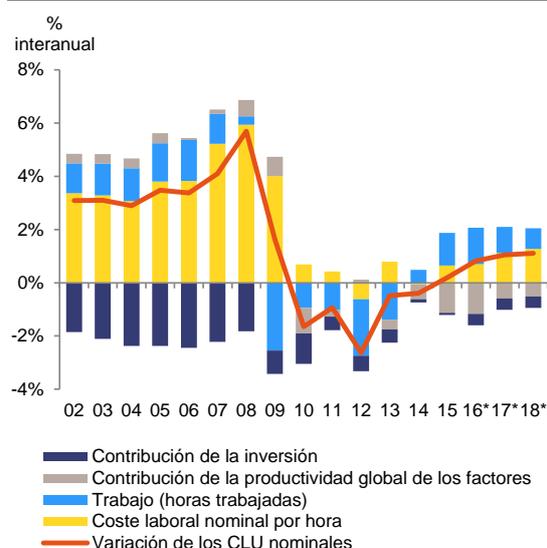


Fuente: Comisión Europea, basándose en datos de ORBIS

**Las recientes mejoras registradas en la competitividad de costes son imputables principalmente a la moderación salarial y no tanto al crecimiento de la productividad.** La contribución de la productividad a la competitividad de costes ha sido positiva, pero limitada (Gráfico 4.4.4.). La moderación salarial, en parte consecuencia de las reformas del mercado laboral de los últimos años, también se ha visto propiciada por los aumentos de los salarios reales debidos a la baja, o incluso negativa, inflación importada. Sin embargo, a medida que vaya repuntando gradualmente la inflación, se espera un

aumento de los salarios nominales. Junto con el bajísimo crecimiento de la productividad, es probable que este factor haga subir los costes laborales unitarios, que ya habían empezado a repuntar en 2015.

Gráfico 4.4.4: Desglose del tipo de cambio de los costes laborales unitarios



(1) Coste laboral: Coste del empleo; PTF: Productividad total de los factores

(2) Un signo negativo implica una reducción de los CLU y, por tanto, una contribución positiva a la competitividad de costes.

Fuente: Comisión Europea

**El crecimiento más rápido de la productividad y el reequilibrio hacia los sectores con mayor valor añadido podría contribuir a sostener el crecimiento de las exportaciones, pero también a moderar el crecimiento de las importaciones.**

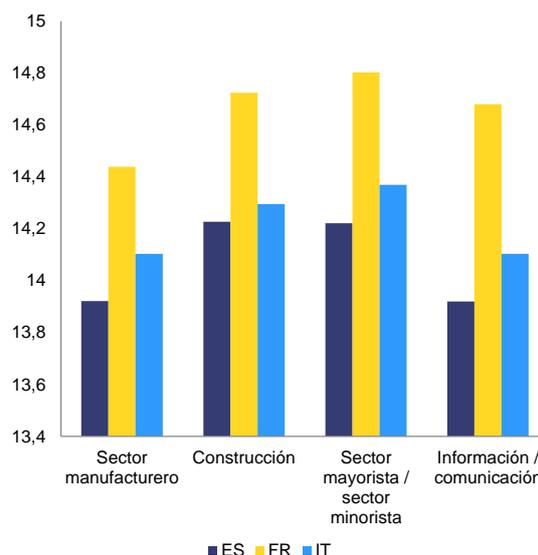
Habida cuenta de que las ventajas en materia de costes dependen en mayor medida de las mejoras de la productividad, cada vez es más esencial promover la innovación y apoyar la investigación y el desarrollo para garantizar la competitividad de la economía española. Además, así se allanará el camino hacia mayores niveles de calidad y hacia un mayor contenido tecnológico de los productos, reduciendo la presión para competir principalmente en los costes. Por último, se podría apoyar también la sustitución de las importaciones en cierta medida, mejorando también el otro componente de la balanza por cuenta corriente.

#### 4.4.2. PRODUCTIVIDAD

**Antes de la crisis, la desacertada asignación de capital y mano de obra frenó el crecimiento de la productividad.**

La inversión se concentró mayoritariamente en los sectores de bienes no exportables con bajos rendimientos marginales, en particular en la construcción y los servicios inmobiliarios. Esta situación se vio impulsada por unos créditos baratos y fácilmente disponibles, lo que permitió que las empresas poco productivas siguieran operando. La escasa eficiencia de la asignación de la mano de obra contribuyó a una disminución del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). La desacertada asignación fue más grave en los sectores que se caracterizaban por una fuerte regulación que impedía la competencia (García-Santana *et al.*, 2016). Durante la crisis, el crecimiento de la productividad se recuperó ligeramente. Sin embargo, esta inversión de la tendencia obedeció principalmente a las empresas poco productivas que abandonaron el mercado (Comisión Europea, 2016e).

Gráfico 4.4.5: Productividad total de los factores de pequeñas empresas en sectores seleccionados en España, Francia e Italia



(1) El eje de ordenadas muestra la PTF logarítmica media. Clase de tamaño de la empresa: de 0 a 9 trabajadores.

Fuente: Comisión Europea, basándose en datos de ORBIS

**La baja productividad se explica en parte por el gran porcentaje de pequeñas empresas en España y por su baja productividad en**

**comparación con otros grandes Estados miembros.** En 2013, el 95 % de las empresas españolas eran microempresas (menos de 10 trabajadores), 13 puntos porcentuales más que en Alemania. Las pequeñas empresas tienden a tener un nivel de productividad menor que las grandes empresas, debido principalmente a los efectos de escala y a la menor inversión en I+D, que limita su capacidad de absorción de innovación. La brecha de productividad entre grandes (más de 250 trabajadores) y pequeñas empresas (menos de 10) es en España del 55 %, mucho más pronunciada que en otras grandes economías de la UE (OCDE, 2016a). Como ponen de manifiesto los microdatos a nivel de empresa, la productividad de las pequeñas empresas españolas es, además, muy inferior a la de otros Estados miembros. Aunque las grandes empresas (más de 250 trabajadores) son realmente algo más productivas que sus homólogas francesas e italianas, la brecha de productividad es negativa para las empresas más pequeñas y aumenta a medida que disminuye el tamaño, siendo especialmente importante el desfase con Francia en relación con las microempresas<sup>(60)</sup>.

**El tamaño de la brecha de PTF entre España y otros Estados miembros respecto de las pequeñas empresas varía de un sector a otro.** Con respecto a Francia, las mayores diferencias se observan en el sector de la información y la comunicación. Sin embargo, la productividad total de los factores es también considerablemente más baja en los sectores manufacturero y mayorista/minorista españoles, que representan los mayores sectores en términos de porcentaje de valor añadido en la economía española (Gráfico 4.4.5.). Esta brecha de productividad se ve agravada por el crecimiento de las pequeñas empresas en España, que es mucho más lento (Comisión Europea 2016e).

**La eficiencia de la asignación de la mano de obra en la mayoría de los grandes sectores se ha deteriorado.** La eficiencia de la asignación es una medida del grado en que la mano de obra se asigna a las empresas más productivas dentro de un sector. Una eficiencia de asignación negativa significa, en esencia, que los recursos se asignan

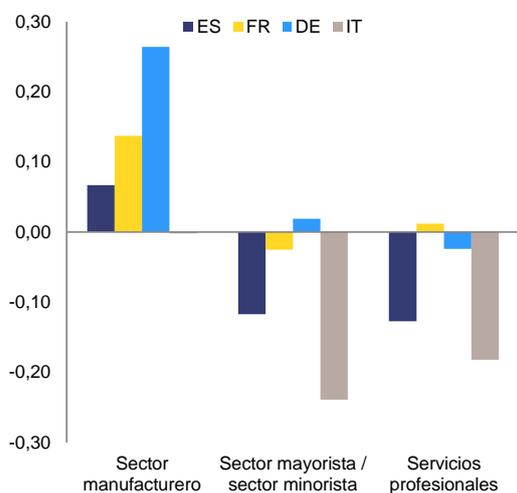
de forma menos eficiente que mediante una distribución aleatoria con probabilidad uniforme. Entre los sectores más grandes en términos de porcentaje de valor añadido, solo en el sector manufacturero (13,2 % del valor añadido total en 2014) la eficiencia de la asignación es positiva<sup>(61)</sup>. Aunque viene mejorando desde 2009, sigue estando por debajo de su nivel máximo anterior a la crisis. La construcción, el comercio mayorista y minorista, el alojamiento, los servicios inmobiliarios y los servicios profesionales presentan niveles de eficiencia de la asignación negativos que vienen deteriorándose desde hace años.

**La comparación de los niveles y tendencias en materia de eficiencia en cuanto a la asignación de recursos en sectores clave no es favorable respecto a otros grandes Estados miembros.** En el sector manufacturero, la mayoría de los otros grandes Estados miembros obtienen mejores resultados que España, en particular Alemania y Francia (Gráfico 4.4.6.). En esos países, el sector manufacturero no experimentó una disminución en la eficiencia de la asignación tan pronunciada como en España antes de la crisis, y mejoró de forma más manifiesta después, alcanzando (salvo en Italia) niveles de eficiencia entre dos y cuatro veces superiores a los de España. En cuanto a los servicios profesionales, Francia y Alemania muestran asimismo niveles superiores de eficiencia en la asignación de recursos (aunque en el último caso son también negativos), y una tendencia más positiva que la de España. Estas discrepancias apuntan a un nivel relativamente bajo de competencia en España, que ralentiza la reasignación de mano de obra hacia las empresas más productivas en esos sectores.

<sup>(61)</sup> Cálculos de la Comisión Europea basados en datos de Eurostat. Se entiende por eficiencia en la asignación de recursos el incremento porcentual en la productividad del sector relacionado con la asignación real de empleo entre las distintas categorías de tamaño de las empresas, en relación con un escenario de base en el que el empleo se asigna de forma aleatoria en las diferentes categorías de tamaños de las empresas. La adjudicación de un número positivo (negativo) en relación con la eficiencia en la asignación significa que los recursos se asignan de forma más o menos eficiente que en el escenario de base.

<sup>(60)</sup> Cálculos de la Comisión Europea basados en datos a nivel de empresa de ORBIS

Gráfico 4.4.6: Eficiencia en la asignación de recursos en sectores seleccionados en España, Francia, Alemania e Italia en 2013



(1) Valor manufacturero en Italia (-0.002) no visible debido a la escala.

Fuente: Comisión Europea

**Una regulación empresarial restrictiva y deficiencias en la política de innovación contribuyen a ralentizar el crecimiento de la productividad y de las empresas.** La imposición fiscal y otras medidas reguladoras aplicables a las grandes empresas pueden constituir factores desincentivadores para las empresas españolas a la hora de crecer más allá de determinados umbrales de volumen de negocios y de personal. Solo algunas de estas medidas reguladoras han sido reducidas por las reformas recientes (Comisión Europea, 2016e). La expansión interregional de las empresas se ve obstaculizada por un mercado nacional aún algo fragmentado (véase el apartado 4.4.3). La liberalización de los servicios profesionales, cuya regulación en España es relativamente restrictiva (véase el apartado siguiente), también ha tenido efectos positivos en la eficiencia en la asignación de recursos y, por ende, en la productividad sectorial. Habida cuenta de las interrelaciones de este sector con el resto de la economía, el «efecto dominó» sobre otros sectores también puede ser significativo (Cantón *et al.*, 2014). Por último, la I+D empresarial es relativamente débil (véase el apartado 4.5.1), lo que limita no solo la innovación dentro de la empresa para mejorar la productividad, sino también su capacidad de absorción para beneficiarse de los efectos indirectos de la I+D (p. ej. Griffith *et al.*, 2003).

#### 4.4.3. ENTORNO EMPRESARIAL

##### Entorno empresarial

Según los indicadores «Doing Business» de 2017, España ocupa el puesto n.º 32 en términos de «facilidad para hacer negocios» (el n.º 17 entre los Estados miembros de la UE). Ha subido un puesto respecto de la edición de 2016 por las mejoras registradas en los indicadores «pago de impuestos», «ejecución de los contratos» y «resolución de la insolvencia», lo que compensa el deterioro en otros indicadores, como «inicio de una actividad empresarial» y «obtención de electricidad». Otros ámbitos en los que España sigue rezagada con respecto a la mayoría de los Estados miembros son la morosidad y el tiempo y los costes para obtener permisos y licencias (Comisión Europea, 2015e). Este último ámbito es especialmente complicado para las empresas industriales de reciente constitución, existiendo también grandes divergencias entre Comunidades Autónomas. Por ejemplo, poner en marcha una pyme requiere unos 60 días en las Islas Canarias y 250 días en Murcia, y los costes oscilan entre el 6 % (Andalucía) y el 23 % (Cataluña) de la renta per cápita («Doing Business Subnational» Banco Mundial, 2015).

**Los progresos realizados en la mejora del entorno empresarial han sido moderados en 2016.** En los últimos años se han introducido reformas de gran calado encaminadas a facilitar la creación y el crecimiento de las empresas y a reducir la carga administrativa que pesa sobre ellas. Sin embargo, la puesta en práctica de reformas emblemáticas, como la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, se ha ralentizado considerablemente en 2016, en particular a nivel autonómico, a juzgar por la falta de avances en la adaptación de la legislación sectorial específica a los principios de la Ley. De hecho, la reglamentación adoptada por algunas Comunidades Autónomas sobre las actividades de la economía colaborativa puede ser contraria al espíritu de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y otras Leyes españolas por las que se incorpora la Directiva de servicios (CNMC, 2016). En este contexto, el 17 de enero de 2017, la Administración Central y las Administraciones Autonómicas acordaron promover la cooperación mutua con miras a garantizar la unidad de mercado y la mejora de la legislación en España. Por

último, la Ley introduce igualmente un mecanismo de reclamación que ofrece a los operadores económicos la posibilidad de obtener reparación por los obstáculos a la unidad de mercado en plazos más breves que los recursos administrativos ordinarios. En el momento de redactar el presente informe, se habían evaluado unas 170 reclamaciones, la mayoría de ellas relacionadas con presuntas violaciones de los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley, lo que apunta a la posible necesidad de simplificar los procedimientos de concesión de licencias.

**Las actividades de innovación de las empresas siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis, y la proporción de empresas innovadoras de elevado crecimiento (EIEC) en la economía sigue siendo baja.** La estructura industrial española se caracteriza por el alto porcentaje de pymes que operan en sectores de baja tecnología (Fernández-Zubieta *et al.*, 2016), y ha disminuido el número de empresas activas en innovación, que ha pasado de 35 000 en 2008 a unas 15 000 en 2015 (COTEC, 2016). Las EIEC tienden a tener una productividad total de los factores más elevada que la media de las pymes (Hözl, 2016). Aunque las tasas de crecimiento de las EIEC en términos de volumen de negocios y de empleo han repuntado en los últimos años, el número de empresas que han experimentado periodos de alto crecimiento en España es inferior a la media de la UE (0,08 % frente a 0,16 %), (Costa *et al.*, 2016).

**Los avances en la integración de las tecnologías digitales en toda la economía se ven ralentizados por la baja utilización de Internet y la escasez de competencias digitales.** En general, España ha mejorado ligeramente su desempeño en este ámbito (Comisión Europea, 2017b). Se ha puesto en marcha una serie de iniciativas Industria 4.0 a nivel nacional y autonómico, y España está por encima de la media de la UE en número de graduados con un título en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) (21 frente a 19 por cada 1 000 habitantes)<sup>(62)</sup>. No obstante, el bajo porcentaje de

personas con competencias digitales básicas y la baja proporción de especialistas en TIC en la mano de obra (2,4 % del total de personas empleadas frente a la media de la UE de 3,5 %) sigue siendo un problema cuya gravedad, de no abordarse, podría aumentar si entran en el mercado laboral nuevas cohortes con escasas competencias digitales. Además, aún no se ha creado la Coalición Nacional para las Competencias y el Empleo Digitales, que tiene por objeto mejorar las competencias digitales en todos los niveles de la Administración.

#### Competencia en los mercados de productos y servicios

**El desarrollo de la economía colaborativa se ve frenado por la estricta regulación existente en algunas Comunidades Autónomas.** Se ha creado un elevado número de empresas emergentes de economía colaborativa, algunas de las cuales se han expandido e internacionalizado con éxito (PWC, 2016). El enfoque regulador aplicable a las empresas de economía colaborativa, en particular en lo que respecta al acceso al mercado, difiere de una Comunidad Autónoma a otra, lo que en algunos casos impide que la economía colaborativa haga realidad su potencial de crecimiento y malogra oportunidades de mercado tanto para los consumidores como para los empresarios. En el contexto de la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (*cf. supra*), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha instado a los Administración Central y a las Administraciones Autonómicas a velar por que la legislación sectorial respete los principios de necesidad y proporcionalidad y ha emprendido acciones judiciales contra algunos reglamentos y actos administrativos (CNMC, 2017).

**Persisten restricciones a la competencia, especialmente en el sector de los servicios.** España es uno de los diez Estados miembros que regula el comercio minorista de forma más restrictiva (Comisión Europea, 2015d). A nivel autonómico, solo se han registrado avances limitados en la puesta en práctica de la reforma del sector minorista de 2014. No todas las Comunidades Autónomas han adoptado medidas para su puesta en práctica, aunque la conformidad de la normativa autonómica con la Ley nacional correspondiente se supervisa de forma sistemática. También persisten restricciones en la regulación de

<sup>(62)</sup> Las cifras se refieren al número de licenciados en CTIM por cada 1 000 habitantes con edades comprendidas entre 20 y 29 años.

los servicios profesionales, pues se conceden selectivamente derechos proteccionistas («actividades reservadas») a algunos proveedores de servicios, excluyéndose a otros con cualificaciones pertinentes similares. El nivel de restricciones es considerablemente superior a la media de la UE para arquitectos, ingenieros civiles y guías de turismo<sup>(63)</sup>. Por otra parte, la colegiación es obligatoria para el ejercicio de un gran número de profesiones. La Ley 25/2009, por la que se transpone la Directiva de servicios, intentó resolver esta cuestión, instando al Gobierno a remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Este mandato legal, sin embargo, no se ha cumplido hasta la fecha. Una consecuencia económica tangible de tales restricciones son los márgenes de beneficios relativamente elevados en el sector de los servicios (Thum-Thysen y Canton, 2015). La reducción de estos obstáculos podría intensificar la competencia, facilitando la entrada en el mercado y unos precios al consumo más bajos. También podría contribuir a aumentar la productividad de la mano de obra (véase el apartado 4.4.1). El proyecto de ley de servicios profesionales, que prevé la liberalización de la colegiación profesional y la reducción de las actividades reservadas, aún no ha sido aprobado. El Plan de Acción nacional sobre profesiones reguladas, en el que se proponen posibles medidas de liberalización, solo abarca un número limitado de profesiones.

---

<sup>(63)</sup> La Comisión Europea ha desarrollado un nuevo indicador compuesto sobre la restrictividad de la mayoría de los obstáculos existentes al acceso y al ejercicio de los servicios profesionales. Se basa en datos recopilados de los Estados miembros, complementados por investigación documental. Véase SWD(2016) 436 final.

Recuadro 4.4.1: Retos en materia de inversión y reformas en España

**Perspectiva macroeconómica**

La inversión volvió a incrementarse en 2014 y se consolidó en 2015, estando impulsada principalmente por la inversión en bienes de equipo. La contribución de la inversión al crecimiento del PIB disminuyó ligeramente en 2016, debido a una moderación de la demanda final que frenó los incentivos a la expansión de la capacidad de producción. Se espera que la situación se mantenga a un nivel globalmente similar en 2017 y vuelva a mejorar ligeramente en 2018. El desapalancamiento del sector privado sigue obstaculizando la inversión, aunque este efecto está remitiendo. Los niveles de inversión pública han caído muy por debajo de la media de la UE desde 2012, y se espera que se mantengan estables debido a las exigencias de saneamiento fiscal. Para más información sobre las tendencias de inversión de España véase el apartado 1.

**Evaluación de los obstáculos a la inversión y reformas en curso**

Administración Pública / entorno empresarial	Cargas reglamentarias o administrativas	REP	Sector financiero / fiscalidad	Fiscalidad	
	Administración Pública			Acceso a la financiación	
	Contratación Pública / asociaciones público-privadas	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		Regulación sectorial	Servicios empresariales / profesiones reguladas	REP
	Marco de competencia y reglamentario			Sector minorista	REP
Mercado laboral / educación	Legislación de protección del empleo y marco para los contratos laborales			Construcción	
	Salarios y fijación de los salarios			Economía digital / telecomunicaciones	
	Educación	REP		Energía	
				Transporte	

**Legenda:**

	No se observan obstáculos a la inversión		Algunos avances
REP	Obstáculos a la inversión sometidos a una REP		Avances sustanciales
	Ningún avance		Cuestión plenamente abordada
	Avances limitados		

Aunque las perspectivas macroeconómicas para la inversión son globalmente favorables, el marco para la inversión en España tropieza con varios obstáculos (Comisión Europea 2015c). Se están aplicando o se han adoptado algunas reformas y medidas de apoyo, por ejemplo, en materia de acceso a la financiación, pero quedan por abordar otras cuestiones.

**Principales obstáculos a la inversión y medidas prioritarias en curso**

1. Una reglamentación efectiva y la existencia de obstáculos a la actividad empresarial siguen desalentando la inversión. El bajo grado de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado hace que por ahora no se haya abordado de forma suficiente la fragmentación reglamentaria. Algunas reglamentaciones autonómicas incluso podrían ser contrarias a los principios de dicha Ley. No se ha reformado la restrictiva regulación de los servicios profesionales, manteniéndose elevados obstáculos de acceso y desalentando la inversión en estos sectores (apartado 4.4.2). Las políticas de demanda encaminadas a fomentar la inversión son poco eficaces debido a unos grandes retrasos en el pago por los organismos públicos y a la falta de transparencia de la contratación pública (apartado 4.6.1). Otros aspectos del entorno empresarial no favorables a la inversión son los largos procedimientos judiciales y los largos plazos y altos costes monetarios que requiere la obtención de licencias (apartado 4.4.2).

2. La reglamentación y los tipos impositivos, así como la baja oferta de acciones, suponen un obstáculo para la inversión en innovación y para el paso hacia actividades de mayor valor añadido. España sigue siendo uno de los países de la UE con mayores tipos marginales efectivos del impuesto sobre la renta de sociedades. La distorsión en favor del endeudamiento en la imposición de la financiación de las empresas desalienta la inversión de capital y el desarrollo de los mercados de capital. Aunque el sector del capital riesgo se está haciendo cada vez más dinámico, los niveles de oferta de capital riesgo son aún muy inferiores a los de otros grandes Estados miembros de la UE (apartado 4.5.1). Esto dificulta la inversión en actividades de innovación en alta tecnología y en tecnologías medias, ya que tales proyectos empresariales dependen del capital social debido a que frecuentemente son de alto riesgo. Se han introducido incentivos fiscales para la contratación de personal investigador, lo que puede potenciar la capacidad innovadora de las empresas.

## 4.5. POLÍTICAS SECTORIALES

### 4.5.1. INNOVACIÓN

**El bajo nivel de inversión en investigación e innovación (I+i) está contribuyendo a los bajos niveles de productividad total de los factores.**

La economía española empezó a crecer de nuevo en 2015. No obstante, la mayor competitividad exterior, que está en parte detrás de este repunte, se basa en gran medida en las ventajas en cuanto a costes (véase el apartado 3.4). El mantenimiento del crecimiento y la competitividad requerirá incrementar la productividad, que, desde el inicio de la crisis financiera, mejoró principalmente merced a la salida del mercado de las empresas poco productivas (véase el apartado 4.4.1). Para una productividad sostenida, así como para el crecimiento del empleo, es esencial estimular la productividad total de los factores. Una manera de lograrlo es reforzar la inversión en I+i (véase el apartado 4.4.1), un ámbito en el que España va a la zaga. De esta forma, se podría acelerar igualmente la transformación hacia una economía intensiva en conocimientos (Comisión Europea, 2016g).

**El desempeño en materia de innovación sigue disminuyendo en España en relación con la media de la UE.**

España, que sigue siendo un «innovador moderado» (la segunda categoría más baja), ocupó el puesto n.º 20 de 28 en el Cuadro europeo de indicadores de innovación 2016, pero su diferencia respecto a la media de la UE se ha agrandado desde 2013 (Hollanders *et al.*, 2016a). El desempeño relativo de España es más débil en las siguientes dimensiones: inversión de las empresas en I+D e innovación; actividades innovadoras de las pymes; y transferencia de conocimientos y colaboración. El gasto público y de las empresas en I+D disminuyó a un ritmo constante, pasando del 1,35 % del PIB en 2010 al 1,22 % en 2015. Parece muy poco probable que se pueda alcanzar el objetivo de intensidad de I+D nacional del 2 % de aquí a 2020. El presupuesto público para I+D (créditos presupuestarios públicos de investigación y desarrollo, CPPID) ha disminuido un 30 % entre 2010 y 2014. Sin embargo, las ayudas indirectas en forma de créditos fiscales revisten ahora mayor importancia, tanto a nivel nacional como en relación con otros países de la OCDE (OCDE, 2015). El presupuesto público para I+D de 2016 también indica una inversión de la tendencia. No obstante, los presupuestos no han superado los niveles de 2006. El bajo desempeño en materia de innovación antes

descrito coincide con un nivel de gasto privado en I+D muy por debajo de la media de la UE (0,65 % del PIB frente a 1,3 %), que además viene disminuyendo paulatinamente desde 2008.

**Las Administraciones Autonómicas desempeñan un papel importante en la política española de I+i, y se observan grandes diferencias en materia de desempeño.**

La capacidad de innovación autonómica varía considerablemente en algunos aspectos. Estas diferencias son más evidentes respecto del empleo en el sector manufacturero de alta tecnología y los servicios intensivos en conocimientos, y de las ventas de productos y servicios innovadores por parte de las pymes, donde existen líderes en innovación e innovadores modestos según la Comunidad Autónoma de que se trate (Hollanders *et al.*, 2016b). Algunas competencias en materia de política de I+i se han transferido a las Comunidades Autónomas, y la financiación autonómica representa alrededor del 60 % de la financiación pública en I+D (CEEI, 2014). La política autonómica de I+i consta de una amplia gama de instrumentos e incentivos para promover la innovación en las empresas, la transferencia de tecnologías y la circulación de conocimientos. Las Comunidades Autónomas españolas han diseñado y adoptado estrategias de especialización inteligente en el marco de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Sin embargo, las políticas nacionales y autonómicas de I+i no están funcionando en completa sinergia. Algunas estrategias autonómicas se centran en el desarrollo de los verdaderos puntos fuertes propios, pero otras se limitan a reproducir las prioridades establecidas a nivel nacional, lo que entraña un riesgo de duplicación (CEEI, 2014, p. 59).

**Las deficiencias en el marco de gobernanza de la I+i en España, especialmente a nivel autonómico, merman la eficacia de la ayuda pública a la I+i.**

La complejidad del marco de gobernanza de la I+i y la persistente falta de coordinación, pese a los esfuerzos realizados para subsanarla, entre las iniciativas autonómicas, así como entre las acciones a nivel autonómico y central, impiden explotar las sinergias potenciales. No faltan, sin embargo, ejemplos exitosos de coordinación, como los acuerdos entre las Administraciones Central y Autonómicas en materia de infraestructuras científicas y

tecnológicas y de iniciativas conjuntas de contratación pública innovadora. La participación de algunas de las Comunidades Autónomas españolas en iniciativas de especialización inteligente a nivel transnacional también puede redundar en beneficio de la coordinación interregional. Otro aspecto vital de la débil gobernanza española en materia de I+i es la falta de evaluaciones sistemáticas de la eficacia de las herramientas de apoyo a la I+i a nivel nacional y autonómico, que obstaculiza el desarrollo de programas más eficaces en este ámbito (CEEI, 2014).

**La cooperación en investigación e innovación entre los sectores público y privado sigue siendo débil.**

En 2014, el nivel de I+D pública financiada por las empresas siguió disminuyendo hasta alcanzar el 0,034 % del PIB (frente a una media del 0,052 % en la UE), y el número de copublicaciones científicas público-privadas por millón de habitantes cayó a 16,3 (media de la UE: 34). Las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación («OTRIS») carecen de experiencia y de apoyo institucional en la gestión de los conocimientos. La burocracia y la heterogeneidad excesivas entorpecen la transferencia efectiva de conocimientos. La movilidad intersectorial de los investigadores es baja debido a la debilidad de los incentivos para que el personal investigador del sector público participe en actividades de cooperación público-privada, el bajo número de empresas que llevan a cabo actividades de I+D, y la rigidez de los procedimientos administrativos de las universidades a este respecto. Estas circunstancias se reflejan en el bajo porcentaje de investigadores en el personal total empleado por empresas privadas (2 % frente a una media del 3,6 % en la UE). El Gobierno ha aprobado una serie de incentivos fiscales para la contratación de personal investigador y está estudiando la combinación de formación profesional con enseñanza universitaria (véase el apartado 4.3.2). En 2014 se creó un programa de doctorados industriales, cuyos primeros titulados deberían graduarse en breve. Con todo, se sigue echando en falta una política nacional global en materia de transferencia de conocimientos. En 2016, el Gobierno anunció una serie de medidas para fomentar la contribución del sector privado a la investigación pública a través del patrocinio y el mecenazgo.

**En España, el capital riesgo encierra un gran potencial de apoyo a la innovación.**

En 2015, los proyectos digitales y en materia de TIC representaron el 81 % de las nuevas inversiones de capital riesgo en España. Los sectores más beneficiados fueron las ciencias de la vida, las comunicaciones, y la informática/electrónica de consumo. Se ha registrado un notable aumento en el número de nuevas entidades de capital riesgo, que en 2005 se tradujo en la entrada en el mercado español de 30 nuevos fondos de capital riesgo (ASCRI, 2016). Este crecimiento se ve propiciado por la recuperación económica en curso, así como por las iniciativas gubernamentales encaminadas a fomentar el capital riesgo, especialmente gracias a la creación de un fondo de fondos público («Fond-ICO Global»). Desde 2013, Fond-ICO se ha comprometido a invertir 1 104 millones EUR en fondos privados de capital riesgo, que, a su vez, se han comprometido a invertir 4 100 millones EUR en empresas españolas. Del volumen total del fondo de 1 500 millones EUR, 125 millones están garantizados por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Otros regímenes de ayudas directas de capital riesgo, en particular del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, han continuado en paralelo. La mayoría de las empresas de cartera desarrollan actividades de innovación, sobre todo en el sector de las TIC.

**A pesar del sólido crecimiento registrado desde 2013, la oferta de capital riesgo está aún poco desarrollada.**

Pese al fuerte crecimiento registrado desde 2014, la inversión en capital riesgo en España sigue sin alcanzar el nivel anterior a la crisis y es muy baja en comparación con la de la mayoría de los Estados miembros en términos de porcentaje del PIB (el 0,014 % frente a la media de la UE, de 0,024 %). En particular, los fondos de capital riesgo españoles se distinguen por su pequeño volumen (38 millones EUR en promedio frente a los 71 millones EUR a escala de la UE). Una de las razones detrás de este dato es la falta de oportunidades atractivas para que los inversores salgan de sus inversiones: la bolsa española no es muy dinámica para las empresas pequeñas, lo que significa que las empresas respaldadas por capital riesgo raramente salen a bolsa.

**Se registraron algunas mejoras en el establecimiento de prioridades para la asignación de financiación pública a la I+i, pero la utilización de criterios basados en los**

**resultados sigue siendo limitada.** Programas de financiación como las iniciativas «María de Maeztu» y «Severo Ochoa», en el marco del pilar «consolidación institucional» del Plan nacional de I+i, prevén un aumento de la financiación para recompensar la excelencia científica y el impacto demostrado. Estos programas pueden servir de trampolín para una utilización más generalizada de la financiación basada en los resultados. Otro avance positivo (a raíz de la revisión *inter pares* del CEEI 2014 del régimen español de I+i) es la priorización de la financiación pública disponible hacia los retos sociales mundiales en las convocatorias de propuestas de 2016 organizadas al amparo del Plan nacional de I+i. Tras haber sido legalmente constituida en 2015, se espera que la Agencia Estatal de Investigación, responsable de la gestión de la asignación de fondos a la I+i por parte de la Administración Central, sea plenamente operativa en 2017.

#### 4.5.2. ENERGÍA, CAMBIO CLIMÁTICO Y MEDIO AMBIENTE

##### Energía

**La insuficiente capacidad de interconexión entre España y el resto de la UE es un obstáculo importante para la creación del mercado interior de la energía (Comisión Europea, 2016 p. 63 y ss.).** En 2015, el Grupo de Alto Nivel sobre interconexiones del suroeste de Europa fijó una serie de objetivos para la integración de España en el mercado interior de la energía, garantizando una rápida ejecución de los proyectos prioritarios definidos en la Declaración de Madrid, firmada en marzo de 2015 por los dirigentes de Francia, España y Portugal y el Presidente de la Comisión Europea. Los proyectos recogidos en la Declaración de Madrid comprenden: la superautopista eléctrica del Golfo de Vizcaya a través de un cable submarino; dos líneas que cruzan los Pirineos; y la realización del eje oriental de gas en la senda de los proyectos Midcat y Val de Saône. En septiembre de 2016, el Grupo de Alto Nivel acordó el plan de aplicación de la Declaración de Madrid.

**España está en vías de alcanzar su objetivo para 2020 de consumo de energía procedente de fuentes renovables, aunque se estima que la cuota de energías renovables ha disminuido del**

**16,2 % en 2014 al 15,6 %.** Se han convenido una serie de medidas con miras a contrarrestar la ralentización de la inversión en energías renovables provocada por las recientes reformas destinadas a corregir el déficit tarifario del sector eléctrico. Las licitaciones organizadas en 2015 para la asignación de ayuda a proyectos de electricidad renovable, así como los planes anunciados para organizar una nueva licitación de 3 000 MW en el primer semestre de 2017, se consideran un paso en la dirección adecuada con vistas a promover la inversión en energías renovables y cumplir los objetivos para 2020. Además, el Gobierno ha empezado a aplicar en 2016 criterios de sostenibilidad de los biocarburantes, lo que permitirá tenerlos en cuenta en pos de los objetivos de energías renovables, y ha aprobado un mandato más amplio de mezcla obligatoria para promover los biocarburantes.

**Aunque a la baja desde 2005, la tasa de dependencia energética de España sigue estando por encima de la media de la UE.** Casi tres cuartas partes de sus necesidades energéticas (72,8 % en 2015) están cubiertas por las importaciones, mientras que la media de la UE es del 53,5 %.

**España avanza al ritmo adecuado para alcanzar su objetivo de emisiones.** En el marco de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir en un 10 % las emisiones no cubiertas por el RCDE en 2020 en relación con los niveles de 2005. Desde 2005, las emisiones han ido disminuyendo. De acuerdo con las proyecciones nacionales, está previsto que las emisiones no cubiertas por el RCDE se reducirán en un 12,4 % de aquí a 2020. Con la recuperación de la actividad económica, el reto estriba en mantener las emisiones disociadas de la creciente actividad económica, para mantener el rumbo hacia los objetivos de 2020.

##### Medio ambiente

**España todavía está lejos del objetivo de reciclado fijado para 2020.** Los principales retos en el sector de los residuos siguen siendo aumentar la prevención y el reciclado de residuos. Según datos de 2014, el 55 % de los residuos urbanos sigue depositándose en vertederos (muy por encima de la media de la UE, que es del 28 %). Si se mantiene la tasa actual del 33 % (17 % de

reciclado y 16 % de producción de compost), España tendría que redoblar esfuerzos para alcanzar el objetivo de reciclado de la UE del 50 % de los residuos municipales de aquí a 2020.

**Una mejor gestión del agua, un uso más eficiente de las infraestructuras de suministro de agua y una mejor gobernanza del agua podría mejorar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos.** Ciertas zonas de España sufren estrés hídrico, lo que significa que la demanda supera los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles. Una política de precios del agua adecuada, el fomento de la reutilización de las aguas residuales, la modernización de los sistemas de riego y un mejor control de la extracción de agua son factores que permitirían aprovechar el potencial de ahorro de agua. Por último, aunque las inundaciones constituyen un problema recurrente, a veces no se presta la debida atención a las medidas de prevención, pese a que su coste es inferior al de la recuperación tras las inundaciones.

#### 4.5.3. OTRAS INDUSTRIAS DE RED

##### Economía digital

**Más de tres cuartas partes de los hogares disponen de acceso a la banda ancha rápida, pero sigue habiendo un desfase entre las zonas urbanas y rurales.** El 81 % de los hogares dispone de acceso a redes de banda ancha (al menos 30 Mbps), y en las zonas urbanas de alta densidad se está desarrollando la competencia basada en infraestructuras. Sin embargo, en las zonas rurales, solo el 28 % de los hogares tienen acceso a la red de banda ancha, lo que implica que persiste la brecha entre zonas urbanas y rurales. De aquí a 2020, España tiene como objetivo cubrir al 100 % de la población con Internet de 30 Mbps y ofrecer al 50 % de los hogares acceso a Internet de 100 Mbps, gracias al apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>(64)</sup>. En el marco de la Agenda Digital<sup>(65)</sup>, el Plan de Telecomunicaciones y Redes Ultrarrápidas incluye

<sup>(64)</sup> [http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/pa/Documents/20141022\\_AA\\_spain\\_2014\\_2020.pdf](http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/pa/Documents/20141022_AA_spain_2014_2020.pdf)

<sup>(65)</sup> <http://www.agendadigital.gob.es/digital-agenda/Documents/digital-agenda-for-spain.pdf>

asimismo acciones destinadas a estimular la demanda. Si se aplica con rigor, esta panoplia de políticas puede mejorar eficazmente la adopción de conexiones de banda ancha de alta velocidad. En la actualidad, España tiene previsto publicar una nueva Agenda Digital 4.0. para 2017-2020 con metas más ambiciosas.

**España se beneficia cada vez más de la economía digital del lado de la oferta.** Se ha producido un aumento en el número de empresas que hacen uso de aplicaciones específicas de la tecnología digital en actividades empresariales, que se sitúa por encima de la media de la UE (Comisión Europea, 2017b). En relación con el comercio electrónico, el volumen de negocios de las pymes está en consonancia con la media de la UE (9,4 % del volumen de negocios total). Como elemento positivo, cabe destacar que el porcentaje de ventas en línea de las pymes españolas (19 %) se sitúa por encima de la media de la UE (17 %).

##### Transporte

**El transporte desempeña un papel decisivo para garantizar la cohesión territorial y el desarrollo económico.** España es el segundo Estado miembro más grande después de Francia y apoya las conexiones de tráfico internacional de Portugal y del Magreb con la UE. Sin embargo, en el último decenio, España parece haber dado más prioridad al refuerzo de la cohesión geográfica que a la mejora de la eficiencia de la inversión en las infraestructuras de transporte.

**La reciente ampliación de las redes de autovías y líneas ferroviarias de alta velocidad en España no se ha traducido en un aumento del tráfico.** Como se indica en el informe nacional de 2016 (Comisión Europea, 2016e), la creación de una extensa red ferroviaria de alta velocidad y determinadas autopistas de peaje, combinada con la reducción de los flujos de tráfico durante el periodo de crisis económica, ha generado pasivos para las finanzas públicas. Las autoridades han estado estudiando la forma de minimizar los efectos negativos de las autovías no rentables sobre las finanzas públicas, y se espera que el Ministerio de Fomento asuma el funcionamiento y la gestión de tales autopistas.

**Las autoridades españolas están tratando de utilizar las infraestructuras de transporte de**

**manera más eficiente.** El proceso de apertura a la competencia de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros se inició en 2015<sup>(66)</sup>, pero los efectos todavía no son plenamente tangibles. La evolución reciente indica que esta Orden Ministerial podría, sin embargo, quedar sin efecto, y que la apertura del mercado se aplazará hasta 2020. En 2015, el Gobierno completó la privatización de las infraestructuras aeroportuarias, y el 49 % de las acciones de AENA cotiza actualmente en la bolsa de Madrid. Los costes de los servicios aeroportuarios en los aeropuertos operados por AENA no siempre son transparentes, pero se han realizado algunos avances en la implantación de un regulador independiente y un coordinador de franjas horarias más independiente. El correcto desempeño de sus respectivas funciones será crucial.

**El sistema español de transporte de mercancías se basa en gran medida en las carreteras para el comercio dentro de la UE.** Reiteradamente se plantean problemas graves de congestión vial en los pasos fronterizos con Francia. El desarrollo del potencial del transporte marítimo y la mejora de las conexiones —en particular las conexiones ferroviarias de transporte de mercancías—, entre los puertos del Atlántico y del Mediterráneo y los emplazamientos industriales podrían contribuir a resolver el problema. Esta solución debe ir de la mano con el desarrollo de un plan estratégico para el despliegue de líneas de ancho UIC en toda la Península Ibérica, incluidas las terminales de transbordo.

**Aunque el sistema portuario español es rentable, el elevado coste de ciertos servicios portuarios y las elevadas tasas portuarias constituyen un obstáculo al crecimiento del tráfico.** El sistema de tasas portuarias es complejo y poco transparente, y los puertos aún no tienen suficiente autonomía en su política de tasas. Por otra parte, según la autoridad española de competencia, existe una falta de competencia en la prestación de servicios en los puertos, y el Tribunal de Justicia Europeo ha pedido a España que adapte urgentemente la legislación vigente

sobre trabajo portuario<sup>(67)</sup>. La estrategia nacional de desarrollo portuario a largo plazo podría contribuir a fijar mejor las prioridades de las inversiones en puertos en función de sus cometidos y funciones y promover políticas de tarificación más eficientes. También existe potencial para el desarrollo de mejores vínculos entre los puertos y las zonas del interior (Tribunal de Cuentas Europeo, 2016).

---

<sup>(67)</sup> Asunto C-576/13: Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), de 11 de diciembre de 2014.

---

<sup>(66)</sup> Orden FOM/1977/2015, que permite que un proveedor autorizado compita con el operador histórico RENFE en la línea entre Madrid y Levante.

## 4.6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 4.6.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA

**Varios factores limitan la eficiencia de la contratación pública en España.** Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales representan el grueso de la contratación pública en cuanto al número de contratos y su valor. Sin embargo, ha habido poca coordinación de la política de contratación pública entre los diferentes niveles de la Administración, excepto para promover el uso de la plataforma de contratación del sector público y la convergencia de los criterios que rigen los registros oficiales de licitadores de las Administraciones Central y Autonómicas. Por otra parte, el uso de la contratación pública centralizada no está ampliamente generalizado<sup>(68)</sup>. España se distingue asimismo por un uso relativamente elevado del procedimiento negociado sin publicación previa<sup>(69)</sup>, lo que se traduce en una falta de apertura a la competencia a escala de la UE y con frecuencia conduce a una adjudicación directa.

**Existe margen para fortalecer los controles *ex ante* y *ex post* sobre los poderes adjudicadores.** Así lo evidencia el elevado volumen de investigaciones judiciales sobre supuestas irregularidades en la contratación pública, así como el número de denuncias presentadas ante la Comisión Europea que se saldan con investigaciones y procedimientos de infracción (Comisión Europea, 2016d). Aunque las vías legales de recurso utilizadas por organismos independientes de revisión especializados parecen estar funcionando correctamente (Comisión Europea, 2017c), solo se aplican si un operador económico (p. ej. un competidor) alega una infracción de la legislación sobre contratación pública.

**En España no existe una política de contratación pública coherente.** Desde una perspectiva más amplia, España carece de una política coherente en materia de contratación pública que se aplique en todos los niveles

administrativos y que asegure la transparencia y la coordinación y garantice la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. En particular, la falta de un organismo independiente encargado de garantizar la eficiencia y el cumplimiento legal en materia de contratación pública en todo el país entorpece la correcta aplicación de las normas de contratación pública y puede dejar margen para cometer irregularidades (Comisión Europea, 2016d).

**En este contexto, están previstas algunas medidas para reforzar el marco de la política de contratación pública en España.** En noviembre de 2016 se presentaron al Parlamento dos proyectos de ley, para su tramitación por el procedimiento de urgencia, con el fin de transponer las Directivas de la UE sobre contratación pública de 2014. Las medidas previstas constituyen un paso en la dirección correcta, aunque sigue habiendo deficiencias. En primer lugar, en respuesta a la Decisión del Consejo de agosto de 2016 sobre la reducción del déficit, los proyectos de ley suprimen la actual capacidad ilimitada de los poderes adjudicadores de recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa para los contratos de escasa cuantía (es decir, por debajo de los umbrales para la aplicación de las Directivas de la UE), si bien no abordan el frecuente uso de este procedimiento para los contratos públicos sujetos a las Directivas de la UE con respecto a la media de la UE. En segundo lugar, los proyectos de ley refuerzan las competencias de la Junta Consultiva de Contratación del Estado para supervisar las actividades de control *ex post* a nivel central y coordinar los controles *ex post* (por ejemplo, metodología, interpretación de normas) a nivel descentralizado. No obstante, las disposiciones no incluyen detalles sobre los aspectos operativos de estos controles ni otorgan competencias adicionales de ejecución de la Junta Consultiva (como la imposición de sanciones o la interposición de acciones judiciales). En tercer lugar, la nueva Oficina Nacional de Evaluación, aún no operativa, llevará a cabo controles *ex ante* no vinculantes, pero limitados a las concesiones de obras y servicios de las Administración Central y de las Entidades Locales. Por último, las medidas no parecen reforzar los controles *ex ante*, ya que no son capaces de hacer frente a la escasez de personal en los organismos pertinentes que llevan a cabo controles *ex ante* en los diferentes niveles

<sup>(68)</sup> En 2016, la contratación pública centralizada representó el 1 % del total, en comparación con la media del EEE, que fue del 9 %. Fuente: Diario Electrónico de Licitaciones (TED) de la UE.

<sup>(69)</sup> El porcentaje del procedimiento negociado en todos los contratos públicos fue del 11 % en 2016, el octavo mayor porcentaje en la UE (TED).

de las Administraciones Públicas ni de garantizar la independencia de los organismos pertinentes a nivel subcentral que realizan estos controles. Por otra parte, los proyectos de ley no contemplan la promoción por los poderes adjudicadores de las adquisiciones conjuntas.

#### 4.6.2. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

**España ha realizado avances en la puesta en práctica de la legislación relativa a la transparencia en la financiación de los partidos, la declaración del patrimonio y los conflictos de intereses.** Una vez en vigor todas las medidas legislativas del paquete de septiembre de 2013 para la renovación democrática (que abarca los ámbitos mencionados), el énfasis se traslada ahora a su puesta en práctica. Sin embargo, pese al aumento del número de investigaciones por corrupción en casos a nivel local y autonómico (Fiscalía General, 2015, Hay Derecho, 2015), no se han desarrollado en este nivel de gobierno estrategias preventivas a medida para mitigar los riesgos de corrupción ni existe una estrategia común de prevención en todos los niveles de la Administración. Tampoco han sido objeto de seguimiento específico otras deficiencias señaladas en el informe del año pasado (la falta de una normativa específica para proteger a los denunciantes, excepto en materia de despido improcedente y trato discriminatorio de los trabajadores, el grado de independencia de la recién creada Oficina de Conflictos de Intereses y la falta de regulación de los grupos de interés, Comisión Europea, 2016e). En 2016, la CNMC creó un Registro de Grupos de Interés, abierto a las empresas sobre una base voluntaria. A día de hoy contiene más de 300 empresas, pero las principales empresas del país están infrarrepresentadas<sup>(70)</sup>. También resulta problemático en España el dilatado procedimiento judicial para los casos de corrupción. Aunque la Ley de Enjuiciamiento Criminal fue modificada en 2015 para reducir el tiempo asignado a las investigaciones y los retrasos innecesarios en los procedimientos criminales, esta medida podría acabar favoreciendo la impunidad en casos complejos de corrupción para los que los plazos no fueran suficientes para la tramitación de los asuntos.

<sup>(70)</sup> <https://rgi.cnmc.es/>

#### 4.6.3. REFORMA JUDICIAL

##### **España ha mejorado en lo que respecta a la percepción de independencia de la justicia.**

Según el Cuadro de Indicadores de la Justicia de la UE de 2017<sup>(71)</sup>, España ha realizado avances respecto de la percepción de la independencia judicial por parte de las empresas, si bien es cierto que se partía de un nivel relativamente bajo (actualmente España ocupa el puesto n.º 17, cuando en 2016 ocupaba el n.º 23 de un total de 28 Estados miembros de la UE). Sin embargo, el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos ha expresado dudas sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial de 2013. La reforma establece que todos los miembros de este órgano deben ser elegidos por el Parlamento mediante un acuerdo de cuotas entre los principales partidos políticos, lo que, en su opinión, es una amenaza potencial para la independencia judicial en relación con la situación anterior a la reforma<sup>(72)</sup>. En cuanto a la eficiencia de la justicia, el Cuadro de Indicadores de la Justicia de la UE de 2017 pone de manifiesto que el plazo de resolución en los tribunales se mantuvo prácticamente sin cambios con respecto al año anterior, pese a los esfuerzos desplegados para equilibrar la carga de trabajo entre los tribunales. En cuanto a la calidad de la justicia, España ha registrado algunos resultados positivos, por ejemplo en relación con la disponibilidad de TI para la gestión de casos y los mecanismos de publicación en línea de las resoluciones judiciales. También existe margen para mejorar los aspectos cualitativos de la justicia como, por ejemplo, en relación con la formación obligatoria de los jueces, en particular en materia de TI. Por último, aunque recientemente se ha adoptado una serie de reformas legislativas, como la reforma de 2015 sobre la asignación de la carga de trabajo, han de ser plenamente implementadas y aplicadas durante un cierto tiempo antes de poder ser debidamente evaluadas.

<sup>(71)</sup> Datos del Foro Económico Mundial contenidos en el Cuadro de Indicadores de la Justicia de la UE de 2017 (pendiente de publicación).

<sup>(72)</sup> Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) G/Inf(2016)3rev de 24 de marzo de 2016, apartado 88.

**Recuadro 4.6.1: Aspectos destacados**

- «FOND-ICO Global» es el primer fondo de fondos estatal de capital riesgo creado en España. Se creó para promover la creación de fondos de capital riesgo gestionados por el sector privado que inviertan principalmente en empresas españolas, en todas las fases de su desarrollo. Desde entonces se han completado siete rondas de financiación, habiéndose comprometido 1 104 millones EUR en favor de 48 fondos de nueva creación, que, a su vez, se han comprometido a invertir 4 100 millones EUR en empresas españolas. Del volumen total del fondo (1 500 millones EUR), 125 millones EUR están cubiertos por la garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).
- Servicios públicos digitales. En España, la estrategia de Administración electrónica está encaminada a digitalizar las comunicaciones de todas las Administraciones Públicas para 2018. El Gobierno adoptó el Plan estratégico en el sector de las TIC para el periodo 2015-2020<sup>(1)</sup>, que establece el marco estratégico global para avanzar en la transformación que permitirá llegar a una Administración electrónica. Este plan es necesario como continuación de la Agenda Digital con objeto de acelerar la transformación digital de la Administración. La Comisión realizará revisiones anuales de la estrategia en el sector de las TIC. Se espera que esta nueva estrategia refuerce la posición de España en cuanto a la digitalización de la Administración Pública mediante el establecimiento de ambiciosos objetivos al respecto. Esto facilitará una estrategia que será «digital por defecto» para los servicios públicos más utilizados por los ciudadanos, fomentando así el número de usuarios de la Administración electrónica.

---

<sup>(1)</sup> 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](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html)

## ANEXO A

### Cuadro general

Compromisos	Evaluación sintética <sup>(73)</sup>
Recomendaciones específicas por país (REP) de 2016	

<p><b>REP 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo, de conformidad con las decisiones o recomendaciones pertinentes en el marco del procedimiento de déficit excesivo, tomando las medidas estructurales necesarias y aprovechando todos los beneficios imprevistos para reducir el déficit y la deuda.</li> <li>Aplicar en todos los niveles de la Administración los instrumentos contemplados en la Ley Marco Presupuestaria.</li> <li>Mejorar los mecanismos de control de la contratación pública y la coordinación de las políticas de contratación en todos los niveles de la Administración.</li> </ul> <p>Nota: en el verano de 2016, el Consejo decidió que España no había tomado medidas efectivas en respuesta a su recomendación de corregir el</p>	<p>España ha registrado <b>avances limitados</b> en el cumplimiento de la REP 1 (esta evaluación general de la REP 1 no incluye una evaluación del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento).</p> <p>Se han realizado <b>algunos avances</b> para reforzar el marco presupuestario español. En el proyecto de plan presupuestario actualizado para 2017 se indica que la Administración Central evaluará, con la ayuda de los Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, la regla del gasto de la Ley de Estabilidad, a fin de superar las contradicciones con la regla del gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque sin facilitar información detallada ni un calendario. El Gobierno ha aplicado en 2017 algunas disposiciones establecidas en la Ley de Estabilidad española que nunca se habían aplicado, tales como la obligación de adoptar recortes en los créditos para las Administraciones Públicas con riesgo de incumplimiento de los objetivos presupuestarios. Sin embargo, el</p>
--	---

<sup>(73)</sup> Para evaluar los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2016 se utilizan las siguientes categorías:

**Ningún avance:** El Estado miembro no ha anunciado ni adoptado de forma creíble medidas para seguir la REP. Aparte de una serie no exhaustiva de casos típicos que podrían estar cubiertos por esta categoría, debe interpretarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país:

- no se han anunciado medidas legales, administrativas o presupuestarias en el Programa Nacional de Reformas o en otra comunicación oficial al Parlamento nacional / a las comisiones parlamentarias competentes, a la Comisión Europea, ni en público (por ejemplo, en un comunicado de prensa o en un sitio web de la Administración);
- ni el ejecutivo ni el legislativo han presentado actos no legislativos;
- el Estado miembro ha adoptado medidas preliminares para seguir la REP, como encargar un estudio o crear un grupo de estudio para analizar las posibles medidas que deberían adoptarse a (a menos que la REP requiera explícitamente que se presenten directrices o acciones exploratorias), aunque no se hayan propuesto medidas claramente especificadas para dar respuesta a la REP.

**Avances limitados:** El Estado miembro ha:

- anunciado ciertas medidas, pero estas solo siguen la REP de forma limitada;

y/o

- presentado actos legislativos al órgano ejecutivo o legislativo, pero estos no se han adoptado aún y se necesitan trabajos no legislativos adicionales sustanciales antes de poner en práctica la REP;
- presentado actos no legislativos, sin que se les haya dado el seguimiento necesario, en términos de puesta en práctica, para seguir la REP.

**Algunos avances:** El Estado miembro ha adoptado medidas que responden en parte a la REP y/o el Estado miembro ha adoptado medidas que responden a la REP, pero sigue siendo necesario mucho trabajo para seguir exhaustivamente la REP, ya que solo unas pocas de las medidas adoptadas han sido aplicadas. Por ejemplo: medidas adoptadas por el parlamento nacional; por decisión ministerial; pero sin que se hayan adoptado decisiones de ejecución.

**Avances importantes:** El Estado miembro ha adoptado medidas que permiten seguir en gran medida la REP y que han sido ejecutadas en su mayoría.

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

<p>déficit excesivo de las Administraciones Públicas, y estableció una nueva senda de ajuste presupuestario para España con una prórroga del plazo para la corrección en 2018. También exigió a España que adoptara medidas para reforzar su marco presupuestario y su política de contratación pública. Esta Decisión del Consejo, que se aprobó en virtud del artículo 126, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, anuló y reemplazó por tanto la REP del Consejo en el ámbito fiscal.</p>	<p>Gobierno no ha anunciado medidas para aumentar la automaticidad de los mecanismos de la Ley de Estabilidad destinados a prevenir y corregir las desviaciones de los objetivos de déficit, deuda y gasto.</p> <p>En España se han realizado <b>avances limitados</b> con miras a reforzar el marco político de contratación pública. El proyecto de plan presupuestario actualizado para 2017 incluye medidas que en cierto modo pueden contribuir a la mejora de algunas prácticas de contratación pública. No obstante, estas medidas no abordan la necesidad de un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación suficientes de la contratación pública respecto de todas las entidades y autoridades adjudicadoras. Tampoco establecen objetivos claros para la contratación pública, instrumentos de actuación ni un calendario para su adopción y aplicación.</p>
<p><b>REP 2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar nuevas medidas que mejoren la integración del mercado laboral centrándose en el apoyo individualizado y mejorando la eficacia de las medidas de formación.</li> <li>• Mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales.</li> <li>• Corregir las deficiencias y las disparidades de los regímenes de renta mínima y mejorar los sistemas de apoyo a las familias, incluido el acceso a guarderías y cuidados de larga duración de calidad.</li> </ul>	<p>España ha registrado <b>algunos avances</b> en el cumplimiento de la REP 2:</p> <p>En 2016, España adoptó el Programa de Acción Conjunta trienal para mejorar la asistencia a los parados de larga duración, con objeto de reforzar la capacidad de los servicios de empleo para ofrecer apoyo personalizado a los desempleados de larga duración. Se están desarrollando los Protocolos para desarrollar la Cartera Común de Servicios de Empleo.</p> <p>Se han realizado <b>algunos avances</b> en la mejora de la integración en el mercado laboral centrándose en el apoyo personalizado. El Programa de Acción Conjunta para mejorar la asistencia a los parados de larga duración establece un límite de 120 beneficiarios por tutor. Los tutores deben diseñar un itinerario personalizado basado en el perfil del desempleado, para lo que se está desarrollando una herramienta de elaboración de perfiles.</p> <p>España ha realizado <b>algunos avances</b> en la mejora de la capacidad de los servicios de empleo autonómicos. El Programa de Acción Conjunta para mejorar la asistencia a los parados de larga duración tiene una dotación de 515 millones EUR para el periodo 2016-2018. En 2016, España concluyó una evaluación de los servicios autonómicos de empleo (EVADES), cuyas conclusiones no se han traducido hasta la fecha en</p>

	<p>medidas concretas. No se ha emprendido ninguna acción significativa encaminada a reforzar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo.</p> <p>Se han realizado <b>avances limitados</b> para subsanar las deficiencias y las disparidades de los regímenes de renta mínima y mejorar los sistemas de apoyo a las familias. El Gobierno analizará los resultados y recomendaciones de la evaluación en profundidad de los sistemas de garantía de ingresos y trabajará con las Comunidades Autónomas para mejorar la eficacia de los regímenes. En el ámbito de la asistencia de larga duración se han registrado algunos avances en lo que se refiere a la prestación de los servicios. El Gobierno tiene la intención de mejorar las condiciones de acceso a los servicios, en particular mediante la simplificación de las categorías de dependencia.</p>
<p><b>REP 3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar nuevas medidas con vistas a mejorar la pertinencia para el mercado laboral de la educación terciaria, entre otras cosas estimulando la cooperación entre las universidades, las empresas y los centros de investigación.</li> <li>• Aumentar la financiación basada en resultados de los organismos públicos de investigación y las universidades y adoptar medidas para estimular la inversión en I+i del sector privado.</li> </ul>	<p>España ha registrado <b>avances limitados</b> respecto a la REP 3:</p> <p>Se han realizado <b>avances limitados</b> en lo que respecta a las medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los sectores público y privado en los ámbitos de la investigación y la innovación. No existe un enfoque estratégico para la transferencia de conocimientos. Solo se han adoptado unas pocas medidas puntuales: creación de grupos de trabajo con las cámaras de comercio; implantación de un nuevo mandato tecnológico de seis años; creación de un programa de doctorado industrial; incentivos fiscales para las empresas que contraten a investigadores.</p> <p>Se han realizado <b>avances limitados</b> con miras a aumentar la financiación basada en resultados de los organismos públicos de investigación y las universidades y a estimular la inversión en I+i del sector privado. Las valiosas iniciativas al amparo del pilar «Fortalecimiento Institucional» del Plan Estatal de Investigación y de Innovación pueden constituir un punto de partida para el refuerzo de la financiación basada en resultados.</p>
<p><b>REP 4:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la aplicación a nivel autonómico de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.</li> </ul>	<p>España ha registrado <b>avances limitados</b> respecto de la REP 4:</p> <p>Se han registrado <b>avances limitados</b> en la implementación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado a nivel autonómico, a juzgar por el</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas de reforma adoptadas para el sector minorista.</li> <li>• Adoptar la reforma planeada de los colegios y servicios profesionales.</li> </ul>	<p>ritmo de adaptación de la normativa sectorial a los principios de la Ley y de una serie de acuerdos alcanzados entre los Administración Central y las Comunidades Autónomas a nivel de conferencia sectorial para desarrollar marcos normativos adaptados a dicha Ley, desde la publicación del Informe por país sobre España de 2016. Por otra parte, algunas disposiciones reglamentarias adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de la economía colaborativa podrían ser contrarias a los principios de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.</p> <p>Se han registrado <b>avances limitados</b> en la aplicación de la reforma del sector minorista, dado que solo algunas Comunidades Autónomas han adoptado medidas de ejecución.</p> <p>No se ha hecho <b>ningún avance</b> en la reforma de los servicios profesionales. España no ha anunciado ni adoptado ninguna medida en este ámbito en 2016.</p>
--	---

## Estrategia Europa 2020 (objetivos y logros nacionales)

Objetivos nacionales de Europa 2020	Evaluación
Objetivo de tasa de empleo: 74 %	2015: 62 % (Eurostat). Tercer trimestre de 2016: 64,5 % (INE; 70,3 % para los hombres y 58,6 % para las mujeres)
Objetivo de gasto en I+D: 2 % del PIB	2015: 1,22 % (datos provisionales). El gasto de España en I+D en relación con su PIB (es decir, intensidad de I+D), tanto por el sector público como por el privado, siguió disminuyendo en 2015. Será difícil alcanzar el objetivo de intensidad de I+D nacional del 2 % de aquí a 2020.
<p>Objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero: - 10 % en 2020 respecto a 2005 (en sectores no incluidos en el RCDE)</p> <p>Objetivo provisional de sectores no incluidos en el RCDE para 2015: -6 %</p>	<p>Objetivo 2020: según las últimas proyecciones nacionales presentadas a la Comisión y teniendo en cuenta las medidas existentes, se prevé que se alcanzará el objetivo: -12,4 % en 2020 respecto a 2005</p> <p>Objetivo intermedio para 2015: las cifras preliminares muestran que las emisiones de los sectores no incluidos en el RCDE se redujeron en un 16 %.</p>
Objetivo de energías renovables para 2020: 20 %	Con una cuota de energías renovables del 15,6 % <sup>(74)</sup> en 2015, España está en vías de alcanzar el objetivo de 2020.
Objetivo de eficiencia energética: 119,8 Mtep expresado en consumo de energía primaria (80,1 Mtep en consumo de energía final)	<p>Consumo de energía primaria en 2015: Consumo de energía final de 117,11 Mtep en 2015: 80,46 Mtep</p> <p>España ha de redoblar esfuerzos para reducir aún más el consumo de energía final a fin de lograr su objetivo indicativo de consumo de energía final para 2020 y mantener su actual consumo de energía primaria por debajo de su objetivo de energía primaria para 2020.</p>
Objetivo de abandono escolar prematuro: 15 %	2015: 20 % (el objetivo intermedio para 2015 era del 23 %). 24 % para los hombres y 15,8 % para las mujeres.
Objetivo de educación terciaria: 44 %	2015: 40,9 % (34,8 % para los hombres y 47,1 %

<sup>(74)</sup> Las cuotas en materia de energías renovables para 2015 son estimaciones y no datos oficiales, lo que refleja los datos disponibles (a 4.10.2016). Véase *Öko-Institut Report: Study on Technical Assistance in Realisation of the 2016 Report on Renewable Energy*, <http://ec.europa.eu/energy/en/studies>.

	para las mujeres).
Objetivo de reducción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social en relación con 2008 en miles de personas: -1 400	2015: + 2 389, lo que representa la primera interrupción de la tendencia al alza desde el comienzo de la crisis (2 616 en 2014).

## ANEXO B

### Cuadro de indicadores del PDM

Cuadro B.1: Cuadro de indicadores del PDM para España

			Umbrales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Desequilibrios externos y competitividad	Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	Media de 3 años	-4%/6%	-5,8	-3,8	-2,4	-0,6	0,8	1,3
	Posición de inversión internacional neta (% del PIB)		-35%	-88,6	-91,9	-89,9	-94,3	-97,5	-89,9
	Tipo de cambio real efectivo – 42 socios comerciales, deflactor IPCA	% variación 3 años	±5% & ±11%	-0,3	-2,5	-5,3	-0,4	-1,0	-2,9
	Cuota de mercado de las exportaciones – % de las exportaciones mundiales	% variación 5 años	-6%	-11,4	-8,2	-17,6	-10,6	-12,0	-3,5
	Índice del coste laboral unitario (2010=100)	% variación 3 años	9% & 12%	5,7p	-1,0p	-5,1p	-4,1p	-3,5p	-0,7p
Desequilibrios internos	Precios de la vivienda deflactados (% de variación interanual)		6%	-3,7	-9,8	-16,8	-10,1	0,2	3,8
	Flujo de crédito al sector privado en % del PIB, consolidado		14%	0,9	-3,7	-11,2	-10,3	-7,2	-2,7
	Deuda del sector privado en % del PIB, consolidada		133%	200,3	196,2	187,8	176,7	165,4	154,0
	Deuda del sector público en % del PIB		60%	60,1	69,5	85,7	95,4	100,4	99,8
	Tasa de desempleo	Media de 3 años	10%	16,4	19,7	22,0	24,1	25,1	24,2
Nuevos indicadores del empleo	Total pasivos del sector financiero (% de variación interanual)		16,5%	-2,0	2,8	2,7	-11,6	-1,2	-2,1
	Tasa de actividad – % de la población de edad comprendida entre 15 y 64 años (variación en 3 años en p.p.)		-0,2%	1,7	1,2	1,2	0,8	0,3	0,0
	Tasa de desempleo de larga duración – % de la población activa de edad comprendida entre 15 y 74 años (variación en 3 años en p.p.)		0,5%	5,6	6,9	6,7	5,7	4,0	0,4
Tasa de desempleo juvenil – % de la población activa de edad comprendida entre 15 y 24 años (variación en 3 años de p.p.)		2%	23,4	21,7	15,2	14,0	7,0	-4,6	

Indicadores: e: estimado. p: provisional.

1) índice de precios de la vivienda: e = estimaciones de Eurostat.

**Fuente:** Comisión Europea, Eurostat y Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (para el tipo de cambio real efectivo), y Fondo Monetario Internacional

## ANEXO C

### Cuadros normalizados

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total activos del sector bancario (% del PIB)	338,3	344,4	307,3	286,7	263,0	244,5
Proporción de activos de los cinco mayores bancos (% de los activos totales)	48,1	51,4	54,4	58,3	60,2	-
Propiedad extranjera en el sistema bancario (% de los activos totales)	9,5	9,1	8,1	8,5	7,2	-
Indicadores de solidez financiera: <sup>1)</sup>						
- Préstamos no productivos (% de los préstamos totales)	5,2	6,4	7,9	6,7	5,3	5,0
- Ratio de adecuación del capital (%)	12,2	11,5	13,3	13,6	14,5	14,6
- Rentabilidad del capital (%) <sup>2)</sup>	0,2	-24,9	5,8	6,7	6,6	3,4
Préstamos bancarios al sector privado (% de variación interanual)	-1,9	-7,4	-8,6	-4,8	-2,3	-2,2
Préstamos para la adquisición de vivienda (% de variación interanual)	-1,2	-3,3	-4,1	-3,7	-4,2	-2,8
Ratio préstamos/depositos	108,7	108,1	98,7	93,3	91,4	89,1
Liquidez del Banco Central en % del pasivo	6,5	13,5	8,7	6,2	6,1	6,6
Deuda privada (% del PIB)	196,2	187,8	176,7	165,4	154,0	-
Deuda externa bruta (% del PIB) <sup>1)</sup> - pública	25,6	24,3	41,2	48,5	51,1	49,9
- privada	54,4	40,6	52,4	52,8	48,8	47,1
Diferencial de tipos de interés a largo plazo respecto del Bund (bono alemán, puntos básicos)*	283,3	435,1	299,2	156,0	124,0	131,4
Diferenciales de permutas de riesgo del crédito respecto de los títulos estatales (5 años)*	250,1	325,7	185,5	71,4	72,6	68,1

1) Datos más recientes: 2.º trimestre de 2016.

2) Los valores trimestrales no están anualizados.

\* En puntos básicos.

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

Cuadro C.2: Indicadores del mercado laboral e indicadores sociales

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>4</sup>
Tasa de empleo (% de la población de 20-64 años)	62,0	59,6	58,6	59,9	62,0	63,7
Aumento del empleo (variación porcentual respecto del año anterior)	-2,7	-4,0	-2,6	0,9	2,5	2,7
Tasa de empleo femenino (% de la población femenina de 20-64 años)	56,1	54,6	53,8	54,8	56,4	57,9
Tasa de empleo masculino (% de la población masculina de 20-64 años)	67,7	64,6	63,4	65,0	67,6	69,4
Tasa de empleo de los trabajadores de más edad (% de la población de 55-64 años)	44,5	43,9	43,2	44,3	46,9	49,0
Empleo a tiempo parcial (% del empleo total, población de edad comprendida entre 15 y 64 años)	13,5	14,4	15,7	15,8	15,6	15,1
Empleo de duración determinada (% de trabajadores con un contrato de duración determinada, población de edad comprendida entre 15 y 64 años)	25,2	23,4	23,2	24,0	25,2	26,0
Transiciones del empleo temporal al permanente	10,8	14,4	14,4	12,0	10,2	:
Tasa de desempleo <sup>(1)</sup> (% de la población activa, grupo de 15- 74 años)	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	20,0
Tasa de desempleo de larga duración <sup>(2)</sup> (% de la población activa)	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4	9,7
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa de 15-24 años)	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	45,1
Tasa de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación <sup>(3)</sup> (% de la población de 15-24 años)	18,2	18,6	18,6	17,1	15,6	:
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación o la formación (% de la población de 18-24 años en posesión como máximo de un título de primer ciclo de enseñanza secundaria y que no recibe educación o formación)	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0	:
Titulación de enseñanza superior (% de la población de 30-34 años es posesión de un título de enseñanza superior)	41,9	41,5	42,3	42,3	40,9	:
Servicios oficiales de guardería (30 horas o más; % de la población de menos de 3 años)	20,0	15,0	16,0	16,0	:	:

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

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

(3) No estudian, trabajan ni siguen una formación.

(4) Media de los tres primeros trimestres de 2016. Los datos de la tasa total de desempleo y de la tasa de desempleo de los jóvenes están ajustados estacionalmente.

**Fuente:** Comisión Europea (Encuesta de población activa de la UE)

Cuadro C.3: Indicadores del mercado laboral e indicadores sociales (continuación)

Gastos en prestaciones sociales (% del PIB)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Enfermedad, asistencia sanitaria	7,0	6,9	6,6	6,5	6,5	:
Invalidez	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	:
Jubilación y supervivencia	10,3	10,8	11,4	12,0	12,2	:
Familia, hijos	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3	:
Desempleo	3,2	3,6	3,4	3,3	2,7	:
Vivienda	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	:
Exclusión social n.c.o.p	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	:
<b>Total</b>	<b>24,2</b>	<b>24,9</b>	<b>25,0</b>	<b>25,3</b>	<b>24,9</b>	<b>:</b>
del cual, prestaciones con verificación de recursos	3,6	4,0	3,7	3,7	3,5	:
Indicadores de inclusión social	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personas con riesgo de pobreza o exclusión social <sup>1</sup> (% de la población total)	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6
Niños con riesgo de pobreza o exclusión social (% de las personas de 0-17 años)	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8	34,4
Tasa de personas con riesgo de pobreza <sup>2</sup> (% de la población total)	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Tasa de privación material grave <sup>3</sup> (% de la población total)	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4
Proporción de la población que vive en hogares con baja intensidad laboral <sup>4</sup> (% de las personas de 0-59 años)	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4
Tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	10,9	10,9	10,8	10,5	12,5	13,1
Impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la mitigación de la pobreza	28,1	31,3	28,5	32,0	28,6	26,6
Umrales de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes <sup>5</sup>	8202	7666	7407	7050	6813	6869
Renta bruta disponible (hogares, aumento en %)	-1,5	0,8	-3,4	-0,9	0,9	1,9
Desigualdad en la distribución de la renta (ratio de distribución de la renta por quintiles, ratio S80/S20)	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8	6,9
Coefficiente de Gini antes de impuestos y transferencias	49,2	51,0	50,8	51,5	52,7	52,9
Coefficiente de Gini después de impuestos y transferencias	33,2	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6

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

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

(3) Porcentaje de personas que sufren al menos cuatro de una lista de nueve privaciones, a saber, Imposibilidad de: i) pagar el alquiler o las facturas de servicios; 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.

(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) Para EE, CY, MT, SI y SK: umbrales en valores nominales, en euros; índice armonizado de precios de consumo = 100 en 2006 (la encuesta de 2007 se refiere a los ingresos de 2006).

**Fuente:** Para los gastos de prestaciones de protección social, SEEPROS; para la inclusión social, EU-SILC

Cuadro C.4: Indicadores de resultados y de regulación del mercado de productos

Indicadores de resultados	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Productividad laboral (real, por persona empleada, variación porcentual interanual)						
Productividad laboral en la industria	5,50	2,78	2,29	0,49	2,38	3,52
Productividad laboral en la construcción	-1,05	2,20	12,30	2,18	1,19	-7,23
Productividad laboral en los servicios de mercado	1,76	1,53	1,70	1,21	0,71	0,98
Costes laborales unitarios (CLU) (conjunto de la economía, variación porcentual interanual)						
CLU en la industria	-4,11	-1,63	-0,24	0,72	-2,43	-4,46
CLU en la construcción	1,03	-4,12	-12,38	-4,09	-2,02	5,34
CLU en los servicios de mercado	-0,90	0,23	-2,07	-1,17	-0,32	0,82
<b>Entorno empresarial</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Tiempo necesario para ejecutar contratos <sup>1</sup> (días)	515,0	515,0	510,0	510,0	510,0	510,0
Tiempo necesario para iniciar una actividad empresarial <sup>1</sup> (días)	52,0	29,0	30,0	24,0	14,0	14,0
Resultados de las peticiones de préstamos bancarios por parte de las pymes <sup>2</sup>	0,99	0,94	1,15	0,98	0,97	0,66
<b>Investigación e innovación</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Intensidad I+D	1,35	1,33	1,29	1,27	1,24	1,22
Total del gasto público en educación en % del PIB, para todos los niveles de educación en conjunto	4,98	4,82	4,34	4,19	-	-
Número de personas con formación científica y tecnológica empleadas en % del número total de empleos	41	42	43	44	45	45
Población que ha terminado la educación superior <sup>3</sup>	28	29	30	31	32	32
Jóvenes con educación secundaria superior <sup>4</sup>	62	62	63	64	66	69
Balanza comercial de productos de alta tecnología en % del PIB	-1,24	-1,05	-0,86	-0,70	-0,87	-1,06
<b>Mercados de productos y servicios y competencia</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Regulación del mercado de productos de la OCDE (RMP) <sup>5</sup> , agregación				-	1,59	1,44
OCDE RMP <sup>5</sup> , sector minorista				3,67	3,48	2,88
OCDE RMP <sup>5</sup> , servicios profesionales				2,92	2,74	2,43
OCDE RMP <sup>5</sup> , industrias de red <sup>6</sup>				2,27	1,65	1,59

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

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

(2) Media de la respuesta a la pregunta Q7B\_a. «[Préstamos bancarios]: 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 la mayor parte; dos, si solo recibió una pequeña parte; tres, si fue denegada o rechazada y tratada como valores ausentes, si la solicitud está pendiente o si el resultado no es conocido.

(3) Porcentaje de la población de 15 a 64 años que ha completado la educación superior.

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

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

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

(6) 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.5: Crecimiento favorable al medio ambiente

Componentes medioambientales del crecimiento		2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Indicadores macroeconómicos</b>							
Intensidad energética	kgep / €	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11
Intensidad de carbono	kg / €	0,37	0,37	0,38	0,35	0,35	-
Intensidad de recursos (inverso de la productividad de los recursos)	kg / €	0,60	0,54	0,44	0,42	0,40	0,40
Intensidad de residuos	kg / €	0,14	-	0,13	-	0,12	-
Balanza comercial energética	% del PIB	-2,9	-3,7	-3,7	-3,4	-2,9	-
Ponderación de la energía en el IPCA	%	10,23	10,78	11,60	12,39	12,30	12,38
Diferencia entre la variación de los precios de la energía y la inflación	%	4,3	12,7	7,4	-1,9	2,6	-4,5
Coste energético unitario real	% del valor añadido	12,9	13,4	14,5	14,9	15,0	-
Ratio impuestos medioambientales / impuestos sobre el trabajo	ratio	0,10	0,09	0,09	0,11	0,11	-
Impuestos medioambientales	% del PIB	1,6	1,6	1,6	1,9	1,9	-
<b>Indicadores sectoriales</b>							
Intensidad energética de la industria	kgep / €	0,14	0,14	0,14	0,15	0,14	0,13
Coste energético unitario real para la industria manufacturera	% del valor añadido	20,3	20,8	21,1	20,7	20,8	-
Participación, excluido el refino, de las industrias intensivas en energía en la economía	% del PIB	8,50	8,52	8,34	8,07	8,26	-
Precios de la electricidad para los consumidores industriales de tamaño medio	€ / kWh	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12
Precios del gas para los consumidores industriales de tamaño medio	€ / kWh	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03
I+D pública en el sector energético	% del PIB	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01
I+D pública en favor de la protección medioambiental	% del PIB	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Porcentaje de reciclado de residuos municipales	%	29,2	26,7	29,8	32,5	30,8	33,3
Proporción de emisiones de gases de efecto invernadero cubierta por el régimen de comercio de los derechos de emisión*	%	36,5	39,5	40,8	37,8	38,3	40,5
Intensidad energética del sector del transporte	kgep / €	1,01	0,96	0,91	0,92	0,89	0,90
Intensidad energética de carbono del sector del transporte	kg / €	2,50	2,32	2,20	2,29	2,21	-
<b>Seguridad del abastecimiento energético</b>							
Dependencia de la importación de energía	%	76,7	76,3	73,1	70,4	72,9	73,3
Índice de concentración de proveedor agregado	IHH	13,1	14,1	14,9	19,8	25,2	-
Diversificación de la oferta energética	IHH	0,30	0,29	0,27	0,27	0,27	-

---

Todos los indicadores macroeconómicos de intensidad se expresan como el cociente entre una cantidad física y el PIB (a precios del año 2005).

Intensidad energética: consumo interno bruto de energía (en kgep) dividido por el PIB (en EUR)

Intensidad de carbono: emisiones de gases de efecto invernadero (en kilogramos equivalentes de CO<sub>2</sub>) divididas por el PIB (en EUR)

Intensidad de recursos: consumo de materiales nacionales (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 energía en 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

Tasas medioambientales e impuestos sobre el trabajo y el PIB: de la base de datos de la Comisión Europea, «Tendencias fiscales en la Unión Europea».

Intensidad energética de la industria: consumo de energía final de la industria (en kgep) dividido por el valor añadido bruto de la industria (en EUR de 2005).

Costes energéticos unitarios reales para la industria manufacturera, excluido el refino: 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 usuarios industriales medios: banda de consumo 500-2 000 MWh y 10 000-100 000 GJ; cifras con exclusión del IVA.

Porcentaje de reciclado de residuos municipales: proporción de los residuos municipales y reciclados y convertidos en compost en el 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 (GEI) cubierta por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) (excluida la aviación): sobre la base de 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 de energía final del sector del transporte (kgep) dividido por el valor añadido bruto de dicho sector (en EUR de 2005).

Intensidad de carbono del sector del transporte: emisiones de GEI del sector del transporte divididas por el valor añadido bruto de dicho sector.

Dependencia de las importaciones energéticas: importaciones energéticas netas divididas por el consumo interno bruto de energía, con inclusión del consumo de energía de los buques internacionales.

Índice de concentración de proveedor agregado: incluye el petróleo, el gas y el carbón. Valores menores indican mayor diversificación y, por lo tanto, menor riesgo.

Diversificación de la oferta energética: índice Herfindahl-Hirschmann para el gas natural, el total de productos petroleros, la energía termonuclear, las energías renovables y los combustibles sólidos.

\* Comisión Europea y Agencia Europea de Medio Ambiente

**Fuente:** Comisión Europea (Eurostat), a menos que se indique otra cosa

---

## REFERENCIAS

AIReF (2016a), *Evaluación de los Planes Económico-Financieros 2016-2017 de las CCAA*, disponible en: [http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/581/original/2016\\_07\\_15\\_Informe\\_PEF\\_2016-2017\\_final.pdf?1468573939](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/581/original/2016_07_15_Informe_PEF_2016-2017_final.pdf?1468573939)

AIReF (2016b), *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas*, disponible en: [http://airef.es/system/assets/archives/000/001/824/original/2017\\_01\\_13\\_Informe\\_propuesta\\_objetivos\\_2016-2019.pdf?1484309362](http://airef.es/system/assets/archives/000/001/824/original/2017_01_13_Informe_propuesta_objetivos_2016-2019.pdf?1484309362)

Ampudia, M., van Vlokhoven, H., y Zochowski D. (2014), *Financial fragility of euro area households*, ECB Working Paper Series No 1737

Anghel, B., Cabrales, A., y Carro, J.M. (2015), Evaluating a bilingual education programme in Spain: The impact beyond foreign language learning, *Economic Enquiry* 54, 1202–1223

ASCRI (2016), *Venture Capital & Private Equity in Spain 2016*, Madrid: Asociación Española de Capital, Crecimiento e Inversión

Ayala *et al.* (2016), *The income guarantee system in Spain: trends, results and necessary reforms*

Banco de España (2016) *Encuesta sobre Préstamos Bancarios 2016*, disponible en: <http://www.bde.es/webbde/es/stadis/infoest/epb.html>

Bentolila S., Cahuc, P., Dolado, J.J., y Le Barbanhon, T. (2012), Two-tier labour markets in the great recession: France versus Spain, *The Economic Journal* 122, 155-182

Cabrales, A, Dolado, J., y Mora, R. (2014), Temporary contracts are bad for your cognitive health: Evidence from PIAAC, disponible en: <http://voxeu.org/article/dual-labour-markets-job-training-and-cognitive-skills>

Cahuc, P., Charlot, O., y Malherbet, F. (2016), Explaining the Spread of Temporary Jobs and its Impact on Labor Turnover, *International Economic Review* 57, 533-572

Cantó Sánchez, O. (2014), La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución. En *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: FOESSA.

Cantó, O. *et al.* (2012), *Going regional. The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain*, EUROMOD Working Paper N.º EM 2/2012

Canton, E., Ciriaci, D., y Solera, I. (2014), *The economic impact of professional services liberalisation*, Comisión Europea, Economic Papers 533

CNMC (2016), Preliminary results of a *study on new models of providing services and the sharing economy*, Marzo de 2016

Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario (2014), *Informe*, disponible en: <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/economia/fe007a24af859ec8ce790387ba6b7755.pdf>

Costa, P., Ribeiro, A., van der Zee, F., y Deschryvere, M. (2016), *Framework conditions for high growth innovative enterprises. Final report*. Bruselas: Comisión Europea

COTEC (2016), *Informe COTEC 2016: Innovación en España*, Madrid: Fundación COTEC

- De la Fuente, A. (2010), *La Financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma*, mimeo
- De la Fuente, A. (2016), *La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica*, Fedea Policy Papers 2016/08
- De la Fuente, A., Thöne, M., y Kastrop, C. (2016), *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*, BBVA Research 16/04 Working Paper
- Dias da Silva, A., y Turrini, A. (2015), *Precarious and less-well paid? Wage differences between permanent and fixed-term contracts in the EU*, Comisión Europea, Economic Papers 544
- Dolado, J.J., Ortigueira, S., y Stucchi, R. (2016), Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms, *Journal of the Spanish Economic Association* 7, 421-459
- EBA (2016), *Report on the Dynamics and Drivers of Non-performing Exposures in the Banking Sector*, disponible en: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/EBA+Report+on+NPLs.pdf>
- CEEI (2014), *Peer Review of the Spanish Research and Innovation System – Final Report*, disponible en: [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/erac/es\\_peer\\_review\\_report\\_2014.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/erac/es_peer_review_report_2014.pdf)
- Comisión Europea (2015a), *Employment and Social Developments in Europe 2015*, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7859&furtherPubs=yes>
- Comisión Europea (2015b), *Semestre Europeo - Informe sobre España 2015*, SWD(2015) 28 final
- Comisión Europea (2015c), *Challenges to Member States' Investment Environments*, SWD(2015) 400 final
- Comisión Europea (2015d), *A Single Market Strategy for Europe. Analysis and Evidence*, SWD(2015) 202 final
- Comisión Europea (2015e), *Study on the compliance by Member States on the time needed to get licences and permits to take up and perform the specific activity of an enterprise as from beginning of 2014*, disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/10562/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- Comisión Europea (2016.a), *Labour Market and Wage Developments in Europe*, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7935&type=2&furtherPubs=no>
- Comisión Europea (2016b), *Employment and Social Developments in Europe 2016*, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7952&type=2&furtherPubs=yes>
- Comisión Europea (2016c) *Recomendación de la Comisión de 9.3.2016 relativa a las medidas que debe adoptar España para garantizar una corrección oportuna de su déficit excesivo*, C(2016) 5200 final
- Comisión Europea (2016d), *Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Spain following the adoption of the Council Recommendation to Spain of 21 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit and the Council Decision of 12 July 2016 establishing that no effective action has been taken by Spain in response to the Council Recommendation of 21 June 2013*, SWD(2016) 264 final
- Comisión Europea (2016e), *Semestre Europeo - Informe sobre España 2016*, SWD(2016) 78 final

- Comisión Europea (2016f), *Autumn Forecast 2016*, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-autumn-2016\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-autumn-2016_en)
- Comisión Europea (2016g), *Science, research and innovation performance of the EU 2016*, Bruselas: Comisión Europea
- Comisión Europea (2016f), *Winter Forecast 2017*, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-winter-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-winter-2017_en)
- Comisión Europea (2017b), *Digital Scoreboard 2017*, Bruselas: Comisión Europea
- Comisión Europea (2017c), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública y Documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de las modificaciones introducidas por la Directiva 2007/66/CE a las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, sobre procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública/evaluación REFIT*, COM(2017) 28 final
- Tribunal de Cuentas Europeo (2016), *Maritime transport in the EU: in troubled waters — much ineffective and unsustainable investment*, disponible en: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_23/SR\\_MARITIME\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_23/SR_MARITIME_EN.pdf)
- Fernández-Zubieta, A., y Zacharewicz, T. (2016), *RIO Country Report 2015*: Comisión Europea, EUR 27849 EN; doi:10.2791/465255
- Fiscalía General (2015), *Informe de la Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada*, disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2015/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2015/FISCALIA_SITE/index.html)
- García Pérez, J.I., y J. Mestres Domenech (2016), *The impact of the 2012 Spanish labour market reform on unemployment inflows and outflows: a regression discontinuity analysis using duration models*, Fedea Policy Paper 2016/27
- García-Santana, M., Moral-Benito, E., Pijoan-Mas, J., y Ramos, R. (2016), *Growing like Spain: 1995-2007*, Barcelona GSE Working Paper n° 888
- Griffith, R., Redding, S., y Van Reenen, J. (2003), *R&D and absorptive capability: from theory to empirical evidence*. *Scandinavian Journal of Economics* 105, 1–20
- Hay Derecho (2015), *Corrupción Institucional y Controles Administrativos Preventivos*, Madrid: Fundación Hay Derecho
- Hernández de Cos, P., y Pérez, J. (2015), *Reglas fiscales, disciplina y corresponsabilidad fiscal*, Papeles de Economía Española 143/2015
- Herrero Alcalde, A., y Tránchez Martín, J.M (2011), *El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica*, *Presupuesto y Gasto Público* 62/2011, 33-65
- Hobza, A., y Zeugner, S. (2014), *The ‘imbalanced balance’ and its unravelling: current accounts and bilateral financial flows in the euro area*, Comisión Europea, Economic Papers 520
- Hölzl, W. (2016), *High growth firms in Europe*, en: *European Commission, Science, research and innovation performance of the EU 2016*, 247-275

- Hollanders, H., Es-Sadki, N., y Kanerva, M. (2016a), *European Innovation Scoreboard 2016*, Bruselas: Comisión Europea
- Hollanders, H., Es-Sadki, N., y Kanerva, M. (2016b), *Regional Innovation Scoreboard 2016*, Bruselas: Comisión Europea
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Chapman-Osterkatz, S., Niedzwiecki, S., y Shair-Rosenfield, S. (2016), Measuring Regional Authority, en: *A Post-functional Theory of Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Instituto de Estudios Fiscales (2016), *Visibilidad y atribución de responsabilidades en el estado de autonomías español*, P.T. n.º 1/2016
- Jansen, M. (2016), *El reto de la inserción de los desempleados de larga duración*, Fedea Policy Paper 2016/26
- Jimeno, J.F., Martínez-Matute, M. y Mora- Sanguinetti, S.J. (2015), «Employment protection legislation and labour court activity in Spain», Banco de España, Documentos de Trabajo n.º 1507
- Lago-Peñas, S., y Fernández Leiceaga, X. ¿Es posible alcanzar y aplicar un acuerdo sobre el criterio de equidad en el sistema de financiación de las CCAA?, *Presupuesto y Gasto Público* 81/2015
- Martínez-Vazquez, J. (2016), *El papel de los impuestos propios en la financiación autonómica: Lecciones de la experiencia internacional*, Fedea Policy Papers 2016/19
- Ministerio de Economía (2016), *Informe Mensual de Comercio Exterior Noviembre 2016*
- OCDE (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París: OECD Publishing
- OCDE (2015b), Tax subsidy rates on R&D expenditures. En *Science, Technology and Industry Scoreboard 2015*, París: OECD Publishing
- OCDE (2016a), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, París: OECD Publishing
- OCDE (2016b), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, Paris: OECD Publishing
- OCDE/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Paris: OECD Publishing
- Thum-Thysen, A., y Canton, E. (2015), *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*, Comisión Europea, Economic Papers 547
- Pricewaterhouse Coopers (2016), *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*
- World Bank (2015), *Doing Business in Spain 2015. Informe subnacionales*
- Zubiri, I. (2009), La financiación de las CCAA de régimen común: valoración y propuestas de reforma, en Monasterio y Zubiri (2009), 23-152
- Zubiri, I. (2016), *El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Problemas y Propuestas de Solución*, Fedea Policy Papers 2016/18