

01|2020

INFORME LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 01|2020

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 01|2020

LA INVERSIÓN
PÚBLICA
EN ESPAÑA:
SITUACIÓN ACTUAL
Y PRIORIDADES
ESTRATÉGICAS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 780-2020

Colección Informes

Número 01/2020

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2020

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del Pleno del día 22 de enero de 2020.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-390-9

D.L.: M-6361-2020

Imprime

Cofás, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 22 de enero de 2020

INFORME 01|2020

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	9
CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y CONTABLE	14
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y DEL STOCK DE CAPITAL PÚBLICO EN ESPAÑA	21
1. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	23
2. EL STOCK DE CAPITAL PÚBLICO	40
CAPÍTULO III. FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	48
1. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIACIÓN DE INVERSIONES	49
2. EL PAPEL DE LA COFINANCIACIÓN EUROPEA: FONDOS ESTRUCTURALES Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS	56
CAPÍTULO IV. GOBERNANZA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	69
1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA	71
2. MARCO REGULADOR DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	76
CAPÍTULO V. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS	92
1. TRANSICIÓN ECOLÓGICA	95
2. INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y CONECTIVIDAD	98
3. VERTEBRACIÓN TERRITORIAL Y COHESIÓN SOCIAL	102
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PROPUESTAS DE SÍNTESIS	104 115

INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública guarda una estrecha relación con la productividad de la economía, con el crecimiento potencial y con el bienestar a largo plazo de la población, en la medida en que contribuye al aumento del capital físico, humano e intangible de la sociedad. Adecuadamente diseñada, tiene efectos positivos sobre la eficiencia del sistema productivo, a través de la reducción de costes y el aumento de valor, visibles sobre todo cuando el sector público invierte en áreas como investigación e innovación, educación, transporte, energía y comunicaciones. Y tiene efectos asimismo positivos sobre la eficiencia en la provisión de otros bienes y servicios públicos directamente vinculados con el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía, más visibles cuando se materializa en inversión en medio ambiente, sanidad, vivienda, servicios comunitarios y protección social. En el corto plazo, además, si se orienta en este sentido y se articula con la suficiente agilidad, puede ser un buen instrumento discrecional de estabilización macroeconómica, con un efecto multiplicador sobre la demanda agregada mayor que los impuestos u otras partidas de gasto.

De la actividad inversora pública depende, en efecto, la existencia de infraestructuras y equipamientos (transporte, saneamiento y abastecimiento de agua, urbanas, sanitarias, educativas) cuya adecuación y suficiencia evitan estrangulamientos en la actividad privada y proveen un nivel óptimo de servicios públicos en todo el territorio.

También depende de ella en buena medida la generación de conocimiento. El conocimiento soporta el desarrollo tecnológico y la innovación, esenciales tanto para la competitividad del tejido empresarial como para mejorar la calidad de vida de la población, y también mejora la capacidad de generar valor del trabajo humano. De ahí la reciente inclusión del gasto en I+D dentro del concepto de inversión, inclusión que debería extenderse al gasto en educación y formación.

En el momento actual, por otra parte, puede servir como palanca para movilizar recursos privados hacia ámbitos que resultan estratégicos para el futuro, como son la digitalización, por un lado, y el paso a modelos de producción y consumo de bajas emisiones, por otro lado, así como para sostener procesos de transición justa hacia esos nuevos modelos.

Finalmente, aunque es un elemento discutido por la posible presencia del denominado «efecto expulsión» de la inversión privada, la inversión pública también puede

ser utilizada en momentos de atonía en el ciclo como mecanismo de estabilización que compense caídas en dicha inversión privada.

Dicho de otra forma, la relevancia económica, social y medioambiental de la inversión pública procede, en este momento, de tres elementos: su papel como herramienta para impulsar el desarrollo sostenible, la vertebración del territorio y el bienestar de la ciudadanía a través de mejoras de la productividad y la eficiencia del sistema económico y de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad; su potencial para estabilizar los ciclos económicos impulsando la demanda agregada y la inversión privada en momentos de atonía; y su capacidad para orientar, apoyar y acelerar la descarbonización de la economía, y favorecer el desarrollo tecnológico y la innovación en diferentes ámbitos de interés general.

Pues bien, la inversión pública en España, entendida como el gasto total en bienes de capital de las Administraciones públicas, se desplomó a raíz de la crisis hasta niveles históricamente bajos y no está remontando suficientemente con la recuperación económica, indicando las cifras volúmenes anuales que ni siquiera alcanzarían para cubrir la depreciación de infraestructuras y equipamientos.

Así, aunque de inicio España posee una elevada dotación de capital público relativamente nuevo, diez años de desplome de la inversión pública están provocando una reducción del *stock* y un envejecimiento del mismo que inciden negativamente sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo de la economía española, y afecta a la calidad de vida de los ciudadanos. Cabe señalar al respecto que, de seguir el ritmo actual, el peso de las infraestructuras con más de 20 años de antigüedad se duplicará en un decenio, llegando en 2030 a representar más del 50 por 100 en las viarias y ferroviarias, y más del 70 por 100 en las hidráulicas.

Por otra parte, durante la recuperación los procesos inversores parecen arrojar una estructura algo diferente de la que mostraban antes de la crisis, con un peso menor ahora de las infraestructuras de transporte, por un lado, y por otro una mayor participación, aunque también debido al propio efecto del recorte en las primeras, de los activos inmateriales (*software* e I+D).

Además, pese a este cambio, que podría apuntar a una tendencia positiva, las evaluaciones señalan que ha habido deficiencias en la selección y en la ejecución de algunos procesos inversores en los últimos 20 años, de manera que no se han traducido en las esperadas mejoras en la eficiencia de la economía, la calidad de vida de los ciudadanos y la vertebración del territorio.

Estas debilidades suscitan preocupación, porque limitan el alcance y los efectos de un instrumento clave del desarrollo a largo plazo, en un momento en el que, además, resulta perentorio orientar e impulsar colectivamente la transformación estructural del sistema económico.

Las consideraciones anteriores avalan la oportunidad de este informe por propia iniciativa del CES, que se dedica a estudiar la inversión pública en el periodo reciente en

distintas vertientes, formulando a continuación conclusiones y propuestas de carácter general a tener en cuenta en el medio y largo plazo. Se trata de cuestiones complejas y muy relevantes, quizá con demasiadas facetas cada una de ellas como para abordar todas, con la necesaria profundidad, en un solo informe que, por este motivo, puede ser visto como una base para eventuales desarrollos futuros.

El informe trata en primer lugar la delimitación conceptual de la inversión pública en sentido amplio y su clasificación según su contribución a la acumulación de distintas clases de capital, recordando por otro lado la necesidad de acotar cuándo la inversión se considera pública. Sin olvidar las dificultades de deslinde entre inversión y gasto corriente y entre inversión pública y privada, en este capítulo se apuntan, así, las convenciones y definiciones contables vigentes.

A continuación el informe analiza, a partir de distintas fuentes, la trayectoria de la inversión pública en España en las últimas décadas, desglosándola por clases, ámbitos funcionales y niveles de gobierno. Posteriormente se da cuenta del *stock* de capital público, en sus diferentes modalidades, con el que cuenta España en la actualidad, también con un breve desglose funcional y territorial.

Tras ello se recoge un capítulo relativo a la financiación de la inversión pública, en el que primero se apuntan las dificultades derivadas de las debilidades del sistema tributario español y de las restricciones del recurso al endeudamiento que se derivan de las normas europeas de estabilidad presupuestaria, y a continuación se presta atención al papel que han jugado y pueden seguir jugando en el ámbito comunitario los distintos fondos estructurales y otros mecanismos de impulso público a la inversión privada.

El informe se dedica a continuación a describir el funcionamiento del sistema de gobernanza de las inversiones públicas en España, con particular atención a las colaboraciones público-privadas, apuntando las principales carencias, debilidades y disfunciones observadas en las últimas décadas y dando cuenta de los desarrollos recientes.

El siguiente capítulo plantea lo que serían las principales prioridades estratégicas a juicio del CES, esto es, apunta a los ámbitos donde resultaría prioritario focalizar la inversión pública en los próximos años, teniendo en cuenta la situación económica, social y medioambiental de España.

El informe se cierra, como ya se ha apuntado, recogiendo las principales conclusiones y una síntesis de las propuestas que se derivan del análisis efectuado.

CAPÍTULO I
DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y CONTABLE

En el marco de este informe, la inversión pública es el gasto realizado por el sector público en Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), de acuerdo con las normas contables vigentes (SEC-2010). Comprende, por tanto, el gasto que realiza el sector público, en la producción, adquisición, mantenimiento, reparación o mejora de activos no financieros producidos fijos de titularidad pública.

Los activos fijos son bienes producidos y duraderos que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios durante más de un año, y comprenden, siguiendo la clasificación contable vigente (cuadro 1): los edificios residenciales (viviendas públicas), y no residenciales (edificios públicos administrativos, educativos, sanitarios, culturales, etc.), así como otras construcciones (infraestructuras de transporte e hidráulicas); las grandes mejoras de terrenos (como la desecación de terrenos marítimos o de zonas pantanosas, la irrigación de zonas desérticas o la prevención de la erosión marina o fluvial, mediante la construcción de infraestructuras como diques, rompeolas, represas, acequias y canales de riego); maquinaria y bienes de equipo, como material de transporte (automóviles, buques, aviones, trenes, etc.), bienes TIC (componentes electrónicos, ordenadores, etc.) y otros (equipos sanitarios, etc.); sistemas de armamento (buques de guerra, submarinos, aeronaves militares, carros blindados, transportadores, lanzadores de misiles y misiles balísticos de destrucción masiva); recursos biológicos cultivados con rendimientos regulares; y productos de la propiedad intelectual (bienes de capital intangibles), como I+D, prospección y evaluación minera y petrolera, programas informáticos y bases de datos, y obras recreativas, literarias o artísticas.

Esta convención contable de lo que se considera bienes de capital productivos presenta dos grandes limitaciones por lo que a la inversión pública presente y futura se refiere. Por un lado, en el ámbito de los activos fijos intangibles no se incluye el capital humano, de manera que el gasto en servicios educativos y sanitarios no se considera inversión y, por tanto, no computa como FBCF sino como gasto corriente, a pesar de sus evidentes beneficios económicos a largo plazo, tanto en términos de productividad como de cohesión social, sobre todo en un contexto de creciente intensidad y complejidad tecnológica.

Por otro lado, la valoración del capital natural y de las inversiones en descontaminación, recuperación de ecosistemas y protección de la biodiversidad, presenta serias limitaciones. El sistema de cuentas económicas vigente solo contempla, dentro de los

CUADRO 1. ACTIVOS NO FINANCIEROS SEGÚN LA CONTABILIDAD NACIONAL

Producidos	Fijos	Viviendas	
		Otros edificios y construcciones	Edificios no residenciales
			Otras construcciones
			Mejora de terrenos
		Maquinaria y bienes de equipo	Material de transporte
			Bienes de equipo TIC
			Otra maquinaria y bienes de equipo
		Sistemas de armamento	
		Recursos biológicos cultivados	Recursos animales con rendimientos regulares
			Recursos arbóreos, cultivos y plantaciones con rendimientos regulares
		Productos de propiedad intelectual	Investigación y Desarrollo (I+D)
			Prospección y evaluación minera y petrolera
			Programas informáticos y bases de datos
			Originales de obras recreativas, literarias o artísticas
			Otros productos de la propiedad intelectual
Existencias	Materias primas y suministros		
	Trabajos en curso		
	Bienes acabados		
	Existencias militares		
	Bienes destinados a la reventa		
Objetos valiosos	Piedras y metales preciosos		
	Antigüedades y otros objetos artísticos		
	Otros objetos valiosos		
No producidos	Recursos naturales	Terrenos	
		Reservas minerales y energéticas	
		Recursos biológicos no cultivados	
		Recursos hídricos	
		Espectros radioeléctricos	
		Otros recursos naturales	
	Contratos, arrendamientos y licencias	Arrendamientos operativos comercializables	
		Licencias para utilizar recursos naturales	
		Licencias para emprender actividades específicas	
		Derechos exclusivos a bienes y servicios futuros	
	Compras menos ventas de fondos de comercio y activos relativos a la comercialización		

Fuente: SEC-2010.

activos no producidos (excluidos por tanto de los bienes de capital o activos fijos), los recursos naturales que tengan la consideración de activo económico, es decir, activos naturales no producidos sobre los que puedan establecerse y transferirse derechos de propiedad y, por tanto, susceptibles de explotación económica presente o futura (terrenos, reservas minerales y energéticas, recursos hídricos, etc.) (cuadro 1).

Esto implica, en primer lugar, dejar fuera del cómputo de la riqueza natural, como ejemplos más claros, el aire puro, el agua de los ríos, o el mar abierto, que se incorporan a los procesos productivos como si su suministro fuera ilimitado y sin tener en cuenta su progresivo deterioro como consecuencia de esos mismos procesos. En segundo lugar, los recursos naturales, se valoran por los beneficios esperados de su explotación y no por los servicios ecosistémicos de muy diversa índole que prestan. La propia denominación de los activos naturales como «recursos» expresa bien la concepción productivista y extractivista de la naturaleza que subyace en la contabilización del capital natural en su configuración actual.

Por lo que respecta a la delimitación institucional del sector público inversor, el SEC-2010 distingue entre dos tipos de unidades institucionales públicas. Por un lado, las que realizan actividades que no son de mercado, que se encuadran en el sector Administraciones públicas (AAPP), que integra, como subsectores, a la Administración central, la Seguridad Social, la Administración autonómica y la Administración local.

Por otro lado, las unidades públicas que realizan actividades de mercado se integran en el sector de sociedades no financieras (cuadro 2). Se considera que la actividad de una unidad institucional pública es de mercado cuando cubre más de la mitad de sus costes de producción mediante ventas, con independencia de cuál sea su denominación y régimen jurídico, presupuestario o contable y se considera que una sociedad no financiera es pública y no privada cuando está controlada por alguna Administración pública, control que se verifica a través de uno o varios de estos criterios: la Administración posee la mayoría de los derechos de voto, controla los órganos directivos, representa el grueso de la demanda de la unidad, o le concede préstamos (véanse las notas del cuadro 2).

La clasificación de las unidades institucionales públicas como Administración pública o Sociedad no financiera es muy relevante porque el déficit y la deuda de las sociedades no financieras públicas no se contabiliza como déficit y deuda de las Administraciones públicas y, por tanto, estas entidades no se ven afectadas por las limitaciones derivadas de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Por último, una parte de la inversión en activos de interés general, fundamentalmente infraestructuras y equipamientos públicos, se vehicula a través de sociedades no financieras privadas, por medio de diferentes modalidades contractuales entre una unidad de la Administración y una sociedad privada, como la concesión de obras públicas. En estos acuerdos de colaboración público-privada la sociedad privada (o grupo) crea un activo fijo que después opera y gestiona para ofrecer servicios a los ciudadanos en

CUADRO 2. DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS AGENTES QUE REALIZAN INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN LA CONTABILIDAD NACIONAL

Sector público	Administraciones públicas		Producción no de mercado (1)	Administración central y sus unidades institucionales independientes (2)	La inversión computa como gasto público
				Administraciones autonómicas y sus unidades institucionales independientes Administraciones locales y sus unidades institucionales independientes	
Sector privado	Sociedades no financieras (3)	Públicas (4)	Producción de mercado	Controladas por la Administración central Controladas por las Administraciones autonómicas Controladas por las Administraciones locales	La inversión no computa como gasto público
		Privadas (concesionarias)		Concesiones de la Administración central Concesiones de las Administraciones autonómicas Concesiones de las Administraciones locales	

- (1) Los productores no de mercado ofrecen toda o la mayor parte de su producción a terceros de forma gratuita o a precios económicamente no significativos (que no influyen demasiado ni en la cantidad ofertada ni demandada); la unidad institucional cubre menos del 50 por 100 de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un periodo que se prolongue varios años.
- (2) Una unidad institucional, con independencia de cuál sea su régimen jurídico, presupuestario y contable (organismo autónomo, agencia pública, ente público, empresa pública, etc.) se adscribirá al sector de las Administraciones públicas siempre que sea un productor no de mercado, conforme a los criterios del punto 1).
- (3) El sector de sociedades no financieras incluye a las unidades institucionales dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado (cubre más del 50 por 100 de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un periodo que se prolongue varios años) y cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros.
- (4) Una sociedad no financiera se considera pública si está controlada por la Administración pública. Para considerar que hay control público se tendrán en cuenta uno o varios de los siguientes indicadores: a) titularidad pública de la mayoría de los derechos de voto; b) control público del consejo de administración o del órgano ejecutivo; c) control público del nombramiento o la revocación del personal directivo; d) control público de los principales comités de la entidad; e) posesión pública de una acción de oro; f) normativas especiales; g) la Administración representa el grueso de la demanda; h) la Administración presta.

Fuente: elaboración propia a partir del SEC-2010.

las condiciones acordadas con la Administración concedente. La empresa recupera la inversión realizada, bien estableciendo precios por uso (caso de los peajes de carreteras, por ejemplo), bien mediante aportaciones dinerarias periódicas de la Administración concedente por la prestación del servicio, en el caso de que se ofrezca gratuitamente a la ciudadanía (caso de los hospitales público-privados, por ejemplo).

En estos casos, la asignación de la titularidad económica del activo y, por tanto, de la FBCF que comporta su creación corresponderá a la sociedad privada y no a la unidad

pública concedente (no computándose por tanto como gasto de las Administraciones públicas a efectos de cálculo del déficit), siempre que sea el operador privado el que asuma la mayor parte de los riesgos y reciba la mayor parte de los beneficios de su explotación. Según el SEC-2010 los riesgos corresponden al operador privado si el riesgo de construcción y de demanda o los riesgos de disponibilidad han sido transferidos de forma efectiva. Se considera que esto no sucede cuando la Administración concedente financia mayoritariamente la inversión, o concede garantías que cubren la mayoría de la financiación percibida por el operador, o existen cláusulas de rescisión, cuando se produce a iniciativa del operador, que estipulan el reembolso por parte de la Administración concedente de la mayor parte de la financiación recibida por el operador.

A título ilustrativo, en el cuadro 3 se ofrece la relación de las unidades institucionales que realizan inversión pública en infraestructuras civiles en España, conforme a la taxonomía del SEC-2010 que se acaba de exponer.

En conclusión, se puede afirmar que la definición de inversión pública según las actuales convenciones contables resulta muy estrecha, en relación tanto con el ámbito objetivo como subjetivo de la misma.

Así, por un lado, excluye el gasto público destinado a aumentar el capital humano de la sociedad en forma de servicios educativos y sanitarios, un factor clave del desarrollo a largo plazo; soslaya los activos naturales así como su deterioro y depreciación, a pesar de ser la base de la sostenibilidad futura del sistema económico; y, desde una perspectiva más amplia, tampoco considera inversión el gasto público destinado al fortalecimiento de las instituciones, de la calidad democrática y del Estado del Bienestar, tres pilares fundamentales para el buen funcionamiento de cualquier sociedad que están pensados para perdurar y garantizar también a las generaciones futuras altas cotas de bienestar.

Por otro lado, si para calificar a una inversión como «pública» atendemos a los fines de interés general que persigue o al valor colectivo de dicha inversión, debe tenerse en cuenta la inversión realizada por empresas mixtas, la canalizada a través de fórmulas de colaboración entre agentes públicos y privados, con y sin ánimo de lucro, y la realizada por agentes privados con la orientación, el impulso y/o el apoyo financiero de las Administraciones públicas, ya sea mediante incentivos fiscales o transferencias de capital, siempre que estén alineadas con las prioridades estratégicas colectivas fijadas mediante los cauces democráticos y cuya rentabilidad social, por tanto, trascienda a la meramente privada.

En este sentido, el CES considera que este enfoque más amplio, que pasa por considerar inversión pública todo gasto presente que entrañe beneficios colectivos futuros, debiera ser adoptado por los poderes públicos a la hora de analizar los procesos inversores, de priorizar los ámbitos de actuación y de articular las correspondientes políticas públicas. Debería conducir asimismo a la reformulación del sistema de cuentas económicas así como, en general, de los indicadores y las estadísticas al uso, para permitir una aproximación cuantitativa más cabal a esta realidad.

CUADRO 3. INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS: DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PRINCIPALES AGENTES INVERSORES

Tipo de infraestructura	Sector público estatal		Sector público territorial		Sector privado
	Administraciones públicas	Sociedades públicas	Administraciones públicas	Sociedades públicas	
Vías	D.G. Carreteras (M. Fomento)		Consejerías de Transportes de las CCAA	Empresas de las CCAA	Sociedades privadas
	D.G. Transporte terrestre (M. Fomento)		Diputaciones vascas Consejerías de transportes de los ayuntamientos	Empresas municipales	Sociedades concesionarias de autopistas de peaje
Ferrovias	D.G. Ferrocarriles (M. Fomento)	ADIF Alta Velocidad	Consejerías de Transportes de las CCAA	Empresas de las CCAA	Sociedades concesionarias de líneas de ferrocarril
	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	RENFE-Operadora			
	Agencia de Seguridad Ferroviaria (AESF)	Filiales ferroviarias		Empresas municipales	
Marítimas	Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT)				
	D.G. Marina Mercante (M. Fomento)	Ente público Puertos del Estado	Consejerías de Transportes de las CCAA	Puertos competencia de las CCAA	Sociedades concesionarias de puertos
	D.G. Costas (MAPAMA)	Filiales portuarias			
Aeroportuarias	Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)				
	D.G. Aviación Civil (M. Fomento)	ENAIRE Grupo (antiguo AENA)			
	Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)				
Hidráulicas	Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica (SENASA)				
	D.G. Agua (MAPAMA)	Confederaciones Hidrográficas	Consejerías de Agricultura de las CCAA		

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y DEL *STOCK* DE CAPITAL PÚBLICO EN ESPAÑA

1. La inversión pública en España en las últimas décadas

La inversión pública mantuvo durante los inicios del siglo XXI una evolución muy positiva, en línea con el ciclo expansivo de la economía española iniciado a mediados de los años noventa y favorecida por los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, lo que habría contribuido a acumular un importante *stock* de capital.

Medida a través de la formación bruta de capital fijo, la inversión realizada directamente por las Administraciones públicas se situaba en el año 2000 en el 3,7 por 100 del PIB, porcentaje que siguió incrementándose los años posteriores hasta alcanzar el máximo del 5,2 por 100 en 2009 (gráfico 1).

Si bien es cierto que la crisis económica y financiera había comenzado un año antes, en 2008, la inercia derivada de los proyectos de infraestructuras que se habían puesto en marcha los años anteriores, así como la expansión fiscal discrecional contracíclica articulada durante los dos primeros años de la crisis¹, permitió que la inversión pública siguiera creciendo.

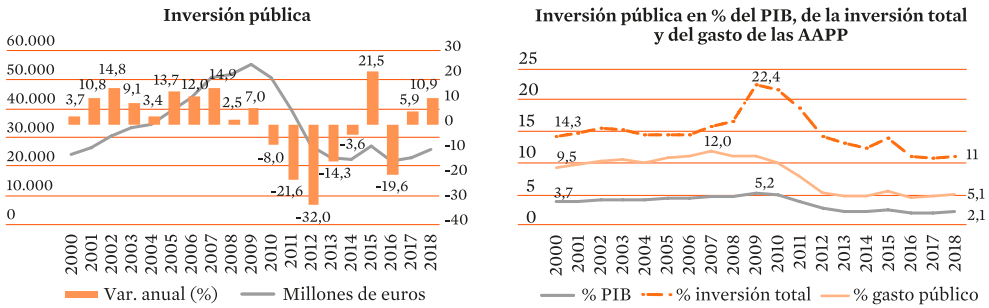
Sin embargo, en el año 2010 cambia la orientación de la política fiscal en el conjunto de la Unión Europea, iniciándose un periodo de procesos generalizados y sostenidos en el tiempo de consolidación presupuestaria, que obligó a los Estados a reducir el gasto público de manera abrupta lo que, en países como España, se tradujo en recortes muy acusados de la inversión pública, hasta niveles históricamente bajos. Estos niveles, además, no se habrían recuperado tras la crisis, permaneciendo en los últimos años próximos al 2 por 100 del PIB; porcentaje que ni siquiera estaría permitiendo cubrir la depreciación del importante volumen de capital público acumulado en las últimas décadas.

En términos de la inversión total llevada a cabo en España, el componente público mantuvo hasta el año 2007 una participación del entorno del 14-15 por 100, en un periodo protagonizado por la inversión privada asociada al *boom* inmobiliario. Sin embargo, en tanto que la inversión privada fue la primera en caer, como consecuencia

NOTAS

- 1 El Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E) estableció una serie de medidas específicas para el sector de la construcción, entre las que se encontraban, en el ámbito de la inversión pública, un Fondo estatal de inversión local dotado con 8.000 millones de euros y un Fondo Especial del Estado para la Economía y el Empleo, con 630 millones de euros.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2000-2018



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

del desplome de la construcción, el peso de la inversión pública sobre la inversión total se disparó en 2009 hasta el 22,4 por 100, pero una vez iniciado su ajuste, fue minorando su participación hasta situarse en 2018 en el 11,0 por 100 de la inversión total, por debajo de los niveles de comienzos de siglo.

Por otra parte, la utilización procíclica de la inversión pública a lo largo de las últimas décadas propició que el equilibrio de las cuentas públicas recayera principalmente sobre la inversión. De hecho, la participación de la inversión pública sobre el gasto total realizado por las Administraciones públicas habría pasado del 12 por 100 en el año 2007, al 5,1 por 100 en 2018.

Algo más de dos terceras partes de la inversión pública en España la realizan las Administraciones territoriales: el 43,7 por 100 las comunidades autónomas y el 25,5

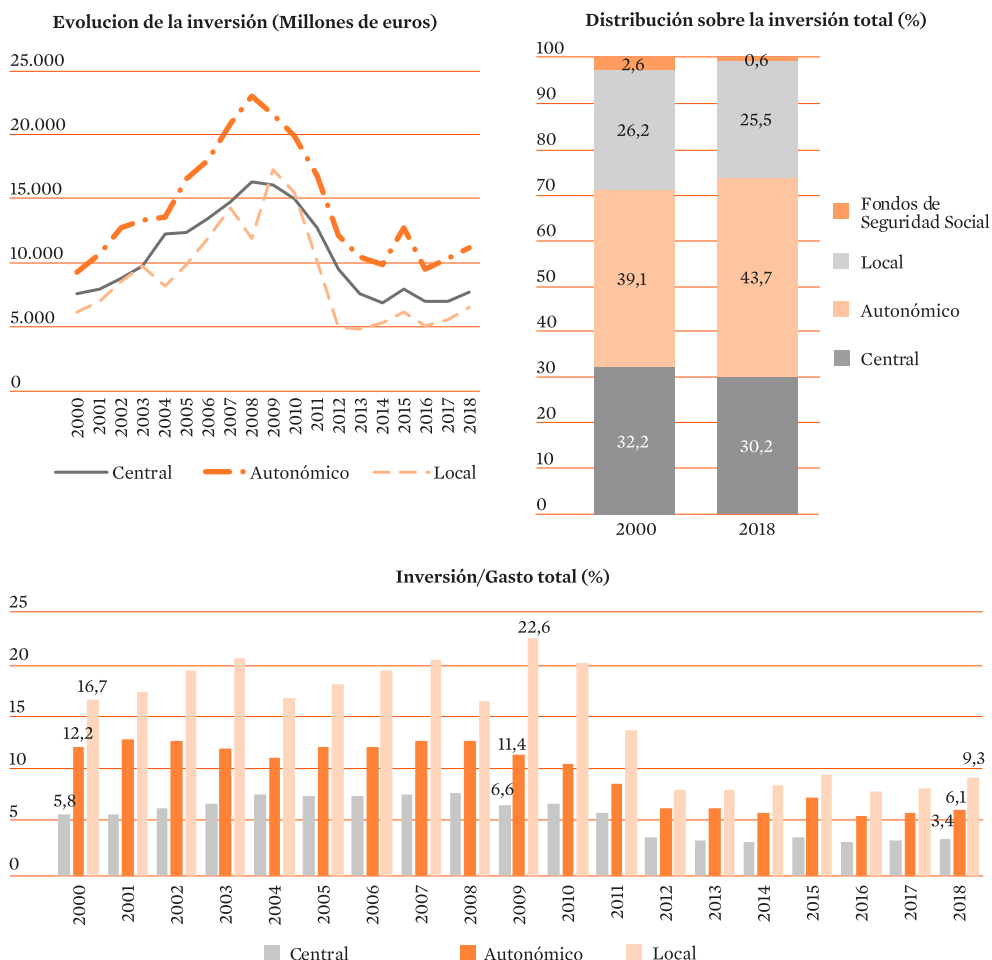
La inversión pública por niveles de Administración

por 100 las corporaciones locales, y un 30 por 100 la Administración central. Estos porcentajes se habrían visto ligeramente modificados en las últimas décadas, habiéndose producido un aumento de la participación de las comunidades autónomas de 4,6 puntos porcentuales desde

el año 2000 (gráfico 2).

En términos de gasto público, el mayor esfuerzo lo efectuaron las corporaciones locales, llegando a destinar en el año 2009 el 22,6 por 100 de su gasto a inversión, frente al 11,4 por 100 las comunidades autónomas y el 6,6 por 100 la Administración central. Sin embargo, el ajuste realizado en los niveles de inversión pública con la crisis, mayor también en este caso en la Administración local, hizo que se redujera el peso de su inversión hasta el 9,3 por 100 del gasto en 2018, y hasta el 6,1 por 100 en las comunidades autónomas y el 3,4 por 100 en la Administración central, dando idea del importante esfuerzo en consolidación fiscal llevado a cabo por las administraciones territoriales.

GRÁFICO 2. INVERSIÓN PÚBLICA POR ÁMBITO DE ADMINISTRACIÓN, 2000-2018



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales* y Central de información de la IGAE.

La clasificación funcional de la inversión realizada por las Administraciones públicas, conforme a la metodología oficial (COFOG)² y su desagregación por ámbito de Administración, permite analizar el grado de descentralización del gasto público en formación bruta de capital fijo en base a las atribuciones y competencias que tienen reconocidas las diferentes administraciones, sus prioridades políticas y las restricciones fiscales a las que se enfrentan.

La inversión pública por funciones y rúbricas de gasto y por ámbito de Administración

2 Clasificación de funciones del Gobierno, COFOG por sus siglas en inglés, desarrollada por la OCDE en 1999 y asumida por la Unión Europea.

CUADRO 4. FBCF DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FUNCIONES (COFOG) Y ADMINISTRACIÓN, 2017

Funciones	Mill. €				% total
	AAPP	Central	CCAA	CCLL	S. Social
Servicios públicos generales	3.881	25,4	56,2	18,3	0,0
Órganos ejecutivos y legislativos	185	62,7	22,7	14,6	0,0
Ayuda económica extranjera	5	100,0	0,0	0,0	0,0
Servicios generales	933	6,3	21,9	71,8	0,0
Investigación básica	2.603	30,7	69,3	0,0	0,0
I+D en relación con los servicios públicos generales	154	5,2	85,7	9,1	0,0
Servicios públicos generales n.e.p.	1	0,0	100,0	0,0	0,0
Defensa	2.221	100,0	0,0	0,0	0,0
Defensa militar	2.055	100,0	0,0	0,0	0,0
Ayuda militar en el extranjero	30	100,0	0,0	0,0	0,0
I+D Defensa	136	100,0	0,0	0,0	0,0
Orden público y seguridad	690	61,0	17,5	21,4	0,0
Servicios de policía	316	67,1	8,2	24,7	0,0
Servicios de protección contra incendios	112	0,9	40,2	58,9	0,0
Tribunales de justicia	195	82,1	17,9	0,0	0,0
Prisiones	44	97,7	2,3	0,0	0,0
Orden público y seguridad n.e.p.	23	21,7	60,9	17,4	0,0
Asuntos económicos	8.924	31,6	37,0	31,3	0,0
Asuntos generales de economía, comerciales y laborales	385	8,1	22,1	68,8	1,0
Agricultura, silvicultura, pesca y caza	475	26,9	62,9	10,1	0,0
Combustible y energía	21	19,0	38,1	42,9	0,0
Minas, fabricación y construcción	23	13,0	43,5	43,5	0,0
Transporte	5.786	33,9	25,1	41,0	0,0
Comunicación	105	43,8	33,3	22,9	0,0
Otras industrias	341	73,9	10,6	15,5	0,0
I+D en asuntos económicos	1.720	22,4	76,7	0,9	0,0
Asuntos económicos n.e.p.	68	16,2	83,8	0,0	0,0
Protección del medio ambiente	1.109	24,7	45,8	29,5	0,0
Gestión de los residuos	230	36,5	14,8	48,7	0,0
Gestión de las aguas residuales	254	0,0	33,9	66,1	0,0
Reducción de la contaminación	19	5,3	5,3	89,5	0,0
Protección de la diversidad y del paisaje	290	53,1	38,6	8,3	0,0
I+D en protección ambiental	203	5,9	93,1	1,0	0,0
Protección ambiental n.e.p.	113	20,4	76,1	3,5	0,0
Vivienda y servicios comunitarios	986	3,1	31,4	65,4	0,0
Desarrollo de la comunidad	465	3,0	23,2	73,8	0,0
Desarrollo de la vivienda	117	-0,9	9,4	91,5	0,0

CUADRO 4. FBCF DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FUNCIONES (COFOG)
Y ADMINISTRACIÓN, 2017
(continuación)

Funciones	Mill. €				% total
	AAPP	Central	CCAA	CCLL	S. Social
Abastecimiento de agua	224	8,0	50,9	41,1	0,0
Alumbrado público	100	0,0	0,0	100,0	0,0
I+D en servicios a la comunidad y la vivienda	75	0,0	100,0	0,0	0,0
Servicios de la comunidad y la vivienda n.e.p.	5	0,0	40,0	60,0	0,0
Salud	2.405	8,4	87,4	0,9	3,4
Servicios hospitalarios y a pacientes externos	982	0,6	89,5	1,6	8,2
Servicios de salud pública	26	7,7	80,8	11,5	0,0
I+D en salud	1.377	13,3	86,6	0,1	0,0
Salud n.e.p.	20	50,0	40,0	10,0	0,0
Ocio, cultura y religión	1.010	8,4	19,3	72,3	0,0
Servicios deportivos y de ocio	473	0,4	3,2	96,4	0,0
Servicios culturales	366	12,3	21,9	65,8	0,0
Servicios de edición y radiofusión	92	40,2	45,7	14,1	0,0
Servicios religiosos y otros servicios comunitarios	14	0,0	7,1	92,9	0,0
I+D en ocio, cultura y religión	62	1,6	87,1	11,3	0,0
Ocio, cultura y religión n.e.p.	3	0,0	100,0	0,0	0,0
Educación	1.562	1,9	89,8	8,3	0,1
Educación preescolar y primaria	315	0,0	64,4	35,6	0,0
Educación secundaria	199	1,5	96,5	1,5	0,5
Educación de tercer ciclo	654	2,0	97,4	0,6	0,0
Educación no reglada por niveles	2	0,0	100,0	0,0	0,0
Servicios complementarios a la educación	18	0,0	55,6	44,4	0,0
I+D en educación	282	1,1	98,2	0,7	0,0
Educación n.e.p.	92	10,9	89,1	0,0	0,0
Protección social	231	6,5	31,2	35,5	26,8
Enfermedad e incapacidad	52	-3,8	36,5	40,4	26,9
Vejez	79	-1,3	45,6	40,5	15,2
Supervivientes	3	0,0	0,0	0,0	100,0
Familia y niños	23	0,0	47,8	52,2	0,0
Desempleo	6	0,0	0,0	16,7	83,3
Vivienda	-1	0,0	100,0	0,0	0,0
Exclusión social n.e.p.	15	0,0	26,7	73,3	0,0
I+D en protección social	1	100,0	0,0	0,0	0,0
Protección social n.e.p.	53	32,1	5,7	9,4	52,8
Total	23.019	30,8	44,3	24,3	0,6

Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO 5. INVERSIÓN POR FUNCIONES Y ÁMBITO DE ADMINISTRACIÓN, EN 2017
(Distribución sobre el total, en porcentaje)

	Total AAPP	Central	Regional	Local
Total funciones	100,0	30,8	44,3	24,3
01 Servicios públicos generales	100,0	25,4	56,2	18,3
02 Defensa	100,0	100,0	0,0	0,0
03 Orden público y seguridad	100,0	61,0	17,5	21,4
04 Asuntos económicos	100,0	31,6	37,0	31,3
05 Protección del medio ambiente	100,0	24,7	45,8	29,5
06 Vivienda y servicios comunitarios	100,0	3,1	31,4	65,4
07 Salud	100,0	8,4	87,4	0,9
08 Ocio, cultura y religión	100,0	8,4	19,3	72,3
09 Educación	100,0	1,9	89,8	8,3
10 Protección social	100,0	6,5	31,2	35,5
Total funciones	100,0	100,0	100,0	100,0
01 Servicios públicos generales	16,9	13,9	21,4	12,7
02 Defensa	9,6	31,3	0,0	0,0
03 Orden público y seguridad	3,0	5,9	1,2	2,6
04 Asuntos económicos	38,8	39,8	32,4	50,0
05 Protección del medio ambiente	4,8	3,9	5,0	5,8
06 Vivienda y servicios comunitarios	4,3	0,4	3,0	11,5
07 Salud	10,4	2,8	20,6	0,4
08 Ocio, cultura y religión	4,4	1,2	1,9	13,1
09 Educación	6,8	0,4	13,8	2,3
10 Protección social	1,0	0,2	0,7	1,5

Fuente: Central de información de la IGAE.

Las principales funciones de gasto en las que invierten las Administraciones públicas son, de acuerdo con esta clasificación, cuatro: Asuntos económicos, que representa el 38,8 por 100 de la inversión pública total, con un peso preponderante de las infraestructuras de transporte; Servicios públicos generales (16,9 por 100), donde despunta la investigación básica; Salud (10,4 por 100), que concentra principalmente I+D en salud, servicios a pacientes externos y servicios hospitalarios, y Defensa (9,6 por 100), mayoritariamente militar (cuadro 5).

Tal y como se ha señalado, la distribución de la inversión por funciones y por ámbito de Administración refleja en buena medida las diferentes competencias asumidas por la Administración central, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Así, se observa cómo el 90 por 100 de la inversión pública en Educación y el 87 por 100

de la inversión pública en Salud la realizan las comunidades autónomas. Estas administraciones, además, registran el mayor porcentaje de inversión en Servicios públicos generales (el 56 por 100 del total), principalmente investigación básica realizada por las universidades, así como en Protección del medio ambiente, que supone el 46 por 100 de la inversión pública total destinada a esta función. Las corporaciones locales concentran el 72 por 100 de la inversión en la rúbrica de Ocio, cultura y religión y el 65 por 100 de la dirigida a Vivienda y servicios comunitarios, que incluyen las infraestructuras urbanas e hidráulicas de abastecimiento y saneamiento. Por su parte, la Administración central muestra un peso mayoritario de la inversión en Orden público y seguridad, con el 61 por 100 de la inversión pública total realizada en este ámbito, así como la totalidad de la inversión en Defensa.

A nivel de cada Administración, cabe señalar que en todas ellas la principal partida de inversión es Asuntos económicos, aunque en mayor medida en la Administración local, donde representa el 50 por 100 de la inversión total. En la Administración central, la inversión en Defensa ocupa el segundo lugar; en las comunidades autónomas, tras Asuntos económicos y Servicios públicos generales, se sitúa la inversión en Salud, seguida de Educación, mientras que en las corporaciones locales destaca la inversión en Ocio, cultura y religión, y en Vivienda y servicios comunitarios.

El peso de las diferentes funciones de gasto en el conjunto de la inversión pública realizada en España se ha visto modificado desde el año 2000, destacando el aumento de la significación de los Servicios públicos generales (en cerca de 8 puntos porcentuales) por el avance de la investigación básica, así como de la inversión en Salud (en 5 puntos), que ha pasado a posicionarse como la tercera prioridad de inversión en 2017, cuando en el año 2000 ocupaba la octava posición (gráfico 3 A y B). Ambas funciones de gasto, además de mostrar una evolución muy positiva durante la fase expansiva que precedió a la crisis, acusaron en menor medida que otras partidas los ajustes llevados a cabo durante el proceso de consolidación fiscal (gráfico 3 C).

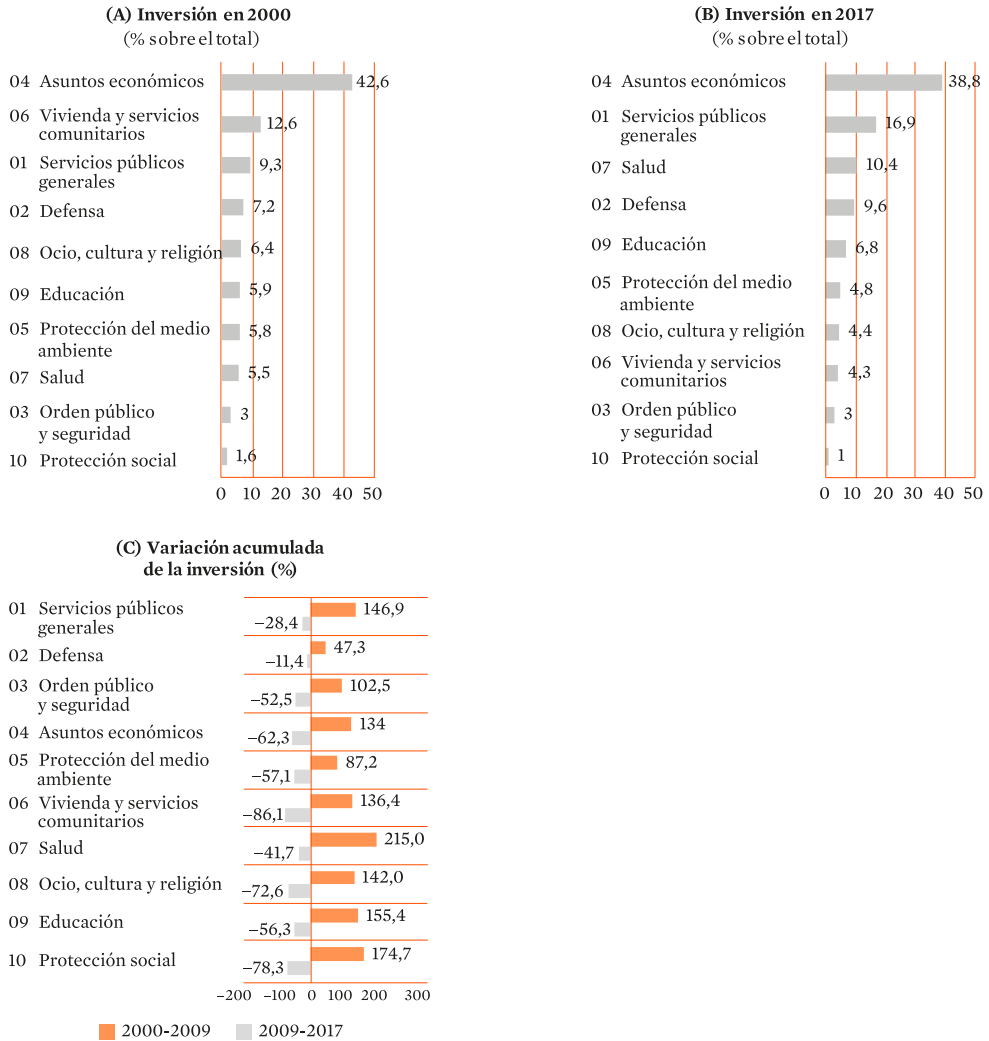
En el lado contrario se sitúa la inversión en Vivienda y servicios comunitarios, cuya participación sobre la inversión total pierde más de 8 puntos porcentuales desde el año 2000, debido principalmente al fuerte ajuste registrado durante la crisis. Por su parte Asuntos económicos, aunque sigue liderando la inversión pública, pierde cerca de 4 puntos porcentuales en el mismo periodo, como consecuencia del impacto de la crisis sobre las infraestructuras de transporte.

Otras funciones, que habrían acusado de manera significativa el recorte de la inversión pública de los últimos años serían Protección social y Ocio, cultura y religión, con caídas de sus niveles de inversión superiores al 70 por 100 entre los años 2009 y 2017.

La inversión en infraestructuras ha mantenido durante las últimas décadas una evolución alcista, protagonizada por las de transporte, que se habría visto truncada con la

*Las infraestructuras
de transporte*

GRÁFICO 3. FUNCIONES DE GASTO ORDENADAS POR SU PESO SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL, 2000-2017



Fuente: elaboración propia a partir de Central de información de la IGAE.

crisis, produciéndose a partir de entonces una caída significativa de sus tres componentes: transporte, obras hidráulicas y de regadío, y equipamientos urbanos.

En las infraestructuras de transporte (viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias), la inversión realizada directamente por las Administraciones públicas se situaba en 2017 en el entorno de los 5.800 millones de euros, lo que supone una cuarta parte de la inversión total. Sin embargo, esta es solo una parte de la inversión pública realizada en este ámbito, siendo preciso añadir el gasto realizado por las sociedades públicas, como ADIF Alta velocidad, RENFE, el Ente público Puertos del Estado o ENAIRE

CUADRO 6. INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE, 2017

	Millones de euros	% sobre el total de cada modo de transporte	% sobre la inversión total en transporte
Inversión total en infraestructuras de transporte	7.662,5	-	100,0
Transporte por carretera	3.689,6	100,0	48,2
Sector público	3.526,4	95,6	46,0
Estado	1.730,7	46,9	22,6
D. G. de Carreteras (M.º de Fomento)	1.688,6	45,8	22,0
D. G. de Transporte Terrestre (M.º de Fomento)	1,7	0,0	0,0
D. G. de Tráfico (M.º del Interior)	40,4	1,1	0,5
SEITT, S.A. (Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre)	155,1	4,2	2,0
Entes territoriales	1.640,6	44,5	21,4
Diputaciones	691,5	18,7	9,0
Comunidades autónomas	949,1	25,7	12,4
Sector privado - Sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje	163,2	4,4	2,1
Transporte ferroviario	2.609,8	100,0	34,1
Sector público	2.609,6	100,0	34,1
D. G. de Ferrocarriles (M.º de Fomento)	7,6	0,3	0,1
ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) (1) (2)	395,9	15,2	5,2
AESF (Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria)	3,1	0,1	0,0
SEITT, S.A.	210,3	8,1	2,7
RENFE-Operadora	321,0	12,3	4,2
ADIF Alta Velocidad	1.346,1	51,6	17,6
Filiales Ferroviarias	1,9	0,1	0,0
Comunidades autónomas (3)	139,0	5,3	1,8
Compañías de comunidades autónomas (4)	184,7	7,1	2,4
Sector privado - Compañías particulares	0,1	0,0	0,0
Aeropuertos y navegación aérea - Sector público estatal	444,6	100,0	5,8
D. G. Aviación Civil. M.º de Fomento	4,3	1,0	0,1
AESA (Agencia Estatal de Seguridad Aérea)	1,3	0,3	0,0
SENASA (Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica)	0,9	0,2	0,0
Grupo ENAIRE (Antigua AENA) (5)	438,1	98,5	5,7
Transporte marítimo	918,6	100,0	12,0
Sector público	499,1	54,3	6,5
D. G. Marina Mercante (M.º de Fomento)	2,5	0,3	0,0
D. G. Costas (MAPAMA)	63,9	7,0	0,8
SASEMAR (M.º de Fomento) (Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima)	11,2	1,2	0,1
Ente Público Puertos del Estado (M.º de Fomento)	341,1	37,1	4,5
Filiales portuarias	41,6	4,5	0,5
Puertos menores competencia de las CCAA	38,7	4,2	0,5
Sector privado - Inversión concesional portuaria	419,5	45,7	5,5

(1) Excluidas las inversiones para mantenimiento de red convencional a través del capítulo 7.

(2) No están incluidas otras inversiones adicionales derivadas de acuerdos bilaterales y convenios con otras Administraciones públicas.

(3) Se incluyen las inversiones realizadas por las Consejerías u Órgano competente en Transportes de las comunidades autónomas, así como las inversiones realizadas por las Empresas Públicas dependientes de las comunidades autónomas.

(4) Se incluyen las inversiones realizadas por los Ferrocarrils Generalitat de Catalunya (FGC), Ferrocarriles Vascos (EUSKOTREN ETS) y Serveis Ferroviaris de Mallorca (SFM).

(5) Está incluida la inversión de la Fundación ENAIRE.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento.

(la antigua AENA), entre otras, así como por las sociedades privadas concesionarias. De esta forma, la inversión total realizada en infraestructuras de transporte en 2017 se aproximaría al entorno de los 7.700 millones de euros, de los cuales, cerca de la mitad (el 48 por 100) se destinó a la red viaria (carreteras, autovías y autopistas), un 34 por 100 al transporte ferroviario, un 12 por 100 a transporte marítimo y un 6 por 100 a Aeropuertos y navegación aérea (cuadro 6).

Atendiendo al organismo inversor, se observa cómo en infraestructuras viarias la inversión la realizan prácticamente en las mismas proporciones el sector público estatal y el territorial, representando la inversión de las sociedades concesionarias un 4,4 por 100 del total. En el transporte ferroviario, el sector público estatal responde del 88 por 100 de la inversión y el resto al sector público territorial. En aeropuertos y navegación aérea, la inversión la realiza en su totalidad el sector público estatal, fundamentalmente, el grupo ENAIRE. Finalmente, la inversión en transporte marítimo corresponde en un 50 por 100 al sector público estatal y en un 46 por 100 a las empresas concesionarias portuarias, respondiendo las comunidades autónomas del 4 por 100 restante.

La inversión en infraestructuras de transporte ha sido la mayor partida de inversión en España durante las últimas décadas, teóricamente justificada por su impacto sobre el desarrollo económico y la cohesión territorial, y apoyada en gran medida por los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea. Este ciclo inversor, plasmado en el desarrollo de la red de carreteras de alta capacidad, de la red ferroviaria de alta velocidad, aeropuertos y puertos, habría permitido a España reducir de manera significativa su déficit histórico de infraestructuras.

Sin embargo, esa tendencia se trunca con la crisis, produciéndose una caída significativa de la inversión en infraestructuras de transporte que no se habría recuperado en los años más recientes de reactivación económica. Y no es previsible que vuelvan a registrarse en el medio plazo niveles tan elevados como los de la primera década de los años 2000, principalmente por el importante *stock* alcanzado ya en este tipo de infraestructuras, pero también por otros motivos, como son la caída de los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea o el hecho de que se haya detectado sobreinversión en algunos segmentos, entre los que estaría la alta velocidad ferroviaria, con un exceso de capacidad que cuestiona tanto la rentabilidad de muchas líneas como su sostenibilidad³.

Por otra parte, en la actualidad el impacto sobre el crecimiento económico de la inversión en capital intangible supera al de las infraestructuras de transporte, lo que apunta a la necesidad de redirigir las prioridades de inversión pública hacia el capital intangible y la innovación, por sus rendimientos crecientes y su capacidad para maximizar el bienestar social.

3 Autoridad independiente de responsabilidad fiscal (AIReF), Plan de acción de la revisión del gasto del conjunto de las Administraciones públicas, Fase II (Spending Review).

Finalmente, cabe destacar la importante caída registrada por la inversión en infraestructuras urbanas, en su mayor parte viarias, que realizan exclusivamente las corporaciones locales, cuya participación sobre la inversión total se habría reducido desde el 2 por 100 en 2009, al 0,3 por 100 en 2016.

La inversión en infraestructuras hidráulicas comprende, de un lado, la referida a la regulación de recursos hidráulicos y regadíos, incluida dentro de la función de Asuntos económicos generales, y llevada a cabo por la Administración central, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las comunidades autónomas y las Confederaciones hidrográficas, y, de otro lado, la correspondiente a abastecimiento y saneamiento, dentro de la función de Vivienda y servicios comunitarios, que corre a cargo principalmente de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

*Infraestructuras
hidráulicas*

La inversión total en infraestructuras hidráulicas, que en la actualidad supone alrededor de 1.100 millones de euros, se habría reducido en más de un 75 por 100 desde que comenzara la crisis, especialmente la llevada a cabo por la Administración central, situándose en niveles próximos a los de finales de la década de los ochenta (gráfico 4).

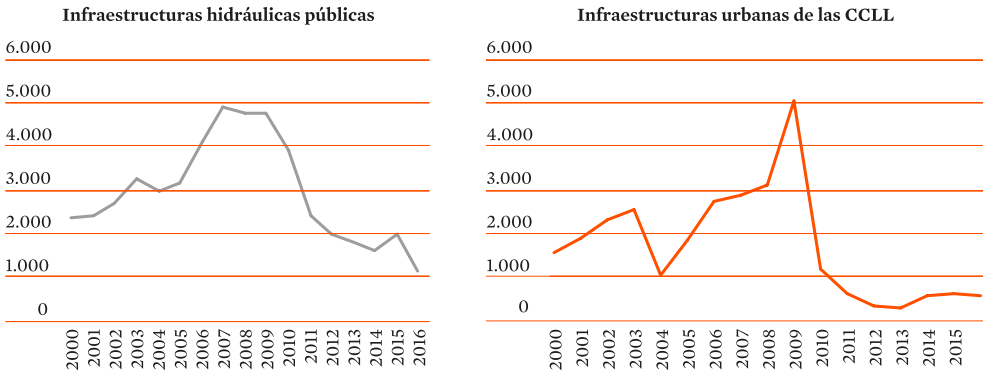
Otro de los principales destinos de la inversión pública en España, junto a los que se acaban de analizar, es la que podría denominarse inversión en equipamientos sociales, de gran relevancia para el bienestar social, que incluye principalmente el equipamiento público en sanidad, en educación y en servicios sociales⁴.

*Equipamientos
sociales: salud,
educación
y servicios sociales*

El mayor volumen de inversión corresponde a sanidad, seguido de educación y servicios sociales, habiendo mostrado todas estas inversiones un comportamiento similar al de la inversión pública total, con un aumento significativo desde el año 2000 y una intensa caída a partir de 2009-2010. La inversión en equipamiento que más se habría resentido con la crisis es la correspondiente a servicios sociales y educación, con niveles que se sitúan actualmente por debajo de los existentes en el año 2000, mientras que en sanidad la caída ha sido algo menor, aunque también significativa.

4 La inversión en equipamientos públicos en sanidad, educación y servicios sociales es una aproximación llevada a cabo a partir de la base de datos de la Fundación BBVA y el Ivie, que comprende las categorías de Otras construcciones, Material de transporte, Maquinaria, equipo y otros activos y *Software*. De este modo, quedaría fuera la inversión en estos mismos sectores relacionada con infraestructuras, vivienda, e I+D.

GRÁFICO 4. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS Y URBANAS, 2000-2016
(Millones de euros)



Fuente: Fundación BBVA e Ivie. El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2016). Abril de 2019.

Infraestructuras y equipamientos sociales en las zonas rurales

La menor inversión en infraestructuras y en equipamientos afecta especialmente a las zonas rurales, donde tradicionalmente han existido deficiencias significativas. En concreto, cabe señalar deficiencias en la dotación de infraestructuras viarias (tanto en kilómetros como en el estado y mantenimiento de las vías, con problemas de accesibilidad entre núcleos rurales y entre estos y las áreas urbanas), en equipamientos hidráulicos (insuficiencia de instalaciones para depurar aguas residuales y obsolescencia de inversión dirigida a reducir la pérdida de agua en las redes), así como en la gestión de residuos urbanos (con carencias de vertederos controlados, instalaciones de compostaje o de biodigestión de la fracción orgánica, instalaciones de separación, reciclaje o valorización, plantas de transferencia, puntos de acopio y demás instalaciones para la gestión de todo tipo de residuos generados). También son notables las dificultades de acceso a servicios como los sanitarios o educativos, especialmente en las localidades de baja población y elevada dispersión, donde, sin embargo, este tipo de servicios son de especial relevancia para el mantenimiento de la población⁵.

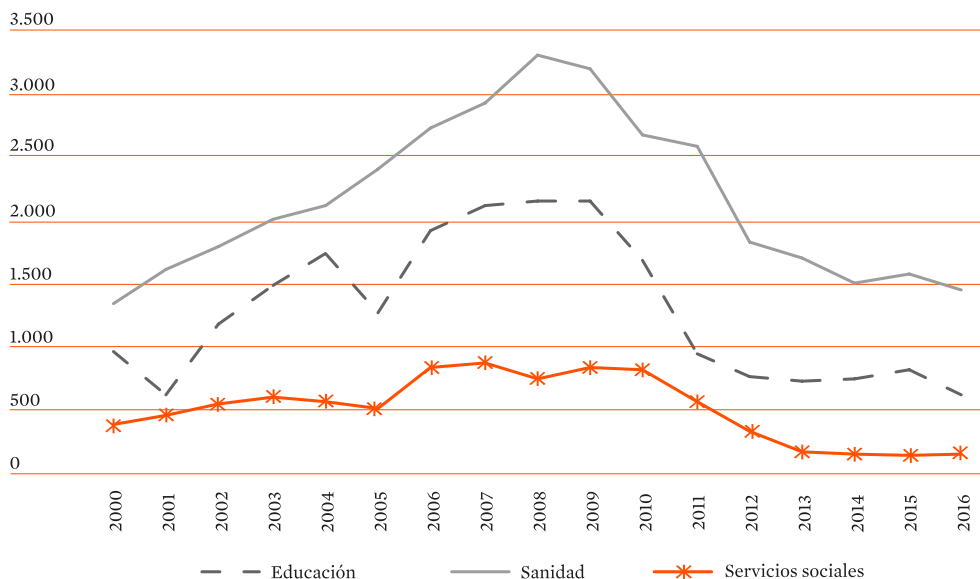
La I+D ha adquirido una importante significación en las últimas décadas entre las prioridades de inversión de las Administraciones públicas, pasando de representar el 12,2 por 100 de la inversión pública en el año 2000, al máximo del 30 por 100 en 2016. En términos de PIB se observa, asimismo, una favorable evolución hasta la crisis, desde el 0,5 por 100 en 2000 al 0,7 por 100 en 2009.

La inversión pública en I+D

5 Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

GRÁFICO 5. INVERSIÓN EN EQUIPAMIENTOS SOCIALES

(Millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Fundación BBVA e Ivie. El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2016). Abril de 2019.

La Administración que más invierte en I+D es la autonómica, con un peso superior al 75 por 100 del total, frente al 23 por 100 de la Administración central, lo que responde en gran medida al importante esfuerzo inversor realizado en este ámbito por las comunidades autónomas en educación y sanidad. De hecho, la rúbrica de investigación básica, realizada mayoritariamente por las universidades, supone el 40 por 100 de la inversión pública total en I+D, mientras que la I+D en Salud alcanza el 21 por 100, habiendo doblado su participación desde el año 2000 (gráfico 6).

En 2010, sin embargo, se trunca la evolución alcista de la inversión en I+D, dando comienzo a un periodo de recortes continuados tanto en términos corrientes, como en porcentaje del PIB, sin haberse recuperado durante la fase de crecimiento económico actual los niveles de inversión previos a la crisis. Las rúbricas que más habrían contribuido a la reducción de la inversión serían la investigación básica y la I+D en asuntos económicos, mientras que en términos relativos destacan los recortes en defensa y en protección ambiental.

La evolución descrita por la inversión pública en I+D contrasta con la tendencia que se observa en la Unión Europea y, muy especialmente, en los países que destinan un mayor porcentaje de su PIB a esta partida, como son Alemania, Suecia y Austria (el 0,96 por 100 del PIB en promedio), donde los niveles de inversión pública, medidos en términos corrientes, muestran una tendencia creciente a lo largo del tiempo que no se habría visto interrumpida con la crisis.

GRÁFICO 6. INVERSIÓN EN I+D, 2000-2017



* I+D en ocio, cultura y religión; en servicios públicos a la comunidad y la vivienda; en orden público y seguridad y en protección social. Fuente: elaboración propia a partir de Central de información de la IGAE y Eurostat.

En este contexto, y dada la vinculación que mantiene la I+D+i con la productividad y con el desarrollo económico a largo plazo, es preciso revisar las prioridades en los presupuestos generales del Estado, realizando una mayor apuesta pública por la I+D+i, y garantizando que todos los fondos presupuestados lleguen a todos los actores, públicos y privados, y a las instituciones correspondientes. Además, en el ámbito del sector privado, donde se aprecian las mayores deficiencias en términos de inversión y las mayores diferencias con nuestros homólogos europeos, se requieren iniciativas a través del marco regulatorio y la financiación, así como una mayor colaboración público-privada, con redes colaborativas entre universidades, organismos públicos de investigación y empresas⁶.

6 Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, *Declaración sobre la financiación y gestión de la investigación científica en España*, octubre de 2019.

Las comunidades autónomas que más invierten son, como cabría esperar, las más grandes, esto es: Cataluña, Andalucía, Madrid, la Comunidad Valenciana, Galicia y Castilla y León, las cuales concentran aproximadamente el 70 por 100 de la inversión pública regional llevada a cabo, en promedio, durante el periodo 2000-2018 (gráfico 7).

*La inversión pública
por comunidades
autónomas*

Sin embargo, si se tiene en cuenta el tamaño de la población, la clasificación varía considerablemente, apreciándose cómo las regiones que menos invierten en términos absolutos, como La Rioja, Navarra o Cantabria, son, sin embargo, las que muestran una mayor intensidad inversora en términos per cápita. Y del mismo modo, grandes regiones inversoras como Andalucía o Madrid, pasan a ocupar los últimos puestos cuando se considera el tamaño de la población.

En cualquier caso, el impacto de la crisis económica sobre los niveles de inversión de las comunidades autónomas ha sido generalizado, aunque con importantes diferencias entre territorios. Así, las regiones que muestran una mayor caída acumulada en el periodo 2009-2018 son Castilla-La Mancha, Asturias, Extremadura y Cantabria, con descensos superiores al 60 por 100, mientras que los menores retrocesos se producen en Madrid y La Rioja, con caídas del 12 y del 18 por 100, respectivamente, seguidas del País Vasco, con el 35 por 100.

La caída de la inversión pública, consecuencia fundamentalmente, como ya se ha señalado, del importante esfuerzo en términos de consolidación fiscal realizado por las Administraciones territoriales, estaría afectando negativamente al ritmo de crecimiento del capital público, hasta el punto de que en algunas comunidades autónomas la inversión no estaría siendo suficiente para reponer el capital deteriorado⁷.

El principal activo en el que invierten las comunidades autónomas son las infraestructuras y, muy especialmente, las de transporte, con una participación sobre la inversión total que oscila entre el 70 por 100 de Asturias y el 50 por 100 de La Rioja, dependiendo de la dotación de capital público acumulado en cada territorio, en tanto que buena parte de la inversión se dirige a cubrir su depreciación (cuadro 7).

*La inversión de
las comunidades
autónomas por tipo
de activo*

Cabe señalar que la inversión en infraestructuras ha constituido en las últimas décadas un instrumento de redistribución regional, especialmente tras la entrada de España en la Unión Europea, que ha contribuido a reducir en cierta medida las diferencias territoriales en términos de PIB per cápita, mediante la política de cohesión, que tradicionalmente habría priorizado la inversión en infraestructuras en los territorios con menor nivel de desarrollo económico.

7 Fundación BBVA-IVIE, «Esfuerzo inversor del sector público», *Esenciales* núm. 15/2017.

GRÁFICO 7. INVERSIÓN REALIZADA POR LAS CCAA, EN PROMEDIO DEL PERIODO 2000-2018



Fuente: elaboración propia a partir de Central de información de la IGAE e INE.

CUADRO 7. INVERSIÓN PÚBLICA POR ACTIVOS Y CCAA
(Estructura en porcentaje, sobre el promedio de la inversión del período 2000-2015)

CCAA	Infraestructuras productivas ¹										Productos propiedad intelectual ²	Resto
	Total	Vías Ferroviarias	Aeroport. Aerosp.	Portuarias	Hidráulicas públicas	Urbanas de CCLL	Maquinaria equipo y otros activos	Educa- ción	Sanidad	Resto		
Andalucía	61,7	28,0	10,5	3,3	3,3	9,8	6,8	14,7	5,7	6,1	5,6	6,2
Aragón	68,3	31,7	17,2	0,9	0,0	13,2	5,3	12,9	3,7	5,4	3,8	5,9
Asturias	69,9	37,5	8,6	0,6	7,8	12,1	3,5	11,9	2,8	3,8	3,9	7,6
Baleares	52,2	12,8	2,9	11,5	6,5	12,4	6,1	19,1	7,5	10,8	5,4	5,0
Canarias	49,5	14,5	1,3	11,4	8,5	7,5	6,3	20,1	5,8	5,1	6,5	13,0
Cantabria	60,3	37,2	2,8	0,8	3,2	13,1	3,1	15,6	5,2	10,5	4,6	3,8
Castilla y León	64,4	35,0	15,7	0,6	0,0	9,1	3,9	14,5	3,8	6,3	4,4	6,7
Castilla-La Mancha	66,2	35,9	14,4	1,6	0,0	10,7	3,6	13,0	2,6	6,5	3,3	8,3
Cataluña	62,5	22,3	18,6	5,7	3,1	6,3	6,6	14,0	5,4	11,2	6,3	0,5
C. Valenciana	56,9	21,0	11,6	2,9	4,4	10,7	6,3	15,8	8,2	8,1	7,1	3,9
Extremadura	58,1	28,9	6,5	0,1	0,0	19,0	3,5	18,2	4,3	5,0	4,8	9,5
Galicia	63,3	29,4	16,4	1,8	5,7	7,5	2,5	14,7	4,3	6,3	4,8	6,6
Madrid	50,4	14,9	13,4	10,0	0,0	6,7	5,3	19,2	4,8	9,4	7,2	9,1
Murcia	55,6	24,9	4,0	0,8	3,2	16,2	6,5	16,6	7,4	7,6	6,2	6,7
Navarra	54,3	21,5	3,8	1,1	0,0	12,4	15,6	16,3	5,7	11,0	6,8	5,8
País Vasco	54,4	26,7	7,5	1,1	3,3	8,8	6,9	18,5	6,3	9,5	5,9	5,4
La Rioja	50,2	31,8	2,4	1,1	0,0	10,5	4,5	20,0	4,6	3,5	4,8	16,9

1) Se incluye la inversión en infraestructuras de transporte realizada por las sociedades públicas y por las empresas privadas concesionarias.

2) Incluye inversión en *software*, en I+D en y otros activos inmateriales.
Fuente: elaboración propia a partir de Fundación BBVA e Ivie.

No obstante, la comparación debe atender al muy distinto tamaño de los territorios y a otras circunstancias básicas asociadas, tales como la orografía, el carácter insular y la presencia de áreas costeras, entre otras.

El siguiente activo en el que más invierten las comunidades autónomas se corresponde con maquinaria y equipo, especialmente material rodante, equipo de oficina y comunicaciones, y *hardware*, donde los porcentajes de inversión se sitúan entre el 20 por 100 de La Rioja y Canarias, y el 12 y 13 por 100 de Asturias y Aragón.

En lo que respecta a la inversión pública en equipamientos de educación y sanidad, las diferencias entre comunidades autónomas son significativas y responden, al igual que en el caso de las infraestructuras, a las diferentes dotaciones de capital de los territorios, lo que a su vez depende en gran medida del tamaño de la población y de su estructura por edades.

En educación, la región que más invierte es la Comunidad Valenciana, con un peso del 8,2 por 100 de la inversión media total realizada en el periodo de análisis, mientras que Castilla-La Mancha y Asturias son las que menor porcentaje destinan, por debajo del 3 por 100. En el caso de la sanidad pública, donde la inversión del conjunto de comunidades autónomas supera a la de educación, las diferencias entre territorios son más acusadas: en seis comunidades autónomas (Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y Navarra) la inversión en sanidad representa alrededor del 10 por 100 del total, mientras que en Asturias o La Rioja no alcanza el 4 por 100.

Finalmente, cabe señalar, por su importancia sobre el desarrollo económico regional, la inversión realizada en productos de la propiedad intelectual, principalmente el *software* y la I+D, donde destacan Madrid y la Comunidad Valenciana, con porcentajes del 7 por 100, siendo en este caso menores las diferencias entre territorios.

2. El stock de capital público

La acumulación de inversión pública en términos netos se plasma en el correspondiente capital, que habitualmente se calcula por el denominado método de inventario permanente, esto es, el agregado del histórico de inversiones en distintos activos, descontada la depreciación y el mantenimiento de los mismos (el denominado coste de capital), que es función de la vida media útil que convencionalmente se asigna a cada tipo de activo.

Se trata, pues, de un valor estimado contable, no exento de problemas, comenzando con la propia vida útil contemplada, o la composición compleja de algunos activos (por ejemplo los sanitarios), que agrupan de manera indesligable elementos, tangibles e intangibles, con vidas útiles bien distintas, y terminando con la propia definición de capital, pues en el caso del público no puede entenderse solo como activos que

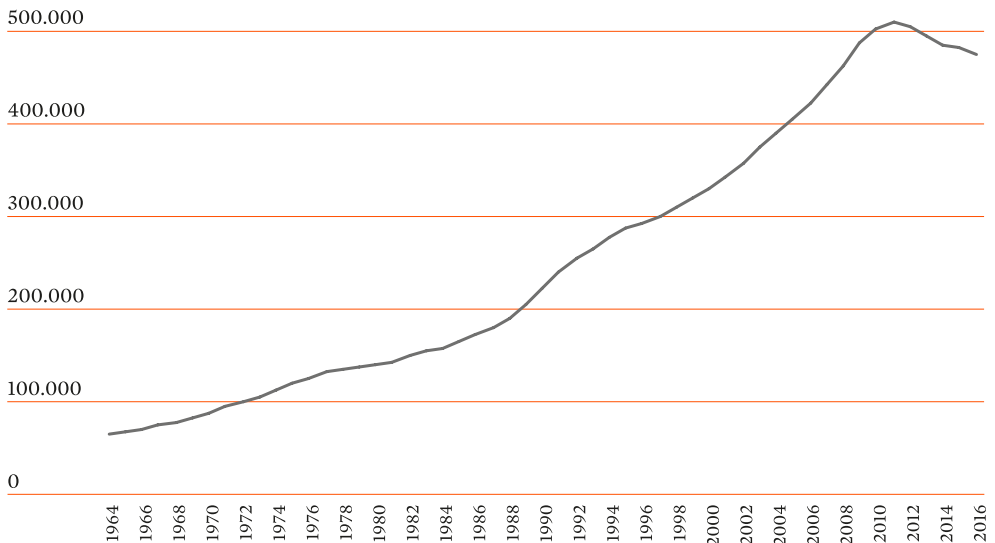
proporcionan flujos de servicios a los distintos agentes para la producción de bienes y servicios (es decir, capital productivo), sino que ha de entenderse de manera más amplia, ya que los flujos que se generan no se plasman, al menos en la convención contable vigente, en dicha producción económica. De ahí que se distinga entre capital productivo y riqueza neta, siendo este último concepto el que se utiliza para el cálculo del capital público.

En todo caso, se dispone de una fuente de gran solidez y bastante detalle, la elaborada por el Ivie, con datos históricos para un periodo muy amplio (desde 1964), a partir de las series oficiales de inversión en España sobre las que se aplican metodologías homogéneas y estandarizadas de ámbito internacional. Esto permite estudiar con solvencia la evolución del capital público en España como plasmación de los procesos inversores en el periodo contemplado en este informe.

Pues bien, los efectos de la crisis sobre la acumulación de capital público comenzaron a ser visibles a partir de 2010-2011, y desde ese momento han sido persistentemente negativos. Esta trayectoria, es decir, el descenso del valor del capital público en términos reales, se observa en todos los años comprendidos entre 2012 y 2016, lo cual es inédito desde al menos los años 60 del pasado siglo (gráfico 8).

GRÁFICO 8. CAPITAL PÚBLICO* EN ESPAÑA, 1964-2016

(Millones de euros constantes de 2010)



*Riqueza neta de las ramas de Administración pública, sanidad, educación y servicios sociales públicos y de los activos en infraestructuras, sin vivienda (1.2.1, 1.2.3, 1.2.4 y 1.2.5) de la rama de transporte; esta última cubre buena parte de los activos de entidades públicas empresariales (Adif, Aena y los puertos marítimos, entre las más relevantes), así como los correspondientes a las concesionarias de autopistas, aunque estos últimos no sean estrictamente públicos.

Fuente: elaboración propia con BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

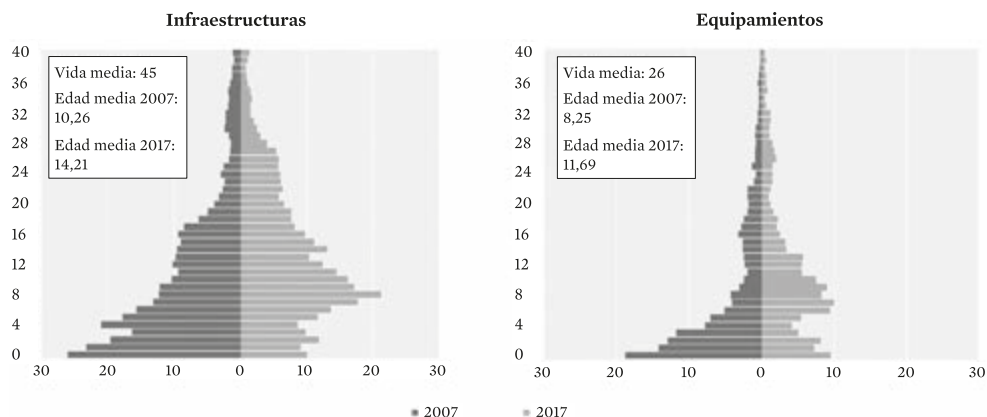
Habría que remontarse a los años de la Guerra Civil para encontrar una trayectoria descendente igual de prolongada que la actual⁸. El significado de uno y otro momento es bien distinto, porque entonces vino generada por la destrucción de activos en la contienda y ahora obedece fundamentalmente a que el recorte en la inversión pública mantiene el volumen de esta por debajo de la necesaria para cubrir el coste de capital, por lo demás mucho mayor ahora tras un amplio periodo de crecimiento sostenido a un ritmo elevado, dado que, como es sabido, a mayor volumen de capital acumulado, mayor volumen de inversión necesaria para el mantenimiento y reposición de ese capital. Pero lo cierto es que los datos actuales indican que la intensa reducción de la inversión pública ya está teniendo consecuencias de alcance y que, de seguir en esta senda, es decir, sin llegar a cubrir la depreciación del capital acumulado, tales consecuencias van a ser muy importantes, afectando negativamente a la calidad de los servicios prestados por los activos públicos, tanto al tejido productivo como a los ciudadanos.

En efecto, el consumo de capital fijo de la rama de Administración pública fue en 2017, conforme a los datos de la Contabilidad Nacional, de 14.987 millones de euros, un 1,29 por 100 del PIB de ese año, y supera desde 2012 el volumen correspondiente a la formación bruta de capital fijo de esa misma rama (en media un 15 por 100 mayor que esta última magnitud en cada uno de los años comprendidos entre 2012 y 2017), de manera que el quinquenio más reciente se ha reducido el valor del capital neto acumulado.

Y aunque la edad media de los activos, tanto en el caso de las infraestructuras como en el de los equipamientos, es relativamente joven en España, ya se está elevando significativamente, lo que también supone tener que afrontar costes de capital (mantenimiento y reposición) elevados, un proceso que se acentuará si se mantiene la atonía inversora. Las pirámides por edades de los distintos activos (gráfico 9) reflejan cómo para el futuro este coste de capital será muy elevado, con una acumulación del valor de las infraestructuras todavía en el tramo por debajo de los 30 años (con una vida media estimada de 45), pero claramente trasladada ya su distribución a 5 años más arriba. Esto se observa asimismo en los equipamientos, con un peso mayor, además, de los activos de edad superior a la vida media estimada. En este caso la edad media actual se acerca a los 12 años, sobre una teórica de 26, de manera que la supervivencia se sitúa ahora en algo más de 14 años; en las infraestructuras productivas la edad media está en torno a 14 años, con una media de vida útil restante en torno a los 31.

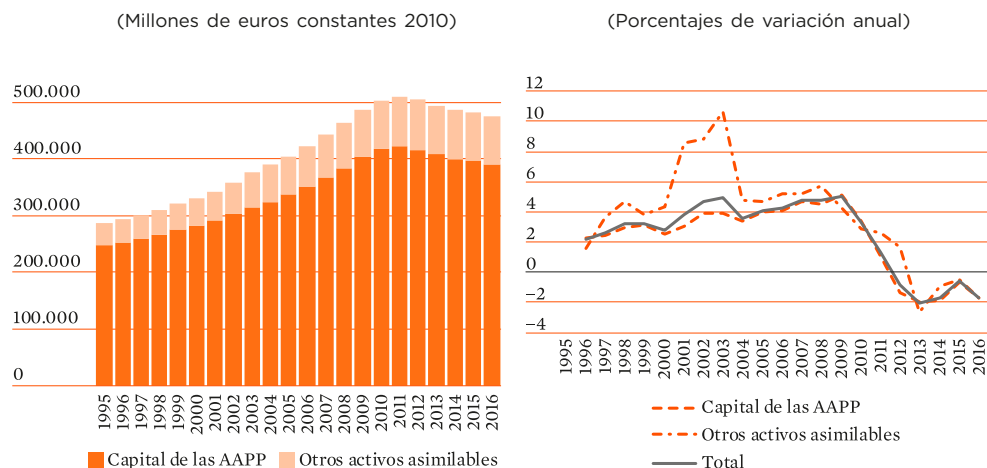
8 Como atestiguan los datos de capital neto riqueza en términos reales (año base 2005) que figuran en BBVA-Ivie, *Series históricas de capital público*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

GRÁFICO 9. ENVEJECIMIENTO DE STOCK DE CAPITAL PÚBLICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA
(Activos por valor neto y años de vida en 2007 y en 2017. Miles de millones de euros constantes de 2010)



Fuente: Ivie (Tomado de F. Pérez, Evolución de la inversión y del stock de capital público en España. Presentación correspondiente a su comparecencia en el CES, 18 noviembre de 2019).

GRÁFICO 10. CAPITAL PÚBLICO* EN ESPAÑA, 1995-2016



*Véase nota al gráfico 8.

Fuente: elaboración propia con BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

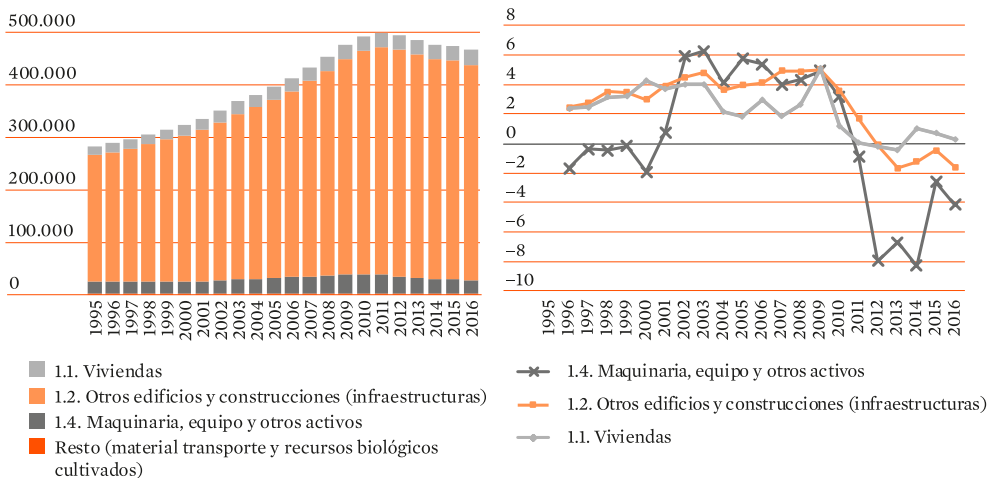
En definitiva, los cambios en la actividad inversora han tenido efectos ya muy visibles sobre el capital público acumulado desde 1995 (gráfico 10). El desplome de la inversión se traduce en un descenso del valor de este desde 2012, con una variación negativa total del 6,8 por 100 entre 2011 y 2016. En el caso de los activos de las Administraciones públicas ese descenso es mayor, del 7,3 por 100, mientras que los procedentes de otros agentes asimilables de la rama de transporte (activos en infraestructuras viarias de entidades públicas empresariales y concesionarias) se cifra en un 4,2 por 100, tanto

porque la inversión siguió en cifras positivas y el descenso del *stock* neto comenzó un ejercicio más tarde como por el propio efecto de afrontar, por su menor volumen, un menor coste de capital. El peso del capital de estos otros agentes se mantiene constante en valores ligeramente por debajo del 18 por 100 en el total del *stock* público desde 2012, frente a una senda de progresivo incremento en el periodo anterior, desde el 13,8 por 100 que suponía en 1995.

En cuanto al tipo de activos, el descenso se observa tanto en los materiales, que suponen la práctica totalidad del capital público, como en los intangibles. Pero la caída en estos últimos es mucho más pronunciada: ambos vienen mostrando tasas negativas en su evolución desde 2012, pero en el caso de los activos materiales el total acumulado negativo en el periodo 2011-2016 es un 6,4 por 100, mientras que en los intangibles es nada menos que un 24,9 por 100.

En los activos materiales (gráfico 11), las infraestructuras, que suponen el 88 por 100 del valor total de este capital en el caso público, acusan un descenso acumulado en términos reales moderado (-4,7 por 100), mientras que en otros activos materiales no vivienda, compuestos por maquinaria, elementos de transporte y equipos, en especial *hardware* y comunicaciones, el descenso es más elevado, básicamente por su menor vida media útil, y se obtienen cifras de descenso acumulado (-27,4 por 100 en el mismo periodo) que podrían indicar la presencia a corto plazo de problemas para mantener la calidad de los servicios que prestan estos activos.

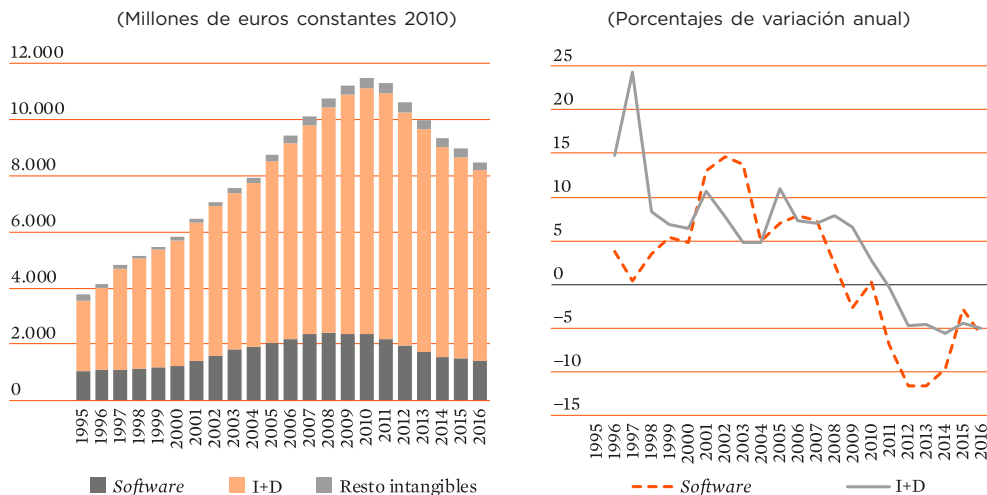
GRÁFICO 11. CAPITAL PÚBLICO* EN ACTIVOS MATERIALES POR TIPO DE ACTIVO, 1995-2016
(Millones de euros constantes 2010) (Porcentajes de variación anual)



*Véase nota al gráfico 8.

Fuente: elaboración propia con BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

GRÁFICO 12. CAPITAL PÚBLICO* EN ACTIVOS INTANGIBLES POR TIPO DE ACTIVO, 1995-2016



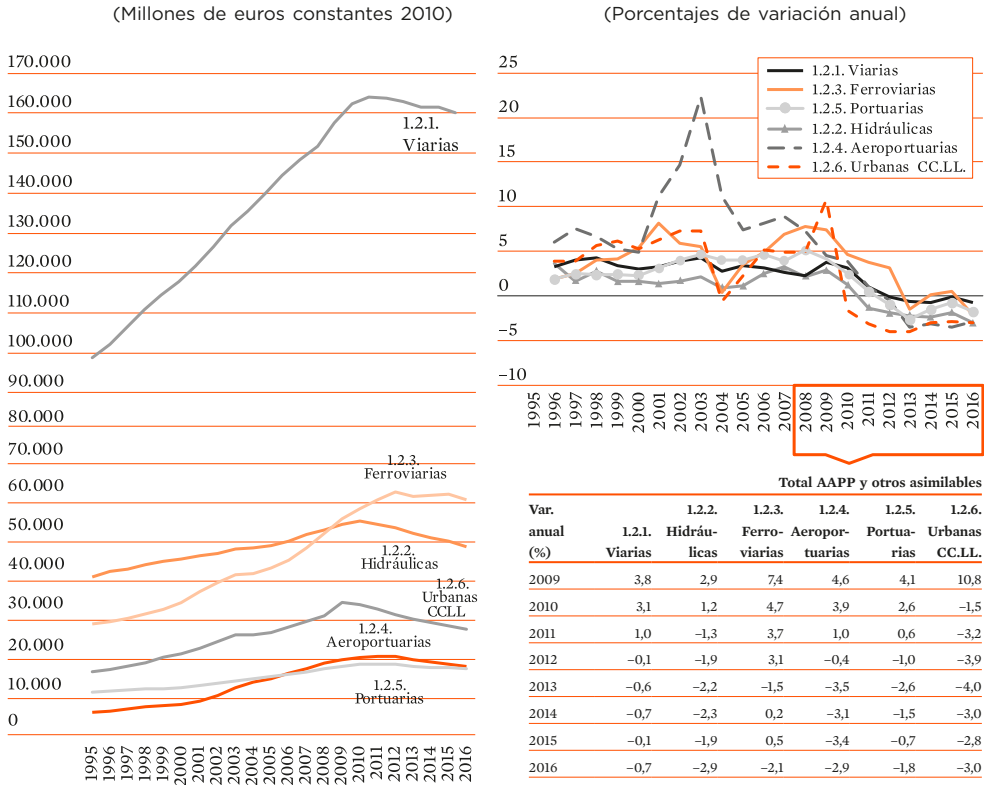
*Véase nota al gráfico 8.

Fuente: elaboración propia con BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

En los intangibles, por su parte (gráfico 12), el descenso es muy pronunciado y comenzó además antes, tanto en I+D (que supone cuatro quintas partes del total de estos activos) como en *software* de las Administraciones públicas. Este hecho, asociado a una corta vida media útil, vuelve a subrayar la necesidad de revertir la tendencia inversora si no se quiere afrontar una grave descapitalización en elementos tecnológicos, amén de las consecuencias de un mayor retraso en I+D: el valor del capital público en intangibles fue en 2016, en términos reales, un 41,6 por 100 inferior al de 2008, año en el que se dio el máximo valor en la serie.

Todas las infraestructuras muestran descensos acusados en su ritmo de acumulación real desde 2009 y todas, salvo las ferroviarias, recogen caídas ininterrumpidas en términos reales desde 2012, algunas incluso antes, como las urbanas de las corporaciones locales, que comenzaron a perder valor ya en 2010. Las infraestructuras viarias, que son de lejos la mayor parte del valor de los activos de esta naturaleza, se habrían depreciado ya en más de 3.800 millones de euros (un 2,3 por 100) en términos reales desde 2011, las hidráulicas en casi 5.800 millones (10,8 por 100) y las urbanas en cerca de 5.200 millones (un 15,7 por 100). A su vez, las aeroportuarias y las portuarias habrían reducido su valor en, respectivamente, 2.500 y 1.300 millones de euros, siempre en términos reales de 2010. Solo las ferroviarias mantendrían de momento sin merma su valor neto. Aunque el grado de capitalización es elevado y en casi todos los casos los activos sean bastante jóvenes, lo que permite un horizonte amplio de vida útil, lo cierto es que estos datos suponen ya un menor potencial para el crecimiento económico y para la calidad de vida ciudadana.

GRÁFICO 13. CAPITAL PÚBLICO* EN INFRAESTRUCTURAS, 1995-2016



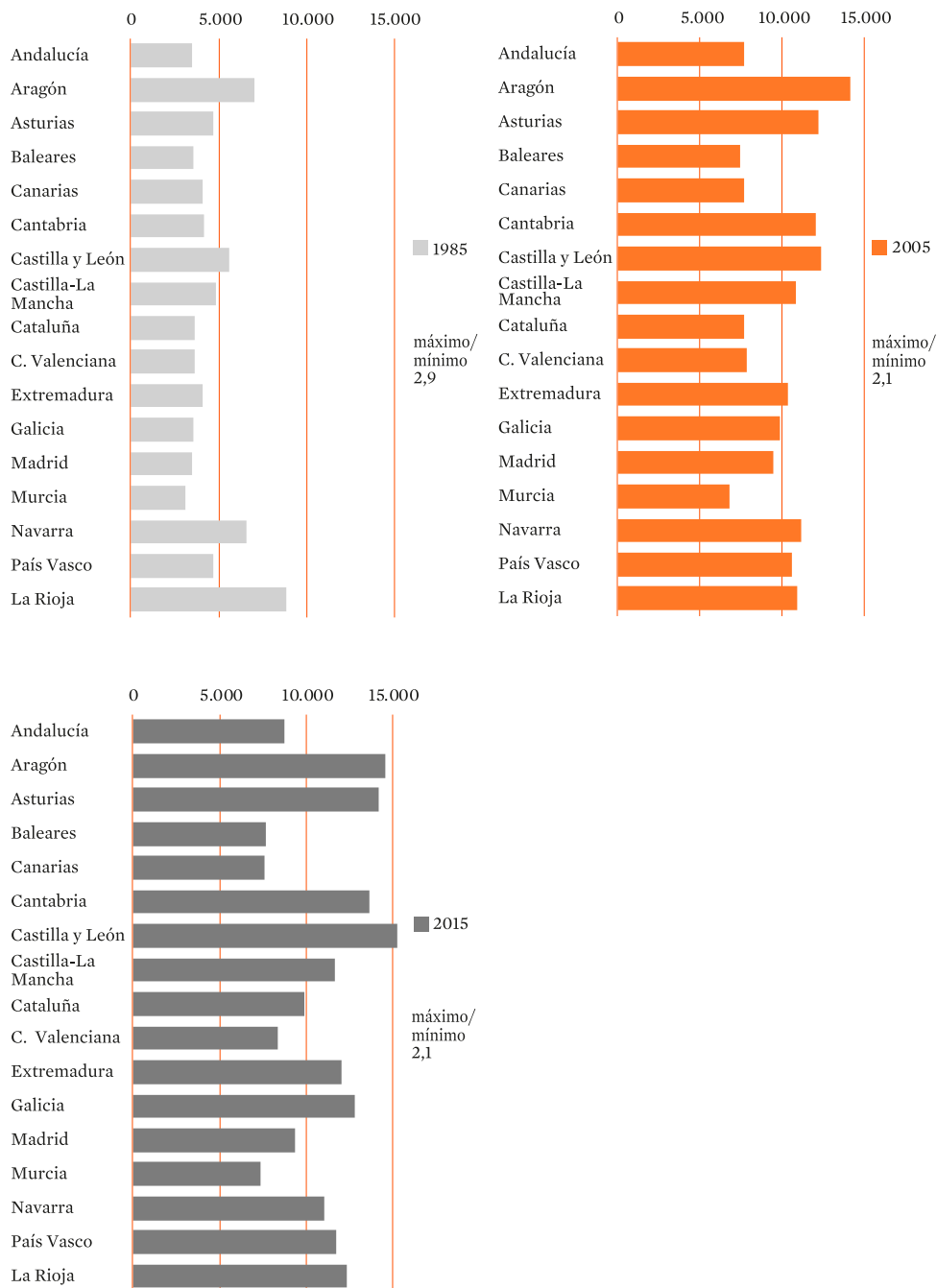
*Véase nota al gráfico 8.

Fuente: elaboración propia con BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento.

Distribución territorial del capital público

La complejidad y el carácter multifactorial que conlleva un análisis sólido de la distribución territorial del capital público excede con mucho el propósito de este Informe. Baste, pues, aportar los grandes datos relativos a la capitalización pública regional por habitante en tres momentos temporales a lo largo de un periodo muy amplio (gráfico 14), suficiente para constatar el extraordinario salto que dieron todas las comunidades autónomas españolas a partir del acceso a los fondos estructurales europeos, y al mantenimiento posterior de esas dotaciones, con efectos pocos visibles en lo tocante a la crisis (al menos a la altura de 2015, último año en la serie disponible), con un capital neto acumulado similar (en todos los casos con el mismo orden de magnitud) en 2005 y en 2015 que vendría también a reflejar la fuerte actividad inversora que se dio en los años de fuerte expansión de la economía previos a la crisis. Por otro lado, las diferencias en capital neto per cápita se redujeron visiblemente hasta 2005, pasando de ser la dotación de la comunidad autónoma más capitalizada en 1985 casi el triple (2,9 veces) de la correspondiente a la menos capitalizada en ese mismo año a una ratio en torno al doble (2,1 veces) en 2005, que se ha mantenido hasta 2015.

GRÁFICO 14. CAPITAL PÚBLICO* POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1985, 2005 Y 2015
(Euros constantes de 2010 por habitante)



*Véase nota al gráfico 8.
Fuente: elaboración propia con: BBVA-Ivie, *El stock y los servicios de capital*. Base de datos dentro del grupo Capitalización y crecimiento. INE, *Anuario Estadístico* (cifras de población y superficie territorial).

CAPÍTULO III

FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

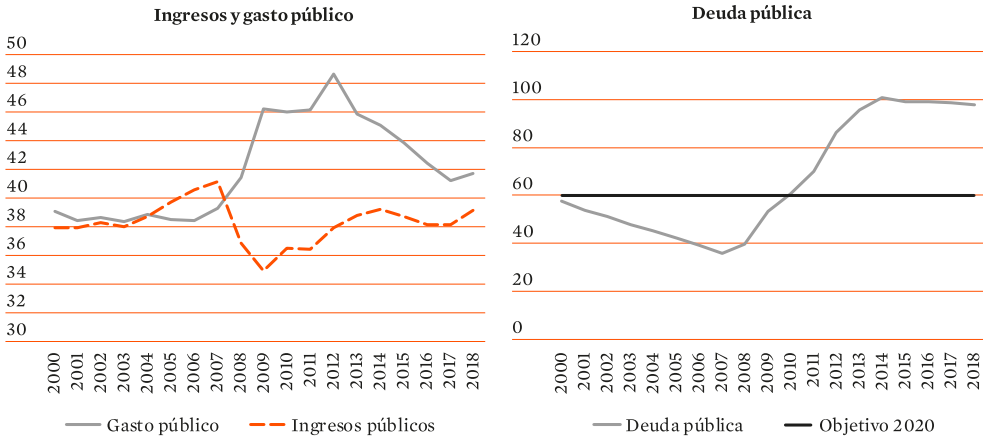
1. Estabilidad presupuestaria y financiación de inversiones

Como es sabido, la crisis financiera que se desató en 2008 desembocó en una fuerte contracción económica que dio lugar, también de manera brusca, a una crisis fiscal de primera magnitud, que fue particularmente aguda en España. Así, tras los dos primeros años de crisis, en los que se trató de articular una expansión fiscal coordinada con la Unión Europea basada en la inversión pública y en los que se produjo un desplome sin precedentes de los ingresos públicos por la súbita desaparición de las bases fiscales ligadas a las burbujas financiera e inmobiliaria, que se habían convertido en un componente fundamental y permanente de la financiación de las haciendas de todos los niveles de gobierno, el superávit español se transformó en un déficit de dos dígitos, y la deuda pública, que se situaba en cotas muy modestas, comenzó a crecer rápidamente en paralelo a la exigencia de tipos de interés cada vez mayores por parte de los inversores financieros (gráfico 15).

En este contexto de crecientes dificultades de financiación de los sectores públicos en la zona euro, sobre todo en los países periféricos como España, la Unión Europea decidió en 2010 obligar a los Estados miembros a iniciar procesos de consolidación fiscal acelerados. De esta forma, con el fin de dar carácter vinculante y permanente al compromiso con la disciplina presupuestaria y recuperar con ello la confianza de los inversores financieros, en 2011 se inició en España un proceso de reforma del marco de reglas fiscales, en paralelo y en consonancia con la reforma de los instrumentos regulatorios de la zona euro en este ámbito⁹, cuyos hitos fundamentales fueron la reforma del artículo 135 de la Constitución española y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siguiendo un esquema muy parecido al del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, pero adaptado a la estructura política descentralizada del Estado español (recuadro 1).

9 Fundamentalmente, se aprobó la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (noviembre de 2011) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto fiscal (marzo de 2012).

GRÁFICO 15. INGRESOS, GASTOS Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2000-2018
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

RECUADRO 1. LAS REGLAS FISCALES EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La reforma del artículo 135 de la Constitución introdujo la estabilidad presupuestaria como principio de actuación de todas las Administraciones públicas, dio prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda y otorgó el máximo rango normativo a la prohibición de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública establecidos por la Unión Europea, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, circunstancias todas ellas que deberán ser apreciadas por mayoría absoluta del Congreso.

La Ley Orgánica 2/2012, en cumplimiento del nuevo mandato constitucional, estableció los límites cuantitativos de déficit, deuda y gasto para cada Administración, concretó los supuestos excepcionales en que los mismos pueden superarse y reguló el procedimiento de corrección de las desviaciones, así como las sanciones en caso de incumplimiento. En concreto, las reglas fiscales que fija la norma española son las siguientes.

- **Déficit público.** Se establece la obligación de que las Administraciones públicas mantengan un *saldo estructural* equilibrado. Solo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios positivos a largo plazo se permite un déficit estructural de hasta el 0,4 por 100 del PIB. La regla de déficit estructural cero afecta únicamente a la Administración central y a las comunidades autónomas. Las Entidades locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, mientras que la Seguridad Social podrá incurrir en déficit estructural de acuerdo con la normativa del Fondo de Reserva y siempre que quede compensado por un menor déficit de la Administración central.
- **Deuda pública.** No podrá superar el 60 por 100 del PIB en 2020, un límite que se distribuye entre las distintas Administraciones de modo que el 44 por 100 corresponde a la Administración central, el 13 por 100 a las comunidades autónomas y el 3 por 100 a las corporaciones locales. Al mismo tiempo, se consagra la prioridad absoluta del pago de

intereses y del capital frente al resto de compromisos presupuestarios y se obliga a que el aumento de ingresos más allá de lo previsto se destine a ese fin. También en relación con la deuda, se establece la *cláusula de no rescate* entre Administraciones, es decir, la prohibición de que la Administración central asuma los compromisos de deuda de las comunidades autónomas y las corporaciones locales (ni las comunidades de las corporaciones locales), aunque sí se prevé que las Administraciones territoriales puedan solicitar al Estado medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, condicionadas a la elaboración de un plan de ajuste.

- **Gasto público.** La regla de gasto establece un límite al aumento del *gasto discrecional* de las distintas Administraciones, de tal manera que se prohíbe que crezca por encima de la *tasa de crecimiento del PIB nominal a medio plazo* que calcula el MEH (media de las tasas de crecimiento del PIB de los últimos 5 años, el año en curso, y los próximos 4 años), salvo que el aumento de gasto se compense con cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación impositiva. Del gasto computable se excluyen los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, el gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea, las transferencias del Estado a las Administraciones territoriales vinculadas a su respectivo sistema de financiación, así como, en el caso de las Entidades locales y las comunidades autónomas que registren superávit, las *Inversiones financieramente sostenibles*.

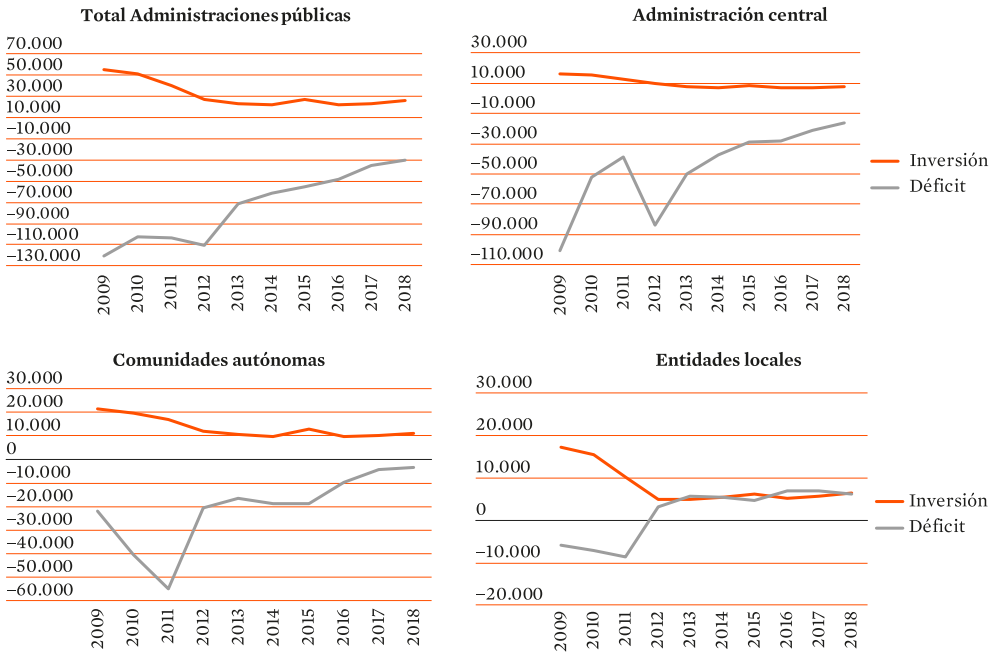
La norma establece un periodo transitorio hasta 2020 para cumplir los límites de déficit estructural y deuda, y para lograrlo fija una senda de reducción de ambas magnitudes cuyo incumplimiento por parte de alguna comunidad autónoma o corporación local dará lugar a la aplicación de los mecanismos preventivos y correctivos previstos con carácter general en la norma, y que van desde la advertencia o la exigencia de elaboración de planes económico-financieros, hasta la ejecución forzosa, pasando por la limitación de las operaciones de endeudamiento y de la concesión de subvenciones y transferencias, o la exigencia de constituir depósitos susceptibles de convertirse en multas.

A partir de entonces, todas las Administraciones públicas se vieron obligadas a iniciar un proceso de ajuste fiscal sostenido en el tiempo, con subidas de impuestos y reducciones generalizadas del gasto público. Sin embargo, como se ha explicado en los epígrafes anteriores, el proceso de consolidación fiscal afectó de manera desproporcionada a la inversión pública porque el coste político y social de reducir esta partida, en un contexto de grave recesión económica con amplias capas de la población en situación de vulnerabilidad, era mucho menor que subir impuestos generales o contraer partidas de gasto con elevado impacto distributivo, como las ligadas al Estado del bienestar.

De esta forma, en todos los niveles de la Administración se han registrado recortes muy significativos de la inversión pública en paralelo a la mejora de los saldos fiscales respectivos, situando esta partida en cotas históricamente bajas (gráfico 16). Tomando como referencia el año 2009, cuando se registraron los niveles máximos de inversión pública y déficit público, y comparándolos con los niveles alcanzados por ambas variables en 2018, puede decirse que el ajuste de la inversión de las Administraciones públicas explica una tercera parte de la reducción del déficit público logrado, con un peso particularmente importante del recorte de la inversión de las Administraciones territoriales (cuadro 8).

GRÁFICO 16. INVERSIÓN Y DÉFICIT PÚBLICOS POR ADMINISTRACIÓN, 2009-2018

(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO 8. AJUSTE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y REDUCCIÓN DEL DÉFICIT, 2009 VS. 2018

	2009	2018	Diferencia		Contribución del ajuste de la inversión a la reducción del déficit (%)
	Millones de euros		Millones de euros	% PIB 2018	
Inversión AAPP	55.355	25.715	-29.640	2,5	32,9
A. central	16.064	7.762	-8.302	0,7	9,2
CCAA	21.606	11.238	-10.368	0,9	11,5
Entidades locales	17.271	6.557	-10.714	0,9	11,9
S. Social	414	158	-256	0,0	0,3
Déficit AAPP	120.576	30.495	-90.081	7,5	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Esta contracción fiscal, sin embargo, no solo no ayudó a salir de la crisis, como sostenía la tesis de la «austeridad expansiva» que se defendía entonces desde las instancias europeas, sino que contribuyó a profundizar en la recesión, porque el efecto multiplicador de la contracción fiscal sobre la demanda agregada fue muy alto, precisamente debido a la fuerte reducción de la inversión pública en los primeros años de la crisis, antes de que el Banco Central Europeo reaccionara, articulando una política monetaria

compensatoria decididamente expansiva; un impacto negativo sobre el crecimiento del PIB que superó con mucho las previsiones oficiales, las cuales demostraron estar basadas en supuestos erróneos¹⁰.

De hecho, el sostenimiento en el tiempo de una política monetaria muy expansiva es lo que ha permitido registrar tasas positivas de crecimiento económico en los últimos años, a pesar del proceso de consolidación fiscal en curso. No obstante, existe un amplio consenso en considerar que la política monetaria ha agotado sus posibilidades de reactivación económica, y que la zona euro tiende a estancarse en un equilibrio de bajo crecimiento, baja inflación y tipos de interés negativos.

En este escenario macroeconómico, son cada vez más numerosas las instancias que reclaman un cambio de orientación de la política económica europea hacia políticas fiscales expansivas basadas en un aumento de la inversión pública financiada con deuda pública en proyectos con elevada rentabilidad económica y social a largo plazo. La idea es aprovechar las sumamente ventajosas condiciones actuales de financiación de la deuda pública a largo plazo, que incluso ha alcanzado ya rendimientos negativos en algunos países (gráfico 17). Teniendo en cuenta que las tasas de crecimiento del PIB, aunque limitadas, son superiores al rendimiento de la deuda pública y que los pronósticos apuntan al mantenimiento de esta discrepancia en los próximos años, el recurso a esta vía de financiación de proyectos de inversión rentables no generaría coste fiscal alguno en el futuro, porque el rendimiento de la inversión será superior al coste de financiarla¹¹.

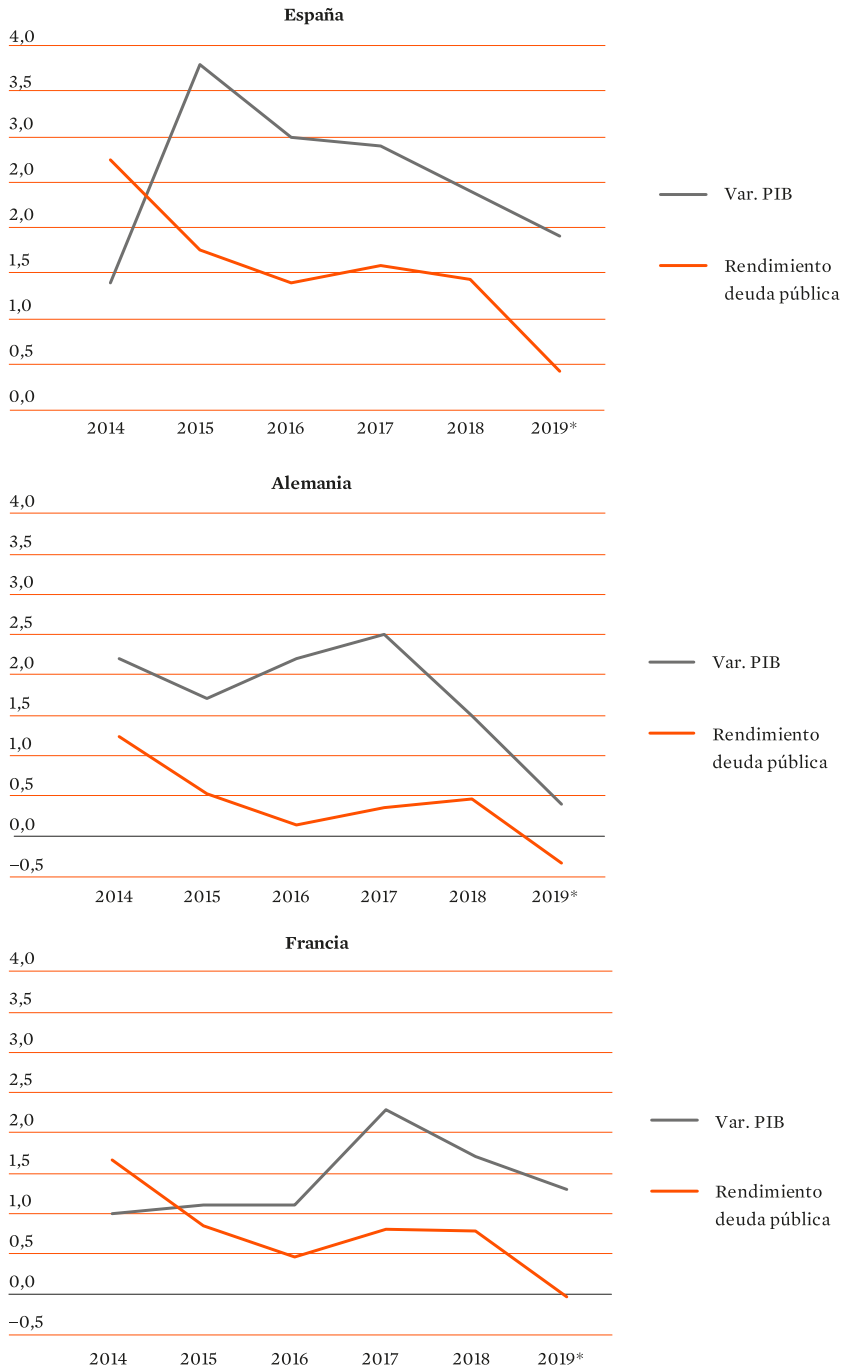
En resumen, impulsar la inversión pública financiándola con deuda pública tendría, en el contexto actual, un doble dividendo que superaría ampliamente su coste. Por un lado, a corto plazo impulsaría de manera notable la demanda agregada, sobre todo teniendo en cuenta que los multiplicadores de la inversión, ya de por sí más elevados que el de otras partidas de gasto o el de rebajas de impuestos, tienden a ser también mayores en contextos de bajo crecimiento y tipos de interés reducidos como el actual. Por otro lado, el aumento de la inversión pública tendría un impacto positivo sobre la oferta y el potencial de crecimiento de la economía española, siempre que se focalizara en proyectos rigurosamente seleccionados por su elevada rentabilidad económica y social, en ámbitos estratégicos como la transición energética y la mitigación del cambio climático, las infraestructuras y la conectividad digital, el fortalecimiento del sistema educativo o el refuerzo del sistema español de investigación y desarrollo.

El problema estriba en que el marco jurídico de estabilidad presupuestaria del que nos hemos dotado, tanto en la zona euro como en el plano interno, en su formulación actual, limita mucho la posibilidad de desplegar una expansión fiscal de esta naturaleza a la mayor parte de los Estados miembros, incluyendo España porque, en última instancia, la sostenibilidad fiscal se define en referencia al peso de la deuda pública

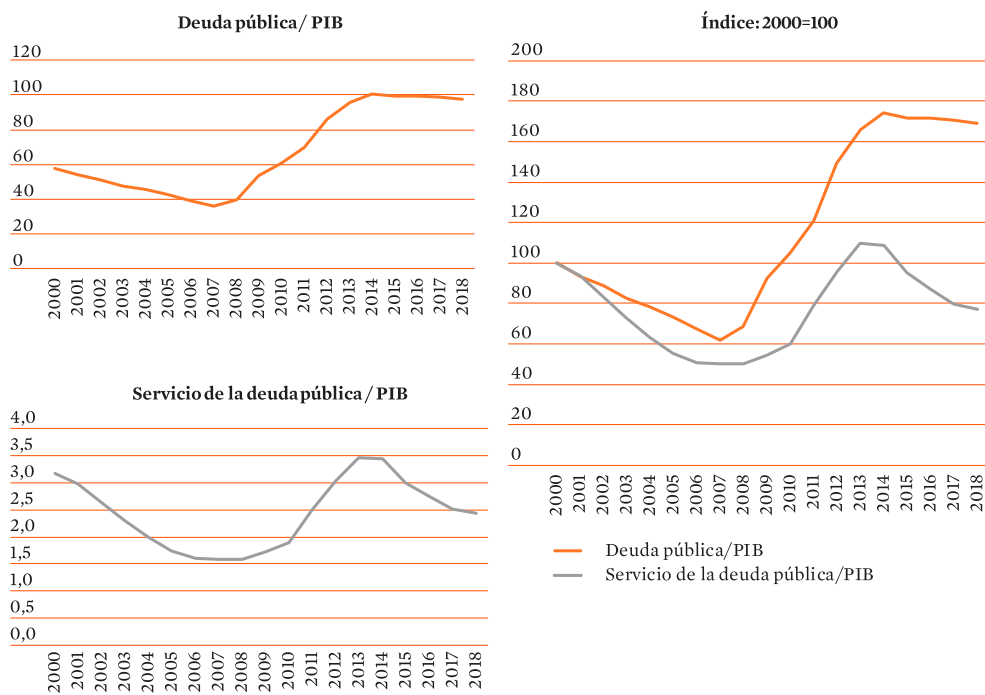
10 Véase O. Blanchard y D. Leigh, «Growth forecast errors and fiscal multipliers», *FMI, WP/13/1*, 2013.

11 Para una explicación detallada de este planteamiento véase O. Blanchard, «Public Debt: Fiscal and Welfare Costs in a time of low interest rates», Peterson Institute for International Economics (PIIE), 2019.

GRÁFICO 17. CRECIMIENTO Y RENDIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA, 2014-2019
 (Variación del PIB real y rendimiento medio anual del bono a 10 años)



* El dato del PIB 2019 es una estimación de la Comisión Europea, y el del rendimiento de la deuda pública es la media de los meses de enero a noviembre.
 Fuente: Ministerio de Economía.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN COMPARADA DE LAS RATIOS DEUDA PÚBLICA/PIB Y SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA/PIB EN ESPAÑA, 2000-2018


Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

sobre el PIB (no puede superar un umbral fijado arbitrariamente en el 60 por 100). Este indicador relaciona una variable *stock* con una variable flujo, sin aportar información sobre el coste de la deuda. En cambio el indicador que pone en relación el servicio de la deuda con el PIB (dos variables flujo) resulta más apropiado y, como consecuencia de la caída de los tipos de interés, se ha reducido mucho y no es particularmente alto, tampoco en España, que registra niveles inferiores a los de principios de siglo, a pesar de que la deuda pública equivalga aproximadamente al 100 por 100 del PIB (gráfico 18).

Curiosamente, Alemania y Holanda, que cumplen cabalmente con las reglas de estabilidad presupuestaria y se pueden financiar a tipos negativos, se resisten a dar un impulso decidido a su inversión pública, lo que ya de por sí tendría efectos beneficiosos para el conjunto dado que representan el 35 por 100 del PIB de la zona euro. Son también los principales detractores de la idea de crear instrumentos eficaces de estabilización macroeconómica a escala de la zona euro basados en la inversión y tampoco son partidarios de flexibilizar el marco de reglas fiscales para permitir a los sectores públicos acudir a los mercados financieros para financiar a coste prácticamente nulo proyectos inversión de probada rentabilidad social, una reforma propuesta recientemente el Consejo Fiscal

Europeo¹² haciéndose eco de los argumentos expuestos más arriba, que permitiría a España relanzar la inversión de sus Administraciones públicas.

En cualquier caso, mientras no se reforme el marco de reglas fiscales en esa dirección, España, que tiene un déficit estructural del 2,5 por 100 del PIB y un nivel de deuda pública cercano al 100 por 100, no cuenta con margen en las próximas décadas para impulsar proyectos ambiciosos de inversión pública. De hecho, la AIREF, en su último observatorio de la deuda pública (noviembre 2019) estima que en el mejor de los escenarios la deuda pública no se estabilizará en el 60 por 100 hasta dentro de 15 años¹³.

2. El papel de la cofinanciación europea: fondos estructurales y programas específicos

La Unión Europea contribuye de forma importante al crecimiento y desarrollo regional de los Estados miembros a través de la política regional o de cohesión, que es el principal instrumento de inversión a nivel europeo, que concentra una tercera parte del presupuesto comunitario, y supone una financiación del 8,5 por 100 del total de la inversión realizada en el conjunto de la Unión Europea.

El objetivo de la cofinanciación europea es contribuir a financiar políticas decisivas en relación con la Estrategia Europa 2020 actuando en común con los presupuestos nacionales. La política de cohesión se enmarca así en el contexto de impulsar un crecimiento inteligente y favorecer la cohesión económica, social y territorial.

Además, se constata una importante función anticíclica de la financiación europea que ha evitado una caída aún mayor de la inversión pública. Del total de inversión realizada en régimen de cofinanciación europea, la dotación europea ha aumentado relativamente en el periodo de programación actual, llegando a representar más de la mitad del total. Ello responde al incremento de los porcentajes de cofinanciación europea ante la reducción de financiación por parte de los gobiernos nacionales durante la crisis, pero también al menor peso de la inversión pública en el conjunto del gasto total frente a otras partidas como el gasto social o el pago por intereses de la deuda¹⁴.

12 European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules*, 2019.

13 Este escenario más favorable exige, por un lado, cambios normativos que eliminen el déficit estructural, bien con una reforma tributaria que aumente permanentemente la recaudación o con una reforma del gasto público que implique una reducción estructural del mismo. Y, por otro lado, que se mantengan las favorables condiciones actuales de financiación de la deuda, lo que exige que no haya cambios en las actuales expectativas en el mercado de deuda soberana y que la política monetaria se mantenga inalterada.

14 La reducción del volumen de inversión pública en el conjunto de Estados miembros responde a la reducción del gasto público desde 2010 en el contexto de crisis pero también al descenso de la proporción que representa la inversión en el total del gasto en favor del aumento de los niveles de gasto social e intereses de la deuda. Véase Comisión Europea, *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2017.

Además de la formación bruta de capital fijo, existen otras categorías de gasto público que también favorecen el crecimiento, puesto que ayudan a crear las condiciones para que en el futuro se logre un crecimiento económico sostenido. Estas incluyen, en particular, el gasto total en transporte, comunicaciones, energía, investigación e innovación, protección del medio ambiente, educación y sanidad. A este respecto, cabe señalar que existen otros instrumentos financieros y líneas de actuación específicas dirigidas a cofinanciar inversiones en los Estados miembros, entre los que destaca por volumen de recursos el programa Horizonte 2020 y el Plan Europeo de Inversiones.

Del total de fondos de la Unión Europea, un 76 por 100 se gestiona de forma compartida con los Estados miembros o con las Administraciones regionales y locales¹⁵. Estas últimas gestionan de media en la Unión Europea algo más del 50 por 100 de los recursos de inversión pública¹⁶ —el 65 por 100 en el caso de España—, pero en todo caso menos que el porcentaje que gestionaban hace dos décadas y que superaba el 60 por 100, reflejando una tendencia hacia la centralización en la gestión de la inversión pública europea.

Cabe señalar que el análisis de la cofinanciación europea en la inversión pública en España encuentra algunas limitaciones que impiden dimensionar adecuadamente el papel que desempeña en la dotación de capital público. Los Presupuestos Generales del Estado solo recogen una parte de las operaciones financieras llevadas a cabo con la Unión Europea; en concreto, las transferencias recibidas se reflejan parcialmente —incluyendo las de financiación de la PAC, de actuaciones estructurales cofinanciadas con la Administración central y otras ayudas europeas de menor cuantía— mientras que no se incluye el resto de financiación que se dirige directamente a las Administraciones regionales, locales y a otros agentes económicos. Además, el carácter plurianual de estas transferencias puede distorsionar el análisis en términos interanuales de estas transferencias a lo largo del periodo. Por otro lado, resulta complejo delimitar en el total de las transferencias europeas recibidas cuáles corresponden a inversiones de capital (a priori se recogen en el capítulo VII de los Presupuestos Generales del Estado), dado que hay otras inversiones que se recogen en otros capítulos atendiendo a programas o fondos específicos.

15 Además, dentro del presupuesto europeo se incluye también la financiación de grandes proyectos de infraestructuras desarrollados a gran escala por la Unión Europea: Galileo y EGNOS (radio-navegación por satélite), ITER (que proporcionará a la Unión la capacidad de mantenerse a la vanguardia en el prometedor campo de la fusión nuclear) y Copernicus (que cambiará a una gama más amplia de servicios operativos), a los que se destinan recursos para garantizar el nivel de inversión necesario en los sectores tecnológicos y en aquellos otros importantes desde un punto de vista estratégico.

16 Dado que la composición por partidas del gasto de inversión no ha sufrido variaciones importantes desde entonces, parece ser que una mayor responsabilidad de los gobiernos centrales sobre las decisiones de inversión estaría detrás de esta tendencia. Véase Comisión Europea, *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2017.

2.1. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La política de cohesión es el principal instrumento de inversión con el que cuenta la Unión Europea (480,5 miles de millones de inversión total de los que 349,3 son fondos de la Unión Europea y el resto, 131,2 es cofinanciación nacional) para respaldar a las pymes, la economía baja en emisiones, la infraestructura de transporte, la inserción en el mercado de trabajo y la inclusión social de los colectivos desfavorecidos. Además, desempeña un papel crucial en el apoyo a la innovación, que está concentrada en un número limitado de regiones.

Esta política se desarrolla a través de los denominados Fondos Estructurales, es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Cohesión, para el que España no es elegible en el periodo 2014-2020, además de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)¹⁷. Conjuntamente, estos instrumentos concentran tres cuartas partes del total de inversión en política de cohesión, siendo el resto cofinanciación nacional, y tienen como objetivo la inversión en crecimiento y empleo en los Estados miembros y sus regiones.

El FEDER tiene como objetivo fortalecer la cohesión económica, social y territorial dentro de la Unión Europea corrigiendo los principales desequilibrios entre las diferentes regiones. En concreto, en coherencia con la Estrategia Europa 2020, las prioridades de inversión se orientan a: potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), mejorar la competitividad de las pymes y favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisiones de carbono en todos los sectores.

Por su parte, el FSE persigue contribuir al refuerzo de la cohesión reduciendo las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo, mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo, con prioridad a la promoción del empleo juvenil. Asimismo, tiene también como objetivo el desarrollo de acciones dirigidas a favorecer la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier otra forma de discriminación.

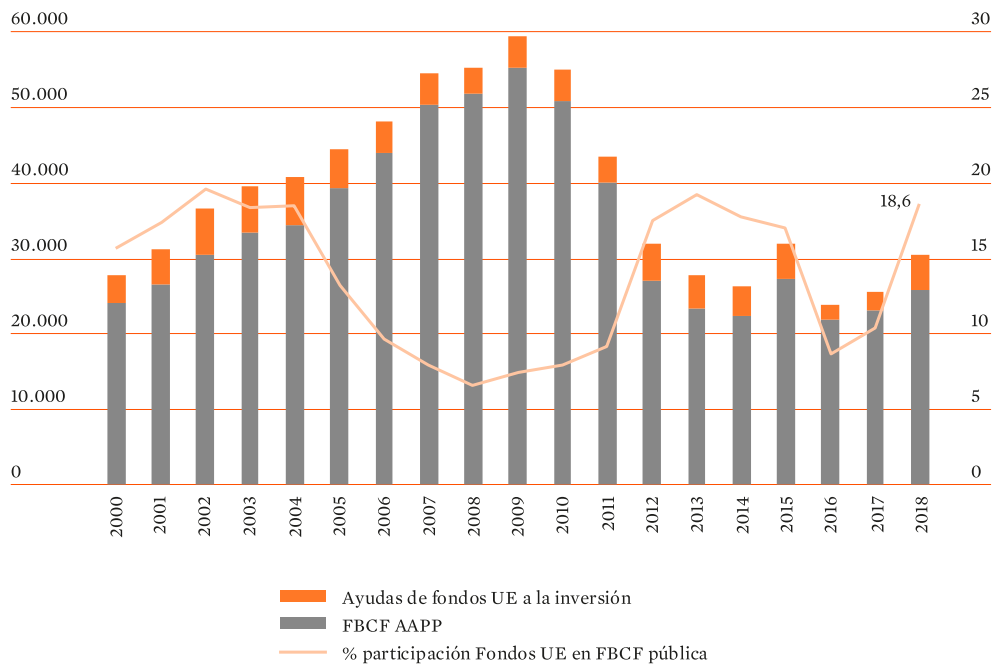
Además de la política de cohesión, la Unión también dota fondos específicos para la política agraria común y la política pesquera común. Así, junto al FEDER y el FSE, el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) conforman los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y aglutinan el grueso de la cofinanciación europea dirigida a impulsar la inversión de capital público en los Estados miembros. El FEADER y el FEMP contribuyen también a la Estrategia Europa 2020 fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión¹⁸.

17 La Iniciativa de Empleo Juvenil es una novedad del MFP 2014-2010 y trata de hacer frente a la situación particularmente difícil de los jóvenes en determinadas regiones con un nivel de desempleo juvenil superior al 25 por 100. La dotación inicial fue de 6.400 millones que tras la revisión intermedia aumentó hasta 8.800 millones de euros.

18 Véase para un mayor detalle Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

GRÁFICO 19. APORTACIÓN DE LOS FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, 2000-2018

(Millones de euros y %)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

A partir de las cuentas públicas, se puede realizar una aproximación a la aportación de los fondos europeos a la inversión pública realizada en España a lo largo de las dos últimas décadas, identificando exclusivamente las ayudas a la inversión y excluyendo las transferencias corrientes recibidas de esos mismos fondos (gráfico 19). Según estos datos, los fondos europeos han sido y siguen siendo una fuente importante de financiación de la inversión pública en España, de media el 13 por 100 anual. No obstante, esta aportación que, en volumen, se ha mantenido bastante estable a lo largo del periodo, de media en torno a 4.300 millones de euros, ha mostrado su grado de relevancia en función de la inversión realizada en cada momento por las Administraciones públicas, habiendo resultado determinante a partir de 2010 ante la fuerte reducción de la inversión pública española. El último dato disponible, para 2018 refleja que las ayudas a la inversión procedentes de los Fondos de la Unión Europea equivalen al 18,6 por 100 de la inversión pública total.

El Periodo de programación 2014-2020 introdujo novedades en los Fondos EIE para fortalecer los vínculos entre los Fondos y una buena gobernanza económica, con el fin de mejorar la eficacia y los resultados de la financiación

*El Periodo
de programación
2014-2020*

comunitaria a la política de cohesión. Entre estas nuevas medidas destaca la aplicación de la condicionalidad ex ante, consistente en asegurar la existencia de unas condiciones previas de carácter general o sectorial que se debían cumplir en una fase temprana de la ejecución, referidas a la mejora del entorno de inversión¹⁹, el apoyo a los cambios estructurales y aplicación de las recomendaciones específicas por país, la aceleración de la trasposición y aplicación del acervo comunitario, la mejora en la orientación del apoyo de los Fondos EIE y otros fondos públicos y la mejora de la capacidad y coordinación administrativas.

También se ha impulsado una mayor utilización de los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE y se cuenta con un nuevo instrumento «Inversión Territorial Integrada» (ITI), cuyo objetivo es agrupar financiación de diferentes Fondos EIE para ejecutar estrategias territoriales de modo integrado, permitiendo el uso conjunto de los fondos con un mejor resultado, la implicación y colaboración de diversos agentes regionales y locales, mayor seguridad de financiación al usar diferentes fuentes y un enfoque de desarrollo para impulsar las oportunidades a nivel local y regional. El 5 por 100 de los recursos del FEDER debe destinarse a estas acciones²⁰.

El Marco Estratégico Común (MEC) establece los principios rectores para facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención

La financiación europea en España: el Acuerdo de Asociación de Asociación y los programas operativos

de la Unión con cargo a los Fondos EIE y con otros instrumentos y políticas europeas. A partir de él, cada Estado miembro debe elaborar un Acuerdo de Asociación para establecer el marco para la intervención de los fondos durante el periodo de programación teniendo en cuenta las demás políticas económicas y la situación específica y demás características de cada país.

El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020²¹ (cuadro 9), se materializa en la práctica a través de los Programas Operativos (PO) para los distintos Fondos, de carácter regional y plurirregional, que contienen todo el detalle de actuaciones específicas a desarrollar en cada territorio para avanzar en los

- 19 A modo de ejemplo, una condición ex ante para las prioridades temáticas relacionadas con la I+D+i, el impulso a las TIC y el desarrollo empresarial, es la existencia de estrategias regionales de investigación e innovación para la especialización inteligente, que exigen la apertura de un proceso transparente y participativo de fijación de prioridades para las políticas regionales de innovación y concentrar los recursos en aquellas áreas de ventaja competitiva regional con mayor potencial emprendedor. Véase Gobierno de España, Ministerio de Hacienda, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2018*.
- 20 En España se han definido cinco ITI: el Mar Menor en Murcia, la ITI Azul Estrategia Atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Canarias y Andalucía), Cádiz, ITI Industrialización Extremadura y Teruel.
- 21 El Acuerdo Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión Europea el 4 de noviembre de 2014 y modificado en febrero de 2019, tras la actualización remitida por el Gobierno para recoger la última versión aprobada de los programas para el caso de los PDR y del PO del FEMP, y la propuesta para los programas del FEDER y del FSE incorporando el importe adicional de la revisión técnica del Marco Financiero Plurianual y de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ).

CUADRO 9. ACUERDO DE ASOCIACIÓN DE ESPAÑA 2014-2020

Objetivos temáticos		FEDER	FSE	FEADER	FEMP
OT1	Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	X		X	
OT2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas	X		X	
OT3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas	X		X	X
OT4	Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores	X		X	X
OT5	Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	X		X	
OT6	Conservar y proteger el medioambiente y promover la eficiencia de los recursos	X		X	X
OT7	Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales	X			
OT8	Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	X	X	X	X
OT9	Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	X	X	X	
OT10	Invertir en educación, formación y formación profesional, para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente	X	X	X	

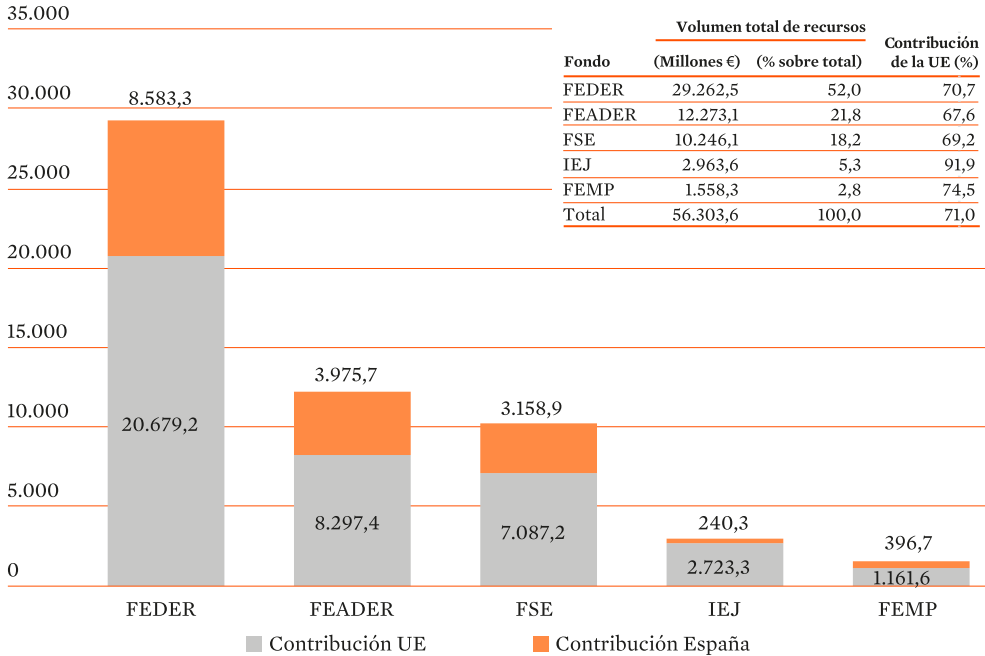
Fuente: Gobierno de España, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2018*.

Objetivos Temáticos, cuyo logro requiere importantes inversiones de capital público. Se han definido los Programas Operativos regionales (uno por cada comunidad y ciudad autónoma para el FEDER y el FSE y uno por cada comunidad autónoma para el FEADER) y Plurirregionales (PO Plurirregional de España y PO de Iniciativa pyme en el caso del FEDER; PO de Empleo, Formación y Educación y de Empleo Juvenil, de Fomento de la Inclusión Social y de Asistencia técnica en el caso del FSE; Programa Nacional de Desarrollo Rural en relación con el FEADER y PO del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca en relación con el FEMP).

La financiación total a través de los Fondos EIE en España para el periodo 2014-2020, asciende a 56.304 millones de euros, de los que 39.949 proceden de la Unión Europea (71 por 100) siendo el resto, 16.355 millones de euros, la contribución nacional (gráfico 20). El FEDER concentra más de la mitad de los fondos asignados, seguidos de los destinados a FEADER (21,8 por 100) y FSE (18,2 por 100).

GRÁFICO 20. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS A ESPAÑA POR FONDOS PARA EL PERIODO 2014-2020

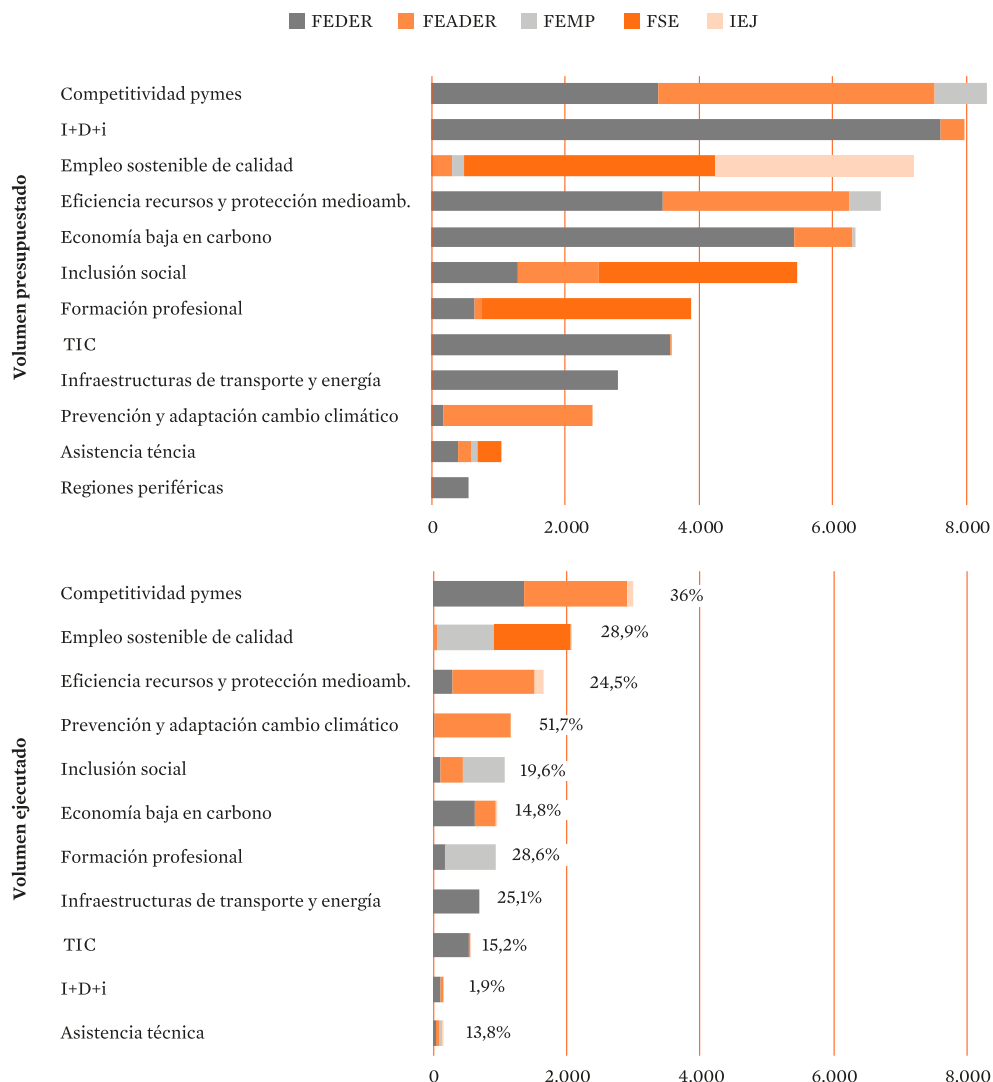
(En millones de euros y porcentaje)

Fuente: Comisión Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>).

La inversión en capital público procedente de los fondos europeos se puede aproximar atendiendo a los recursos asignados a cada una de las prioridades temáticas anteriores. A este respecto, más del 50 por 100 son recursos destinados a potenciar la I+D+i, promover la eficiencia de los recursos y la protección medioambiental, el tránsito a una economía baja en carbono, las infraestructuras energéticas y de transporte, las TIC y la prevención y adaptación al cambio climático que se corresponderían, a priori, con inversión en capital físico y tecnológico (gráfico 21). Asimismo, los recursos destinados a formación están dirigidos a reforzar la inversión en conocimiento. En todo caso, las actuaciones vinculadas a otros objetivos temáticos también pueden incluir partidas de inversión de capital (infraestructuras y equipamientos) si bien es más difícil aproximarse a ellas.

Más allá de los recursos presupuestados, es necesario atender a los niveles de ejecución, donde se percibe un mayor reto dado que, con los últimos datos disponibles a 30 de junio de 2019, el grado de ejecución está muy por debajo de los fondos programados. A excepción de la prevención y adaptación al cambio climático, cuyo ratio de ejecución supera el 50 por 100, el resto de prioridades reflejan un bajo grado de ejecución, destacando la I+D+i con una ratio del 1,9 por 100, siendo además la que concentra un mayor volumen de recursos presupuestados, casi 8.000 millones de euros.

GRÁFICO 21. PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS EN ESPAÑA POR OBJETIVOS (Millones de euros)



Nota: en los resultados de ejecución se ha optado por no incluir 276 millones de euros con cargo al FEDER que se engloban en la denominación de «múltiples objetivos», pero sin detalle parcial.
Fuente: Comisión Europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

El modelo actual de gestión de los Fondos EIE en España plantea algunas debilidades²². No existen objetivos comunes definidos ni un único modelo de gestión; la gestión actual y la tipología de los programas es dispar, así como la participación de agentes privados en el tramo nacional.

Debilidades del modelo de gestión de Fondos y necesidad de mayor coordinación

22 Debilidades señaladas de forma explícita en el Acuerdo de Asociación de España revisado en 2017.

Todo ello deriva en que no se producen sinergias efectivas entre los fondos ni entre la inversión pública y privada. Además, los indicadores y los procedimientos para el seguimiento y evaluación de los Fondos son independientes sin que existan mecanismos de coordinación. Esta fragmentación dificulta la coordinación de las intervenciones de los cuatro Fondos con otras políticas o instrumentos de la Unión (Horizonte 2020, Plan de Inversiones, etc.).

Por ello, de cara al próximo periodo de programación que contará con un nuevo Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027, en un contexto de menor volumen de fondos europeos para España, se propone una mayor integración de los diferentes fondos durante la ejecución, con el fin de incorporar los requerimientos del nuevo enfoque de la política de cohesión, que permita desarrollar una política más eficiente y que responda de forma integrada a los retos regionales, nacionales y de la Unión. Con este objetivo, se prevé el desarrollo de los mecanismos de coordinación necesarios, principalmente a través del Comité de coordinación de fondos profundizando en las posibilidades de establecer redes y encuentros temáticos.

2.2. OTRAS VÍAS DE FINANCIACIÓN EUROPEA DE LA INVERSIÓN

Junto a la financiación tradicional de los Fondos EIE cabe señalar el papel que desempeñan los instrumentos financieros²³, como ayuda directa de la Unión con cargo al presupuesto para la consecución de uno o varios objetivos específicos de las políticas comunitarias. Estos pueden adoptar la forma de inversiones en capital o cuasi-capital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de distribución del riesgo y, en su caso, pueden combinarse con otra financiación. El objetivo es apoyar inversiones que sean financieramente viables pero que no logren acceder a financiación suficiente en el mercado. El diseño y la aplicación de los proyectos de inversión deben promover la participación del sector privado y compartir el riesgo. Los instrumentos financieros han sido, de hecho, determinantes para canalizar la inversión procedente del Plan de Inversiones para Europa —Plan Juncker—.

En este sentido, cabe señalar también la posibilidad de abordar, de forma coordinada entre Estados miembros, proyectos transnacionales con potencial a escala europea, contando con financiación comunitaria a través de ayudas de Estado²⁴.

De cara al nuevo periodo de programación, y como consecuencia de la crisis y la menor disponibilidad de recursos públicos para inversión, se apostó por incrementar y fortalecer el uso de estos instrumentos financieros de forma complementaria al resto

23 Reglamento (UE) núm. 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

24 La creación, en 2018, del Foro Estratégico sobre proyectos importantes de interés común europeo identificó sectores industriales estratégicos y orientados al futuro en los que se englobarían dichos proyectos con el objetivo de impulsar la competitividad y el liderazgo de Europa.

CUADRO 10. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA FINANCIACIÓN EUROPEA Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN EL PERIODO 2014-2020

	Fondos			Total (miles de millones €)
	FEIE	EIE	Instrumentos a nivel de la UE	
Infraestructuras			Mecanismo Conectar Europa	22,4
Pymes			COSME (81%), EaSI (11%) y Europa Creativa (7%)	21,3
I+D+i			Horizonte 2020	11,7
Medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos			NCFE (56%), PF4EE (44%)	6,1
TIC				3,3
Cohesión social			Erasmus+	2,7
Total (miles de millones €)	26,0	21,6	19,9	67,5

Nota: los recuadros que representan los compromisos presupuestarios están dibujados aproximadamente a escala.
Fuente: Comisión Europea, *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2017.

de financiación europea, duplicando la dotación prevista para estos instrumentos de ayuda indirecta respecto al periodo anterior hasta alcanzar los 7400 millones de euros. Su efecto multiplicador de los Fondos EIE, su capacidad para combinar diversas formas de recursos públicos y privados en apoyo de objetivos de actuación pública y su carácter rotatorio hacen que esa ayuda sea más sostenible a largo plazo (cuadro 10).

Además, se contemplaba la posibilidad de que los Fondos EIE pudiesen emplearse para apoyar instrumentos financieros dentro de uno o varios Programas. En España, en concreto, se han incluido en los PO del FEDER para apoyar actuaciones de I+D+i, competitividad de las pymes y eficiencia energética y fomento de las energías renovables y en el ámbito del FSE con un programa de microcréditos en el marco del PO de Empleo, Formación y Educación.

El desplome del volumen de inversiones públicas y privadas en la Unión Europea, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de los Estados y del elevado endeudamiento privado, sobre todo en los países más afectados por la crisis, y el impacto negativo que ello supuso para la recuperación económica, la creación de empleo, las perspectivas de crecimiento a largo plazo y la competitividad, llevó a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo a aprobar en 2015 el Plan de Inversiones para Europa —Plan Juncker—²⁵. El

*El Plan
de Inversiones
para Europa*

25 Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Un plan*

Plan era un cambio de la intervención pública en la inversión en infraestructuras, que buscaba corregir fallos de mercado y situaciones de subinversión y donde se esperaba que la financiación pública atrajese inversión privada permitiendo la financiación de un mayor número de proyectos.

Este Plan es un paquete de medidas dirigido a desbloquear la inversión pública y privada para lograr tres objetivos: 1) imprimir un impulso adicional a la recuperación económica y contrarrestar la caída de las inversiones; 2) dar un paso decisivo para satisfacer las necesidades a largo plazo de la economía europea; y 3) reforzar la dimensión europea del capital físico, humano y tecnológico, así como de las interconexiones que resultan esenciales para el desarrollo del mercado único.

Para su puesta en marcha se creó el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), cuyo objetivo es respaldar financieramente (mediante préstamos, capital y garantías) las inversiones realizadas en la Unión; en concreto, inversiones de largo plazo en sectores estratégicos y también facilitar el acceso a la financiación de riesgo a las pymes y a las entidades de mediana capitalización (hasta 3.000 empleados). Inicialmente el Fondo se dotó con una garantía europea de 21.000 millones de euros²⁶ que buscaba alentar la participación de inversores públicos y privados y multiplicar por cinco la inversión en un plazo de tres años, estimándose una movilización total de recursos por valor de 315.000 millones de euros; en diciembre de 2017 se aprobó una ampliación de la duración del Plan hasta finales de 2020 y el incremento de la garantía europea hasta 26.000 millones de euros, así como la dotación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) hasta 7.500 millones de euros con el objetivo de movilizar inversiones por un valor total al final del periodo de programación de 500.000 millones de euros.

La Comisión Europea presentó un balance de aplicación del FEIE en noviembre de 2018 en el que señalaba que hasta ese momento se había logrado movilizar inversiones muy por encima de los 315.000 fijados cuando se diseñó en 2015²⁷. De cara a 2020 estimaba que el Plan Juncker favorecería un aumento del PIB de la Unión Europea en un 1,3 por 100 y la creación de 1,4 millones de puestos de trabajo. No cabe duda de que el Plan Juncker ha logrado aumentar la formación bruta de capital en la Unión Europea, a pesar de su escasa dimensión, su elevada concentración geográfica y las dudas sobre el respeto al principio de adicionalidad²⁸.

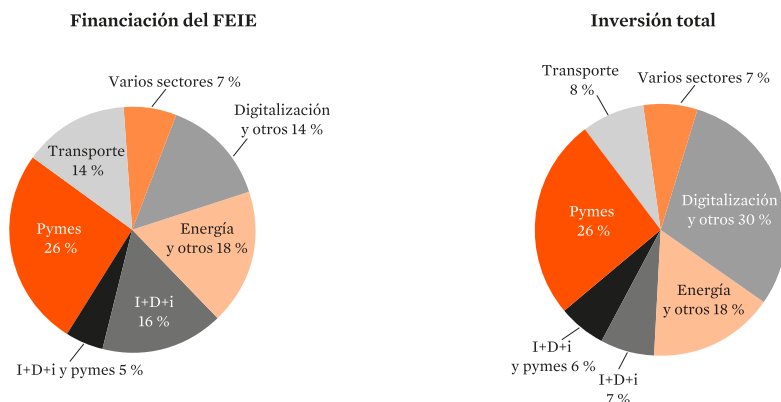
de inversiones para Europa, COM (2014) 903 final. En junio de 2015 se aprobó el Reglamento que daba efectividad jurídica a esta propuesta: Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015. *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1291/2013 y (UE) núm. 1316/2013.*

26 Del total de esta garantía, la mitad (8.000 millones de euros) procedían del presupuesto de la Unión Europea (2.800 millones de euros procedían del Mecanismo Conectar Europa (CEF) y 2.200 millones del programa Horizonte 2020 y el resto del marco presupuestario no utilizado) y 5.000 millones de reservas del BEI.

27 Comisión Europea, *Plan de inversiones para Europa: balance y próximos pasos*, COM (2018) 771 final, de 2 de noviembre de 2018.

28 Véase para un mayor detalle Informes CES 3/2019 y 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual.*

GRÁFICO 22. FINANCIACIÓN DEL FEIE EN ESPAÑA POR SECTORES, 2015-2019



Nota: se han incluido los proyectos firmados y aprobados, pero no los pendientes de aprobación. Los datos recogen el total de proyectos en los que participa España, de forma individual (74 proyectos) o en colaboración con otros Estados miembros (38 proyectos). Para algunos proyectos no se ha cuenta con información financiera. Asimismo, algunos proyectos impactan en varios sectores, indicándose en ese caso. El agregado de varios sectores incluye proyectos relacionados con infraestructuras sociales, medioambiente y eficiencia de los recursos, desarrollo regional y bioeconomía.

Fuente: European Investment Bank, EFSI Projects List.

España es el tercer país que más financiación recibe de este Plan. La última información disponible, de octubre de 2019, refleja que se han aprobado hasta el momento 140 proyectos de infraestructura e innovación y acuerdos alcanzados con pymes —165.355 pymes beneficiadas—, que han supuesto una financiación del BEI de 10.200 millones de euros del FEIE y con la que se espera movilizar inversiones adicionales por valor de 49.100 millones de euros (gráfico 22).

Además de la financiación otorgada en el marco del Plan Juncker, el BEI también proporciona financiación para inversiones con impacto real en la economía real, financiación que se caracteriza por ser más flexible y ofrecer ventajas, en términos de plazos de amortización y tipos de interés.

En este sentido, el volumen de la financiación del BEI recibida por España en 2018, último año disponible, ascendió a 8.478 millones de euros, siendo el país que más fondos recibió²⁹. Con ellos se financiaron 89 proyectos de inversión tanto en el sector público como en el privado. Del total de fondos, una parte importante se asignó a dos grandes prioridades de actuación del BEI: proyectos de innovación —2.439 millones de euros—, que convirtieron a España en el segundo país que más financiación recibió para este objetivo, y a proyectos de acción por el clima —824 millones de euros—. El apoyo a las pymes contó con 4.805 millones de euros dirigidos a facilitar el crédito en condiciones favorables a 82.670 pymes españolas que dan empleo a 776.000 personas, y los 411 millones de euros restantes se destinaron a la financiación de infraestructuras, cofinanciando proyectos de inversión para la mejora de las redes de distribución energética y de transporte ferroviario.

29 Banco Europeo de Inversiones, *Actividad del grupo BEI en España*, 2019.

Programa Horizonte 2020

En el Periodo de programación 2014-2020 destaca como programa específico que canaliza un volumen importante de inversión pública el programa Horizonte 2020. Este programa aglutina las actividades de investigación (anteriormente contenidas en los Programas Marco de Investigación), con las de desarrollo e innovación (Programa Marco para la Innovación y la Competitividad e Instituto Europeo de Innovación y Tecnología), así como las incluidas en el programa Euratom, convirtiéndose así en el mayor programa público de inversiones en investigación, innovación y competitividad a nivel mundial.

El programa Horizonte 2020 supone un impulso a la política de investigación, innovación y competitividad desde el ámbito europeo orientado al cumplimiento de destinar un 3 por 100 del PIB a la investigación y el desarrollo en toda la Unión de aquí a 2020. A través de este se canaliza el 14,9 por 100 del total de inversión europea en I+D+i, aportando el FEDER el 80,4 por 100 y el FEADER el 4,7 por 100 restante. Las actuaciones se centran en tres prioridades que se refuerzan mutuamente: la excelencia científica, el liderazgo industrial y los retos de la sociedad con el fin de garantizar un futuro duradero y próspero en Europa. Además, uno de sus objetivos es garantizar una participación suficiente de las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes), especialmente a las pymes con potencial de innovación.

El conocimiento del volumen total de ayudas de I+D+i recibidas en el territorio nacional en el marco del Programa Horizonte 2020 es limitado atendiendo a los flujos financieros con la Unión. Una parte de la gestión de la participación española en el Programa la realiza el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), pero existe otra parte que no gestiona y por tanto los pagos se realizan directamente a los proyectos beneficiarios, sin que la información se pueda recoger adecuadamente de forma centralizada a través del Tesoro como parte de los flujos financieros con la Unión.

De ahí que se haya recurrido a la información procedente directamente del Programa³⁰, que sitúa a España como un país «innovador moderado», en la cuarta posición de captación de recursos del Programa (4,2 miles de millones de euros en términos netos de un total de 32,2 solicitados), por detrás de Alemania, Reino Unido y Francia. Esta financiación supone el 9,1 por 100 del total de financiación del Programa en el conjunto de la Unión Europea.

Los principales resultados del Programa reflejan la necesidad de continuar este esfuerzo inversor: la intensidad en I+D es 1,2 frente al 2,1 de media en la Unión Europea y la ratio de patentes es 1,6 frente al 3,7 de media en la Unión Europea.

CAPÍTULO IV
GOBERNANZA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La realización de cada proyecto de inversión pública es un proceso complejo de definición de objetivos, responsabilidades y desarrollo. En muchas ocasiones, supone involucrar a una multiplicidad de agentes con distintas competencias, funciones e intereses.

Precisamente, esto genera uno de los principales problemas vinculados en la gestión de proyectos de inversión pública como es la necesidad de coordinación. De hecho, la OCDE identifica tres desafíos a los que se enfrentan los proyectos de inversión pública³¹: desafíos de coordinación —a todos los niveles dada la multiplicidad de participantes—, desafíos de capacidad —financiera, técnica y de gestión del proyecto— y desafíos del marco existente —regulatorio, presupuestario y político—.

Todo ello hace necesario profundizar en la articulación de una gobernanza adecuada para desarrollar la inversión pública, considerando los niveles de participación de los distintos agentes implicados en el marco del entramado territorial e institucional existente, pero también de la financiación privada y, entre ellas, las posibilidades de la colaboración público-privada. Contar con herramientas de gobernanza adecuadas permitirá hacer un mejor uso de los fondos públicos destinados a la inversión y lograr un mayor impacto.

1. Planificación estratégica y desarrollo de los proyectos de inversión pública

El proceso de definición y desarrollo de los proyectos de inversión pública en España se desarrolla a lo largo de una serie de fases sucesivas relacionadas entre sí a través del denominado «ciclo de proyecto», como ocurre con cualquier proyecto de inversión, sea público o privado. Estas etapas concretan el desarrollo del proyecto más allá de simplemente financiar la inversión, abarcando desde la propia definición del mismo, atendiendo a criterios económicos, de eficiencia y equidad, hasta la finalización y cumplimiento del contrato y evaluación del impacto logrado.

En todo este proceso, de por sí complejo, es necesario detallar de forma clara y precisa todas las prescripciones que regirán los contratos a través de los cuales se materializará la inversión pública, lo que se concreta en realizar una adecuada planificación estratégica,

31 OCDE, *Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción*, 2014.

temporal y financiera en aras de lograr la máxima eficiencia en el desarrollo del proyecto y minimizar los problemas y debilidades que se puedan presentar a lo largo del mismo. Y ello considerando además que, en muchos casos, los proyectos de inversión pública tienen plazos de ejecución dilatados, que los hace proclives a acusar los avatares de los ciclos políticos y económicos y que, por ello, pueden terminar afectando a la planificación inicialmente realizada.

A este respecto, la OCDE adoptó en 2014 una Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno, en la que se recogían los principios que deberían guiar la inversión pública, así como directrices de política económica y mejores prácticas para orientar dicha inversión (recuadro 2). Estos principios, que constituyen el primer instrumento de la OCDE en el ámbito de la política regional y gobernanza multinivel orientado al desarrollo y crecimiento a largo plazo, no deben considerarse de forma aislada sino de forma conjunta con otras herramientas y directrices orientadas a la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

RECUADRO 2. PRINCIPIOS DE ACCIÓN PARA UNA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO

A. Coordinar la inversión pública en todos los niveles de gobierno

Principio 1. Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares.

Principio 2. Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales del gobierno.

Principio 3. Articulación horizontal entre gobiernos subnacionales para invertir a una escala relevante.

B. Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje entre todos los niveles de gobierno

Principio 4. Evaluar *ex ante* los impactos a largo plazo y los riesgos de la inversión pública.

Principio 5. Involucrar a los grupos de interés en todo el ciclo de inversión.

Principio 6. Movilizar actores privados y organismos de financiación para diversificar las fuentes de financiación fortalecer las capacidades subnacionales.

Principio 7. Reforzar la experiencia de los funcionarios públicos e instituciones involucradas en la inversión pública.

Principio 8. Enfocarse en resultados y promover el aprendizaje a partir de la experiencia de los diferentes niveles de gobierno.

C. Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública

Principio 9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión.

Principio 10. Exigir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles de gobierno.

Principio 11. Promover la transparencia y el uso estratégico en la contratación pública.

Principio 12. Procurar calidad y consistencia en el sistema regulatorio de todos los niveles de gobierno.

Fuente: OCDE, *Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción*, 2014.

Los principios se estructuran en tres pilares, de acuerdo a los tipos de desafíos planteados: coordinación entre niveles de gobierno y políticas buscando complementariedades, fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de los proyectos y establecimiento de un marco adecuado en relación a la estructura administrativa, la disponibilidad presupuestaria, la contratación y la calidad regulatoria.

Abordar un proyecto de inversión pública requiere como elemento previo identificar el objeto de la inversión sobre la base de una necesidad que hay que atender, un problema que solucionar o una oportunidad que aprovechar. A partir de ahí, se deben definir claramente los objetivos que se pretenden alcanzar, directa e indirectamente, con el fin de maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la coherencia con las necesidades, problemas u oportunidades detectados.

*Definición
del proyecto
y criterios
de selección*

Para ello es importante conocer las prioridades estratégicas existentes para la inversión pública a nivel nacional, regional y local con el fin de vincular el objeto de la inversión a las mismas y asegurar la adecuación a los planes presupuestarios previstos. Asimismo, es conveniente contar con información suficiente sobre el territorio y su población, así como sobre sus necesidades, pero también con evidencias de los efectos que se pueden conseguir con determinadas actuaciones, lo que permitiría justificar la idoneidad de la inversión planeada.

En este sentido, cabe señalar el papel que pueden desempeñar las evaluaciones previas o *ex ante* para seleccionar inversiones, permitiendo identificar los impactos sociales, ambientales y económicos en el corto y largo plazo, así como las externalidades, riesgos e incertidumbres que puedan minimizar el beneficio del proyecto. Todo ello con el objetivo de detectar cómo desarrollar la inversión de manera efectiva para obtener los resultados más eficientes, valorando entre diferentes estrategias alternativas de inversión y utilización de los recursos. A este respecto, los criterios económicos sobre la base de un análisis coste-beneficio son fundamentales, valorando el coste de la inversión en relación a los beneficios que se obtendrán para el territorio o la población en términos de desarrollo y crecimiento.

Este análisis permite priorizar la inversión en función de los recursos disponibles y contrastar los beneficios esperados con los resultados obtenidos. El coste no solo ha de valorarse en el momento de su realización, sino también incluyendo los costes operativos y de mantenimiento en que se incurra posteriormente para asegurar la vida útil de la inversión realizada. Precisamente, la falta de un análisis coste-beneficio riguroso está detrás de algunas decisiones de inversión en infraestructuras realizadas en España que no han tenido los resultados previstos inicialmente. De hecho, se ha tendido a priorizar la inversión en infraestructuras de transporte, frente a otras inversiones en capital intangible e innovación, que tienen amplia capacidad para maximizar el bienestar social.

Así, la elección de la inversión debe guiarse por criterios de equidad, sostenibilidad y eficiencia y orientarse hacia el logro de resultados. La inversión pública

debe respaldar un crecimiento sostenible en todas sus dimensiones: económica, social y medioambiental. Respecto a este último, ha cobrado especial relevancia en los últimos años el interés por la inversión sostenible desde un punto de vista medioambiental. Así, la selección de los proyectos de inversión atendería también a criterios de elegibilidad que tengan un impacto beneficioso sobre la sostenibilidad ambiental. Dado el limitado conocimiento existente sobre el impacto de las actividades en términos ambientales, distintos organismos internacionales y nacionales están desarrollando herramientas para medir estos criterios, buscando un impacto positivo en este ámbito³².

Las decisiones de inversión pública no deben abordarse de forma aislada, sino como parte de una estrategia o plan de desarrollo integral para un territorio, sector o grupo de población incorporando otras actuaciones. Esto permite buscar las complementariedades entre diferentes inversiones sectoriales y mitigar los conflictos que pudieran surgir, con el objetivo de impulsar el potencial de crecimiento a largo plazo. En muchas ocasiones, en cambio, las decisiones de inversión se han apoyado en planes sucesivos sin que realmente existiese una estrategia integral.

Asimismo, si bien las inversiones deben adecuarse al territorio en el que van a desarrollarse, hay que considerar los efectos que pueda tener en cualquier otro en el que pueda proyectar sus resultados, maximizando el impacto de la inversión realizada, lo que supone implicar a todas las partes interesadas en el proceso de selección de forma equilibrada, incorporando las distintas perspectivas que puedan tener sin la prevalencia de unas frente a otras.

Ello requiere profundizar en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y cualesquiera otros agentes implicados en el proyecto de inversión y minimizar los obstáculos administrativos, desarrollando instrumentos efectivos de coordinación entre todos ellos con el objetivo de evitar duplicidades y solapamientos y lograr la máxima eficiencia en el desarrollo del mismo. Entre ellos, se sitúan los acuerdos de cofinanciación, los contratos entre distintos niveles de gobierno, la existencia de plataformas de diálogo intergubernamental o los procesos de consulta a las partes implicadas.

Una vez que se ha decidido abordar un proyecto de inversión, es necesario realizar una adecuada planificación estratégica del mismo para que sea económica y técni-

*Planificación,
presupuestación
y desarrollo
del proyecto*

camente viable. Esta planificación debe concretar todas las fases del proyecto, incluyendo el diseño del mismo y todas las actividades vinculadas a su desarrollo, la presupuestación, las especificaciones contractuales para su desarrollo, la delimitación de derechos y obligaciones de

32 EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Using the Taxonomy, Supplementary Report 2019*.

los intervinientes, la asunción de responsabilidad del proyecto y la gestión, supervisión y control del mismo.

La financiación del proyecto de inversión requiere realizar un ejercicio de presupuestación a partir de los recursos financieros disponibles, y aquellos necesarios para el desarrollo del proyecto, pero también anticipar los costes operativos y de mantenimiento en el largo plazo.

En todo caso, al abordar un proyecto de inversión pública se puede optar por distintas estrategias de financiación cooperativas. Entre ellas está la posibilidad de articular acuerdos de cofinanciación entre Administraciones de distintos niveles o dar entrada a la participación de entidades privadas, todo ello sobre la base de acuerdos de participación y delimitación de la capacidad financiera y de gestión del proyecto, así como el riesgo implícito del mismo. E igualmente se podría movilizar a las instituciones financieras con el fin de diversificar las fuentes de financiación aprovechando el entorno de bajos tipos de interés y mejorar la capacidad de acceso a otros instrumentos financieros o mecanismos innovadores de financiación. Ello permitiría abordar inversiones para acelerar la transición energética y la lucha contra el cambio climático.

En este sentido, cabe señalar la relevancia que están adquiriendo las finanzas sostenibles, que incorporan principios ambientales, sociales y de buen gobierno y que cada vez se tienen más en cuenta para decidir una inversión. A pesar de que no hay evidencia suficiente que garantice un rendimiento mayor de la inversión, la integración de estos principios tiene una presencia decisiva entre los criterios de selección de los proyectos.

En relación con la presupuestación cabe prever que, en muchas ocasiones, los proyectos de inversión pública presentan modificaciones durante el desarrollo del mismo, que afectan al flujo presupuestario, con un gasto superior al presupuestado, condicionando la disponibilidad de recursos. Sería conveniente, por ello, anticipar o prever la posibilidad de que se puedan producir modificaciones, y articular las condiciones excepcionales en que podrían concurrir estas circunstancias.

Todas las disposiciones relacionadas con el proyecto de inversión deben plasmarse en un documento contractual que vincule y obligue a todas las partes implicadas en la inversión, delimitando las responsabilidades y derechos de cada una de ellas, así como todos los elementos para su desarrollo y control a lo largo del proceso. Todo ello promoviendo la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles de gobierno.

Por su parte, la gestión efectiva del proyecto requiere potenciar las capacidades de aquellos responsables del proyecto, tanto en relación a los conocimientos técnicos para asegurar el desarrollo del mismo como de habilidades para potenciar las relaciones entre los distintos participantes, estructuras administrativas y niveles de gobierno. La supervisión y control del proyecto puede plasmarse en la realización de evaluaciones intermedias durante el proceso para constatar el ritmo de ejecución y anticipar los obstáculos o problemas que puedan surgir pudiendo, en caso necesario,

reorientar algunos aspectos para lograr el objetivo final. La finalidad sería identificar las limitaciones que entorpecen el proceso de inversión y los cambios necesarios que habría que hacer para superarlas.

Por último, el desarrollo del proyecto debe involucrar a todas las partes interesadas no solo en el momento de selección de la inversión, sino también a lo largo del ciclo de inversión, con el objetivo de aumentar el valor social y económico y garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

Una vez finalizado el ciclo de desarrollo del proyecto, es necesario verificar el cumplimiento del contrato en todas las especificaciones planteadas en el mismo y analizar

Resultados del proyecto, funcionamiento y evaluación

el grado de desviación entre lo realizado y lo planteado inicialmente. Esto supone incluir también qué medidas habría que adoptar en caso de incumplimiento.

Para ello, es necesario contar con un sistema de indicadores que permita ofrecer información integral y útil sobre el desarrollo del proyecto y ofrecer resultados, tanto intermedios como finales y su alineación con los objetivos perseguidos. Esto obliga a mantener el seguimiento una vez finalizado el proyecto dado que muchos de los resultados se proyectan en un periodo más largo de tiempo.

El fin del ciclo de inversión debe concluir con la realización de una evaluación sistemática y completa de los resultados logrados al finalizar la ejecución y los impactos económicos, sociales y medioambientales que permitan determinar el retorno de la inversión pública realizada y que, en muchos casos, se detectarán durante la fase de funcionamiento y operativa. De ahí que se deba realizar una evaluación *ex post* que permita contrastar si la inversión realizada está logrando los objetivos previstos en términos de atender una necesidad, solucionar un problema o aprovechar una oportunidad. Estas evaluaciones *ex post* asimismo suponen un aprendizaje sobre el desarrollo de proyecto de inversión, detectando los fallos que se producen a lo largo del proceso y que impiden maximizar el impacto de la inversión, de cara a futuras inversiones.

A este respecto, cabe señalar que la AIREF actualmente está abordando una evaluación de las infraestructuras de transporte que, previsiblemente, presentará en 2020, y cuyo objetivo es detectar posibles ineficiencias y solapamientos entre Administraciones y necesidades de reorientación estratégica, dado que la política de inversión no puede reducirse a una simple aportación de recursos financieros y acumulación de capital.

2. Marco regulador de la inversión pública. La colaboración público-privada

Como se acaba de explicar, la ejecución de los proyectos de inversión pública, sobre todo los de mayor envergadura, se lleva a cabo mediante procesos complejos en los que, entre otros extremos, intervienen multiplicidad de agentes, tanto públicos

como privados, con distintas competencias, funciones e intereses. De ahí que resulte indispensable, en aras de la necesaria seguridad jurídica que ha de imperar en este ámbito, la existencia de un marco regulador que contemple, principalmente, las especificaciones contractuales y procedimentales, así como la delimitación de los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en dichos procesos. En España el principal exponente del marco normativo —vigente— en el terreno de las inversiones públicas viene dado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Con carácter previo a adentrarse en el análisis de dicha Ley, es conveniente realizar una sucinta aproximación a la contratación pública. esta podría definirse como aquel proceso administrativo en virtud del cual un ente perteneciente al sector público abre un procedimiento denominado licitación, para seleccionar a un ente privado contratista, con el fin de satisfacer una necesidad —de inversión pública— concreta. En este sentido, los entes públicos y privados tienen la obligación de respetar todos los principios que rigen la contratación pública en España, y ajustarse a las disposiciones que rigen el procedimiento de licitación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos.

*Una aproximación
a la contratación
pública*

Según la OCDE, la contratación pública de la Administración central representó el 10,5 por 100 del PIB en 2015³³; por su parte, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cifró para ese mismo año este peso, en todos los niveles de gobierno en un 18,5 por 100 del PIB. Otras fuentes, con datos algo más actuales, estiman un peso todavía mayor³⁴. Este peso explica que la mejora de los procedimientos de contratación pública sea una vía decisiva para sostener las cuentas públicas, promover la integración o cohesión social, impulsar la innovación, incrementar la productividad del país y permitir, además, que se ofrezcan más servicios públicos y de mejor calidad.

La regulación de la contratación pública en España, de manera similar a otros ámbitos del Derecho administrativo, se ha visto, en los últimos años, influenciada por la necesidad de adaptación al marco de la Unión Europea y la situación, ya superada, de crisis económica. La necesidad de acomodar la legislación española a la comunitaria ha dado lugar a la mayor parte de las reformas que se han ido operando en el *corpus normativo* nacional en el ámbito del aprovisionamiento público. Concretamente, la vigente, desde marzo de 2018, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público

*Regulación
de la contratación
pública en España:
la Ley 9/2017*

33 OCDE, *Government at a glance* 2017.

34 El Observatorio de la Contratación Pública lo situó en el 20 por 100 del PIB en 2018.

incorpora al derecho interno las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE³⁵. La regulación en este terreno, se completa con la normativa específica que afecta a determinados sectores especiales (agua, energía, transporte y servicios postales) fuera del marco general a los que se les confiere una regulación propia³⁶. Además, existe un régimen diferente para la contratación en el ámbito de seguridad y defensa³⁷.

La Ley 9/2017 enuncia, como principios que han de regir la contratación pública, los de concurrencia, simplificación administrativa, igualdad, idoneidad, eficiencia, proporcionalidad, no discriminación y transparencia/publicidad (prevención de la corrupción), principalmente. Asimismo, dispone que los órganos de contratación han de velar en todo el procedimiento de contratación por la salvaguarda de la libre competencia.

La Ley establece la importancia de la fase de ejecución o gestión (frente a la fase de adjudicación) y la necesidad de tener en cuenta los aspectos de la calidad en la prestación del servicio, incorporando criterios laborales, sociales y medioambientales en las distintas fases del proceso de contratación pública, y aspectos favorables a la pequeña y mediana empresa y a la innovación.

Son varias las clases de contratos que pueden suscribirse entre los entes públicos y los entes privados. Según la citada Ley, los principales contratos públicos son los de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro, servicios y mixtos. Además, están los contratos administrativos especiales, cuyo objeto es distinto a los contratos típicos pero que satisfacen de forma directa una finalidad pública específica competencia de las Administraciones públicas.

Según dicha Ley 9/2017, los procedimientos por los cuales se produce la adjudicación de los contratos pueden ser ordinarios o no ordinarios. Entre los primeros están el abierto (simplificado y supersimplificado/exprés) y el restringido, mientras que en el terreno de los segundos se encuentran el negociado, el diálogo competitivo y el de asociación. Este panorama pone de manifiesto que la contratación pública en España es un procedimiento que reviste una gran complejidad.

En cuanto a la regulación, es básico crear un entorno de estabilidad legislativa que garantice la inversión a los proveedores de servicios, aspecto fundamental en determinados sectores, como el de las infraestructuras, en los que prima la inversión a largo plazo que requiere de seguridad jurídica.

35 Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios.

36 En concreto en la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014. A este respecto, el CES dictaminó el Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la citada Directiva (Dictamen CES 9/2015). La tramitación del Proyecto de Ley posterior caducó, de manera que la regulación sustantiva sigue referida a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, del mismo nombre.

37 Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

El CES tuvo ocasión de dictaminar el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público en 2015. Allí destacó tanto aspectos positivos del Anteproyecto como cuestiones sobre las que este realizaba un desacertado tratamiento (recuadro 3). Entre las observaciones del CES acogidas en el texto de la Ley 9/2017 hay algunas de especial relevancia, como es el caso de las relativas a la regulación del contenido mínimo del contrato (donde la Ley incluyó la referencia expresa al convenio colectivo aplicable), y las relativas a la inclusión de criterios laborales, sociales y medioambientales en las distintas fases del proceso de contratación pública.

RECUADRO 3. OBSERVACIONES DEL DICTAMEN CES 8/2015 SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS

Observaciones generales

- El CES no puede sino compartir el objetivo declarado en la Directiva y en el proyecto normativo que se somete a Dictamen, de garantizar que la utilización de estas complejas herramientas de gestión pública respondan efectivamente a los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y eficiencia, y evitar con ello que la contratación con el sector privado se vea afectada por conflictos de intereses. Sin embargo, a juicio de este Consejo, la reforma de la legislación de contratos que se somete a Dictamen no aborda este grave problema con la suficiente ambición y profundidad, desaprovechando la ocasión para introducir de manera transversal cuantas disposiciones, procedimientos y cautelas sean necesarios para prevenir eficazmente desde el derecho administrativo la aparición de prácticas desviadas del interés general. En este sentido, el CES manifiesta su desacuerdo con la identificación de la inclusión dentro del ámbito subjetivo de esta Ley de las organizaciones sindicales y empresariales y de las fundaciones vinculadas a estas como una de las principales novedades del Anteproyecto, tal y como reza el apartado V de la Exposición de motivos, puesto que vincula a dichas entidades con posibles prácticas de corrupción.
- Se detectan omisiones y deficiencias importantes a la hora de hacer referencia a la necesidad de respetar las normas sociales, laborales y medioambientales, como por ejemplo al definir el objeto y la finalidad o al tratar la necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación. Sin embargo, en otras disposiciones, aunque sí se recoge, las referencias son, en ocasiones, excesivamente indeterminadas o imprecisas. En los casos en los que el Anteproyecto podría haber incluido un mayor compromiso con este tipo de normas, la redacción final de los preceptos no ha sido acertada, a juicio de este Consejo. Así, por ejemplo, el CES considera que en la regulación del contenido mínimo del contrato (art. 35), el Anteproyecto debería hacer referencia expresa al cumplimiento de la legislación laboral y social aplicable, incluyendo los convenios colectivos correspondientes.
- En definitiva, el CES quiere subrayar que la mejora de las condiciones medioambientales, sociales y laborales debe promoverse a través del sistema de contratación pública y quedar garantizada en todas sus fases y cumplirse por todos los licitadores. No obstante, el CES quiere manifestar respecto a la inclusión de medidas concretas relativas a estos aspectos como criterios de adjudicación, que estos deberán contemplarse, salvaguardando el objeto del contrato, atendiendo igualmente a la necesidad de simplificación administrativa y burocrática. De hecho, en los procesos de contratación deberá tenerse en cuenta el posible impacto de este tipo de criterios sobre la capacidad de las pymes a la hora de participar en los procesos de contratación pública.

Observación particular (art. 64. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses)

La norma debiera establecer de manera reglada y expresa los supuestos de prohibiciones para formar parte de los órganos de contratación, de manera que se excluya de participar en el procedimiento, en todas sus fases, a los cargos políticos o empleados públicos que incurran en conflicto de intereses.

Por otro lado, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, para garantizar la máxima transparencia de los procesos de contratación pública, la norma debería establecer la obligación de dar publicidad a las deliberaciones y los informes de los órganos de contratación, omitiendo en todo caso la información de las empresas licitadoras que pueda ser comprometida desde el punto de vista comercial. Atajar la opacidad que caracteriza estos procesos de toma de decisiones a través de la publicidad obligaría a objetivar los criterios de adjudicación y las baremaciones, así como a motivar las modificaciones contractuales, favoreciendo con ello la competencia de distintos operadores, facilitando la impugnación de las decisiones y, en general, permitiendo un mayor control democrático de todo el proceso.

Asimismo, junto con la publicidad de las deliberaciones de los órganos de contratación, deberían reforzarse las garantías de los empleados públicos que se designen para participar en el órgano de contratación, de manera que puedan desarrollar su trabajo con profesionalidad y ajustándose a derecho, es decir, que puedan sustraerse de eventuales presiones o indicaciones del poder político contrarias a la Ley o al interés general, y estén protegidos, asimismo, cuando denuncien prácticas irregulares.

*Gobernanza
de la contratación
pública en la
Ley 9/2017*

La Ley 9/2017 también establece mecanismos de supervisión y control de la contratación pública para dar cumplimiento a las obligaciones que establecen las citadas Directivas comunitarias, mecanismos que ya están operativos, pero cuyo corto periodo de andadura impide valorar cabalmente su suficiencia y su eficacia. Dos son las razones que fundamentan el sistema de control interno y, de manera particular, de supervisión de la contratación pública, que se encuentran intrínsecamente relacionadas y que impone la Directiva 2014/24/UE: de un lado, la mejora de derecho europeo de la contratación pública a través del seguimiento de su cumplimiento y aplicación efectivos por los Estados miembros; y, de otro, la prevención y la lucha contra la corrupción en este ámbito.

Entre las novedades que instaura dicha Ley está la creación de la nueva Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (art. 332). Como señala dicho precepto, la finalidad de esta es la de «velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública», para lo cual se señala que el órgano «actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional».

En este orden de cosas, cabe apuntar que las directivas encomiendan a los Estados miembros la elaboración y remisión a la Comisión Europea de sus respectivos informes nacionales sobre contratación, con el objeto de observar el grado de cumplimiento del Derecho comunitario y la evolución de los ordenamientos internos. En cumplimiento de tales previsiones se aprobó por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su reunión de 17 de abril de 2018, el primer informe general sobre la gobernanza en la contratación pública en España³⁸.

Cabe señalar, asimismo, que en octubre de 2011 se creó el Observatorio de Contratación Pública como lugar de encuentro para los profesionales de la materia desde el que proceder al debate y análisis de las novedades introducidas en su ordenación jurídica, así como para la realización de nuevas propuestas de actuación para la modernización de la contratación pública y materializar en la misma los principios de eficiencia, integridad y buena administración.

A pesar del avance que supone estos nuevos mecanismos de supervisión y control, distintos organismos comunitarios, con la Comisión Europea a la cabeza, y nacionales, como la CNMC³⁹, destacan que el funcionamiento del sistema de contratación pública o concesional español presenta todavía carencias, debilidades y disfunciones, entre otros extremos, en términos de competencia, eficiencia y transparencia, y que, por lo tanto, existe margen de mejora.

*Necesidad
de mejorar
el sistema español
de contratación
pública*

Así, el *Single Market Scoreboard on Public Procurement 2018* de la Comisión Europea (cuadro 11), que mide el desempeño general de la contratación pública de los distintos Estados miembros, subraya la mala actuación de España. Según los últimos datos disponibles, relativos a 2018, presenta resultados no satisfactorios en 9 de los 12 indicadores considerados⁴⁰, siendo uno de los países que peores resultados obtiene, con un comportamiento insatisfactorio, entre otros, en los siguientes indicadores: presencia de un único licitador, tasa de publicación, agilidad en la toma de decisiones de la adjudicación, contratos asignados a pymes e información insuficiente en las licitaciones. Por el contrario, nuestro país obtiene resultados satisfactorios en un único indicador, el relativo al criterio de adjudicación del contrato.

38 El artículo 328.4 de la Ley 9/2017 encomienda este informe, de carácter trianual, a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que deberá encargarse de su elaboración y remisión a la Comisión Europea. El primer informe remitido en 2018 es de «ámbito general» y engloba los tres niveles de sector público (el sector público estatal, el sector público autonómico, y el sector público local), si bien especifica que ese ámbito se circunscribe a la contratación pública sujeta a regulación armonizada, y por tanto incluye exclusivamente los contratos por encima de los umbrales comunitarios de cualquier tipología incluida en las directivas. No incluye, en cambio, datos sobre la contratación pública celebrada en materia de Defensa y Seguridad.

39 CNMC, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, 2015.

40 A saber: presencia de un único licitador, transparencia en el procedimiento, tasa de publicación, adquisiciones cooperativas (centralización de compras), criterio de adjudicación del contrato, agilidad en la toma de decisión de la adjudicación, contratos asignados a pymes, ofertas de pymes, Procedimientos divididos en lotes, información insuficiente en las licitaciones, valores omitidos en el número de registro de las empresas adjudicatarias y valores omitidos en el número de registro de los órganos de contratación.

CUADRO 11. DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018, POR INDICADOR Y PAÍS

(Resultados del *Single Market Scoreboard on public procurement* de la Comisión Europea)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bélgica												
Bulgaria												
República Checa												
Dinamarca												
Alemania												
Estonia												
Irlanda												
Grecia												
ESPAÑA												
Francia												
Croacia												
Italia												
Chipre												
Letonia												
Lituania												
Luxemburgo												
Hungría												
Malta												
Holanda												
Austria												
Polonia												
Portugal												
Rumanía												
Eslovenia												
Eslovaquia												
Finlandia												
Suecia												
Reino Unido												

No satisfactorio

Promedio

Satisfactorio

		Satisfactorio	No satisfactorio
1	Presencia de un único licitador	≤ 10%	> 20%
2	Convocatoria para el procedimiento	≤ 5%	≤ 10%
3	Tasa de publicación	> 5%	< 2.5%
4	Adquisiciones cooperativas	≤ 10%	< 10%
5	Criterio de adjudicación del contrato	≤ 80%	> 80%
6	Agilidad en la toma de decisión de la adjudicación	≤ 120 días	> 120 días
7	Contratos asignados a pymes	> 60%	< 45%
8	Ofertas de pymes	> 80%	< 60%
9	Procedimientos divididos en lotes	> 40%	< 25%
10	Información insuficiente en las licitaciones	≤ 3%	> 3%
11	Valores omitidos en número de registro de las empresas adjudicatarias	≤ 3%	> 3%
12	Valores omitidos en número de registro de los órganos de contratación	≤ 3%	> 3%

Fuente: Comisión Europea, *Single Market Scoreboard on Public Procurement 2018*.

Igualmente, la Comisión Europea, ha realizado recientemente, en el marco del Semestre Europeo de junio de 2019⁴¹, las siguientes recomendaciones sobre la contratación pública en España: «En el ámbito de la contratación pública, la aplicación ambiciosa de la Ley de Contratos del sector público adoptada en 2017 resultará decisiva para aumentar la eficiencia del gasto público y prevenir las irregularidades. En particular, es importante que la nueva estructura de gobierno, sobre todo la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, pueda desempeñar eficazmente los cometidos que se le han asignado, y que la Estrategia Nacional de Contratación Pública integral se adopte con celeridad y con la participación activa de las entidades o poderes adjudicadores a nivel nacional, regional y local». Y añade que se deben «tomar medidas destinadas a fortalecer los marcos presupuestario y de contratación pública en todos los niveles de gobierno».

Un modelo de contratación pública equilibrado, que aporte seguridad jurídica y predictibilidad para las inversiones tiene también mejor capacidad para atraer capital privado (fondos de pensiones, fondos de infraestructuras, fondos soberanos, compañías aseguradoras, etc.) y afrontar mejor, así, las necesidades prioritarias en diferentes ámbitos.

La prestación de servicios públicos o de interés general de calidad a los ciudadanos⁴², como usuarios finales que son de los mismos, es una función esencial de las Administraciones públicas. El interés público se puede satisfacer tanto por los propios poderes públicos (prestación directa) como por la iniciativa privada y mixta, lo que constituye una colaboración público-privada (CPP). esta, en sentido estricto, incluye toda forma de colaboración entre la Administración y el sector privado para la realización de una obra o la prestación de un servicio de carácter público (titularidad pública). En consecuencia, la CPP solo opera cuando concurren bienes y servicios públicos o de titularidad pública⁴³. Así, la CPP viene estando presente en diversos sectores como el del transporte (construcción de ferrocarriles o aeropuertos), la energía (en la generación, transmisión o distribución de la misma), las telecomunicaciones (telefonía, banda ancha o fibra óptica) o el equipamiento público (hospitales, escuelas o universidades). A este respecto, en el presente estudio se considera una definición de CPP más ceñida a la inversión pública para la realización de las obras e infraestructuras de mayor calado y más comunes, principalmente en el ámbito del transporte. No obstante, hay que apuntar que

*Principales aspectos
y modelos
de la colaboración
público-privada*

41 COM (2019) 509 final, de 5 de junio de 2019, sobre la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España.

42 La calidad es el principal baremo para juzgar y valorar la prestación de los servicios públicos.

43 En España, la calificación de un bien o servicio como público es competencia del Gobierno, de conformidad con la legislación vigente. En dicha tarea, este se basa en una serie de principios económicos comunes y en el interés estratégico del bien o servicio en cuestión, entre otros extremos.

en el último decenio la inversión pública mediante CPP en equipamiento de servicios educativos y sanitarios ha crecido considerablemente.

Concretamente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la CPP como un acuerdo contractual a largo plazo entre el Gobierno y un socio del sector privado donde el último financia y presta un servicio público/ de titularidad pública usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados⁴⁴.

Frente a este concepto —más estricto—, la CPP también puede identificarse con las diferentes formas de cooperación entre las Administraciones públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio público/ de interés general. De este modo, la CPP incluye las diferentes formas de concesión, de obra o de servicio, figuras que suponen en la actualidad, precisamente, la colaboración del sector público o privado en la realización de una obra o en la prestación de un servicio público, corriendo a cargo del concesionario el denominado riesgo operacional de la explotación o de la gestión del servicio.

El modelo de CPP en la inversión pública presenta varias diferencias respecto a los proyectos de realización de una obra o de prestación de un servicio de carácter público adjudicados de manera convencional (recuadro 4), es decir, a través de los contratos administrativos típicos (obra o suministro). Una diferencia de relevancia entre los proyectos de CPP y los convencionales es la distribución del riesgo entre el socio del sector privado y el público. En un proyecto de CPP los riesgos se asignan o transfieren a la parte que esté mejor capacitada para gestionarlos (más eficientemente), con el objetivo de alcanzar el equilibrio óptimo entre el desplazamiento del riesgo y

RECUADRO 4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CPP

Modelo de CPP

- Integración de ciclo de proyecto.
- Pagos en función del servicio prestado.
- Financiación privada.
- Transferencia al sector privado de los riesgos que puede gestionar mejor.

Modelo convencional

- Separación del ciclo de proyecto.
- Pagos en función de los trabajos ejecutados.
- Financiación presupuestaria.
- Mayoría de los riesgos en el sector público.

44 OCDE, Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012.

la compensación para la parte que lo asume. Así, el socio del sector privado suele ser el responsable de los riesgos asociados con el diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura/servicio, mientras que el socio del sector público por lo general asume riesgos normativos y políticos. En cambio, en los proyectos convencionales la gran mayoría de los riesgos recaen en el sector público.

La forma más común del modelo de CPP es el contrato concesional de «diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»⁴⁵. Aquí se encargan al socio del sector privado todas las fases del proyecto, desde el diseño a la construcción, la explotación y el mantenimiento de la infraestructura, incluida la recaudación de fondos (financiación privada). Esta eficiente perspectiva, a largo plazo se conoce como el «enfoque de vida útil o integración del ciclo de proyecto». En cambio, en el modelo convencional de contratación pública (en el que existe una separación del ciclo de proyecto) el ente privado se encarga únicamente de la construcción y/o el mantenimiento del proyecto, siendo responsabilidad de la Administración aportar la financiación (vía presupuestos), entre otros extremos.

Otra diferencia entre el modelo de CPP y el tradicional radica en que en el primero los usuarios finales del servicio pagan directamente al socio del sector privado, sin ninguna remuneración (o reducida) procedente del sector público —por los servicios prestados—, mientras que en el segundo la Administración normalmente paga al ente privado en función de los trabajos ejecutados por este.

Para comprender los distintos modelos de CPP en el terreno de la realización de proyectos de inversión pública, hay que identificar las fuentes de financiación de los

RECUADRO 5. MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Fuentes de financiación

Procedencia final de los recursos (FUNDING):

- Contribuyente → impuestos.
- Usuarios → tarifas.
- Beneficiarios → contribuyentes especiales.
- Mixta.

Procedencia inicial de los recursos (FINANCING):

- Presupuesto público.
- Empresas públicas.
- Sector privado.
- Mixta.

45 Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 09/2018: Asociaciones público-privadas en la Unión Europea: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados.

mismos, es decir, de dónde proceden tanto inicial como finalmente los flujos financieros. En función de la procedencia de estos estaremos ante uno u otro modelo de CPP, los cuales tienen establecidas sus especificaciones propias en los distintos tipos de contratos que, según la Ley 9/2017, puede suscribir la Administración con un ente privado para la realización de un proyecto de inversión pública (recuadro 5).

Así, inicialmente los recursos para la realización de un proyecto pueden tener su origen en: los presupuestos de las distintas Administraciones públicas, el capital de las empresas públicas o los fondos de los entes privados (normalmente canalizados en virtud de la suscripción de un contrato de concesión de servicio u obra pública). Asimismo, estos pueden tener una procedencia mixta (financiación pública y privada).

Por otro lado, hay que considerar de dónde proceden los recursos destinados a la recuperación de los fondos aportados inicialmente (financiación final). Así, estos pueden venir de los contribuyentes (vía impuestos/presupuesto público), de los usuarios y beneficiarios finales del servicio (mediante tarifas/tasas y/o contribuciones especiales, por ejemplo a través del impuesto que grava el incremento de la propiedad inmobiliaria, respectivamente) o bien ser de origen mixto (combinación de los anteriores extremos).

Concretamente, en la realización de inversiones públicas en infraestructuras de transporte se puede observar con bastante nitidez cómo concurren las distintas fuentes de financiación apuntadas/esquemáticas con anterioridad. Así, por ejemplo, en el caso de un proyecto de construcción de una línea de ferrocarril convencional, la financiación inicial proviene de los presupuestos de la Administración o empresa pública correspondiente, y la final procede en parte de los contribuyentes, que «pagan» dicha infraestructura vía impuestos, así como de los usuarios que pagan una tarifa de transporte.

Por otro lado, en los proyectos de construcción de una vía pública, en ocasiones, se suele dar lo que se denomina un «peaje en sombra». En este supuesto, las constructoras (empresas privadas) son las que financian inicialmente la construcción y puesta en marcha de la infraestructura. A cambio, la Administración les concede la conservación y explotación de la infraestructura durante un periodo estipulado de tiempo (entre 20 y 35 años), durante el cual les abona un canon por cada usuario de la infraestructura.

La CPP constituye pues una alternativa con ventajas pero también con inconvenientes/riesgos, como más adelante se señalará, para realización de proyectos de inversión pública.

La vigente y citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, constituye la norma de referencia en este ámbito. Sin embargo, existen también una serie de normas que inciden en este terreno, tales como la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Autopistas de peaje; el Real Decreto 286/2014, de 25 de abril, por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a determinados

vehículos de transporte de mercancías en autopistas; la Ley 2/2015, de 30 de marzo, sobre Desindexación de la economía española; o el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la economía española.

España cuenta con una larga tradición en el desarrollo de proyectos financiados a través de modelos de CPP, lo que ha permitido a las empresas españolas estar presentes en el diseño, financiación, construcción y operación de importantes proyectos de infraestructuras internacionales de diversas tipologías (sobre todo en el ámbito del transporte), reforzando su posición de liderazgo y convirtiéndose en referencia mundial. Sin embargo, el desarrollo de proyectos financiados a través de modelos de CPP en España no está atravesando últimamente por una buena etapa, como consecuencia de la caída generalizada de la inversión en bienes y servicios públicos principalmente a causa de la —pasada— crisis y de las limitaciones presupuestarias actuales, como se ha indicado con anterioridad. Otras causas de ello que se suelen esgrimir radican principalmente en que las reformas legislativas (y su interpretación) llevadas a cabo en los últimos años en el ámbito del aprovisionamiento público han sido poco acertadas⁴⁶). Además, a ello ha contribuido el hecho de que algunas experiencias de proyectos llevados a cabo mediante CPP en los últimos tiempos no han sido positivas por haber sido estos socialmente innecesarios y finalmente muy costosos para la Administración al tener que afrontar el rescate de concesiones quebradas.

*Situación de la CPP
en España y en la
Unión Europea*

Así, el volumen total de las licitaciones de CPP (licitaciones de concesiones de obras superiores a 1 millón de euros) en los últimos años, concretamente en el periodo 2015-2018, ha ido, en líneas generales, cayendo (hubo un ligero repunte en 2018). Además, las licitaciones de CPP han ido, en los últimos años, concentrándose en unos tipos de infraestructuras más minoritarias, tales como las de aparcamientos o las de servicios sociales (cuadro 12).

Por el contrario, en la Unión Europea —y en la escena internacional, en general— el mercado de las CPP se encuentra en un momento más favorable, a pesar de que la crisis tuvo también un impacto negativo en el mismo⁴⁷. El mercado de las CPP en Europa, en el periodo reciente 2014-2018, se viene concentrando, sobre todo, en el Reino Unido, Francia, Alemania y Países Bajos. La mayoría de los proyectos desarrollados mediante CPP en Europa en los últimos años se han concentrado principalmente en el sector del transporte.

46 Por ejemplo, ha existido una mala transposición e interpretación de la Directiva Euroviñeta- Directiva 2011/76/UE - por parte del ya referido Real Decreto 286/2014.

47 Desde 2008 el número de proyectos llevados a cabo mediante CPP en la Unión Europea ha disminuido considerablemente, no habiendo alcanzado en la actualidad los niveles anteriores a la crisis.

CUADRO 12. LICITACIONES DE CONCESIONES DE OBRAS*, 2003-2018
(Millones de euros)

Año	Carreteras										Total		
	Portuarias	Nuevas infraestr.	Mantenimiento y explotación	Ferrovias	Aeropuertos	Hidráulicas	Desaladoras	Movilidad urbana	Aparcamientos	Sanitarias		De Servicios sociales	Otras urbanas
2003	100,1	2.321,1		1.068,9	113,8		199,7	374,2	33,3		792,1	670,3	5.673,5
2004		259,3	1.513,4					104,4	78,2	431,3	26,6	367,7	2.780,9
2005	292,4	1.632,8	697,5			35,9	422,6	193,1	1.422,3	265,5	265,5	1.931,3	6.893,4
2006	7,5	417,3			185,2	195,7	944,1	284,6		9,1	9,1	1.542,5	4.533,1
2007		2.723,9	5.689,4			12,8	363,3	85,9	88,5	48,5	26,1	552,3	9.655,0
2008	56,7	481,1				31,0	2.490,4	174,9	68,1	68,1	21,5	1.642,3	4.909,3
2009	56,7	458,2						120,8	700,0	71,3	71,3	452,3	1.859,3
2010	126,0	6.218,4					1.410,9	246,5	1.379,0	15,3	15,3	1.098,7	10.494,8
2011	106,7	2.924,3		1.151,4				46,3				197,7	4.426,4
2012	20,0	430,0						121,3	29,7	9,3	9,3	32,9	613,5
2013						147,5						205,6	382,8
2014									1.947,1			279,9	2.227,0
2015								38,7	451,2			129,2	619,1
2016	16,7											405,3	422,0
2017	3,3							3,7		21,8	21,8	66,3	95,1
2018	6,6					17,3		1,6				71,7	97,2

*2003-2016, concesiones superiores a 6 millones de euros; 2017 y 2018, superiores a 1 millón de euros.
Fuente: SEOPAN.

Las instituciones comunitarias han venido tradicionalmente auspiciando las CPP. Así, estas se han pronunciado en diversas ocasiones a favor de la CPP, sosteniendo principalmente que esta ha de procurar una mayor eficiencia social; una implicación más directa del sector privado en la resolución de las necesidades colectivas; una mejor calidad de los servicios públicos, y la posibilidad de soslayar las restricciones presupuestarias derivadas del modelo de estabilidad diseñado en Europa.

A pesar de que, como se ha apuntado, la CPP tiene ya un importante recorrido en España (y en un buen número de los Estados miembros de la Unión Europea), el debate sobre sus beneficios y costes/riesgos ha adquirido en los últimos años una gran relevancia⁴⁸, señalándose varias ventajas/beneficios entre las que estarían fundamentalmente el —ya citado— impacto negativo en las cuentas públicas; el adelantamiento de los beneficios de la inversión pública a la sociedad por los ahorros de tiempo fundamentalmente; la eficiencia derivada de la integración del ciclo del proyecto y la gestión de riesgos asociados a la inversión (menores costes de ciclo de vida); la mejora de la calidad de los servicios a los usuarios por un mejor mantenimiento de las infraestructuras (como en el caso concreto de los proyectos de inversión pública en autopistas de peaje); la facilidad en la gestión para el sector público debido al menor número de contratos para la realización de inversiones públicas que este ha de gestionar o fiscalizar; o la equidad intergeneracional, ya que mediante la CPP los servicios públicos suelen pagarse/amortizarse mientras se disfrutan y así no dejan normalmente cargas económicas/financieras pendientes para próximas generaciones.

*Debate abierto sobre
los beneficios
y costes/riesgos
de la colaboración
público-privada*

De otro lado, se invocan diversos motivos de preocupación, entre los cuales estarían, principalmente, la diferencia entre el objetivo de maximización de beneficios de las empresas privadas y el relativo al interés público/general; la complejidad y los riesgos derivados de la subcontratación, su elevado coste financiero; las renegociaciones que se suelen dar para alargar las concesiones que impiden, entre otros extremos, la entrada de competencia; o la tardanza en la resolución de la litigiosidad que esta puede generar. Además la aceleración del cambio tecnológico y social hace que aparezcan nuevas formas de colaboración entre el sector público y el privado que carecen aún de marcos institucionales y jurídicos plenamente eficaces y testados.

Además, se ha puesto de manifiesto que, a pesar de que algunas Administraciones públicas lleven a cabo de una manera más adecuada que otras la selección de proyectos de inversión que han de llevarse a cabo mediante una u otra modalidad de CPP, no

48 Véase al respecto A. Navarro, «Las alianzas público-privadas: ventajas, inconvenientes y riesgos», *Boletín Económico de ICE*, núm. 3117, noviembre de 2019.

existe una estrategia general de criterios técnicos común a todas ellas que precisamente las guíe o las oriente en sus decisiones acerca de si un determinado proyecto inversor ha de promoverse en CPP o directamente por la Administración, para ser así más eficiente. Por otro lado, en algunos casos se han adoptado decisiones priorizando el impacto del proyecto en las cuentas públicas en lugar de su eficiencia y rentabilidad económica y social. Asimismo, en ocasiones se han suscrito contratos diseñados para evitar que el gasto compute como público a efectos del cálculo del déficit de la Administración concedente, contratos que finalmente han sido revisados por Eurostat y ello ha desembocado en su reclasificación; esto implica en definitiva la prevalencia de contratos con riesgos que el sector privado considera no asumibles o excesivos, lo cual reduce su interés por la CPP.

A partir de todo este debate, se ha planteado⁴⁹, en especial en el ámbito de los servicios públicos, la necesidad de configurar una nueva cultura o modelo de la gobernanza de la CPP más eficiente y efectivo. Ello podría pasar, entre otros extremos, por fomentar que se lleven a cabo un mayor número de evaluaciones tanto *ex ante* como *ex post* de los proyectos de inversión pública realizados mediante CPP y por la fijación (normativa) de una serie de criterios técnicos comunes —guía— que indiquen a las distintas Administraciones públicas si un concreto proyecto de inversión pública debe ser realizado mediante uno u otro tipo de CPP para que gane en eficiencia, tales como el denominado, en terminología anglosajona, *Value for Money* (análisis de coste-beneficio o valor por dinero)⁵⁰, muy extendido en los países desarrollados del mundo.

Y lo anterior teniendo en consideración que la CPP se debe desarrollar siempre en un clima de seguridad jurídica y confianza. Por ello, se habla de la concepción del «Estado garante», como Administración responsable que garantiza los fines públicos mediante la regulación, dirección y control, pero sin asumir necesariamente de forma directa la prestación de los servicios (con sus riesgos) y la provisión de activos y fondos públicos.

Los principales retos de la CPP pasan por tanto, en la actualidad, por asegurar una buena gobernanza de esta en los próximos años pilotada por las instituciones públicas sobre la base de algunos elementos fundamentales, como son la seguridad jurídica, la agilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, y la complementariedad entre los esfuerzos públicos y los privados.

Ello, en la práctica, se podría abordar, entre otros extremos, mediante la mejora de la práctica administrativa y del marco regulatorio de las CPP. Sería necesario, por

49 Véase, ESADEgov —Centro de gobernanza pública— y Cámara de Comercio de Barcelona, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, diciembre de 2018.

50 El análisis de *Value for Money* se puede definir como la combinación óptima de todos los costes durante la vida del proyecto y de la calidad de los bienes y servicios que satisfagan la necesidad de los usuarios finales. Véase, OCDE, *Value for Money and International Development*, 2012.

ende, la existencia de un marco legal sólido que contemple principalmente pliegos de condiciones y contratos correctamente diseñados y una buena asignación de riesgos. Asimismo, sería conveniente analizar la pertinencia de establecer normativamente, como ocurre en otros países desarrollados de nuestro entorno, mecanismos de solución extrajudicial de conflictos⁵¹ para ciertos tipos de inversiones mediante CPP con entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores, para dirimir más rápidamente y con menores costes la notable litigiosidad que generan las inversiones públicas realizadas mediante CPP.

51 Cabe recordar que la Ley 9/2017 ha eliminado la referencia expresa a la posibilidad de someter a arbitraje las controversias en materia de contratación pública, que figuraba en la legislación precedente (art. 50 del Real Decreto legislativo 3/2011).

CAPÍTULO V
PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Aunque, como ya se ha señalado, los proyectos de inversión pública deban evaluarse de manera individual, en términos de coste-beneficio (incluyendo en este último tanto aspectos económicos como sociales y ambientales), es importante subrayar las prioridades estratégicas que deben guiar estos proyectos, en el marco de algún instrumento de planificación. Máxime teniendo en cuenta, como también se ha dicho ya, el escenario a medio plazo de limitaciones fiscales y financieras, siguiendo las directrices marcadas por la Agenda 2030, que deberán tener en consideración también el nuevo Pacto Verde que ha presentado la Comisión Europea⁵² y que incluye las líneas generales hacia la descarbonización europea, una vez que el Parlamento Europeo ha declarado la «emergencia climática»⁵³. Recordando además que con motivo de la cumbre del clima (COP25) celebrada en Madrid, se acordó pedir un aumento de la ambición de los compromisos de lucha contra el cambio climático en 2020, siguiendo el calendario marcado en el Acuerdo de París⁵⁴.

Los grandes ejes para la inversión pública en los próximos años se articulan necesariamente en torno a la transición ecológica, demográfica y digital, asegurando la cohesión social y mejorando la vertebración del territorio. Así, las prioridades estratégicas contenidas en las propuestas de la Comisión Europea para el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027⁵⁵, determinan los ámbitos prioritarios de inversión vinculados a objetivos estratégicos, dirigidos, principalmente, hacia la transformación industrial innovadora, la transición energética limpia y equitativa, la movilidad y conectividad regional en materia de tecnologías de la información y la comunicación, y en una Europa más social y más próxima a sus ciudadanos, que fomente el desarrollo integrado y sostenible de las zonas urbanas, rurales y costeras y las iniciativas locales.

52 Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019.

53 Resolución del Parlamento Europeo en sesión Plenaria de 28 de noviembre de 2019.

54 La cumbre del clima (COP25) celebrada en diciembre de 2019 en Madrid concluyó con la adopción de un acuerdo, denominado «Chile-Madrid Tiempo de Actuar», que sienta las bases para que, en 2020, los países presenten compromisos de reducción de emisiones (NDC, por sus siglas en inglés) más ambiciosos para responder a la emergencia climática.

55 Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Time to decide on the Union's financial framework for 2021-2027. The European Commission's contribution to the European Council meeting on 17-18 October 2019*, COM (2019) 456 final, Bruselas, 9.10.2019.

La Unión Europea ha incorporado la visión más amplia y más a largo plazo que representa la Estrategia 2020 y la Agenda 2030 como parte integrada del Semestre Europeo. En este contexto, las reformas que deben introducir los Estados deben tener en consideración el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y hacia un modelo de desarrollo sostenible, contemplando además una triple dimensión: políticas domésticas, acción exterior, y coherencia de políticas.

Teniendo en cuenta este contexto, el informe país 2019 que ha elaborado la Comisión para España, subraya una serie de ámbitos en los que sería preciso focalizar la inversión pública en los próximos años. En particular, y tal y como se desarrollará a lo largo de este apartado, destaca especialmente que el nivel de innovación en nuestro país sigue siendo moderado, y las capacidades innovadoras del sector público y sus empresas resultan insuficientes para aumentar su productividad, siendo necesario promover la inversión dirigida a mejorar las capacidades de investigación e innovación y la adopción de tecnologías avanzadas en el marco de las estrategias regionales de especialización inteligente. El reducido tamaño de las medianas empresas españolas afecta a su capacidad de innovación y su productividad. Por consiguiente, un área de inversión prioritaria sería la dirigida a reforzar el crecimiento y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de fomentar el emprendimiento, el crecimiento de las empresas emergentes y en expansión, los viveros de empresas, el acceso a servicios empresariales avanzados y nuevos modelos de negocio para las pequeñas y medianas empresas, en particular mediante la inversión en intangibles, donde España todavía está por debajo de la media comunitaria.

La Comisión considera también que España no aprovecha al máximo el potencial de crecimiento que ofrece la digitalización, a pesar de reconocer ciertos avances. El número de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación en su población activa sigue siendo inferior a la media de la Unión Europea (2,9 por 100 frente al 3,7 por 100), y una de cada cinco empresas españolas declara tener serias dificultades para contratar a ese tipo de especialistas. Pese a las importantes inversiones en infraestructuras, la implantación de conexiones de alta velocidad sigue siendo baja, como muestra que solo el 30 por 100 de los hogares españoles está abonado a una conexión de banda ancha ultrarrápida.

Por otro lado, la Comisión señala que las carencias relacionadas con las cualificaciones menoscaban la productividad, dificultan la difusión de la tecnología y afectan al desarrollo de competencias innovadoras en España. Por ello, habría que invertir en el desarrollo de cualificaciones para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento, para estimular la gestión de la innovación, la formación específica y la recualificación en los ámbitos de la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento.

1. Transición ecológica

El Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas han marcado el inicio de una agenda global sostenible que conlleva la transformación del modelo económico y un nuevo contrato social. Como consecuencia, la Unión Europea se ha dotado de un marco jurídico amplio, en su lucha contra el cambio climático y con el objetivo de cumplir, entre otros, con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, y dando un paso más, hacia el objetivo de alcanzar una Unión Europea climáticamente neutra de aquí a 2050, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París.

Tal y como ha reconocido el Consejo Europeo, la transición exigirá importantes inversiones públicas y privadas. Para ello, el BEI ha anunciado su intención de prestar apoyo financiero a inversiones por valor de 1 billón de euros en acción por el clima y sostenibilidad medioambiental para el periodo comprendido entre 2021 y 2030. Asimismo, el Consejo destaca que el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) contribuirá significativamente a la acción climática, al mismo tiempo InvestEU tiene un importante papel en la movilización de las inversiones privadas para la transición. Se pondrá a disposición de las regiones y sectores más afectados por la transición un apoyo específico procedente del Mecanismo de Transición Justa y la Comisión Europea ha anunciado que sus próximas propuestas tendrán el objetivo de facilitar 100.000 millones de euros de inversiones a través del citado Mecanismo de Transición Justa⁵⁶.

En este contexto, se ha elaborado un Marco Estratégico de Energía y Clima compuesto por tres vertientes: el anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa. A este respecto, el Gobierno de España firmó en julio de 2018 un Acuerdo estratégico de colaboración para implementar las directrices de la OIT sobre Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, del que la Estrategia Nacional de Transición Justa es el primer elemento. Dicha estrategia se orienta a maximizar las oportunidades de empleo y reducir los impactos de la transición energética (relacionada con la descarbonización del sistema energético a 2050), ante la necesidad de que el cambio hacia una economía ambiental y socialmente sostenible sea un instrumento que impulse la mejora en la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza.

A tal fin enumera elementos y objetivos relativos al apoyo al modelo energético en fuentes renovables, a aprovechar las ventajas de la digitalización para crear oportunidades de acceso y el abaratamiento de costes de generación y distribución, a impulsar la economía colaborativa, la economía circular o la innovación social, así como trasvasar fondos de inversión de las energías fósiles a las renovables y elaborar

56 Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019.

planes de transición específicos que respondan a las diferentes realidades económicas e institucionales, que servirán de base para futuros acuerdos.

Para ello, el Marco Estratégico de Energía y Clima tratará de alcanzar 236.000 millones de euros de inversiones en los próximos diez años, partiendo de una participación pública de 47.000 millones (proveniente de fondos estatales, autonómicos, locales y de la Unión Europea), y fundamentalmente bajo modelos de colaboración público-privada. Una de las medidas que el Gobierno contempla para financiar parte de la inversión pública es la emisión por parte del Tesoro de bonos verdes, lo que pretende, además, ser un impulso para que el sector privado apueste por este instrumento como medio para financiar la transición ecológica. Esta medida es también un instrumento cada vez más utilizado ya que permite vincular deuda pública a la financiación de proyectos concretos asociados al desarrollo bajo en carbono⁵⁷.

Uno de los Objetivos estratégicos señalados por la Comisión es lograr una Europa más verde, con bajas emisiones de carbono, y una transición energética limpia y equitativa, lo que implica priorizar la inversión para fomentar la eficiencia energética. En particular se destaca la necesidad de acelerar la renovación eficiente desde el punto de vista energético del parque inmobiliario (incluidos los edificios públicos y las pequeñas y medianas empresas), priorizando la renovación de los edificios residenciales y centrándose en las personas que sufren pobreza energética; así como en fomentar las infraestructuras de pequeña escala y el acceso a las redes de pequeño tamaño con las regiones transfronterizas. Sería conveniente, por tanto, invertir en el fomento de los sistemas de energía inteligentes a escala local, desplegando redes de distribución y soluciones de almacenamiento de energía inteligentes vinculadas a la planificación de la demanda y la oferta.

A través del citado Marco Estratégico de Energía y Clima se pretende también impulsar una renovación de los edificios públicos, tanto de la AGE como de las Administraciones autonómicas y locales, de al menos el 3 por 100 anual, lo cual permite un ahorro de energía acumulado a lo largo de la década de más de 1,3 millones de toneladas equivalentes de petróleo (tep), así como profundizar en el necesario liderazgo de la Administración. Para llevar a cabo esta renovación se prevé una inversión pública de 11.622 millones de euros así como la movilización de 32.435 millones de euros de inversión privada. La inversión pública se articularía, entre otros mecanismos, a través del Plan Estatal de Vivienda, así como por líneas específicas gestionadas por el Instituto para el Ahorro y la Diversificación de la Energía (IDAE).

Por lo que respecta al transporte, y tras la reducción durante la crisis económica, las emisiones están aumentando y se espera que para 2030 alcancen los niveles previos a la crisis. Actualmente, este sector es la mayor fuente de emisiones difusas, tanto de gases efecto invernadero GEI (principalmente CO₂) como de otros contaminantes, siendo

57 Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

por ello el centro de los esfuerzos a realizar para el logro de los objetivos asumidos tras el Acuerdo de París. Sería necesario promover la movilidad urbana multimodal sostenible, más inclusiva y eficiente y reducir las externalidades negativas del transporte (congestión, emisiones, calidad del aire). La transición a unos modos de transporte más limpios y eficaces exige, en particular, una red más ambiciosa de puntos de carga para vehículos eléctricos, sistemas integrados de transporte urbano y el despliegue de tecnologías de sistemas de transporte inteligente. Por ello, en el corto y medio plazo, el sector más factible y más urgente de electrificar es el del transporte por carretera, pero, para lograrlo, sería necesario invertir en el refuerzo y digitalización de las redes.

Por otro lado, el incremento del porcentaje de energías renovables en España se ha ralentizado notoriamente entre 2014 y 2017, motivo por el cual se han determinado necesidades de inversión prioritarias para fomentar las energías renovables, especialmente, para potenciar el despliegue de capacidades de generación de electricidad renovable a pequeña escala; fomentar la transición a las energías renovables en la calefacción y la refrigeración; y apoyar las tecnologías de energías renovables aún no suficientemente desplegadas. El Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*, señalaba la necesidad de favorecer la inversión en investigación de nuevas tecnologías cada vez más limpias y sostenibles. En este sentido, la producción de electricidad tiene un gran potencial de reducción de emisiones. Además, generar electricidad con renovables podría suponer un aumento de la eficiencia energética.

Los ejes que definirán la inversión en electricidad se centran, principalmente, en tres aspectos: en primer lugar la descarbonización, las renovables son responsables de un 40-45 por 100 de la generación, con la perspectiva de llegar a un 70-75 por 100 en 2030. El segundo, la descentralización, con un mayor protagonismo del consumidor y una combinación de electricidad generada en grandes centrales junto a pequeñas instalaciones de autoconsumo. Y el tercero, la citada digitalización de las redes.

Por otro lado, tal y como recuerda la Comisión, España es una de las zonas de Europa más vulnerables al cambio climático, lo que determina necesidades de inversión prioritarias para fomentar la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia frente a las catástrofes. Algunas zonas de España están sometidas a una fuerte presión hídrica, y se han determinado necesidades de inversión altamente prioritarias para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en particular para: fomentar un uso eficiente de los recursos hídricos a lo largo de todo el ciclo hidrológico, promoviendo el ahorro y la reutilización del agua, así como apoyando medidas basadas en el ecosistema; invertir en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales en las regiones menos desarrolladas y las regiones con necesidades específicas, como las islas.

Con el fin de lograr estos objetivos entre 2021 y 2030, cada Estado miembro ha elaborado un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. En el caso de España, el borrador del Plan elaborado señala la necesidad de invertir 236.124 millones de euros,

distribuidos en: inversiones en ahorro y eficiencia: 37 por 100 (86.476 M); renovables: 42 por 100 (101.636 M); redes y electrificación de la economía: 18 por 100 (41.846 M); difusos no energéticos y otras eléctricas: 3 por 100 (6.166 M). El estudio realizado para la elaboración del citado Plan apunta a que el 80 por 100 de la inversión sería realizada por el sector privado y el 20 por 100 restante por el público⁵⁸.

2. Investigación, innovación y conectividad

Aunque en la actualidad y en términos globales la inversión pública de nuestro país en I+D+i está en niveles similares a los países homólogos de la Unión Europea, todavía es insuficiente y, especialmente, por parte del sector privado que se encuentra mucho más alejado del resto de países homólogos de la Unión Europea, de ahí la importancia de movilizar la iniciativa privada, en concreto a través del marco regulatorio, financiero y la colaboración público-privada. El Consejo en sus recomendaciones específicas para España en 2018 remarcaba la importancia de promover la inversión en innovación, en eficiencia energética y en infraestructuras, e incrementar el gasto en I+D de manera eficiente, para lo cual sería de gran importancia estudiar las evaluaciones del gasto realizado.

En el ámbito de la innovación en investigación y desarrollo, la Comisión destacaba el bajo porcentaje de ejecución y el decreciente presupuesto público dedicado a esta partida. Mientras que la gobernanza de la política nacional de investigación e innovación está avanzando hacia la racionalización, en parte mediante la nueva Agencia Estatal de Investigación, la coordinación entre los niveles nacional y autonómicos para la aplicación y la evaluación de las políticas sigue siendo débil, por lo que sería conveniente incrementar los esfuerzos en este sentido. Cabe recordar que persisten todavía importantes disparidades regionales en materia de inversión en I+D+i.

La sostenibilidad y el futuro desarrollo del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación ha de abordarse desde un contexto marcado por la caída de la inversión en I+D+i, especialmente desde 2010, tanto por parte de las Administraciones públicas como del sector empresarial. Por ello, la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia española de ciencia, tecnología e innovación requiere de medidas e instrumentos destinados a mejorar la eficiencia de los recursos a invertir y de sus resultados, potenciando la participación del sector empresarial en la financiación de las actividades de I+D+i, lo que redundará a su vez en el desarrollo social y económico⁵⁹.

La importancia de la I+D+i ha sido destacada por el CES en distintas ocasiones, comenzando por el propio planteamiento que llevó a elaborar el Informe CES 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo* o,

58 Borrador del Plan nacional integrado de energía y clima 2021-2030.

59 Estrategia española de ciencia y tecnología, y de innovación 2013-2020.

el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*, que destacaba el favorable impacto de la innovación en la capacidad competitiva de las exportaciones de servicios, lo que indica la necesidad de apostar por un mayor impulso e inversión en este ámbito mediante todas las vías posibles, comenzando por un mayor esfuerzo público y privado en I+D+i.

Más recientemente, el Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo* destacaba que es necesario que se produzca un aumento sostenido en el tiempo de la inversión en I+D+i y se dote de estabilidad a las políticas públicas en este terreno, tanto en el ámbito público, garantizando la continuidad en la financiación de los proyectos y la estabilidad laboral de los investigadores, como en relación con el sistema de incentivos a la innovación industrial, particularmente los financieros y fiscales, así como la compra pública innovadora, incrementando su eficacia como palanca para el aumento de la inversión empresarial a largo plazo en I+D+i en un contexto de mayor certidumbre. Respecto al sistema de incentivos, se debería mejorar y flexibilizar su marco regulador, eliminando trabas burocráticas injustificadas y mejorando los procedimientos de acceso. En particular, se deberían adoptar medidas para lograr un mayor aprovechamiento de los fondos europeos destinados a proyectos de I+D+i.

El desarrollo tecnológico actual gravita, en buena medida, sobre la digitalización, que además impulsa la frontera del conocimiento científico al ampliar extraordinariamente las herramientas de cálculo y análisis y las propias técnicas de investigación. La digitalización induce por otro lado cambios económicos y sociales de muy largo alcance, que fueron tratados, entre otros, por el Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*. Allí se explicó que el proceso de digitalización presenta un elevado potencial para un modelo de crecimiento más sostenible y con mayor potencial, así como amplias oportunidades en ámbitos estrechamente ligados con el progreso social (entre ellos la salud, la educación, y la protección del medio ambiente), aunque también, al mismo tiempo, abre nuevos riesgos, al menos en tres ámbitos. En primer lugar, grandes disrupciones en casi todos los sectores productivos, con efectos tanto en la competencia en los mercados como en el volumen y calidad del empleo. En segundo lugar, la aparición de «brechas» y riesgos de exclusión en función de la capacidad de acceso y de uso de estas tecnologías. Y en tercer lugar, nuevos riesgos derivados del surgimiento de cuestiones relacionadas con la privacidad de los datos personales y los derechos digitales. Todo ello subraya la importancia de la gobernanza de los procesos de digitalización para que el balance final sea positivo.

Por lo que hace a la inversión pública, la principal cuestión es la reducción de las distintas brechas digitales que se evidencian tanto desde el punto de vista personal como en el de las empresas y en los territorios. Hay que precisar, no obstante, que estas brechas, entendidas como diferencias en el acceso material a las tecnologías y redes digitales, están perdiendo peso frente a las que surgen por el distinto uso de estos recursos. En todo caso, se constata un claro factor de desigualdad por tamaño

de hábitat en el que sigue presente la dificultad de acceso material. En los municipios de menor tamaño, generalmente con peor infraestructura TIC y una población más envejecida, el acceso a Internet está menos generalizado (77,8 por 100 en los municipios de menos de 10.000 habitantes frente a un 88 por 100 en municipios de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia). La diferente dotación de infraestructuras TIC y, sobre todo, el distinto acceso a redes de mayor capacidad y velocidad, lejos de vertebrar, pueden constituir un factor que amplifique la desigualdad territorial, a lo que se añade la brecha digital urbana-rural, pues las zonas más despobladas presentan peores dotaciones en estas tecnologías⁶⁰.

Otro de los objetivos estratégicos de inversión señalados por la Comisión se centra en lograr una Europa más conectada. Dada la situación periférica de España, una infraestructura de redes bien conectada y que funcione correctamente es fundamental para acceder a los principales mercados de la Unión Europea, además de aumentar la competitividad y garantizar la cohesión territorial. Por consiguiente, una inversión prioritaria sería el desarrollo de una red transeuropea de transporte sostenible, resiliente al cambio climático, inteligente, segura e intermodal, incluidos los enlaces transfronterizos y una mejor conectividad con los puertos y las plataformas logísticas; fomentar la digitalización para lograr estos sistemas de transporte; promover la movilidad limpia y las infraestructuras relacionadas, incluida la infraestructura para combustibles alternativos; mejorar la accesibilidad y la interconectividad de Canarias como región ultra periférica.

Los diferentes anchos de vía que coexisten en España, Portugal y Francia son un obstáculo para mejorar la conectividad ferroviaria, aunque recientemente se han inaugurado nuevos tramos con el ancho más habitual a escala internacional. También existen deficiencias en el transporte ferroviario de mercancías, especialmente, entre los principales puertos de las costas atlántica y mediterránea y las zonas industriales del interior. Podría hacerse un mejor uso de las infraestructuras ferroviarias de pasajeros y mercancías, para lo cual, sería de gran importancia realizar evaluaciones detalladas de las inversiones realizadas, con datos reales de oferta y demanda.

Del mismo modo, sería necesario aumentar la inversión en la mejora de las infraestructuras de energía y agua, lo que redundaría en la cohesión territorial, en una mejor integración en el mercado común y en el aumento de la productividad. Las conexiones transfronterizas en los ámbitos del transporte y la energía, así como las infraestructuras hídricas, se enfrentan a déficits de inversiones.

España es uno de los países de la Unión Europea con mayor superficie bajo estrés hídrico severo, lo que hace necesario aumentar las inversiones en tratamiento, mejoras de abastecimiento, reutilización y reducción de la demanda de agua para asegurar su adecuada gestión y disponibilidad del futuro. Se ha invertido en infraestructuras de

60 Informe CES 3/2017 (pág. 69).

agua un 56 por 100 menos que los principales países de referencia (España solo invierte en este tipo de infraestructuras el 0,11 por 100 de su PIB).

La insuficiente conectividad en el ámbito de los suministros obstaculiza también una mayor integración en los mercados del gas y de la electricidad en toda la Unión Europea, siendo necesario, por tanto, apostar por una mayor inversión en infraestructuras para mejorar la gestión del agua, reducir las fugas en las redes y mejorar el suministro⁶¹.

Por lo que respecta a la conectividad digital, España obtiene buenos resultados en banda ancha, pero la brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales se mantiene, así como la existente entre comunidades autónomas. Lo que hace necesario fomentar la inversión para mejorar, de manera eficaz, la conectividad digital. Uno de los problemas detectados, como ya advirtió el CES en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones⁶², es que las reformas introducidas en el marco legal restringen al máximo las posibilidades de que las Administraciones públicas puedan intervenir como operadores presentes en el mercado, o como prestadores de servicios, incluso en aquellas zonas en las que la presencia de operadores privados sea escasa o incluso nula. El respeto a las condiciones de libre competencia debería ser compatible con la atención a situaciones especiales en determinados ámbitos geográficos o sectores sociales que presentan dificultades en el despliegue de las redes y en el suministro de servicios de comunicación. En estos casos, el CES considera que las Administraciones públicas deberían garantizar la accesibilidad, directa o indirectamente, tratando en primera instancia que la iniciativa privada sea la que cubra esta necesidad, ya sea a través de fórmulas de colaboración público-privada o de medidas de fomento o ayuda a la implantación de tales tecnologías. No obstante, la Ley debería permitir que, llegado el caso y como último recurso, la Administración pública pueda actuar directamente, extremo que queda comprometido atendiendo a la redacción del texto normativo.

Sobre el despliegue de redes, advertía el CES que sin una decidida intervención pública, se corre el riesgo de que los resultados no sean óptimos, concentrándose las redes rápidas de banda ancha en unas pocas zonas de alta densidad con costes de entrada importantes y precios elevados. Además, recordaba que la Comisión Europea insta a los Estados miembros a utilizar «los instrumentos de financiación nacionales, de la Unión Europea y del Banco Europeo de Inversiones para realizar inversiones focalizadas en la banda ancha en las áreas en las que actualmente esté poco justificado comercialmente y en las que, por tanto, solo dicha intervención pueda hacer sostenible la inversión».

61 Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España.

62 Dictamen CES 3/2013, sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones.

3. Vertebración territorial y cohesión social

Una de las piezas claves que componen el citado Marco Estratégico de Energía y Clima es la Estrategia de Transición Justa, que entre sus instrumentos, prevé planes de reactivación de los territorios que puedan verse afectados por este proceso para que nadie quede atrás. Además se incluyen instrumentos de reducción de la desigualdad y especial apoyo a los sectores más vulnerables.

Como ya se ha adelantado, una de las medidas para frenar las desigualdades sería fomentar la inversión para mejorar, de manera eficaz, la conectividad digital, en particular para: desplegar redes de banda ancha de muy alta capacidad para las comunidades autónomas en que existen mayores carencias (incluidas las ultra periféricas), eliminar la brecha de cobertura entre las zonas urbanas y las rurales; desplegar o actualizar conexiones de red de muy alta capacidad que permitan el acceso para los principales motores socioeconómicos (escuelas, nudos de transporte, proveedores de servicios públicos, empresas de alta intensidad digital, etc.) en todas las comunidades autónomas. Es necesario realizar un esfuerzo especial en las zonas rurales a fin de alcanzar los objetivos de cobertura y uso establecidos en la Agenda Digital, así como seguir impulsando la dotación de las infraestructuras y el despliegue de telefonía móvil e Internet en territorios con núcleos de reducida población, además de impulsar la aceptación y difusión de las tecnologías de información y comunicación ampliando la red de centros públicos de Internet, formando a las personas en el uso de las TIC y fomentando la ayuda a la innovación tecnológica, especialmente en el medio rural, tal y como proponía el CES en su Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

En los municipios de menor tamaño, generalmente con peor infraestructura TIC y una población más envejecida, el acceso a Internet está menos generalizado (77,8 por 100 en los municipios de menos de 10.000 habitantes frente a un 88 por 100 en municipios de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia). La diferente dotación de infraestructuras TIC y, sobre todo, el distinto acceso a redes de mayor capacidad y velocidad, lejos de vertebrar, pueden constituir un factor que amplifique la desigualdad territorial, a lo que se añade la brecha digital urbana-rural, pues las zonas más despobladas presentan peores dotaciones en estas tecnologías⁶³.

Asimismo, y en contexto de la transición digital, el Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, proponía ya una estrategia de digitalización de amplio alcance para España, que debería apoyarse en un diagnóstico y en una definición de objetivos ampliamente compartidos. Se trataría de abordar de forma integral y transversal los retos y los objetivos para el conjunto de la sociedad, ciudadanos y empresas, logrando reducir la brecha digital, tanto territorial como entre los individuos por edad, renta, conocimientos o habilidades y entre empresas, sobre todo en el ámbito de las pymes.

63 Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

Además, en el caso de España hay elementos diferenciales que requieren mayor atención y esfuerzos, como son la adquisición de habilidades y competencias digitales, un apoyo decidido a la I+D+i, y facilitar la transición digital de las pymes.

En atención a estas necesidades, la Comisión Europea ha aprobado recientemente⁶⁴ un programa de ayuda pública por valor de 400 millones de euros para favorecer el despliegue de «redes de banda ancha de muy alta velocidad» en zonas con insuficiente conectividad en España. El programa, que se desarrollará entre 2020 y 2022, introducirá en estas regiones redes capaces de proporcionar velocidades de carga y descarga de 300 megabytes por segundo, ampliables hasta un gigabyte.

Como ha señalado la Comisión, otro de los objetivos de inversión prioritarios sería el fomento del desarrollo social, económico y medioambiental integrado de las zonas urbanas, y la vinculación entre zonas urbanas y rurales. La despoblación, lo que se ha denominado la «España vaciada», y el envejecimiento en zonas interiores conducen a una reducción de la calidad de los servicios básicos, en particular, las islas se enfrentan a una presión cada vez mayor sobre sus ecosistemas debido al desarrollo intensivo del turismo y las actividades conexas. El citado Informe del CES sobre *El medio rural y su vertebración social y territorial* destacaba que las zonas rurales configuran una fuente de riqueza económica, cultural y social que, sin embargo, se ha visto mermada en los últimos años. El deterioro y empobrecimiento de la economía, el empleo o las infraestructuras sociales de las zonas rurales, entre otros, ha mermado la calidad de vida de su población, dando como resultado un serio problema de despoblamiento rural que no hace sino ahondar en dicho deterioro.

Para el CES sería necesario mejorar el grado de ejecución y desarrollo del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 con el fin de maximizar la eficacia y eficiencia de las ayudas europeas dirigidas a mejorar el desarrollo rural. En paralelo a la mejora de la gobernanza de las políticas rurales, el CES opina que se debería avanzar en el desarrollo de políticas de evaluación con el fin de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también para aumentar en la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas dirigidas a mejorar el desarrollo rural, y todo ello sustentado con un presupuesto nacional que sea capaz de complementar adecuadamente las ayudas procedentes de la PAC.

64 Comunicado de la Comisión Europea de 10 de diciembre de 2019 sobre la aprobación de ayudas estatales para redes de banda ancha de muy alta velocidad en España.

CAPÍTULO VI
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La inversión pública mantuvo durante los inicios del siglo XXI una evolución muy positiva, en línea con el ciclo expansivo de la economía española iniciado a mediados de los años noventa y favorecida por los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, lo que habría contribuido a acumular un importante *stock* de capital.

Sin embargo, dos circunstancias matizan el carácter positivo de este último ciclo inversor. En primer lugar, el marcado carácter procíclico, que condicionó un abrupto recorte de las inversiones programadas o en curso por efecto de la crisis. En segundo lugar, la presencia de deficiencias en la selección y ejecución de algunos grandes proyectos inversores, de manera que la inversión total efectuada no se ha traducido en las esperadas mejoras en la eficiencia de la economía, la calidad de vida de los ciudadanos y la vertebración del territorio. El capital acumulado en este último ciclo inversor, muy concentrado en ciertas infraestructuras físicas, comporta, por otro lado, la necesidad de aplicar un elevado volumen de recursos a su mantenimiento en los próximos años e, incluso, asumir un mayor gasto público como consecuencia de la finalización o la resolución anticipada de concesiones que han resultado inviables para las concesionarias.

En el año 2010 cambia la orientación de la política fiscal en el conjunto de la Unión Europea, iniciándose un periodo de procesos generalizados y sostenidos en el tiempo de consolidación presupuestaria, que obligó a los Estados miembros a reducir el gasto público de manera abrupta lo que, en países como España, se tradujo en recortes muy acusados de la inversión pública, hasta niveles históricamente bajos. Estos niveles, además, no se habrían recuperado, permaneciendo en los últimos años próximos al 2 por 100 del PIB (frente al 5,2 por 100 en 2009); porcentaje que ni siquiera estaría permitiendo cubrir la depreciación del importante volumen de capital público acumulado en las últimas décadas.

Ese desplome de la inversión se traduce en un descenso del valor del capital público acumulado total desde 2012, con una variación negativa total del 6,8 por 100 entre 2011 y 2016 en términos reales. Tal evolución, inédita desde al menos los años 60 del pasado siglo, muestra cómo la intensa reducción de la inversión pública ya está teniendo consecuencias de alcance y que, de seguir en esta senda, es decir, sin llegar a cubrir la depreciación del capital acumulado, tales consecuencias van a ser muy

importantes, afectando negativamente a la calidad de los servicios prestados, tanto al tejido productivo como a los ciudadanos, por los activos y elementos que componen ese capital público.

El grueso de la inversión pública sigue teniendo como destino las infraestructuras y, muy especialmente, las de transporte, las cuales habrían constituido la mayor partida de inversión, teóricamente justificada por su impacto sobre el desarrollo económico y la cohesión territorial, y apoyada en gran medida por los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea. El último gran ciclo inversor, plasmado en el desarrollo de la red de carreteras de alta capacidad, de la red ferroviaria de alta velocidad, aeropuertos y puertos, habría permitido a España reducir de manera significativa su déficit histórico de infraestructuras así como reducir las diferencias regionales.

En tal sentido, la observación de los grandes datos relativos a la capitalización pública regional ponderada por la población en tres momentos temporales a lo largo de un periodo muy amplio es suficiente para constatar dos circunstancias: primera, el extraordinario salto que dieron todas las comunidades autónomas españolas a partir del acceso a los fondos estructurales europeos, desde la segunda mitad de los años ochenta; y segunda, que las diferencias regionales en estos términos se redujeron visiblemente desde ese momento y hasta 2005, situación que se ha mantenido hasta 2015. En 1985 la dotación por habitante de la comunidad autónoma más capitalizada fue casi 3 veces la correspondiente a la menos capitalizada en ese mismo año. En 2005 esa ratio se situaba en torno a 2 veces, y en 2015 arroja ese mismo resultado. Esto habla de un apreciable efecto positivo de los fondos estructurales en la corrección de la desigualdad en la dotación neta de riqueza pública, que es condición necesaria, aunque no suficiente, para la reducción de las desigualdades económicas en el territorio.

Sin embargo, con la crisis cae de manera significativa esta inversión en infraestructuras, especialmente en transporte, sin haberse recuperado en los años más recientes de reactivación económica. Además, no es previsible que vuelvan a registrarse en el medio plazo niveles tan elevados como los de la primera década de los años 2000, principalmente por el importante *stock* alcanzado ya en las infraestructuras de transporte, pero también por otros motivos, como son la caída de los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea o el hecho de que se haya detectado sobreinversión en algunos segmentos, entre los que estaría la alta velocidad ferroviaria, con un exceso de capacidad que cuestiona tanto la rentabilidad de muchas líneas como su sostenibilidad.

Por su parte, la inversión en equipamientos sociales, concretamente en sanidad, educación y servicios sociales, de gran relevancia para el bienestar social, habría mostrado un comportamiento similar al de la inversión pública total, con un aumento significativo desde el año 2000 y una intensa caída a partir de 2009-2010.

La plasmación de los procesos inversores en capital público acumulado refleja que la parte mayoritaria corresponda a los activos materiales y, dentro de ellos, a infraestructuras. Aquí el descenso de inversión en los últimos años supone una bajada

del valor del capital muy moderada del 4,7 por 100 en términos reales en el periodo 2011-2016, Pero el conjunto de activos materiales compuesto por maquinaria, elementos de transporte y equipos, en especial *hardware* y comunicaciones, muestra una caída considerable (27,4 por 100 en el mismo periodo), que condiciona a medio plazo el mantenimiento de la calidad de los servicios que prestan las Administraciones públicas gracias a estos activos.

Así, aunque el grado de capitalización es elevado y en casi todos los casos los activos sean bastante jóvenes, lo que permite un horizonte amplio de vida útil, lo cierto es que estos datos suponen ya un menor potencial para el crecimiento económico y una merma en la calidad de vida ciudadana.

En los activos intangibles, por su parte, el descenso alcanza un 24,9 por 100 en el mismo periodo, tanto en I+D (que supone cuatro quintas partes del total de estos activos) como en *software* de las Administraciones públicas. Este hecho, asociado a una corta vida media útil, vuelve a subrayar la necesidad de revertir la tendencia inversora si no se quiere afrontar una grave descapitalización en elementos tecnológicos, amén de las consecuencias de un mayor retraso en I+D.

Lo anterior indica que, pese a las limitaciones financieras derivadas del cumplimiento de las reglas de estabilidad fiscal, y aun debiendo mejorar sustancialmente la evaluación de la necesidad y eficiencia de cada proyecto concreto, en el momento actual la inversión pública es necesaria. Se requiere inversión pública, por sí misma y como palanca para movilizar recursos privados, en ámbitos que resultan estratégicos para el futuro, como son, en el contexto de la Agenda 2030, la digitalización, por un lado, y el paso a modelos de producción y consumo de bajas emisiones, por otro lado, así como para sostener procesos de transición justa hacia esos nuevos modelos. De la actividad inversora pública sigue dependiendo, además, la existencia de infraestructuras y equipamientos, en materia de transporte, agua, sanidad y educación, entre otras, cuya adecuación y suficiencia evitan estrangulamientos en la actividad privada y proveen un nivel óptimo de servicios públicos para todas las personas y en todo el territorio.

El CES considera necesario retomar un ritmo suficiente de incremento en la inversión pública, desarrollada en escenarios consensuados y estables, que permita afrontar esos ámbitos estratégicos, revertir la incipiente descapitalización en infraestructuras y en equipamientos sociales que está provocando su caída, y mejorar la calidad y suficiencia de los servicios públicos, incrementando la cohesión social y la vertebración territorial de nuestro país.

La convención vigente de lo que se considera inversión pública presenta, en opinión del CES, severas limitaciones. Por un lado, en el ámbito de los activos fijos intangibles no se incluye el capital humano, de manera que el gasto en servicios educativos y sanitarios no se considera inversión, a pesar de sus evidentes beneficios económicos de largo

*Retomar
un suficiente
ritmo inversor*

*Ampliar el concepto
de inversión pública*

plazo, tanto en términos de productividad como de cohesión social, sobre todo en un contexto de creciente intensidad y complejidad tecnológica.

Tampoco considera inversión en intangibles el gasto público destinado al fortalecimiento de las instituciones, de la calidad democrática y del Estado del Bienestar, tres pilares fundamentales para el buen funcionamiento de cualquier sociedad que están pensados para perdurar y garantizar también a las generaciones futuras altas cotas de bienestar.

Por otro lado, el sistema de cuentas económicas vigente solo contempla los recursos naturales cuando tienen la consideración de activo económico, es decir, bienes sobre los que puedan establecerse y transferirse derechos de propiedad y, por tanto, susceptibles de explotación económica presente o futura, sin tener en cuenta que de su preservación y uso racional depende la sostenibilidad futura del sistema económico y social. Esto implica, en primer lugar, dejar fuera del cómputo de la riqueza natural, como ejemplos más claros, el aire puro, el agua de los ríos, o el mar abierto, que se incorporan a los procesos productivos como si su suministro fuera ilimitado y sin tener en cuenta su progresivo deterioro como consecuencia de esos mismos procesos. En segundo lugar, los recursos naturales, se valoran por los beneficios esperados de su explotación y no por los servicios ecosistémicos de muy diversa índole que prestan.

Por otro lado, si para calificar a una inversión como «pública» atendemos a los fines de interés general que persigue o al valor colectivo de dicha inversión, debe tenerse en cuenta la inversión realizada por empresas mixtas, la canalizada a través de fórmulas de colaboración entre agentes públicos y privados, con y sin ánimo de lucro, y la realizada por agentes privados con la orientación, el impulso y/o el apoyo financiero de las Administraciones públicas, ya sea mediante incentivos fiscales o transferencias de capital, siempre que estén alineadas con las prioridades estratégicas fijadas mediante cauces democráticos y cuya rentabilidad colectiva, por tanto, trascienda a la meramente privada.

En este sentido, el CES considera que este enfoque más amplio, que pasa por considerar inversión pública todo gasto presente que entrañe beneficios colectivos futuros, debiera ser adoptado por los poderes públicos a la hora de analizar los procesos inversores, de priorizar los ámbitos de actuación y de articular las correspondientes políticas públicas. Debería conducir asimismo a la reformulación del sistema de cuentas económicas así como, en general, al replanteamiento de los indicadores y las estadísticas al uso que permitiera una aproximación cuantitativa más cabal a esta realidad.

La lucha contra el cambio climático, unido al necesario impulso hacia la transición ecológica, demográfica y digital, han marcado las directrices señas por la Agenda 2030,

*Prioridades
estratégicas:
transición ecológica*

a las que se han sumado el nuevo Pacto Verde presentado por la Comisión Europea, que incluye las líneas generales hacia la descarbonización, toda vez que el Parlamento Europeo haya declarado la emergencia climática. A ello hay

que añadir el acuerdo alcanzado en la cumbre del clima de Madrid (COP25) que pide una mayor ambición de los compromisos de lucha contra el cambio climático, siguiendo el calendario marcado en el Acuerdo de París.

El concepto de transición ecológica justa, que conlleva la transformación del modelo económico y un nuevo contrato social, exigirá importantes inversiones públicas y privadas. Con este fin, se ha elaborado un Marco Estratégico de Energía y Clima compuesto por tres vertientes: el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa. A este respecto, el Gobierno de España firmó en julio de 2018 un Acuerdo estratégico de colaboración para implementar las directrices de la OIT sobre Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, del que la Estrategia Nacional de Transición Justa es el primer elemento. Dicha estrategia se orienta a maximizar las oportunidades y reducir el impacto negativo sobre el empleo, así como otros impactos derivados de la progresiva descarbonización del sistema energético a 2050.

Por todo ello, el CES insta a un rápido desarrollo de instrumentos normativos e institucionales y a proveer suficiente dotación financiera pública para llevar a cabo el programa inversor que resulte de la Estrategia Nacional de Transición Justa, como medio para asegurar que el cambio hacia una economía ambiental y socialmente sostenible sea un instrumento que impulse la mejora en la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza.

Desde el año 2010 la anterior evolución alcista de la inversión pública en I+D, dio paso a un periodo de recortes continuados tanto en términos corrientes como en porcentaje del PIB en los años de la crisis, sin haberse recuperado durante la fase de crecimiento económico actual los niveles de inversión previos a esta. Tal evolución contrasta con la tendencia que se observa en la Unión Europea y, muy especialmente, en los países que destinan un mayor porcentaje de su PIB a esta partida, como son Alemania, Suecia y Austria, donde los niveles de inversión pública, medidos en términos corrientes, muestran una tendencia creciente a lo largo del tiempo que no se habría visto interrumpida con la crisis.

*Prioridades
estratégicas: I+D+i
y digitalización*

El CES considera preciso revisar las prioridades en los presupuestos generales del Estado, realizando una mayor apuesta pública por la I+D, y garantizando que los fondos presupuestados lleguen a todos los actores, tanto públicos como privados. Es necesario un aumento sostenido en el tiempo de la inversión en I+D+i y que se dote de estabilidad a las políticas en este terreno, tanto en el ámbito público, garantizando la continuidad en la financiación de los proyectos y la estabilidad laboral de los investigadores, como en relación con el ámbito privado donde, en particular, se deberían adoptar medidas para lograr un mayor aprovechamiento por parte de las empresas de los fondos, en particular los europeos, destinados a proyectos de I+D+i, para lo que se

debería mejorar y flexibilizar el marco regulador del sistema de incentivos, eliminando trabas burocráticas injustificadas y mejorando los procedimientos de acceso.

Por lo que respecta a los nuevos ámbitos, hay que subrayar que España no aprovecha al máximo el potencial de crecimiento que ofrece la digitalización, a pesar de reconocer ciertos avances. Esto hace necesario mejorar, de manera eficaz, la conectividad digital. Sin una decidida intervención pública, se corre el riesgo de que los resultados no sean óptimos, concentrándose las redes rápidas de banda ancha en unas pocas zonas de alta densidad con costes de entrada importantes y precios elevados. Debería considerarse la banda ancha como servicio público de interés general, para garantizar su provisión universal, recuperando la posibilidad de que las Administraciones públicas financien esta provisión en casos de insuficiente inversión privada. Y la posibilidad de financiar parte del coste del servicio a los consumidores vulnerables.

La inversión para mejorar la conectividad digital redundaría en la cohesión social y la lucha contra las desigualdades, en el marco hacia la transición digital. Para lograr estos objetivos, el CES considera necesaria una estrategia de digitalización de amplio alcance para España, que aborde de forma integral y transversal los retos y los objetivos para el conjunto de la sociedad, ciudadanos y empresas, logrando reducir la brecha digital, tanto territorial como entre los individuos por edad, renta, conocimientos o habilidades y entre empresas, sobre todo en el ámbito de las pymes.

Dentro de la necesaria reactivación de la inversión pública, siempre atendiendo a criterios de eficiencia y a sistemas de evaluación suficientemente desarrollados, capaces de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también la racionalidad, eficacia y eficiencia de las inversiones proyectadas, es preciso considerar las necesidades de los territorios concretos. Tales necesidades vienen referidas tanto a las de infraestructuras convencionales como a nuevos elementos, para la conectividad y la digitalización, por un lado, y para la transición justa a una economía descarbonizada y de bajo impacto ambiental, por otro.

Por otro lado, las diferencias en infraestructuras y en equipamientos afectan especialmente a las zonas rurales, y más considerando la situación de lo que se conoce como la «España vaciada». En concreto, cabe señalar deficiencias en la dotación de infraestructuras viarias, en equipamientos hidráulicos y para la gestión de residuos urbanos, así como las dificultades de acceso a servicios sanitarios y educativos, entre otros, especialmente en zonas de baja población y elevada dispersión, donde, sin embargo, este tipo de servicios son de especial relevancia para el mantenimiento de la población.

En su formulación actual, el marco jurídico de estabilidad presupuestaria del que nos hemos dotado, tanto en la Unión Europea como en el plano interno, obliga a España a intensificar el proceso de ajuste fiscal hasta que la deuda pública, actualmente en

Vertebración territorial y cohesión social

garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también la racionalidad, eficacia y eficiencia de las inversiones proyectadas, es preciso considerar las necesidades de los territorios concretos. Tales necesidades vienen referidas tanto a las de infraestructuras convencionales como a nuevos elementos, para la conectividad y la digitalización, por un lado, y para la transición

cotas próximas al 100 por 100 del PIB, se sitúe en el 60 por 100. En consecuencia, la posibilidad de impulsar proyectos ambiciosos de inversión pública en las próximas décadas se ve muy limitada.

En este sentido, el CES considera que la reforma en curso del marco de reglas fiscales de la Unión Europea ofrece una gran oportunidad para incorporar a las mismas una «regla de oro» de la inversión, que proporcione margen fiscal a los sectores públicos que permanecen en la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para financiar mediante deuda pública inversiones de probada rentabilidad social que estén alineadas con las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

En el escenario actual de débil crecimiento, baja inflación y tipos de interés cercanos a cero, impulsar proyectos de inversión pública financiados con deuda pública tendría un doble dividendo que superaría ampliamente su coste, dadas las sumamente ventajosas condiciones actuales de financiación de la deuda a largo plazo. Por un lado, impulsaría de manera notable la demanda agregada y el crecimiento, sobre todo teniendo en cuenta que los multiplicadores de la inversión, ya de por sí más elevados que el de otras partidas de gasto o el de rebajas de impuestos, tienden a ser también mayores en este contexto macroeconómico. Por otro lado, el aumento de la inversión pública tendría un impacto positivo sobre la oferta y el potencial de crecimiento de la economía española, siempre que se focalizara en proyectos rigurosamente seleccionados por su elevada rentabilidad económica y social a largo plazo.

La Unión Europea contribuye de forma importante al crecimiento y desarrollo regional de los Estados miembros a través de la política regional o de cohesión, que es el principal instrumento de inversión a nivel europeo cumpliendo, además, una importante función anticíclica al compensar la caída de la inversión pública a nivel nacional. En España, los fondos europeos han sido y siguen siendo una fuente importante de financiación de la inversión pública, de media el 13 por 100 anual durante las dos últimas décadas y creciente a raíz de la crisis y los ajustes presupuestarios en España, tanto que en 2018 supusieron cerca del 19 por 100 de la inversión pública total.

Para el periodo 2014-2020 la financiación a través de los fondos estructurales y de inversión europeos en España ascendió a 56.304 millones de euros, de los que el 71 por 100 proceden de la Unión Europea y el resto es contribución nacional, y donde el FEDER concentra más de la mitad de los fondos asignados. Por prioridades atendidas, más del 50 por 100 de los recursos se han destinado a elementos que se corresponderían a priori con inversión en capital físico y tecnológico. Existen otros instrumentos financieros y líneas de actuación específicas como el Plan de Inversiones para Europa –Plan Juncker–, del que España ha captado 10.200 millones de euros y el programa Horizonte 2020 (4.200 millones de euros).

*Reglas fiscales
y financiación
de inversiones
públicas*

*Contribución
de la Unión Europea
a la financiación
de la inversión
pública española*

Pero todo este considerable aporte de recursos programados contrasta con un grado de ejecución bajo o muy bajo, siendo preocupante el mínimo ratio de ejecución, del 1,9 por 100 de los recursos destinados a I+D+i en los Fondos Estructurales. Por otro lado, el modelo actual de gestión de los fondos europeos plantea algunas debilidades, que han sido señaladas de forma explícita en el Acuerdo de Asociación de España, relativas a una definición insuficiente de objetivos compartidos, modelos comunes de gestión y mecanismos de coordinación. Además, esta fragmentación dificulta la coordinación de las intervenciones de los fondos con otras políticas o instrumentos de la Unión orientadas a la inversión pública. Del mismo modo, una mayor colaboración interministerial y con el sector privado es necesaria para la identificación de proyectos estratégicos españoles en el marco del Foro Estratégico sobre proyectos importantes de interés común europeo.

De cara al próximo periodo de programación que contará con un nuevo Marco Presupuestario Plurianual, el CES considera que sería conveniente articular los mecanismos necesarios para superar estas debilidades y lograr que se produzcan sinergias efectivas entre los fondos, con una mayor coordinación en la gestión y los procedimientos de seguimiento y evaluación, y entre la inversión privada y pública, definiendo un único modelo de gestión y participación de los agentes privados en el tramo nacional que, entre otras cuestiones, facilite también la definición de proyectos estratégicos de interés común europeo susceptibles de obtener financiación europea. Todo ello permitirá hacer efectiva una política más ambiciosa de inversiones públicas en España, y lograr que esta sea una política más eficiente, que responda de forma integrada a los retos regionales, nacionales y comunitarios.

La realización de los proyectos de inversión pública es un proceso complejo de definición de objetivos, responsabilidades y desarrollo que, además, muchas veces involucra

*Gobernanza
de la inversión
pública*

a una multiplicidad de agentes con distintas competencias, funciones e intereses y que requiere una coordinación suficiente para asegurar la viabilidad y éxito del proyecto.

De ahí que sea necesario continuar profundizando en la articulación de una gobernanza adecuada para desarrollar la inversión pública, considerando los niveles de participación de los distintos agentes implicados en el marco del entramado territorial e institucional existente, pero también de la financiación privada y, entre ellas, las posibilidades de la colaboración público-privada. Contar con herramientas de gobernanza adecuadas permitirá hacer un mejor uso de los fondos públicos destinados a la inversión y lograr un mayor impacto.

Asimismo, la selección de los proyectos de inversión debe responder a las prioridades estratégicas establecidas para la inversión pública, de forma coherente con las necesidades, problemas u oportunidades detectadas, y atendiendo a criterios económicos, de equidad, sostenibilidad y eficiencia.

Para ello es importante incorporar los principios sobre «inversión pública efectiva en todos los niveles del gobierno» definidos por la OCDE en relación a la coordinación entre niveles de gobierno y políticas buscando complementariedades, fortalecimiento

de capacidades para el desarrollo de los proyectos y establecimiento de un marco adecuado en relación a la estructura administrativa, la disponibilidad presupuestaria, la contratación y la calidad regulatoria.

El proceso de definición y desarrollo de los proyectos de inversión pública en España se desarrolla a lo largo de una serie de fases sucesivas que abarcan desde la propia definición del mismo, hasta la finalización y cumplimiento del contrato y evaluación del impacto logrado.

*Seleccionar y evaluar
los proyectos*

Para abordar de forma eficiente un proyecto de inversión pública es necesario realizar una adecuada planificación estratégica, temporal y financiera del proyecto para que sea económica y técnicamente viable.

La definición del mismo debe apoyarse en una necesidad que hay que atender, un problema que solucionar o una oportunidad que aprovechar, sobre la base de criterios económicos a partir del análisis coste-beneficio, de eficiencia, orientado al logro de resultados y de equidad. Además, la inversión pública debe respaldar un crecimiento sostenible en todas sus dimensiones: económica, social y medioambiental y enmarcarse en planes o estrategias más amplios a partir de las prioridades estratégicas existentes para la inversión pública a nivel nacional, regional y local.

Una evaluación completa y sistemática de un proyecto de inversión a todos los niveles es fundamental para asegurar el éxito del proyecto. Esto abarcaría la evaluación previa para seleccionar la inversión, intermedia para contrastar el desarrollo y minimizar los riesgos y efectos negativos, final para valorar el cierre del proyecto y cumplimiento de prescripciones y objetivos y *ex post* para determinar los impactos sociales, ambientales y económicos en el corto y largo plazo. Todo ello con el objetivo de desarrollar la inversión de manera efectiva.

El interés público que subyace a la necesidad de recuperar niveles inversores adecuados en España se puede satisfacer tanto por los propios poderes públicos como por la iniciativa privada y mixta, lo que constituye una colaboración público-privada (CPP). La CPP, en el contexto de una adecuada planificación y ejecución, constituye una alternativa con ventajas pero también con inconvenientes o riesgos en la realización de proyectos de inversión pública.

*Mejorar
la colaboración
público-privada*

España cuenta con una larga tradición en el desarrollo de proyectos financiados a través de CPP, lo que ha permitido a las empresas españolas estar presentes en el diseño, financiación, construcción y operación de importantes proyectos de infraestructuras internacionales de diversas tipologías (sobre todo en el ámbito del transporte), reforzando su posición de liderazgo y convirtiéndose en referencia mundial. Sin embargo, el desarrollo de proyectos financiados en CPP en España, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, no está atravesando últimamente una buena etapa, como consecuencia de la crisis y de las limitaciones presupuestarias, pero también de los excesos y problemas de eficiencia en algunos proyectos que se llevaron a cabo en la

etapa expansiva anterior, en especial en el campo de las infraestructuras de transporte, que han supuesto finalmente un coste considerable para el erario público.

De hecho, a pesar de que la CPP tiene ya un importante recorrido en España y en un buen número de los Estados miembros de la Unión Europea, el debate sobre sus beneficios y costes ha adquirido en los últimos años una gran relevancia.

Además, se ha puesto de manifiesto que, a pesar de que algunas Administraciones públicas lleven a cabo de una manera más adecuada que otras la selección de proyectos de inversión que han de llevarse a cabo mediante una u otra modalidad de CPP, no existe una estrategia general de criterios técnicos común a todas ellas que precisamente las guíe o las oriente en sus decisiones acerca de si un determinado proyecto inversor ha de promoverse en CPP o directamente por la Administración, para ser así más eficiente. Por otro lado, en algunos casos se han adoptado decisiones priorizando el impacto del proyecto en las cuentas públicas en lugar de su eficiencia y rentabilidad económica y social. Asimismo, en ocasiones se han suscrito contratos diseñados para evitar que el gasto compute como público a efectos del cálculo del déficit de la Administración concedente, contratos que finalmente han sido revisados por Eurostat y ello ha desembocado en su reclasificación; esto implica en definitiva la prevalencia de contratos con riesgos que el sector privado considera no asumibles o excesivos, lo cual reduce su interés por la CPP.

A partir de todo este debate, se ha planteado la necesidad de configurar una nueva cultura o modelo de gobernanza de la CPP más eficiente y efectivo. Ello podría pasar, entre otros extremos, por fomentar que se lleven a cabo un mayor número de evaluaciones tanto ex ante como ex post de los proyectos de inversión pública realizados mediante CPP y por la fijación normativa de criterios técnicos comunes que indiquen a las distintas Administraciones si un proyecto concreto de inversión pública debe ser realizado mediante uno u otro tipo de CPP para que gane en eficiencia, tales como el denominado, en terminología anglosajona, *Value for Money* (análisis de coste-beneficio o valor por dinero). Y lo anterior, teniendo en consideración que la CPP se debe desarrollar siempre en un clima de seguridad jurídica y confianza.

Los principales retos de la CPP pasan en la actualidad por asegurar una buena gobernanza de esta en los próximos años pilotada por las instituciones públicas sobre la base de algunos elementos fundamentales, como la seguridad jurídica, la agilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, y la complementariedad entre los esfuerzos públicos y privados. Ello, en la práctica, se podría abordar mediante la mejora de la práctica administrativa y del marco regulatorio de las CPP. Sería necesario, por ende, la existencia de un marco legal sólido que contemple principalmente pliegos de condiciones y contratos correctamente diseñados y una buena asignación de riesgos. Asimismo, sería conveniente analizar posibles mecanismos de solución extrajudicial de conflictos para ciertos tipos de inversiones mediante CPP con entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores, para dirimir más rápidamente y con menores costes la notable litigiosidad que generan las inversiones públicas realizadas mediante CPP.

Para finalizar, se presentan a continuación de manera sintética las principales propuestas del Consejo Económico y Social que se derivan del presente informe.

PROPUESTAS DE SÍNTESIS

1. Es necesario dar un nuevo impulso a la inversión pública para evitar el estancamiento económico, para reforzar la cohesión social y la vertebración territorial, para aumentar el potencial de crecimiento a largo plazo del bienestar de la ciudadanía, y para movilizar y orientar la inversión privada hacia los ámbitos que resultan estratégicos para lograrlo.
2. Para financiar este nuevo ciclo inversor, las Administraciones públicas deben aumentar el estrecho margen fiscal del que hoy disponen, lo que plantea la necesidad de: aumentar la eficacia recaudatoria del sistema tributario; incluir una regla de oro de la inversión en las normas europeas de estabilidad presupuestaria que permita financiar mediante deuda pública inversiones de probada rentabilidad social que estén alineadas con las prioridades estratégicas de la Unión Europea; y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los fondos e instrumentos financieros europeos.
3. Debe reorientarse la inversión pública para poder afrontar de manera racional, equilibrada y justa las transformaciones sistémicas que plantean los desafíos tecnológico y ecológico, lo que exige priorizar la inversión en activos intangibles como la educación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, así como en materia de descarbonización del sistema económico, economía circular, descontaminación, mitigación de las consecuencias del cambio climático y recuperación de ecosistemas. Todo ello sin perjuicio de la necesaria inversión en el mantenimiento del capital público existente y en la construcción de las infraestructuras y equipamientos necesarios para impulsar un desarrollo territorial más equilibrado.
4. A la hora de analizar los procesos inversores, priorizar los ámbitos de actuación y articular las correspondientes políticas, los poderes públicos deben adoptar un enfoque amplio de la inversión pública que supere el reduccionismo de las convenciones económicas y contables vigentes, para incluir la inversión en capital humano, en capital natural y en capital institucional, así como la inversión realizada por el sector privado en colaboración con el sector público cuya rentabilidad social exceda ampliamente a la privada.
5. Es importante seguir invirtiendo en la mejora de la gobernanza de los procesos inversores públicos, para incrementar la eficiencia de las complejas herramientas de gestión que han de emplearse a lo largo del ciclo de los proyectos, que normalmente involucran a una multiplicidad de agentes públicos y privados con distintas competencias e intereses. En concreto, en el ámbito de la CCP para que esta sea utilizada adecuadamente se requiere una mejora de su regulación. Este fortalecimiento institucional exige en todo caso la realización de evaluaciones rigurosas *ex ante* y *ex post* de las inversiones sobre la base de los principios de eficacia, eficiencia y equidad, un terreno con amplio margen de mejora. Además, es preciso desacoplar las inversiones estratégicas de los ciclos políticos y económicos.

INFORME SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. SITUACIÓN ACTUAL Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidente:	Joan Pujol Segarra (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
Vicepresidente:	Antonio González González (grupo primero, UGT)
Grupo primero:	Jorge Aragón Medina (CCOO) Luis Burgos Díaz (CIG) Salce Elvira Gómez (CCOO) José Manuel Morán Criado (UGT) Evangelina Naranjo Márquez (UGT) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Grupo segundo:	Miguel Garrido de la Cierva (CEOE-CEPYME) Eduardo Montes Pérez del Real (CEOE-CEPYME) Félix Peinado Castillo (CEOE-CEPYME) Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME) Antonio Romero Mora (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA) Jerónima Bonafe Ramis (CEPES) José Basilio Otero Rodríguez (FNCP) Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES) Gustavo Samayoa Estrada (FUCI) José Andrés Sánchez Pedroche (Expertos)
Suplentes:	Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (CEOE-CEPYME) Eduardo Aréchaga Cilleruelo (CEOE-CEPYME) Julián Ariza Rico (CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos) Héctor Maravall Gómez-Allende (CCOO) Miguel Martínez Cuadrado (OCU) Cristóbal Molina Navarrete (UGT) Domiciano Pastor Martínez (UPA) Elvira Rodenas Sancho (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME) José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:

Francisco Pérez García (catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia)

José Manuel Vassallo Magro (catedrático del Departamento de Ingeniería Civil, Transporte y Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid)

José Luis Escrivá Belmonte (presidente de la AIREF)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Reyes de Blas Gómez (coordinadora)

Myriam Benyakhlef Domínguez

Marta Galiano Sevilla

Ana Hernández Rodríguez

Manuel José Núñez Mateo

Carmen Vizán Rodríguez



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 784611 883009