

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA  
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Núm. 3117

Del 1 al 30 de noviembre de 2019

ICE

BOLETÍN  
ECONÓMICO



EXPORT \_ IMPORT

**Balanza comercial agroalimentaria en 2018**

**Hacia un marco europeo de  
regulación laboral**

## En preparación

- La economía internacional de Castilla-La Mancha 2018-2019

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

### MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3117

#### Director

Bernardo Hernández San Juan

#### Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Redacción:** M<sup>a</sup> Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M<sup>a</sup> Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M<sup>a</sup> Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Gonzalo García Andrés, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, M. Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres, Enrique Verdeguer.

**Logo y diseño general:** Manuel A. Junco.

**Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. [www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)

**Distribución y suscripciones:** 91 349 43 35, [CentroPublicaciones@mincotur.es](mailto:CentroPublicaciones@mincotur.es)

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, ISOC, Journal Scholar Metrics, LATINDEX, MIAR y REBIUN.

Sus índices de impacto aparecen en IN\_RECS.

Editor: SG de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Eduardo Lorenzo

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.<sup>a</sup> ed./200/1119

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>



## S U M A R I O

		<b>En portada</b>
Subdirección General de Comercio Internacional de Mercancías	<b>3</b>	La balanza comercial agroalimentaria en 2018
		<b>Colaboraciones</b>
Álvaro Angulo Maenza	<b>17</b>	Una nueva era para la industria europea
Agustín Navarro Vicente-Gella	<b>31</b>	Las alianzas público-privadas: ventajas, inconvenientes y riesgos
Miguel Fernández Díez	<b>43</b>	Pasos hacia un marco europeo de regulación laboral





*Subdirección General de Comercio Internacional de Mercancías\**

## LA BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA EN 2018

En este artículo se analiza la evolución de los principales sectores y mercados agrarios durante el año 2018, así como los factores más importantes que determinan el comportamiento de nuestra balanza agroalimentaria. Se ha incluido el análisis sectorial de los productos de los veinticuatro primeros capítulos del arancel.

**Palabras clave:** importaciones, exportaciones, comercio exterior, agricultura, España, 2018.

**Clasificación JEL:** Q10, Q17.

### 1. Introducción

En este artículo se estudia la evolución de la balanza comercial agroalimentaria en el año 2018.

En el epígrafe 2 se describe la evolución general del comercio exterior agroalimentario, que ha observado una tendencia positiva en los últimos años. Se presenta, además, la evolución de las exportaciones e importaciones agroalimentarias desagregadas por los 24 capítulos del arancel que corresponden a este ámbito.

El epígrafe 3 presenta un detalle sectorial de los datos de comercio exterior. Por limitaciones de espacio no se ha podido incluir el análisis sectorial de todos los productos de los 24 primeros capítulos del arancel.

En el epígrafe 4 se analiza la distribución geográfica del comercio exterior agroalimentario, según los países o áreas geográficas de destino de las exportaciones y origen de las importaciones. Además, se describen los hechos más relevantes que han afectado al comercio exterior de productos agroalimentarios durante 2018.

### 2. Evolución general

De acuerdo con los datos de comercio exterior (Cuadro 1), la balanza comercial agroalimentaria, que comprende los 24 primeros capítulos del arancel, ha registrado en 2018 un superávit de más de 11.376 millones de euros y una ratio de cobertura de 131,3%. El superávit ha sido inferior al de 2017 y superior al de 2016; el de 2017 fue el mayor valor registrado desde el año 2003, que en los últimos dieciocho años ha contado con un saldo positivo en la ▷

\* Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Versión de octubre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3117.6924>



**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS**  
 (Miles de euros)

Año	Exportación	Importación	Saldo	% Cobertura	% sobre total mercancías	
					Exportación	Importación
2004	21.953.570	20.391.814	1.561.756	107,7	14,9	9,8
2005	22.569.690	22.088.969	480.720	102,2	14,6	9,5
2006	23.883.309	22.697.096	1.186.213	105,2	14,0	8,6
2007	25.861.548	25.530.201	331.346	101,3	14,0	9,0
2008	27.811.138	26.912.110	899.028	103,3	14,7	9,5
2009	26.520.841	23.888.612	2.632.230	111,0	16,6	11,6
2010	29.100.551	25.753.433	3.347.118	113,0	15,6	10,7
2011	32.168.087	28.357.730	3.810.356	113,4	14,9	10,8
2012	35.628.140	29.225.268	6.402.872	121,9	15,8	11,3
2013	37.195.596	28.814.872	8.380.724	129,1	15,8	11,4
2014	38.687.873	29.636.446	9.051.427	130,5	16,1	11,2
2015	42.057.749	32.293.044	9.764.705	130,2	16,8	11,8
2016	44.613.193	33.422.076	11.191.117	133,5	17,4	12,2
2017	47.528.535	36.003.519	11.525.016	132,0	17,2	11,9
2018	47.744.816	36.368.508	11.376.308	131,3	16,8	11,4

Los datos correspondientes a 2018 son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

balanza comercial. La crisis económica no ha impedido que se mantenga la voluntad exportadora de nuestro sector agroalimentario, incluso la ha aumentado. En el Gráfico 1 también se puede observar esta evolución positiva, con un aumento de la divergencia entre las exportaciones y las importaciones a partir de 2007, que da lugar a un aumento progresivo del saldo.

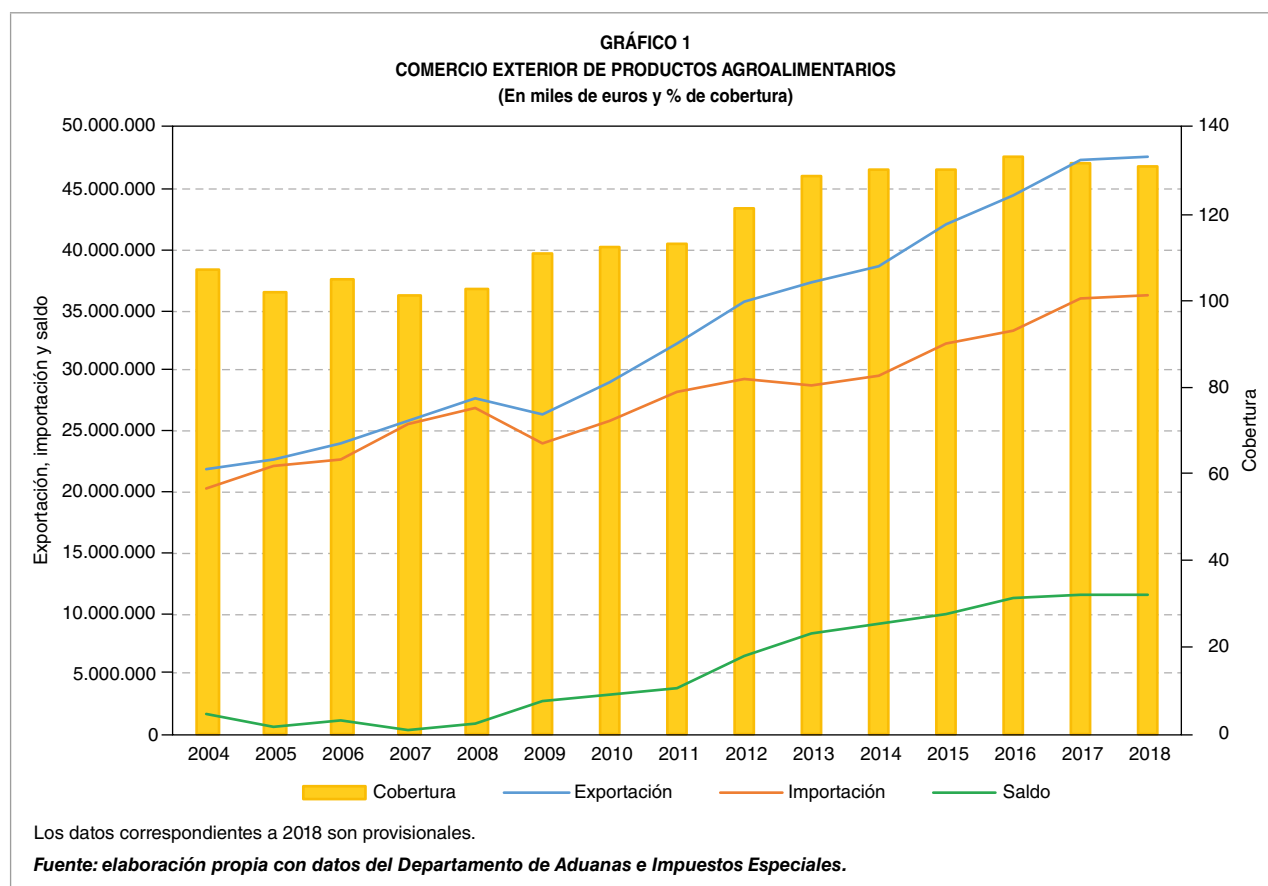
Las exportaciones agroalimentarias (Cuadro 2) supusieron 47.745 millones de euros y 34.984.198 toneladas en 2018. En relación con la exportación total de bienes (285.024 millones de euros), las exportaciones agroalimentarias significaron el 16,8%, por debajo de la participación del año 2017 (17,2%).

Con respecto al año 2017, se ha producido un aumento en valor de un 0,5% (216 millones de euros), y en volumen, del 2,7% (716.253 toneladas).

En volumen, hay nueve capítulos (uno más que en los dos años anteriores) que superan el

millón de toneladas de exportación, y suponen el 83,2% del total exportado: 8 (frutas y frutos sin conservar), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 22 (bebidas), 20 (conservas y zumos vegetales), 2 (carne y despojos comestibles), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 23 (residuos de la industria alimentaria), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales) y 10 (cereales).

En cuanto al valor, doce capítulos (igual que en 2017 y uno más que en 2016) han superado los mil millones de euros, suponiendo el 88,6% del total: capítulos 8 (frutas y frutos sin conservar), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 2 (carne y despojos comestibles), 22 (bebidas), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 3 (pescados, crustáceos, moluscos), 20 (conservas vegetales y zumos), 19 (productos a base de cereales), 16 (conservas de carne o de pescado), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 4 (leche y productos lácteos, y huevos) y 23 (residuos de la industria alimentaria). ▷



La subida del volumen de las exportaciones se ha debido principalmente a los capítulos 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 10 (cereales) 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 23 (residuos de la industria alimentaria) y 15 (grasas y aceites animales o vegetales), todos ellos con aumentos superiores a 100.000 toneladas. Proporcionalmente destacan en volumen los incrementos de los capítulos 14 (materias trenzables), 10 (cereales), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), avituallamiento y 2 (tabaco), cada uno con un aumento superior al 10%. Por otro lado, han disminuido las exportaciones en más de un 10% el capítulo 5 (otros productos de origen animal), y en menos del 10% los capítulos 8 (frutas y frutos sin conservar), 22 (bebidas), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 9 (café, té, yerba mate y especias) y 20 (conservas

vegetales y zumos). El tonelaje de los demás capítulos 1 a 24 del arancel ha aumentado.

Respecto del valor, destaca el incremento de las exportaciones en los capítulos 22 (bebidas) y 3 (pescados, crustáceos, moluscos), ambos con aumentos superiores a cien millones de euros. También se observa aumento de la exportación en los demás capítulos, excepto el 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 4 (leche, productos lácteos y huevos), 9 (café, té, yerba mate y especias), 2 (carnes y despojos comestibles), 5 (otros productos de origen animal) y 24 (tabaco y sus sucedáneos). Proporcionalmente, los productos con mayor aumento (superior al 10%) en las exportaciones han sido los de los capítulos 14 (materias trenzables), 13 (jugos y extractos vegetales), 6 (plantas y flores), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales) y 10 (cereales). Han registrado ▷

**CUADRO 2**  
**EXPORTACIONES ESPAÑOLAS**

Descripción	2016		2017		2018		% Variación 17/16		% Variación 18/17		% Sobre total 2018	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
01. Animales vivos	630.586	285.963	699.622	304.563	709.718	305.447	10,9	6,5	1,4	0,3	1,5	0,9
02. Carne y despojos comestibles	5.217.044	2.392.569	5.606.319	2.399.362	5.588.624	2.479.064	7,5	0,3	-0,3	3,3	11,7	7,1
03. Pescados, crustáceos, moluscos	2.775.795	854.708	3.066.436	909.054	3.179.569	909.361	10,5	6,4	3,7	0,0	6,7	2,6
04. Leche, productos lácteos; huevos	1.244.650	719.494	1.438.918	723.166	1.406.646	736.539	15,6	0,5	-2,2	1,8	2,9	2,1
05. Otros productos de origen animal	236.998	228.123	326.658	269.012	312.863	177.060	37,8	17,9	-4,2	-34,2	0,7	0,5
06. Plantas vivas; floricultura	327.854	230.156	358.376	244.760	407.028	259.896	9,3	6,3	13,6	6,2	0,9	0,7
07. Legumbres, hortalizas, sin conservar	5.902.720	6.046.985	6.064.815	5.946.490	6.070.068	6.176.762	2,7	-1,7	0,1	3,9	12,7	17,7
08. Frutas y frutos, sin conservar	8.242.134	7.494.197	8.388.508	7.828.009	8.447.667	7.457.158	1,8	4,5	0,7	-4,7	17,7	21,3
09. Café, té, yerba mate y especias	512.437	127.507	535.402	133.231	509.105	132.606	4,5	4,5	-4,9	-0,5	1,1	0,4
10. Cereales	362.664	879.392	365.471	935.262	410.164	1.169.098	0,8	6,4	12,2	25,0	0,9	3,3
11. Productos de la molinería; malta	254.008	495.437	244.165	514.430	247.579	550.302	-3,9	3,8	1,4	7,0	0,5	1,6
12. Semillas oleaginosas; plantas industriales	610.166	1.551.438	580.973	1.484.627	659.520	1.801.062	-4,8	-4,3	13,5	21,3	1,4	5,1
13. Jugos y extractos vegetales	304.044	29.650	329.807	33.290	383.536	35.717	8,5	12,3	16,3	7,3	0,8	0,1
14. Materias trenzables	6.388	13.758	6.999	16.787	10.176	26.382	9,6	22,0	45,4	57,2	0,0	0,1
15. Grasas y aceites	4.247.915	2.054.552	4.949.811	2.206.139	4.338.011	2.321.505	16,5	7,4	-12,4	5,2	9,1	6,6
16. Conservas de carne o pescado	1.319.737	296.731	1.525.086	321.948	1.593.752	338.854	15,6	8,5	4,5	5,3	3,3	1,0
17. Azúcares; artículos de confitería	628.860	480.289	594.134	381.523	594.777	398.004	-5,5	-20,6	0,1	4,3	1,2	1,1
18. Cacao y sus preparaciones	617.586	184.251	611.281	198.570	617.696	216.306	-1,0	7,8	1,0	8,9	1,3	0,6
19. Productos derivados de cereales	1.549.837	742.002	1.628.687	807.072	1.681.572	847.043	5,1	8,8	3,2	5,0	3,5	2,4
20. Conservas vegetales y zumos	2.754.210	2.354.396	2.945.793	2.561.562	2.946.194	2.559.675	7,0	8,8	0,0	-0,1	6,2	7,3
21. Preparaciones alimenticias diversas	1.447.566	611.105	1.523.168	649.588	1.592.489	644.506	5,2	6,3	4,6	-0,8	3,3	1,8
22. Bebidas (excepto zumos)	3.897.086	3.393.023	4.167.927	3.574.251	4.430.392	3.472.096	6,9	5,3	6,3	-2,9	9,3	9,9
23. Residuos industria alimentaria	963.732	1.739.511	1.000.075	1.673.039	1.037.643	1.794.128	3,8	-3,8	3,8	7,2	2,2	5,1
24. Tabaco y sus sucedáneos	246.238	30.902	244.014	27.643	230.430	30.809	-0,9	-10,5	-5,6	11,5	0,5	0,1
Avituallamiento	312.939	118.870	326.089	124.567	339.595	144.820	4,2	4,8	4,1	16,3	0,7	0,4
<b>Total</b>	<b>44.613.193</b>	<b>33.355.006</b>	<b>47.528.535</b>	<b>34.267.945</b>	<b>47.744.816</b>	<b>34.984.198</b>	<b>6,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Los datos correspondientes a 2018, son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.



descensos seis capítulos: el 15 (grasas y aceites animales o vegetales), el 24 (tabaco y sus sucedáneos), el 9 (café, té, yerba mate y especias), el 5 (otros productos de origen animal), el 4 (leche y productos lácteos y huevos) y el 2 (carne y despojos comestibles).

Las importaciones agroalimentarias (Cuadro 3) supusieron 36.369 millones de euros y 43.933.093 toneladas. En relación con la importación total española de bienes (318.864 millones de euros), el sector agroalimentario ha supuesto el 11,4% del valor total importado, muy similar (0,5% inferior) al porcentaje de 2017 (11,9%).

Con respecto al año anterior, y en términos de valor, en 2018 se ha producido un aumento del 1% de las importaciones agroalimentarias (365 millones de euros), debido fundamentalmente a los capítulos 10 (cereales), 8 (frutas y frutos sin conservar) y 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), cada uno con un incremento superior a cien millones de euros. En términos porcentuales, los mayores aumentos se han producido en los capítulos 5 (otros productos de origen animal) y 10 (cereales), ambos con un incremento superior al 10%. Ha habido una reducción de más de cien millones de euros en las importaciones de los capítulos 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 9 (café, té, yerba mate y especias) y 17 (azúcares y productos de confitería). Otros productos con disminución de las importaciones con respecto a 2017 han sido, además del avituallamiento, los de los capítulos 18 (cacao y sus preparaciones), 2 (carne y despojos comestibles), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 11 (productos de la molinería y malta), 14 (materias trenzables) y 20 (conservas y zumos vegetales).

En cuanto al volumen, se ha producido una subida del 3,5%. Destacan los capítulos 10

(cereales), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar) y 8 (frutas y frutos sin conservar), cada uno con un incremento superior a 100.000 toneladas. En términos porcentuales, los mayores aumentos han tenido lugar en los capítulos 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 5 (otros productos de origen animal), 19 (productos derivados de cereales), 21 (preparaciones alimenticias diversas) y 14 (materias trenzables), con variaciones superiores al 10%. Con disminuciones superiores a 100.000 toneladas se encuentran los capítulos 23 (residuos de la industria alimentaria), 19 (productos derivados de cereales), 11 (productos de la molinería y malta) y 15 (grasas y aceites animales o vegetales). Otros nueve capítulos han visto reducir sus importaciones en volumen en el año 2018.

El esquema de nuestras importaciones es similar al de años anteriores. En volumen hay nueve capítulos que superan el millón de toneladas, igual que en 2017 y 2016. Estos son, por orden de importancia: capítulos 10 (cereales), 23 (residuos de la industria alimentaria), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 8 (frutas y frutos sin conservar), 17 (azúcares, artículos de confitería), 3 (pescados, crustáceos y moluscos) y 22 (bebidas). Todos ellos suponen el 87,5% del total de las importaciones. Como se ha indicado, el principal capítulo es el de cereales, del que se han importado 17 millones de toneladas (39% del total).

En cuanto al valor, hay dieciséis capítulos que han superado los mil millones de euros, uno menos que en 2017 y 2016. El más relevante es el capítulo 3 (pescados, crustáceos y moluscos), del que se han importado 6.169 millones de euros y representa el 17% del total.

Por orden de importancia se trata de los capítulos 3 (pescados, crustáceos y moluscos), ▷

**CUADRO 3**  
**IMPORTACIONES ESPAÑOLAS**

Descripción	2016		2017		2018		% Variación 17/16		% Variación 18/17		% Sobre total 2018	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
01. Animales vivos	407.368	136.869	480.092	147.900	527.438	161.905	17,9	8,1	9,9	9,5	1,5	0,4
02. Carne y despojos comestibles	1.304.673	453.860	1.430.983	482.391	1.378.217	464.884	9,7	6,3	-3,7	-3,6	3,8	1,1
03. Pescados, crustáceos, moluscos	5.652.420	1.433.946	6.074.456	1.451.477	6.169.056	1.407.461	7,5	1,2	1,6	-3,0	17,0	3,2
04. Leche, productos lácteos; huevos	1.647.875	872.677	1.854.760	906.134	1.876.841	895.199	12,6	3,8	1,2	-1,2	5,2	2,0
05. Otros productos de origen animal	185.225	107.007	203.764	90.537	235.012	111.793	10,0	-15,4	15,3	23,5	0,6	0,3
06. Plantas vivas; floricultura	210.964	78.991	218.130	84.781	230.615	74.523	3,4	7,3	5,7	-12,1	0,6	0,2
07. Legumbres, hortalizas, sin conservar	1.183.274	1.804.973	1.239.384	1.869.453	1.343.840	2.567.702	4,7	3,6	8,4	37,4	3,7	5,8
08. Frutas y frutos, sin conservar	2.688.885	1.877.448	2.771.402	1.975.427	2.973.571	2.118.417	3,1	5,2	7,3	7,2	8,2	4,8
09. Café, té, yerba mate y especias	1.202.516	418.112	1.253.820	404.781	1.101.597	411.035	4,3	-3,2	-12,1	1,5	3,0	0,9
10. Cereales	2.633.309	14.720.905	2.781.257	15.696.024	3.139.358	16.973.819	5,6	6,6	12,9	8,1	8,6	38,6
11. Productos de la molinería; malta	247.293	619.694	228.686	530.094	203.396	420.375	-7,5	-14,5	-11,1	-20,7	0,6	1,0
12. Semillas oleaginosas; plantas industriales	2.025.001	4.065.638	2.111.207	4.254.233	2.069.766	4.186.701	4,3	4,6	-2,0	-1,6	5,7	9,5
13. Jugos y extractos vegetales	177.793	41.119	187.703	44.285	188.585	28.258	5,6	7,7	0,5	-36,2	0,5	0,1
14. Materias trenzables	32.625	60.850	42.250	78.224	40.225	86.575	29,5	28,6	-4,8	10,7	0,1	0,2
15. Grasas y aceites	2.317.023	2.948.347	2.961.303	3.588.650	2.730.825	3.482.473	27,8	21,7	-7,8	-3,0	7,5	7,9
16. Conservas de carne o pescado	1.023.678	278.830	1.241.984	309.076	1.267.762	304.828	21,3	10,8	2,1	-1,4	3,5	0,7
17. Azúcares; artículos de confitería	714.422	1.361.432	833.309	1.594.626	727.088	1.553.059	16,6	17,1	-12,7	-2,6	2,0	3,5
18. Cacao y sus preparaciones	1.068.071	348.292	1.015.284	386.351	918.021	400.556	-4,9	10,9	-9,6	3,7	2,5	0,9
19. Productos derivados de cereales	1.216.661	625.603	1.279.939	557.285	1.362.578	644.004	5,2	-10,9	6,5	15,6	3,7	1,5
20. Conservas vegetales y zumos	1.191.349	904.581	1.232.369	900.566	1.231.325	947.411	3,4	-0,4	-0,1	5,2	3,4	2,2
21. Preparaciones alimenticias diversas	1.185.352	446.479	1.265.201	397.719	1.301.051	452.934	6,7	-10,9	2,8	13,9	3,6	1,0
22. Bebidas (excepto zumos)	1.886.829	1.306.924	1.888.343	1.310.725	1.891.068	1.344.744	0,1	0,3	0,1	2,6	5,2	3,1
23. Residuos industria alimentaria	1.712.164	4.936.602	1.772.218	5.309.547	1.807.631	4.823.875	3,5	7,6	2,0	-9,1	5,0	11,0
24. Tabaco y sus sucedáneos	1.472.143	73.255	1.616.345	68.176	1.648.145	69.337	9,8	-6,9	2,0	1,7	4,5	0,2
Avituallamiento	35.162	12.635	19.327	6.815	5.497	1.224	-45,0	-46,1	-71,6	-82,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>33.422.076</b>	<b>39.935.067</b>	<b>36.003.519</b>	<b>42.445.279</b>	<b>36.368.508</b>	<b>43.933.093</b>	<b>7,7</b>	<b>6,3</b>	<b>1,0</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Los datos correspondientes a 2018 son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

10 (cereales), 8 (frutas y frutos sin conservar), 15 (grasas y aceites animal o vegetales), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 22 (bebidas), 4 (leche, productos lácteos y huevos), 23 (residuos de la industria alimentaria), 24 (tabaco y sus sucedáneos), 2 (carne y despojos comestibles), 19 (productos derivados de cereales), 7 (hortalizas y legumbres), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 16 (conservas de carne o de pescado), 20 (conservas y zumos vegetales) y 9 (café, té, yerba mate y especias). Todos ellos suponen el 91,5% del total.

### 3. Análisis sectorial del comercio exterior agroalimentario

El análisis sectorial se presenta resumido en este artículo. La balanza comercial con el análisis sectorial completo se encuentra en <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/agroalimentarios/estadisticas/Paginas/estadisticas.aspx>

El Cuadro 4 permite tener una visión de conjunto del comercio exterior por sectores, que se desarrolla en la versión completa de la balanza agroalimentaria. ▷

CUADRO 4  
BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA POR SECTORES  
(Miles de euros)

Descripción	2017			2018			% Variación 2018/2017	
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Export.	Import.
Cárnicos	7.076.188	2.308.487	4.767.701	7.084.741	2.287.401	4.797.340	0,1	-0,9
Bovino	958.881	1.014.449	-55.568	1.053.604	1.034.741	18.863	9,9	2,0
Ovino-caprino	316.422	71.933	244.489	319.586	73.582	246.004	1,0	2,3
Porcino	5.064.088	520.116	4.543.972	4.914.784	475.986	4.438.798	-2,9	-8,5
Aves y huevos	606.893	622.759	-15.866	661.254	625.883	35.371	9,0	0,5
Otros animales	129.904	79.230	50.674	135.513	77.209	58.304	4,3	-2,6
Lácteos	1.148.731	1.693.019	-544.288	1.117.215	1.703.478	-586.263	-2,7	0,6
Pesca	3.989.190	6.995.865	-3.006.675	4.167.321	7.156.054	-2.988.733	4,5	2,3
Cereales y productos de molinería	622.340	3.009.412	-2.387.072	657.743	3.342.755	-2.685.012	5,7	11,1
Residuos ind. alimentaria y piensos	990.726	1.745.760	-755.034	1.037.643	1.807.631	-769.988	4,7	3,5
Flores y plantas	358.376	218.130	140.246	407.028	230.615	176.413	13,6	5,7
Hortalizas y legumbres	6.031.967	1.222.886	4.809.081	6.029.287	1.323.178	4.706.109	0,0	8,2
Frutas	8.388.508	2.771.402	5.617.106	8.447.667	2.973.571	5.474.096	0,7	7,3
Conservas vegetales	2.753.542	1.227.564	1.525.978	2.734.493	1.219.577	1.514.916	-0,7	-0,7
Vinos, bebidas y vinagre	4.214.738	1.714.765	2.499.973	4.471.215	1.728.625	2.742.590	6,1	0,8
Tabaco	244.014	1.616.345	-1.372.331	230.430	1.648.145	-1.417.714	-5,6	2,0
Grasas y aceites	4.949.811	2.961.303	1.988.508	4.338.011	2.730.825	1.607.186	-12,4	-7,8
Semill. oleagi., mandioca y forraje	612.198	2.122.961	-1.510.763	700.301	2.090.428	-1.390.127	14,4	-1,5
Café, té, cacao y azúcar	949.724	2.243.604	-1.293.880	944.116	1.946.793	-1.002.677	-0,6	-13,2
Industrias agroalimentarias	4.442.512	3.770.852	671.660	4.582.113	3.813.584	768.529	3,1	1,1
Otros productos	755.970	2.768.236	-5.021.678	795.492	365.848	429.644	5,2	-86,8
<b>Total</b>	<b>47.528.535</b>	<b>36.003.519</b>	<b>11.525.016</b>	<b>47.744.816</b>	<b>36.368.508</b>	<b>11.376.308</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>

Los datos correspondientes a 2018 son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

## 4. Distribución geográfica del comercio exterior agroalimentario

### 4.1. Exportaciones por destino

Los principales destinatarios de las exportaciones españolas son los demás países de la Unión Europea (UE). En el Cuadro 5 se puede observar que las exportaciones a la UE prácticamente no han variado en valor y en volumen han aumentado un 0,7%, representando el 76,6% de nuestras exportaciones totales en volumen (77,6% en 2017) y del 73% en valor (73,3% en 2017).

Considerados de manera individual, nuestros principales mercados en la UE son: Francia (16,2% en valor y 18,2% en volumen), Alemania (11,7% en valor y 12,9% en volumen), Italia (10,2% en valor y 8,2% en volumen), Portugal (9,3% en valor y 11,3% en volumen), y Reino Unido (8,3% en valor y 8% en volumen). Estos cinco países suponen el 58,7% de la exportación española en volumen y el 55,6% en valor.

Fuera de la Unión Europea superan la cuota del 1% del volumen China (2,5%), Emiratos Árabes Unidos (1,9%), EE UU (1,8%) y Marruecos (1,3%). En valor superan el 1% de las exportaciones totales EE UU (4%), China (2,3%), Japón (1,9%), Suiza (1,2%), Corea del Sur (1%) y Marruecos (1%).

Por bloques de países, son mercados relevantes los que forman parte del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y los países euromediterráneos. Las exportaciones españolas a NAFTA suponen el 2,7% del volumen y el 5,5% del valor total, y han aumentado con respecto a 2017 un 1,3% en volumen y un 1,5% en valor. Tres cuartas partes del valor de estas exportaciones tienen como destino EE UU.

Nuestras exportaciones a los países euromediterráneos representan el 4,2% en volumen

y el 3% en valor, y han aumentado un 29,4% en volumen y un 8,6% en valor.

### 4.2. Importaciones por origen

Los principales proveedores de productos agroalimentarios (Cuadro 6) son también los demás países de la UE. En términos porcentuales sobre el total de 2018, representan en volumen el 43,4% (49,3% en 2017) y en valor el 53,1% (54,1% en 2017). Al comparar con las importaciones de 2017, y en términos porcentuales, disminuyen un 8,9% en volumen y un 0,7% en valor.

Los principales proveedores europeos en términos de volumen son: Francia (más de 7 millones de toneladas), Portugal, Rumania, Alemania (los tres con más de 1,5 millones de toneladas), Países Bajos y Bulgaria (estos dos con más de un millón de toneladas). En términos de valor, los principales proveedores son: Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, Italia y Reino Unido, todos ellos con importaciones superiores a mil millones de euros, y suponen el 41,2% del valor total importado por España. Fuera de la UE, igualan o superan la cuota del 1% del volumen Brasil (12,5%), Ucrania (11,1%), Estados Unidos (8,7%), Argentina (4,6%), Indonesia (2,9%), Rusia (2%), Marruecos (1,4%), Canadá (1,3%) y China (1,1%).

Por lo que respecta al valor, cinco países superan el 5%, uno más que el año pasado: Francia (13,5%), Alemania (8,2%), Países Bajos (6,4%), Portugal (5,7%) y EE UU (5,1%). Fuera de la UE, además de EE UU superan el 1% Brasil (4,6%), Marruecos (4,2%), Argentina (3,2%), Ucrania (2,8%), China (2,8%), Indonesia (2,1%), Perú (1,8%), Ecuador (1,5%) y Chile (1,1%). ▷

El siguiente grupo de países, por orden de importancia, es el Mercado Común del Sur (Mercosur). Al igual que en 2017, Mercosur mantiene la segunda posición entre los principales proveedores. En términos porcentuales sobre el total de 2017, Mercosur representa el 17,4% en volumen (19% en 2017) y el 8,1% en valor (8,8% en 2017). Las variaciones porcentuales respecto al año anterior indican un descenso en valor y en volumen (6,6% y 4,9%, respectivamente). Brasil y Argentina continúan siendo los principales proveedores tanto en volumen (5,5 millones y 2 millones de toneladas, respectivamente) como en valor (1.678 millones de euros Brasil y 1.170 millones Argentina).

El tercer grupo de países proveedores es NAFTA, con el 10,4% del volumen y el 6,3% del valor total importado. Con respecto a 2017, las importaciones han aumentado intensamente en volumen (93,7%) y también sensiblemente en valor (21,4%). Igual que en el caso de las exportaciones, alrededor de las tres cuartas partes (80%) vienen de Estados Unidos.

También tienen relevancia las importaciones de los países euromediterráneos (2,2% del volumen y 5,9% del valor) y las de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con un 4,5% del volumen y un 4,3% del valor. Las importaciones de los países Euromed han aumentado considerablemente (14,4% en volumen y 16,6% en valor), mientras que las de ASEAN han disminuido, un 8,4% en volumen y un 16,5% en valor.

Los hechos más relevantes relacionados con el comercio exterior de productos agroalimentarios en 2018 son los siguientes:

- A finales de 2017 y principios de 2018 EE UU impuso aranceles antisubvención y *antidumping*, respectivamente, a

las importaciones de aceitunas negras españolas (*ripe olives*), que sumaban entre un 17% y un 26%. A finales de julio de 2018 estas medidas pasaron a ser definitivas, con un 34,75%. Esta medida ha provocado la reducción de las exportaciones de estas aceitunas a EE UU, que antes de la imposición representaba cerca de la cuarta parte de las exportaciones españolas de aceitunas.

- Argelia continúa con su política restrictiva a las importaciones de terceros países. En enero de 2018 anunció la suspensión de las importaciones de productos agroalimentarios de distintos sectores, entre otros, cárnicos, frutas y hortalizas, productos de molinería, productos de confitería, chocolate, pastas alimenticias, productos a base de cereales, conservas vegetales, zumos, salsas y sopas. A otros productos se les aumentó el derecho de importación (semillas oleaginosas, conservas vegetales, agua envasada, cerveza).
- En enero de 2018 las autoridades de Arabia Saudí comunicaron la prohibición de importar vacas españolas por motivo de la encefalopatía esponjiforme bovina.
- El 1 de mayo de 2018 entró en vigor el Acuerdo entre la Unión Europea e Islandia sobre preferencias comerciales adicionales en el sector de los productos agrarios, que aumenta las preferencias ya existentes entre las partes del acuerdo, con base en lo dispuesto en el artículo 19 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- El 14 de mayo de 2018 la Comisión Europea modificaba la lista de establecimientos autorizados de Brasil como consecuencia de las deficiencias ▷



CUADRO 5  
EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR DESTINO

Países	2016		2017		2018		% Variación 17/16		% Variación 18/17		% Sobre total 2018	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Francia	7.236.261	6.217.577	7.555.104	6.252.049	7.724.076	6.378.407	4,4	0,6	2,2	2,0	16,2	18,2
Países Bajos	2.015.780	1.697.339	2.185.142	1.853.019	2.191.294	1.819.025	8,4	9,2	0,3	-1,8	4,6	5,2
Alemania	5.339.578	4.409.217	5.498.332	4.475.431	5.592.619	4.514.295	3,0	1,5	1,7	0,9	11,7	12,9
Italia	4.608.759	2.483.150	5.247.147	2.816.695	4.847.000	2.855.198	13,9	13,4	-7,6	1,4	10,2	8,2
Reino Unido	3.827.677	2.696.619	3.871.050	2.703.625	3.953.304	2.809.318	1,1	0,3	2,1	3,9	8,3	8,0
Irlanda	203.281	162.154	221.970	174.654	222.498	195.261	9,2	7,7	0,2	11,8	0,5	0,6
Dinamarca	408.617	301.995	425.223	296.760	450.346	333.852	4,1	-1,7	5,9	12,5	0,9	1,0
Grecia	289.972	149.979	325.663	155.250	333.695	159.807	12,3	3,5	2,5	2,9	0,7	0,5
Portugal	4.188.611	4.034.774	4.430.007	3.969.074	4.442.391	3.964.510	5,8	-1,6	0,3	-0,1	9,3	11,3
Bélgica	1.035.781	801.419	1.110.400	854.211	1.050.117	804.512	7,2	6,6	-5,4	-5,8	2,2	2,3
Luxemburgo	16.682	7.370	22.341	8.891	20.581	9.127	33,9	20,6	-7,9	2,7	0,0	0,0
Suecia	520.934	409.725	556.220	410.082	547.889	428.298	6,8	0,1	-1,5	4,4	1,1	1,2
Finlandia	194.248	155.194	189.938	144.495	208.185	169.314	-2,2	-6,9	9,6	17,2	0,4	0,5
Austria	301.631	204.621	342.511	245.107	334.441	211.992	13,6	19,8	-2,4	-13,5	0,7	0,6
Malta	56.907	70.660	65.902	66.504	62.648	62.850	15,8	-5,9	-4,9	-5,5	0,1	0,2
Estonia	63.688	48.882	80.965	63.958	75.702	58.112	27,1	30,8	-6,5	-9,1	0,2	0,2
Letonia	85.440	72.794	97.409	73.966	105.297	73.286	14,0	1,6	8,1	-0,9	0,2	0,2
Lituania	148.583	122.459	162.692	132.529	143.890	103.229	9,5	8,2	-11,6	-22,1	0,3	0,3
Polonia	921.461	771.704	960.259	816.984	993.016	804.122	4,2	5,9	3,4	-1,6	2,1	2,3
República Checa	443.284	384.329	457.320	380.201	450.678	340.205	3,2	-1,1	-1,5	-10,5	0,9	1,0
Eslovaquia	119.540	89.330	135.631	101.845	130.685	95.805	13,5	14,0	-3,6	-5,9	0,3	0,3
Hungría	188.690	125.058	222.905	137.787	243.695	142.795	18,1	10,2	9,3	3,6	0,5	0,4
Rumanía	232.204	187.754	271.623	180.418	303.895	186.877	17,0	-3,9	11,9	3,6	0,6	0,5
Bulgaria	124.562	80.982	143.507	120.934	145.564	96.815	15,2	49,3	1,4	-19,9	0,3	0,3
Eslovenia	60.770	37.279	75.900	43.329	73.009	40.132	24,9	16,2	-3,8	-7,4	0,2	0,1
Croacia	99.295	53.848	109.614	55.523	118.393	59.593	10,4	3,1	8,0	7,3	0,2	0,2
Chipre	73.203	86.327	69.468	60.543	67.274	71.984	-5,1	-29,9	-3,2	18,9	0,1	0,2
<b>Total UE</b>	<b>32.805.439</b>	<b>25.862.539</b>	<b>34.834.244</b>	<b>26.593.864</b>	<b>34.832.183</b>	<b>26.788.720</b>	<b>6,2</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>73,0</b>	<b>76,6</b>
EE UU	1.744.538	589.127	1.888.104	645.802	1.902.287	635.085	8,2	9,6	0,8	-1,7	4,0	1,8
Canadá	261.371	122.533	307.794	155.455	348.395	186.356	17,8	26,9	13,2	19,9	0,7	0,5
México	319.258	96.448	386.177	131.178	369.287	123.217	21,0	36,0	-4,4	-6,1	0,8	0,4
<b>Total NAFTA (1)</b>	<b>2.325.167</b>	<b>808.108</b>	<b>2.582.075</b>	<b>932.435</b>	<b>2.619.968</b>	<b>944.658</b>	<b>11,0</b>	<b>15,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>5,5</b>	<b>2,7</b>

LA BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA EN 2018

Brasil	252.930	146.745	247.982	148.352	222.857	118.697	-2,0	1,1	-10,1	-20,0	0,5	0,3
Paraguay	6.197	1.983	7.093	2.209	8.904	2.848	14,5	11,4	25,5	28,9	0,0	0,0
Uruguay	24.969	15.796	27.114	13.164	22.468	12.546	8,6	-16,7	-17,1	-4,7	0,0	0,0
Argentina	37.265	12.859	44.466	18.937	37.957	14.069	19,3	47,3	-14,6	-25,7	0,1	0,0
<b>Total Mercosur (2)</b>	<b>321.361</b>	<b>177.383</b>	<b>326.655</b>	<b>182.662</b>	<b>292.187</b>	<b>148.161</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>	<b>-10,6</b>	<b>-18,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>
Myanmar	2.064	857	2.684	1.133	7.209	2.144	30,1	32,2	168,6	89,2	0,0	0,0
Tailandia	77.481	91.656	86.465	95.650	83.609	105.416	11,6	4,4	-3,3	10,2	0,2	0,3
Laos	68	16	71	15	453	203	3,2	-4,8	541,9	1.232,4	0,0	0,0
Vietnam	84.265	48.357	87.358	48.706	66.324	47.397	3,7	0,7	-24,1	-2,7	0,1	0,1
Camboya	2.891	603	4.350	1.104	6.609	1.967	50,5	83,0	51,9	78,2	0,0	0,0
Indonesia	16.486	9.636	18.802	9.266	22.992	10.369	14,0	-3,8	22,3	11,9	0,0	0,0
Malasia	45.377	26.679	50.864	55.794	50.567	26.145	12,1	109,1	-0,6	-53,1	0,1	0,1
Brunéi	132	36	90	40	220	55	-31,7	9,9	143,4	36,5	0,0	0,0
Singapur	69.970	27.161	77.080	29.673	72.853	25.475	10,2	9,3	-5,5	-14,1	0,2	0,1
Filipinas	160.558	113.937	206.254	137.092	281.505	189.090	28,5	20,3	36,5	37,9	0,6	0,5
<b>Total ASEAN (3)</b>	<b>459.292</b>	<b>318.937</b>	<b>534.018</b>	<b>378.474</b>	<b>592.343</b>	<b>408.261</b>	<b>16,3</b>	<b>18,7</b>	<b>10,9</b>	<b>7,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
Turquía	101.405	98.367	136.513	88.837	155.544	105.938	34,6	-9,7	13,9	19,2	0,3	0,3
Marruecos	357.592	385.538	477.171	466.292	454.507	444.335	33,4	20,9	-4,7	-4,7	1,0	1,3
Argelia	327.427	285.657	293.528	205.839	335.492	320.675	-10,4	-27,9	14,3	55,8	0,7	0,9
Túnez	63.754	112.075	37.087	41.233	75.865	225.944	-41,8	-63,2	104,6	448,0	0,2	0,6
Egipto	127.218	107.585	90.099	64.567	81.782	59.782	-29,2	-40,0	-9,2	-7,4	0,2	0,2
Líbano	91.465	72.974	81.961	73.452	111.145	98.310	-10,4	0,7	35,6	33,8	0,2	0,3
Siría	7.850	7.872	13.199	20.377	19.004	35.910	68,1	158,9	44,0	76,2	0,0	0,1
Israel	115.427	71.883	121.037	70.267	138.865	88.294	4,9	-2,2	14,7	25,7	0,3	0,3
Cisjordania y Franja de Gaza	9.106	2.023	5.275	1.728	1.050	458	-42,1	-14,6	-80,1	-73,5	0,0	0,0
Jordania	51.617	108.711	48.374	105.892	43.454	94.072	-6,3	-2,6	-10,2	-11,2	0,1	0,3
<b>Total Euromed (4)</b>	<b>1.252.861</b>	<b>1.252.685</b>	<b>1.304.243</b>	<b>1.138.485</b>	<b>1.416.708</b>	<b>1.473.718</b>	<b>4,1</b>	<b>-9,1</b>	<b>8,6</b>	<b>29,4</b>	<b>3,0</b>	<b>4,2</b>
Suiza	548.232	254.580	566.753	254.537	561.949	255.563	3,4	0,0	-0,8	0,4	1,2	0,7
Ucrania	67.592	73.421	80.153	58.239	95.923	61.592	18,6	-20,7	19,7	5,8	0,2	0,2
Chile	83.027	33.640	108.231	43.384	114.823	53.277	30,4	29,0	6,1	22,8	0,2	0,2
China	1.195.834	770.413	1.197.824	791.204	1.118.938	880.087	0,2	2,7	-6,6	11,2	2,3	2,5
Corea del Sur	302.902	158.506	374.571	179.670	480.407	220.440	23,7	13,4	28,3	22,7	1,0	0,6
Japón	758.280	247.862	878.505	279.058	911.762	292.455	15,9	12,6	3,8	4,8	1,9	0,8
Resto del mundo	4.493.205	3.396.931	4.741.263	3.435.934	4.707.626	3.457.266	5,5	1,1	-0,7	0,6	9,9	9,9
<b>Total mundo</b>	<b>44.613.193</b>	<b>33.355.006</b>	<b>47.528.535</b>	<b>34.267.945</b>	<b>47.744.816</b>	<b>34.984.198</b>	<b>6,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) NAFTA: Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica.

(2) Mercosur: Mercado Común del Sur.

(3) ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

(4) Euromed: países participantes en el Proceso de Barcelona de 1995.

Los datos correspondientes a 2018 son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

CUADRO 6  
IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR ORIGEN

Países	2016		2017		2018		% Variación 17/16		% Variación 18/17		% Sobre total 2018	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Francia	4.807.072	7.725.535	4.880.745	7.447.004	4.898.638	7.540.422	1,5	-3,6	0,4	1,3	13,5	17,2
Países Bajos	2.389.649	1.490.177	2.486.421	1.345.018	2.319.428	1.083.594	4,0	-9,7	-6,7	-19,4	6,4	2,5
Alemania	2.687.873	1.404.906	3.006.181	1.635.570	2.997.455	1.506.388	11,8	16,4	-0,3	-7,9	8,2	3,4
Italia	1.469.404	776.154	1.558.105	773.059	1.529.092	781.430	6,0	-0,4	-1,9	1,1	4,2	1,8
Reino Unido	1.310.011	2.001.133	1.148.144	886.004	1.147.156	814.739	-12,4	-55,7	-0,1	-8,0	3,2	1,9
Irlanda	272.003	72.780	284.266	73.164	283.743	79.841	4,5	0,5	-0,2	9,1	0,8	0,2
Dinamarca	564.615	636.553	482.681	421.389	460.668	179.618	-14,5	-33,8	-4,6	-57,4	1,3	0,4
Grecia	185.294	133.461	192.888	77.544	208.899	99.565	4,1	-41,9	8,3	28,4	0,6	0,2
Portugal	1.901.686	1.645.796	1.990.704	1.775.920	2.091.023	1.992.095	4,7	7,9	5,0	12,2	5,7	4,5
Bélgica	842.496	634.177	901.110	699.999	889.101	672.579	7,0	10,4	-1,3	-3,9	2,4	1,5
Luxemburgo	35.549	38.389	26.157	14.050	38.839	49.675	-26,4	-63,4	48,5	253,5	0,1	0,1
Suecia	221.206	281.884	315.505	215.812	325.985	190.409	42,6	-23,4	3,3	-11,8	0,9	0,4
Finlandia	23.221	90.370	12.718	29.628	23.560	28.586	-45,2	-67,2	85,3	-3,5	0,1	0,1
Austria	161.595	107.004	176.322	155.175	203.898	150.929	9,1	45,0	15,6	-2,7	0,6	0,3
Malta	18.989	2.618	5.772	1.293	6.252	1.482	-69,6	-50,6	8,3	14,6	0,0	0,0
Estonia	18.267	75.133	17.662	56.316	15.850	46.563	-3,3	-25,0	-10,3	-17,3	0,0	0,1
Letonia	71.339	413.115	65.146	316.187	55.211	229.277	-8,7	-23,5	-15,3	-27,5	0,2	0,5
Lituania	117.802	561.351	90.957	340.419	89.814	279.219	-22,8	-39,4	-1,3	-18,0	0,2	0,6
Polonia	643.592	607.965	796.301	593.440	789.200	399.041	23,7	-2,4	-0,9	-32,8	2,2	0,9
República Checa	75.814	24.965	78.138	28.165	88.769	31.537	3,1	12,8	13,6	12,0	0,2	0,1
Eslovaquia	36.046	27.110	30.308	26.845	27.629	24.200	-15,9	-1,0	-8,8	-9,9	0,1	0,1
Hungría	90.633	96.665	94.066	70.646	98.717	50.197	3,8	-26,9	4,9	-28,9	0,3	0,1
Rumanía	315.894	1.349.991	383.995	1.781.678	427.053	1.717.608	21,6	32,0	11,2	-3,6	1,2	3,9
Bulgaria	266.656	1.330.731	413.447	2.134.838	264.673	1.068.196	55,0	60,4	-36,0	-50,0	0,7	2,4
Eslovenia	9.845	4.488	12.427	5.097	12.442	4.259	26,2	13,6	0,1	-16,4	0,0	0,0
Croacia	14.765	10.410	14.335	12.539	28.220	32.121	-2,9	20,5	96,9	156,2	0,1	0,1
Chipre	3.360	1.766	4.392	2.665	6.595	3.874	30,7	50,9	50,2	45,4	0,0	0,0
<b>Total UE</b>	<b>18.554.675</b>	<b>21.544.627</b>	<b>19.468.891</b>	<b>20.919.464</b>	<b>19.327.910</b>	<b>19.057.443</b>	<b>4,9</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-8,9</b>	<b>53,1</b>	<b>43,4</b>
EE UU	1.684.646	1.752.456	1.448.368	1.710.074	1.840.084	3.841.333	-14,0	-2,4	27,0	124,6	5,1	8,7
Canadá	191.802	506.901	220.963	543.155	196.498	567.201	15,2	7,2	-11,1	4,4	0,5	1,3
México	229.102	120.653	221.333	108.894	258.730	167.211	-3,4	-9,7	16,9	53,6	0,7	0,4
<b>Total NAFTA (1)</b>	<b>2.105.550</b>	<b>2.380.009</b>	<b>1.890.665</b>	<b>2.362.122</b>	<b>2.295.312</b>	<b>4.575.746</b>	<b>-10,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>21,4</b>	<b>93,7</b>	<b>6,3</b>	<b>10,4</b>

LA BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA EN 2018

Brasil	1.227.660	2.740.055	1.641.355	5.003.528	1.678.412	5.512.994	33,7	82,6	2,3	10,2	4,6	12,5
Paraguay	141.299	329.761	194.205	512.679	51.443	98.689	37,4	55,5	-73,5	-80,8	0,1	0,2
Uruguay	53.891	25.544	65.701	34.850	56.149	28.249	21,9	36,4	-14,5	-18,9	0,2	0,1
Argentina	1.298.865	2.455.013	1.264.171	2.499.488	1.170.371	2.014.235	-2,7	1,8	-7,4	-19,4	3,2	4,6
<b>Total Mercosur (2)</b>	<b>2.721.715</b>	<b>5.550.373</b>	<b>3.165.431</b>	<b>8.050.545</b>	<b>2.956.375</b>	<b>7.654.167</b>	<b>16,3</b>	<b>45,0</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,9</b>	<b>8,1</b>	<b>17,4</b>
Myanmar	5.809	13.497	6.400	18.601	7.156	19.138	10,2	37,8	11,8	2,9	0,0	0,0
Tailandia	91.535	73.603	95.195	80.182	68.788	67.604	4,0	8,9	-27,7	-15,7	0,2	0,2
Laos	1.086	286	1.784	334	976	386	64,3	16,5	-45,3	15,6	0,0	0,0
Vietnam	375.035	185.002	356.657	164.179	343.086	181.084	-4,9	-11,3	-3,8	10,3	0,9	0,4
Camboya	4.042	7.548	5.268	9.119	7.249	12.506	30,3	20,8	37,6	37,1	0,0	0,0
Indonesia	765.796	1.241.956	1.062.826	1.554.650	771.641	1.259.860	38,8	25,2	-27,4	-19,0	2,1	2,9
Malasia	136.002	218.315	180.381	259.254	191.281	351.663	32,6	18,8	6,0	35,6	0,5	0,8
Brunéi	—	—	—	—	4	0	—	—	—	—	0,0	0,0
Singapur	9.328	3.588	8.729	3.837	6.608	2.827	-6,4	6,9	-24,3	-26,3	0,0	0,0
Filipinas	76.027	39.037	136.232	59.714	151.338	74.632	79,2	53,0	11,1	25,0	0,4	0,2
<b>Total ASEAN (3)</b>	<b>1.464.661</b>	<b>1.782.833</b>	<b>1.853.472</b>	<b>2.149.869</b>	<b>1.548.127</b>	<b>1.969.700</b>	<b>26,5</b>	<b>20,6</b>	<b>-16,5</b>	<b>-8,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>
Turquía	150.044	56.931	171.873	68.894	214.663	91.170	14,5	21,0	24,9	32,3	0,6	0,2
Marruecos	1.172.239	505.795	1.399.795	591.670	1.519.556	619.332	19,4	17,0	8,6	4,7	4,2	1,4
Argelia	18.485	22.822	28.437	34.145	27.470	21.258	53,8	49,6	-3,4	-37,7	0,1	0,0
Túnez	136.832	41.015	119.455	33.852	251.830	85.348	-12,7	-17,5	110,8	152,1	0,7	0,2
Egipto	47.151	132.250	44.934	66.576	57.670	94.160	-4,7	-49,7	28,3	41,4	0,2	0,2
Líbano	1.326	1.353	661	365	1.566	1.268	-50,1	-73,0	136,9	247,5	0,0	0,0
Siría	21.573	8.654	47.213	16.462	53.249	17.673	118,9	90,2	12,8	7,4	0,1	0,0
Israel	51.043	24.878	41.779	20.442	36.208	23.166	-18,1	-17,8	-13,3	13,3	0,1	0,1
Cisjordania y Franja de Gaza	529	73	230	35	178	25	-56,6	-52,4	-22,7	-27,2	0,0	0,0
Jordania	1.898	1.123	1.978	1.524	1.365	278	4,2	35,7	-31,0	-81,7	0,0	0,0
<b>Total Euromed (4)</b>	<b>1.601.119</b>	<b>794.895</b>	<b>1.856.355</b>	<b>833.965</b>	<b>2.163.755</b>	<b>953.678</b>	<b>15,9</b>	<b>4,9</b>	<b>16,6</b>	<b>14,4</b>	<b>5,9</b>	<b>2,2</b>
Suiza	79.606	26.170	78.744	20.140	74.340	23.038	-1,1	-23,0	-5,6	14,4	0,2	0,1
Ucrania	897.087	3.921.227	1.029.644	4.150.579	1.003.986	4.874.807	14,8	5,8	-2,5	17,4	2,8	11,1
Chile	328.383	140.262	365.460	141.301	399.349	171.386	11,3	0,7	9,3	21,3	1,1	0,4
China	779.723	331.446	893.948	376.071	1.009.317	491.774	14,6	13,5	12,9	30,8	2,8	1,1
Corea del Sur	32.617	11.773	46.813	18.228	36.206	15.199	43,5	54,8	-22,7	-16,6	0,1	0,0
Japón	14.074	5.321	15.394	4.920	14.235	4.804	9,4	-7,5	-7,5	-2,4	0,0	0,0
Resto del mundo	4.842.864	3.446.131	5.338.703	3.418.075	5.539.594	4.141.351	10,2	-0,8	3,8	21,2	15,2	9,4
<b>Total mundo</b>	<b>33.422.076</b>	<b>39.935.067</b>	<b>36.003.519</b>	<b>42.445.279</b>	<b>36.368.508</b>	<b>43.933.093</b>	<b>7,7</b>	<b>6,3</b>	<b>1,0</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) NAFTA: Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica.

(2) Mercosur: Mercado Común del Sur.

(3) ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

(4) Euromed: países participantes en el Proceso de Barcelona de 1995.

Los datos correspondientes a 2018 son provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

sanitarias detectadas en ciertos establecimientos cárnicos. Esto ha provocado que las importaciones procedentes de este país hayan descendido en un 20,5% con respecto a 2017, pasando de 57,5 a 45,6 millones de euros.

- Desde el 22 de junio de 2018 se aplican derechos de importación adicionales a las importaciones en la UE de diversos productos originarios de EE UU, incluidos los agroalimentarios. Esto es consecuencia de la imposición estadounidense de derechos de importación adicionales a productos de acero y de aluminio.
- El 28 de septiembre de 2018 Sudáfrica finalmente aplicó medidas de salvaguardia para la carne de aves, aplicando derechos de importación del 35,3% a carne de pollo del código del arancel sudafricano 0207.14.9. Estas medidas son aplicables desde el 28 de septiembre de 2018 hasta el 11 de marzo de 2019. Desde el 12 de marzo de 2019 hasta el 11 de marzo de 2020 se aplicará un arancel del 30%, 25% o 15% a los productos de carne de ave incluidos en el código 0207.14.9.
- El 1 de octubre de 2018 entró en vigor el Acuerdo entre la UE y Noruega sobre preferencias comerciales adicionales en el sector de los productos agrarios, que aumenta las preferencias ya existentes entre las partes del acuerdo, con base en lo dispuesto en el artículo 19 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- El año 2018 ha sido el primero de aplicación completa del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre la UE y Canadá, que incluye las concesiones comerciales recíprocas entre las partes del acuerdo. El balance de comercio entre las partes en el acuerdo ha sido

positivo, con un aumento de las exportaciones de la UE a Canadá del 13% en valor y del 20% en volumen. Las importaciones de Canadá no han aumentado tanto, el 4,4% en volumen, y el valor ha disminuido el 11% con respecto a 2017.

- El 1 de octubre de 2018 entró en vigor el Acuerdo con Nueva Zelanda en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), como consecuencia de la ampliación de la UE a Croacia. Se amplían los contingentes arancelarios concedidos a este país para carne de bovino y ovino.
- En noviembre de 2018 España y China firmaron un protocolo sanitario de ampliación de los productos de porcino que España puede exportar a China, que incluye carne fresca, jamón curado con hueso y otros productos curados como lomo, salchichón y chorizo.
- En noviembre de 2018 España y China firmaron un protocolo sanitario de uva de mesa, que permite la exportación de esta fruta al mercado chino.

## 5. Conclusión

En 2018 se ha mantenido la tendencia, sostenida durante los últimos dieciocho años e intensificada desde la crisis económica, de saldos superavitarios de la balanza comercial agroalimentaria.

Esta evolución se ha producido en un contexto internacional caracterizado por tensiones en materia de política comercial y por renegociaciones y puesta en marcha de nuevos acuerdos comerciales que, en algunos casos, han tenido efectos directos en los flujos de comercio exterior de productos agroalimentarios.



Álvaro Angulo Maenza\*

## UNA NUEVA ERA PARA LA INDUSTRIA EUROPEA

El sector industrial se ha mostrado siempre como uno de los grandes motores de crecimiento de las economías. De hecho, gracias a la Revolución Industrial, Europa vivió un cambio social y económico sin precedentes. En la actualidad, esta importancia no ha disminuido y, conscientes de ello, China y Estados Unidos se han convertido en los dos grandes bloques industriales del momento, con una Europa que, al terciarizarse, dejó que su industria perdiera importancia a principios de este siglo. Ahora, en un entorno con constantes cambios y con China y Estados Unidos como las grandes potencias con las que competir, la reacción europea debe ser ágil, impulsando definitivamente las políticas necesarias para que el sector recobre su fuerza, revirtiendo la situación y aprovechando las amplísimas oportunidades que se presentan en un futuro que ya ha llegado.

**Palabras clave:** cadenas de valor estratégicas, baterías, industria 4.0, inteligencia artificial, campeones nacionales.

**Clasificación JEL:** L0, L1, L52.

### 1. Un poco de historia

Un fuerte crecimiento de la economía de un país pasa necesariamente por un sector exterior abierto, puesto que los beneficios del comercio internacional se han mostrado mucho mayores que los costes que pudieran provocar. Históricamente, se ha constatado cómo un país autárquico, cerrado al exterior (nosotros fuimos testigos tras el final de la Guerra Civil) ha generado grandes retrasos económicos y, por ende, sociales.

Un sector industrial sólido y avanzado juega un papel relevante para que un país en un entorno globalizado como el actual se pueda beneficiar del comercio exterior; y es que la industria es uno de los motores de la economía mundial, tanto en productividad como en innovación. Concretamente, a la industria se le debe más del 80% de las exportaciones europeas y de la investigación e innovación privadas, emplea prácticamente al 24% de los trabajadores europeos y crea entre 0,5 y 2 trabajos en otros sectores por cada puesto de trabajo industrial adicional.

Esta importancia de la industria se originó con la Revolución Industrial (siglos XVIII y XIX), la cual supuso el cambio de paradigma más importante desde el Neolítico, cuando la aparición ▷

---

\* Funcionario del Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado. Ministerio de Economía y Empresa.

Versión de septiembre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3117.6925>

de la agricultura, la capacidad para domesticar animales y el dominio del fuego propiciaron una sociedad sedentaria que empezó a organizarse en pequeños asentamientos. Por su parte, la Revolución Industrial provocó, entre otros, el éxodo del campo a las ciudades, una gran explosión demográfica, un aumento de la esperanza de vida, del poder adquisitivo, de la productividad laboral y de la producción, en el que el transporte de las mercancías a una mayor velocidad (especialmente el de las más pesadas) se facilitó gracias al ferrocarril, permitiendo un mayor volumen de intercambios comerciales. En definitiva, se asentó el capitalismo y la economía de mercado. La sociedad cambió.

Con el paso del tiempo, las economías modernas se han ido terciarizando en detrimento de los sectores primario y secundario, especialmente a partir del año 2000<sup>1</sup>. Esta terciarización tiene elementos positivos, puesto que el desarrollo de actividades tales como servicios de consultoría, diseño, *marketing* y transporte contribuyen al crecimiento de actividades innovadoras que cada vez son más utilizadas en la industria e incrementan la productividad del sector. Sin embargo, tras la larga recesión económica iniciada en 2008, se ha subrayado el carácter estratégico que tiene el sector industrial, lo cual queda reflejado en el enfoque que la Unión Europea ha ido adoptando a partir de ese momento como apoyo a las políticas industriales de los Estados miembros. Una de estas primeras aproximaciones hacia esta nueva orientación vino de la mano del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se establece, entre otros, que la Unión se compromete a llevar a cabo acciones de apoyo a las políticas industriales de sus Estados miembros

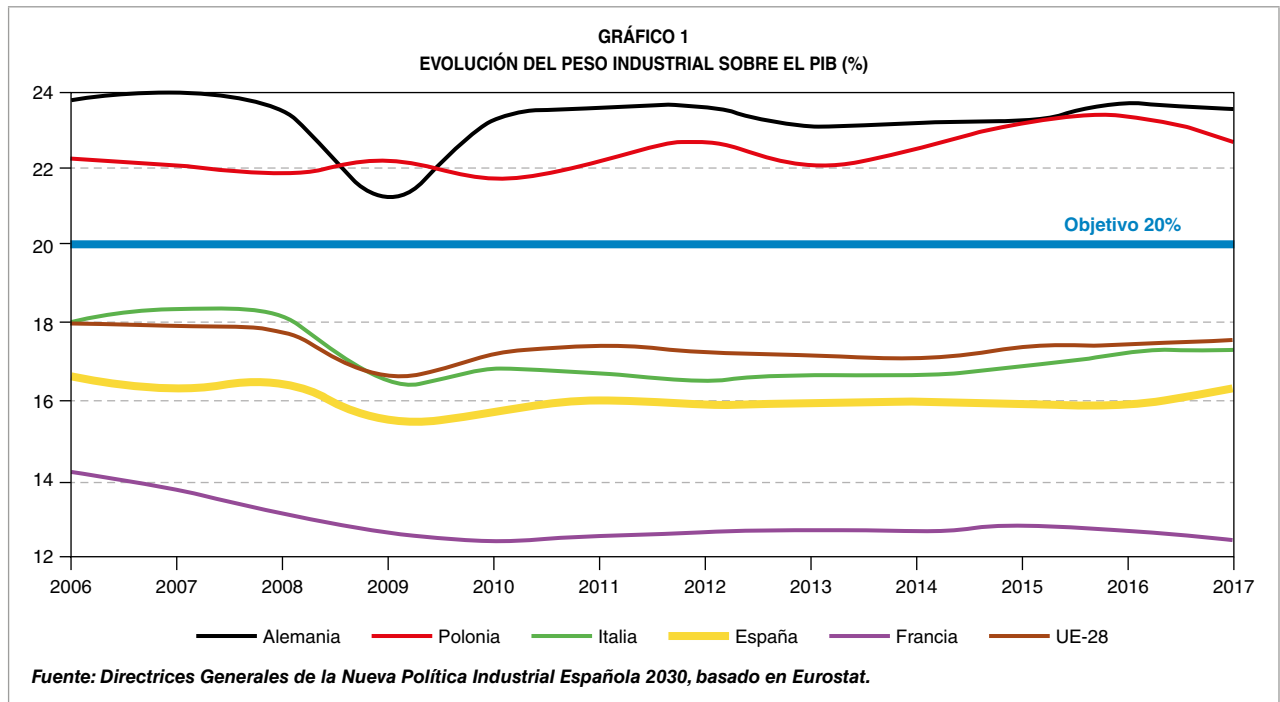
y a reforzar la competitividad de la industria de la Unión, todo ello debido a que, a pesar de que el tejido industrial de la UE está consolidado, debemos mantener nuestro liderazgo en la materia, especialmente ante los retos planteados a corto plazo. Estos nuevos elementos que entran en juego se caracterizan por la rapidez con que se producen los cambios tecnológicos (especialmente en robótica, internet de las cosas, inteligencia artificial y sistemas energéticos y medioambientales), que, a su vez, propician modelos empresariales inexistentes en un pasado cercano, difuminando poco a poco la diferencia entre el sector industrial y los servicios.

Por ello, ya en 2014, la Unión Europea abogó por relanzar la industria bajo la comunicación de la Comisión titulada *Por un renacimiento industrial europeo*, cuyo objetivo es que el sector represente el 20% del PIB en 2020. Actualmente, la media de la UE se sitúa en un 17,5%, pero el verdadero problema es que, de los países más fuertes, solo Alemania (23,1%) está por encima de ese valor. Italia se sitúa justo en la media y España (16,3%), Portugal (15,9%), Dinamarca (15,6%) y, sobre todo, Países Bajos (13,3%), Grecia (13,1%) Reino Unido (12,6%) y Francia (12,2%) se sitúan por debajo. En este contexto, en el que el objetivo de alcanzar el 20% del PIB en 2020 se muestra un tanto utópico, Alemania ha propuesto (a través de su ministro de Economía, Peter Altmaier) seguir avanzando hacia la consecución de esta meta, incrementando su participación del PIB industrial hasta el 25% y el 20% en el conjunto de la UE en 2030<sup>2</sup>.

Esta tendencia se confirma en el ámbito internacional, con una cada vez mayor importancia del sector industrial: China, con un peso ▷

<sup>1</sup> El valor añadido de la industria en el PIB era del 21% en 1995 y del 18% en 2005.

<sup>2</sup> National Industrial Strategy 2030: Strategic guidelines for a German and European industrial policy.



de más del 40% del PIB, Corea del Sur (37,3%), Rusia (33,3%), Chile (30%), Japón (29,3%) y Estados Unidos (19,1%) son ejemplos de ello.

Ante este contexto, la Unión Europea debe adaptarse e innovar permanentemente, mientras el conjunto del tejido industrial debe asumir los cambios introducidos en los últimos tiempos, con un especial énfasis en la digitalización y la economía circular, que se configuran como las señas identitarias de la industria europea frente a sus competidores. Estas exigencias fueron ya identificadas en la Comunicación de 2017 de la Comisión: *Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible. Estrategia renovada de política industrial de la UE*, en la que se subraya la necesidad de adaptar y reforzar la industria europea a la nueva era industrial a través de inversiones y apoyos para un mercado único más justo y profundo, modernizando la industria de cara a la era digital y fortaleciendo la asociación entre los Estados miembros, las regiones, las ciudades y el sector privado.

## 2. Una nueva era

En vista de lo anterior, no cabe duda de que la estructura económica está en constante evolución: por una parte, porque los mercados mundiales están inmersos en un veloz proceso de transformación con una aceleración de la globalización en términos generales, y mayores y más rápidas innovaciones tecnológicas; por otra, por la aparición de medidas proteccionistas, derivadas más bien de estrategias políticas y el abandono de ciertos acuerdos internacionales.

Entre estas amenazas destacan el *brexit*, el intervencionismo económico chino (lo que se conoce como capitalismo de Estado) y la guerra comercial de EE UU con China y, más recientemente, con Europa, imponiendo barreras arancelarias al libre comercio. Las economías cuyo comercio exterior esté especialmente enfocado en alguno de estos países pueden sufrir peores consecuencias; sin embargo, para España, si bien la bajada de tipos por parte ▷

de la Fed puede afectar al conjunto de nuestras exportaciones por la apreciación del euro frente al dólar, la principal preocupación viene dada por la importancia de la economía China y los efectos de una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea. Si finalmente esto ocurre y no viene acompañado de un acuerdo comercial amistoso entre ambos, las exportaciones españolas y la inversión directa recibida podrían disminuir debido a la depreciación de la libra. Además, se produciría un incremento de los costes para toda la industria a causa de la imposición de medidas arancelarias, así como de las posibles consecuencias que tenga la restricción de la cláusula de reconocimiento mutuo entre los países de la Unión.

No obstante, los retos a los que se enfrenta la industria no solo derivan de este posible debilitamiento de la integración regional, puesto que de la competencia más «tradicional» emanan los principales retos para la industria española:

- Nuestra ventaja competitiva basada en bajos salarios y reducidos costes productivos forma parte del pasado, dejando de ser una de nuestras fortalezas debido al desarrollo del sector industrial en otros Estados miembros de adhesión más reciente (República Checa, Polonia o Rumanía) y en países emergentes. Consecuencia de ello, España ha ido desarrollando paulatinamente un nuevo modelo productivo centrado en la utilización de nuevas tecnologías y calidad, acumulado conocimiento y una red de proveedores que le ha permitido mantener su desarrollo industrial. No obstante, incluso esta nueva caracterización puede suponer un riesgo, puesto que países como China han logrado incrementar su

experiencia sobre la adaptación y el desarrollo de nuevas tecnologías (como es el caso de los progresos realizados en la tecnología del vehículo eléctrico), a través de sus propios desarrollos o debido a *joint ventures* o adquisiciones de empresas europeas punteras. Esta nueva tendencia es solo compensada en parte por los incrementos en los salarios y gastos sociales en los países emergentes.

- En conexión con el punto anterior, se ha constatado que, en los últimos años, Europa, a pesar de adoptar procesos productivos más intensivos en tecnología, no ha sido capaz de liderar el desarrollo de las mismas. Las tecnologías de la comunicación, la robótica, los *smartphones*, las *tablets*, las baterías o los materiales de fibra de carbono son principalmente producidos y ensamblados en países asiáticos. Pero, además, esta situación se verá acrecentada por el acceso y la explotación de las materias primas utilizadas en estos desarrollos, las cuales serán uno de los factores críticos en la competitividad de las empresas. A pesar de lo anterior, esta escasez de materiales puede acabar siendo una oportunidad, ya que pueden incentivar el desarrollo de productos más funcionales, con menor peso, menor impacto medioambiental y de mayor eficiencia energética.
- Las compañías globales de tecnología e internet se están desarrollando casi en exclusiva en EE UU, China, Japón y Corea del Sur. Incluso algunas marcas que el público general identifica como europeas en realidad desarrollan sus productos en países asiáticos o están financiadas por capital extranjero. En este ▷

- área hay un claro margen de actuación, sobre todo de la mano del desarrollo de la inteligencia artificial que tiene un amplio abanico de aplicaciones prácticas, por lo que España deberían dedicar gran parte de sus esfuerzos en este campo.
- Los países más avanzados y desarrollados tienen un importante sector industrial. Sin embargo, a medida que las economías siguen madurando, los servicios continúan creciendo con un incremento en su productividad y especialización en actividades de alta cualificación que antes no existían en el sector. Esto lleva a una terciarización de la industria y a un descenso en el empleo puramente industrial, generando un *trade-off* industria-servicios. Así, el mayor uso de la tecnología y la mayor automatización de los procesos de producción harán que estos sean menos intensivos en mano de obra, pero aumentará el requerimiento de la altamente cualificada. Esta mano de obra cualificada permite, además, adaptar la producción a las nuevas tendencias de consumo con una cada vez mayor importancia de los productos hechos a medida.
  - Esta adaptación del producto determinará, igualmente, el modo en que la industria opera. Las diferencias entre los distintos mercados a nivel global y una creciente clase media en los países emergentes supondrán grandes retos para el sector, que tendrá que producir distintos productos para distintos mercados, reaccionar a los cambiantes gustos de los clientes, adaptar distintas políticas de precios, diseñar medidas variadas de atracción de clientes..., que no harán sino complicar el proceso productivo.
  - Precisamente todo lo anterior tiene sentido en el contexto europeo en general y en el español en especial. El tejido empresarial está fundamentalmente compuesto por pymes, y esto tiene un claro impacto sobre la inversión en I+D+i, la propensión exportadora, etcétera. La gran importancia para nuestro tejido industrial ha quedado patente con la aprobación, el pasado mes de abril, del Marco Estratégico en Política de Pequeña y Mediana Empresa 2030, el cual recoge líneas de actuación horizontales con un gran énfasis en la sostenibilidad, digitalización, innovación, internacionalización, crecimiento y flexibilización de los instrumentos de financiación a los que tienen acceso. A escala europea, también se tiene conciencia sobre estos retos, por lo que se está promoviendo la agrupación de empresas, así como el apoyo a la creación de cadenas de valor estratégicas en las que integrar empresas a lo largo de todo el ciclo del producto, desde la obtención de la materia prima para su fabricación, pasando por todo su proceso productivo, hasta su reutilización o reciclaje, con especial énfasis en aquellas tendencias o retos a los que se enfrentarán las industrias europeas de aquí a 2030.
- En la actualidad, la Comisión Europea ha identificado seis cadenas de valor estratégicas<sup>3</sup>:
1. Vehículos conectados, automatizados y eléctricos.
  2. Salud inteligente.

<sup>3</sup> La Comisión presentó el 6 de febrero de 2019, en las Jornadas de la Industria de la UE, las recomendaciones preliminares del grupo de expertos sobre cadenas de valor estratégicas.



3. Industrias hipocarbónicas.
4. Tecnologías y sistemas de hidrógeno.
5. Internet industrial de las cosas.
6. Ciberseguridad.

Todas ellas complementarán las iniciativas ya en curso para reforzar las cadenas de valor de baterías, microelectrónica e informática de alto rendimiento.

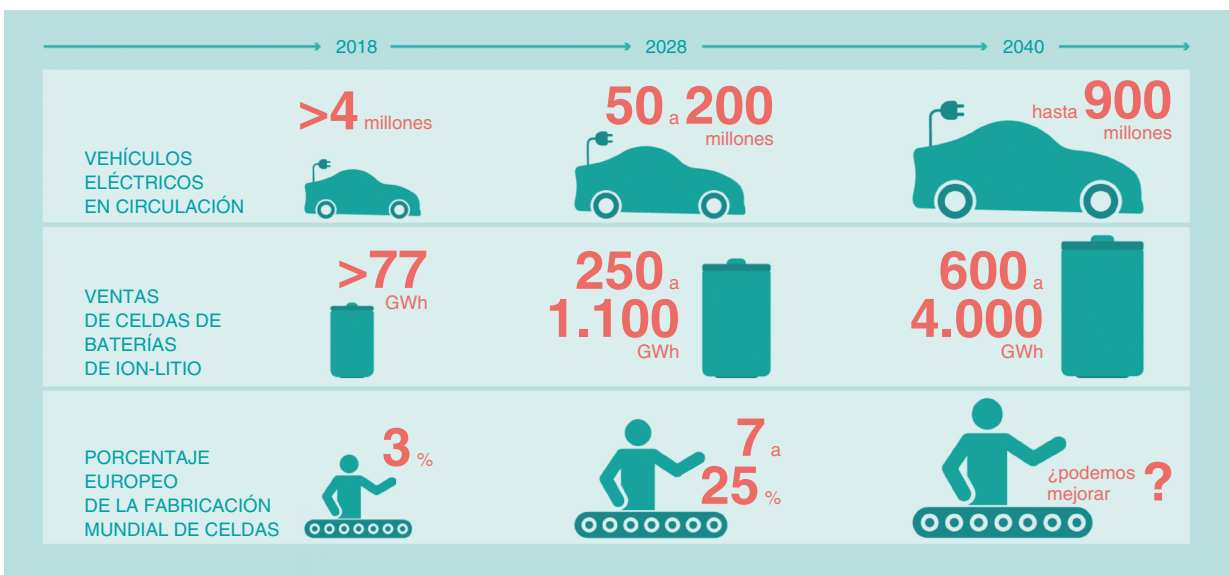
La función de estas cadenas de valor es la de detectar empresas que estén trabajando en un ámbito en concreto de los expuestos anteriormente e involucrarlos en los proyectos declarados de interés comunitario que puedan encajar dentro de una determinada alianza. Por su parte, las cadenas de valor estratégicas permitirán que los interesados en el proyecto presenten sus ideas para su clasificación como Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE), permitiéndoles beneficiarse de ayudas de Estado admitidas por los reglamentos comunitarios. Una de las cadenas de valor en las que más énfasis se está poniendo es la

del desarrollo de baterías, por su potencial para crear puestos de trabajo de alto valor añadido y aumentar la producción. Pueden convertirse en un importante elemento impulsor de la competitividad y liderazgo de la Unión Europea, en particular en el sector del automóvil, de gran importancia para Europa y España.

### 2.1. Retos para la industria automovilística

Como decíamos, la industria del automóvil es clave en Europa y España: nuestro país ocupa el noveno puesto del *ranking* mundial como productor de automóviles y es segundo en Europa, por detrás de Alemania. En conjunto, la industria española de la automoción, incluyendo a los fabricantes de automóviles y de componentes (además de los relacionados del sector, como los seguros o la distribución), representa aproximadamente el 10% del PIB, da trabajo a dos millones de personas (más del 9% de la población activa) y supone el 19% ▷

FIGURA 1  
EL FUTURO DE LA MOVILIDAD ELÉCTRICA



Fuente: COM (2019) 176 final.

de las exportaciones del país<sup>4</sup>, generando un efecto multiplicador sobre el resto de ramas de la actividad económica. Sin embargo, el conjunto de la industria se enfrenta a verdaderos retos, no solo futuros, sino actuales: desde el desarrollo de vehículos de nulas o bajas emisiones (vehículo eléctrico o de hidrógeno), pasando por nuevas modalidades de movilidad alternativas (*carsharing*, *carpooling*, uso de patinetes), hasta las innovaciones en conducción autónoma.

Precisamente, la preocupación por el desarrollo de las baterías ha empujado a la Unión Europea al diseño de un plan de acción estratégico y al desarrollo de la cadena de valor estratégica de vehículos conectados, automatizados y eléctricos. Según las previsiones, el valor potencial del mercado europeo puede alcanzar los 250.000 millones de euros anuales a partir de 2025. Otros datos que respaldan esta tendencia son las proyecciones en la demanda mundial de baterías que aumentará desde los 78 GWh actuales hasta los 660 GWh en 2023, 1.100 GWh en 2028 y hasta 4.000 GWh en 2040; se espera que se pase de los algo más de 4 millones de vehículos eléctricos que hay actualmente en circulación a nivel mundial, a los entre 50-200 millones en 2028 y hasta los 900 millones en 2040 (Comisión Europea, 2019); y, por último, se calcula que en Europa se deberán construir de veinte a treinta gigafábricas<sup>5</sup> para la producción de celdas exclusivamente, por lo que deberá

reforzarse todo el ecosistema que orbita a su alrededor.

Así, si tomamos conciencia de que el coche eléctrico es el futuro de la movilidad, España no solo debe atraer la producción de este tipo de vehículos con el objeto de conservar el peso actual del sector, sino tratar de que los centros productivos necesarios para la producción de baterías se instalen en nuestro país, ya que corremos el riesgo de convertirnos en meros ensambladores y de que los nuevos trabajos que se creen, debido a las innovaciones tecnológicas que están por venir y el consiguiente aumento de la productividad, no recalen necesariamente en aquellos países o regiones donde los trabajos tradicionales desaparezcan (el nuestro). Por tanto, si tenemos en cuenta que gran parte de nuestra producción de vehículos se basa en tecnologías de combustión internas (diésel y gasolina suman más del 90%)<sup>6</sup>, hay un riesgo patente de que España pierda una parte importante de valor añadido en la industria si no es capaz de posicionarse ante los nuevos retos tecnológicos del sector. Además, se estima que el paso a una movilidad eléctrica podría generar en nuestro país una pérdida de 40.000 empleos y reducir el PIB en un 1,2% (Scholtes, 2019)<sup>7</sup>. De hecho, estos efectos ya han empezado a notarse: hasta el mes de junio la producción de vehículos acumuló un descenso del 5,6% respecto al mismo periodo de 2018, sumando ocho meses de caídas. Por ello, es fundamental atraer nuevas inversiones y ampliar las exportaciones a países como China o India, que siguen siendo mercados con gran potencial a pesar del incremento exponencial de la demanda en los últimos años<sup>8</sup>. ▷

<sup>4</sup> Datos recogidos del Informe Anual de ANFAC (2018): *Adelantando el futuro*.

<sup>5</sup> El término gigafábrica ha comenzado a utilizarse tras la construcción, por parte de Tesla, de una planta de baterías (la construcción se inició en 2014 y estará lista en 2020, aunque ya se utilizan las secciones terminadas) para cubrir la demanda de las mismas en base a las previsiones. El término se usa para denominar fábricas de gran superficie (con gran aprovechamiento de economías de escala al concentrar la producción) y que, además, son respetuosas con el medio ambiente al estar alimentadas por energías renovables. Tesla posee otra gigafábrica en el estado de Nueva York, una tercera en Shanghai (que comienza a operar a finales de año) y se va a construir una cuarta en Europa con apertura prevista a finales de 2021 (probablemente en Alemania).

<sup>6</sup> Datos procedentes de las notas de producción y exportación elaboradas por ANFAC.

<sup>7</sup> Impacto del vehículo eléctrico en la industria española: disrupción económica en ciernes.

<sup>8</sup> Datos procedentes de las notas de producción y exportación elaboradas por ANFAC.

Otro aspecto de gran importancia en la producción de las baterías es la procedencia de las materias primas; y es que una gran parte de los materiales usados en estas tecnologías (tierras raras), como el litio, el cobalto y el grafito, pertenecen mayoritariamente a Australia, Congo y China, respectivamente. A su vez, este último es el principal suministrador de materiales transformados utilizados para la fabricación de baterías: cátodo, ánodo y electrolito.

Queda claro que la Unión Europea debe diversificar en la medida de lo posible sus proveedores de materias primas para no depender de un único país proveedor, garantizando así un suministro sostenible y seguro, y disminuyendo paulatinamente esa dependencia mediante la recuperación y el reciclado de los materiales más valiosos de las baterías. Este aspecto es muy importante, puesto que la provisión de un material por parte de un solo país puede tener consecuencias graves para la economía. Ejemplo de ello es la reciente amenaza china de cortar el suministro de tierras raras, en respuesta a los aranceles impuestos por EE UU de los productos procedentes del país asiático. Aquí es donde entra en juego la importancia de la economía circular, que puede diseñarse de tal modo que minimice riesgos, incremente las oportunidades laborales y suponga una ventaja competitiva al ahorrar costes.

Igualmente importante en el desarrollo de las baterías es el planteamiento sobre qué tipo de materiales se deberían emplear. Dado que el desarrollo de las baterías de litio en estado líquido (iones de litio) ha venido de la mano de China y Corea del Sur, una estrategia factible podría configurarse en el desarrollo de nuevas generaciones de baterías basadas en posibilidades tales como el litio en estado sólido, zinc-aire, magnesio..., que dependerán, a su vez, de los materiales que se encuentren en

nuestro suelo. En este sentido cabe destacar que España (concretamente Extremadura) posee, según los responsables del consorcio que pretende explotar la mina de litio y producir posteriormente hidróxido de litio (Infinity Lithium), el segundo enclave con mayores posibilidades en Europa, lo que podría traducirse según sus datos en unos ingresos de 5.500 millones de euros durante los treinta años de explotación previstos, la creación de mil puestos de trabajo directos e indirectos al año y dar cabida a la producción de baterías para diez millones de vehículos en total.

Por último, y no por ello menos importante, se deben tener en cuenta las nuevas modalidades de movilidad que se están expandiendo en los países desarrollados, principalmente en las grandes ciudades, dadas la congestión del tráfico y la elevada contaminación. Todo lo anterior, junto con las mejoras en los sistemas de transporte público, han propiciado el desarrollo de modelos tales como el *carsharing*, que permite la sustitución de vehículos particulares (generalmente más obsoletos y, por tanto, contaminantes) por otros de uso compartido de cero emisiones, que están en circulación la gran parte del tiempo. Precisamente todos estos problemas, junto a la incertidumbre sobre el futuro de las tecnologías de combustión «tradicionales», pronostican un menor uso del vehículo en propiedad para convertirse en un servicio bajo demanda.

Pese a todas las amenazas identificadas con anterioridad, el diseño de una buena hoja de ruta para los próximos años aprovechando las oportunidades potenciales, un buen posicionamiento de nuestro país para el desarrollo de la nueva generación de baterías y la continuidad de incentivos a la oferta y la demanda de vehículos de energías alternativas en nuestro territorio podrían suponer un verdadero ▷

revulsivo para la industria automovilística española, asegurando así su futuro.

## **2.2. Industria 4.0: ¿queremos campeones o un tejido equilibrado?**

Otro de los aspectos fundamentales para la industria es su digitalización. De hecho, una de las cadenas de valor estratégicas identificadas por la Unión Europea, y que hemos citado previamente, es el internet industrial de las cosas y la ciberseguridad. Esta identificación venía precedida por la Comunicación de la Comisión de septiembre de 2017 titulada *Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible. Estrategia renovada de política industrial de la UE*.

Tal y como hemos apuntado, el futuro de la industria pasa por aplicar las revoluciones de internet a los procesos productivos, en especial aquellos relacionados con la inteligencia artificial y el internet de las cosas, puesto que permiten incrementar la productividad y la eficiencia. El problema radica en que si no se aplican estos cambios tecnológicos, no solo se deja de ganar productividad, sino que en términos comparativos se pierde y, por tanto, disminuye la cuota de mercado, poniendo en peligro la rentabilidad de la empresa que no haya adoptado estas innovaciones.

La asunción de este tipo de avances es más complicada y paulatina respecto a las actividades más tradicionales de nuestra industria al ser necesario asumir importantes costes: no solo aquellos necesarios para la implantación de la innovación en sí, sino también los relativos a la formación del personal para la correcta utilización de dichos avances. Adicionalmente, esta cuestión no solo afecta a las pymes, sino, lo que es más importante, al conjunto de

empresas europeas, especialmente a aquellas que son muy valiosas en nuestra economía pero que tienen un tamaño relativamente modesto respecto a las grandes corporaciones chinas y/o estadounidenses y que, por tanto, compiten en condiciones de inferioridad.

Ante esta problemática se abre el debate sobre la conveniencia de frenar o apoyar la aparición de campeones nacionales, por el importante potencial que representan en este campo. En defensa de esta idea, se ha constatado que incluso para poder ofrecer ciertos productos o servicios (como puede ser, por ejemplo, la fabricación de aeronaves) se necesitan grandes cantidades de capital; necesidad que se ve incrementada para que la empresa participe en los mercados mundiales. En España y en Europa ya existen estos campeones nacionales, pero se identifican en sectores relativamente tradicionales que, si bien también tienen una gran importancia en los procesos de I+D+i, no suponen tanto en comparación con las industrias tecnológicas puras<sup>9</sup>. Ejemplos de ello son Banco Santander, Inditex, Gestamp, Airbus, Siemens, Total...

Sin embargo, y de acuerdo con datos de Bloomberg, de entre las veinte compañías mundiales con más capitalización en bolsa solo hay una que pertenece a la Unión Europea: Royal Dutch Shell, empresa holandesa dedicada a los hidrocarburos y refinado de gasolinas. Por lo tanto, si como país o como Unión no se incentiva la creación de grandes empresas, se pierde la posibilidad de competir con garantías en el mercado exterior, se dificulta el liderazgo en el desarrollo de nuevas tecnologías y se es más vulnerable frente a ▷

<sup>9</sup> Y decimos «no tanto» puesto que en la industria del automóvil, aunque pueda entenderse como más tradicional, cada vez tienen mayor importancia los avances tecnológicos (cámaras 360°, limitadores de velocidad, faros LED adaptativos, conducción autónoma), de tal manera que los fabricantes destinan alrededor del 5% de su gasto a I+D+i.

potenciales adquisiciones foráneas de nuestra industria nacional, especialmente si actúan en sectores estratégicos.

Especialmente acuciante es el caso de las empresas tecnológicas que —a pesar de que en la Unión Europea nos encontramos con alguna como Spotify, Shazam, Skype o King— han sido adquiridas o se están desarrollando en China, Corea del Sur y EE UU; sobre todo aquellas dedicadas a las áreas de telecomunicaciones (Huawei, Xiaomi, Samsung, LG, Apple) e internet (WeChat, Tencent, Alibaba, Amazon, Facebook, Google). Precisamente estas empresas tecnológicas y de internet invierten aún más recursos en la investigación y desarrollo de aplicaciones en inteligencia artificial, digitalización, conducción autónoma y biotecnología, que se configuran como los cimientos de crecimiento económico, generando mayor valor añadido, por lo que la ganancia es doble.

Sin embargo, en la Unión Europea la formación de campeones nacionales también supone ciertos condicionantes. Uno de los métodos para formar estas grandes empresas es mediante concentraciones entre empresas, las cuales deben ser compatibles con las normas de competencia, de forma que las autoridades no vean amenaza alguna para el correcto funcionamiento de los mercados domésticos. Esto plantea un amplio debate sobre las ventajas e inconvenientes que estos campeones suponen para la economía de la Unión, ya que su capacidad de liderazgo puede comprometer la supervivencia de sus competidores más pequeños, al tiempo que permitirían hacer frente a los ya citados competidores asiáticos o estadounidenses.

Como soluciones alternativas, se podría optar por algo más equilibrado y promover un aumento generalizado en el tamaño de la industria y que una gran parte de las pymes adopten

la digitalización en sus procesos industriales, de ahí nuestra pregunta inicial sobre un tejido equilibrado o alguien que destaque en detrimento del resto. Parece que la Comisión se decide más por un equipo equilibrado, por lo que ha puesto en marcha la estrategia sobre la «digitalización de la industria europea», poniendo especial énfasis en una mayor digitalización de la industria. También se está invirtiendo en la implantación de polos de innovación digital y otros centros tecnológicos para ofrecer a las empresas de la Unión Europea más servicios de apoyo y mejor coordinados.

### 3. Y a pesar de todo, ¿la historia se repite?

La Revolución Industrial nació en Europa y cambió el mundo en el que vivimos. Desde entonces, el sector secundario ha sido esencial en la productividad y en la innovación de la economía, y sigue siéndolo. Actualmente, estamos a las puertas de una nueva era industrial (Tercera Revolución Industrial)<sup>10</sup>, si no ha comenzado ya, quizás sin la misma entidad que aquellas de los siglos XIX y XX pero que va cambiando nuestra manera de interactuar, trabajar, circular, vivir. El uso de internet se ha expandido a todos los campos de nuestra vida y las innovaciones no paran de llegar con una rapidez inusitada. Todo y todos estaremos interconectados. Estos cambios ponen en cuestión la forma que la industria había mantenido hasta ahora, siendo necesaria su transformación, adoptando y adaptando los nuevos desarrollos tecnológicos que van apareciendo. Como todo cambio, este tiene un origen y desarrollo que ahora ▷

<sup>10</sup> El concepto nació en 2011 de la mano de Jeremy Rifkin, basándose en los cambios producidos en la generación de energía y en las tecnologías de la información.



parece localizarse en EE UU y los países asiáticos, con China a la cabeza. Y es precisamente ésta la principal amenaza para la industria europea, la que otrora fuera catalizadora del sector industrial y los cambios sociales.

Así, en el contexto de la creciente influencia económica y política de China, la Unión Europea ha reaccionado paulatinamente. En 2018, presentó varias propuestas de modificación de reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo con la intención de regular, fundamentalmente, el acceso a productos y servicios de terceros países al mercado de la Unión en los ámbitos de contratación pública, de inversiones directas extranjeras y de importaciones que sean objeto de *dumping* por países no miembros, con el objetivo de proteger los intereses de la Unión, penalizando, si fuera necesario, a aquellos terceros países que registren medidas o prácticas discriminatorias.

De manera más concreta, para el desafío procedente de China, en marzo de 2019, se presentó una comunicación titulada *UE-China: una perspectiva estratégica*, con diez acciones concretas para afinar el enfoque de Europa en su relación con el país asiático, las cuales se resumen en tres grandes objetivos:

- Profundizar en los intereses comunes de la UE y China a nivel mundial.
- Perseguir condiciones recíprocas y equilibradas que rijan las relaciones económicas entre ambos países.
- Reforzar las políticas nacionales y la base industrial europea a fin de mantener su prosperidad y valor a largo plazo.

Adicionalmente a estas medidas más generalistas de corte liberal, la Comisión Europea apuesta por un refuerzo de la política industrial que se basaría en tres pilares: 1) I+D+i, 2)

mejores condiciones en el mercado y 3) mayor acceso a capital humano y habilidades. De tal manera que propone políticas de apoyo a empresas emergentes, políticas de atracción de talento, integración y cooperación, etcétera. Todo ello basado en que, para luchar de tú a tú con la economía estatista china, se necesita un claro compromiso público para apoyar proyectos de investigación, educación, infraestructuras y tecnologías innovadoras.

Ahora bien, a partir de aquí quedan en el tintero numerosos interrogantes que afectarán de manera directa al devenir del sector industrial en el corto y largo plazo. En primer lugar cabe pensar en si esta orientación que ha tomado la Comisión en los últimos meses se mantendrá tras la configuración de la nueva estructura que está a punto de echar a andar a falta de la aprobación última de la Eurocámara. En principio, todo parece indicar que será así, ya que Von der Leyen (nueva presidenta de la Comisión Europea) ha revelado en la presentación de la nueva estructura de la Comisión que sus tres vicepresidentes ejecutivos (que forman parte del total de los ocho vicepresidentes) desempeñarán una doble función: serán comisarios a la vez que vicepresidentes encargados de una de las tres áreas fundamentales de la agenda de la presidenta electa: cambio climático, entorno digital y competencia y economía (estabilidad financiera y mercados de capitales)<sup>11</sup>.

En segundo lugar, no podemos olvidar que, en lo que a industria se refiere, la Comisión Europea dicta una serie de apoyos y recomendaciones a los Estados miembros, siendo estos los que tienen la última palabra en el diseño y aprobación de su propia política industrial. ▷

<sup>11</sup> Con base en el comunicado de prensa de la Comisión Europea de 10 de septiembre de 2019.

En consecuencia, la gran pregunta que se plantea aquí es si la política que se va a llevar a cabo será como bloque o por país.

Por una parte, Alemania ha propuesto fortalecer y revitalizar la economía de mercado como la mejor respuesta a los cambios industriales y tecnológicos; es decir, la intervención del Estado debería ser excepcional, yendo de la mano de las empresas tan solo en los aspectos fundamentales, conjugando los intereses de estas con los del resto de la sociedad, pero dándoles la confianza y el margen de maniobra suficientes para asegurar un futuro prometedor en el sector y en la economía, por lo que la necesidad de una intervención estatal debería estar únicamente justificada en aquellos casos donde las demás opciones se hayan mostrado inadecuadas.

Fruto de la anterior propuesta se deriva el manifiesto a favor de una política industrial europea para el siglo XXI firmado por Francia y Alemania, y que contiene cuatro grandes mensajes: 1) necesidad de una política industrial europea —lo que parece resolver la pregunta sobre si se actuará como bloque—; 2) invertir en innovación tecnológica, especialmente en inteligencia artificial; 3) reformar las leyes de competencia con el objetivo de competir a nivel mundial; y 4) desarrollar mecanismos de protección frente a la competencia desleal de fuera y reforzar la apertura de mercados en el exterior.

Por su parte, España cuenta con la Agenda 2030 de Naciones Unidas como una de sus referencias de acción política, con especial atención al objetivo 13 de acción por el clima y reducción de emisiones, sin perder de vista los objetivos de crecimiento y de industria, innovación e infraestructuras. Así mismo, nuestro país también ha favorecido la colaboración entre empresas. Un claro ejemplo de ello se encuentra en el terreno de la aviación, donde se

pretende que Indra y Airbus España colaboren conjuntamente en el desarrollo del sucesor del Eurofighter.

Para recapitular, parece claro que, para que se alcance el objetivo de que el sector industrial europeo represente el 20% del PIB en los próximos años, es necesario un mayor compromiso en la inversión de I+D+i, alentando a un mayor desarrollo de Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE), volviendo a una industria de vanguardia caracterizada por la calidad y respeto por el medio ambiente, ampliando el alcance de la circularidad de la economía e incrementando el comercio intraeuropeo. Por lo tanto, el verdadero reto para las economías es cómo reaccionar ante estos desarrollos y cambios constantes, qué enfoque dar a la política económica e industrial, identificar las medidas concretas que se deben tomar para asegurar la revitalización industrial y actuar con celeridad.

## Bibliografía

ANFAC (2019). *Informe Anual 2018*. Recuperado de <https://anfac.com/wp-content/uploads/2019/07/ANFAC-Informe-Anual-2018.pdf>

ANFAC (2019). *Notas de producción y exportación*. Recuperado de <https://anfac.com/actualidad/notas-de-produccion-y-exportacion/la-produccion-de-vehiculos-en-espana-se-resiente-por-la-caida-de-sus-principales-mercados-de-exportacion/>

Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&from=EN> ▷

- Comisión Europea (2019). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de Acción Estratégico para las Baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa*. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:72b1e42b-5ab2-11e9-9151-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:72b1e42b-5ab2-11e9-9151-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF)
- Comisión Europea (10 de septiembre de 2019). *Von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*. Recuperado de [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-5542\\_es.htm?locale=FR](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-5542_es.htm?locale=FR)
- Comisiones Obreras, Área de Estrategias Sectoriales (2018). *Situación y perspectivas en el sector del automóvil*. Recuperado de <https://industria.ccoo.es/9ddeee3ef0745110d18ae92f9a4bc706000060.pdf>
- Comité Europeo de las Regiones (2017). «The future of industry in Europe». Recuperado de [https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/report\\_future\\_industry\\_form.pdf](https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/report_future_industry_form.pdf)
- Cruz Peña, J. (10 de octubre de 2018). Infinity Lithium busca el apoyo de Moncloa para impulsar el coche eléctrico en España. *El Confidencial*. Recuperado de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-10-10/infinity-litium-apoyo-moncloa-impulsar-coche-electrico-espana\\_2275556/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-10-10/infinity-litium-apoyo-moncloa-impulsar-coche-electrico-espana_2275556/)
- Delgado, J., y Ferraz, E. (2014). Política de competencia, política industrial y campeones nacionales en tiempos de crisis. *El derecho de la competencia en tiempos de crisis*. Madrid: Fundación Rafael del Pino. Recuperado de [https://www.fr-delpino.es/wp-content/uploads/2014/10/es\\_8-Juan-Delgado.pdf](https://www.fr-delpino.es/wp-content/uploads/2014/10/es_8-Juan-Delgado.pdf)
- EIT InnoEnergy (2018). *The Strategic Action Plan on Batteries*. Recuperado de <https://www.innoenergy.com/about/about-innoenergy/policy-research/the-strategic-action-plan-on-batteries/>
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2019). *National Industrial Strategy 2030: Strategic guidelines for a German and European industrial policy*. Recuperado de [https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9)
- ICEX (2018). *Ficha País de Estados Unidos, indicadores económicos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016674009.html?idPais=US>
- ICEX (2018). *Ficha País de Chile, indicadores económicos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016645955.html?idPais=CL&null>
- ICEX (2019). *Ficha País de China, indicadores económicos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016645933.html?idPais=CN>
- ICEX (2019). *Ficha País de Corea del Sur, indicadores económicos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016645947.html?idPais=KR>
- ICEX (2019). *Ficha País de Japón, indicadores económicos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016645940.html?idPais=JP>
- Infinity Lithium Corporation (agosto de 2019). *Pre-Feasibility Study: San Jose Valdeflorez Lithium Hydroxide Project*, August. Recuperado de [https://docs.wixstatic.com/ugd/b8c660\\_79b7117f9cb44a748aefb38fcb0b3110.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/b8c660_79b7117f9cb44a748aefb38fcb0b3110.pdf) ▷

- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019). *Ficha País de Rusia, PIB por sectores de actividad y por componentes del gasto*. Recuperado de [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/RUSIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/RUSIA_FICHA%20PAIS.pdf)
- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2017). *Agenda Sectorial de la Industria de Automoción*.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). *Directrices Generales de la nueva política industrial española 2030*.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). Vehículo Eléctrico. *Economía Industrial* (411).
- Pizá de Silva, C. (7 de septiembre de 2019). Indra y el nuevo Eurofighter: España resucita la idea de un 'campeón nacional' en Defensa. *El Confidencial*. Recuperado de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-09-07/defensa-tecnologia-industria-militar-inversion\\_2213631/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-09-07/defensa-tecnologia-industria-militar-inversion_2213631/)
- Rifkin, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial: cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Ediciones Paidós: Estado y Sociedad.
- Scholtes Ruiz, R. (2019). Impacto del vehículo eléctrico en la industria española: disrupción económica en ciernes. *Economía Industrial* (411): *Vehículo Eléctrico*. Recuperado de <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/411/SCHOLTES%20RUIZ.pdf>
- Tsiropoulos, I., Tarvydas, D., y Lebedeva, N. (2018). *Baterías de ion-litio para aplicaciones de movilidad y de almacenamiento estacionario. Escenarios de costes y crecimiento del mercado*. Recuperado de <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC113360/kjna29440enn.pdf>

*Agustín Navarro Vicente-Gella\**

## **LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: VENTAJAS, INCONVENIENTES Y RIESGOS**

Tradicionalmente, los argumentos a favor de la provisión privada de servicios públicos han sido la mayor eficiencia y capacidad de innovación del sector privado, y la reducción de riesgos para la Administración cuando la responsabilidad de la provisión de un servicio pasa a recaer sobre una empresa privada. No obstante, los resultados empíricos de esta provisión privada no siempre han sido los esperados. Las alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) también presentan una serie de riesgos importantes, como se verá en este artículo, que deben ser abordados cuidadosamente, para lo cual la Oficina Nacional de Evaluación podría aportar un gran valor añadido si se convirtiera en una verdadera unidad de PPP de España.

**Palabras clave:** concesiones de obra o servicios, infraestructuras, reparto óptimo de riesgos, previsiones de demanda, responsabilidad patrimonial de la Administración, pasivo contingente, equidad intergeneracional.

**Clasificación JEL:** H54, L33, R42.

### **1. Introducción**

Tradicionalmente, los argumentos más recurrentes a favor de la provisión privada de servicios públicos han sido la mayor eficiencia y capacidad de innovación del sector privado, y la reducción de riesgos para la Administración cuando la responsabilidad de la provisión de un servicio pasa a recaer sobre una empresa

privada. No obstante, las alianzas público-privadas no están exentas de cuestiones que es necesario abordar y resolver, como se verá en este artículo.

Aunque existen muchas modalidades de alianzas público-privadas (PPP por sus siglas en inglés de Estados Unidos [Department of Housing, Planning and Local Government —Ireland—, 2006]), la principal es la figura del contrato de concesión, que es, además, la principal figura de alianza público-privada que recoge el ordenamiento jurídico español. Por ello, este artículo se centrará en esta modalidad de alianza público-privada.

Muchos de los partidarios de la provisión privada de servicios de infraestructuras consideran que el principal problema que es ▷

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado. Vocal asesor en la Dirección General de Política Económica.

El autor agradece a José Antonio Gómez-Ibáñez sus lecciones sobre regulación y alianzas público-privadas en 2010 y las aportaciones realizadas en 2018 por Pedro Guerrero Meseguer, de las que se enriquece este artículo. No obstante, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

Versión de octubre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3117.6931>

necesario resolver es el compromiso con un conjunto de reglas justas y estables, y la principal preocupación es que la Administración pública pueda renegar posteriormente de sus compromisos (Gómez-Ibáñez, 2006). Una vez que el concesionario ha construido la infraestructura concesionada, la Administración podría estar tentada de, por ejemplo, reducir las tarifas autorizadas, para beneficiar a los usuarios o a las cuentas públicas<sup>1</sup>, o incluso nacionalizar la concesión.

Este problema de oportunismo es general en los contratos que implican la realización de inversiones en activos específicos de la relación entre el proveedor y el cliente y se suelen resolver mediante la firma de un contrato de largo plazo entre las partes con carácter previo a la realización de las inversiones (Gómez-Ibáñez, 2006).

En el caso de la provisión de servicios de infraestructuras, bajo este esquema, la Administración adjudica a una compañía privada una concesión o franquicia para la provisión de servicios específicos de infraestructuras por un periodo limitado de tiempo. La Administración representa, de hecho, a los usuarios al decidir la combinación de precios y calidad del servicio deseable. Con frecuencia, se adjudica el contrato de manera competitiva, frecuentemente al ofertante que ofrezca la menor tarifa para un nivel dado de servicio. También son frecuentes los contratos en los que la Administración fija tanto las prestaciones mínimas del servicio como las tarifas máximas, y el contrato se adjudica al participante que oferta el mayor canon o que solicita la menor subvención. Estos mecanismos competitivos dan cierta confianza a los consumidores de que los beneficios esperados por el concesionario no serán

excesivos respecto a los de las empresas que actúen en mercados competitivos. La Administración vigila el desempeño del concesionario para comprobar el cumplimiento del contrato, pero ninguna de las partes tiene potestad para modificar el contrato unilateralmente una vez que se ha adjudicado (Gómez-Ibáñez, 2006).

## 2. La experiencia en el resto del mundo

Más allá del caso concreto de nuestro país, que luego analizaremos, los contratos de concesión fueron muy habituales en muchas zonas del mundo en el siglo XIX y fueron redescubiertos y mejorados a finales del siglo XX. En los años noventa, casi todas las nuevas vías de gran capacidad y muchas de las nuevas centrales eléctricas se construyeron por concesionarios privados. Al final del siglo, la mayoría de los principales ferrocarriles, servicios de suministro de agua y tratamiento de aguas residuales, compañías telefónicas y muchas de las compañías eléctricas de numerosos países, especialmente en Iberoamérica, habían sido privatizadas u ofrecidas a concesionarios privados (Gómez-Ibáñez, 2006).

No obstante, a principios de este siglo, algunos de los inversores privados no estaban satisfechos con la rentabilidad realmente obtenida en estos proyectos, mientras que los usuarios se mostraban en ocasiones escépticos respecto a que los niveles de tarifas y de servicios fueran los adecuados (Gómez-Ibáñez, 2006).

Más allá del caso estricto de las concesiones, la experiencia del Reino Unido con los esquemas PPP, en general, también ha dado lugar a una profunda insatisfacción por una parte de la sociedad británica con estas modalidades ▷

<sup>1</sup> En función de cuál sea el esquema de financiación de la concesión.

de estructuración de los proyectos. Este fue uno de los países pioneros en el diseño de los PPP desde 1992. Según los defensores de estos proyectos, los PPP permitirían aumentar la inversión privada sin incrementar el endeudamiento del sector público y sin que los proyectos aparecieran en el balance del Estado, dando una impresión de gestión financiera prudente. En la mayoría de los casos, el pago al socio privado no procedía de los usuarios, sino de los presupuestos públicos. Por lo tanto, el sector privado adelantaba el coste de construcción del activo (colegios, hospitales, comisarías de Policía, etcétera) y el sector público se comprometía a realizar pagos anuales durante la vida del activo (Jubilee Debt Campaign, 2017).

Sin embargo, según algunos colectivos británicos, los resultados no han sido los esperados y, tras un aumento exponencial entre 1992 y 2007, desde entonces y hasta 2014 la utilización de esquemas PPP ha caído en el Reino Unido (Jubilee Debt Campaign, 2017).

### 3. El caso español.

#### Las concesiones de autopistas

La experiencia en España con la modalidad contractual concesional se extiende a numerosos sectores y servicios públicos. Uno de los que presentan un historial más largo es el de las autopistas de peaje, por lo que nos centraremos en ellas.

Con sus numerosas modificaciones y derogaciones parciales, se sigue utilizando en la concesión de autopistas la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. Según el artículo primero de su versión en vigor, su objeto es «la regulación de las concesiones administrativas de construcción,

conservación y explotación de autopistas y de las concesiones administrativas para la conservación y explotación de tramos de autopistas ya construidos». Según su artículo tercero, el «servicio objeto de la concesión constituye una actividad propia del Estado que el concesionario gestiona, en su nombre y temporalmente, bajo la inspección y vigilancia de la Administración concedente».

Desde un punto de vista más general, la normativa aplicable se enmarca en 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. Dicha ley contempla dos modalidades de alianzas público-privadas: el contrato de concesión de obras (artículo 14) y el contrato de concesión de servicios (artículo 15).

Según el artículo 14 de la ley, el «derecho de explotación de las obras (...) deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos (...). La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable». El artículo 15 también recalca que el «derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional».

Con nuestro marco jurídico se ha desarrollado un amplio número de concesiones en nuestro país. Por ejemplo, volviendo al caso de las autopistas de peaje, tras las primeras concesionadas en los años sesenta y setenta, a partir de finales de los noventa resurgió esta ▷



modalidad contractual y se adjudicaron además las primeras concesiones de autopistas con peaje en sombra (Cañas, Sánchez, Vassallo y Castroman, 2006) y las primeras en la modalidad de pago por disponibilidad. Gracias a ello, en España existían 3.307 kilómetros de autopistas de peaje en régimen de concesión en 2017, todos abiertos al tráfico, cuya titularidad la ostentaban treinta sociedades concesionarias (Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, 2018).

Tradicionalmente, la manera en que el ordenamiento jurídico español ha respondido a la necesidad de dar confianza a los inversores privados frente a la tentación de la Administración de nacionalizar la concesión, ha sido mediante la regulación de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA). La legislación española ha regulado que, en caso de rescisión anticipada de la concesión, se tenía que abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de la obra objeto de la concesión, atendiendo a su grado de amortización (valor en libros del negocio).

El artículo 280 de la actual Ley de Contratos española sigue definiendo en los mismos términos la indemnización a la que tiene derecho el concesionario en caso de rescisión imputable a la Administración. En cambio, ha innovado con respecto a la ley anterior, al estipular que, cuando la causa de la rescisión no sea imputable a la Administración, ésta relicitará el contrato por el periodo concesional que quedara en el contrato original y compensará al concesionario inicial con los ingresos que se obtengan en la segunda licitación (valor de mercado del negocio).

Por otro lado, el compromiso de no modificación unilateral del contrato por parte de la Administración se ha materializado tradicionalmente, en la legislación española, con el compromiso de reequilibrio económico del concesionario en caso de modificaciones solicitadas por la Administración con posterioridad a la adjudicación del contrato. Este compromiso sigue encontrándose en el artículo 290 de la Ley 9/2017.

La experiencia española muestra que el modelo concesional permitió atraer capital privado a la provisión de infraestructuras. Se logró movilizar recursos adicionales cuando fue necesario cerrar la brecha entre el coste de las infraestructuras y las limitaciones de recursos del sector público. La participación privada ha sido clave a la hora de desarrollar un nuevo modelo de movilidad sostenible, reduciendo los costes de transporte, fortaleciendo la competitividad, el crecimiento económico y la creación de empleo, y mejorando la cohesión territorial.

Esta experiencia ha permitido a las compañías españolas obtener contratos internacionales de concesión. La experiencia doméstica se ha exportado. Así lo ha reconocido en numerosas ocasiones la clasificación de los principales concesionarios a nivel mundial, elaborada por la revista especializada *Public Works Financing*.

Sin embargo, la experiencia española también adolece de algunas sombras. El éxito de la mayoría de los proyectos facilitó cierto exceso de inversión y un exceso de optimismo a la hora de analizar la viabilidad de determinados proyectos. En particular, ocho concesiones que se adjudicaron entre 1999 y 2004 para la gestión de nueve autopistas de peaje adolecieron de:

- Previsiones de tráfico excesivamente optimistas, que dieron lugar a que las previsiones de ingresos nunca se cumplieran. ▷

- Previsiones de costes de las expropiaciones demasiado optimistas en un contexto de rápido crecimiento de los precios inmobiliarios, lo que hizo que hubiera sobrecostes de construcción por los mayores costes de expropiación.

El primer factor hizo que, incluso antes de la crisis, ya se estuvieran incumpliendo las previsiones de tráfico de esos proyectos. El advenimiento de la crisis acentuó ese incumplimiento de las previsiones iniciales de tráfico en todas esas autopistas, como se puede ver en el Cuadro 1.

**CUADRO 1**  
DESVIACIONES DE TRÁFICO RESPECTO A LAS PREVISTAS EN LAS NUEVE AUTOPISTAS DE PEAJE EN LIQUIDACIÓN

	2007 (%)	2009 (%)
R-2 Madrid-Guadalajara	-43	-54
R-3 Madrid-Arganda	-44	-59
R-5 Madrid-Navalcarnero	-43	-50
R-4 Madrid-Ocaña	-36	-56
Eje Aeropuerto	-61	-71
Ocaña-La Roda	-55	-56
Madrid-Toledo	-74	-83
Cartagena-Vera	-70	N.D.
Circunvalación de Alicante	-40	-55

*Fuente: Baeza Muñoz, Ortega Hortelano y Vassallo Magro (sin fecha), página 14.*

Además, la intensidad media diaria (IMD) de tráfico de estas autopistas siguió cayendo hasta 2013 o 2014, como se puede observar en el Cuadro 2.

En ese mismo cuadro se observa que, a pesar de la recuperación de los últimos años, la mayor parte de estas autopistas de peaje todavía se encuentran lejos de sus niveles de tráfico de 2007<sup>2</sup>.

Como consecuencia de todo ello, todas estas concesiones empezaron a padecer problemas financieros y terminaron entrando primero en concurso de acreedores y, entre 2018 y 2019, en fase de liquidación.

Estos casos ponen de manifiesto un diseño inadecuado de las concesiones, con una planificación y evaluación insuficiente de los proyectos.

Existía un reparto de riesgos asimétrico entre el sector público y el privado, ya que, en caso de cancelación anticipada del contrato, el concesionario tenía derecho a recibir la ▷

<sup>2</sup> Las dos excepciones son las autopistas Eje Aeropuerto y Cartagena-Vera, que fueron aquellas cuyo tráfico cayó menos durante la crisis pero eran la tercera y la segunda, respectivamente, que en mayor medida incumplían ya en 2007 sus previsiones de tráfico iniciales.

**CUADRO 2**  
CAÍDAS MÁXIMAS DEL TRÁFICO EN LAS NUEVE AUTOPISTAS DE PEAJE EN LIQUIDACIÓN Y RECUPERACIÓN HASTA 2017

	Caída máxima acumulada de la IMD desde 2007 (%)	Año de caída máxima	Variación IMD 2007-2017 (%)
R-2 Madrid-Guadalajara	60,8	2014	-52,9
R-3 Madrid-Arganda	42,5	2014	-32,4
R-5 Madrid-Navalcarnero	42,6	2014	-37,2
R-4 Madrid-Ocaña	60,3	2014	-52,1
Eje Aeropuerto	11,9	2013	4,3
Ocaña-La Roda	41,4	2013	-30,5
Madrid-Toledo	51,1	2014	-33,4
Cartagena-Vera	13,9	2013	12,1
Circunvalación de Alicante <sup>1</sup>	47,0	2013	-35,2

<sup>1</sup> Primer dato de IMD 2008.

*Fuente: elaboración propia a partir de las tasas de variación anuales (se considera que estos datos son más fiables que los de IMD de cada año, de la misma fuente, ya que estos datos pueden ser menos homogéneos por la incorporación de nuevos tramos) del Informe 2017 sobre el sector de autopistas de peaje en España (páginas 27 y 28), excepto la tasa de variación entre 2007 y 2008 para la autopista Cartagena-Vera, para la que se ha tomado la IMD de cada año de ese informe, dado que este no da el dato de tasa de variación para ese año.*

RPA, incluso cuando la cancelación era imputable a este (antes de la actual Ley 9/2017). Este aseguramiento de los riesgos soportados por el sector privado pudo animar su participación en un exceso de inversión en infraestructuras y en la incursión en costes ineficientemente elevados en la provisión de las mismas.

Esta red sobredimensionada de infraestructuras y el compromiso de abonar la RPA ha creado pasivos contingentes que, en el caso de las ocho concesiones mencionadas, han cristalizado entre 2018 y 2019.

Ante esta desigual experiencia, resulta conveniente enumerar las principales ventajas, inconvenientes y riesgos de las modalidades contractuales público-privadas.

#### 4. Ventajas, inconvenientes y riesgos de las PPP

##### 4.1. Ventajas

Las principales ventajas serían:

*Menores costes de transacción en comparación con los contratos privados.* Frente a los contratos privados, elimina las dificultades de negociar con un elevado número de consumidores. Al mismo tiempo, mantiene del contrato privado la aspiración a describir de manera completa y por anticipado las obligaciones de las partes (Gómez-Ibáñez, 2006).

*Reducción de riesgos para la Administración.* La lógica de utilizar este tipo de estructuras en lugar de la contratación tradicional es que un reparto óptimo de riesgos entre el sector público y el privado genera una mejor relación calidad-precio para la Administración y el usuario (EIB-EPEC, 2019).

*Seguridad jurídica para el sector privado.* Los contratos de concesión fueron atractivos en los países en desarrollo porque suponían un mayor compromiso por parte de los Gobiernos anfitriones en comparación con la de un regulador discrecional. Para mayor seguridad, estos contratos solían incluir cláusulas de resolución de disputas en tribunales extranjeros o cortes de arbitraje internacionales (Gómez-Ibáñez, 2006).

*De liquidez.* Cuando son servicios rentables, la licitación de los mismos puede permitir a la Administración adelantar ingresos gracias al importe que el adjudicatario esté dispuesto a pagar como precio del contrato.

*Adelanto de la disponibilidad de las infraestructuras.* La financiación privada permite acometer un mayor número de proyectos que los que serían posibles si se financiaran con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, como se ha visto en el caso español.

*Equidad intergeneracional.* Permite repartir el coste de las infraestructuras entre las generaciones que van a disfrutar de ellas.

*Ganancias de eficiencia.* La gestión, innovación y *know-how* privados pueden aportar beneficios para la sociedad que, en cualquier modo, deberán valorarse caso por caso. Además, los procedimientos de adjudicación competitivos bien diseñados permiten maximizar las ganancias de eficiencia. La influencia de las fuerzas del mercado es significativa, aunque no sea tan fuerte como en el caso de los contratos privados, dado que los consumidores no participan directamente, sino que están representados por la Administración Pública (Gómez-Ibáñez, 2006).

*Garantiza unos niveles de calidad del servicio durante la vigencia del contrato,* al tratarse de una obligación contractual. Con ello, se evita que el mantenimiento y la calidad del ▷

servicio dependan de la coyuntura presupuestaria.

*Exportaciones de servicios y repatriación de beneficios.* Como se ha visto, el desarrollo del sector concesional ha permitido exportar la experiencia.

#### 4.2. Inconvenientes

Entre los principales inconvenientes, se pueden citar los siguientes:

*Falta de ahorro presupuestario y mayor coste financiero.* En el caso de los peajes en sombra y otras modalidades de los PPP con cargo al presupuesto público, lo que se logra es simplemente un diferimiento del coste presupuestario de las infraestructuras, en comparación con la opción de un contrato de obras. Además, el coste de financiación vía presupuestos sería inferior, ya que será el coste de la deuda pública a largo plazo, mientras que el coste de financiación de las concesiones será el coste medio ponderado del capital aportado por el sector privado, que casi siempre será superior. La Comisión Parlamentaria del Tesoro británico llegó a afirmar en 2011 que «la utilización de PFI —siglas habitualmente utilizadas en Reino Unido para PPP— tiene el efecto de incrementar el coste de financiación para las inversiones públicas en comparación con lo que habría estado a disposición del Gobierno si se hubiera endeudado directamente» (Treasury Select Committee, 2011).

*Falta de adaptación a las restricciones presupuestarias futuras.* Las obligaciones contractuales asumidas por la Administración pueden suponer una carga importante cuando empeora la coyuntura presupuestaria, pudiendo incluso afectar a la calidad de prestación de los servicios públicos. En casos como el de la comisaría

de Weymouth East de Dorset, la Policía local tuvo que seguir pagando 2,63 millones de libras al año, a pesar de tener vacío el edificio, por no poder permitirse el coste de su funcionamiento; y en Belfast, un colegio PPP cerró después de siete años, pero el promotor tenía derecho a seguir cobrando 462.500 dólares anuales durante dieciséis años. Además, las onerosas condiciones de pago aceptadas por la Administración británica han generado una presión sobre los presupuestos públicos que ha afectado a otras áreas del mismo. Por ejemplo, el elevado coste del servicio de urgencias del hospital PPP de Calderdale Royal ha obligado a cerrar el servicio de urgencias del hospital público de Huddersfield (Jubilee Debt Campaign, 2017).

*Mayor complejidad,* que genera costes de consultoría contable y legal (Jubilee Debt Campaign, 2017). Los costes de transacción de los PPP superan ampliamente el 10% del valor de la inversión en capital (Dudkin y Vällilä, 2005).

*Erosión de capacidad de la Administración para realizar inversiones.* Existe riesgo de que la Administración pierda capacidad para diseñar, construir, financiar y operar infraestructuras internamente (Jubilee Debt Campaign, 2017).

*Menor capacidad de participación pública.* Por la compleja estructuración de los proyectos bajo esta modalidad contractual y por la confidencialidad de la información societaria que, en la práctica, hace imposible comparar los resultados de los proyectos público-privados con los de los puramente públicos (Jubilee Debt Campaign, 2017).

#### 4.3. Riesgos

La experiencia parece indicar que es necesario prestar especial atención a los siguientes factores de riesgo: ▷

*Exceso de optimismo.* La Administración debe interpretar las preferencias de los consumidores a la hora de contratar los servicios de infraestructuras (Gómez-Ibáñez, 2006)<sup>3</sup>. Al hacerlo, existe un importante riesgo de exceso optimismo porque la mayoría de las ventajas se materializan a corto plazo, a diferencia de los inconvenientes y riesgos, lo que puede dar lugar a errores graves en la asignación de los recursos de la sociedad (caso de las ocho concesionarias de autopistas en proceso de liquidación).

*Problemas de equidad intergeneracional.* Dado que las infraestructuras son un activo de larga duración, puede tener sentido que todas las generaciones de ciudadanos que vayan a poder beneficiarse de las infraestructuras deban contribuir a su financiación, y no solo aquella que contribuía a los ingresos públicos en el momento de la adjudicación de la obra. No obstante, si la infraestructura se financia mediante un bono *bullet*, el coste de la misma lo soportaría íntegramente la generación de contribuyentes del momento del vencimiento del bono, lo cual también plantea problemas de equidad intergeneracional (Turró y Penyalver, 2019). Además, la pretendida equidad intergeneracional solo puede lograrse si el diseño del proyecto se adapta a las necesidades reales de la sociedad. Si no<sup>4</sup>, varias generaciones pueden terminar pagando por los errores cometidos por la que inició el proyecto, perjudicando, en lugar de favoreciendo, la equidad intergeneracional. Aunque este problema se produce con cualquier modalidad contractual, dados los mayores costes de financiación y de

estructuración de los PPP, el problema es mayor cuando se utiliza esta modalidad contractual. Por ello, aunque siempre sea muy importante diseñar con precisión una obra, lo es todavía más cuando la modalidad contractual va a ser un PPP.

*Riesgo de contratos incompletos.* El mayor riesgo y el más frecuente es, al igual que en el caso de los contratos privados, el de que los contratos no contemplen todas las contingencias posibles, sean incompletos y tengan que ser renegociados, lo cual es mucho más complejo que en el caso de los contratos privados, dado que implica un problema de confianza en la Administración, que negocia en nombre de los usuarios. Por ello, ante una situación no prevista por el contrato, el hecho de que cualquier renegociación se hace sin la salvaguardia de una relicitación pone en riesgo la credibilidad de la Administración y puede generar problemas de riesgo moral y oportunismo en las ofertas de los participantes en las licitaciones, todo lo cual pone en peligro el apoyo social a la provisión privada de infraestructuras. En la ola de concesiones de finales del siglo xx, parece que pudo haber presiones que llevaron a concesionar proyectos donde el riesgo de tener contratos incompletos era elevado. Entre las vías para superar estas limitaciones están la inclusión de cláusulas que faciliten la renegociación cuando sea necesaria, o la celebración de contratos de menor duración y simplificados. Este tipo de contratos parece estar detrás del resurgimiento de las concesiones municipales que se produjo en Norteamérica a finales del siglo xx. En ocasiones, se pueden simplificar los contratos dividiéndolos por actividades, separando los contratos de mantenimiento de los de inversión. Sin embargo, esta segmentación también puede, con frecuencia, complicar la supervisión integral de los ▷

<sup>3</sup> Esta desventaja sería común a cualquier participación pública en la provisión de infraestructuras.

<sup>4</sup> Por ejemplo, si las necesidades de capacidad están significativamente sobreestimadas y, por ejemplo, la capacidad de una depuradora sobrepasa ampliamente los flujos de aguas residuales que llegan a la misma, o si la IMD de una autopista de peaje está muy por debajo de las previsiones iniciales.

contratos (Gómez-Ibáñez, 2006). Esta filosofía de reducir el periodo de concesión es la que subyace en la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a los contratos de concesión, que, con carácter general, limita el periodo de los mismos a cinco años o al mínimo necesario para recuperar las inversiones incluidas en el contrato. Estas mismas condiciones han sido transpuestas en nuestra Ley 9/2017.

*Riesgo de inseguridad jurídica.* Las partes —especialmente el concesionario— son vulnerables a la profesionalidad e integridad de los tribunales mercantiles o las cortes arbitrales acordadas en los contratos (Gómez-Ibáñez, 2006).

*Riesgo moral y oportunismo en las licitaciones.* Ambas partes tienen incentivo a trasladar parte de sus riesgos a la otra, una vez que el contrato ha sido firmado, si existe cualquier ambigüedad en el mismo.

*Riesgo de pasivos contingentes para la Administración.* Como pone de manifiesto, entre otros, el caso español de las ocho sociedades concesionarias de autopistas en liquidación, que han devengado una Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA). Incluso un *working paper* entre dos personas del Departamento Fiscal del FMI reconoce que «han surgido costes y riesgos fiscales elevados derivados de los PPP tanto en países en desarrollo como avanzados (...) los sesgos de los Gobiernos y la manipulación de los PPP añaden una capa importante a los riesgos de los proyectos. Un tratamiento presupuestario y/o estadístico inadecuado puede permitir a los Gobiernos ignorar el impacto de los PPP en el déficit y la deuda públicos. En la práctica, los Gobiernos suelen terminar soportando mayores costes y riesgos fiscales en el medio y largo plazo de los inicialmente previstos» (Jin y Rial, 2016).

## 5. Conclusiones

La experiencia española demuestra que los PPP no siempre constituirán la mejor opción para los contribuyentes. Quizá, los contratos de concesión constituirán la opción más recomendable cuando, bien por la complejidad de los proyectos o su carácter innovador, las ganancias de una gestión integrada de la construcción y posterior explotación y mantenimiento por parte del sector privado —en los casos en los que se produzca— y el valor económico de los riesgos que este asume son mayores que los mayores costes de financiación del sector privado con respecto al público y que los mayores costes de estructuración de esta modalidad contractual. Las ganancias de eficiencia procedentes del sector privado no deben presuponerse y deberían estudiarse caso por caso. Por ejemplo, la Comisión Parlamentaria Selecta del Tesoro británica afirmó en 2011 que no había encontrado evidencia de ahorros y eficiencias durante la vida de los PPP que pudieran compensar los significativamente mayores costes de financiación (Treasury Select Committee, 2011).

Por otro lado, el argumento a favor de adelantar la disponibilidad de las infraestructuras con respecto al momento en que se soporta su coste podría ser relevante en países en desarrollo que se enfrenten a cuellos de botella para su crecimiento o desarrollo económicos por la falta de infraestructuras, pero parece menos sólido en países con una amplia red de infraestructuras, si bien podría haber excepciones.

En todo caso, la conveniencia o no de acudir a este tipo de modalidad contractual dependerá de muchos factores. En un país como España, en algunos sectores como el agua, o la gestión de residuos, las soluciones óptimas ▷

podrían ser considerablemente distintas en unas comunidades autónomas y otras, ya que sus enormes diferencias pueden hacer que un modelo de PPP sea viable en unas regiones pero no en otras, o que lo sea solo si se adoptan medidas particulares.

Por ello, es necesario que las autoridades contratantes tengan un mejor conocimiento, para cada sector, sobre en qué casos es preferible acudir a las figuras tradicionales de los contratos de obra o de servicios. La decisión debería basarse en una comparación del coste para los contribuyentes de ambas opciones, con un enfoque de largo plazo y sin subestimar posibles pasivos contingentes.

A nivel internacional, este ejercicio se realiza mediante una herramienta que, en inglés, recibe la denominación de *value for money*. Sin embargo, en la legislación española no existe ninguna obligación de emplearla, lo que acentúa el riesgo de optar por la modalidad concesional en proyectos en los cuales los contratos públicos tradicionales podrían salir más rentables a largo plazo a los contribuyentes.

Además, existe siempre el riesgo de que, una vez firmado el contrato, ambas partes tengan incentivos al tratar de aprovechar cualquier ambigüedad en el mismo para transferir riesgos de vuelta a la otra.

La necesidad de evitar el exceso de optimismo, de garantizar la viabilidad de los proyectos que se proponen en modalidad PPP y una reducción efectiva de los riesgos soportados por los contribuyentes llevó a que, por medio del artículo 333 de la Ley 9/2017<sup>5</sup>, se creara la Oficina Nacional de Evaluación, que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión y si la rentabilidad

del proyecto es razonable en atención al riesgo de demanda que asume el concesionario.

El informe de la Oficina Nacional de Evaluación es preceptivo cuando la Administración realiza cualquier tipo de apoyo financiero al concesionario, como, por ejemplo, un pago por disponibilidad o un peaje sombra.

Por lo tanto, si se dota a la Oficina Nacional de Evaluación de suficientes recursos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista cualitativo, y se convierte en una verdadera unidad de PPP de referencia para España, puede aportar un enorme valor añadido a las autoridades contratantes españolas a la hora de saber cuándo la modalidad de concesión aporta valor a largo plazo a los contribuyentes y para evitar repetir errores del pasado.

Por otro lado, hay que alertar sobre el hecho de que el mandato de la oficina, tal como está actualmente recogido en la Ley de Contratos, no evitaría necesariamente la repetición de algunos de los mayores errores del pasado, como el de las ocho concesiones de autopistas fallidas. En efecto, puesto que se suponía que esas autopistas se financiarían exclusivamente con cargo a los usuarios y no iban a necesitar ningún apoyo financiero público, el informe de la Oficina Nacional de Evaluación, de haber existido entonces, no habría sido preceptivo en esos casos y no lo sería si alguien propusiera proyectos similares en el futuro. Por ello, para evitar estas situaciones, sería recomendable reformular, en el artículo 333.3, los casos en los que el informe es preceptivo.

En resumen, la satisfacción de las necesidades de la población por medio de servicios públicos de calidad requiere un grado importante de inversiones y mantenimiento para lograr que sean sostenibles. El sector privado podría desempeñar un papel importante en ▷

<sup>5</sup> En realidad, formalmente, ya se creó por medio de la disposición final 9.ª doce de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pero no había llegado a ponerse en funcionamiento.



la satisfacción de estas necesidades, pero su potencial debería evaluarse con cuidado para evitar que sea sobreestimado. Para ello, la Oficina Nacional de Evaluación deberá convertirse en una verdadera unidad PPP de España, dotada con los recursos apropiados y centrada en aquellos proyectos con mayor riesgo de convertirse en una carga para los presupuestos o de esconder importantes pasivos contingentes, con independencia de si se financian vía presupuestos o con cargo a los usuarios.

## Bibliografía

- Baeza Muñoz, M.Á., Ortega Hortelano, A., y Vassallo Magro, J.M. (2011). *La crisis económica en las concesiones de autopistas de peaje*. Recuperado de [http://oa.upm.es/11837/1/INVE\\_MEM\\_2011\\_103800.pdf](http://oa.upm.es/11837/1/INVE_MEM_2011_103800.pdf)
- Cañas Fuentes, M., Sánchez Soliño, A., Vassallo Magro, J.M., y Castroman Pollero, Á. (2006). *Moderización y conservación de carreteras mediante peaje sombra*. Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de <http://www2.caminos.upm.es/Departamentos/construccion/Economia/catedra/doc/FOMENTO%20PEAJE%20SOMBRA.pdf>
- Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, Ministerio de Fomento (2018). *Informe 2017 sobre el sector de autopistas de peaje en España*. Madrid, España. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=ICW039>
- Department of Housing, Planning and Local Government –Ireland– (2006). *Assessment of Projects for Procurement as Public Private Partnerships*. Central Guidance Note No. 6 (Technical) November. Public Private Partnership/Comhpháirtíocht Phoblí Phríamháidrach. Irlanda.
- Dudkin, G., y Väililä, T. (2005). *Transaction costs in public-private partnerships: a first look at the evidence*. Economic and Financial Report 2005/03, European Investment Bank. Recuperado de [https://www.eib.org/attachments/efs/efr\\_2005\\_v03\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf)
- European Investment Bank (2019). *EPEC European PPP Expertise Centre. How can I help you? Frequently asked questions*. Luxemburgo: EIB. Recuperado de <https://www.eib.org/epec/find-out-more/faq.htm>
- Gómez-Ibáñez, J.A. (2006). *Regulating infrastructure. Monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, y Londres, Reino Unido: Harvard University Press.
- Jin, H., y Rial, I. (2016). *IMF Fiscal Affairs Department, Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- Jubilee Debt Campaign (2017). *The UK's PPPs Disaster. Lessons on private finance for the rest of the World*. Londres, Reino Unido. Recuperado de [https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/The-UKs-PPPs-disaster\\_Final-version\\_02.17.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/The-UKs-PPPs-disaster_Final-version_02.17.pdf)
- Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 113, de 11 de mayo de 1972, pp. 8229 a 8234. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1972/05/11/pdfs/A08229-08234.pdf>
- Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1999, pp. 46095 a 46149. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1999/12/30/pdfs/A46095-46149.pdf>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, pp. 107714 a 108007. ▷

Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2017/11/09/pdfs/BOE-A-2017-12902.pdf>

Treasury Select Committee, de la Cámara de los Comunes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2011, 19 de agosto). *Treasury – Seventeenth Report. Private Finance Initiative*. Londres, Reino Unido. Recuperado de <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114608.htm> y de <https://www.parliament.uk/>

[business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/](https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/)

Turró, M., y Penyalver, D. (2019). Hunting white elephants on the road. A practical procedure to detect harmful projects of transport infrastructure. *Research in Transportation Economics, Elsevier*, 75, 3-20. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/journal/research-in-transportation-economics/vol/75/suppl/C>

*Miguel Fernández Díez\**

## PASOS HACIA UN MARCO EUROPEO DE REGULACIÓN LABORAL

En los últimos dos años se ha intensificado la actividad reguladora de la UE en materia laboral. Se han aprobado iniciativas con incidencia importante en varios ámbitos del funcionamiento de las empresas, especialmente en aquellas que prestan servicios en otros países de la UE, desplazando para ello a trabajadores, un modo de prestación cada vez más frecuente. Con estas nuevas normas el marco regulatorio comunitario en el ámbito laboral sigue cobrando importancia, una tendencia que previsiblemente continuará en el futuro próximo, caminando hacia la configuración de un marco europeo de regulación laboral. Todo ello aconseja profundizar en estas novedades normativas.

**Palabras clave:** regulación laboral, desplazamiento de trabajadores, modos de trabajo flexibles, Unión Europea.

**Clasificación JEL:** J61, K31.

### 1. Introducción

Es un tópico afirmar que la importancia de la normativa europea tiende a pasar desapercibida, pero la intensidad con la que las iniciativas europeas inciden en el entorno regulatorio y de actuación de las empresas sigue haciendo necesario recordar hasta qué punto puede afectar a su funcionamiento y debe ser tenido en cuenta. El ámbito laboral no es una excepción, y recientemente, en especial durante los

últimos meses, se han adoptado varias iniciativas que constituyen pasos decididos hacia la configuración de un marco europeo de regulación laboral con gran importancia para la vida diaria de las empresas.

En julio de 2018 se publicó una nueva normativa que afecta a las empresas que desplazan trabajadores para prestar servicios en otros países de la UE. Se trata de una revisión de las condiciones en las que puede producirse el desplazamiento de trabajadores, que es en muchas ocasiones un elemento esencial de la libre prestación de servicios.

En julio de 2019 se han publicado otras tres normas que afectan en distinta medida a las empresas: una directiva con normas mínimas sobre condiciones de trabajo, que pretende luchar contras las formas extremas de ▷

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejero de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en la Representación Permanente de España ante la UE, Bruselas.

Agradezco la ayuda de Juan Antonio Elena en la elaboración de este artículo.

Versión de octubre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3117.6932>

precariedad; otra directiva que establece la obligación de implantar a nivel nacional permisos familiares y condiciones flexibles de trabajo para facilitar la conciliación de la vida personal y laboral; y, finalmente, un reglamento comunitario que crea una Autoridad Laboral Europea. La autoridad está llamada a ser el referente en materia de control y persecución de los abusos laborales en la UE, de forma análoga al cometido que la Inspección de Trabajo desarrolla en España.

Finalmente, en estos meses, la UE ha continuado actualizando la normativa sobre sustancias cancerígenas, con reglas que en determinados sectores pueden tener un impacto notable. Asimismo, se ha finalizado la tramitación de dos normas horizontales con incidencia en el funcionamiento de las empresas: una directiva que somete a control los procesos de reestructuración empresarial para proteger los derechos de los trabajadores y otra que obliga a garantizar canales de denuncia interna y protección para los trabajadores que denuncien malas prácticas de las empresas.

Estos pasos evidencian la relevancia que está adquiriendo el nivel europeo de toma de decisiones en materia laboral y de cómo el seguimiento de los avances en la normativa comunitaria es esencial para tener una visión actualizada del marco de actuación de las empresas en el entorno europeo.

Con este objetivo, este artículo presenta las principales implicaciones para las empresas de estas nuevas normas. En el último apartado se apuntan posibles iniciativas de ámbito europeo que pueden continuar el desarrollo de ese marco de regulación laboral en un futuro próximo.

## 2. Nuevas normas sobre desplazamiento de trabajadores

De las iniciativas aprobadas recientemente en materia laboral en el ámbito europeo, la medida que puede tener más repercusión en la actividad de las empresas es la revisión de la directiva sobre desplazamiento de trabajadores: Directiva (UE) 2018/957. ▶

### RECUADRO 1

#### EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES COMO COMPLEMENTO NECESARIO DE LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL MERCADO ÚNICO

Desde finales de 1996 la UE cuenta con una norma reguladora del desplazamiento de trabajadores (más conocido por el término inglés de *posting*) asociado a la prestación de un servicio en un país de destino por una empresa establecida en un país distinto (país de origen) (Directiva 96/71/CE).

El régimen de *posting* de trabajadores busca un equilibrio entre facilitar la libre prestación de servicios y garantizar a los trabajadores desplazados un mínimo de derechos. Por ello, asegura a estos que se respetarán las normas del país de destino en cuanto a seguridad y salud en el trabajo, protección de mujeres embarazadas, protección contra la discriminación, jornadas máximas de trabajo, duración mínima de vacaciones y, especialmente importante, el salario mínimo aplicable en el lugar de desplazamiento. Es una excepción a la regla general de que deben aplicarse todas las normas laborales y de seguridad social del país donde se trabaja.

El régimen de desplazamiento ha facilitado una mayor competencia entre empresas prestadoras de servicios de la UE incluso antes de la entrada en vigor de la más conocida directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE).

Sin embargo, no ha estado libre de polémica. La normativa de 1996 era muy sencilla y flexible, y con escasos instrumentos de control. Con el tiempo y la intensificación de este modo de prestación de servicios se acumularon algunos problemas, con varios casos relevantes ante el Tribunal de Justicia de la UE.

La incomodidad de varios países miembros ante lo que consideraban abusos del régimen de desplazamiento ya dio lugar a una nueva norma en 2014 (con plazo de trasposición hasta junio de 2016) que, sin cambiar el régimen, pretendía mejorar los instrumentos prácticos de lucha contra el fraude y los abusos.

La llamada directiva de aplicación (Directiva 2014/67/UE) presta especial atención a evitar la actividad de las llamadas «empresas buzón». Estas empresas son el paradigma de las actuaciones fraudulentas en el ámbito del *posting*, puesto que se aprovechan de la normativa de desplazamiento para operar en países de altos salarios sin tener realmente actividad en el país en el que alegan tener su base.

La nueva directiva de 2018, una revisión parcial de la de 1996, forma parte de un conjunto más amplio de iniciativas dirigidas a alcanzar un mejor equilibrio entre libre prestación y protección. De esa forma se busca restaurar la confianza en la libre movilidad laboral en el mercado único de la UE. La directiva en particular pretende reforzar la igualdad de trato de los trabajadores desplazados con los del lugar donde van a realizar su actividad durante el desplazamiento. Se desarrolla para ello el principio de «igual retribución por igual trabajo en el mismo lugar».

Las medidas concretas de la nueva directiva que deben tener en cuenta las empresas son fundamentalmente:

- Se establece el principio de igualdad de retribución de los trabajadores desplazados con los del lugar donde ejecutan su actividad. Una empresa que desplaza no puede ya conformarse con comprobar que la retribución del trabajador superará la del salario mínimo del país de desplazamiento, sino que debe informarse sobre la retribución bruta total que le correspondería a un trabajador de ese otro país por ese trabajo.

Este principio tiene importantes implicaciones prácticas, ya que obliga a la directiva a delimitar la retribución que debe tomarse como referencia, lo que no es nada sencillo.

En primer lugar, la retribución puede estar (y de hecho suele estarlo en muchos países europeos) determinada por convenios colectivos. En España, identificar el convenio colectivo no siempre es fácil y da lugar a numerosas consultas e incluso conflictos. Hacerlo para las empresas que desplazan trabajadores a otro

país de la UE puede ser todavía más complicado.

Por otro lado, la directiva regula qué parte de las retribuciones complementarias deben tenerse en cuenta para dar por cumplida la obligación de igualdad retributiva. A este respecto, la nueva directiva considera incluidos en la remuneración que debe igualarse todos los complementos aplicables, incluidos los de desplazamiento, salvo los que tengan por objeto el reembolso de gastos previamente realizados por el trabajador. Eso sí, en caso de que los complementos que corresponden a reembolso de gastos no estén claramente identificados, se presume que sí son en compensación de gastos.

Todo ello lleva a que la nueva normativa establezca la obligación de los Estados miembros de hacer públicas en una página web única la información necesaria para poder cumplir las nuevas condiciones del *posting*. En particular, las condiciones y términos de trabajo y los elementos que constituyen la remuneración. La necesidad de transparencia para poder hacer efectiva la nueva obligación llega al extremo de que la directiva prevea que, en caso de que no se haya publicado la información, esta ausencia se tenga en cuenta al imponer las posibles sanciones a las empresas incumplidoras. Cómo operará en la práctica esta previsión es una de las cuestiones complejas que deberá abordarse en los procesos de trasposición.

- Entre las condiciones que deben igualarse se incluyen también las relativas al alojamiento de trabajadores cuando sea el empresario el que lo proporcione a ▷

los trabajadores fuera de su lugar de trabajo habitual.

- Se reduce de 24 a 12 meses el plazo en el que las condiciones específicas de *posting* aplican a un desplazamiento<sup>1</sup>. No obstante, en una nueva muestra de equilibrios resultantes de la negociación, la directiva obliga a conceder una prórroga de seis meses en caso de que la empresa lo solicite mediante una notificación motivada. Por otro lado, hay otra novedad que contribuye a endurecer las condiciones de uso de la excepción que supone aplicar las normas del *posting* (frente a la regla general de aplicación de las normas de seguridad social del país donde se trabaja). Se trata de que el plazo computa también para posibles sustituciones o rotaciones entre trabajadores. Es decir, el plazo máximo no se aplica a un trabajador concreto, sino al desplazamiento que realiza una determinada empresa para una determinada función (por ejemplo, la de jefe de equipo de mantenimiento), aunque lo desarrollen varios trabajadores sucesivamente.
- Se refuerza la aplicación de las condiciones de *posting* a los desplazamientos de trabajadores contratados por empresas de trabajo temporal (ETT). Esta aplicación se produce ya sea cuando el desplazamiento se realiza por la propia ETT como cuando lo realiza la empresa cliente. Estas eran situaciones hasta ahora no cubiertas por la normativa comunitaria.

Con el final del periodo de trasposición de la directiva, el 30 de julio de 2020, se pasará, algo

<sup>1</sup> La directiva original no especifica un plazo, por lo que se aplica el de 24 meses previsto en la normativa de coordinación de seguridad social.

más de veinte años después del original, a un nuevo régimen de desplazamiento de trabajadores, que reforzará las garantías de igualdad de trato, especialmente en lo salarial. Sin embargo, también cabe señalar que la nueva normativa conllevará una mayor complejidad administrativa para las empresas, para asegurar el cumplimiento de la nueva normativa.

Para finalizar el análisis de las implicaciones de las novedades sobre *posting* deben hacerse dos apuntes más. Por un lado, en una de las decisiones más conflictivas de su tramitación, la nueva directiva no es de aplicación al sector de transporte por carretera, que se sujetará a su normativa específica. Por su alta movilidad intrínseca, los conductores se consideraron inicialmente exentos de la aplicación en la directiva de 1996. Sin embargo, la directiva de garantías de aplicación de 2014 sí los mencionaba para dictar sobre esta actividad reglas especiales. La nueva directiva de *posting* viene a confirmar por parte del legislador que la directiva original sí se les aplica completamente, pero a la vez suspende la aplicación de la nueva hasta que se encuentre una solución específica para el transporte, que será entonces la que se aplique.

Esa solución se está negociando actualmente como parte de la iniciativa «Europa en movimiento», más conocida como «Paquete de movilidad», un conjunto de propuestas sobre el transporte que la Comisión presentó en mayo de 2017<sup>2</sup>. Será en ellas donde se concrete de qué forma se aplican las condiciones de *posting* a los conductores.

Por último, la nueva directiva de *posting* de 2019 apunta a la conveniencia de reforzar la ▷

<sup>2</sup> Una información general sobre la propuesta de la Comisión «Europa en movimiento» puede verse en [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-05-31-europe-on-the-move\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-05-31-europe-on-the-move_en), teniendo en cuenta que la propuesta está todavía en negociación y puede experimentar cambios.

coordinación entre las autoridades nacionales en materia de lucha contra el fraude. Es más, introduce la obligación de las autoridades nacionales de recabar la información que les requieran sus homólogas de otros países y de contestar a sus consultas en un plazo razonable. Si no lo hacen, se podrá informar a la Comisión para que actúe.

Sin embargo, hasta este momento, la capacidad de la Comisión de forzar una colaboración ha sido limitada, por falta de capacidad ejecutiva en esta materia.

Ese es precisamente el objetivo de la puesta en marcha de la Autoridad Laboral Europea (ALE), aunque está llamada a ser un referente en el control de la normativa laboral más allá de las cuestiones relacionadas directamente con el desplazamiento de trabajadores.

La ALE fue propuesta inicialmente por el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2017, y ha conseguido completar los trámites para su puesta en marcha en un tiempo récord (Reglamento (UE) 2019/1149). Ya se ha determinado su sede (Bratislava, capital de Eslovaquia) y en octubre de 2019 se ha constituido su Consejo de

Administración, poco más de dos años después de que se propusiera su creación.

En su discurso, Juncker trazaba el símil con la Autoridad Bancaria Europea y consideraba que era absurdo no contar con una autoridad laboral común que velara por la justicia en el mercado interior.

La ALE se concibe, por tanto, como un referente del marco europeo de movilidad laboral y de relaciones laborales cuando esa movilidad está creciendo de manera significativa. Aunque las cifras presentan dificultades<sup>3</sup> y se recogen con retrasos, las más aproximadas apuntan a un aumento del 58% de los desplazamientos entre 2011 y 2016 (últimos datos disponibles) (De Wispelaere y Pacolet, 2017).

Con no pocas resistencias, la ALE se ha configurado como un instrumento que podrá tener un papel activo en la vida de las empresas que desplazan trabajadores o que de cualquier otra forma están involucradas en ese ▷

<sup>3</sup> Véase el «Informe sobre la aplicación y ejecución de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI)».

#### RECUADRO 2

##### REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ¿LA ÚLTIMA PIEZA DEL PUZLE DEL POSTING?

Una pieza más del puzle, la última por el momento, todavía en fase de negociación, aunque muy cerca ya de completarla, es la renovación de los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de seguridad social\*.

Se trata de normas que tienen un efecto directo y apreciable en algunos aspectos de la actividad empresarial. La propuesta revisa (de nuevo) las condiciones de desplazamiento de los trabajadores, tratando de completar el círculo con la revisión de la directiva de *posting*.

En particular, establece un límite explícito de 24 meses a partir del cual aplicarán en todo caso las normas de seguridad social del país donde se desarrolle la actividad laboral y se prevé cómo aplicar esas normas en casos de rotaciones.

Por otro lado, se introducen en la normativa algunas restricciones al uso del desplazamiento (algunas de las cuales ya venían aplicándose de facto). Los trabajadores desplazados deberán haber cotizado al menos tres meses en el sistema del país desde el que se desplazan y deberán esperar dos meses entre un desplazamiento y otro al mismo país de destino. Las últimas cuestiones que se están negociando se refieren a las obligaciones documentales del desplazamiento (que están siendo una de las barreras principales al *posting* en la práctica), la definición de una excepción para los viajes de negocio, precisamente para evitar esas cargas administrativas, y cómo tratar los casos de trabajadores que se desplazan con mucha frecuencia a distintos países.

\* Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004.



desplazamiento (por ejemplo, contratando servicios que se prestan por trabajadores desplazados).

La ALE será fundamentalmente un instrumento de cooperación entre las autoridades nacionales, cuyas competencias no se ven menoscabadas ni sustituidas por el nuevo organismo. Sus tareas serán:

- Facilitar a las empresas el acceso a la información que necesitan en conexión con el desplazamiento de trabajadores. Como se ha indicado, la nueva regulación del desplazamiento obliga a garantizar una retribución igual que la aplicable en el lugar al que se desplaza el trabajador. La responsabilidad de reunir esa información recae en los Estados miembros, pero se pretende reducir la incertidumbre jurídica facilitando un acceso único a toda la información disponible. Esto puede contribuir a una significativa reducción de la carga administrativa para las empresas asociada a la nueva regulación y, por tanto, a impedir dificultades adicionales al desplazamiento.

En particular, la ALE tiene el encargo de mejorar la disponibilidad, calidad y accesibilidad de la información pertinente sobre los derechos y obligaciones relacionados con la movilidad laboral en un sitio web único para toda la UE en todos los idiomas.

La ALE tiene también como objetivo facilitar la cooperación entre los organismos nacionales para ofrecer a los empleadores orientación y asistencia sobre la movilidad laboral. Sin embargo, todavía es pronto para determinar qué alcance tendrá esa función en la práctica.

- Promover y organizar inspecciones laborales vinculadas al fraude en la movilidad laboral. La ALE podrá coordinar inspecciones nacionales conjuntas simultáneamente en varios países para casos relacionados con la movilidad laboral que traspasen las fronteras internas de la UE. Aunque tendrá que ir de la mano de las inspecciones nacionales, se le da un papel importante y activo, ya que podrá promover las inspecciones por su propia iniciativa y será la que preste el apoyo logístico y organizativo. Las inspecciones nacionales no estarán obligadas a participar, pero, en el caso de decidir no hacerlo, no tendrán derecho de veto si otras autoridades deciden seguir adelante y sí se les podrá pedir que justifiquen su negativa, lo que permitirá ejercer una presión que, previsiblemente, reducirá la falta de colaboración. Las inspecciones se seguirán realizando de acuerdo con las normas de cada país, pero podrán contar con la participación del personal de la agencia y esta prestará apoyo organizativo (incluidos los servicios de traducción e interpretación tan necesarios en la relación entre autoridades nacionales) e incluso asesoramiento jurídico.
- La ALE trabajará, también, en desarrollar un mejor intercambio de información entre autoridades de inspección, la base para una labor inspectora más eficaz en el futuro. Para ello fomentará el desarrollo y uso de herramientas de intercambio electrónico y de bases de datos para detección del fraude en tiempo real y desarrollará y aplicará marcos de interoperabilidad de información entre autoridades nacionales y con la propia ALE. ▷

Además, desarrollará sus propias capacidades de análisis sobre la movilidad laboral y la coordinación de sistemas de seguridad social, en particular en los ámbitos de fraude, explotación, discriminación o seguridad y salud en el trabajo. De hecho, la ALE ejercerá la presidencia de la Plataforma de Lucha contra el Trabajo no Declarado<sup>4</sup>, que viene funcionando desde 2016 para reforzar las capacidades de las autoridades nacionales<sup>5</sup>.

- Asimismo, la ALE tiene como función facilitar los procedimientos transfronterizos de ejecución de sanciones y multas derivadas del incumplimiento de la normativa europea sobre movilidad.
- Finalmente, como mecanismo complementario de su actuación, la ALE servirá de mediador entre autoridades nacionales en casos de discrepancia acerca de cómo resolver conflictos sobre la movilidad laboral, desbloqueando expedientes que actualmente tardan años en solucionarse.

En definitiva, las empresas pueden esperar que con el funcionamiento de esta autoridad aumente la efectividad del control del desplazamiento de trabajadores. No tardarán en verse inspecciones simultáneas en varios países de la UE persiguiendo prácticas fraudulentas o abusivas<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Creada por la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

<sup>5</sup> Puede obtenerse más información en la página de la Comisión Europea sobre la Plataforma: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=es>

<sup>6</sup> De hecho, en el primer día de funcionamiento de la ALE, la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC por sus siglas en inglés) ya presentó una denuncia de prácticas abusivas en varios países centroeuropeos.

### 3. Nueva norma sobre condiciones de trabajo

Como parte del impulso para reforzar la respuesta europea a las consecuencias de la crisis, la Comisión presentó, como parte de un paquete de «justicia social» en marzo de 2018, una propuesta para actualizar y reforzar las normas sobre condiciones de contratación laboral.

El resultado ha sido la adopción de la directiva sobre condiciones de trabajo estables y predecibles publicada en julio de 2019 (Directiva (UE) 2019/1152). La directiva puede considerarse el germen de un marco europeo de relaciones laborales. Aunque es ciertamente incompleto, contiene los elementos básicos de un nivel mínimo europeo de protección en las condiciones laborales, con especial atención a las situaciones de mayor precariedad.

La directiva se construye sobre un antecedente de 1991 (Directiva 91/533/CEE del Consejo), referido a la información a proporcionar a los trabajadores sobre su contratación laboral, pero lo desarrolla entrando en nuevos ámbitos sustanciales. La directiva establece un contenido de información más amplio y con plazos más cortos (de una semana para la mayor parte de la información a proporcionar), así como con elementos añadidos para el caso de trabajadores desplazados que concuerda con la revisión de la directiva de *posting*.

Entre la información que, como novedad, deberán proporcionar los empleadores está la de la duración y condiciones del periodo de prueba, el derecho a formación a cargo del empleador, el procedimiento de terminación del contrato, el método de pago de la remuneración y, especialmente, si el patrón de trabajo es predecible o no y, en este último caso, la cantidad de horas garantizadas, los días y horas de referencia o el periodo mínimo de preaviso. ▷

Pero el contenido con mayor interés, especialmente para las empresas que operan en el ámbito europeo, es el de las normas mínimas de protección que establece para todos los países de la UE:

- Una duración máxima de seis meses del periodo de prueba que puede establecerse en los contratos, salvo casos excepcionales<sup>7</sup>.
- La prohibición general de establecer cláusulas de exclusividad que impidan o penalicen a un trabajador por tener otra relación laboral (fuera de su horario de trabajo, claro está). No obstante, estas cláusulas podrán admitirse en cada país para prevenir conflictos de interés, por motivos de seguridad y salud en el trabajo (para evitar horarios excesivos, por ejemplo) o de confidencialidad. Se pretende con ello evitar una práctica que estaba extendiéndose en actividades nada sospechosas de generar conflictos de interés o confidencialidad y que limitaban injustificadamente la libertad de los trabajadores.
- Medidas limitadoras de los casos de mayor precariedad laboral. Así, se permite a los trabajadores con contratos sin horario fijo negarse a aceptar una demanda de su empleador si el régimen de jornada no tiene un esquema predecible o si no le llega un preaviso en tiempo razonable. Además, si es el empresario quien cancela sin preaviso razonable, el trabajador tendrá garantizado el derecho a indemnización. La directiva obliga a los Estados o bien a limitar estos contratos a demanda, o bien a sujetarlos a la presunción de

que garantizan un mínimo de horas (y la correspondiente retribución).

Se pretende con todo ello frenar los abusos que se venían cometiendo con estos contratos en países como Reino Unido o Países Bajos y que estaban llegando a convertirse en un modo de funcionamiento de ciertas empresas basado en la precariedad.

- Medidas generales de protección. La directiva también establece un marco general de protección de derechos laborales, que será el mínimo común para toda la UE y consiste en: la obligación de los Estados de garantizar el derecho del trabajador a reclamar y a recibir una atención oportuna y efectiva, la posibilidad de establecer presunciones favorables al trabajador, la garantía de acceso a un sistema de resolución de litigios eficaz e imparcial, la protección frente a un trato o consecuencias desfavorables por ejercer sus derechos o la protección frente al despido por el mismo motivo con inversión de la carga de la prueba para el empleador.
- Otro elemento interesante es la exigencia que establece la directiva de que corra por cuenta de la empresa el coste de la formación que sea obligatoria (según normativa o convenio) para ejercer las funciones que se piden al trabajador. Esta obligación no alcanza, sin embargo, a la necesaria para obtener o renovar las cualificaciones profesionales<sup>8</sup>.

Lo previsto en la directiva tendrá que estar traspuesto a la normativa nacional el 1 de agosto de 2022 a más tardar y se aplicará a ▷

<sup>7</sup> Los que determine cada Estado en función de la naturaleza del empleo o en protección del trabajador. Para los contratos temporales se ajustará en función de su duración.

<sup>8</sup> Corresponde a la trasposición nacional trazar la frontera entre estos dos conceptos, que en algunos casos pueden resultar cercanos.

todas las relaciones laborales existentes entonces, excepto en lo que se refiere a la información a proporcionar a los trabajadores, que se aplicará solo a solicitud del interesado.

En general, estas medidas no suponen cambios apreciables para España porque ya hay en la normativa nacional garantías equivalentes o superiores. Sin embargo, no parece aventurado pensar que estas disposiciones estén llamadas a evolucionar hacia un marco más completo y con un mínimo común más reforzado. Además, una vez establecidos los mínimos en la normativa europea, se activa la actuación del Tribunal de Justicia Europeo, que por su actividad de resolución de cuestiones prejudiciales tiene ya un papel muy activo en el ámbito sociolaboral.

#### 4. La directiva sobre conciliación laboral

Con objetivos distintos, pero también efectos directos en el ámbito laboral de las empresas y no solo de aquellas que desplazan trabajadores, la UE acaba de adoptar una nueva directiva sobre medidas de conciliación de la vida laboral y personal: Directiva (UE) 2019/1158.

La directiva responde al objetivo de aumentar la participación de las mujeres en el empleo facilitando la conciliación de la vida laboral y personal y, en particular, contribuyendo a reequilibrar el reparto de las tareas de cuidados en el hogar. Este es un factor diferencial entre hombres y mujeres con gran peso en las decisiones laborales de estas últimas.

Las obligaciones derivadas de la nueva normativa comunitaria son para los Estados, pero también para las empresas, que deberán estar preparadas para atender solicitudes de organización flexible del trabajo en favor de la

conciliación o, en su caso, justificar debidamente por qué no pueden atenderlas.

La directiva establece a partir de 2022:

- Un permiso de paternidad de diez días retribuidos al nivel de baja por enfermedad común, a disfrutar «con ocasión del nacimiento» del hijo, aunque permite a los países establecer modalidades de disfrute flexibles. Este permiso tiene una duración y nivel de retribución garantizada inferior al que se disfruta actualmente en España. Con la directiva se cierra, aunque sea solo ligeramente, la brecha con otros países<sup>9</sup>.
- Un permiso parental de cuatro meses, parcialmente retribuido por cada niño. A diferencia del permiso de paternidad, que es conocido y superado por la legislación española, el permiso parental, aunque existe, tiene muy poco uso en nuestro país. La razón es que hasta ahora no era remunerado.

La nueva regulación europea obligará a que al menos dos meses sean compensados económicamente, si bien deja a decisión nacional el nivel de esa compensación<sup>10</sup>. El permiso será disfrutable por los dos progenitores por cada niño menor a una determinada edad a fijar por cada país, pero en ningún caso superior a los ocho años. Los dos meses retribuidos del permiso serán intransferibles entre los padres.

Además, la directiva obliga a las normas nacionales a garantizar que ese permiso parental pueda disfrutarse con ▷

<sup>9</sup> Como República Checa, Eslovaquia, Croacia o Chipre, o, en menor medida, Italia, Austria o Grecia.

<sup>10</sup> La obligación de compensar las últimas dos semanas de la parte remunerada entrará en vigor más tarde, en agosto de 2024.

«fórmulas flexibles». Los empresarios deberán estudiar las solicitudes de disfrute flexible y motivar en un plazo razonable cualquier denegación.

Los trabajadores deberán avisar con antelación de su intención de disfrutar del permiso, en un plazo que se establecerá a nivel nacional. También podrá regularse a nivel nacional que el empleador pueda aplazar la concesión del permiso por un «periodo razonable», alegando por escrito que alteraría seriamente el buen funcionamiento de la empresa. En ese caso, la empresa debe ofrecer como alternativa formas flexibles de disfrute del permiso parental.

- Un permiso de cuidadores de cinco días por año y trabajador para atender las necesidades de cuidados de sus familiares. Los detalles de este permiso se dejan completamente a la decisión de los Estados, que podrán supeditarlos a que se justifique la necesidad del permiso (como sucede en España) o establecer condiciones de uso por días. Hay que tener en cuenta que este permiso se añade al permiso por causa de fuerza mayor, ya existente y que la directiva renueva. Este permiso permite ausentarse del trabajo por motivos familiares urgentes, enfermedad o accidente en las condiciones que determine cada país.
- El derecho a solicitar condiciones de trabajo flexibles y a obtener una respuesta fundamentada sobre esa solicitud. Igual que con la directiva de condiciones de trabajo, la de conciliación introduce con carácter general este derecho de los trabajadores, en este caso para todos los trabajadores con hijos hasta una edad a fijar a nivel nacional, pero siempre por

encima de los ocho años. Este derecho podrá condicionarse a una antigüedad en la empresa, pero no superior a los seis meses. También podrá establecerse una duración, al final de la cual el trabajador tendrá derecho a volver a su modo de trabajo original. Asimismo, el trabajador podrá solicitar una vuelta antes de ese periodo, aunque esto podrá ser rechazado justificadamente.

De esta forma, se avanza de manera significativa en establecer la obligación de las empresas de ofrecer fórmulas de trabajo flexibles o bien de justificar adecuadamente la negativa. Será la jurisprudencia la que vaya delimitando los criterios y argumentos admisibles para esta negativa.

- Por último, la directiva introduce garantías de protección de los trabajadores que soliciten o que hagan uso de los permisos o de los modos de trabajo flexibles, con condiciones similares a las de la Directiva de Condiciones de Trabajo (medidas contra discriminación o trato desfavorable y protección contra el despido con inversión de la carga de la prueba). Adicionalmente, deberá estar garantizado el mantenimiento del puesto y las cotizaciones durante el disfrute de los permisos.

El impacto concreto de la directiva de conciliación sobre cada país puede ser muy diferente, dada la diversidad de partida de los sistemas nacionales de permisos por motivos familiares y el amplio margen de flexibilidad de la directiva para su trasposición. Además de los aspectos de cada permiso que se dejan al nivel nacional de decisión, la directiva permite, en una cláusula llamada «pasarela», tener en cuenta el conjunto de permisos (o «periodos de ▷

ausencia del trabajo») relacionados con la familia y cualquier remuneración para dar por cumplidas las obligaciones de la directiva.

En España, la reciente ampliación del permiso de paternidad, con un objetivo de dieciséis semanas plenamente retribuidas, acerca el total de los permisos disfrutables a lo previsto en la directiva, lo que en cierto modo hace gradual su impacto económico general y sobre las empresas.

En todo caso, la directiva de conciliación tiene un impacto evidente sobre el funcionamiento de las empresas con la introducción en la normativa comunitaria del derecho a solicitar condiciones flexibles de trabajo para todos los padres (de niños de hasta al menos ocho años). Esto obligará a las empresas a estar preparadas para atender estas solicitudes o al menos para justificar motivadamente por qué las rechazan. El permiso parental y la obligación de garantizar fórmulas flexibles para su disfrute pueden suponer igualmente un reto organizativo al que las empresas deberán hacer frente.

## 5. Otros avances en materia laboral

Las presentadas hasta ahora son las normas más relevantes aprobadas recientemente en la UE con incidencia en el ámbito laboral, pero no las únicas. Otras normas más horizontales o, por el contrario, con incidencia estrictamente sectorial están en proceso de incorporarse al marco regulatorio de la UE.

### 5.1. Actualización de la normativa en materia de sustancias carcinógenas

Durante 2017-2019 la UE ha continuado con el programa de actualización de su normativa

en materia de protección de la salud de los trabajadores para ampliar su ámbito de aplicación e incluir o revisar los valores límite de exposición profesional a una serie de agentes químicos carcinógenos o mutágenos. Este programa se ha materializado en la aprobación de tres nuevas directivas: Directiva (UE) 2017/2398; Directiva (UE) 2019/130 y Directiva (UE) 2019/983; cuyo plazo de trasposición y aplicación irá alcanzándose de forma escalonada en los próximos años.

Por su naturaleza, es una normativa de efectos sectoriales, aunque en algunos casos muy notables. Entre los agentes que pueden destacarse de la última hornada de revisiones están los humos de combustión de los motores diésel, que afectan a actividades en las que esas emisiones se producen en entornos cerrados, como la minería, o los aceites usados en esos motores, pero también otros como las sales de sílice, el cadmio, el berilio o el formaldehído, de uso muy común en las actividades sanitarias.

### 5.2. Otras novedades normativas

También está a punto de publicarse una norma sobre la que recientemente se ha alcanzado un acuerdo definitivo en el, a veces, prolongado procedimiento de toma de decisiones de la UE. Se trata de una propuesta de directiva sobre los procedimientos de reestructuración empresarial que tengan una dimensión comunitaria<sup>11</sup>, por ejemplo, por afectar a centros de trabajo en más de un país de la UE. Estos procesos en el futuro tendrán que pasar por un procedimiento reglado destinado a ▷

<sup>11</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas.

proteger los derechos de los trabajadores (además de a los acreedores o pequeños accionistas).

La propuesta establece la obligación de contar con un informe sobre los efectos en los trabajadores y sus derechos, así como la de respetar un periodo de consultas. Asimismo, establece que las normas de representación de los trabajadores serán las del país de origen de la empresa siempre que las del país del destino no aseguren un nivel igual en cuanto los derechos de participación, información y consulta.

## 6. Mirando hacia adelante

Las iniciativas recientemente aprobadas suponen un avance sustancial hacia un marco europeo de regulación de aspectos esenciales de las cuestiones laborales. Pero ¿es la culminación de un proceso o cabe esperar que se siga avanzando? Probablemente no serán las últimas piezas en la creciente importancia del nivel comunitario en la regulación laboral.

El 1 de diciembre está previsto que se inicie una nueva etapa en la Comisión Europea. Con las señales emitidas hasta ahora, cabe esperar que la Comisión, como encargada de las iniciativas legislativas, continúe lanzando iniciativas a nivel comunitario en materia laboral. De las mencionadas en su propuesta de futuras actuaciones por la que será la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen<sup>12</sup>, cabe destacar las siguientes:

- Contar con un «instrumento jurídico» que garantice que todos los trabajadores de

la UE tienen un salario mínimo. Esto responde a demandas de algunos países (particularmente Alemania, que lo ha identificado como una de las prioridades de su presidencia en el segundo semestre de 2020), de las organizaciones sindicales y de algunos grupos políticos. Sin embargo, el margen de actuación a nivel comunitario es estrecho, porque los tratados niegan expresamente a las instituciones de la UE la competencia sobre salarios<sup>13</sup>. Por ello, es previsible que la propuesta se refiera a elementos de garantía y procedimiento sobre la existencia de esos salarios mínimos, su alcance y su carácter no discriminatorio o sobre cómo deben actualizarse regularmente.

- Examinar vías para mejorar las condiciones de los trabajadores de plataformas. Aunque no se han dado detalles de las propuestas posibles en esta materia, lo cierto es que hay una preocupación bastante extendida por las condiciones de los llamados «colaboradores» de las plataformas, en particular de los repartidores. Muy probablemente, en este campo se verá avanzar a la UE planteando nuevos elementos de regulación laboral sustantiva.

## 7. Conclusiones

Los últimos meses han evidenciado una tendencia a incrementar el ámbito y alcance de la normativa comunitaria en materia laboral. Son pasos hacia la configuración de un marco normativo a escala europea que busca de ▷

<sup>12</sup> Documento *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines For The Next European Commission 2019-2024*.

<sup>13</sup> Artículo 153.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



manera explícita afianzar la dimensión social de la Unión Europea. En buena medida se derivan del Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en noviembre de 2017, por las tres instituciones comunitarias mediante una declaración solemne<sup>14</sup>.

El pilar y las iniciativas asociadas a él forman parte de un intento de recuperar la confianza de los ciudadanos europeos en el proyecto económico, político y social que alimenta la integración europea. En el ámbito de la movilidad laboral la necesidad de recuperar la confianza es especialmente marcada dadas las desconfianzas y divisiones que, en distintos ámbitos, ha venido generando la mayor presencia de trabajadores de otros países comunitarios. Es un terreno lleno de tensiones donde seguramente todavía no se ha alcanzado el deseable equilibrio.

Por ello, aunque algunos países muestren actualmente signos de fatiga y pidan «consolidar» la situación actual y no seguir avanzando, es previsible que sigan progresando nuevas iniciativas de refuerzo de esa dimensión social que ofrezcan garantías a los trabajadores a la vez que se profundiza en la integración económica con más movilidad laboral. El papel de la nueva Autoridad Laboral Europea será crucial en la consolidación de esa tendencia de manera equilibrada.

Todo ello no puede pasar desapercibido para las empresas porque afecta a aspectos importantes de su actividad. Así, aquellas que quieren hacer uso de la libertad de prestación de servicios, y para ello desplazan trabajadores a otro país de la UE, deben ser particularmente conscientes de los cambios que introduce la

nueva normativa (y de la posibilidad de que todavía lleguen más).

Por su parte, las empresas de todos los tamaños, incluso si no tienen actividad más allá de las fronteras, verán, por ejemplo, cómo progresan los mecanismos de flexibilidad interna impulsados desde la UE, lo que puede ser un motor de cambios organizativos que mejoren su adaptabilidad y competitividad.

En definitiva, la tendencia que se percibe es que continuarán los avances en materia laboral a nivel comunitario. Las iniciativas que vayan completando ese marco comunitario de regulación laboral previsiblemente tendrán un impacto relevante en la actuación de las empresas.

## Bibliografía

Comisión Europea (2019). *Informe sobre la aplicación y ejecución de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI)*.

De Wispelaere, F., y Pacolet, J. (2017). *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2016*.

Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento ▷

<sup>14</sup> La declaración puede encontrarse en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13129-2017-init/es/pdf>

Más información sobre el pilar en [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es)

(UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

Directiva (UE) 2017/2398 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

Directiva (UE) 2019/130 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de enero de 2019, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

Directiva (UE) 2019/983 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas.

Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344.

Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe*. Political Guidelines For The Next European Commission 2019-2024.

**BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (BICE)**  
**ISSN 0214-8307**

**SUSCRIPCIÓN ANUAL**

<b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)</b>			
	<b>ESPAÑA 1 año</b>	<b>UNIÓN EUROPEA 1 año</b>	<b>RESTO DEL MUNDO 1 año</b>
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	2,88 €	5,16 €	9,72 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,72 €		
<b>TOTAL</b>	<b>70,60 €</b>	<b>90,16 €</b>	<b>94,72 €</b>

**EJEMPLARES SUELTOS**

<b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA</b>			
	<b>ESPAÑA 1 ejemplar</b>	<b>UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar</b>	<b>RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar</b>
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,24 €	0,56 €	0,81 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
<b>TOTAL</b>	<b>7,53 €</b>	<b>9,56 €</b>	<b>9,81 €</b>

<b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA</b>			
	<b>ESPAÑA 1 ejemplar</b>	<b>UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar</b>	<b>RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar</b>
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,73 €	3,30 €	5,66 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,51 €		
<b>TOTAL</b>	<b>13,24 €</b>	<b>18,30 €</b>	<b>20,66 €</b>

**Suscripciones y venta de ejemplares sueltos**

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)

91 3 49 43 35 (suscripciones)

Correos electrónico: [CentroPublicaciones@mincotur.es](mailto:CentroPublicaciones@mincotur.es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE DESARROLLO NORMATIVO,  
INFORMES Y PUBLICACIONES  
CENTRO DE PUBLICACIONES



## DIRECTRICES PARA AUTORES

La persona o personas interesadas en presentar un artículo para su publicación en el *Boletín de Información Comercial Española* (BICE) deberán enviar el artículo en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico [revistasice.ssc@mincotur.es](mailto:revistasice.ssc@mincotur.es) o a través de la propia página web ([www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)).

El documento se acepta solo en español y debe cumplir las siguientes características:

1. Ser material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
  - El título.
  - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
  - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
  - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:  
<https://www.aeaweb.org/jelguide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente organización.
  - Se incluirá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, y anexos si los hubiera. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:
    - 1. Título del apartado**
      - 1.1. Título del apartado**
        - 1.1.1. Título del apartado
      - 2. Título del apartado**
    - Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
    - En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
    - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
    - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
    - La bibliografía se ordenará alfabéticamente siguiendo las normas de la American Psychological Association (APA) siendo los más utilizados:

### **Libro**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

### **Libro electrónico**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

### **Libro electrónico con DOI**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. doi: xx

Ej.: Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. doi: 10.1007/97-0-387-85784-8

### **Capítulo de libro**

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

### **Publicaciones periódicas formato impreso**

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Ej.: Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

### **Publicaciones periódicas con DOI**

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. doi: xx

Ej.: Demopoulos, A. W. J., Fry, B., and Smith, C.R. (2007). Food web structure in exotic and native mangroves: A Hawaii-Puerto Rico comparison. *Oecologia*, 153(3), 675-686. doi:10.1007/s00442-007-0751-x

### **Publicaciones periódicas online**

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

### **Artículo de periódico impreso**

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

### **Artículo de periódico online**

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Bonet, E. (2011, 2 de febrero). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/mundo/africa/protestas-en-egipto\\_8817580-4](http://www.eltiempo.com/mundo/africa/protestas-en-egipto_8817580-4)

### **Referencia a páginas webs**

Autor de la página. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

### **Ley/Reglamento**

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

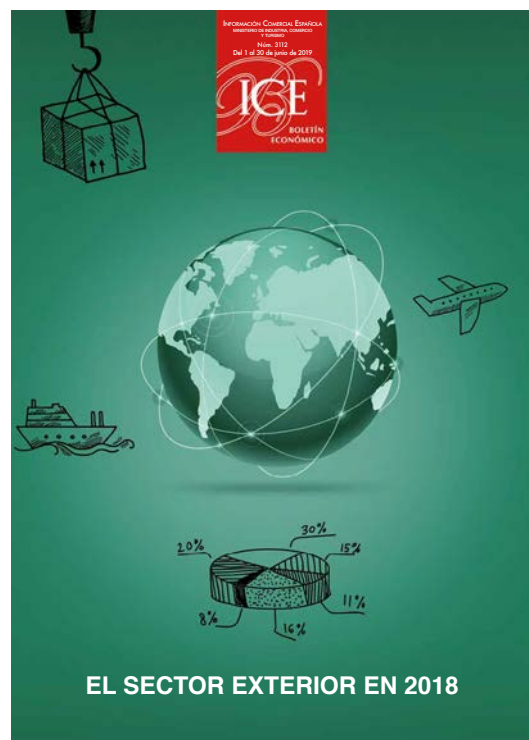
Ej.: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

### **Orden de la lista de referencias bibliográficas**

El criterio para ordenar las notas bibliográficas, tanto si se trata de trabajos de un solo autor o colectivos, es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el autor figura solo. Correlativos de año más antiguo al año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos en los que el autor es el primero, pero firma con otros. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autores y fechas, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ejemplo: 2014a, 2014b, etcétera.

## ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

# ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL  
ESPAÑOLA



• 7 €+IVA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO