



## RESPUESTA DEL GOBIERNO

### (184) PREGUNTA ESCRITA CONGRESO

184/30708

13/03/2018

79763

**AUTOR/A:** GÓMEZ GARCÍA, Rodrigo (GCS); MARTÍN LLAGUNO, Marta (GCS); ROLDÁN MONÉS, Antonio (GCS)

#### RESPUESTA:

En relación con la pregunta de referencia, cabe informar a Sus Señorías que el 7 de marzo de 2018, la Comisión Europea publicó, en el marco del Semestre Europeo, el informe relativo a España, que constituye la base a partir de la cual el Consejo Europeo elaborará las recomendaciones específicas del país correspondiente al año 2018.

Cabe indicar que la brecha existente en el país entre el grado de desarrollo en investigación alcanzado y su contraste con los resultados en materia de innovación constituye un problema estructural que se arrastra desde hace décadas. El Gobierno ha constatado y recogido a lo largo de los últimos años en los documentos que recogen las políticas en materia de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i): la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020” y en los sucesivos Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016 y 2017-2020).

La situación está claramente asociada a los bajos niveles de inversión privada y empresarial en materia de I+D+i, que han situado España, desde la primera publicación del “Innovation Union Scoreboard” (IUS) en el 2010, actualmente la Encuesta Europea de Innovación, “European Innovation Survey” (EIS), como un país moderadamente innovador, categoría en la que España permanece con pequeñas variaciones anuales derivadas, fundamentalmente, de la evolución favorable registrada en alguno de los componentes que integran el indicador sintético utilizado para medir los resultados en materia de innovación a los que se hace referencia.

Las conclusiones del informe de la Comisión para el año 2018 constatan, de este modo, un problema estructural de la economía y que, teniendo en cuenta las distintas dimensiones a partir de las cuales se construye el indicador sintético al que se hace referencia, ha de relacionarse con los bajos niveles de inversión empresarial tanto en I+D como en otros gastos asociados a la innovación.

Este es un problema estructural que desde el año 2009 está alejando a España de la convergencia con la medida europea debido a:



- Las fuertes tasas de mortalidad empresarial y su incidencia en el colectivo de empresas innovadoras<sup>1</sup>.
- El reducido número de empresas tractoras, competitivas a nivel internacional, que realizan actividades de I+D de forma sistemática.
- Las bajas capacidades de absorción de conocimientos y tecnologías de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), que limitan la adopción de tecnologías avanzadas y la colaboración efectiva con universidades y centros públicos de investigación<sup>2</sup>.
- El escaso desarrollo de fuentes de financiación alternativas, sobre todo de capital riesgo en la fase de lanzamiento así como las destinadas a asegurar el crecimiento empresarial.

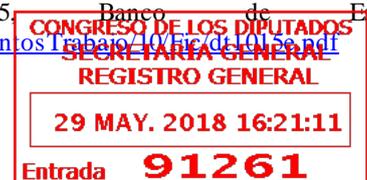
Asimismo, el Gobierno, a través de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020, de los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, así como de otras medidas adoptadas, entre las que se incluye la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, ha establecido mecanismos para incentivar la innovación en el país.

Con objeto de dar respuesta a las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo Europeo para el año 2017, el Gobierno, en el ámbito específico de las ayudas estatales de I+D+i, adoptó medidas destinadas a incentivar la inversión empresarial en actividades de innovación, incluyendo las siguientes:

- Incremento en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Ese año el gasto total en I+D civil presupuestado ascendió a 6.041 millones de euros, un 4,1% superior al de 2016, incluyendo subvenciones y créditos reembolsables.
- Mejora de las condiciones de financiación pública. El Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) adoptó en 2017 una nueva política sobre préstamos no reembolsables para permitir a los proyectos de I+D cubrir el 20% del total de los gastos en las grandes empresas (30% si los proyectos están cofinanciados por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional -FEDER-) y el 30% en las Pymes. Para los proyectos internacionales de I+D y de los grandes consorcios público-privados de I+D, los préstamos no reembolsables pueden llegar a representar el 33% del total del presupuesto del proyecto.
- Proyectos estratégicos empresariales. El CDTI ha convocado (marzo de 2017) ayudas para el apoyo de Proyectos Estratégicos de I+D en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Región de Murcia, Cuta y Melilla, por importe de 229 millones de euros, como parte del Fondo FEDER Tecnológico 2007-2013.

<sup>1</sup> Entre 2010 y 2012 el número de empresas innovadoras pasó de 32.041 a 20.815 empresas fecha a partir de la cual el descenso se atenúa hasta alcanzar en 2015 18.269 empresas (INE, Encuesta sobre Innovación en las Empresas).

<sup>2</sup> López-García, P. y Montero, J.M. (2010) *Understanding the Spanish Innovation gap: the role of spill overs and firms' absorptive capacity*, Documento de trabajo n° 1015 Banco de España  
<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/Documentos/Labor/1015/1015.pdf>





- La Estrategia Española para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2013-2020 incluye entre sus principales prioridades alinear las políticas de I+D nacionales y las de la Unión Europea (UE), así como aumentar la participación de las instituciones y empresas españolas en los proyectos de la UE financiados bajo el “Horizonte 2020”. A finales de 2017 la tasa de retorno de “Horizonte 2020” acumulada por empresas y grupos de investigación de España era del 9,5%, con más de 2.500 millones de euros acumulados desde el año 2014.

Igualmente y para mantener la competitividad del Sistema de I+D+i, el Gobierno ha adoptado otras medidas dirigidas, fundamentalmente, al sector público de investigación que promueven a su vez el desarrollo de conocimientos científico-técnicos y su potencial impacto en las empresas. Entre las medidas adoptadas en el último año se incluyen:

- La puesta en marcha de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) contemplada en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que en 2017 contó por primera vez con presupuesto propio (el 56% del presupuesto total dedicado a I+D civil).
- El mantenimiento de una tasa de reposición del 100% en los Organismos Públicos de Investigación y en las Universidades con objeto de garantizar la incorporación de jóvenes investigadores.
- Estabilidad en la financiación pública estatal destinada a la contratación de investigadores y técnicos para la realización de actividades de I+D. En la AEI se destinaron, en 2017, 308 millones de euros para la contratación de investigadores y técnicos que desarrollen actividades de I+D en la investigación pública y empresarial.

Por otra parte, el Gobierno considera que en España se lleva a cabo una política de investigación altamente competitiva a nivel internacional, siendo el incremento de la financiación procedente del Programa Marco Europeo de Investigación e Innovación (Horizonte 2020) un indicador de la competitividad y excelencia de la investigación, dónde España ocupa un lugar destacado, acorde con el tamaño y calidad del sistema de investigación. De forma similar los indicadores de la producción científica académica a nivel mundial avalan la excelencia, impacto y desarrollo de la investigación española y donde las publicaciones españolas, que representan en torno al 3,5% de la producción mundial, sitúan al país en la décima posición.

No obstante, cuando los indicadores que se analizan son los referidos a los que en sentido estricto se entienden asociados a la innovación y, por tanto, tienen un componente empresarial y de orientación al mercado importante, la situación del país no es la que corresponde al tamaño de la economía española. Esta brecha viene lastrada, además de lo señalado en apartados anteriores, por:



- El reducido tamaño de las empresas, con un predominio absoluto de empresas de menos de 10 empleados, que lastra la inversión en actividades de I+D+i. Estructuralmente, el tamaño medio empresarial en España es menor al de los principales países de la UE (4,7 empleados en España, 11,7 en Alemania y 5,7 en Francia).
- La identificación de barreras al crecimiento empresarial entre las que hay que destacar las de carácter regulatorio (laboral, fiscal, contable, gerencial y de competencia) reflejadas en el “Informe sobre el Crecimiento Empresarial” que realizó en 2017 el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el tamaño guarda una relación determinante con otras variables críticas de la productividad, además de la inversión en I+D y activos tecnológicos, como el acceso a la financiación o el mejor gobierno corporativo y cualificación de los equipos gestores.

Por tanto, la posición de España en materia de investigación y la que ocupa en materia de innovación no son comparables, pudiendo concluir que si bien la posición en materia de investigación es acorde al grado de desarrollo y tamaño de la economía, en materia de innovación empresarial existe un importante margen de mejora.

Respecto a las medidas que va a implementar para solucionar los problemas, cabe indicar que el Gobierno abordará en el Programa Nacional de Reformas 2018 las principales medidas que permitan dar respuesta a la situación señalada, prestando especial atención a medidas dirigidas a corregir los problemas que en materia de investigación e innovación se incluyan como parte de las recomendaciones específicas de país, incluyendo:

- El incremento en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 de los créditos no financieros destinados a financiar las convocatorias de ayudas del Plan Estatal.
- La estabilización de los investigadores temporales en Organismos Públicos de Investigación, Fundaciones y Consorcios mediante la oferta de plazas destinadas a cubrir puestos estructurales.

Conviene señalar que con la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan Estatal Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, en su reunión del pasado 29 de diciembre, el Gobierno se ha dotado del marco que permite instrumentalizar nuevas ayudas públicas destinadas a corregir algunos de los problemas señalados, incluyendo:

- El lanzamiento de las ayudas de fortalecimiento dirigidas a centros e institutos tecnológicos (que formarán la «Red Cervera») con objeto de generar una masa crítica de investigación e innovación en tecnologías de vanguardia y habilitadoras, capaces de generar capacidades de innovación en el tejido productivo, e iniciativas de emprendimiento en segmentos de alto potencial de crecimiento, fomentando al



mismo tiempo la colaboración público-privada, la identificación de demandas empresariales y la traslación de la I+D+i a la economía real.

- La puesta en marcha de una nueva línea de ayudas para facilitar el acceso de las Pymes a los servicios tecnológicos avanzados proporcionados por los centros e institutos tecnológicos mediante la reducción del coste de las garantías necesarias para acceder a las ayudas que para tal fin otorgue el CDTI.
- La puesta en marcha de nuevas modalidades de ayudas destinadas a la realización de pruebas de concepto, que permitan acelerar la transferencia de conocimientos entre el sector público y el empresarial y acelerar el proceso de innovación gracias a un proceso de cribado de opciones tecnológicas reales.
- El fortalecimiento de las ayudas a la incorporación y desarrollo de la carrera investigadora incluida la ampliación de un año de ayudas a la contratación de doctores (Juan de la Cierva Incorporación) y las nuevas ayudas Beatriz Galindo.
- La previsión de regular las retribuciones y características de la figura de personal investigador distinguido con objeto de permitir su contratación y el desarrollo de la mencionada figura que establece la Ley 14/2011.

Asimismo, el Gobierno contempla la introducción de mejoras en la gobernanza y coordinación de todos los niveles de la Administración, a través del desarrollo del “sello de excelencia” y el reconocimiento de la evaluación científico-técnica de las propuestas positivamente evaluadas en las convocatorias en concurrencia competitiva del Plan Estatal para que aquellas que, no pudiendo ser financiadas por la Administración General del Estado (AGE), en caso de agotarse el presupuesto planificado, puedan ser financiadas por las Comunidades Autónomas (CCAA) siempre que los objetivos de las actuaciones estén alineados con los objetivos establecidos en las respectivas “Estrategias Regionales de I+D+i para la “Especialización Inteligente” o en los Planes Regionales de I+D+i aprobados por las CCAA.

Respecto a si la productividad en España está creciendo adecuadamente, se informa que un incremento en la inversión en I+D+i empresarial permitiría lograr mayores ganancias en lo que a la productividad total de los factores se refiere. Igualmente apuntar que la adopción de medidas destinadas a incrementar el tamaño empresarial favorecerá el crecimiento de la productividad. La reciente creación del Grupo de Trabajo Interministerial para la Transformación Digital de la Economía Española tiene como objetivo adoptar las medidas necesarias para impulsar el crecimiento de la productividad de nuestro tejido productivo.

El objetivo del 2% de inversión en I+D+i respecto al Producto Interior Bruto (PIB) es uno de los indicadores de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020 y del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020. No obstante, hay que tener en cuenta el esfuerzo notable que tienen que hacer todas las Administraciones Públicas competentes (la AGE y las CCAA), así como el sector empresarial. A pesar de este importante esfuerzo, el Gobierno considera que es factible asumir el



compromiso presupuestario que corresponde a la AGE para las actividades de I+D+i proporcional al peso que la misma ha de tener para lograr el 2%, y considerando que el resto de los agentes de financiación asume igualmente sus responsabilidades para el cumplimiento de este objetivo.

Por otra parte, en la ejecución de los presupuestos de I+D+i correspondientes a la AGE es importante diferenciar los distintos capítulos de gasto, siendo importante destacar que existe una inejecución elevada de carácter estructural que afecta mayoritariamente a los créditos financieros (Capítulo 8). La ejecución del Capítulo 8 es baja debido fundamentalmente a que dichas ayudas están ligadas a la capacidad de endeudamiento de las empresas y a las condiciones de acceso a dichas ayudas que, en los últimos años, han perdido atractivo en relación con el acceso a los créditos a través de los canales de banca comercial convencionales. El Gobierno considera que la ejecución presupuestaria de los créditos financieros no debe anteponerse a las condiciones y garantías de otorgamiento de los mismos que, en etapas anteriores, ha dado lugar a situaciones críticas a las que ahora se enfrenta este Gobierno (incremento de la morosidad de las empresas deudoras, moratorias de parques científicos y tecnológicos, etc.).

En el resto de los capítulos de gasto y, especialmente, en lo que hace referencia a las transferencias corrientes (Capítulo 7), el Gobierno valora positivamente el elevado grado de ejecución presupuestaria, con unos niveles de inejecución muy bajos y que suelen tener el carácter de inejecución técnica.

En relación con el actual sistema de incentivos fiscales, cabe señalar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoció en 2017 que España disponía de uno de los sistemas de incentivos fiscales para las actividades de I+D más generosos entre todos los países miembros de la OCDE. Esta Organización señaló que en España los incentivos fiscales representaban aproximadamente el 27% del apoyo público estatal a la I+D empresarial. En este sentido el Gobierno considera que el actual sistema de incentivos fiscales está cumpliendo su objetivo, si bien reconoce igualmente que en este ámbito existe un margen relativo de mejora que pasa, fundamentalmente, por mejorar la comunicación e información entre las empresas, especialmente Pymes y por facilitar el acceso de dichas empresas a las oportunidades existentes.

Además, cabe indicar que el Gobierno está trabajando en la mejora de procesos y procedimientos que faciliten a todas las empresas que realizan importantes inversiones en I+D+i en España hacer un uso eficiente del favorable marco fiscal.

Por último, se señala que el Gobierno considera que la regulación que se hizo en 2014 de las bonificaciones en la cuota empresarial de la cotización a la Seguridad Social por personal investigador adscrito en exclusiva a actividades de I+D+i y su compatibilidad con las deducciones fiscales en I+D+i, es un factor destacado de las políticas públicas para el fomento de la I+D+i empresarial en el país.

Madrid, 29 de mayo de 2018