

1. Algunas ideas sobre el marco económico y social de la política económica en España

1.1. Introducción

- La Política Económica analiza los fines y medios de la actuación del gobierno, dentro de un marco institucional y teniendo en consideración juicios de valor.

1.2. El mercado político económico

- Desde los clásicos hasta Keynes, se asumía que los decisores de la política económica eran personas cultas que buscaban el bien común (*supuestos de Harvey Road*), cometiendo sin embargo errores en el camino. Las teorías modernas de **elección pública** abandonan el supuesto de benevolencia para sustituirlo por la maximización de utilidad individual de políticos, burócratas y grupos de presión.
- La idea es que los políticos venden políticas públicas (producto) por un precio (voto) que es dado por la ciudadanía. Las variables económicas (inflación, desempleo, crecimiento ...) determinan la configuración de las clientelas electorales. Las restricciones ideológicas y de popularidad determinan el comportamiento de los gobernantes.
- Se desprenden conclusiones como el **teorema del votante medio** (siempre se buscan políticas que satisfagan a la mayoría del electorado), o el bajo coste de prometer políticas imposibles en la víspera de las elecciones.

1.3. La ética y la corrupción

- Ante la falta de índices objetivos de corrupción, se remite a indicadores subjetivos basados en índices de percepción de la corrupción. Hay un deterioro considerable por parte de España respecto a estos índices desde el comienzo del siglo.
- Esta percepción está íntimamente relacionada con la *calidad institucional*: seguridad jurídica, ausencia de violencia, solidez democrática, respeto a las libertades, administración pública eficiente...

1.4. El despilfarro

- Hay dos tipos de ineficiencia del gasto público:
 - (a) **Ineficiencia asignativa**, cuando los recursos públicos se destinan a fines que no responden a las necesidades reales (por ejemplo, construir aeropuertos vacíos o monumentos innecesarios).
 - (b) **Ineficiencia técnica (o X)**, cuando los servicios públicos se producen con más costes de los necesarios por falta de incentivos o control (uso excesivo de energía, reuniones innecesarias, gastos superfluos, etc.).
- Se mencionan dos explicaciones al fenómeno:
 - (a) La **Ley de Parkinson**, según la cual el trabajo (y el gasto) crece hasta llenar el tiempo (y los ingresos disponibles).
 - (b) El **efecto Dunning-Kruger**, que alude a la sobreconfianza de personas poco competentes en su propio juicio, contribuyendo a decisiones ineficientes.

2. La gobernanza pública desde una perspectiva de política económica

2.1. Introducción

- La crisis de 2008 socavó la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Sin embargo, el ámbito de actuación del gobierno es cada vez más amplio. La presión demográfica sobre las pensiones, el *efecto Baumol* (ie. el coste de provisión de bienes públicos intensivos en mano de obra como la sanidad o la educación

asciende a un ritmo mayor que su productividad) o incrementos en política industrial y de defensa por la situación geopolítica (ie. Ucrania), hace que los gastos cada vez sean mayores. Surge así una contradicción.

- La **gobernanza del sector público** pretende aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Este capítulo analiza los objetivos y medidas de la gobernanza pública.

2.2. Orígenes, justificación y definición

- El concepto surge en los años 80 con el Banco Mundial. En el presente, se entiende la gobernanza pública como *un mecanismo de control del poder político y económico del gobierno*. Son un conjunto de reglas y prácticas, formales e informales, que delimitan el ejercicio de la autoridad pública en pro del interés público.
- La **nueva economía institucional** es una corriente de pensamiento económico que estudia el papel de las instituciones en el crecimiento económico. Acemoglu y Robinson (2012) distinguen entre las instituciones inclusivas y extractivas.

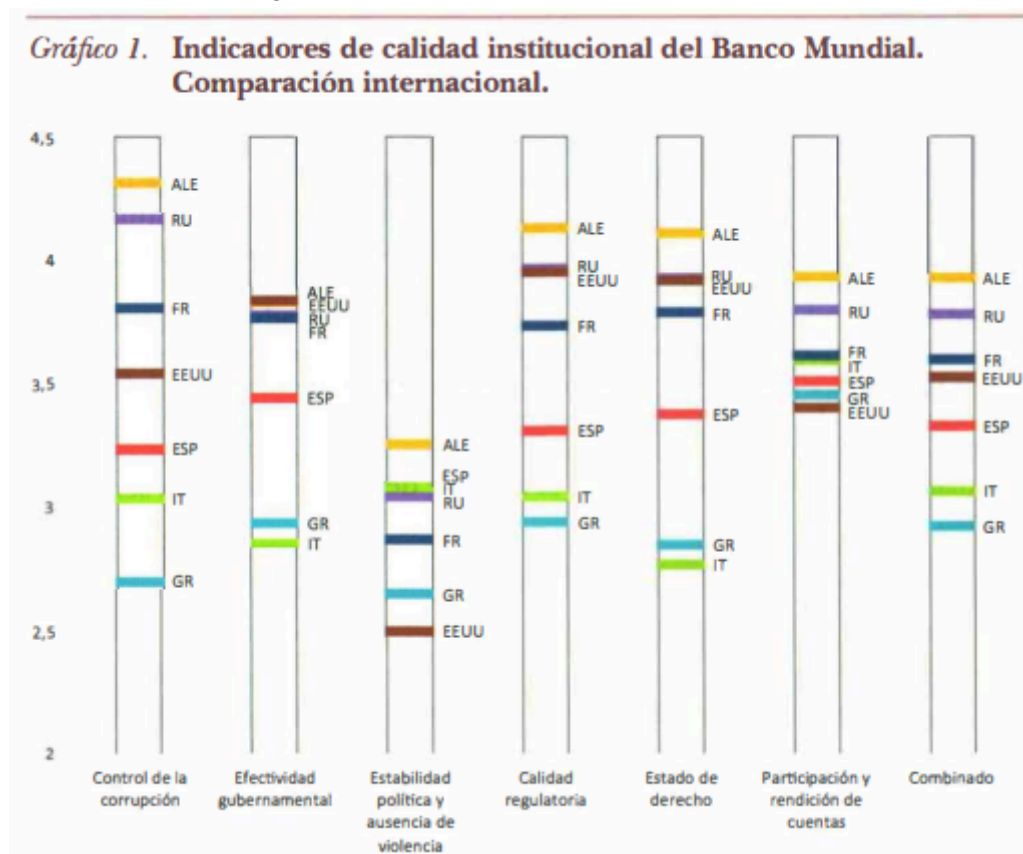
2.3. Fines, objetivos y medios

- La gobernanza pública persigue fines de interés público. Los **fines** se concretan en objetivos como, por ejemplo, los de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, también conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), abarcando áreas como la política, educación, sanidad, medioambiente y economía.
- Los **medios** incluyen las normativas, estándares, recomendaciones y otros procedimientos que establecen mecanismos para alcanzar los fines y objetivos de la gobernanza pública. Estudiemos dos principios genéricos:
 - *Integridad del sector público*. Alude al asegurarse de que las instituciones velan por el interés público.
 - Rendición de cuentas y transparencia: En España, se materializa con la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Asimismo, los planes de gobierno abierto, impulsado por la Dirección General de Gobernanza Pública (dependiente del MINHFP) optimizan la burocracia, y coordinan la provisión de información a la ciudadanía.
 - Respeto a la ley e independencia de las instituciones públicas: impedir la corrupción y el despilfarro de recursos públicos. A veces, la influencia de un cargo público no es corrupción, como es el caso de los *lobbies*. Es una actividad que genera conflictos de interés (ej. puertas giratorias). En el año 2011, la Comisión Europea habilitó un Registro de Transparencia voluntario para las actividades de lobby, aunque en 2021 pasó a ser obligatorio.
 - *Participación e inclusión*. Incluye las *consultas* (ej. Programa de Mejora Regulatoria, donde la ciudadanía puede opinar sobre el alcance, efectividad o funcionamiento de una política en elaboración, aplicación o evaluación), y el *compromiso* (engagement) donde destacan los presupuestos participativos (populares en los ayuntamientos) y la democracia deliberativa (se selecciona aleatoriamente un grupo de personas representativo de una comunidad de interés para que dediquen tiempo a aprender sobre el tema a deliberar, colaboren entre ellas para solucionar problemas, y debatan recomendaciones colectiva).

- *Transición ecológica.* Algunos medios para este fin son la *contratación ecológica* (green public procurement), la *presupuestación ecológica* (instrumentos como el carbon pricing, lo que pone un precio a las externalidades ambientales, o el etiquetado del presupuesto ecológico, lo que clasifica las medidas presupuestarias según su impacto medioambiental) y los *subsidios verdes*.

2.4. Medidas de calidad institucional

- La OCDE publica regularmente sus Revisiones de Gobernanza Pública (*Public Governance Reviews*), documentos en los que se examina cualitativamente la gobernanza pública de un país, identificando fortalezas y debilidades, y sugiriendo recomendaciones para mejorarla. La última revisión de gobernanza pública disponible sobre España data del año 2016, y proponía reformas para mejorar la eficiencia de la Administración Pública y la coordinación entre las administraciones autonómicas y la estatal.
- De las medidas cuantitativas, destacan los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial (0=mal, 5=genial):



3. El marco internacional y europeo de la política económica

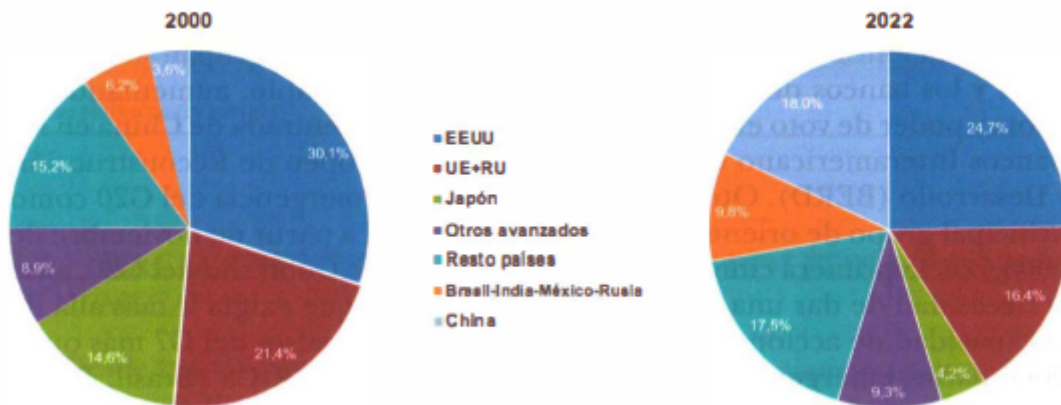
3.1. Introducción

- La política económica española se establece dentro del marco delimitado por el conjunto de principios y reglas de instituciones internacionales como la UE, el FMI o la OMC. Éstas y otras forman el Orden Económico Internacional (OEI).

3.2. Arquitectura y gobernanza del orden económico internacional

- Desde la Crisis Financiera Global (CFG) han habido dos cambios: han aparecido nuevos tipos de crisis vinculadas a shocks exógenos (yo no estoy de acuerdo: ej. 73' y 79') y un mayor peso de las economías emergentes en la economía global:

Gráfico 1. Distribución del PIB mundial: año 2000 vs. 2022



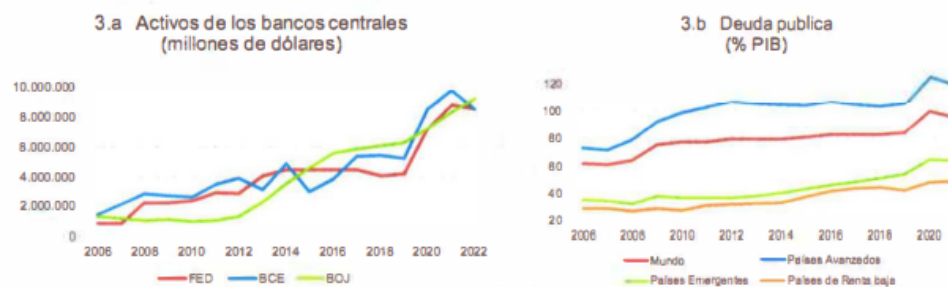
Fuente: datos del WEO a precios de mercado.

- Fíjate sobre todo en China, que pasa del 4% del PIB mundial al 18%.
- La **regionalización** del OEI es un importante cambio. El FMI, el Grupo del Banco Mundial (GBM) y la MC comportan el esquema tradicional de las instituciones Bretton Woods. Sin embargo, han ido surgiendo una lista de instituciones regionales en la forma de bancos de desarrollo regionales, acuerdos comerciales, instituciones de rescate regionales que complementan al FMI (ej. MEDE)...
- Otro cambio central fue la emergencia del G20 como principal grupo de orientación estratégica del OEI a partir de noviembre de 2008, yendo más allá del G7 al incorporar países emergentes como todos los BRICS.

3.3. Hacia un nuevo consenso de política económica

- En los 80 y 90 dominó el **Consenso de Washington**: liberalización, libre mercado, control de la inflación, etc. Es decir, medidas de corte neoclásico. Tras la GCF, el consenso cambia: las políticas públicas deben desarrollar un papel autocorrector del mercado. El GCF demostró dos cosas: que el libre mercado daba lugar a inestabilidad y crisis, y que la recuperación vía austeridad acrecienta la desigualdad. Con la crisis del COVID-19 y después la Guerra de Ucrania, vemos un papel más directo del Estado, con un extensivo uso de políticas fiscales y monetarias:

Gráfico 3. Evolución de los activos de los bancos centrales y la deuda pública



Fuente: Banco de Japón (BOJ), Banco Central Europeo Fuente: base de datos de deuda global del FMI (BCE), Reserva Federal (FED).

- **Consenso monetario:** el BCE cambió sus objetivos en 2021:
 - (i) nuevo objetivo simétrico en torno al 2% (antes se prefería que fuera inferior),
 - (ii) los tipos de interés siguen siendo el principal instrumento pero se reconoce explícitamente un abanico más amplio (compra de activos, operaciones a largo plazo, etc),
 - (iii) incorporación de consideraciones climáticas.
- **Consenso fiscal:** dos grandes tendencias nuevas:
 - (i) Uso más activo de política fiscal, ampliando los bienes públicos (ej. Productos sanitarios durante la COVID-19), y expansión del estado de bienestar,
 - (ii) Ampliación del margen fiscal con acuerdos con la OCDE para establecer un tipo mínimo del 15% al impuesto de sociedades a nivel global.

3.4. La estabilización macroeconómica

- **Resolución de crisis:** antes de 2009 este trabajo recaía sobre el FMI. Ahora hay más apoyo de acuerdos regionales y un esquema más regionalizado. El conjunto de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) facilitaron recursos cercanos a medio billón en el primer año de la crisis del COVID-19. Esto supone un récord histórico.
- En el contexto europeo, los Fondos Next Generation con una dotación de 750mm de euros supone un hito, asentando una incipiente capacidad presupuestaria estabilizadora común, pero también entronca con el pilar de crecimiento al estar orientado a estimular un crecimiento a medio y largo plazo más sostenible a través de un impulso reformador y de una reasignación de los recursos productivos hacia la lucha contra el cambio climático o la digitalización.

3.5. Acuerdos comerciales: riesgo de fragmentación

- Tras décadas de globalización, el comercio mundial se ha desacelerado desde 2009 y ha surgido una tendencia hacia la **desglobalización**. Se destacan tres causas:
 - (i) **Mayor proteccionismo y búsqueda de autonomía estratégica**, con políticas nacionales orientadas a reducir la dependencia de otros países en sectores críticos (energía, tecnología, sanidad).
 - (ii) **Crisis del multilateralismo**, reflejada en el estancamiento de los acuerdos en la OMC y su pérdida de relevancia institucional.
 - (iii) **Proliferación de acuerdos regionales y bilaterales**, que sustituyen el enfoque global por estrategias más localizadas o entre aliados.
- Estos procesos responden a eventos como la crisis financiera global, la guerra comercial entre EE. UU. y China, el Brexit, la invasión rusa de Ucrania y la COVID-19, que revelaron vulnerabilidades en las cadenas de valor globales (CVG). El comercio mundial está evolucionando hacia un sistema más fragmentado y regionalizado, donde *la eficiencia global cede paso a la seguridad económica y a la autonomía estratégica*.

3.6. Desarrollo: sostenibilidad y el problema de la deuda

- La coordinación de las IFI se ha visto afectada por tensiones geopolíticas.
- Desde 2015, los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** orientan las políticas globales, ampliando el enfoque al incluir sostenibilidad económica, social y ambiental; y sobre todo convirtiéndolos en objetivos para los 193 países integrantes, y no sólo para los países en desarrollo. Esto exige más recursos, sobre todo de norte-sur y sur-sur.
- A la vez, muchos países en desarrollo enfrentan un creciente problema de deuda, agravado por la COVID-19. Para aliviarlo, el G20 y el FMI impulsaron la Iniciativa de

Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) y posteriormente el Marco Común (Common Framework), que busca reestructurar caso por caso la deuda de los países más pobres con participación de todos los acreedores.

4. Políticas de igualdad de género y laborales

4.1. Introducción

- Existe una estrecha relación entre el mercado de trabajo y la igualdad de género, ya que las mujeres realizan en mucho mayor medida las tareas domésticas y de cuidado. Sin embargo, existe una gran invisibilidad de esta cuestión en las políticas públicas. Ante cualquier política económica cabe preguntarse ¿tiene esta política el mismo impacto en hombres y mujeres?

4.2. Políticas de igualdad de género

- Las estructuras económicas y sociales han consolidado una división del trabajo basada en roles de género, donde el empleo remunerado recae sobre los hombres y el trabajo doméstico y de cuidados sobre las mujeres. Este modelo, heredado del Estado del Bienestar clásico, continúa condicionando las oportunidades laborales y la distribución del tiempo entre ambos sexos. Algunos indicadores que miden la disparidad de género incluye: %de población con estudios superiores (mayor para las mujeres), desempleo (menor), trabajo no remunerado (mayor), brecha salarial, mujeres en Consejos de administración de empresas del IBEX-35, mujeres en el parlamento, mujeres víctimas mortales a mano de parejas/exparejas...
- El texto subraya la importancia de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Esta debe ser transversal —integrada en presupuestos, indicadores y legislación— y complementarse con acciones positivas que compensen desigualdades estructurales. A nivel europeo, la igualdad de género está consagrada en los tratados y en la Estrategia 2020-2025, que busca eliminar la violencia y los estereotipos de género, cerrar las brechas laborales y salariales y garantizar la participación equitativa en la toma de decisiones. Se han creado varias Directivas a lo largo de los años para abordar temas como la conciliación, aunque los esfuerzos son tímidos. Se critica la falta de compromisos presupuestarios concretos y de indicadores medibles.
- En el caso español, la política de igualdad se institucionaliza con la creación del **Instituto de la Mujer** (1983) y se refuerza con la **Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva**, además de normas clave sobre violencia de género, dependencia y permisos parentales. Desde 2003, los presupuestos se acompañan con informes de impacto de género.
- Pese a los avances, persisten déficits en la presupuestación con perspectiva de género, la oferta de servicios de cuidado y la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado. La sección concluye que la igualdad real exige integrar de forma efectiva este enfoque en toda la planificación económica y social.

4.3. Políticas laborales y de empleo

- Las políticas laborales reflejan **prioridades ideológicas** más que soluciones técnicas neutrales. En España, el mercado de trabajo presenta una **alta dualidad** entre trabajadores fijos y temporales, elevada **tasa de paro estructural**, **brechas de género** y **segmentación sectorial**. Estos desequilibrios generan ineficiencia productiva y reducen la competitividad.

- En el plano europeo, desde el **Tratado de Ámsterdam (1997)** y la **Estrategia de Lisboa (2000)**, la UE impulsa el objetivo de **pleno empleo**, medido por la tasa de empleo más que por el paro. La **Estrategia Europa 2020** y el **Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021)** fijan metas de empleo (78 % en 2030 para la UE, 76 % para España) y nuevas directivas sobre salarios mínimos adecuados y conciliación familiar y laboral.
- En España, desde el **Estatuto de los Trabajadores (1980)** se han aprobado más de veinte reformas, orientadas a **flexibilizar la contratación y el despido, modificar la negociación colectiva**, y ajustar las **políticas activas y pasivas de empleo**. Las reformas de 2010-2012, marcadas por la austeridad, rompieron el diálogo social, limitando la ultraactividad a un plazo de un año (después se congelaban las condiciones o se aplicaba un convenio de ámbito superior). La de 2022, en cambio, fue consensuada y busca reducir la **temporalidad**, reforzar la **ultraactividad** de los convenios y mejorar la **calidad del empleo**.

5. Política de competencia

5.1. La CNMC como autoridad integrada de competencia y supervisión regulatoria

- La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**, creada en 2013, es un organismo público independiente cuyo objetivo es garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y sectores productivos, además de la existencia de competencia efectiva. Ésta unificó a las diferentes comisiones sectoriales de sectores claves (ej. energía, telecomunicaciones, etc) que existían hasta entonces.
- La CNMC aplica las normativas de defensa de la competencia, regula y supervisa las industria reguladas, y resuelve los conflictos entre operadores económicos.
- La CNMC ejerce sus funciones a través de dos órganos de gobierno: el **Consejo** y el **Presidente**, que lo es también de su Consejo. El Consejo es el órgano colegiado de decisión. Está integrado por diez miembros nombrados por el Gobierno, entre personas de reconocido prestigio, previa comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Su mandato es de 6 años no renovables y está sometido a un estricto régimen de incompatibilidades.
- El Consejo puede actuar en **Pleno** o en dos Salas especializadas, una dedicada a temas de competencia (**Sala de Competencia**) y otra a supervisión de sectores regulados (**Sala de Supervisión Regulatoria**). El Pleno está integrado por todos los miembros del Consejo y presidido por el Presidente y en él se deciden los asuntos más complejos que requieren unificar criterios y una solución integral.
- Además, la CNMC tiene cuatro direcciones de instrucción (**Competencia, Energía, Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, y Transportes y del Sector Postal**) que ejercen sus funciones de instrucción con independencia del Consejo, que es el que se encarga de la fase de resolución de los expedientes.

5.2. Regulación y defensa de la competencia

- La teoría económica muestra que el equilibrio de un mercado competitivo es eficiente si se cumple que:

$$BMgS = BMg = P = CMg = CMgS$$
- El punto de corte de los costes y beneficios marginales deciden el precio P de equilibrio. Si se inclumpen estas condiciones se puede distinguir entre 4 tipos de ineficiencias y las respectivas políticas para atenuar el efecto negativo:

- $BMgS > BMg$: producción insuficiente, externalidades positivas → provisión pública de bien.
- $CMgS > CMg$: externalidades negativas (ej. problemas medioambientales) → políticas de conservación de recursos o internalización de externalidades
- $BMg > P$: algunos compradores tienen influencia sobre el precio y lo bajan.
- $P > CMg$: algunos vendedores tienen influencia sobre el precio y lo suben.
- Existen tres escenarios fundamentales en los que se necesita regular el mercado:
 - **Monopolio natural**: existen costes fijos elevados. Se necesita regular las retribuciones.
 - **Antiguos monopolios**: cuando se liberalizan se imponen reglas transitorias. Por ejemplo, Telefónica se liberalizó en 1997 pero tenía todos los clientes españoles, por lo que se impusieron una serie de obligaciones.
 - **Servicios universales**: ej. Correos. El Estado quiere asegurar que lleguen incluso a zonas rurales donde sería demasiado costoso para una empresa privada.
- Los beneficios de la competencia se traducen en un mayor bienestar social porque se da una asignación de recursos más eficiente. Además, los expedientes sancionadores evitan precios abusivos por parte de los monopolios. La CNMC estimó un ahorro de más de 1.000 millones de euros anuales basado en el cálculo del aumento de precio que se ha evitado.

5.3. Herramientas para la defensa de la competencia

- La CNMC dispone de un conjunto amplio de instrumentos para garantizar la competencia efectiva en los mercados. Estas herramientas se agrupan en tres grandes ámbitos:
 - (a) **Control de concentraciones empresariales**: La CNMC analiza las fusiones y adquisiciones para evitar que generen una posición de dominio o reduzcan sustancialmente la competencia. Estudia los posibles efectos negativos antes de aprobar la operación y realiza seguimiento posterior de las concentraciones autorizadas, especialmente cuando se imponen condiciones. En España, la LDC establece que si se adquiere una cuota de mercado superior al 30% o si el volumen de negocios es superior a 240 millones, es necesario notificar la operación de concentración a la CNMC.
 - (b) **Investigación y sanción de prácticas anticompetitivas**. La CNMC actúa contra las conductas que distorsionan el mercado:
 - (i) **Acuerdos colusorios y cárteles** (fijación de precios, reparto de mercados, límites en la producción, etc). Existen *acuerdos horizontales* (ej. Cárteles = acuerdos entre empresas del mismo sector) y *acuerdos verticales* (acuerdos entre empresas en diferentes puntos de la cadena de producción).
 - (ii) **Abusos de posición de dominio**: debilitan competidores y limitan la competencia: acuerdos de compra exclusiva (obligar a clientes que se provea exclusivamente), descuentos por exclusividad, precios predatorios, negativas de suministro, etc. Una empresa domina si tiene más de un 50% de la cuota de mercado. No es abusivo en sí este hecho, pero se prohíbe el abuso de esta posición de dominio.

Las investigaciones se inician por denuncias (entre un 60% y 80% de los casos) o de oficio por indicios, y pueden culminar en multas (de 1%, 5% o 10% del volumen de negocios) y medidas correctoras. La CNMC también desarrolla herramientas de detección (incluida una unidad de inteligencia económica).

- (c) **Promoción de la competencia.** Además de sancionar, la CNMC actúa para mejorar el funcionamiento estructural de los mercados.
- (i) Elabora informes, estudios y recomendaciones sobre sectores económicos.
 - (ii) Emite Informes de Proyectos Normativos (IPN) antes de que se aprueben nuevas normas.
 - (iii) Puede impugnar ante los tribunales normas autonómicas o locales que perjudiquen la competencia o fragmenten el mercado.
 - (iv) Promueve una cultura de competencia mediante divulgación y asesoramiento.
- (d) El marco jurídico lo compone la **Ley de Defensa de la Competencia (LDC)** en España y los artículos 101-109 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) cuando hay impacto transfronterizo.

5.4. La transposición de la Directiva ECN+

- La *European Competition Network* (ECN) apoya la aplicación coherente de la legislación de competencia por parte de todas las autoridades nacionales. En 2018, tras consultas públicas y trabajos de evaluación, la ECN publicó la Directiva ECN+. Esta Directiva fue transpuesta en España en 2021, modificando la LDC de 2007, dotando de más herramientas a la CNMC.

5.5. La normativa europea sobre mercados digitales

- La Unión Europea ha introducido una regulación novedosa para afrontar los problemas de competencia en los mercados digitales, donde unas pocas grandes plataformas concentran gran parte de la actividad. Las herramientas tradicionales de competencia han resultado demasiado lentas para estos mercados tan dinámicos, permitiendo que las grandes plataformas pudieran reforzar su poder de mercado e imponer condiciones desfavorables a usuarios y rivales.
- Para corregir estos fallos aparece la **Digital Markets Act (DMA)**, un reglamento *ex ante* orientado a garantizar mercados más contestables y equitativos. La DMA identifica una serie de servicios básicos de plataforma y establece criterios para designar a los llamados guardianes de acceso (**gatekeepers**): grandes operadores con posición de mercado muy consolidada. Estos gatekeepers quedan sujetos a un amplio conjunto de obligaciones y prohibiciones (interoperabilidad, no impedir ventas en otros canales, etc.).
- Las sanciones por incumplimiento pueden alcanzar hasta el 10 % de su facturación mundial, o un 20 % en caso de reincidencia. La Comisión Europea es la única autoridad competente para aplicar directamente la DMA. La DMA supone un cambio profundo respecto a la política de competencia clásica, al sustituir el análisis caso por caso por una regulación estructural anticipada para limitar prácticas abusivas antes de que ocurran.

6. Política Monetaria y Financiera

6.1. Introducción

- La estabilidad de precios y la estabilidad financiera constituyen los dos principales objetivos de política económica.

6.2. Política monetaria

- La política monetaria en España está determinada desde 1999 por el **Banco Central Europeo (BCE)**, cuando el país pasó a formar parte del **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)**, que conforma al BCE y los BC de la UE. Se

distingue de la **Eurosistema** (sólo incluye a los BC del euro). El objetivo principal, fijado en los tratados europeos, es la **estabilidad de precios**, apoyando secundariamente otros objetivos económicos generales.

- En sus comienzos, la política monetaria del BCE se basaba en **instrumentos convencionales**:

- (a) Operaciones de mercado abierto, especialmente las MRO (operaciones principales de financiación) donde se dota semanalmente de liquidez al sistema financiero.
- (b) Facilidades permanentes (crédito y depósitos): los tipos forman el techo y suelo del tipo de interés interbancario.
- (c) Reservas mínimas obligatorias.

Estos instrumentos permitían controlar los **tipos de interés oficiales**, anclar expectativas y gestionar la liquidez bancaria.

- Con la crisis financiera de 2007–08 y la crisis de deuda soberana posterior, estos instrumentos se volvieron insuficientes. El BCE adoptó políticas **no convencionales** de carácter muy expansivo, entre ellas:

- (a) Tipos de interés cercanos a cero o negativos (la facilidad de depósito llegó a −0,5% en 2019 para evitar que los bancos depositasen su dinero en el BCE).
- (b) **LTRO** (*Longer-term Refinancing Operations*) y **TLTRO** (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*), ampliando plazos y volúmenes de financiación a la banca.
- (c) **Forward guidance**: proporcionaban indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria.
- (d) **QE** (*Quantitative Easing*), en especial el BCE puso en marcha en 2016 su **APP** (*Asset Purchase Programme*).
- (e) Ampliación de activos aceptados como colateral.

- En 2021, el BCE revisó su estrategia por primera vez desde 2003, debido a cambios estructurales (digitalización, retos climáticos, bajo crecimiento de productividad, envejecimiento, caída del tipo de interés natural). La revisión introdujo tres novedades esenciales:

1. Nuevo objetivo de inflación del 2% simétrico, donde desviaciones por encima y por debajo se consideran igual de indeseables.
2. Reconocimiento de un conjunto más amplio de instrumentos, incluidos los no convencionales que habían sido clave desde 2008.
3. Integración explícita de consideraciones como el clima, la globalización o cambios en el sistema financiero.

- Con la pandemia de COVID-19, el BCE desplegó medidas extraordinarias para contener el deterioro financiero y evitar fragmentación entre países:

- (a) En 2019, se había puesto en marcha el TLTRO-III. Ahora se mejoraron las condiciones y se incluyeron otras a nivel nacional (ej. a través del ICO).
- (b) Puso en marcha el **PEPP** (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), con gran volumen y notable flexibilidad para concentrar compras en los países con mercados más tensionados, como Italia y España.

Entre 2020 y 2021, el balance del BCE aumentó más de un 80%, equivalente a un 30% del PIB de la Eurozona.

- Tras la llegada de las vacunas, el repunte de la demanda, los cuellos de botella globales y la recuperación de precios energéticos, la inflación de la Eurozona alcanzó el **5% en diciembre de 2021** (6,6% en España). Inicialmente, el BCE

consideró este fenómeno temporal y optó por la prudencia ante el riesgo de frenar la recuperación. Tras debatirse si el BCE reaccionó tarde, comenzó un proceso de normalización de la política monetaria: retirada gradual de compras de activos y subidas de tipos para reanclar las expectativas de inflación.

6.2. Política financiera

- La política financiera busca **garantizar la estabilidad financiera**, complementar la política monetaria y asegurar que el sistema financiero canaliza el ahorro hacia la inversión de forma eficiente. Dentro de ella se distinguen dos dimensiones: **microprudencial** (entidades individuales) y **macroprudencial** (solidez del sistema financiero ante riesgos sistémicos).
- Interacciones con la política monetaria:
 - (a) Una política monetaria **expansiva** en recesión mejora la capacidad de pago de los deudores y reduce tensiones en los mercados financieros.
 - (b) Una política monetaria **restrictiva** en fases de boom crediticio reduce riesgos de sobreendeudamiento y burbujas.
 - (c) Si la **solvencia bancaria** es insuficiente, la política monetaria pierde eficacia porque los bancos no pueden trasladar correctamente los cambios en tipos de interés.
- El punto de partida de la política macroprudencial es en el periodo 2008-2014, impulsado por actores como el G-20, y que culminó con *Basilea-III*.
- En Europa, existe el **SESF** (Sistema Europeo de Supervisores Financieros), y desde 2012 el **MEDE** (Mecanismo Europeo de Estabilidad). Además, nuestro país cuenta con otras dos autoridades supervisoras prudenciales sectoriales: la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
- La política macroprudencial se basa en dos pilares fundamentales:
 - (1) **Instrumentos de capital**: exigen a los bancos que acumulen mayor capacidad de absorción de pérdidas, especialmente en fases de expansión del crédito. La legislación europea aquí se basa en Basilea-III. Incluye la adopción del *colchón de capital anticíclico* (CCA), los *colchones sobre entidades de importancia sistémica* (CES) y el *colchón contra riesgos sistémicos* (CRS- se aplica a subsectores específicos). En muchos países como España, se añaden otras herramientas macroprudenciales, como son los límites a la concentración sectorial (limitan el volumen de créditos a uno o varios sectores), limitan la cantidad de préstamos, o límites a sectores específicos (ej. inmobiliario).
Para monitorizar el riesgo sistémico y decidir la pertinencia de medidas macroprudenciales, el BdE utiliza diversos indicadores: brecha de crédito-PIB (o brecha de Basilea), desequilibrios de precios de la vivienda, saldo de la balanza por cuenta corriente, tamaño relativo de los bancos, complejidad de las actividades bancarias, etc
 - (2) **Instrumentos orientados al prestatario**: limitan el endeudamiento excesivo de hogares y empresas (límites loan-to-value, deuda-ingresos, amortización de préstamos...).
- COVID-19. La fuerte caída de actividad y el riesgo de un colapso crediticio llevó a que las autoridades supervisoras y macroprudenciales **relajaran temporalmente** algunos requerimientos de capital, permitiendo a los bancos seguir prestando y absorber pérdidas. Las amplias medidas monetarias (PEPP, TLTRO, etc.) ayudaron

a reducir las primas de riesgo y a sostener la financiación de gobiernos, empresas y hogares. Se reforzó el seguimiento del riesgo sistémico y la coordinación con el BCE y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB).

- Invasión de Ucrania. La incertidumbre financiera aumentó por el repunte inflacionista, tensiones energéticas y riesgos de fragmentación. Las autoridades financieras evaluaron la resistencia bancaria y consideraron la necesidad de reactivar gradualmente los **colchones macroprudenciales**, retirados durante la pandemia. Se vigiló especialmente la **exposición de entidades a sectores vulnerables**, y al impacto de los precios energéticos sobre la calidad crediticia.

7. Política Fiscal

7.1. Introducción

- La política fiscal se entiende como la utilización del presupuesto público para alcanzar tres objetivos: el crecimiento económico, la estabilidad económica y la justicia redistributiva. Se articula dentro de las llamadas *políticas de demanda*.

7.2. La política fiscal española en el ámbito de la Unión Monetaria Europea

- La política fiscal española se enmarca dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) y el Pacto Fiscal Europeo (2013).
- El año se divide en dos periodos:

(1) **Semestre europeo**, marzo-agosto: la Comisión Europea realiza recomendaciones al gobierno español en función de la coyuntura económica y las especificidades de la economía española. Con ellos, y teniendo en cuenta los principios de *estabilidad presupuestaria* y *sostenibilidad financiera*, el Estado fija:

- (a) El techo de gasto no financiero (regla de gasto)
- (b) Objetivos de déficit y deuda pública

A partir de este marco, arranca la elaboración de los presupuestos, que va de abril a septiembre.

(2) **Otoño europeo**, septiembre-diciembre. El Proyecto de PGE se debate en el congreso, donde se realizan enmiendas hasta su posible aprobación en diciembre. Los presupuestos entran en vigor el 1 de enero.

- La mayoría de Estados de la UE tienen un grueso de gastos entre el 40% y 55% del PIB, con dos excepciones (Francia ~ 60%, Irlanda ~ 25%). En la mayoría de casos, los impuestos representan más de un 50% de los ingresos, siendo las cotizaciones sociales la segunda fuente.

7.3. Gastos e ingresos públicos en España

Cuadro 1. Presupuesto Público en España (% s/PIB)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos		38,1	39,2	39,3	41,5	43,7	42,9	43
	Impuestos directos	10,3	10,6	10,5	11,2	11,9	12,2	12,3
	Impuestos s/prod. e M	11,7	11,7	11,5	11,3	12,2	12,6	12,8
	Impuestos s/capital	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
	Cotizaciones Sociales	12,2	12,4	12,8	14,5	14,2	13,6	13,7
	Otros recursos	3,3	4	3,8	3,6	5	4	3,8
	Presión Fiscal	34,7	35,4	35,8	37,5	39	39,2	39,5
Gastos		41,2	41,7	41,3	52,4	50,6	47,9	46,9
	Remuneración asalariados	10,6	10,6	10,7	12,5	12,2	11,8	11,4
	Consumos intermedios	5	5,1	5	5,9	5,9	5,7	5,6
	Transferencias Sociales	17,8	18	18,2	23,4	21,8	20,7	21,1
	Intereses	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4
	Subvenciones	1,1	1	1	1,9	1,5	2,2	1,4
	FBK	1,9	2,1	2	2,6	2,7	2,5	2,6
	Ayudas Inversión y transf.	0,7	0,9	0,7	2	2,1	0,9	0,6
	Resto empleos	1,6	1,5	1,5	1,9	2,1	1,9	1,7

- España se ajusta al valor medio de la UE, con quizás un déficit público más acusado, debido a un componente cíclico, pero también estructural. El siguiente cuadro establece la evolución de los ingresos y gastos.

- Nótese la evolución creciente de las transferencias sociales, lo cual pone el foco en el crecimiento de las pensiones.

- Breve historia de la política fiscal reglada según la Comisión Europea. Nótese que algunos hitos son de ámbito monetario, pero inevitablemente estos acontecimientos están relacionados con los de la política fiscal de la unión. Sin embargo, algunos hechos de la UEM no afectan a todos los Estados miembros.
 - 1992: Se firmó el **Tratado de Maastricht** por el que se modificó el Tratado Constitutivo de la Unión para recoger la UEM. Es la primera fase de la UEM. Este tratado preveía la supresión de las monedas nacionales por la moneda común y también fijaba una serie de *criterios de convergencia*, relativas a la estabilidad de los precios dentro de unos parámetros marcados, al déficit público, a la deuda pública y a los tipos de cambio, que eran de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la tercera etapa de la UEM.
 - 1993-1998: Fase 2 de convergencia como preparación para la fase 3.
 - 1997: **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**. Se fijaba así con carácter preventivo una posición presupuestaria de equilibrio en el medio plazo con un mecanismo sancionador.
 - 1999: Se crea el **Banco Central Europeo** (fase 3 de la UEM)
 - 2005: Reforma del PEC al ver que la mayoría de países iban incumpliendo el pacto.
 - 2008-2012: crisis financiera hace patente la ineficiencia en la aplicación de las medidas. Se introducen dos paquetes legislativos, el **six-pack** y el **two-pack** sobre las reglas de déficit excesivo y su monitorización, respectivamente.
 - 2013: **Pacto fiscal**. Establece reglas más estrictas sobre sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (ej. Introducción en la constitución).
- La comisión también tiene una tabla que recomienda el *esfuerzo fiscal* que se recomienda en función de la coyuntura económica:

Tabla 1. Matriz de ajustes fiscales requeridos anualmente. Fuente: Comisión Europea, 2015.

	Condición	Ajuste fiscal anual obligatorio*	
		Deuda por debajo del 60% y sin riesgo de sostenibilidad	Deuda superior al 60% o riesgo de sostenibilidad
Periodos excepcionalmente malos	Grupo real < 0 o brecha de producción < -4	Ajuste no necesario	
Periodos muy malos	$-4 \leq \text{brecha de producción} < -3$	0	0.25
Periodos malos	$-3 \leq \text{brecha de producción} < -1.5$	0 si el crecimiento es inferior al potencial, 0.25 si es superior al potencial	0.25 si el crecimiento es inferior al potencial, 0.5 si es superior al potencial
Periodos normales	$-1.5 \leq \text{brecha de producción} < 1.5$	0.5	> 0.5
Periodos buenos	brecha de producción $\geq 1.5\%$	> 0.5 si el crecimiento es inferior al potencial, ≥ 0.75 si es superior al potencial	≥ 0.75 si el crecimiento es inferior al potencial, ≥ 1 si es superior al potencial

*Todas las cifras se expresan en puntos porcentuales del PIB

7.4. La política fiscal española vista desde los saldos presupuestarios y las reglas fiscales

- Desde 2020 hasta 2023 se activó la cláusula de escape de las reglas fiscales (autorizado por la Comisión Europea) como consecuencia de las crisis de la Covid-19 y la invasión rusa.
- En 2019 la deuda se situaba en torno al 97,70% del PIB, en 2020 (su punto más álgido) en torno al 120% y ha ido bajando paulatinamente hasta encontrarse otra vez en torno al 101,60% en 2024.

7.5. La deuda pública en España: evolución y sostenibilidad

- El Tesoro Público Español ha mantenido el coste de la deuda pública española por debajo del 2% del PIB y ha logrado incrementar la vida media de esta deuda por encima de los 8 años. Esto hace que sea relativamente sostenible la deuda.

7.6 Política fiscal y lucha contra lo covid-19 en España y la UE: el PRTR

- En 2021 se puso en marcha en España el denominado **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** para el periodo 2021-2031. Es el principal instrumento para hacer frente a las consecuencias derivadas de la pandemia. Se articula a través de los Fondos Next Generation UE que ha movilizado unos 750.000 millones de euros.
- Ha tenido un impacto triple: inversión, reformas y expectativas. El Gobierno ha puesto en marcha reformas estructurales para hacer el crecimiento económico más sostenible, centrando las reformas en la modernización del tejido productivo y la administración pública.

7.7 La política fiscal y la invasión rusa de Ucrania de 2022

- En 2022, el Gobierno aprobó el «Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania», reforzado por dos Real Decreto-Ley posteriores. El plan inicial contempla 5 ejes/medidas:
 - Bajada de los precios energéticos (bajada de impuestos, control del aumento del precio de alquileres, ERTes, aumento del 15% del Ingreso Mínimo Vital)
 - Apoyo a sectores más afectados (ej. avales ICO) y mecanismo ibérico en el mercado mayorista eléctrico.
 - Medidas para el sector transporte.
 - Reforzamiento de la ciberseguridad.
 - Aceleración de las energías renovables.

8. Política Comercial: de la liberalización a la autonomía energética

8.1. Introducción

- Recientemente ha habido un cambio de paradigma desde el globalismo hacia el proteccionismo. Esta tendencia se ha visto sobre todo encarnada en las dos administraciones Trump (primera: salida de tratados, renegociación del NAFTA, guerra comercial con China; segunda: guerras tarifarias con todo el mundo). En este contexto, España ha cedido su política comercial a la UE.

8.2. La política comercial de la UE y la europeización de las políticas exteriores

- Con la adhesión en 1986 de España a la UE, España tuvo que adoptar el arancel aduanero común, mucho más bajo que el español, y eliminar aranceles y barreras no arancelarias frente a la Comunidad Económica Europea (CEE).
- La europeización de su política comercial significó un verdadero desafío para las relaciones con América Latina, pues suponía renunciar a la diplomacia económica bilateral tradicional.
- Este proceso ha generado tensiones como:

- **Latinoamérica**, afectada por medidas como el Mecanismo de Ajuste de Carbono (CBAM) o el bloqueo del acuerdo UE–Mercosur.
- **El Mediterráneo**, donde España comparte intereses estratégicos (seguridad, migración, energía), pero también enfrenta problemas como el contencioso con Marruecos o el deterioro del acuerdo comercial con Argelia.

8.3. El marco institucionales y los instrumentos de la política comercial común

- La **política comercial común (PCC)** es uno de los pilares de la integración europea y está plenamente centralizada en la Unión Europea, por lo que los Estados miembros —incluida España— no pueden legislar ni firmar acuerdos comerciales por su cuenta. Su base jurídica se encuentra en el **Tratado de Roma (1957)** y ha sido ampliada por los **Tratados de Niza** y, sobre todo, **Lisboa**, que incorporó nuevas áreas como los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones extranjeras directas.
- En cuanto al **marco institucional**, la Comisión Europea fija las prioridades, propone el mandato de negociación y negocia en nombre de la UE, tras la autorización del Consejo y en consulta con el Comité del Artículo 133. El Consejo de Ministros adopta las decisiones por mayoría cualificada (salvo casos especiales), y con el Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo pasó a ser colegislador en política comercial, aportando legitimidad democrática adicional. Desde entonces, ni los Estados miembros pueden firmar acuerdos comerciales individuales ni legislar unilateralmente en materia comercial; todas las decisiones se toman a nivel comunitario.
- En cuanto a los **instrumentos de la política comercial común**, el principal es el **Arancel Aduanero Común**, que establece una tarifa única para las importaciones procedentes de terceros países. También existen **licencias y contingentes de importación**, utilizados para vigilar flujos comerciales o aplicar medidas de salvaguardia. Cerca de 100 líneas arancelarias —en su mayoría agrícolas— están sujetas a este tipo de contingentes. A ello se añaden las **medidas comerciales especiales**, como los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias, diseñados para proteger a la industria europea frente a prácticas desleales o perturbaciones graves.
- Por último, la UE utiliza **subvenciones y ayudas a la exportación**, especialmente en el sector agrícola, aunque su peso ha disminuido en las últimas décadas. Sin embargo, se observa un aumento reciente de **subsidiros estratégicos** vinculados a la transición verde y digital, así como a la competencia con otras potencias (por ejemplo, como respuesta al *Inflation Reduction Act* de Estados Unidos). Estas dinámicas refuerzan el carácter creciente de la PCC como herramienta no sólo comercial, sino también geopolítica.

8.4. La evolución de la política comercial común

- La **evolución de la política comercial común (PCC)** de la Unión Europea ha transitado desde un enfoque claramente liberalizador, característico del período de posguerra, hacia una orientación más estratégica y geopolítica. Durante varias décadas, la UE combinó una política comercial abierta con cierta protección de sectores sensibles como la siderurgia, el textil o la agricultura. Sin embargo, salvo en este último caso, las medidas de protección sectorial han ido desapareciendo progresivamente.

- En los últimos años, el contexto internacional ha cambiado de manera notable. La **crisis del multilateralismo**, especialmente el estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha debilitado el sistema de comercio internacional. La Ronda de Doha, iniciada en 2001, no ha logrado avances significativos, y el sistema de resolución de disputas de la OMC atraviesa una crisis profunda. Estados Unidos, bajo la administración Trump, pasó de ser un actor multilateral activo a bloquear el funcionamiento de la organización, y la administración Biden no ha revertido plenamente esta dinámica. Esta falta de progreso ha empujado a la UE a intensificar sus esfuerzos en acuerdos regionales y bilaterales.
- En paralelo, la UE ha ampliado y profundizado su red de **acuerdos comerciales preferenciales**. Estos acuerdos —multilaterales a través de la OMC, recíprocos bilaterales y preferenciales no recíprocos— reflejan la creciente complejidad de la política comercial europea. En el ámbito bilateral, la UE mantiene acuerdos con socios como Estados Unidos, Canadá, Japón, Chile o diversos países vecinos, incorporando progresivamente dimensiones nuevas como el desarrollo sostenible, la protección ambiental, los derechos laborales y la propiedad intelectual.
- La evolución reciente también responde a la creciente importancia de factores geopolíticos y estratégicos. El colapso de las cadenas globales de valor durante la pandemia y la invasión rusa de Ucrania han evidenciado vulnerabilidades estructurales de Europa. Como consecuencia, la política comercial se ha reorientado hacia la llamada **autonomía estratégica abierta**, que busca equilibrar apertura y resiliencia. Esta estrategia incorpora conceptos como el *reshoring*, *nearshoring*, *friendshoring* y *greenshoring*, orientados a relocalizar o acercar actividades productivas clave, favorecer cadenas de valor con aliados y promover una transición verde compatible con los objetivos climáticos de la UE.
- Finalmente, la creciente competencia global en subsidios —ejemplificada por la *Inflation Reduction Act* de Estados Unidos— ha llevado a la UE a reforzar sus políticas de apoyo industrial. El nuevo **Plan Industrial del Pacto Verde** combina elementos defensivos y cooperativos, incluyendo ayudas públicas más flexibles, mecanismos anti-coerción económica y la promoción de asociaciones estratégicas con terceros países. Todo ello muestra cómo la PCC se ha transformado en una herramienta crucial de la acción exterior europea, en la que convergen comercio, seguridad económica y transición ecológica.

9. Política regional

9.1. Introducción

- La existencia de disparidades regionales es un hecho generalizado en muchos países. Aquí estudiamos el caso español desde su entrada en la CEE en 1986.

9.2. ¿ Por qué una política regional y qué política?

- El crecimiento económico se focaliza más en unos determinados espacios, generando desigualdades regionales. La política regional, motivada por razones económicas y de justicia, se encarga de intentar reducir esta desigualdad. Existen fuerzas opuestas que hacen que los sitios previamente dinámicos se vuelvan más o menos (fuerzas centrípetas y centrífugas):

Cuadro 1. Las fuerzas económicas en el territorio: Concentración vs. Dispersión.

Fuerzas centripetas	Fuerzas centrifugas
Tamaño del mercado (economías internas de escala)	Deseconomías internas de escala
Economías externas – Localización – Urbanización	Deseconomías externas: – Congestión – Desertificación
Mercado del trabajo de alto valor añadido	Factores inmóviles o fijos territorialmente
Innovación y conocimiento tácito	Información
Formar parte de una red	Localización aislada
Bajos costes del transporte	Altos costes del transporte

Fuente: Elaboración propia.

- En España, la Comunidad de Madrid sigue liderando el ranking con un registro de 34.821 euros en 2021, un 36 % superior a la media; cifra que contrasta con el PIB por habitante de Andalucía, el más bajo, 18.906 euros; inferior en casi un 26 % al promedio nacional. Lo mismo ocurre con el desempleo: una media en 2022 de 12,9% pero en Andalucía se eleva hasta el 19,6% mientras que en CyL, Aragón o Cataluña los valores son inferiores al 10%.
- Las crisis de 2008 y la Covid-19, han detenido el proceso de convergencia regional, pero no han acrecentado las diferencias relativas.
- Siguiendo la definición propuesta por la UE, las políticas regionales tienen 3 elementos:
 - (i) Son políticas para favorecer el crecimiento económico a través de inversiones
 - (ii) Son selectivas, ie. se centran más en ciertos territorios
 - (iii) Tienen como fin último una idea de justicia

9.3. La política regional en España: La Constitución de 1978 y el proceso de integración en Europa

- La Constitución reorganiza el territorio en 17 Comunidades Autónomas, con autonomía para gestionar sus intereses (art. 137) y con el principio de **equilibrio económico entre territorios** (art. 138) y **unidad de mercado** (art. 139). Para hacer efectiva la **solidaridad interterritorial**, crea el **Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)** (art. 158.2), destinado a financiar inversiones públicas en las regiones menos desarrolladas.
- El FCI se concibió bajo dos principios: solidaridad y suficiencia (fuente de financiación para la inversión autonómica). Pero estos principios entraron en tensión: los criterios de reparto penalizaron a algunas regiones menos desarrolladas (p. ej., por cambios en población), mientras que las comunidades más ricas asumían competencias de mayor coste.
- Con la entrada en 1986 en la CEE, la política regional española se ha de adaptar a la normativa comunitaria para alinearse con las reglas de competencia de la CEE, dando lugar al **Sistema de Incentivos Económicos Regionales (SIER)**. La financiación europea (Fondos Estructurales y de Cohesión) se vuelve la fuente

principal de recursos regionales, mucho mayor que el FCI o los incentivos estatales. España se convierte, durante décadas, en uno de los mayores beneficiarios de estos fondos, impulsando infraestructuras, desarrollo industrial y convergencia regional.

9.4. La política regional europea en España: una síntesis de su evolución desde 1986 hasta 2020

- En 1988, la Comisión Europea (CE) reorienta su política territorial, incrementando sustancialmente el presupuesto y cambiando sus objetivos básicos. Crean un sistema de cofinanciación entre los EM y la CE para fomentar el crecimiento en áreas asistidas (definidas a escala comunitaria y no nacional).
- La Política Regional Europea (PRE) ha dedicado desde 1988 hasta 2006 un 70% de su presupuesto en regiones-objetivo (renta por habitante inferior al 75% de la media europea). Así, hasta 2004 cuando entraron más países a la UE, España fue el principal país beneficiario en términos absolutos, con una asignación media cercana al 26% del total de Fondos Estructurales y de Cohesión.
- Los recursos europeos se dividen en:
 - Política regional:
 - Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER
 - Fondo de Cohesión (para transporte y medioambiente)
 - Política agrícola:
 - Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA
 - Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER
 - Política social:
 - Fondo Social Europeo, FSE

9.4.2. La política regional de la UE en el periodo 1986–2013:

- Este periodo está marcado por tres grandes transformaciones:
 1. **Ampliaciones europeas** que incorporan países con menor desarrollo (Grecia, Irlanda, Portugal, España y más tarde Europa del Este).
 2. La **Acta Única Europea** (1988), que acelera la integración y el Mercado Único.
 3. La consolidación del sistema de **programación plurianual**, concentración temática y territorial, y cofinanciación.
- Los fondos se destinan mayoritariamente a infraestructuras básicas, modernización productiva y convergencia entre regiones. A partir de 2006-2013, la PRE experimenta cambios importantes. Se reorienta hacia los objetivos de la **Estrategia de Lisboa**: competitividad, innovación, sociedad de la información, capital humano y medio ambiente. La cohesión territorial deja de ser el objetivo único y central, lo que genera tensiones entre **competitividad y convergencia regional**.

9.4.3. Elementos básicos de la política regional y de cohesión 2014–2020:

- La etapa 2014–2020 profundiza aún más esta reorientación: la PRE pasa a alinearse explícitamente con la **Estrategia Europa 2020**, que fija un amplio conjunto de objetivos temáticos: innovación y digitalización, empleo y capital humano, energía, clima y movilidad, competitividad empresarial, e inclusión social y lucha contra la pobreza.

9.5. La actual política regional europea 2012-2027

- las cuatro líneas maestras de la actual PRE se concretan en:
 - i) Destinar los fondos estructurales, FEDER y FC, a la innovación, el apoyo a las pequeñas empresas, las tecnologías digitales y la modernización industrial, así como

a la transición hacia una economía circular y con bajas emisiones de carbono y la lucha contra el cambio climático;

ii) invertir en todas las regiones, pero favoreciendo a las menos desarrolladas y dando una mayor importancia a la gestión local;

iii) menos normas, más claras y concisas, y un marco más flexible, que simplifique el acceso a los fondos estructurales y la adopción de un código normativo único para dichos fondos; y,

iv) un vínculo reforzado con el Semestre Europeo a fin de mejorar el entorno para la inversión en Europa

- La asignación financiera de ayuda de la PRE en España por instrumentos es la siguiente: FEDER 23.367 millones de euros (63,8 % del total); FSE 11.296 millones de euros (30,8 % del total); FEMPA 1.121 millones de euros (3,1 % de total); y, finalmente, para el FTJ 869 millones de euros (2,3 % del total).

10. Política medioambiental, del agua y agraria

10.1. Introducción: políticas horizontales vs. políticas verticales

- La figura inferior muestra el edificio tridimensional de la política económica propuesto por Jané Solà. En ella, cada eje diferente del cubo representa una característica diferente de la política específica. Las columnas del primer eje agrupan políticas según al sector económico que impacten (definidos en la contabilidad nacional). Las columnas del segundo eje agrupan las políticas según el instrumento que implementen (monetario, fiscal, etc). Las filas corresponden con actividades que afectan a más de un sector (turismo, +D, etc). Encima de se agrupan los objetivos económicos y encima de estas los fines últimos (igualdad, bienestar, etc).

Figura 1. El edificio de la política económica.



Fuente: Elaboración propia.

- Aquí nos ocuparemos de la política vertical agraria, y de su relación con las políticas transversales medioambientales. Éstas han ido saltando entre diferentes ministerios

(agricultura, pesca y alimentación; industria y energía; fomento; y ahora transición ecológica y reto demográfico).

10.2. Política medioambiental

- La importancia de la política medioambiental tiene un carácter cíclico. Cuando hay una crisis, nos volvemos cortoplacistas, lo cual tiene algo de sentido. Cuando se alivia la crisis, volvemos a preocuparnos por la sostenibilidad y las políticas a largo plazo. Es necesario que las políticas de recuperación siempre estén condicionadas medioambientalmente. Los fondos *Next Generation* son un ejemplo de esto.
- Las políticas ambientales están divididas en cinco niveles diferentes de la administración pública: supranacional, europea, nacional, autonómica y local. Además, existen tres tipos de instrumentos: descentralizados (ej. teorema de Coase = derechos de propiedad, sistemas de responsabilidad civil), de mandato o control (normas y leyes) y de incentivos (impuestos, subvenciones, etc). Esta tabla resume muy bien la interacción entre estos dos grupos:

	Políticas descentralizadas	Políticas de mandato y control	Políticas de incentivos
Supranacional		Protocolos de Montreal (1987) y Kioto (1998)	Mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (1998)
Europeo	Directiva de Responsabilidad Ambiental (2004/35/CE)	Directiva Marco de Agua (2000/60/CE)	Sistema de Comercio de Emisiones de CO ₂ de la UE (2005)
Nacional	Ley de Responsabilidad Ambiental (Ley 26/2007)	Ley 9/2021 de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves (Málaga)	Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables (2023)
Autonómico		Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	Subvenciones al voluntariado en materia de prevención de incendios forestales (Generalitat Valenciana, 2022)
Local		Zonas de bajas emisiones para vehículos en ciudades	Bonificaciones en el IBI o IAE por generación de energías renovables

- El problema ambiental más importante de las últimas décadas es, sin duda, el cambio climático. La firma (1997) y posterior ratificación y entrada en vigor (2005) del **Protocolo de Kioto** para luchar contra el cambio climático fue un gran logro de la diplomacia internacional liderada por la UE. El objetivo del Protocolo era la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, de los que el principal es el CO₂. La principal, y novedosa, medida para lograrlo fue la creación en 2005 de un sistema europeo de derechos o permisos de emisión transferibles.
- Sin embargo, ni China ni EEUU (los principales emisores, con un 31% y 14% del total de emisiones) nunca adquirieron compromisos vinculantes.
- La UE es líder en la lucha contra el cambio climático. En 2019, la Comisión adoptó el **European Green Deal**, en el cual se explicitaba el objetivo de ser climáticamente neutral en 2050. Las líneas de actuación son: energía eficiente y sostenible, industria

verde, y protección del medioambiente y las personas. Con los *Fondos NextGen*, el 30% de las ayudas eran de recuperación económica medioambientalmente condicionada.

10.3. Política del agua

- En España, la política del agua tradicional se ha ocupado casi exclusivamente de almacenar (presas y embalses) y transportar (trasvases) agua para usarla como recurso productivo en las actividades económicas. Estas políticas son insostenibles tanto económicamente como medioambientalmente:
- (1) **Insostenibilidad económica:** la agricultura consume entre el 70% y 80% del agua pero sólo aporta el 3% del PIB. La utilización del agua sustenta patrones insostenibles de urbanización acelerada: no hay agua suficiente para urbanizar el litoral.
- (2) **Insostenibilidad medioambiental:** deterioro de ecosistemas acuáticos y desertificación, agravado por el cambio climático (más calor y menos precipitaciones).
- Las leyes del agua datan desde mediados del 1800, y la UE sólo ha tenido un impacto significativo en la política del agua a partir de la Directiva Marco del Agua (DMA) en el año 2000. El objetivo general de esta directiva es proteger el estado ecológico de las aguas, de forma que se garantice un suministro de agua suficiente en buen estado mediante su uso sostenible. En resumen, la directiva intenta incluir en el precio del agua las externalidades ambientales al eliminar subvenciones cruzadas entre usuarios del agua, y creando tarifas con precios crecientes al aumentar el consumo.
- El principal instrumento utilizado por la política del agua en España es la planificación hidrológica, proceso que se lleva a cabo en dos niveles: el de demarcación hidrográfica, realizado por las Confederaciones Hidrográficas y las CC.AA., y el estatal. En los planes hidrológicos de cuenca se parte de la situación inicial de los ecosistemas acuáticos y los diferentes usos del agua y se proyecta su evolución futura, planificando la forma de satisfacer las necesidades y usos venideros. Por su parte, el Ministerio con las competencias en materia de aguas elabora el Plan Hidrológico Nacional (PHN) como culminación del proceso de planificación, coordinando las actuaciones en las distintas demarcaciones hidrográficas. Además de esta función, es al PHN al que le corresponde autorizar la realización de trasvases intercuenas.
- Desde 1998 y tras cuatro ciclos de planes, tres de ellos ya bajo la DMA, la planificación hidrológica, y los problemas de los ecosistemas acuáticos españoles, siguen siendo esencialmente los mismos. No existe ejemplo más claro de este continuismo que el régimen económico de la gestión del agua que sigue siendo prácticamente el mismo de la Ley de Aguas de 1985. Dicho régimen no se ha adaptado a la DMA (Comisión Europea, 2015b): no recupera los costes del servicio en su totalidad, ni los ambientales ni del recurso, no explicita ni elimina los diferentes tipos de subvenciones y, por último, no incentiva un uso eficiente del agua.

10.4. Política agraria

- España ha sido un país eminentemente agrario hasta mediados del siglo XX. Hasta ese momento, más de la mitad de la población española trabajaba en el sector primario y sólo a partir de 1965, el sector servicios lo supera como fuente de empleo. Claramente se debe al retraso de la modernización e industrialización de la economía española.

- A pesar del paulatino descenso de importancia del sector primario en la economía nacional, la agricultura española sigue siendo una de las más potentes de Europa, con una productividad por empleado muy por encima de la media europea (por encima de Italia, la segunda potencia agraria europea después de Francia, aunque por debajo de los valores de Francia y Alemania). España tiene unos niveles de especialización productiva y posición competitiva muy relevantes en aceitunas (72% de la producción total de la UE-27 en 2021), uvas (34%), frutas (33%), ganado porcino (24%) y verduras y hortalizas (17%). En trigo y vino, la producción española está por debajo de la media europea.
- Los retos son: cambio climático, incertidumbre en la política internacional con las recurrentes guerras comerciales, la creciente competencia internacional, y el envejecimiento de los agricultores sin un reemplazo generacional.
- En el contexto europeo, la PAC existe desde el Tratado de Roma. Sus objetivos son:
 - a) incrementar la productividad agraria,
 - b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria,
 - c) estabilizar los precios en los mercados agrarios,
 - d) asegurar el abastecimiento de alimentos y
 - e) asegurar unos precios razonables a los consumidores.
- La PAC siempre ha formado la partida presupuestaria más alta, y a pesar de la constancia de los objetivos, los criterios para proporcionar subvenciones han ido cambiando. Las presiones para modificarlos han sido tanto externas, por parte de los países en desarrollo para que no distorsionasen el comercio mundial, como internas, para que no distorsionasen las decisiones de los productores europeos (con los precios garantizados) o que su reparto fuese más equitativo entre explotaciones, regiones o países (modulación).
- La última reforma de la PAC finalizó en 2021 y entró en vigor en 2023. La PAC post-2023 requiere que los Estados Miembros elaboren un Plan Estratégico de la PAC en el que se indiquen las intervenciones o medidas con las que se pretenden alcanzar los objetivos de la PAC y del Pacto Verde Europeo. La PAC post-2023 propone algunos cambios en el modelo de subvenciones, pero el sistema de pagos directos sigue siendo el eje principal.

11. Política industrial, tecnológica y energética

11.1. Introducción

- Haremos una revisión histórica de las políticas industriales, tecnológicas y energéticas.

11.2. Política industrial y tecnológica

- El objetivo a nivel europeo y nacional es el de contribuir a la competitividad del sector industrial. Se asocia al apoyo de “sectores nacientes”, “sectores estratégicos”, apoyo a sectores en declive, innovación tecnológica, etc. Se puede clasificar en *políticas verticales* (inciden en un determinado sector) y *políticas horizontales* (afecta a una actividad en varios sectores, ej. Subvenciones a la formación en empresas).
- Evolución de la política industrial española:
 - 1970s: apoyo a industrias afectadas por las crisis del petróleo, ej. Nacionalización de empresas privadas en dificultades.
 - 1980s: políticas verticales de reconversión industrial para dinamizar ciertos sectores (siderurgia, textiles, etc). Había una importante presencia de la

empresa pública industrial. En la segunda mitad de los 80, se vuelcan sobre la innovación tecnológica, aprobando el Plan Nacional de I+D en 1986. El gasto público se duplica desde el 0,41% en 1980 hasta el 0,82% en 1990.

- 1990s: en 1986 entramos en la CEE, renunciando así a políticas arancelarias y ciertas ayudas directas a sectores. Intensificamos el uso de políticas horizontales. Con la llegada en 1996 de Aznar, se intensifican las privatizaciones (Repsol, Endesa, Indra...). Se sigue incrementando el peso en I+D hasta llegar al 0,91%, aún así muy inferior a la media de 1,85% de la UE. También se le empieza a dar importancia a los créditos.
- 2000s: convergencia del gasto en I+D respecto a la UE (1,35% vs 1,99%) en 2010. Se ponen en marcha instrumentos para fomentar el I+D en grandes empresas, fomentando las economías de escala, pero también algunas políticas dirigidas a las PYMEs.
- 2010s: En 2011 llega Rajoy al gobierno y así la austeridad. El ministerio de energía ve su presupuesto reducido en un 32% y 21% en los dos primeros años. Otras políticas como la reforma laboral o el fortalecimiento de la unidad del mercado inciden sobre el marco en el cual se desarrolla la industria. En 2014 se aprueba, ya en un contexto en que estaba comenzando la recuperación, la llamada *Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España*. Se aprueban 10 líneas de actuación (je. Estimular la demanda de bienes industriales), y se crea la marca España (*Made in Spain*). En 2018 llega el PSOE al gobierno, queriendo dar continuidad a la política industrial pero remarcando el objetivo de digitalización y descarbonización de la economía. En febrero de 2019 se aprueba el documento *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030* en el que se plasman estas ideas.
- Hablemos ahora de **innovación**. Si tomásemos dos resultados de la política de I+D+i, los artículos científicos y las patentes, como indicadores, incompletos, de la orientación de nuestro sistema de ciencia, nos encontramos con el resultado de que el sistema español de I+D+i genera, por unidad de gasto, muchas menos patentes, pero, al mismo tiempo más artículos científicos que la media de la UE. Esto no implica que seamos ineficientes, si no que tenemos una especialización diferente con una menor orientación hacia la empresa. En España el sector empresarial ejecutaba antes de la crisis el 56% del total del gasto en I+D, mientras que en la UE esta cifra ascendía al 64% y en Estados Unidos al 71 %.

11.3. Política energética

- La política energética española fue apenas existente en los años sesenta, dispersa en los setenta, reglamentista y monopolizadora en los ochenta y atenta a la regulación, aunque propicia a la competencia y al respecto medioambiental, en los noventa. En los años transcurridos del siglo XXI, con un mayor protagonismo del mercado y la competencia, las principales actuaciones se han centrado en la diversificación de las fuentes de energía, la eficiencia en el uso de energía, el impulso de las energías renovables y el aumento de la conectividad.
- Con la incorporación de España a la CEE, se acentúa la preocupación por la libertad de mercado (liberalización) y atención por el medio ambiente. En los 90, se cambia el sistema de precios fijos para la gasolina por uno de precios máximos, y a finales de los 90 por la completa liberalización. Con la electricidad, también hay un proceso de liberalización (ej. privatización de Endesa), aunque existen regulaciones para

asegurar que la expansión de las redes se someten a escrutinio público. Otras fuentes como el carbón o el gas también experimentan una liberalización a través de privatizaciones y leyes que plantean un mercado libre con mínima regulación.

- Los objetivos de la política energética son la sostenibilidad, competitividad, seguridad del suministro y medio ambiente.
- En torno a $\frac{2}{3}$ de la demanda primaria (demanda bruta, siempre se pierde después de moverla hasta el lugar donde se consume) son hidrocarburos (gas natural, gasolina...). En torno a un 70% de la demanda viene de importaciones. Además, la tasa de crecimiento de la demanda energética es algo mayor que el PIB. Del consumo final, el 42,8% viene de productos petrolíferos, el 25,0% de gas, el 16,5% de renovables, el 12,5% de energía nuclear y, finalmente, el 2,6% de carbón y derivados.
- La política energética española se basa en 4 pilares:
 - (1) **Renovables, eficiencia y autoconsumo.** Gobiernos del PP y PSOE han enfatizado el uso de las renovables (medio ambiente, pero también para bajar precios). Se quiere una transición justa (que no haya impacto sobre el empleo).
 - (2) **Planificación energética.** Proyecciones sobre las previsiones de la demanda. Medidas de rápido impacto (*Plan +SE*) para actuar ante cambios bruscos de los precios de la energía.
 - (3) **Medidas estructurales.** Diferentes hojas de ruta para el desarrollo de energías renovables, autoconsumo, almacenamiento, red de transporte, etc.
 - (4) **Protección al consumidor.** Medidas redistributivas como el *bono social* para luchar contra la pobreza energética.
- Los fondos NextGen también incorporan una batería de reformas estructurales y de inversión, canalizados a través del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)*. Un 40% de las inversiones del PRTR se destinarán a la transición ecológica.
- El *Tratado de Funcionamiento de la UE* detalla que algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida. La UE se enfrenta a distintos retos energéticos, entre los que se pueden citar la dependencia cada vez mayor con respecto a las importaciones, una diversificación limitada, los precios elevados y volátiles de la energía, la creciente demanda mundial de energía, los riesgos de seguridad que afectan a los países productores y de tránsito. Además, las amenazas crecientes derivadas del cambio climático.
- El *Paquete de medidas Objetivo 55*, propone reducir en un 55% las emisiones de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990, para 2030, y luego llegar a cero emisiones netas en 2050. También plantea incrementar el uso de las renovables y reducir el consumo de energía primaria y final.

14. Política Turística

14.1. Introducción

- El turismo constituye uno de los pilares fundamentales de la economía española y ha moldeado tanto la estructura productiva del país como su integración internacional. Desde mediados del siglo XX, España ha consolidado un modelo turístico de fuerte orientación hacia la demanda exterior, especialmente europea, que convirtió al país en uno de los principales destinos mundiales. Su peso

económico es extraordinario: el sector aporta una parte muy significativa del PIB (7% directamente, y contando el efecto indirecto un 13%), del empleo (algo más) y de las exportaciones de servicios, lo que hace que la evolución del turismo influya de manera directa en los ciclos económicos y en los equilibrios macroeconómicos nacionales. Este elevado impacto ha generado, además, una creciente atención hacia los efectos sociales, territoriales y medioambientales derivados de la actividad turística.

- El modelo turístico es de “sol y playa”, intensivo en estacionalidad y muy concentrado geográficamente en zonas costeras: el 30% del PIB y el empleo de las Islas Baleares viene del turismo. Con el tiempo, este patrón ha convivido con estrategias de diversificación: turismo urbano, cultural, rural o gastronómico.
- Debilidades: dependencia de la coyuntura internacional, la elevada estacionalidad, la presión sobre recursos naturales y sobre sistemas locales de vivienda, y la vulnerabilidad ante shocks como la pandemia. Estos problemas se acompañan de externalidades negativas diversas, desde la masificación turística en determinados destinos hasta el deterioro medioambiental y tensiones en la convivencia urbana. En los últimos años, además, han surgido nuevos retos derivados de la expansión de las **Viviendas de Uso Turístico (VUT)**, cuya proliferación ha suscitado debates sobre su impacto en los precios del alquiler, en la estructura de los barrios y en la competencia con la oferta hotelera tradicional. Sin embargo, la CNMC destaca sus efectos positivos (mayor competitividad y así menores precios para los turistas), y llegó a litigar contra ayuntamientos que intentaron limitar las VUT.

14.2. La política turística

- La política turística se define por su fuerte **transversalidad**, ya que el turismo se articula a través de sectores muy diversos —transporte, hostelería, comercio, actividades culturales, servicios públicos— y requiere la intervención simultánea de múltiples administraciones. Elementos propios que dificultan su diseño: la creciente competencia entre intereses de turistas y residentes, la ausencia de un espacio claro y exclusivo para la política turística dentro del marco económico y una financiación relativamente escasa.
- Los **objetivos generales** de la política turística se alinean con los grandes fines de la política económica: crecimiento, empleo, equilibrio territorial y sostenibilidad. El turismo aporta más del 10 % del PIB y del empleo nacional, pero al ser un sector intensivo en mano de obra, a menudo de baja cualificación, plantea también retos de productividad y precariedad. Desde la perspectiva territorial, la política turística busca corregir desequilibrios promoviendo destinos menos desarrollados, mientras que en el ámbito externo el turismo ha perdido parte de su papel como fuente de divisas tras la adopción del euro. La **sostenibilidad** emerge como objetivo central y desafiante, ya que exige transformar un modelo tradicionalmente basado en el turismo de masas.
- Los **objetivos específicos** de la política turística se agrupan en tres ejes: **modernización, diversificación y competitividad**. La modernización pretende actualizar destinos maduros —especialmente los de sol y playa desarrollados en los años 50 y 60— para responder a nuevas demandas de calidad, menor masificación y mayor sostenibilidad. La diversificación busca reducir la dependencia del turismo de masas mediante la expansión hacia turismo alternativo, áreas rurales o temporadas bajas, así como diversificar mercados emisores, una necesidad demostrada tras shocks como el Brexit. La competitividad aspira a mantener la

capacidad de atracción incrementando ingresos sin deteriorar el bienestar de los residentes, algo que depende de una gestión coordinada entre administraciones, sector turístico y empresas.

- Los **instrumentos** utilizados abarcan subvenciones, financiación de reformas, ordenación del territorio, normativas de calidad, formación, promoción pública, sellos de certificación, mejora de equipamientos y servicios públicos, entre otros.

14.3. La política turística en España

- La política turística española presenta una paradoja: aunque el país es una potencia mundial en turismo, su política turística estatal ha sido históricamente débil y considerada el “**pariente pobre**” de la política económica. Esto se refleja tanto en la escasa prioridad presupuestaria como en la falta de continuidad y evaluación de los planes. A pesar de gestionar un sector estratégico, la Administración central ha dedicado tradicionalmente recursos limitados, lo que ha condicionado la capacidad de planificación a largo plazo.
- La **distribución competencial** añade complejidad. El Estado conserva funciones de coordinación, promoción exterior y diseño de estrategias generales, mientras que las Comunidades Autónomas poseen amplias competencias de gestión turística y planificación territorial. Por su parte, los ayuntamientos —último eslabón administrativo— asumen responsabilidades decisivas, como el mantenimiento del patrimonio urbano, la provisión de servicios básicos (transporte público, limpieza, agua, seguridad...) y la regulación urbanística, todos ellos esenciales para el atractivo turístico. Esta fragmentación obliga a una gobernanza multinivel que no siempre es eficaz.
- El principal instrumento de actuación ha sido la **planificación turística**, que en los últimos treinta años ha articulado la política del sector. Los **planes nacionales** —desde los pioneros FUTURES I y II hasta el PICTE, el Plan Horizonte 2020 y el PNIT— marcaron la evolución estratégica del turismo español, pasando de una orientación basada en la cantidad (años 60–90) a enfoques centrados en la calidad y, más recientemente, en la sostenibilidad y la digitalización. Sin embargo, algunos planes no llegaron a completarse por cambios de gobierno o políticas de austeridad, y se critica la falta de evaluación sistemática de resultados. En 2019 se publicaron las **Directrices de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030**, que recuperan objetivos de calidad, gobernanza y sostenibilidad, incorporando además la digitalización y el papel del turismo en la lucha contra la despoblación.
- La pandemia de **COVID-19** supuso una ruptura drástica: España fue uno de los países más afectados por la paralización del turismo, y el PIB turístico cayó con especial intensidad. El turismo nacional amortiguó parcialmente el impacto, sobre todo mediante la expansión del turismo rural, pero evidenció la vulnerabilidad del modelo de masas.