CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

El primer capítulo, de los tres en que se divide tradicionalmente la Memoria, se ocupa de exponer y valorar los resultados más relevantes de la economía española, y también mundial, acaecidos en 2009 y en los primeros meses del año en curso, a la vez que de apuntar posibles tendencias de futuro.

Su contenido temático se estructura como es habitual en tres grandes epígrafes: contexto internacional, Unión Europea y economía española. En el correspondiente al ámbito internacional se trata de reflejar cómo en 2009 se consiguió iniciar la recuperación económica, gracias a las fuertes medidas de impulso que implementaron las economías avanzadas y la mayoría de los países emergentes, no sin ciertas dificultades y dudas sobre la solidez de la misma. La elección del momento adecuado para retirar unas medidas de apoyo que han elevado sustancialmente los niveles de déficit y deuda pública, la persistencia de un mercado financiero convulso y la necesidad de concretar las necesarias reformas en dicho mercado son los principales temas objeto de análisis en este apartado.

En el segundo, se relatan y analizan ampliamente los numerosos acontecimientos relevantes acaecidos en el año en el ámbito estrictamente europeo. El relato de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las elecciones al parlamento europeo, la nueva Comisión Europea y el balance de las presidencias del Consejo y de la Estrategia de Lisboa son temas de indudable interés que se tratan pero que quedan en esta ocasión en un segundo plano ante lo sustancial: el análisis de la especial incidencia de la crisis en la economía de la Unión Europea, de los problemas de gobernanza de la moneda única y los conflictos que la situación plantea en el diseño de las políticas de los Estados miembros en función del distinto impacto de la crisis y las diversas necesidades que se derivan para las economías de la zona euro y, junto a ello, las dificultades que la ausencia de una auténtica política económica para toda la Unión suponen a la hora de enfrentarse a la crisis con los mejores instrumentos disponibles.

Por último, el tercer epígrafe se ocupa de exponer y valorar cómo la economía española se está desenvolviendo en el marco de la crisis económica mundial analizada en los dos apartados anteriores. Para ello, se mantienen los apartados habituales de situación general, análisis del comportamiento de los sectores productivos, demanda interna y externa, distribución funcional de la renta, inflación y mercados financieros, sector público y economía regional.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 1999-2010

(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(p)
Producción mundial	3,7	4,7	2,2	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	–0,6	4,2
Países avanzados	3,5	3,9	1,2	1,7	1,9	3,2	2,7	3,0	2,8	0,5	–3,2	2,3
Países en desarrollo y emergentes	4,1	5,9	3,8	4,8	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	6,1	2,4	6,3
Comercio mundial	5,8	12,2	0,3	3,6	5,4	10,7	7,7	8,8	7,2	2,8	–10,7	7,0
Importación												
Países avanzados	8,0	11,7	–0,4	2,7	4,2	9,2	6,5	7,6	4,7	0,6	–12,0	5,4
Países en desarrollo y emergentes	0,8	13,7	3,1	6,3	10,3	15,9	11,7	10,9	12,7	8,5	–8,4	9,7
Exportación												
Países avanzados	5,6	11,7	–0,4	2,5	3,3	9,1	6,2	8,6	6,3	1,9	–11,7	6,6
Países en desarrollo y emergentes	3,7	13,7	2,4	7,1	11,0	14,8	11,5	10,4	9,7	4,0	–8,2	8,3

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2010.

1. Contexto internacional

La economía mundial sufrió en el año 2009 una grave recesión que, gracias a enérgicas políticas públicas de expansión de la demanda y de saneamiento de los mercados financieros, no derivó en una depresión de incierta y difícil salida. En efecto, la recuperación de la economía mundial desde mediados de 2009 está siendo más fuerte de lo esperado, aunque persisten incertidumbres sobre su sostenibilidad. El comercio mundial, por su parte, tras experimentar su mayor caída en setenta años, mostró igualmente una rápida recuperación a medida que avanzaba el año (cuadro I-1).

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

La economía mundial registró en 2009 una caída en su actividad del 0,6 por 100; la primera recesión en décadas. Las actuaciones sobre la esfera financiera en 2008, concretadas en las acciones concertadas de los grandes bancos centrales de reducir simultáneamente los tipos de interés y en intervenciones "no convencionales" para evitar una crisis de liquidez, no evitaron la continuidad de la inestabilidad del sistema financiero y su contagio a la economía real, que se produjo a través de la reducción del crédito a las empresas y las economías domésticas. Los poderes públicos, sobre todo desde comienzos de 2009, decidieron entonces tomar fuertes medidas de impulso presupuestario con el fin de sostener la demanda global.

1.1.1. Balance de 2009 y perspectivas por áreas

Los últimos datos disponibles muestran el impacto positivo de dichas medidas e indican que lo peor de la crisis, en términos de crecimiento de la economía mundial, puede haber quedado atrás en 2009 (cuadro I-2). En efecto, el crecimiento de las economías emergentes, sobre todo de Asia, la recuperación del comercio mundial, la mejora de la confianza empresarial y de los consumidores, la finalización del ajuste del nivel de existencias y, sobre todo, los efectos de las medidas de estímulo implementadas, monetarias y fiscales, han contribuido a promover el final de la contracción de la producción mundial, aunque se espera que el inicio de la recuperación no vaya a ser muy vigoroso, al persistir un alto grado de incertidumbre debido a la reducción del margen de maniobra de la política económica expansiva en las economías avanzadas.

El primer trimestre de 2009 registró el apogeo de la crisis, cuando el colapso del comercio mundial, el deterioro de la confianza de los agentes económicos y las tensiones financieras eran más persistentes. Desde entonces se han vuelto a registrar cifras de crecimiento positivas de la actividad económica mundial, que se están consolidando a comienzos de 2010. De hecho, por primera vez desde mediados de 2007, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han revisado al alza sus previsiones de crecimiento de la economía mundial para el año siguiente.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2002-2011

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)	2011 (p)
Crecimiento PIB											
Mundo	3,2	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	−0,6	4,2	4,3
Países avanzados	2,8	1,7	1,9	3,2	2,7	3,0	2,8	0,5	−3,2	2,3	2,4
Estados Unidos	3,5	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	2,1	0,4	−2,4	3,1	2,6
Japón	0,9	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	−1,2	−5,2	1,9	2,0
Canadá	3,3	2,9	1,9	3,1	3,0	2,9	2,5	0,4	−2,6	3,1	3,2
Unión Europea	2,3	1,4	1,5	2,7	2,2	3,4	3,1	0,9	−4,1	1,0	1,8t
Alemania	1,7	0,0	−0,2	1,2	0,7	3,2	2,5	1,2	−5,0	1,2	1,7
Francia	2,1	1,1	1,1	2,3	1,9	2,4	2,3	0,3	−2,2	1,5	1,8
Italia	1,6	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	−1,3	−5,0	0,8	1,2
Reino Unido	2,9	2,1	2,8	3,0	2,2	2,9	2,6	0,5	−4,9	1,3	2,5
España	3,0	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	−3,6	−0,4	0,9
Zona euro	2,1	0,9	0,8	2,2	1,7	3,0	2,8	0,6	−4,1	1,0	1,5
Países en desarrollo y emergentes	3,8	4,8	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	6,1	2,4	6,3	6,5
África del N. y Oriente Medio	3,4	3,8	6,9	5,8	5,3	5,7	5,6	5,1	2,4	4,5	4,8
África subsahariana	2,8	7,4	5,0	7,1	6,3	6,5	6,9	5,5	2,1	4,7	5,9
Asia	7,3	6,9	8,2	8,6	9,0	9,8	10,6	7,9	6,6	8,7	8,7
China	10,3	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,6	8,7	10,0	9,9
Iberoamérica	3,3	0,5	2,2	6,0	4,7	5,6	5,8	4,3	−1,8	4,0	4,0
Europa central y oriental	2,6	4,4	4,8	7,3	5,9	6,5	5,5	3,0	−3,7	2,8	3,4
Rusia	—	4,7	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	−7,9	4,0	3,3
Inflación (IPC)											
Países avanzados	2,4	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4	2,2	3,4	0,1	1,5	1,4
Estados Unidos	2,7	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	3,8	−0,3	2,1	1,7
Japón	0,4	−0,9	−0,3	0,0	−0,3	0,3	0,0	1,4	−1,4	−1,4	−0,5
Canadá	1,7	2,3	2,7	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,0
Unión Europea	6,3	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	0,9	1,5	1,5
Alemania	2,1	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,1	0,9	1,0
Francia	1,6	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,2	1,5
Italia	3,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,4	1,7
Reino Unido	2,1	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	2,2	2,7	1,6
España	3,7	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	−0,3	1,2	1,0
Zona euro	2,3	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,1	1,3
Países en desarrollo y emergentes	39,0	6,9	6,7	5,9	5,9	5,6	6,5	9,2	5,2	6,2	4,7
África del N. y Oriente Medio	10,1	4,9	5,5	6,5	6,4	7,5	10,0	13,5	6,6	6,5	6,4
África subsahariana	26,3	11,3	10,9	7,6	8,9	7,3	7,1	11,6	10,6	8,0	6,9
Asia	7,4	2,1	2,6	4,1	3,8	4,2	5,4	7,4	3,1	5,9	3,7
China	6,9	−0,8	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	−0,7	3,1	2,4
Iberoamérica	51,9	8,5	10,4	6,6	6,3	5,3	5,4	7,9	6,0	6,2	5,9
Europa central y oriental	52,9	18,6	11,1	6,6	5,9	5,9	6,0	8,1	4,7	5,2	3,6
Rusia	—	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	7,0	5,7
Paro (tasa de)											
Países avanzados	6,7	6,4	6,6	6,4	6,1	5,6	5,4	5,8	8,0	8,4	8,0
Estados Unidos	5,4	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,4	8,3
Japón	3,6	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,9
Canadá	9,1	7,7	7,6	7,2	6,8	6,3	6,0	6,2	8,3	7,9	7,5
Unión Europea[1]	—	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9	—	—
Alemania	7,3	7,7	8,8	9,2	9,1	8,1	8,3	7,2	7,4	8,6	9,3
Francia	10,6	8,9	9,0	9,2	9,3	9,3	8,3	7,9	9,4	10,0	9,9
Italia	10,4	8,6	8,5	8,0	7,7	6,8	6,2	6,8	7,8	8,7	8,6
Reino Unido	7,7	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,6	7,5	8,3	7,9
España	18,9	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	19,4	18,7
Zona euro	9,7	8,4	8,8	9,0	9,0	8,4	7,5	7,6	9,4	10,5	10,5

(p) Previsión. (1) Datos de Eurostat. Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2010. Las cifras del FMI no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

Éxito de las medidas de impulso, aunque persisten los problemas

La economía mundial parece haber evitado el escenario de catástrofe que planeaba sobre ella, pero persisten graves problemas que apuntan a que la salida de la crisis no va a ser ni rápida ni sólida. El fuerte aumento de la tasa de paro en la mayoría de los países desarrollados, el incremento del ahorro por motivo de precaución y su consiguiente impacto negativo sobre el consumo privado, el endeudamiento y la perdurabilidad de las dificultades de las economías domésticas y las empresas para acceder a la financiación, el aumento del precio del petróleo, aunque aún lejos de los niveles alcanzados a mediados de 2008, y el intenso deterioro de los saldos públicos y el rápido incremento de la deuda pública en los países desarrollados, que reducen la posibilidad de seguir implementando a medio plazo políticas fiscales expansivas como medida reactivadora de la actividad económica, son elementos que pueden oscurecer la salida de la crisis. Cabe manifestar ya aquí la preocupación de que la anunciada retirada progresiva de las medidas de estímulo sea demasiado rápida en determinados países y lleve a un nuevo repliegue de la actividad económica mundial.

Este escenario de recuperación general desde mediados de 2009 no fue uniforme, dado que se dieron notables diferencias geográficas. Así, puede decirse que un efecto de la crisis es el aparente nuevo equilibrio entre países desarrollados y economías emergentes que se está produciendo en el panorama internacional. Frente a la atonía de la actividad y el incremento del endeudamiento de las economías de los países desarrollados, las economías emergentes volvieron a crecer a buen ritmo, debido a que en su mayoría no están endeudadas y disponen de margen para hacerlo, sus sistemas bancarios no tienen problemas de liquidez y el comercio entre ellas se ha visto incrementado.

China

En las economías emergentes de Asia la recuperación económica se apoyó fuertemente en las medidas de estímulo macroeconómicas, que permitieron que la demanda interna se hiciese cada vez más autosostenida.

En concreto, China creció un 8,7 por 100 en 2009, por debajo de los incrementos de dos dígitos registrados desde 2003, pero mostrando nuevamente un fuerte crecimiento desde mediados de año, gracias al fuerte incremento de la inversión y en menor medida del consumo y que han respondido al plan de estímulo implementado por las autoridades chinas en noviembre de 2008. En India también se aceleró el crecimiento a lo largo de 2009 para acabar creciendo un 5,7 por 100, frente al 7,3 por 100 del año anterior. Las previsiones del FMI para ambas economías en 2010 son de un crecimiento respectivo del 10,0 por 100 y del 8,0 por 100.

El crecimiento de la economía china se ha apoyado en los últimos años en la demanda externa y en la inversión, antes que en el desarrollo de su mercado interior.

Este modelo de crecimiento, centrado excesivamente en el sector exterior y en la inversión, y con un escaso peso del consumo privado, conlleva el riesgo de que ante una caída de las exportaciones se produzca un exceso de oferta.

A pesar de los intentos para que la población china incremente su consumo, la tasa de ahorro de las economías domésticas se mantiene muy elevada, debido a la falta de un sistema de prestaciones sociales, en especial en materia de sanidad, educación, seguro de desempleo, seguro de accidentes de trabajo y jubilación. Pero no sólo es muy alta la tasa de ahorro de las economías domésticas, también o incluso mayor, es la de las empresas chinas, habiendo llegado a alcanzar recientemente la economía china una tasa de ahorro total del 50,0 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), muy superior a la registrada en las economías desarrolladas.

La razón de la gran propensión al ahorro de China y el resto de los países asiáticos tiene su origen también en la anterior crisis financiera, que sufrieron a finales de los años noventa y que motivó un afán por protegerse ante posibles futuras crisis financieras y no tener que depender de los préstamos del FMI, acumulando grandes volúmenes de reservas exteriores. Estos países, en vez de ser, como cabía esperar, receptores de flujos de capital, exportaban su ahorro a Estados Unidos, con el que éste financiaba sus déficit corriente y presupuestario y le permitía, mediante la monetización de su deuda pública, mantener bajo el tipo de interés.

Esta situación implica también la existencia de desajustes de tipo de cambio entre las monedas de las grandes potencias mundiales. En efecto, los excedentes comerciales de China deberían propiciar una apreciación de su moneda, si existiese un mercado monetario en China, pero la política cambiaria de China, y de otros países asiáticos, es la de mantener un tipo de cambio fijo con el dólar y acumular reservas en esta moneda, en su mayoría bonos del Tesoro estadounidense. La corrección del desequilibrio, que supone el ahorro excesivo en los países asiáticos e insuficiente en Estados Unidos, debería ir corrigiéndose paulatinamente mediante un incremento del consumo privado y de las importaciones en China y unas mayores exportaciones en Estados Unidos. A ello contribuiría sin duda la introducción de una mayor flexibilidad en el tipo de cambio de la moneda china, lo que supondría la revalorización de la misma.

Estados Unidos

En Estados Unidos el PIB real cayó un 2,4 por 100. Aunque su economía se contrajo en el primer semestre del año, las políticas de estímulo fiscal y monetario lograron una significativa recuperación de la producción en el segundo semestre de 2009. Así, la inversión empresarial, que había frenado el crecimiento de la economía en los primeros trimestres del año, debido al necesario ajuste en los *stocks* ante la caída de las ventas, en el cuarto, una vez producido el ajuste, pudo contribuir con 0,6 puntos porcentuales al crecimiento agregado. En cuanto al consumo privado, éste se vio negativamente afectado por el aumento de la tasa de paro, que,

en dos años, ha pasado del 4,6 por 100 al 9,3 por 100 de la población activa, con una pérdida de 8,4 millones de empleos. El ahorro de las economías domésticas se ha incrementado por motivo de precaución y por el efecto riqueza negativo que ha supuesto la pérdida del valor inmobiliario patrimonial. Para 2010 se prevé que la débil situación del mercado de trabajo, la caída de los valores patrimoniales de las economías domésticas por el mantenimiento de la sobreoferta en el mercado inmobiliario y los esfuerzos por reducir la carga de la deuda de los hogares limitarán la recuperación del consumo privado.

Aunque las perspectivas para la economía estadounidense para 2010 también se han revisado al alza, situándose actualmente según el FMI en un crecimiento esperado del 3,1 por 100, gracias al positivo impacto de la política fiscal y monetaria expansivas y a que la debilidad del dólar en 2009, hasta el cambio de tendencia en los primeros meses de 2010, está incrementando las exportaciones estadounidenses y reduciendo significativamente el déficit corriente hasta el 3,0 por 100 del PIB, persisten todavía factores que pueden condicionar la consolidación de la recuperación, como el mencionado endeudamiento de las economías domésticas, y el elevado déficit público, del 10,0 por 100 del PIB, por la política fiscal expansiva.

Unión Europea

En Europa, en 2009 se registró, según el FMI, un descenso de la actividad de la Unión del 4,1 por 100. Y aunque también puede decirse que lo peor de la crisis ha quedado atrás, gracias a los estímulos macroeconómicos y a las medidas adoptadas para restablecer el funcionamiento del sistema bancario, la recuperación de la Unión Europea parece por ahora débil y frágil.

En efecto, la economía de la zona euro salió de la recesión en el tercer trimestre del año, tras cinco trimestres consecutivos de retrocesos, pero persisten factores de incertidumbre que hacen que el proceso de recuperación esté siendo lento. De hecho, en el cuarto trimestre, en tasa intertrimestral no anualizada, el crecimiento fue menor que en el trimestre anterior y los indicadores disponibles de los primeros meses de 2010 muestran comportamientos irregulares, con avances y retrocesos, que sugieren que la recuperación en curso podría ser muy débil. Bien es cierto que quizás los pobres resultados del primer trimestre de 2010 se hayan visto especialmente afectados por las desfavorables condiciones meteorológicas registradas en Europa en dicho trimestre, pero las previsiones del FMI para la zona euro en todo 2010 son de un crecimiento moderado del PIB del 1,0 por 100, debido a que la inversión en equipo se está viendo frenada por el proceso de ajuste que se está produciendo en algunos sectores y a que el nivel de empleo va en consecuencia a mantenerse débil, lo que a su vez hará que el consumo privado no despegue.

Dentro de la heterogeneidad y disparidades de comportamientos de las economías de los Estados miembros de la Unión Europea, debido no sólo a la mayor o menor exposición de sus respectivos sistemas financieros a los activos de riesgo,

las mayores economías del área, Alemania y Francia, experimentaron respectivamente en 2009 caídas de su PIB del 5,0 por 100 y del 2,2 por 100, aunque a partir del segundo trimestre del año se registraron tasas de variación intertrimestral crecientemente positivas en el caso de Francia y un estancamiento en Alemania en el cuarto trimestre debido a la finalización de los incentivos a la compra de automóviles y al freno en el proceso de reconstitución de existencias.

Japón

Japón registró en 2009 una fuerte caída de su PIB, del –5,2 por 100, el segundo descenso consecutivo tras el –1,2 por 100 registrado en 2008, y para 2010 el FMI prevé un crecimiento de esta economía del 1,9 por 100. De hecho, en el último trimestre de 2009, la economía japonesa experimentó un notable avance, gracias al recobrado auge de sus exportaciones al resto del área asiática y a la recuperación del consumo privado por los estímulos públicos.

Iberoamérica

Los países de Iberoamérica en conjunto soportaron la recesión mundial en comparación mejor que otras áreas y mejor que en otros episodios de crisis económica internacional. Algunas grandes economías registraron incluso crecimientos, como fue el caso de Uruguay, del 2,9 por 100, o Argentina, de casi un punto porcentual, o decrecimientos muy moderados, como el de Brasil, de dos décimas de punto. Por el contrario, otras economías como la mexicana o la paraguaya registraron fuertes caídas en su producción, del –6,5 por 100 y del –4,5 por 100 respectivamente. La fuerte contracción del PIB en México se explica en parte por las pérdidas por la gripe A y, sobre todo, por su elevada dependencia de la exportación de manufacturas, la más afectada por la caída del comercio mundial, y por su gran dependencia de una economía estadounidense en recesión. Otras economías, sobre todo de América central, se vieron negativamente afectadas por la reducción de ingresos por turismo y por remesas de emigrantes. Las perspectivas para 2010, de un crecimiento medio del 4,0 por 100, son también más favorables que las que se proyectan para los países más avanzados, al apoyarse su recuperación en un aumento de la demanda interna y de la externa, dentro del mantenimiento de unos fundamentos macroeconómicos no deteriorados.

África

Los países del continente africano resistieron aparentemente mejor la caída de la actividad económica mundial, al crecer de media por encima del 2,0 por 100. No obstante, esta cifra esconde, como siempre, crecimientos muy desiguales entre unos países y otros, dependiendo, sobre todo, de que sean o no productores y exportadores de petróleo. En África subsahariana un crecimiento medio del 2,1 por 100 es a todas luces insuficiente para reducir la profunda pobreza que sufre. De hecho, la crisis económica que afecta a los países desarrollados y los estímulos que han puesto en marcha para superarla parecen haber dejado en un segundo plano la implementación de

medidas dirigidas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pactados en 2000 y a alcanzar en 2015. Por ello, y dados los aún mayores problemas para acceder a financiación exterior que tienen los países de esta región debido a la crisis económica internacional, las economías avanzadas deberían cumplir con sus compromisos de ayuda al desarrollo, al margen de la consolidación fiscal que vayan a emprender tarde o temprano.

En definitiva, el retorno a un crecimiento positivo de la economía mundial desde mediados de 2009 se ha visto favorecido por la aplicación de políticas monetarias y fiscales de estímulo y por el inicio de la mejora de la confianza empresarial y de los consumidores. No obstante, persiste la incertidumbre sobre la solidez de la recuperación, que podría confirmarse si continúa la mejora de la confianza de los agentes económicos ante los positivos efectos de las medidas de estímulo macroeconómico implementadas, o deteriorarse si se vuelven a producir reacciones adversas en el sector financiero, se intensifica el aumento del precio del petróleo, se recurre a fuertes medidas proteccionistas, o se establece demasiado pronto una política fiscal contractiva para sanear las finanzas públicas en los próximos años. Este último punto es muy importante, por cuanto que la necesaria corrección de los elevados niveles de déficit y de deuda pública requerirán definir bien el momento y la cuantía de las estrategias de salida que se decidan.

Perspectivas

En cualquier caso, el modelo de crecimiento mundial de los últimos años, de exceso de liquidez y de endeudamiento de las economías desarrolladas durante un largo periodo de tiempo va a suponer la necesidad de un desendeudamiento, con un aumento de la tasa de ahorro del sector privado, que implicará previsiblemente un menor crecimiento a medio plazo. Este escenario es sin duda mejor que el que se derivaría de la eliminación de los estímulos demasiado pronto y que podría provocar una nueva y más grave caída de la actividad de la economía mundial.

1.1.2. Reforma de la arquitectura financiera internacional

Bien es cierto que, pese al temor de que la crisis financiera iniciada a mediados de 2007, y agravada en septiembre de 2008, provocase una reacción en cadena que llevase al colapso, finalmente el sistema monetario y financiero mundial parece haber resistido esta nueva crisis gracias a la adopción por parte de los responsables políticos de las grandes potencias económicas de medidas excepcionales de política económica.

Pero, para garantizar que la recuperación se consolide y se sostenga, no cabe duda que, como se ha manifestado, es también necesario que no se reproduzcan reacciones adversas en un mercado financiero que ha estado en el origen de la actual crisis económica. Para ello, resulta fundamental solucionar las principales carencias verificadas durante la crisis en los mercados financieros en el ámbito internacional, en términos

de mal funcionamiento, regulación ineficiente, falta de coordinación y escasa cooperación internacional.

Durante demasiado tiempo, desde la última crisis financiera de comienzos de siglo, la relativa al estallido de la burbuja tecnológica y la serie de escándalos por ocultamientos de deudas de grandes empresas estadounidenses, se ha confiado en los ajustes automáticos de los sistemas financieros de las economías desarrolladas, en un entorno de elevadas tasas de crecimiento económico y bajos niveles de inflación. Las reformas en el sistema financiero mundial desde las crisis financieras de los años noventa han ido encaminadas sobre todo a que la disciplina de mercado funcionara en las economías emergentes y en las en desarrollo, que no disponían de suficiente información de calidad y fiable.

Ahora, el dispositivo institucional internacional de coordinación de la política económica mundial se encuentra en manos del G-20[1] que, desde la celebración de su primera cumbre, en Washington en noviembre de 2008, se ha convertido en el foro principal de concertación para estimular la economía mundial y estabilizar el sistema financiero mundial. De hecho, en la tercera cumbre, celebrada en Pittsburg a finales de septiembre de 2009, el G-20 se autodesignó como el principal foro internacional de cooperación en materia económica, no sin cierta controversia por parte de los países excluidos del grupo que ven en él el riesgo de creación de un nuevo semimulteralismo y porque este foro no tiene capacidad ejecutiva, dado que la implementación de sus decisiones constituye un mero ejercicio de voluntarismo. Por otro lado, la participación de los grandes países emergentes en el G-20, y por lo tanto la posibilidad que tienen de influir en las grandes decisiones económicas mundiales, constituye una importante novedad y un claro signo de los nuevos equilibrios mundiales que va a suponer la creciente fortaleza económica de países como China, Brasil e India.

En dicha cumbre, y en la segunda celebrada en Londres a primeros de abril de 2009, fue en donde los acuerdos alcanzados se centraron más en el intento de reforzar la vigilancia de los mercados financieros y en el de estabilizar el sistema financiero mundial.

El intento no es nuevo. En efecto, la necesidad de reformar el sistema monetario y financiero internacional se hace recurrente cada vez que surge una crisis financiera que pone en evidencia las carencias de las instituciones financieras a la hora de prevenirlas y reconducirlas[2]. La actual crisis, que está siendo profunda, dada su intensidad, amplitud y duración, y que se ha trasladado con virulencia a la actividad productiva y, por lo tanto, al empleo, ha traído consigo cuestiones que todavía

1. El G-20 está compuesto por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia, la Unión Europea y once países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía).
2. Véase Memoria CES 1998, capítulo I.2.3.

perduran y que permanecen sin resolver, así como nuevos elementos que la caracterizan y la diferencian de las anteriores.

Entre las primeras cabe destacar algunos aspectos negativos inherentes al desarrollo de la globalización financiera: la creciente gestión de los ahorros particulares por parte de instituciones financieras, dada la complejidad de los productos financieros; el comportamiento mimético de los inversores que desemboca en que las expectativas de los grandes especuladores se acaben realizando; el deslizamiento de la actividad bancaria hacia la captación de nuevos clientes cuyas operaciones podían proporcionar un alto rendimiento pero con un riesgo mal evaluado; la existencia del *riesgo moral* que es la tendencia de las entidades financieras a prestar más cuando subsistía una garantía implícita de los poderes públicos o se percibían a salvo de posibles quiebras al ser "demasiado grandes para caer"; el que la propagación de la crisis no se extiende siempre hacia las economías que atraviesan por mayores dificultades sino que sanciona también a economías aparentemente saneadas.

Muchas de las propuestas encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados financieros internacionales ya se apuntaron tras la sucesión de crisis financieras ocurridas en los años noventa. De entre ellas cabe recordar la necesidad del fortalecimiento de los sistemas bancarios de los países para que los bancos provisionen adecuadamente sus niveles de riesgo; una mayor transparencia de la información aportada sobre las posiciones de los inversores, en especial de aquellos que operan con gran apalancamiento; generalizar la aplicación de principios internacionales de conducta; una mayor coordinación de las políticas económicas de los países europeos con Estados Unidos y Japón; un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa, *hedge funds;* o incluso el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones a corto plazo, a menudo especulativas.

Los esfuerzos, como se ha señalado, iban encaminados más a resolver los problemas que podían plantear las economías emergentes, pensando que las desarrolladas ya disponían de mecanismos adecuados de supervisión y no había especial preocupación por incrementar los controles, ni siquiera para los fondos especulativos. Así, se puso excesivo énfasis en los países emergentes que reaccionaron a las limitaciones que les impuso el FMI con una acumulación de reservas que alimentó el exceso de liquidez en los países desarrollados.

Por otro lado, la escasa o inadecuada regulación ha llevado a que el sistema financiero internacional de los últimos años adquiriese un elevado grado de especulación que ha estado en el origen de la crisis financiera.

Esta nueva y grave crisis financiera ha puesto de manifiesto la persistencia de debilidades en el actual sistema financiero global, caracterizado por un proceso de innovación creciente que debe conjugarse adecuadamente con la necesaria regulación prudencial. La crisis actual ha vuelto a poner en primer plano las deficiencias no

resueltas de dicho sistema financiero internacional así como los nuevos fallos detectados en la regulación financiera internacional.

El origen y desarrollo de esta crisis financiera es bien conocido, pero cabe señalar las principales causas que han dado lugar a ella. Así, los excesos cometidos en la fase de auge económico por el sector financiero dado el carácter procíclico del sistema financiero que tiende a tener una percepción del riesgo muy baja en épocas de crecimiento económico, y al revés en etapas de desaceleración o recesivas, están en el origen de la crisis. Igualmente, la política monetaria llevada a cabo en los últimos años por la Reserva Federal de Estados Unidos ha sido asimétrica. En efecto, ésta ha sido muy expansiva cuando, en anteriores crisis, se tensionaban los mercados financieros, mientras que, en la fase de auge económico, no implementó una política monetaria más restrictiva, lo que trajo consigo un largo periodo de bajos tipos de interés y abundante liquidez que se trasladó al resto de la economía mundial a través de unos mercados financieros cada vez más globalizados. Pero no sólo las autoridades monetarias han actuado erróneamente, tampoco las entidades financieras supieron gestionar adecuadamente el riesgo de crédito, las agencias de *rating,* como siempre afectadas por problemas de colusión de intereses con las entidades calificadas, también se equivocaron, así como los inversores que, sin la diligencia debida, no supieron interpretar los riesgos inherentes acumulados a lo largo del periodo previo al estallido de la crisis.

Precisamente, la regulación financiera no sólo no ha corregido los problemas existentes, sino que ha contribuido a exacerbarlos. En efecto, la regulación financiera también ha sido procíclica, dado que establece aumentos de provisiones sólo cuando aumenta la morosidad y contabiliza muy alto mediante el valor razonable en tiempos de auge y muy bajo en época de crisis. Los reguladores que, sobre todo en los países anglosajones, han actuado para favorecer al sector financiero, han confiado demasiado en la disciplina de mercado. En concreto en Estados Unidos, epicentro de la crisis, es en donde los fallos graves en el marco regulatorio se han hecho más evidentes, dada la multiplicidad o excesiva fragmentación de la autoridad regulatoria y en donde la existencia de un modelo de sistema bancario estadounidense de originar para distribuir generó productos muy opacos e inadecuadamente supervisados en un marco de difusa diferenciación entre banca comercial y banca de inversión.

Las nuevas medidas de reforma financiera en el ámbito internacional están siendo propuestas, como ya se ha señalado, en el marco de las cumbres del G-20 (recuadro I-1).

RECUADRO I-1. REFORMA FINANCIERA

Reforzamiento de la base de capital

Las entidades financieras deben disponer de suficientes recursos en momentos de crisis y mejorar la calidad, la coherencia y la transparencia del capital, que debe incrementarse sobre todo para los activos de mayor riesgo. Hay que tener en cuenta que la premisa de aumentar el capital tendría también un carácter procíclico en la actual situación de crisis económica, por lo que habría que establecer un periodo de transición para implementar dicha medida.

Mayor control de la liquidez

Para corregir los desajustes y asegurar la financiación a largo plazo se hace necesario establecer un requisito global de liquidez.

Regulación anticíclica

Esta propuesta es especialmente importante y la experiencia española está sirviendo de modelo para modificar la actual normativa contable. La economía española desde el año 2000 establece una provisión dinámica que consiste en acumular capital en tiempos de fuerte crecimiento económico, contrariamente a lo que estipula la normativa contable que impide la suavización de beneficios y obliga a provisionar según la morosidad contemporánea, lo que alimenta nuevamente la prociclicidad. La provisión específica, relacionada con la morosidad contemporánea, también tiene un rasgo procíclico al permitir el reparto de beneficios en época de crisis económica. Así, la propuesta de regulación anticíclica va en la línea de suavizar los requisitos de capital, estableciendo límites a la distribución de dividendos bajo ciertas circunstancias, o incrementar los requisitos cuando haya un incremento del crédito por encima de un umbral determinado.

Riesgo sistémico

A partir de un cierto tamaño los bancos operan con una garantía implícita de los gobiernos, y en última instancia de los contribuyentes, por lo que se sienten protegidos de los riesgos. Aquí, las propuestas o ideas son numerosas pero los acuerdos en los foros internacionales escasos: mayor exigencia de capital para riesgo a las instituciones sistémicas; planes de contingencia de los bancos internacionales en caso de crisis; limitar el tamaño de las entidades financieras; o establecer impuestos a las entidades demasiado grandes o demasiado interconectadas para que devuelvan sus préstamos. El sólo anuncio de esta última propuesta ha hecho que los principales bancos estadounidenses hayan devuelto antes de lo previsto el dinero que habían recibido prestado.

Fortalecimiento de las normas de contabilidad

Se tiende a aceptar el modelo español de considerar la pérdida esperada para el cálculo de las provisiones. Se pretende mejorar el tratamiento del valor razonable y la valoración a precios de mercado, evitar los incentivos a acentuar la dinámica de los mercados, mejorar el tratamiento de las partidas fuera de balance y aumentar la armonización de las normas contables diferentes que existen entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Mejorar los incentivos

Evitar que se sigan cobrando los bonus cuando los resultados de las entidades no son favorables en el corto plazo y clarificar el mencionado riesgo moral para que no sea ilimitado.

Mejorar el tratamiento de los derivados que operan en mercados no regulados, *over the counter* (OTC)

Se trata de mejorar los incentivos para que estos productos operen en mercados organizados, aunque para ello la armonización internacional sigue siendo un reto.

Ampliación del perímetro regulatorio

Se hace necesario regular las parcelas del sistema financiero que funcionan al margen de los actuales mecanismos de regulación.

Titulizaciones más seguras

El objetivo es que las titulizaciones emitidas mantengan cierto riesgo en manos de quien origina el crédito.

Evitar el impacto negativo de los paraísos fiscales

El objetivo es evitar las cuantiosas pérdidas de ingresos fiscales en las economías avanzadas y en las en desarrollo mediante la intensificación del intercambio de información de datos fiscales y la amenaza de sanciones a los países que se encuentren en las *listas negras* de la OCDE.

Refuerzo del papel del FMI en la lucha contra la crisis

Un aumento diferenciado de cuotas para redistribuir la capacidad de voto está en discusión. Mientras, se ha aprobado un aumento sustancial de los derechos especiales de giro (DEG), lo que supone una gran expansión de la liquidez internacional.

Coordinación internacional en la prevención y resolución de las crisis

Aunque la puesta en práctica de las propuestas de nueva regulación financiera por parte de los foros financieros internacionales tiende a dilatarse en el tiempo, se trata de fomentar la formulación y aplicación de prácticas y normas internacionales adecuadas.

A pesar de las fuertes discrepancias existentes, en materia por ejemplo de regulación uniforme de los fondos especulativos o de implantación de tasas a los bancos y actividades financieras en función de los riesgos, cabe esperar que en la próxima cumbre del G-20, a celebrar en Toronto a finales de junio de 2010, se avance en acuerdos concretos que permitan adoptar las necesarias reformas en el sector financiero para

evitar, o por lo menos suavizar, futuras crisis financieras con un impacto tan grande en la economía real.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial de bienes y servicios experimentó según el FMI una caída en términos reales del 10,7 por 100, trece puntos y medio porcentuales menos que el crecimiento registrado en 2008. Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, cifró la caída del comercio mundial de mercancías en el 12,2 por 100. Estas cifras son una muestra inequívoca del derrumbe del comercio mundial que se registró en 2009, el mayor con diferencia desde la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de la recesión económica de 2009, las medidas proteccionistas aplicadas por los Gobiernos, que no renunciaron a las normas y principios de la OMC, no fueron excesivas, por lo que no fueron la causa principal de la abrupta caída del comercio mundial. Gracias a ello, para 2010, las perspectivas apuntadas por estas organizaciones son optimistas y prevén una fuerte recuperación de los intercambios comerciales, al hilo de la mejoría prevista en la producción mundial y de la esperada recuperación del crédito para la financiación de las exportaciones y las importaciones. De hecho, los indicadores disponibles sobre la evolución del comercio mundial a finales de 2009 apuntan ya a una recuperación, en especial en Asia e Iberoamérica y también en menor medida en las economías avanzadas.

Mientras tanto, en 2009, el volumen de las exportaciones de mercancías descendió en todas las áreas y países. La caída fue mayor que la de la media mundial en Japón, –24,9 por 100, en la Unión Europea, –14,8 por 100, y en Estados Unidos, –13,9 por 100. Por el contrario, los menores descensos se produjeron en los países exportadores de petróleo de Oriente Medio, –4,9 por 100, África, –5,6 por 100, e Iberoamérica, –5,7 por 100. Y también las exportaciones disminuyeron menos que la media en Asia, –11,1 por 100, con China a la cabeza, –10,5 por 100, que se constituyó ya en el primer exportador mundial de mercancías, por delante de Alemania y Estados Unidos que ocuparon respectivamente el segundo y tercer puesto.

En términos nominales, con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea al resto del mundo disminuyeron un 16,2 por 100 y sus importaciones un 23,3 por 100, con lo que mejoró su saldo negativo. La zona euro, por su parte, consiguió recuperar el saldo positivo (cuadro I-3), con una mayor caída de sus importaciones, del –22,2 por 100, que de sus exportaciones, –18,1 por 100.

En concreto, las exportaciones de la Unión Europea a sus principales clientes cayeron respecto a las realizadas en 2008, salvo para el caso de las ventas a China, que aumentaron un 4,1 por 100 (cuadro I-4). Destacaron las caídas de las exportaciones dirigidas a Rusia, –37,4 por 100, y a Turquía, Estados Unidos y Brasil, de en torno al –18,0 por 100. Las importaciones de la Unión Europea procedentes de sus

CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2008-2009
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2008	2009(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-16	1.557,3	1.275,4	–18,1
Importaciones extra UE-16	1.611,8	1.253,6	–22,2
Saldo	–54,5	21,8	
Expediciones intraeurozona	1.571,3	1.286,6	–18,1
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	1.306,5	1.094,4	–16,2
Importaciones extra UE-27	1.565,0	1.199,7	–23,3
Saldo	–258,5	–103,5	
Expediciones intra UE-27	2.708,3	2.183,0	–19,4

(p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2010.

principales proveedores también cayeron en 2009, en especial las provenientes de Rusia, –35,1 por 100, Brasil y Noruega, –28,5 por 100. El comercio con Suiza, el segundo país cliente tras Estados Unidos, fue el que menos se vio afectado por la crisis y cayó menos del 10,0 por 100. Así, disminuyó el superávit comercial con Estados Unidos, con Suiza y con Turquía, y disminuyó sobre todo el déficit que mantiene con China, Rusia, Noruega, Japón y Brasil. Por Estados miembros, Alemania volvió a registrar el mayor superávit en el comercio intra y extra Unión Europea, y Reino Unido el mayor déficit, destacando que, por primera vez, Francia desbancó a España del segundo puesto de mayores déficit comerciales de la Unión Europea.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2008-2009
(Miles de millones de euros)

	Importación desde			Exportación a			Saldo comercial	
Países	**2008**	**2009**	**% variación**	**2008**	**2009**	**% variación**	**2008**	**2009**
Estados Unidos	186,8	160,0	–14,3	249,9	204,5	–18,2	63,1	44,5
Suiza	80,3	73,8	–8,1	98,0	88,6	–9,6	17,7	14,8
China	247,9	214,7	–13,4	78,4	81,6	4,1	–169,5	–133,1
Rusia	177,9	115,4	–35,1	105,0	65,7	–37,4	–72,9	–49,7
Turquía	46,0	36,1	–21,5	54,1	43,9	–18,9	8,1	7,8
Noruega	95,9	68,7	–28,4	43,8	37,6	–14,2	–52,1	–31,1
Japón	75,2	55,8	–25,8	42,3	36,0	–14,9	–32,9	–19,8
India	29,5	25,4	–13,9	31,6	27,5	–13,0	2,1	2,1
Brasil	35,9	25,6	–28,7	26,3	21,6	–17,9	–9,6	–4,0
Corea del Sur	39,6	32,0	–19,2	25,6	21,5	–16,0	–14,0	–10,5

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2010.

Por lo que se refiere al funcionamiento del sistema multilateral de comercio en 2009, cabe señalar que la séptima reunión ministerial de la OMC, celebrada a finales de 2009 en Ginebra, no consiguió reactivar la Ronda de Doha, ni tampoco se consiguió avanzar en la conclusión con éxito del paquete global de negociaciones en la cita siguiente, de finales de marzo de 2010, con ocasión de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC.

No obstante, la mera existencia de esta institución multilateral ha permitido, contrariamente a lo ocurrido en la crisis de los años treinta, suavizar y, sobre todo, acortar la recesión económica mundial, al evitar el surgimiento y el contagio de políticas comerciales aislacionistas y proteccionistas; aunque para salir de la crisis la mayoría de los países hayan adoptado medidas provisionales de apoyo a algunos sectores e industrias que en principio no eran compatibles con las reglas de la OMC. Un ejemplo del compromiso de todos los países miembros con el cumplimiento de las reglas de la OMC es el acuerdo alcanzado a mediados de diciembre de 2009 en relación al "conflicto del plátano", que venía arrastrándose desde julio de 1991 en el marco del GATT y desde febrero de 1996 en el marco de la OMC, en concreto en su órgano de solución de diferencias vinculante en caso de conflicto. Con dicho acuerdo se puso fin al largo conflicto comercial que había enfrentado a países de Centroamérica (Ecuador, Guatemala, Honduras y México) y Estados Unidos con la Unión Europea y su Régimen Preferencial concedido a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) productores de plátano.

2. Unión Europea

El año 2009 fue un año aún más difícil para la Unión Europea de lo que había resultado el anterior. Los efectos de la crisis económica mundial, con especial reflejo en la economía real y, en particular, en los mercados de trabajo, y la necesidad de articular medidas de respuesta a la crisis por parte de la Unión y de los Estados miembros, se desarrollaron en un marco distinto, tanto institucional, configurado por la nueva Comisión y por un Parlamento recién elegido y con poderes muy reforzados, como constitucional, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

2.1. PANORAMA INSTITUCIONAL

Para la Unión Europea, 2009 ha sido, desde el punto de vista institucional, un año intenso y difícil. Intenso, ya que, por un lado, entró en vigor el Tratado de Lisboa, lo que conllevó, entre otros extremos, la creación de dos altos cargos institucionales comunitarios y, por otro, se celebraron elecciones al Parlamento Europeo y se renovó la Comisión Europea para el periodo 2010-2014; y difícil, porque todo ello, aconteció en un contexto de crisis económica que estaba produciendo intensos ajustes tanto en las economías como en los mercados de trabajo de los Estados miembros, a pesar de que en los últimos meses del año, se pudieron constatar tímidos síntomas de recuperación

que, en cualquier caso, para ser tenidos en consideración, se han de consolidar durante 2010, como así se señala desde las distintas instituciones comunitarias[3].

Por su parte, durante 2009, la respuesta europea para hacer frente a la crisis estuvo caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias en lo que a la búsqueda y adopción de medidas paliativas específicas se refiere, y por un clima de débil coordinación entre éstos y aquellas, lo que provocó, en este caso, que la eficacia de las medidas o políticas adoptadas para contrarrestar los negativos efectos de ésta fuera, en términos generales, insuficiente[4]. Asimismo, el escaso peso específico que ostenta la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional y en concreto en el seno del G-20, condicionó, en cierto modo, esta respuesta.

Dicho clima de débil coordinación entre las partes implicadas puso de manifiesto la debilidad institucional de la Unión Europea, causada, entre otros extremos, por su falta de liderazgo, originada principalmente por la dificultad de adoptar una guía de actuación única al haber veintisiete Estados miembros que difieren a menudo en sus posiciones, por su todavía poco sólida construcción política y por el desequilibrio existente entre su política monetaria y fiscal.

Entrada en vigor del Tratado de Lisboa

El día 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa entró finalmente en vigor[5] con casi un año de retraso. Concluía así un periodo de parálisis institucional de la Unión Europea, cuyas raíces se pueden situar principalmente en el "no" irlandés al Tratado de Lisboa de junio de 2008 y en los "noes" francés y holandés al Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

Tras haber superado diversos obstáculos en los últimos años, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, fue posible por las ratificaciones de Irlanda y Polonia durante el mes de octubre y a la ratificación de la República Checa en el mes de noviembre.

En definitiva, el Tratado de Lisboa representa un paso hacia delante en el proceso de construcción de una Unión Europea más política, más transparente y más inteligible para los ciudadanos resultando un instrumento institucional de calado para luchar contra la crisis, dando mayor protagonismo a la Unión Europea en la escena internacional.

En virtud de la aplicación del Tratado se crearon dos nuevas figuras institucionales[6]: el Presidente Permanente del Consejo de la Unión Europea, que recayó en el primer

3. Para un mayor detalle, véanse capítulo I.2.2 y capítulo II.1.1 de esta Memoria.
4. Como se apunta a continuación, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, puede constituir una valiosa herramienta para intentar corregir los mencionados desequilibrios en la respuesta europea a la crisis, resultando más efectiva.
5. El Tratado de Lisboa, tenía prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2009.
6. Ambos cargos fueron designados en una cumbre extraordinaria del Consejo Europeo llevada a cabo el 19 de noviembre de 2009 en Bruselas y serían oficiales y plenamente operativos a partir de la entrada en vigor el Tratado de Lisboa.

ministro belga, Herman Van Rompuy, y el Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea, que recayó en la Comisaria de Comercio, la británica Catherine Ashton.

Entre otros muchos cambios, el Tratado supone una nueva ponderación de los votos entre los Estados miembros, la ampliación de las competencias de la Comisión y una presencia mucho mayor del Parlamento en el proceso legislativo. Asimismo, un nuevo mecanismo de petición va a brindar a los ciudadanos la posibilidad de influir directamente en la política europea[7], y además la Carta de los Derechos Fundamentales pasará a ser jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del mismo.

Elecciones al Parlamento Europeo

Las elecciones al Parlamento Europeo tuvieron lugar entre el 4 y el 7 de junio de 2009. La participación de los ciudadanos europeos en estas elecciones fue del 42,9 por 100; en España fue casi dos puntos más que la media, del 44,8 por 100. A este respecto, cabe señalar que ambas cifras discurren en constante descenso desde la participación del 61,0 por 100 y del 68,5 por 100, en las primeras elecciones al Parlamento Europeo celebradas en Europa y en España en 1979 y en 1987, respectivamente. Dicho descenso en la participación, puso de manifiesto, por un lado, el progresivo distanciamiento de la Unión Europea respecto de sus ciudadanos y por otro, la paulatina pérdida de interés por parte de éstos acerca de lo que acontece en el seno de ésta.

El Parlamento Europeo, gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, afrontaba su VII Legislatura con un aumento de competencias, principalmente en tres temas: el establecimiento del presupuesto de la Unión, la política agrícola y los asuntos de justicia e interior, situándose, por norma general, en pie de igualdad con el Consejo.

Nueva Comisión Europea

En 2009 se renovó la Comisión Europea[8]. Dicha renovación se desarrolló en un clima de gran incertidumbre, derivada de la entrada o no en vigor del Tratado de Lisboa, que condicionaba tanto la propia elección del Presidente como de la composición del colegio de Comisarios. Tras su reelección para un segundo mandato, Durao Barroso, anunció que el nuevo colegio de Comisarios estaría compuesto por 27 miembros, uno por cada Estado miembro, incluidos el Presidente y siete Vicepresidentes. Ello suponía la creación de nuevas carteras: acción por el clima; asuntos de interior; justicia, derechos fundamentales y ciudadanía y se reconfiguraban otras tantas carteras: educación, cultura, multilingüismo y juventud; salud y política de consumidores; industria y espíritu emprendedor; investigación, innovación y ciencia; cooperación

7. Dicho mecanismo se denomina "Iniciativa del millón de ciudadanos", e implica que un millón de ciudadanos podrán pedir a la Comisión Europea que legisle sobre un determinado asunto.
8. El inicio del mandato de la nueva Comisión, previsto para el 1 de noviembre de 2009, se demoró hasta el 11 de febrero de 2010 cuando el Consejo Europeo de forma extraordinaria nombró definitivamente a ésta, previa aprobación por el Parlamento Europeo el 9 de febrero. Dicha demora se produjo como consecuencia de diversas razones, entre ellas, la incertidumbre sobre la entrada o no en vigor del Tratado de Lisboa y la renuncia del cargo de Comisaria de Rumiana Jeleva.

internacional, ayuda humanitaria y respuesta a la crisis. El programa de trabajo de la nueva Comisión recalcó la necesidad de un liderazgo de la Unión Europea que modelase la globalización con arreglo a los valores e intereses de la Unión, prestando especial atención a los ciudadanos. Asimismo, recalcó cinco retos clave a los que se enfrentaba ésta (recuadro I-2), que se articularían en un marco decenal del que resultaría una estrategia con el horizonte de diez años[9], dando nuevo vigor a la economía social de mercado inclusiva, rasgo distintivo del modelo europeo.

RECUADRO I-2. RETOS CLAVE PARA LA UNIÓN EUROPEA

1. Reactivar el crecimiento económico actual y garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la competitividad de cara al futuro.
2. Combatir el desempleo y reforzar la cohesión social.
3. Conseguir que el reto de una Europa sostenible aporte una ventaja competitiva.
4. Garantizar la seguridad de los europeos.
5. Reforzar la ciudadanía y la participación de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea.

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo

Durante 2009, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ostentada por la República Checa en el primer semestre y por Suecia en el segundo.

Presidencia checa

El 1 de enero de 2009 la República Checa tomó el relevo de Francia en la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. Sus prioridades se basaban en un programa común de 18 meses, presentado el 30 de junio de 2008, que compartía con Francia y Suecia, en el que se delimitaban cuatro ámbitos de acción prioritaria[10]. No obstante, la República Checa determinó tres ejes de actuación prioritarios a los que denominó "la triple E": economía, energía y las relaciones exteriores[11].

En relación a la economía, la prioridad era coordinar la salida de la Unión Europea de la recesión y reforzar la participación europea en la negociación internacional para reformar el sistema financiero mundial y fortalecer el FMI. En cuanto a la energía, el principal objetivo era garantizar el suministro energético continental frente a suministradores inciertos (Rusia). Finalmente, por lo que atañe a las relaciones

9. Véase capítulo I.2.3.3 de esta Memoria.
10. Véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.1.1.
11. Informalmente hay una cuarta E: desmontar la desconfianza que la República Checa despierta entre sus socios por su euroescepticismo manifiesto.

exteriores, se desarrollaría la política exterior de los veintisiete, con especial atención a garantizar la estabilidad de los Balcanes.

El Consejo Europeo de primavera expresó su confianza en las perspectivas a medio y largo plazo de la economía de la Unión Europea y su determinación de trabajar para restablecer los niveles de empleo y de crecimiento de un modo sostenible. Asimismo, insistió en la necesidad de superar las dificultades de forma conjunta y coordinada, constatando que las medidas adoptadas estaban empezando a dar resultado. El Consejo también hizo explícita su preocupación por el elevado nivel de desempleo, lo que motivó la celebración de varios encuentros sobre empleo, previos a la celebración de la Cumbre sobre el Empleo, celebrada en Praga, en mayo de 2009, y en la que se establecieron las líneas prioritarias para afrontar la crisis del empleo en la Unión[12].

En el plano institucional, el Consejo aceptó las condiciones de Irlanda para la celebración de un segundo referéndum para la ratificación del Tratado de Lisboa y se comprometió a ofrecer las garantías jurídicas necesarias para su cumplimiento. Finalmente, el Consejo Europeo prestó una especial atención a la situación de la inmigración ilegal en el área mediterránea, subrayando la urgencia de buscar una respuesta europea más eficaz a estos problemas[13] y se comprometió a impulsar la recién creada Asociación Oriental con los países del Este de Europa.

El 1 de julio de 2009 Suecia tomó el relevo de la presidencia del Consejo de la Unión Europea. El acuerdo sobre la posición común de la Unión Europea de cara a la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 sobre cambio climático[14], que sucedería al Protocolo de Kyoto, fue la principal prioridad de esta presidencia. Los resultados de la Cumbre de Copenhague no respondieron a las expectativas europeas, lo que reflejó, una vez más, el reducido peso específico de la Unión en el panorama internacional.

Presidencia sueca

Por otro lado, la salida de la crisis también fue una cuestión esencial para la presidencia tanto por su propia importancia como por la forma en la que ésta condiciona el margen de maniobra en otras políticas. A este respecto, el Consejo Europeo evaluó la situación económica y las respuestas ofrecidas para paliar la crisis económica e hizo un llamamiento al FMI para que considerase la puesta en marcha de distintos instrumentos para que el sector financiero compartiese con la sociedad sus beneficios y sus riesgos, tanto en los tiempos de bonanza, como en los momentos de dificultad.

También se dio gran importancia a la dimensión externa de la Unión Europea, con un fuerte impulso, en concreto, a la implantación de la Asociación Oriental de la Unión

12. Véase un mayor detalle de estos aspectos en el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

13. Tomando como referencia la Política Europea de Inmigración e impulsando el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito. En concreto, el Consejo pidió que se refuercen las operaciones de control coordinadas por FRONTEX y consideró necesaria la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

14. Para más detalle, véase capítulo III.4.1.1 de esta Memoria.

Europea con los países vecinos del este de Europa, aspecto valorado muy positivamente por el Consejo Europeo. Finalmente, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo[15] para el desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia durante el periodo 2010-2014.

Presidencia española

El 1 de enero de 2010 comenzó la que iba a ser durante el primer semestre del año la cuarta presidencia española del Consejo de la Unión Europea[16]. Cabe recordar que, desde su adhesión a las Comunidades Económicas Europeas en 1986, España ha ejercido la presidencia en tres ocasiones: 1989, 1995 y 2002.

Resulta necesario destacar el carácter innovador de la cuarta presidencia española del Consejo ya que, por primera vez en la historia de la Unión y conforme a lo establecido en el Tratado de Lisboa[17], ésta se va a desarrollar en equipo, junto a Bélgica y Hungría. Las presidencias de turno que se sucedan desde enero de 2010 en adelante, se enmarcarán dentro del ámbito de la presidencia permanente del Consejo, figura creada en virtud del Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Así, las prioridades de la presidencia española junto con la belga y la húngara fueron establecidas en un programa común de 18 meses[18], que se dividía en dos partes: la primera contenía el marco estratégico (recuadro I-3), que situaba, por un lado, las prioridades de trabajo conforme al contexto y a las necesidades del momento y, por otro, detallaba los objetivos de más largo alcance, mientras que la segunda contenía el programa operativo, en el cual se presentaban las cuestiones concretas que debería abordar el Consejo de la Unión Europea a lo largo de los 18 meses.

Las tres anteriores presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea habían afrontado una serie de retos importantes en el proceso de integración europea, como la organización de la ampliación en 1989, la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la dimensión exterior en 1995, y el lanzamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, así como la puesta en circulación de la moneda única europea en 2002.

15. Éste sustituye al Programa de La Haya y se trata de un texto importante para reforzar la ciudadanía europea del siglo XXI.
16. La presidencia española del Consejo se constituyó mediante la aprobación, por el Consejo de Ministros, de sendos reales decretos de 20 de octubre de 2008 y 23 de enero de 2009, que crearon un Comité Organizador y una Comisión Delegada del Gobierno respectivamente.
17. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se eliminaban las presidencias rotatorias, estableciendo un Presidente del Consejo con carácter estable. Por lo tanto, España junto a Bélgica y Hungría, ejercerá la responsabilidad de presidir el Consejo de la Unión Europea en el marco del nuevo sistema "trío" de presidencias sucesivas *troika*-durante 18 meses, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011.
18. Consejo de la Unión Europea. "Programa de 18 meses de las presidencias española, belga y húngara". Bruselas, 27 de noviembre de 2009.

RECUADRO I-3. MARCO ESTRATÉGICO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

- La revisión de la Estrategia de Lisboa para construir una Europa capaz de superar la crisis y promover el crecimiento sostenible y el empleo, la innovación y la competitividad.
- Una mejor supervisión de los mercados financieros.
- Una agenda social más amplia, con especial atención a la juventud, la igualdad de género y la lucha contra la pobreza.
- Aplicación y posible revisión del paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático a la luz de los resultados de la Conferencia de Copenhague.
- Aplicación efectiva del Programa de Estocolmo para un espacio de libertad, seguridad y justicia que incluya el desarrollo de una política europea de inmigración y asilo.
- Aumento de la efectividad, coherencia y perceptibilidad de la acción exterior de la Unión Europea y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Del mismo modo, esta cuarta presidencia española también se enfrenta a retos importantes, al confluir nuevos elementos en el panorama comunitario como una crisis económica mundial, que afecta de forma directa a Europa, una Unión de veintisiete Estados miembros, frente a doce o quince de las anteriores presidencias; un nuevo marco institucional con nuevo Parlamento y Comisión, y un nuevo marco constitucional, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Consejo de Ministros del 13 de agosto de 2009 acordó que los principales retos o ejes de actuación del programa semestral de la presidencia española serían: 1) Lograr la plena y eficaz aplicación del Tratado de Lisboa; 2) Afianzar la recuperación económica en Europa mediante una mayor coordinación de todos los Estados miembros y la aprobación de la Estrategia europea de crecimiento sostenible en el horizonte 2020; 3) Reforzar la presencia e influencia de la Unión Europea en la nueva realidad internacional, con la celebración de numerosas cumbres multilaterales y bilaterales; y 4) Situar a los ciudadanos europeos en el centro de las políticas de la Unión.

Tras el inicio de la presidencia española el 1 de enero de 2010, en febrero tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, en la que se abordaron, como temas centrales: las vías para una pronta salida de la crisis, con la cuestión del refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los veintisiete como eje central del debate, el diseño y posterior aprobación de una nueva estrategia de la Unión Europea para los próximos diez años llamada a sustituir a la Estrategia de Lisboa, como más adelante se apuntará, y la búsqueda de soluciones urgentes para solventar la crisis financiera griega y sus efectos sobre otras economías de la zona euro, cuestión que se convirtió en el principal objeto de debate del Consejo[19]. Posteriormente, durante los días 25 y 26 de marzo, se celebró el Consejo Europeo de Primavera, que tuvo como

19. Para más detalle, véase capítulo I.2.3.2 de esta Memoria.

eje central el debate sobre la nueva estrategia de la Unión Europea para el empleo y el crecimiento "UE 2020" que está llamada a sustituir a la Estrategia de Lisboa 2010[20].

2.2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PREVISIONES

Durante 2009, la crisis económica que comenzó a finales de 2007 y se agravó en 2008 se ha consolidado sin excepciones, aunque en distinto grado, en todos los países de la Unión Europea. Tal y como apuntaban las previsiones del año pasado de la Comisión Europea[21], los principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros han caído de tal manera que se puede considerar que la Unión Europea está ante uno de los momentos económicos más delicados desde su creación, con las consiguientes repercusiones en el ámbito social (cuadro I-5).

Con relación al PIB, este cayó un 4,2 por 100 en 2009, si bien para 2010 se espera volver a la senda del crecimiento con un incremento del 1,0 por 100. Entre los distintos países destacan por su comportamiento extremadamente negativo las tres repúblicas bálticas, con caídas superiores al 14,0 por 100, al igual que grandes economías como Alemania, Italia y Reino Unido con bajadas de en torno al 5,0 por 100. Mientras que en 2009 solamente Polonia consiguió mantener una variación anual positiva, para 2010 se prevé que sean 21 los Estados miembros que la alcancen. Aun así, en dicho año, tanto Grecia como Letonia tendrán que afrontar previsiblemente descensos del 3,0 y 3,5 por 100 respectivamente.

En cuanto a la tasa de desempleo, entre 2008 y 2009, esta ha pasado del 7,0 al 8,9 por 100 en la Unión Europea (cinco décimas menos que en la zona euro), y se espera que alcance el 9,8 por 100 en 2010. En 2009 la totalidad de los Estados miembros vieron aumentar su desempleo y, al igual que en 2008, España volvió a destacar sobre todos los demás con una tasa del 18,0 por 100. Le siguen las tres repúblicas bálticas, Eslovaquia e Irlanda, todas ellas con tasas superiores al 12,0 por 100. Para 2010 se prevé que nuevamente todos los socios comunitarios vean aumentar esta tasa, si bien para dicho año sería Letonia la que desbancase a España en este aspecto con una tasa del 20,6 por 100.

La tasa de inflación, por su parte, ha experimentado una considerable caída en la Unión Europea desde el 3,7 por 100 de 2008, al 1,0 por 100 de 2009 (0,3 por 100 en la zona euro), si bien para 2010 se espera que alcance el 1,8 por 100. En 2009 todos los países socios vieron descender su tasa de inflación, en varios casos de forma abrupta, llegando a producirse en tres países inflación negativa: Irlanda, Portugal y España. En 2010 las tasas de inflación de la gran mayoría de los Estados miembros aumentarán, aunque en algunos de ellos ocurrirá todo lo contrario, sobresaliendo los casos de Letonia y Lituania, que pasarán a tener inflación negativa.

20. Respecto de la estrategia "UE 2020", se fijaron en el Consejo los objetivos concretos a alcanzar en materia de empleo, investigación y cambio climático, en cambio, se aplazó la fijación de objetivos cuantificados en materia de educación y pobreza.

21. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.2.2.

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2008-2010

(En porcentaje)

	Variación del PIB			Tasa de desempleo			Tasa de inflación(1)			Déficit público(2)		
Estados miembros	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**
Alemania	1,3	–5,0	1,2	7,3	7,5	7,8	2,8	0,2	1,3	0,0	–3,3	–5,0
Austria	2,0	–3,6	1,3	3,8	4,8	5,1	3,2	0,4	1,3	–0,4	–3,4	–4,7
Bélgica	1,0	–3,1	1,3	7,0	7,9	8,8	4,5	0,0	1,6	–1,2	–6,0	–5,0
España	**0,9**	**–3,6**	**–0,4**	**11,3**	**18,0**	**19,7**	**4,1**	**–0,3**	**1,6**	**–4,1**	**–11,2**	**–9,8**
Eslovenia	3,5	–7,8	1,1	4,4	5,9	7,0	5,5	0,9	1,8	–1,7	–5,5	–6,1
Finlandia	1,2	–7,8	1,4	6,4	8,2	9,5	3,9	1,6	1,7	4,2	–2,2	–3,8
Francia	0,4	–2,2	1,3	7,8	9,5	10,2	3,2	0,1	1,4	–3,3	–7,5	–8,0
Grecia	2,0	–2,0	–3,0	7,7	9,5	11,8	4,2	1,3	3,1	–7,7	–13,6	–9,3
Holanda	2,0	–4,0	1,3	2,8	3,4	4,9	2,2	1,0	1,3	0,7	–5,3	–6,3
Irlanda	–3,0	–7,1	–0,9	6,3	11,9	13,8	3,1	–1,7	–1,3	–7,3	–14,3	–11,7
Italia	–1,3	–5,0	0,8	6,7	7,8	8,8	3,5	0,8	1,8	–2,7	–5,3	–5,3
Luxemburgo	0,0	–3,4	2,0	4,9	5,4	6,1	4,1	0,0	2,6	2,9	–0,7	–3,5
Portugal	0,0	–2,7	0,5	7,7	9,6	9,9	2,7	–0,9	1,0	–2,8	–9,4	–8,5
Chipre	3,6	–1,7	–0,4	3,6	5,3	6,7	4,4	0,2	2,7	0,9	–6,1	–7,1
Eslovaquia	6,2	–4,7	2,7	9,5	12,0	14,1	3,9	0,9	1,3	–2,3	–6,8	–6,0
Malta	2,1	–1,9	1,1	5,9	6,9	7,3	4,7	1,8	2,0	–4,5	–3,8	–4,3
Zona euro	**0,6**	**–4,1**	**0,9**	**7,5**	**9,4**	**10,3**	**3,3**	**0,3**	**1,5**	**–2,0**	**–6,3**	**–6,6**
Dinamarca	–0,9	–4,9	1,6	3,3	6,0	6,9	3,6	1,1	2,3	3,4	–2,7	–5,5
Reino Unido	0,5	–4,9	1,2	5,6	7,6	7,8	3,6	2,2	2,4	–4,9	–11,5	–12,0
Suecia	–0,2	–4,9	1,8	6,2	8,3	9,2	3,3	1,9	1,7	2,5	–0,5	–2,1
Estonia	–3,6	–14,1	0,9	5,5	13,8	15,8	10,6	0,2	1,3	–2,7	–1,7	–2,4
Hungría	0,6	–6,3	0,0	7,8	10,0	10,8	6,0	4,0	4,6	–3,8	–4,0	–4,1
Letonia	–4,6	–18,0	–3,5	7,5	17,1	20,6	15,3	3,3	–3,2	–4,1	–9,0	–8,6
Lituania	2,8	–15,0	–0,6	5,8	13,7	16,7	11,1	4,2	–0,1	–3,3	–8,9	–8,4
Polonia	5,0	1,7	2,7	7,1	8,2	9,2	4,2	4,0	2,4	–3,7	–7,1	–7,3
Rep. Checa	2,5	–4,2	1,6	4,4	6,7	8,3	6,3	0,6	1,0	–2,7	–5,9	–5,7
Bulgaria	6,0	–5,0	0,0	5,6	6,8	7,9	12,0	2,5	2,3	1,8	–3,9	–2,8
Rumanía	7,3	–7,1	0,8	5,8	6,9	8,5	7,9	5,6	4,3	–5,4	–8,3	–8,0
UE-27	**0,7**	**–4,2**	**1,0**	**7,0**	**8,9**	**9,8**	**3,7**	**1,0**	**1,8**	**–2,3**	**–6,8**	**–7,2**

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.

1) Índice de precios de consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.

2) Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB. Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera 2009-2010,* mayo 2010.

Por último, en lo que se refiere al déficit público, en 2009 se registró un notable aumento del mismo en la Unión Europea (del –2,3 al –6,8 por 100 del PIB), esperándose incluso un empeoramiento de la ratio para 2010, llegando al –7,2 por 100 del PIB. Como cabía esperar, todos los Estados miembros incurrieron en déficit, alcanzando en cuatro de ellos los dos dígitos: Irlanda, Grecia, Reino Unido y España. Para 2010 las estimaciones prevén cierta convergencia de esta ratio a nivel europeo, mientras que la mayoría de los países con mayor déficit experimentarán cierta reducción de éste, los que lo habían mantenido a un nivel más bajo lo verán aumentar. En este año el número de Estados miembros con un déficit superior al 10,0 por 100 del PIB se reducirá a dos: Reino Unido e Irlanda, aunque España lo rozará (–9,8 por 100).

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA

El año 2009 estuvo marcado por la respuesta de la Unión Europea a la crisis, tanto desde el ámbito comunitario como de los propios Estados miembros. La principal consecuencia del estímulo de la actividad fue el mencionado intenso crecimiento de los déficit públicos, surgiendo el debate sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, el Banco Central Europeo (BCE) se concentró a lo largo del año en normalizar progresivamente el funcionamiento de los mercados monetarios y asegurar la provisión de liquidez. De cara al futuro, 2009 resultó determinante en el avance de los trabajos sobre el diseño y planteamiento de una nueva estrategia de crecimiento sostenible de cara a 2020.

En cualquier caso, el protagonismo de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica ha planteado la reflexión sobre el papel de las políticas públicas de estímulo fiscal y su grado de coordinación y ha puesto de manifiesto las dificultades de gestión y la necesidad de una auténtica política económica para la Unión Europea.

2.3.1. Efectos y consecuencias de la crisis: reformulación de la política económica de la Unión Europea

La intensidad y rapidez con que los efectos de la crisis financiera se empezaron a trasladar a la economía real obligaron a la Unión Europea, en diciembre de 2008, a aprobar una respuesta conjunta y coordinada entre los Estados miembros que se materializó en el Plan europeo de recuperación económica (PERE)[22], cuyo objetivo principal era asentar unos principios de acción comunes para revertir la desaceleración económica y retomar la senda de crecimiento de la actividad y el empleo.

La respuesta de la Unión Europea ante la crisis

En marzo de 2009, la Comisión presentó una comunicación[23] en la que se recogía un amplio conjunto de medidas dirigidas a restablecer y mantener un sistema financiero

22. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.2.3.1.

23. Comisión Europea, *Gestionar la recuperación europea*, COM (2009) 114 final, 14 de marzo de 2009.

estable y fiable, restaurando la confianza y el crédito, apoyar la economía real y apoyar a los ciudadanos durante la crisis, con el objetivo de mantener y crear empleo (cuadro I-6). Con ello, se pretendía dar respuesta a la crisis y contribuir a la recuperación global de la economía europea.

A este respecto, se detallan a continuación algunas de estas líneas de acción: reforma del sistema financiero y refuerzo del sistema de supervisión y regulación a nivel europeo, mitigar los efectos de la crisis sobre la economía real y avanzar en la recuperación económica de forma compatible con el saneamiento de las finanzas públicas.

Reforma del sistema financiero

En relación con el sistema financiero, la Unión Europea adoptó, como parte de una estrategia coordinada, numerosas iniciativas para estabilizar los mercados financieros y devolver la confianza (pautas para la aplicación de los regímenes de garantías[24], operaciones de recapitalización o eliminación de activos tóxicos de los balances). En este contexto, también ocupaban un papel destacado las cuestiones relativas a la supervisión y regulación financiera, que necesariamente debían ensamblarse en las reformas a nivel internacional.

En octubre de 2008, la Comisión Europea había solicitado a un grupo de expertos[25], la realización de un informe, conocido como Informe Larosière, sobre el futuro de la supervisión y regulación comunitaria en materia financiera. El informe contenía un diagnóstico de las causas de la crisis y señalaba un conjunto de áreas prioritarias que requerían un cambio regulatorio[26]. Los ejes centrales de actuación tenían que ver con la organización de la supervisión de las instituciones y mercados financieros en la Unión, con el refuerzo de los mecanismos de cooperación en materia de estabilidad financiera y con el establecimiento de mecanismos de alerta temprana ante situaciones de crisis. Ello respondía a la necesidad de reforzar la cooperación entre los supervisores europeos, creando un sistema de supervisión más eficiente, integrado y sostenible, dada la fragmentación y complejidad del marco institucional europeo[27], que había resultado insuficiente para mitigar los efectos de la crisis en el sistema financiero europeo.

24. Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.

25. El grupo de expertos estaba presidido por Jacques de Larosière, de ahí el nombre del informe, que fue director del FMI y gobernador del Banco de Francia.

26. Entre ellas, el análisis macroprudencial, el refuerzo de los requerimientos de capital, mayores y de mejor calidad establecidos en Basilea 2, la regulación de las agencias de calificación de crédito, los mecanismos de auditoría y seguros, el poder sancionador de los supervisores, el sistema bancario paralelo, la transparencia y estabilidad de los mercados de derivados y los fondos de inversión alternativa, las responsabilidades de los depositarios, las retribuciones de los ejecutivos y las remuneraciones en el sector financiero. Véase también L. Field y D. Pérez, "El Informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el Informe Larosière" en *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 16, Banco de España.

27. Véase CES, "La reordenación del sistema financiero: una cuestión clave en la nueva arquitectura económica internacional", en *Revista CAUCES*, núm. 10, otoño 2009.

CUADRO I-6. RETOS Y MEDIDAS EUROPEAS PARA SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA

Líneas de actuación		Objetivos	Medidas
Retos para la recuperación económica	**Recuperar la estabilidad y fiabilidad del sistema financiero**	Restaurar la confianza y el crédito.	Mejorar la protección de los depositantes, hacer más fiables las calificaciones de solvencia, incentivar los mercados de titulización y reforzar la solidez y la supervisión de bancos y aseguradoras.
			Restablecer el flujo del crédito a la economía real a través de inyecciones de liquidez y bajadas de tipos.
			Rescatar los activos tóxicos mediante los principios de transparencia, divulgación, valoración y reparto de cargas.
		Conseguir unos mercados financieros responsables y de confianza.	Dotar a la UE de un marco de supervisión que detecte los posibles riesgos y se ocupe de ellos eficazmente.
			Cubrir las «lagunas» de la regulación internacional priorizando la seguridad.
			Defender los derechos de los inversores, consumidores y pymes europeos.
			Mejorar la gestión de riesgos de las empresas financieras y ajustar los incentivos salariales a los resultados sostenibles.
			Garantizar unas sanciones más eficaces de las irregularidades de los mercados.
	Apoyar a la economía real	Aplicar el Plan europeo de recuperación económica.	Ampliar el estímulo presupuestario por parte de los Estados miembros.
			Fomentar la demanda mediante el apoyo a las economías domesticas, las empresas, la inversión pública y la modernización de las infraestructuras.
		Utilizar el mercado único para la recuperación.	Aprovechar las ventajas competitivas en términos de economías de escala y eficiencia que ofrece el mercado interior.
			Aprovecharse de la flexibilidad que ofrecen las normas comunitarias para apoyar la demanda.
		Renovar la economía europea tras la crisis.	Pasar a una economía con bajas emisiones de carbono, ya que cuando la situación mejore las tecnologías y productos verdes serán los mercados punteros.
			Mejorar las estructuras empresariales.
			Gestionar el regreso del actual nivel de intervención estatal en la economía a unos niveles más normales.
	Apoyar a la ciudadanía durante la crisis	Reducir el coste humano de la crisis.	Mantener los puestos de trabajo existentes.
			Asegurar la rápida reintegración en el mercado laboral.
			Apoyar a la población más vulnerable.
			Reforzar la protección social e invertir en infraestructura social y sanitaria.
		Cumbre sobre Empleo para Europa.	Acelerar la recuperación centrándose en la reforma estructural para crear unos mercados de trabajo más flexibles, seguros e inclusivos.
			Acordar un planteamiento concertado para reducir el impacto social de la crisis.
			Consensuar con los interlocutores sociales e interesados la forma de modernizar las políticas sociales en beneficio tanto de trabajadores como de empleadores.

CUADRO I-6. RETOS Y MEDIDAS EUROPEAS PARA SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA *(Continuación)*

Líneas de actuación	Objetivos	Medidas
Refuerzo de la coordinación financiera y comercial en el ámbito internacional	Mejorar el sistema financiero y regulador global.	Mejorar la transparencia y la responsabilidad, así como la eficacia de la regulación.
		Fomentar la integridad de los mercados financieros.
		Reforzar la cooperación internacional en materia de supervisión.
		Reformar las instituciones financieras internacionales.
	Apoyar el crecimiento equilibrado en los mercados globales.	Adelantar la recuperación global a través de la coordinación internacional de las medidas presupuestarias.
		Promover la apertura del comercio.
		Lanzar una iniciativa multilateral sobre financiación comercial.
		Promover el desarrollo global para salir de la crisis y como base para la paz y estabilidad mundiales.

Fuente: Comisión Europea, *Gestionar la recuperación europea,* COM (2009) 114 final, 14 de marzo de 2009.

En base a estas recomendaciones, la Comisión Europea[28] estableció un plan para reformar la regulación y supervisión financiera, en el que planteaba un calendario acelerado de reforma, para que pudiese estar operativo en 2010. La Comisión se hizo eco de la propuesta de diferenciar dos estructuras de supervisión: macroprudencial y microprudencial (recuadro I-4), lo que suponía la creación de dos nuevas instituciones que deberían trabajar coordinadamente: la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, con competencias para armonizar estándares y promover la aplicación de la legislación europea, así como para dirimir las disputas entre los supervisores nacionales.

RECUADRO I-4. REFORMA DEL MARCO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

Supervisión macroprudencial

Objetivo: permite detectar debilidades o riesgos potenciales en los sistemas financieros en su conjunto, así como evitar el contagio de crisis financieras en el sistema.

Instrumento: creación de un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, que vigilará y evaluará los riesgos potenciales que para la estabilidad financiera se deriven de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto. Para ello, realizará cuatro funciones:

- Diseñar, recopilar y analizar toda la información necesaria para identificar los riesgos globales del sector financiero.
- Evaluar la importancia de dichos riesgos.
- Emitir alertas y recomendaciones sobre los mismos.
- Asegurarse de que se cumplen las recomendaciones.

Todo ello, en coordinación con las autoridades encargadas de la supervisión diaria de las entidades financieras individuales.

Supervisión microprudencial

Objetivo: salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y proteger a los consumidores de servicios financieros.

Instrumento: frente a la opción de un supervisor único se ha optado por el denominado Sistema Europeo de Supervisores Financieros, constituido como una red integrada de supervisores financieros, que trabajarán coordinadamente, con mayor convergencia y cooperación y que estará formado por dos grupos:

- El primero, constituido por los actuales comités de supervisores sectoriales para la banca, los seguros y los mercados, convertidos ahora en Autoridades supervisoras europeas.
- El segundo formado por los supervisores nacionales, que por cercanía son los que mejor pueden realizar la supervisión día a día, y mantendrán las competencias de supervisión nacionales.

Las tres nuevas Autoridades supervisoras tendrán poderes efectivos para tomar decisiones por encima de los supervisores nacionales y elaborar normas técnicas con el fin de asegurar una cultura supervisora común en toda el área.

Fuente: Comisión Europea, COM (2009), 252 final, *Supervisión financiera europea.*

28. Comisión Europea, *Supervisión financiera europea,* COM (2009) 252 final.

Tras el Consejo Europeo de junio, en el que se aprobó la propuesta de la Comisión, se abrió un periodo de consultas, tras el cual se anunciaron algunas propuestas legislativas para reforzar la supervisión financiera en Europa y para reformar la legislación de servicios financieros existente, actualmente en fase de trámite parlamentario. El objetivo de las mismas era fortalecer la estabilidad financiera en la Unión Europea, velar por una aplicación coherente de las normas técnicas básicas, detectar en una fase temprana los riesgos que puedan amenazar al sistema y tener una capacidad de actuación colectiva más eficaz en situaciones de emergencia y al resolver conflictos entre supervisores.

Las iniciativas anteriores, junto a otras, actualmente en desarrollo, respondían a los compromisos alcanzados por los líderes del G-20 en las cumbres de Londres y Pittsburg. Por lo que se refiere a los requisitos de capital, estos compromisos incluían crear capital de alta calidad, intensificar la cobertura del riesgo, atenuar los efectos procíclicos y desalentar el apalancamiento, así como reforzar los requisitos de capital relativos al riesgo de liquidez y la provisión frente a futuras pérdidas por riesgo de crédito. También se ha avanzado en la regulación de las agencias de *rating* (registro y supervisión de su funcionamiento) o en la eliminación de los activos tóxicos de los balances bancarios.

A pesar de que desde las instancias europeas se están impulsando cambios que afectarán al sistema financiero europeo, es necesario ir más allá en algunos aspectos cruciales que no terminan de abordarse por falta de acuerdos entre los Estados miembros, y cuyo mayor riesgo es que queden como están. Es el caso de la regulación del sistema de remuneración de los ejecutivos bancarios o de los fondos de cobertura *(hedge funds)*. Esto no hace sino acrecentar los problemas de falta de liderazgo de la Unión Europea para hablar con una voz única sobre estos aspectos, especialmente en la toma de decisiones dentro de la estructura del G-20. Asimismo, cualquier cambio en las estructuras de supervisión y regulación financiera en la Unión Europea afectará a la nueva arquitectura financiera internacional, lo que requiere un mayor esfuerzo de coordinación, no sólo dentro de la Unión, sino en el marco del G-20, considerando además que también existen opiniones contrarias sobre algunos aspectos que requieren una mejor regulación[29].

Impulso fiscal de los Estados miembros

Por lo que se refiere a la economía real, la Unión Europea y, más en concreto, los Estados miembros llevan adoptando desde 2008 numerosas medidas que conforman un estímulo fiscal sin precedentes. Estas medidas discrecionales se enmarcan en el PERE y en las líneas prioritarias de respuesta a la crisis por parte de los Estados miembros definidas por la Comisión, aplicándose bajo los criterios de oportunidad y temporalidad en pos de unos objetivos concretos de recuperación. Asimismo, han actuado de forma conjunta a los estabilizadores automáticos, especialmente efectivos en los Estados miembros de la Unión Europea.

29. Para un mayor detalle sobre la situación y consecuencias de la reforma de la arquitectura financiera internacional, véase en esta Memoria capítulo I.1.1.

CUADRO I-7. MEDIDAS FISCALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2009
(Estimaciones, en porcentaje del PIB nacional)

Ámbito	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Hoanda
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	–0,2	–0,7	–0,3	0,7	–	–0,3	–0,2	–0,6	–0,47	–	–0,8	–	0,2	–
Deducciones en la base impositiva renta personal	–0,1	–	-	–	–	–	-	–	–	–	–0,1	–	–	–
Contribuciones Sociales	–0,3	–0,1	–	–0,9	–	–	0,4	–	–	0,3	–	–	–	–0,3
Impuesto de sociedades	–	–	–	–	–0,2	–	–	–0,1	–	–	–	-	–	–
Desgravaciones a la inversión	–0,1	–	–	–	–	–	–	–0,3	–	–	–	-	–	–0,2
Otras medidas relativas a impuestos societarios	–	–	–	–	–	–0,1	–	–	–	–	–	–0,2	0,15	–
Impuesto sobre el capital	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	–
Impuesto sobre dividendos	–	–	–	–	–0,5	–	–	–	–	–	–	–0,1	–	–
Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	–	–0,1	–0,1	–	–	–	–	–	–0,56	–	–	–	-	–
Impuestos especiales	–	–	–	0,3	0,15	–	0,2	0,9	–	–	0,05	–	0,15	0,1
Medidas relacionadas con vivienda	–	–	–	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Impuestos medioambientales	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Otras medidas	–	–0,2	–	0,5	–0,12	–	–	–	–0,36	1,1	–	–0,1	0,5	0
Impacto en recaudación fiscal	**–0,7**	**–1,1**	**–0,4**	**0,9**	**–0,57**	**–0,4**	**0,4**	**–0,1**	**–1,39**	**1,4**	**–0,85**	**–0,3**	**1,1**	**–0,4**
Inversión pública	0,3(1)	–	–	0,1	–	0,2	–	–	0,72(1)	–	-	–0,3	–	–
Apoyo a la empresa e industria	0,1	–	–	–	0,13	–	0,1	0,1	0,27	–	0,2	0,1	–	–
Gasto social	–	–	0,1	1,3	–	–	0,5	–	–	0,6	–	0,1	0,2	–
Gasto en vivienda	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	0,05	–	–	–
Gasto en infraestructura	–	–	–	–	1,2	0,1	–	–	–	–	0,1	–	–	–0,1
Gasto en investigación	–	–	–	–	–	–	–	0,2	–	–	–	–	–	–
Gasto en educación	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–0,3
Gasto en medidas del mercado laboral	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	0,6	–	0,2	–	0,1	–	–
Gasto en empleo público	–	–	–	–	–	–	–	0,2	–	–	–	–	0,4	–0,1
Gasto en asuntos medioambientales	0,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Otros gastos	0,2	–	0,1	–	0,15	–	–	0,1	–	0,05	0,05	–	0,2	–
Aumento del gasto público	**0,9**	**0,1**	**0,3**	**1,4**	**1,58**	**0,3**	**0,6**	**1,2**	**0,99**	**0,85**	**0,4**	**0**	**0,8**	**–0,5**

(1) El capítulo de inversión pública en algunos Estados miembros incluye el gasto en infraestructuras.
Fuente: CESifo; *The AEG Report on the European Economy 2010*, a partir del documento de la Comisión Europea *Public Finances in EMU*, 2009.

De esta acción conjunta se deriva un mayor impacto a menor coste en relación a lo que supondría la toma de decisiones independiente por parte de cada uno de los países, si bien se trata de respuestas muy amplias, en las que se han tenido en cuenta las diferencias entre las distintas situaciones nacionales adecuándolas a cada una de ellas. Aunque en distinto grado, todos los países han adoptado medidas de estímulo fiscal, de entre los que destacan, en términos de peso sobre el PIB, los casos de España, Alemania, Reino Unido y Suecia.

Las medidas discrecionales adoptadas a lo largo de 2009 han perseguido diversos fines[30] (cuadro I-7). Por el lado de los ingresos, con el objetivo de estimular el gasto de

30. CESifo; *The AEG Report on the European Economy 2010.*

Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Polonia	Portugal	Reino Unido	Rep. Checa	Rumanía	Suecia	Medidas por países según finalidad (en número)	
													Expansión de la economía	Contracción de la economía
–	0,6	–	0,63	-0,45	0,9	-0,2	-0,6	–	-0,3	–	–	-0,6	13	5
–	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	-0,1	3	1
–	–	–	0,34	-0,13	–	–	–	-0,2	–	-0,5	0,8	-0,3	8	4
–	–	-0,1	–	0,4	–	–	–	–	–	–	–	-0,2	4	1
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	-0,2	–	0,2	4	1
0,1	0,3	0,5	–	–	0,3	–	-0,2	-0,1	-0,1	–	–	0,2	5	6
–	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	4
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	0
–	0,1	–	1,92	0,9	–	–	–	-0,15	-0,6	–	–	–	5	3
–	0,3	–	0,74	0,65	–	0,3	0,2	–	0,1	–	0,1	–	0	14
–	-0,1	–	–	–	–	–	–	-0,1	–	–	0,1	–	2	2
–	–	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	–	0	1
-0,04	0,8	0,1	–	–	0,3	-0,1	–	–	–	–	–	–	6	6
0,06	**2,2**	**0,5**	**3,63**	**1,37**	**1,5**	**0,1**	**-0,6**	**-0,55**	**-0,9**	**-0,7**	**1**	**-0,8**	**15**	**12**
–	-1,2	–	–	–	0,7	0,4	0,9	–	0,2	–	1	–	7	2
–	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,2	–	–	–	9	0
-0,6	-0,4	0,2	2,1	1,38	0,6	–	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	–	14	3
–	–	–	–	–	–	0,5	–	–	–	–	–	–	3	0
0,1	–	–	–	–	–	–	–	0,4	–	0,4	–	0,2	7	1
–	–	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	0,1	3	0
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	1
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	7	0
–	-0,3	–	–	-0,7	–	-0,8	–	–	–	–	-0,9	–	2	5
–	–	–	–	–	–	-0,4	–	–	–	–	–	–	1	1
-0,45	-0,1	-0,3	–	-1,4	–	–	-0,7	–	–	-0,6	-1,3	–	7	7
-0,95	**-2**	**-0,1**	**2,1**	**-0,72**	**1,3**	**-0,2**	**0**	**0,8**	**0,6**	**0**	**-1,1**	**0,4**	**17**	**7**

los hogares, la mayoría de los países han aplicado modificaciones en los impuestos personales, contribuciones sociales o impuestos al consumo, principalmente mediante la rebaja de tipos, beneficiando directamente a colectivos específicos. En algunos países se ha producido un descenso en la recaudación de los impuestos societarios, a raíz de la implantación de medidas tendentes a apoyar y fomentar la actividad empresarial.

Con relación al gasto, se ha producido un aumento generalizado de la inversión pública, mayoritariamente destinada a la construcción y renovación de las infraestructuras, aunque también de apoyo a determinados sectores, como la industria y el turismo. Destaca el caso de España, donde, a través del Fondo Estatal de Inversión Local[31], se han

31. El Fondo Estatal de Inversión Local tenía por objeto aumentar la inversión pública en el ámbito local mediante financiación de obras de nueva planificación y ejecución inmediata a lo largo del año 2009.

destinado 8.000 millones de euros en 2009 a inversión pública en el ámbito local, un 0,72 por 100 del PIB. Otros países han diseñado planes específicos destinados a fines tan diversos como el transporte verde, los barrios deprimidos y las infraestructuras energéticas y de telecomunicaciones. También ha sido mayoritario el incremento en el gasto social, cuyos principales destinatarios han sido los hogares con rentas bajas, pensionistas y desempleados, así como el gasto en políticas de mercado de trabajo[32].

Así, el apoyo de la política fiscal a la economía europea en el periodo 2009-2010 supondrá en torno al 5,0 por 100 del PIB europeo, del cual un 3,2 por 100 se deriva de la actuación de los estabilizadores automáticos. La puesta en marcha de los estabilizadores automáticos por parte de los Estados miembros garantiza un efecto contracíclico que ayuda a frenar los efectos de la crisis. En este contexto, las previsiones sobre el déficit público apuntan a un aumento desde el 0,8 al 7,2 por 100 del PIB entre 2007 y 2010 (del 0,6 al 6,6 por 100 en la zona euro). Por su parte, las medidas de estímulo fiscal adoptadas se estima que supondrán un 1,1 y 0,7 por 100 del PIB de 2009 y 2010 respectivamente, lo que supondría un crecimiento del 0,75 y 0,33 por 100 en dichos años[33].

La sostenibilidad de las cuentas públicas y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como se planteó originariamente, limita en la Unión Europea la capacidad de utilizar el gasto público como medida reactivadora de la producción. En efecto, la Unión Europea, que no posee competencia directa sobre los presupuestos de los Estados miembros, estaría restringiendo la capacidad de estos últimos de manejar la política fiscal como instrumento de estímulo de la demanda en las fases de fuerte desaceleración del ciclo.

Sin embargo, parece existir un consenso generalizado en que la crisis exigía un estímulo del consumo y de la inversión para poder retornar a la senda del crecimiento. Así, los planes de estímulo han repercutido como se esperaba sobre la demanda interna, pero también sobre la externa, tal y como se desprende por ejemplo del aumento de las exportaciones en el sector del automóvil gracias a las medidas de impulso al sector que se han tomado en muchos países.

La consecuencia de este estímulo de la actividad ha sido el mencionado intenso crecimiento de los déficit públicos. Así, en 2009, el saldo negativo de las cuentas públicas en la Unión Europea fue del 6,8 por 100 del PIB, en la eurozona del 6,3 por 100, del 3,3 por 100 en Alemania y del 7,5 por 100 en Francia, destacando el déficit superior al 11,0 por 100 del PIB en Grecia, España, Irlanda y Reino Unido. La deuda pública, por su parte, también se ha incrementado en gran medida, al situarse en la UE-27 en el 73,6 por 100 del PIB, en la eurozona en el 78,7 por 100, en Francia en el 77,6 por 100 y en Alemania en el 73,2 por 100. La economía española, por su parte, con una

32. A este respecto, para un mayor detalle, véase el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

33. Comisión Europea *Public Finances in EMU*, 2009.

posición de partida saneada de sus finanzas públicas antes de la crisis, registró un nivel de deuda equivalente al 53,0 por del PIB, más de 20 puntos porcentuales inferior a la de las grandes economías europeas.

Cabe preguntarse sin embargo por la sostenibilidad de esta evolución al alza. En un principio, salvo Grecia, ningún Estado miembro encontraba dificultades para vender sus títulos de deuda en los mercados a un tipo de interés históricamente bajo, lo que hacía muy improbable el riesgo de incumplimiento de pagos por parte de los Estados miembros.

Sin embargo, el retraso y las dudas en el rescate urgente que requería la economía griega, debido a la ausencia de una eficaz gobernanza económica en la Unión Europea y por motivos de interés electoralista en Alemania y Reino Unido, llegaron a poner en peligro, a primeros de mayo de 2010, al conjunto de la construcción monetaria y a la propia supervivencia del euro.

Rescate de Grecia

En efecto, el ocultamiento por parte de Grecia de su elevado déficit fiscal en los últimos años, del –13,6 por 100 del PIB en 2009 según las últimas cifras revisadas hasta entonces continuamente al alza, junto con una deuda pública que doblaba el límite máximo del 60,0 por 100 del PIB exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevaron a un posible escenario de suspensión de pagos de la misma que se reflejó en un desplome de su valoración por parte de las agencias de calificación hasta el nivel de "bonos basura", con el consiguiente fuerte aumento del diferencial del bono griego con el alemán, que es el de referencia. Ante el vencimiento, el 19 de mayo de 2010, de un paquete del volumen de dicha deuda, y para evitar la posible suspensión de pagos de la economía griega y sus consecuencias sobre los bancos europeos que acumulan deuda helena y, en definitiva, sobre la estabilidad de la zona euro, la Unión Europea, o más bien sus Estados miembros, dado que ninguna institución de la Unión ejercía el liderazgo institucional, decidieron rescatar a la economía griega ya desde el 11 de febrero.

Pero, como se ha adelantado, las diferencias de opinión y de intereses en el seno de la Unión Europea, y la consiguiente demora para concretar el acuerdo y las condiciones del rescate hasta primeros de mayo, provocaron que se fuese incrementando el monto del rescate necesario hasta los 110.000 millones de euros en el periodo 2010-2012 para, junto con el plan de ajuste heleno establecido, solucionar los problemas económicos y financieros de Grecia, devolver la confianza a los mercados y restaurar la estabilidad de la zona euro. De hecho, no fue hasta el 10 de mayo cuando con el acuerdo alcanzado en la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Hacienda de la Unión Europea (Ecofin) se consiguió frenar la especulación y con ello alcanzar la estabilidad financiera de la Unión Europea y, en particular, del euro.

El acuerdo a grandes rasgos consiste en la puesta en marcha de un mecanismo de asistencia financiera, dotado con 750.000 millones de euros procedentes de la Unión Europea y del FMI, para ayudar a los Estados miembros que tengan dificultades para renovar sus

emisiones de deuda o tengan que hacerlo a precios muy elevados. El BCE, por su parte, tomó la decisión de adquirir deuda pública y privada mientras persistiesen los comportamientos especulativos en los mercados de deuda. Con todo ello, se consiguió frenar el fuerte aumento que se estaba produciendo en el coste de la deuda soberana de Estados miembros como Portugal e Irlanda y, en menor medida, de España, Italia y Reino Unido.

No obstante, el debate se mantiene cuando se analiza el incremento previsto de la deuda a largo plazo. Para algunos, entre los que se encuentran la Comisión Europea y el FMI, la recuperación de la actividad económica no será de por sí lo suficientemente fuerte como para reconducir la deuda a un nivel sostenible. Para otros, las nuevas inversiones propiciadas por el empréstito supondrán un mayor crecimiento económico que permitirá reabsorber la deuda hasta un nivel adecuado.

En lo que sí que parece haber coincidencia de opiniones es en que se ha reducido el margen para seguir implementando una política fiscal de incremento del gasto público si los ingresos no aumentan suficientemente. El riesgo es que el necesario ajuste se produzca antes de tiempo. La fecha de 2013 exigida por la Comisión Europea para reconducir los déficit al 3,0 por 100 del PIB puede ser demasiado temprana y cortar la incipiente recuperación europea.

En cuanto a la política monetaria, dado que la inflación no supone un problema a corto plazo, el BCE estima que el nivel actual de los tipos de interés va a ser el adecuado por lo menos durante todo el año 2010. Aquí surge también el tema de oportunidad del mantenimiento de una política monetaria laxa durante un tiempo excesivo que lleve a la creación de burbujas especulativas, tal y como ocurrió con la actuación de la Reserva Federal de Estados Unidos tras el pinchazo de la llamada burbuja tecnológica en el año 2000 con la fuerte reducción y su mantenimiento durante varios años de los tipos de interés en un nivel muy bajo.

En definitiva, la política económica de la Unión Europea, monetaria y fiscal, debería volverse más restrictiva sólo cuando el ritmo de crecimiento sea sólido y, en todo caso, siempre que el alto desempleo actual tienda a reducirse hasta niveles que permitan un incremento del consumo privado.

Una condición necesaria: la mejora de la gobernanza económica en la Unión Europea

La Unión Europea está respondiendo a la crisis económica actual conforme a sus tratados y con sus limitados instrumentos, lo que ha puesto en primer plano las debilidades de la llamada gobernanza económica del proyecto europeo y, en concreto, las dificultades por las que atraviesa el proceso de construcción europea a la hora de gestionar de forma eficaz las respuestas comunitarias encaminadas a lograr el inicio de la recuperación de la economía y del empleo.

Como se ha manifestado, la nueva Estrategia Europa 2020 va a definir las líneas básicas de la política económica de la Unión Europea en la próxima década en el marco del Tratado de Lisboa. Cabe esperar que esta política sea más europea, en el sentido de ser

capaz de superar la falta de competencias de la Unión Europea en materia de gestión macroeconómica y los problemas de coordinación del conjunto de medidas que están adoptando cada Estado miembro para enfrentarse a la crisis económica.

En efecto, es bien conocida la falta de una política macroeconómica común en la Unión Europea dado que la política monetaria, con Estados miembros que no están integrados en la zona euro, depende del BCE, que tiene como objetivo prioritario la estabilidad de precios, mientras que cada Estado miembro, que experimenta crecimientos económicos diferentes, implementa de forma autónoma su política fiscal en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Así, en el inicio de la crisis, el BCE se esforzó sobremanera en justificar las decisiones de reducción de los tipos de interés en base al proceso desinflacionista, más que en respuesta a la coyuntura recesiva de la eurozona. De hecho, mientras que la Reserva Federal de Estados Unidos inició su política de reducción de tipos de interés en octubre de 2007, el BCE esperó justo un año más para hacerlo, e incluso los elevó unos meses antes, en julio de 2008. El BCE, cumpliendo su mandato, actuó quizás con excesiva prudencia a la hora de buscar la reactivación económica. De nuevo surgió el debate en relación a la distinta forma de actuar del BCE frente a otros bancos centrales, principalmente la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra. Por otro lado, el BCE no está directamente habilitado para asegurar la estabilidad de un sistema financiero que, como se sabe, ha estado en el origen de la crisis económica actual. La supervisión de los bancos y los posibles planes de salvamento de los que se hallan en dificultades son competencia de cada Estado miembro y el BCE no es prestamista de última instancia, por lo que no puede garantizar la estabilidad del sistema financiero ni ocuparse de articular una política de tipo de cambio que contemple la posibilidad de una depreciación del euro para ganar competitividad exterior. De ahí, y ante las graves dificultades por las que está atravesando la economía griega, que haya surgido muy recientemente la propuesta de crear un instrumento europeo de asistencia o de rescate para la eurozona, a imagen y semejanza del FMI, para conceder ayudas a un Estado miembro en crisis.

Las actuaciones sobre la esfera financiera no impidieron el contagio a la economía real, que se produjo vía fuerte reducción del crédito a las empresas y las economías domésticas. La política fiscal se ha impuesto, por lo tanto, a la hora de intentar recuperar la actividad económica. Y aquí, nuevamente, se repiten las dificultades de la Unión Europea para implementar amplios planes de estímulo fiscal, que Estados Unidos aplicó rápidamente pero que la Unión Europea, dado su limitado modelo fiscal y presupuestario, no ha podido aplicar con la misma contundencia, por lo que los distintos Estados miembros han debido tomar las decisiones al respecto de forma aislada y descoordinada en sus propios territorios. El refuerzo, por lo menos, de la coordinación de las políticas fiscales de los Estados

miembros para que la reacción ante graves desequilibrios sea coordinada, evitando tentaciones proteccionistas, y más rápida, constituye una necesidad evidente.

Igualmente, se ha apuntado a la escasez del presupuesto comunitario, alrededor del 1,0 por 100 del Producto Nacional Bruto (PNB) de la Unión y sin posibilidad de incurrir en déficit, como causa de la tibia y tardía respuesta de la Unión Europea con su plan europeo de recuperación económica de finales de 2008. Se recuerda que este plan pretendía movilizar de forma inmediata 200.000 millones de euros, el 1,5 por 100 del PIB de la Unión, pero con la particularidad de que 170.000 millones provendrían de los Estados miembros y los 30.000 millones restantes de los fondos estructurales y del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Y todo ello, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limita la capacidad para utilizar el gasto público como medida reactivadora de la producción, aunque es más flexible desde el año 2005 al permitir que las finanzas públicas se inscriban en una trayectoria sostenible en el medio plazo.

El caso es que la revitalización del papel de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica lleva a una reflexión sobre el papel de las políticas públicas y su grado de coordinación y ha puesto de manifiesto las dificultades de gestión y la necesidad de una auténtica política económica de una Unión Europea que no dispone de los medios que pueden movilizar sus Estados miembros.

El dilatado proceso que ha necesitado la materialización del rescate de la economía griega ha intensificado la puesta en evidencia de los problemas de gobernanza económica en el seno de la Unión Europea. Sin embargo, con la mencionada decisión de creación de un mecanismo de asistencia financiera, la Unión Europea ha dado un paso adelante en el camino hacia una mayor integración económica europea, al fijar criterios comunes de dimensión europea a la hora de establecer la política económica de los Estados miembros.

2.3.2. Política monetaria de la zona euro

Como consecuencia de la crisis financiera mundial y lo que esto ha supuesto, principalmente en términos del funcionamiento normal de los mercados interbancarios, la política monetaria se enfrentó a lo largo de 2009 a distintos retos, tanto en el diseño como en la utilización de los instrumentos disponibles, recurriendo incluso a medidas excepcionales, con el fin de asegurar una provisión adecuada de liquidez al mercado.

Tal y como ya se señalaba en la Memoria 2008, este reto obligó a la mayoría de los Bancos Centrales a adquirir un protagonismo mayor de lo habitual en las medidas de respuesta a la crisis y tomar decisiones no convencionales, más allá de las variaciones en los tipos de interés, dado que la agresiva política de reducción de los mismos había resultado insuficiente para reactivar el funcionamiento normal de los mercados.

Durante 2009, los tipos de interés continuaron en niveles reducidos, pero no fue suficiente...

A lo largo de 2009, los principales bancos centrales mantuvieron la política expansiva iniciada en 2008, manteniendo los tipos de interés en niveles mínimos. El BCE, después de las reducciones de los tipos de interés adoptadas en el último trimestre de 2008, decidió nuevas bajadas durante los primeros meses de 2009, hasta situar el tipo de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, en el 1,0 por 100 tras la última reducción de mayo, lo que supuso una reducción de 325 puntos básicos desde la bajada inicial de octubre. Los tipos de interés de las facilidades de crédito y de depósito siguieron la misma evolución, manteniendo una banda de fluctuación de 200 puntos básicos en torno al tipo de referencia, situación que se mantuvo hasta mayo, momento en el que la reducción del tipo de referencia al 1,0 por 100 obligó a estrechar la banda 50 puntos básicos, situándose el tipo de la facilidad de crédito en el 1,75 por 100 y el de la facilidad de depósito en el 0,25 por 100[34]. Por su parte, la Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo a lo largo del año la decisión sobre el tipo de interés de los fondos federales adoptada a finales de 2008, que por primera vez en su historia situó el tipo en una banda entre el 0 y el 0,25 por 100.

Sin embargo, la reducción continuada de los tipos de interés parecía no estar teniendo el impacto suficiente para asegurar el acceso a la liquidez y estimular la demanda, lo que incluso hacía pensar en una pérdida de eficacia de la política monetaria vía tipos de interés.

... así, la mayoría de bancos centrales decidieron adoptar medidas no convencionales

Ante esta situación, los bancos centrales se vieron obligados a reforzar y ampliar los mecanismos de suministro de liquidez a las entidades financieras ante la parálisis del mercado interbancario en un contexto de aversión al riesgo y gran incertidumbre. Muchas de las medidas adoptadas se pusieron en marcha en la fase más aguda de la crisis financiera, a partir de octubre de 2008, siendo el objetivo principal garantizar el acceso a la liquidez de forma ilimitada. Este aumento en el suministro de liquidez supuso un fuerte incremento en el balance de los bancos centrales[35].

En cualquier caso, las medidas tomadas han sido muy numerosas. En Estados Unidos, la Reserva Federal adoptó desde los primeros momentos medidas de expansión

34. El tipo de interés de las operaciones principales de financiación es el tipo de referencia definido por el BCE correspondiente a las operaciones de mercado abierto más importantes; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo al que los Bancos Centrales nacionales ponen a disposición de las entidades financieras liquidez a un día; el tipo de interés de la facilidad marginal de depósitos es el tipo de interés que las entidades obtienen por realizar depósitos a un día en los Bancos Centrales nacionales. En la práctica, ambos tipos de interés suponen un límite superior (máximo) e inferior (mínimo) a la fluctuación de los tipos de interés en los mercados monetarios.

35. A modo de ejemplo, en tan sólo tres meses, de septiembre a diciembre de 2008, el balance de la Reserva Federal de Estados Unidos se multiplicó por 2,5, el del Banco de Inglaterra por 3,0 y el del BCE aumentó un 46,0 por 100.

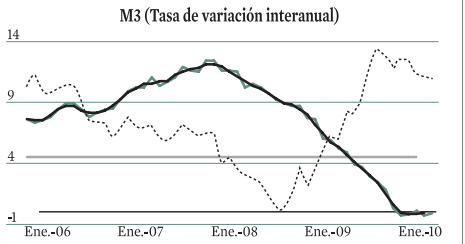
GRÁFICO I–1. POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003–2010

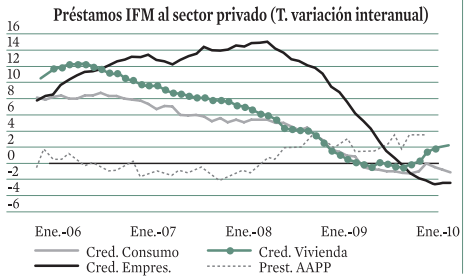
CRONOLOGÍA (tipos de interés)

	OPF	FMC	FMD
2003			
6 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
5 de junio	2,00%	3,00%	1,00%
2004			
Se mantienen los tipos			
2005			
1 de diciembre	2,25%	3,25%	1,25%
2006			
2 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
8 de junio	2,75%	3,75%	1,75%
3 de agosto	3,00%	4,00%	2,00%
5 de octubre	3,25%	4,25%	2,25%
7 de diciembre	3,50%	4,50%	2,50%
2007			
8 de marzo	3,75%	4,75%	2,75%
6 de junio	4,00%	5,00%	3,00%
2008			
3 de julio	4,25%	5,25%	3,25%
8 de octubre	3,75%	4,75%	2,75%
6 de noviembre	3,25%	3,75%	2,75%
4 de diciembre	2,50%	3,00%	2,00%
2009			
15 de enero	2,00%	3,00%	1,00%
5 de marzo	1,50%	2,50%	0,50%
2 de abril	1,25%	2,25%	0,25%
7 de mayo	1,00%	1,75%	0,25%

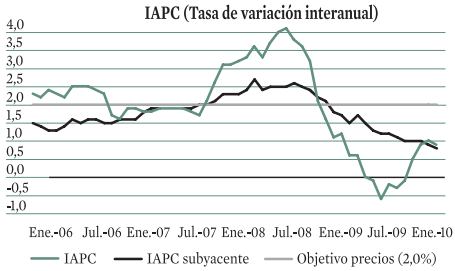
OPF: Operaciones principales de financiación
FMC: Facilidad marginal de crédito
FMD: Facilidad marginal de depósito

1.ER PILAR

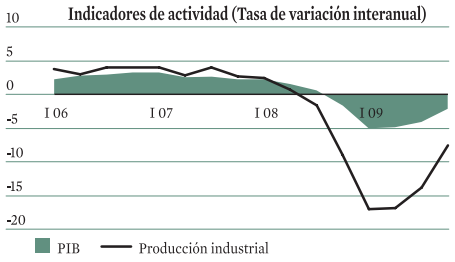


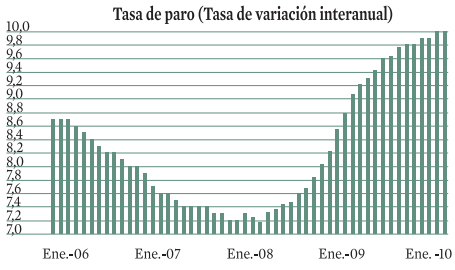


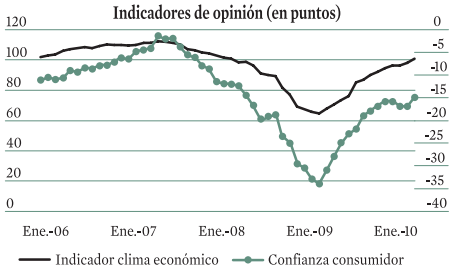
OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2.º PILAR







Fuente: elaboración propia a partir del *Boletín Mensual* del Banco Central Europeo.

monetaria directa y "relajación crediticia", que iban desde el descuento de papel comercial, el programa de recapitalización del sistema financiero, el programa de incentivos a la concesión de crédito para determinados sectores (inmobiliarios o consumo), la intervención directa en compra de deuda pública o la absorción de activos tóxicos del sistema financiero. El Banco de Inglaterra, en una política de "relajación cuantitativa" también adoptó diversos programas que abarcaron desde la garantía de los depósitos bancarios a las pérdidas por activos tóxicos, pasando por la compra de activos del sistema financiero y su sustitución por deuda pública o la nacionalización de algunas instituciones del país, para terminar adquiriendo deuda pública directamente de las emisiones del Tesoro.

Por su parte, el BCE inicialmente no adoptó este tipo de medidas no convencionales. En su opinión, desde el inicio de la crisis financiera en 2007, ya había ofrecido respuestas a las crecientes necesidades de liquidez, flexibilizando la utilización de los instrumentos disponibles para inyectar liquidez al sistema[36], lo cual no implicaba una modificación profunda ni en los instrumentos disponibles ni en la forma de articularlos. De hecho, hasta septiembre de 2008, tan sólo fueron necesarias un número reducido de medidas para mantener un suministro adecuado de la liquidez y minimizar la volatilidad de los tipos de interés del mercado interbancario.

El BCE, por su parte, flexibilizaba los instrumentos de acceso a la financiación...

Sin embargo, a partir de entonces, sí fue necesario que el BCE tomase algunas decisiones que, aunque puramente técnicas, modificaban su marco operativo y afectaban a sus instrumentos. En cualquier caso, eran inevitables para limitar las tensiones en los mercados y asegurar la provisión de liquidez. Así, se cambió el mecanismo de subastas para las operaciones principales de financiación, que pasaban a ser a tipo de interés fijo con adjudicación plena, se flexibilizaron las condiciones de acceso a la liquidez a largo plazo, se amplió la lista de activos de garantía admitidos como colaterales y se proporcionó liquidez en divisas en cooperación con otros bancos centrales.

En consecuencia, el Eurosistema pasó de limitarse a proveer la liquidez neta demandada por las entidades financieras y dejar que fuese el mercado el que redistribuyera los fondos entre ellas, a otro esquema en el que, inicialmente se cubrían las necesidades brutas de liquidez ante la desconfianza de las entidades en poder recurrir al mercado para cubrir los desajustes entre ingresos y pagos y, posteriormente, se retiraba la diferencia entre lo inyectado y las necesidades netas como resultado de las operaciones realizadas. En la práctica, esto supuso que el BCE reemplazase al mercado interbancario en su función de intermediación entre las entidades, con lo que esto suponía para el adecuado funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

36. BCE, "La aplicación de la política monetaria desde agosto de 2007", en *Boletín Mensual*, julio 2009.

En marzo de 2009, el BCE anunció que las medidas adoptadas en 2008 se mantendrían durante el tiempo necesario y en cualquier caso durante 2009. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas económicas, la persistencia de las tensiones en los mercados financieros y los reducidos niveles de los tipos de interés oficiales, seguía reflejando un escenario particularmente complejo. De hecho, aunque en los mercados monetarios aparecían signos de mejora, la insuficiente transmisión a otros tipos de interés más próximos a las decisiones de gasto de los hogares seguía evidenciando problemas[37].

Así, en mayo de 2009, el BCE decidió dos nuevas medidas, ahora sí, no convencionales: tres nuevas operaciones de financiación a más largo plazo suplementarias, (en junio, octubre y diciembre), con vencimiento a doce meses, y la adquisición por valor de 60.000 millones de euros, de bonos garantizados por el Eurosistema[38], entre los que se encontraban las cédulas hipotecarias españolas, con el objetivo de ayudar a mejorar la liquidez de un segmento del mercado de deuda privada y mejorar las condiciones de financiación de entidades y clientes. También se decidió admitir como entidad de contrapartida en las operaciones de política monetaria al Banco Europeo de Inversiones.

...y en mayo de 2009 termina adoptando también dos medidas alejadas de la ortodoxia

El BCE incluyó estas medidas en lo que denominó "política de apoyo reforzado al crédito" (recuadro I-5), que suponían una novedad en las medidas adoptadas hasta el momento, que en cualquier caso, el BCE consideraba extraordinarias y temporales, y que se mantendrían mientras las circunstancias así lo aconsejasen.

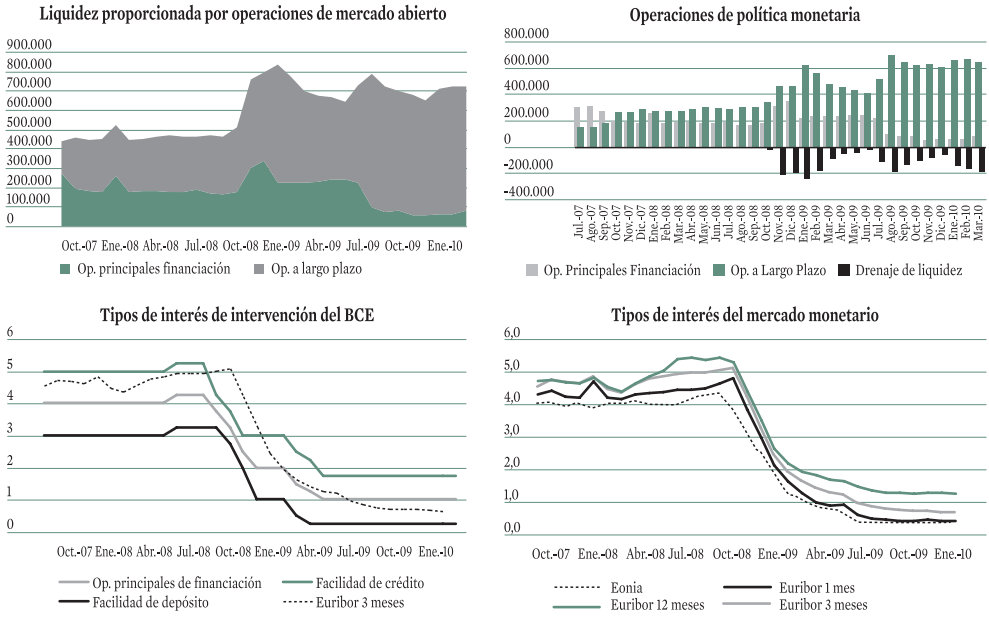
RECUADRO I-5 APOYO REFORZADO AL CRÉDITO

- Suministro de liquidez ilimitada a las entidades de crédito de la zona euro a un tipo de interés fijo en todas las operaciones de financiación, previa entrega de activos de garantía adecuados.
- Prolongación del plazo máximo de vencimiento de las operaciones de financiación, de tres meses antes de la crisis a un año.
- Ampliación de la lista de activos aceptados como garantía.
- Provisión de liquidez en divisas.
- Realización de adquisiciones directas en el mercado de bonos garantizados.

37. J. Ayuso y R. Blanco, "La instrumentación de la política monetaria del Eurosistema y el funcionamiento del mercado interbancario durante la crisis financiera", en *Papeles de Economía Española*, núm. 122, 2009.
38. EL BCE señala expresamente, refiriéndose a éstos como instrumentos de renta fija tipo Pfandbrief, que deben cumplir unas condiciones preestablecidas por el BCE.

GRÁFICO I-2. EFECTOS SOBRE LA LIQUIDEZ Y LOS TIPOS DE INTERÉS DE LAS DECISIONES DEL BCE ANTE LA CRISIS

(Millones de euros y porcentaje para los tipos de interés)



Fuente: Banco Central Europeo.

Como consecuencia de todas estas decisiones, el BCE incrementó sustancialmente la liquidez proporcionada en sus operaciones habituales de política monetaria. Si hasta entonces de media se había proporcionado en torno a 400.000 millones de euros mediante el mecanismo de subastas, esta cantidad llegó a duplicarse en enero de 2009, alcanzando los 832.755 millones de euros. En términos globales, la liquidez inyectada se ha ido reduciendo en los últimos meses del año, debido a la intensa caída de la demanda de financiación a corto plazo y a pesar del recurso a la financiación a largo, que proporcionó de media anual 550.000 millones de euros. Así, estas operaciones a más largo plazo que, hasta el inicio de la crisis financiera, habían ocupado un lugar secundario, pasaron a ocupar un lugar predominante, concentrando de media más del 74 por 100 de la liquidez inyectada, e incluso a final de año y principios de 2010, más del 90 por 100 del total (gráfico I-2).

Sin embargo, estas modificaciones en el volumen y en el patrón temporal del suministro de liquidez en las operaciones de financiación no tenían porque implicar un aumento neto de la liquidez efectivamente inyectada al sistema, ya que ésta debería responder más a las necesidades de liquidez estructurales de las entidades y no a las coyunturales que surgían en un contexto de crisis[39]. En cambio, sí afectarían a la percepción que tiene

39. Banco de España, "La instrumentación de la política monetaria del Eurosistema y la crisis financiera", en *Boletín Económico*, junio 2009.

cada entidad sobre su capacidad para, en un momento dado, cubrir necesidades concretas de liquidez. Por ello, y para evitar que se produjesen aumentos netos de liquidez no deseados, el Eurosistema, con periodicidad mensual, retiraba el exceso de liquidez mediante el recurso a la facilidad de depósito.

Conforme pasaban los meses y se superaba la fase más aguda de la crisis financiera, las demandas de liquidez fueron reduciéndose, lo que supuso una retirada significativa y generalizada del suministro de liquidez a las entidades, que también ha supuesto una reducción del balance del BCE respecto de los niveles de principios de año.

Por último, cabe destacar que se han producido cambios en la banda de tipos de interés en torno al tipo de referencia. De hecho, desde octubre de 2008 en que se apostó por inundar de liquidez el mercado, el tipo de interés de la facilidad de crédito dejó de ser la referencia de tope máximo para el comportamiento de los tipos. En la práctica, el tipo de las operaciones principales de financiación sustituyó a éste como límite máximo para delimitar, junto a la facilidad de depósito, el pasillo para la evolución de los tipos en el mercado. De hecho, el tipo de interés a 1 día se ha mantenido de media durante el año dentro de estos límites.

Las decisiones tomadas por el BCE trataron de responder a la información ofrecida por los indicadores disponibles sobre la situación económica, monetaria y financiera. A lo largo del año, la evolución de los datos de actividad reflejó los efectos de la crisis sobre la economía real. De cara a 2010, y aunque persiste un escenario de incertidumbre que mantiene las previsiones sobre el crecimiento del PIB real en valores moderados, se ha constatado que los estímulos monetarios y fiscales así como la recuperación de la economía global han beneficiado a las economías europeas, en particular a la zona euro. Los indicadores de opinión también reflejaron desde mediados de año esta situación con un repunte tanto del indicador de clima económico como de confianza del consumidor.

Análisis económico, monetario y financiero

Por su parte, el intenso proceso de reducción de la inflación experimentado durante 2009, en gran medida influido por la atonía de la demanda, permitió mantener los precios en niveles compatibles con la estabilidad. La tasa de inflación, en términos del Índice armonizado de precios al consumo, había empezado a mostrar signos de desaceleración en octubre de 2008, manteniendo dicha evolución descendente hasta incurrir en tasas negativas. Desde junio, en que se alcanzó el –0,6 por 100, el repunte en la tasa de crecimiento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) permitió a final de año que ésta se situase en el 0,9 por 100, mientras que de media en el año tan sólo se alcanzó el 0,3 por 100 (cuadro I-8). En general, esta evolución de los precios se ha observado en todas las economías de la zona euro, si bien algunos Estados miembros a final de año presentaban tasas de inflación más elevadas, por encima del 2,0 por 100, como Eslovenia, Grecia o Luxemburgo, mientras que otros como Irlanda, Malta o Portugal todavía mantenían tasas negativas.

CUADRO I-8. ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO POR GRUPOS EN 2009

(Tasa de variación interanual en diciembre)

Estados miembros	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general	Índice subyacente
Alemania	–1,9	3,6	2,5	–0,7	1,3	0,9	4,2	–1,8	0,6	–1,2	1,8	2,0	0,8	1,1
Austria	–1,8	0,5	0,2	2,4	2,5	2,4	2,4	0,0	0,1	–14,1	1,1	3,3	1,1	1,1
Bélgica	–0,5	3,0	1,0	–5,1	2,3	0,1	3,9	–3,0	1,3	4,5	2,4	2,1	0,3	1,4
Chipre	–0,1	2,5	–1,3	–0,6	1,4	7,8	3,9	0,0	1,1	4,9	0,8	2,6	1,6	1,2
Eslovaquia	–5,1	7,4	–2,4	1,0	–3,6	7,5	–0,6	1,2	–0,4	4,8	2,3	1,3	0,0	0,4
Eslovenia	–1,2	8,1	–4,5	6,2	0,9	0,0	5,4	–1,9	1,3	2,6	2,9	3,4	2,1	0,4
España	**–2,4**	**12,7**	**–0,8**	**0,8**	**0,8**	**–1,3**	**4,8**	**–0,3**	**–1,1**	**2,7**	**1,2**	**1,7**	**0,9**	**0,4**
Finlandia	–4,6	10,1	0,3	4,0	1,9	1,5	4,3	–6,7	1,3	4,4	3,4	4,1	1,8	1,9
Francia	–0,6	4,3	0,8	1,4	0,8	0,6	2,3	–0,2	–1,2	3,4	0,5	2,9	1,0	1,1
Grecia	–1,1	6,3	2,8	4,0	1,2	3,2	9,3	1,1	0,4	2,7	0,6	2,0	2,6	1,8
Holanda	–1,1	2,3	–2,8	–2,0	2,2	2,1	4,9	–1,7	0,4	2,6	3,2	2,2	0,7	0,9
Irlanda	–8,1	1,2	–14,6	–8,2	–4,8	2,4	1,9	0,0	–1,3	11,3	–2,2	1,9	–2,6	–2,8
Italia	0,3	4,3	0,9	–2,2	1,4	3,0	2,1	0,4	1,2	2,3	1,1	3,0	1,1	1,5
Luxemburgo	0,4	4,5	1,4	1,2	2,2	–0,8	4,6	–0,3	3,5	2,2	2,6	0,8	2,5	2,2
Malta	–0,9	3,3	–0,7	–0,9	1,6	5,1	–4,5	–5,1	–2,0	8,6	0,6	2,7	–0,4	0,3
Portugal	–5,1	2,8	–2,3	2,4	1,7	–1,6	3,6	–0,1	–3,5	3,2	0,7	1,3	–0,1	–0,4
UEM (16)	**–1,3**	**4,8**	**0,5**	**–0,3**	**1,2**	**1,1**	**3,5**	**–0,8**	**0,0**	**1,6**	**1,2**	**2,4**	**0,9**	**1,0**
Dinamarca	–3,0	1,0	1,1	1,5	1,8	2,8	3,3	–1,8	0,6	4,4	0,6	3,1	1,2	1,1
Estonia	–6,4	0,2	1,2	–7,1	0,9	2,6	3,2	0,7	–1,9	1,6	–5,2	6,4	–1,9	–1,5
Hungría	2,0	10,4	0,1	5,5	4,6	7,0	10,5	2,7	4,3	–0,1	5,8	5,2	5,4	5,0
Letonia	–6,3	19,9	–8,2	–9,1	–3,2	16,7	3,2	–2,9	0,3	10,2	–7,9	0,1	–1,4	–0,3
Lituania	–4,4	21,9	–8,3	–5,6	–1,3	14,4	9,5	–2,7	–0,1	14,2	–1,1	2,1	1,2	1,7
Polonia	3,5	8,8	–6,0	4,3	2,0	3,4	7,0	–1,5	1,1	2,3	4,0	6,5	3,8	3,3
R. Checa	–2,9	1,9	–2,8	5,6	–0,9	–4,6	3,9	–4,1	–1,3	1,4	0,4	1,7	0,5	–0,1
Reino Unido	1,6	4,4	–3,5	–0,8	5,4	3,1	8,7	3,8	2,9	5,2	1,8	1,8	2,9	2,8
Suecia	0,8	3,2	4,7	1,0	1,1	4,1	8,2	–0,8	1,9	2,4	2,7	2,0	2,8	2,7
UE–25	**–0,9**	**5,3**	**–0,9**	**0,0**	**1,6**	**1,7**	**4,5**	**–0,3**	**0,6**	**2,8**	**1,4**	**2,5**	**1,3**	**1,4**
Bulgaria	–3,3	16,5	–0,8	–1,1	1,5	6,3	2,0	–1,1	2,6	9,3	3,4	9,7	1,6	2,2
Rumanía	0,3	31,0	1,9	2,2	2,0	7,1	12,5	7,6	4,3	7,4	4,6	4,2	4,7	5,9
UE-27	**–0,8**	**6,2**	**–0,8**	**0,1**	**1,6**	**1,8**	**4,6**	**0,0**	**0,7**	**2,9**	**1,4**	**2,6**	**1,4**	**1,5**

Fuente: Eurostat.

Los riesgos para las perspectivas de inflación a medio y largo plazo se mantienen equilibrados y están relacionados con la evolución futura de la actividad económica y el comportamiento en los próximos meses de los precios de las materias primas, en concreto de la energía. En este sentido, los precios del petróleo mantuvieron en 2009 un crecimiento moderado pero continuo, situándose a final de año en torno a los 75 dólares por barril frente al mínimo de 40 dólares alcanzado un año antes. En cualquier caso, la apreciación del euro frente al dólar hizo que los efectos para la zona euro fuesen menores de lo esperado[40].

No sólo los indicadores económicos, sino también el análisis monetario confirmaba la valoración de que las presiones inflacionistas a medio plazo eran reducidas, dado que el crecimiento de los agregados monetarios (M_3) y crediticios había seguido ralentizándose. La evolución de los agregados M_1 y M_3 continuó reflejando la estructura actual de los tipos de interés, que favorecía el desplazamiento de los fondos hacia activos más líquidos incluidos en M_1. Por su parte, la tasa de crecimiento interanual de préstamos a empresas y hogares fue decreciente a lo largo del año e incluso alcanzó valores negativos. En los últimos meses de 2009 y principios de 2010 ya se observaba cierta recuperación, que aunque todavía en niveles moderados, indicaba que los efectos de las decisiones de política monetaria estaban teniendo su reflejo en el conjunto del sistema financiero.

A finales de 2009, y a la vista de los indicadores disponibles que reflejaban cierta mejora en la situación de los mercados monetarios y financieros, el BCE anunció que, manteniendo el enfoque de la política de apoyo al crédito, en 2010 iniciaría la retirada de las medidas monetarias no convencionales adoptadas, retirada que en cualquier caso sería gradual en función de la cada vez menor necesidad de las mismas para evitar las distorsiones que podría producir su mantenimiento durante un tiempo excesivo. En concreto, el BCE se refería a que el mantenimiento de estas medidas no debía alentar que hubiese demoras en el ajuste de los balances que necesariamente tenían que abordar las entidades de crédito[41]. La normalización de la política monetaria afectaba principalmente a las operaciones a plazo de un año, cuya última subasta se produciría en diciembre, y a las del plazo de seis meses, siendo la última en marzo de 2010. en cualquier caso se reafirmaba el carácter temporal de las medidas, extendiendo su duración tan sólo por el tiempo que se considerase necesario.

Retirada gradual de las medidas monetarias adoptadas de forma extraordinaria

En marzo de 2010, el BCE adoptó nuevas decisiones relativas a la retirada gradual de las medidas extraordinarias. Así, decidió continuar con las operaciones principales

40. El precio del barril en euros a final de 2009 se situó en 52 euros, lo que suponía un crecimiento interanual del 60 por 100 frente al crecimiento del 85 por 100 del precio en dólares.

41. BCE, "Decisiones del Consejo de Gobierno sobre la retirada gradual de algunas medidas no convencionales", en *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

de financiación vigentes hasta octubre, y volver al mecanismo de subasta a tipo variable en las operaciones periódicas de financiación a más largo plazo desde abril.

La retirada de las medidas de estímulo monetarias, y también fiscales, constituye uno de los principales debates actuales en relación a la salida de la crisis. La mayor preocupación es que una retirada prematura antes de que se confirme la recuperación, puede frenar ésta, sobre todo, considerando que no todos los países están teniendo un ritmo común de recuperación y salida de la crisis. Por lo que respecta a la política monetaria, si bien en 2009 todos los países, y especialmente los mercados, se vieron beneficiados por los bajos tipos de interés y las medidas extraordinarias adoptadas, el cambio de estrategia, inicialmente mediante la retirada de estas medidas y a medio plazo con subidas del tipo de interés, puede afectar de forma distinta a los países y condicionar la recuperación.

Las decisiones de política monetaria adoptadas a lo largo del año han tenido un efecto inmediato al garantizar la provisión de liquidez al mercado, pero más allá de éste, el impacto directo sobre la economía real se deriva del traslado de la mayor liquidez a la disponibilidad de crédito por parte de familias y empresas. Mientras que se ha alcanzado el primero de los objetivos y los mercados monetarios y financieros se han ido normalizando paulatinamente, los efectos sobre el crédito al sector privado no han sido tan evidentes. Además, aunque la base monetaria se expanda intensamente, el retardo con que los mecanismos de transmisión de la política monetaria trasladan ésta a la economía real así como las propias decisiones crediticias de los agentes, condicionadas por las expectativas sobre la situación económica, han limitado estos efectos.

Impacto de las medidas adoptadas

No obstante, desde mayo de 2009 y especialmente a partir del segundo semestre del año, se observó que las medidas adoptadas empezaban a generar cierto efecto positivo sobre la confianza de los agentes, como se reflejaba en el descenso de las peticiones de fondos en las subastas o en el recurso a la facilidad de depósito, la recuperación de la actividad en los mercados monetarios a corto plazo o las reducciones de los diferenciales entre los tipos del mercado monetario.

En este sentido, la evolución de los mercados monetarios en 2009 estuvo dominada en los primeros meses por las expectativas de reducción de los tipos de interés por parte del BCE, en un contexto de relajación paulatina de las tensiones en los mercados monetarios y de abundancia de liquidez por las medidas monetarias adoptadas.

Así, los tipos a corto mantuvieron la evolución descendente iniciada a finales del año anterior, con reducciones continuas en los primeros meses de 2009. Después de los máximos entre el 4 y 5 por 100 alcanzados el año anterior, los tipos de interés en los plazos más cortos se situaron en 2009 entre el 1 y el 2 por 100. La fuerte volatilidad a corto plazo había dado paso a una situación de estabilidad, que se agudizó a partir del segundo semestre del año. Al plazo de un mes, el euríbor pasó del 2,99 con que

cerró en diciembre de 2008 a un 0,48 un año más tarde, lo que supone casi 250 puntos básicos menos. El euríbor a un año, por su parte, pasó del 3,45 por 100 al 1,24, nivel en el que se ha mantenido durante los primeros meses de 2010. El descenso de los tipos de interés y de los diferenciales del mercado monetario tanto en los plazos cortos como en los largos ha derivado en un aplanamiento de la curva de tipos, que se espera continúe a lo largo de 2010 (gráfico I-2).

Esta evolución en los mercados monetarios a corto plazo se extendió a la evolución de los mercados de renta fija a largo plazo, si bien fue más paralela en los plazos más cortos (3 y 5 años), dado que en los plazos más largos (10 años) se siguió constatando cierta volatilidad como reflejo de la incertidumbre sobre las perspectivas de recuperación.

Los mercados de deuda pública registraron cierta inestabilidad a principios de 2009, motivada por la evolución negativa de la renta variable y por el aumento de las primas de riesgo ante la incertidumbre asociada a los paquetes de estímulo fiscal adoptados ante la crisis. A partir de marzo, los tipos iniciaron una trayectoria descendente que, no obstante, se vio frenada varias veces a lo largo del año, ante la aparición de algunos indicadores macroeconómicos positivos, que presionaron al alza los rendimientos, especialmente en los plazos más largos. A partir del verano sí se registró un sensible descenso en los rendimientos de la deuda pública ante la abundancia de liquidez y la incertidumbre existente entre los inversores respecto a la salida de la crisis. Con todo ello, los rendimientos de la deuda pública a diez años en la zona del euro se situaron de media en 2009 en el 4,03 por 100, alcanzando un mínimo del 3,8 por 100 en octubre.

A principios de 2010, el rápido y profundo deterioro de las finanzas públicas de muchos países de la Unión Económica y Monetaria (UEM), en particular de Grecia[42], y las perspectivas de una lenta recuperación económica, han provocado un aumento de la incertidumbre en los mercados financieros, con el consiguiente incremento de las primas de riesgo y de los diferenciales de tipos de interés respecto de la deuda alemana. En este contexto se produjeron además episodios especulativos en los mercados secundarios de deuda soberana. Las medidas de austeridad anunciadas por el gobierno griego y otros gobiernos, así como la disposición del resto de países de la UEM a arbitrar mecanismo de apoyo han reducido en parte las tensiones en los mercados de deuda. Recientemente, como se ha señalado anteriormente, en mayo de 2010 se ha articulado un mecanismo de ayuda en el marco del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) que ha conseguido frenar las tensiones y alcanzar la estabilidad financiera de la Unión Europea. En este contexto, el BCE ha decidido adquirir deuda pública y privada mientras persistan los comportamientos especulativos en los mercados de deuda[43].

42. A finales de 2009, las principales agencias de *rating* rebajaron la calificación de la deuda griega, ante la difícil situación de sus finanzas públicas. Esta situación se contagió con menor intensidad y de forma diferente a la deuda soberana de otros Estados miembros de la UEM.

43. Un mayor detalle de estos aspectos aparece en el capítulo I.2.3.1.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, y si bien durante los dos primeros meses del año se registraron elevadas pérdidas en línea con la trayectoria del año anterior, a partir de marzo de 2009 se inició un comportamiento más expansivo reflejado en la evolución más positiva de los índices principales. Al finalizar el año, los índices IBEX 35 y EuroStoxx 50 en Europa se revalorizaron en relación a 2008, un 30 y 21 por 100, respectivamente, magnitudes que incluso llegan al 75 y 64 por 100 si se excluyen las pérdidas de los dos primeros meses del año. En los primeros meses de 2010, sin embargo, se constató un cambio de tendencia que reflejaba el contagio de las tensiones en los mercados de deuda a los mercados de renta variable y la incertidumbre en relación con las soluciones a la crisis de la deuda griega.

Apreciación del euro durante gran parte del año

La evolución de los mercados de divisas en 2009 estuvo sometida a tendencias contrarias derivadas de la mayor o menor aversión al riesgo a lo largo del año, las perspectivas más o menos inciertas de recuperación de la economía internacional, las tensiones cada vez menores en los mercados financieros o, más recientemente, la situación de las finanzas públicas de muchos gobiernos.

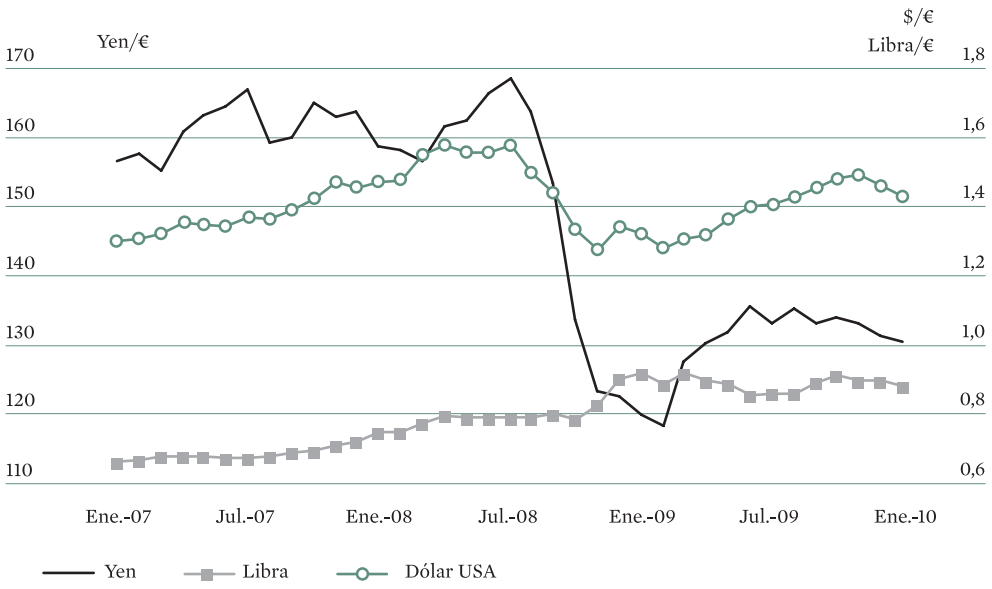
Así, en los primeros meses de 2009, el dólar continuó con la tendencia de apreciación en los mercados de divisas registrada el año anterior, reflejando cierta fortaleza frente al euro y reforzando su papel como moneda refugio en un contexto de inestabilidad. A partir de marzo, sin embargo, el euro empezó a apreciarse ante la debilidad del dólar. Entre marzo y noviembre, en que se alcanzó el cambio máximo de 1,49 dólares por euro, esta evolución supuso una apreciación del 16,7 por 100 (gráfico I-3). La debilidad del dólar se explicaba por la existencia de menor aversión al riesgo, en un contexto de mayor estabilidad financiera y mejores perspectivas para la economía internacional, así como por la utilización del dólar como moneda de financiación de operaciones de *carry trade*, propiciada por los bajos tipos de interés del dólar[44]. De hecho, durante esos meses, resurgió el debate sobre la pérdida de hegemonía del dólar en los mercados de divisas[45], generando cierta alarma ante la que algunos bancos centrales en países emergentes reaccionaron con una acumulación excesiva de reservas en favor de sus divisas.

A final de año, sin embargo, el dólar recuperó posiciones frente al euro, ante los mejores datos de la economía norteamericana. Así, para el conjunto del año, el euro se apreció frente al dólar un 8,7 por 100 respecto a diciembre del año anterior, mientras que en media anual el tipo de cambio fue 1,39 dólares por euro, un 5,3 por 100 menos que en 2008.

44. A través de estas operaciones *carry trade*, de carácter especulativo, los inversores reciben dólares a un tipo de interés muy bajo, e invierten en mercados emergentes con mayor riego y altos tipos de interés.

45. Véase G. de la Dehesa, *Will the euro ever replace the US dollar as the dominant global currency?*, Real Instituto Elcano, WP 54/2009, octubre 2009.

GRÁFICO I-3. COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2007-2010



Fuente: BCE, *Boletín Mensual*.

Esta situación ha continuado en los primeros meses de 2010, siendo ahora la incertidumbre acerca de la recuperación económica en el área del euro, la preocupación por las finanzas públicas de algunos países y el consiguiente aumento de los diferenciales de rendimientos en la deuda soberana de algunos países, las causas que han agudizado la depreciación de la divisa europea.

En cuanto a la libra esterlina, la evolución del euro se mantuvo bastante estable a lo largo del año, si bien, la variación interanual en diciembre registró una ligera depreciación del 0,5 por 100. El tipo de cambio en ese momento se situó en 0,89 libras por euro, al igual que la media anual.

En cuanto a la divisa japonesa, después de que ésta se hubiese mantenido fuerte a finales de 2008 y principios de 2009, la contracción de la demanda mundial y la propia caída de la actividad penalizó fuertemente al yen con la consiguiente apreciación del euro, especialmente hasta mediados de año, en que el tipo de cambio se situó en torno a los 133 yenes por euro. A partir de entonces, mantuvo una tendencia estable en torno a dicho valor, que dio como resultado a final de año una apreciación del 7,8 por 100. De media para el año, el tipo de cambio se situó en 130 yenes por euro.

2.3.3. Balance de la Estrategia de Lisboa renovada y planteamiento futuro: la Estrategia "Europa 2020"

Tal y como se reflejaba en anteriores ediciones de esta Memoria, la Estrategia de Lisboa fue puesta en marcha en el año 2000 con el fin de mejorar el nivel de vida y mantener la cohesión social a través del incremento de la productividad y la competitividad en un marco de creciente globalización, cambio tecnológico y envejecimiento poblacional. Pero la Estrategia de Lisboa definida inicialmente fue de difícil aplicación en la práctica, ya que las acciones planteadas eran en muchos casos competencia de los distintos países, y no existían directrices claras y homogéneas para llevarlas a cabo. A ello había que sumar algunos errores estructurales que se produjeron en su diseño, como el excesivo voluntarismo con el que se planificó el desarrollo de la Estrategia desde sus inicios, que posteriormente derivó en resultados poco satisfactorios en materia de investigación, formación, empleo, cohesión social y medio ambiente[46].

Hacia el final de la Estrategia de Lisboa...

Por este motivo, en 2005 se relanzó la Estrategia de Lisboa renovada con un horizonte de cinco años, en el que se prestaría especial atención a los objetivos de crecimiento económico sostenible y de empleo, para a través de ellos poder avanzar igualmente en progreso social y medioambiental. Este proceso se desarrollaría a través de una mayor implicación y colaboración entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. Desde entonces, el desarrollo de la Estrategia de Lisboa ha coincidido en el tiempo con dos periodos de tiempo bien diferenciados en los que la etapa de expansión favoreció el avance hacia los objetivos económicos y, en cambio, la posterior situación de recesión los ha frenado e incluso hecho retroceder. No obstante, los objetivos no económicos nunca han llegado a evolucionar en los términos esperados.

Los indicadores principales, relativos al PIB per cápita y al empleo se han acercado desde 2000 a los objetivos fijados, pero este avance ya de por sí insuficiente se ha visto frenado en los dos últimos años por la crisis. Con relación al PIB per cápita se produjo cierta aproximación entre 2000 y 2008 entre el conjunto de los Estados miembros. En lo que a tasa de empleo se refiere, y siendo el objetivo de la Unión Europea para el final del periodo el 70 por 100, se pasó de un 62 a un 66 por 100 de media anual entre 2000 y 2008. Los datos más recientes confirman los efectos coyunturales de la crisis sobre estos indicadores. Así, ha aumentado la divergencia económica entre los Estados miembros y la tasa de empleo ha caído por debajo del 64,6 por 100.

... con un balance marcado por la crisis

46. Comisión Europea, *Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa*, SEC (2010) 114 final, de 2 de febrero de 2010.

Además, ha sido una preocupación constante la evolución de los datos relativos a productividad, y el gasto en I+D, que entre 2000 y 2008 tan sólo aumentó cinco centésimas porcentuales, del 1,85 al 1,90 por 100, quedando a gran distancia del objetivo del 3 por 100 para 2010. De hecho en 2008 sólo dos países, Suecia y Finlandia, superaron dicho objetivo.

Valoración de la Comisión Europea sobre los resultados de la Estrategia de Lisboa

Así, y a pesar de las dificultades surgidas a lo largo de todo este periodo, la Comisión Europea considera, en su valoración global de la Estrategia de Lisboa, que ésta ha tenido en general un impacto positivo en la Unión Europea, incluso cuando sus principales objetivos no se han alcanzado (cuadro I-9).

A este respecto, la Comisión reconoce que la Estrategia de Lisboa ha ayudado a construir amplios consensos entre los Estados miembros en relación a reformas necesarias para la Unión Europea relativas a I+D+i, a la modernización del mercado laboral, a la apertura del potencial empresarial (especialmente de las pymes) a un mayor ámbito territorial, a la energía y al cambio climático, que habrían hecho a la Unión Europea más resistente de cara a afrontar una situación económica como la actual, a través de la consolidación de las finanzas públicas, las mejoras en el funcionamiento de los mercados de trabajo y las políticas activas. Igualmente, la Estrategia habría propiciado beneficios concretos a los ciudadanos y a las empresas europeas aumentando las posibilidades de elección para los consumidores, reduciendo la burocracia en el entorno empresarial y promoviendo un futuro más sostenible. Asimismo, se ha propiciado el intercambio de buenas prácticas entre países y las recomendaciones de la Comisión a los países miembros han resultado ser un buen mecanismo de presión, a pesar de que su impacto en éstos ha sido variable. En último lugar, consideraban que los fondos estructurales han contribuido al desarrollo de la Estrategia de Lisboa movilizando gran cantidad de recursos para el crecimiento y el empleo.

Por lo que se refiere a los aspectos menos satisfactorios, la Comisión destacaba la insuficiente gobernanza y coordinación con otros instrumentos y políticas europeas, que hubieran reforzado su eficacia. Igualmente, se podría haber hecho más para reforzar la solidez del área euro, para fortalecer el sistema financiero mediante una mayor supervisión de los mercados, y para mejorar la política comunicativa. Por último, se debería haber potenciado la dimensión externa de la Estrategia, ya que la Unión Europea se ha centrado en mayor medida en prepararse para el proceso de globalización que en intentar darle forma a éste.

En términos globales, podría decirse que la valoración del desarrollo de la Estrategia de Lisboa por parte de la Comisión es bastante generosa, pues si bien es cierto que en términos de crecimiento económico la evolución hasta la crisis fue satisfactoria, en lo relativo a otros aspectos como calidad del empleo y cohesión no lo fue tanto. En los problemas relativos a la cohesión, muy probablemente ha influido el proceso de ampliación

CUADRO I-9. INDICADORES ESTRUCTURALES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA, 2000-2009

		UE-27			UE-15			UEM (16)			España		
Indicadores estructurales		**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**
Panorama económico	PIB per cápita en PPA (UE-27=100)[1]	100,0	100,0	100,0	115,3	111,6	110,7	112,5	109,2	108,5	97,4	105,0	102,6
	Productividad del trabajo (por persona empleada)[2]	100,0	100,0	100,0	113,4	110,3	109,8	112,8	109,7	109,2	103,7	103,6	110,0(p)
Empleo	Tasa de empleo	62,2	65,9	64,6	63,4	67,3	65,9	61,4	66,0	64,7	56,3	64,3	59,8
	Tasa de empleo mayores de 55 años	36,9	45,6	46,0	37,8	47,4	48,0	34,2	44,2	45,1	37,0	45,6	44,1
I+D	Gasto en I+D (% PIB)[1]	1,85	1,85	1,90	1,91	1,93	1,99	1,84	1,87	1,91	0,91	1,27	1,35
	Nivel educativo de los jóvenes[1][3]	76,6	78,1	78,5	73,7	75,3	75,8	73,6	74,9	75,5	66,0	61,1	60,0
Reformas económicas	Nivel de precios comparado (UE-27=100)[1][4]	100,0	100,0	100,0	104,9	104,8	104,4	100,2	101,6	104,0	85,0	92,8	95,4
	Inversión empresarial[5]	18,4	18,4	16,3	18,3	18,2	16,2	19,0	19,1	17,0	22,7	25,0	20,0
Cohesión social	Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales (%)[1][6]	16,0	17,0	17,0	15,0	17,0	16,0	15,0	16,0	16,0	18,0	20,0	20,0
	Dispersión regional de la tasa de empleo[7][8]	13,0	11,4	11,1	13,3	10,5	10,5	13,0	10,5	10,8	10,7	7,8	7,5
	Tasa de paro de larga duración	4,0	2,6	3,0	3,4	2,6	3,0	4,1	3,0	3,4	4,6	2,0	4,3
Medio ambiente	Emisiones de gas de efecto invernadero[7][9]	90,8	91,8	90,7	96,3	96,5	95,0	98,6	102,2	104,2	133,1	149,5	152,6
	Intensidad energética de la economía[7][10]	187,4	176,1	169,4	167,6	157,5	151,7	174,6	167,7	162,2	196,2	187,3	184,2
	Volumen de fletes de transporte/PIB[1][10]	100,0	106,5	104,0	100,0	100,5	97,2	100,0	104,0	103,8	100,0	133,1	123,9

(p) Previsión.
(1) Datos de 2000, 2007 y 2008.
(2) Datos de 2000, 2007 y 2008 para UE-15 y UEM(16).
(3) Porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han terminado al menos la educación secundaria.
(4) Precios comparados de consumo final por hogar incluyendo los impuestos indirectos.
(5) Formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB.
(6) Datos de 2000 para UE-25 y UEM (12). Datos de 2007 y 2008 para UEM(15).
(7) Datos de 2000, 2006 y 2007.
(8) Coeficiente de variación de las tasas de empleo regionales (NUTS 2). Datos de 2000 y 2006 para UEM (13).
(9) Datos de 2005 para UEM(13) y de 2006 para UEM(16).
(10) Datos de 2000, 2006 y 2007 para UEM(15).
Fuente: Eurostat.

de la Unión Europea que en apenas 3 años, entre 2004 y 2007, pasó de 15 miembros a 27. Semejante incremento de países ha derivado en un aumento de la complejidad en la toma de decisiones, lo que unido al distinto nivel de partida de los nuevos miembros, ha dificultado el proceso.

Esta circunstancia se ha visto agravada a raíz de la crisis en la que se ha visto envuelta la economía mundial en general, y la europea en particular, que ha obligado a adoptar medidas específicas a corto plazo para combatirla, dejando en un segundo plano la Estrategia de Lisboa. En este contexto de crisis, el objetivo era mantenerla como una referencia a medio plazo de las distintas políticas económicas a efectuar por la Unión Europea y los Estados miembros.

Así, se puede concluir que a pesar de que la Estrategia de Lisboa se mostró demasiado voluntarista en sus inicios en lo que a objetivos se refiere, y poco realista en su desarrollo, el impacto global tampoco puede ser negativo. Se ha establecido una agenda de compromisos que si bien no se ha cumplido en el periodo 2000-2010, sí ha permitido ciertos avances económicos y sociales así como fijar unas referencias en temas de vital importancia para la sociedad europea de cara a futuras estrategias en forma de objetivos y prioridades comunes.

La evaluación del impacto resultante de la Estrategia de Lisboa tras diez años desde su inicio no es sencilla, debido a que los principales instrumentos para su desarrollo desde la renovación de 2005, los Planes Nacionales de Reforma, no han tenido una calidad homogénea y comparable en los diferentes países, en ocasiones insuficiente, y han estado demasiado vinculados a los intereses particulares de cada uno de ellos, anteponiéndose los compromisos nacionales a los objetivos comunes. En este sentido, se ha echado en falta un marco de evaluación sólido y transparente que implicara una mayor aceptación de las recomendaciones de la Comisión por parte de los Estados miembros en relación a sus respectivos Plan Nacionales de Reforma.

Con relación a España, el Gobierno presentó en octubre el Informe de Progreso relativo al año 2009[47], en el que figuran la evolución de los principales indicadores de cada uno de los siete ejes de actuación y las medidas adoptadas a lo largo del año. Aunque la estructura del Informe de Progreso de 2009 es similar a la de años anteriores se ha querido prestar una especial atención a dar respuesta a las recomendaciones específicas de política económica que el Consejo Europeo de marzo de 2009[48] dirigió a España en lo relativo al mercado de trabajo, la educación y la competencia, así como a las actuaciones enmarcadas en el Plan E. De igual manera se han tomado medidas relativas a la política medioambiental, entre las que cabe destacar, la Estrategia Española de Movilidad

Informe de Progreso del PNR de España

47. Gobierno de España, *Informe de Progreso del PNR*, 2009.

48. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 29 de abril de 2009, relativas a las medidas a tomar por la Unión Europea para hacer frente a la crisis financiera y económica.

Sostenible, y relacionadas con el sector de la vivienda, como las que buscan incentivar el mercado del alquiler.

En lo que se refiere a los objetivos principales, aunque desde 2006 la tasa de crecimiento del PIB per cápita español se situó por encima de la correspondiente a la UE-25, para 2009 las previsiones indican una caída a causa de la crisis financiera internacional, que ha interrumpido un periodo de 14 años de crecimiento continuado. Igualmente, en relación con el otro objetivo principal, a pesar de que España ha llevado en los últimos años una senda de convergencia hacia una tasa de empleo muy cercana al 66 por 100, la actual coyuntura económica ha dañado dicho indicador para 2009, alcanzando el 59,8 por 100 (cuadro I-10).

Valoración de los interlocutores sociales del Informe de Progreso del PNR de España de 2009

La valoración de los interlocutores sociales de la actualización del Programa Nacional de Reformas (PNR) en 2009 ha estado marcada por la situación de crisis en la economía española, que responde tanto a factores externos derivados de la crisis financiera internacional como a debilidades internas, y que ha marcado el final de una tendencia positiva en lo que a progresos se refiere (cuadro I-11). Según los interlocutores sociales, la recuperación de la economía española va a ser más lenta que la del resto de países de la Unión Europea debido a los numerosos desequilibrios estructurales que padece, el debilitamiento del sector de la construcción e inmobiliario, el alto nivel de endeudamiento del sector privado y a la muy elevada tasa de paro. Con relación al mercado de trabajo también señalan, que la magnitud que está alcanzando el desempleo requiere tanto medidas urgentes a corto plazo, como otras a más largo plazo que sienten las bases de un mercado laboral para el futuro. Por todo esto, los interlocutores sociales animan al Gobierno a que ponga las bases para una nueva economía con una estructura más fuerte que permita un futuro crecimiento más sólido y sostenible.

En cualquier caso se considera, como en años anteriores, que a pesar del protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR iniciado en septiembre de 2006, este no ha alcanzado todo su potencial por no haber implicado todo lo necesario el Gobierno a los interlocutores sociales en el desarrollo del mismo.

Una nueva Estrategia para Europa

Ante el próximo final de la Estrategia de Lisboa para 2010, la Comisión puso en marcha en 2009 el diseño de un planteamiento post-Lisboa con vistas a los próximos diez años, que se concretó con la propuesta de la Estrategia "Europa 2020".

En su propuesta, la Comisión señalaba que, a corto plazo, el objetivo es combatir la peor crisis económica y financiera desde hace décadas. Para ello se debe establecer un plan de salida en el que las medidas de apoyo se vayan eliminando sólo cuando la recuperación económica sea firme y se haya restaurado la estabilidad financiera. A medio plazo, en cambio, se persigue afrontar problemas existentes previamente, tales

CUADRO I-10. EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA: OBJETIVOS Y LOGROS

Ejes de actuación y directrices comunitarias	Objetivos		España 2005	España 2008	España 2009	UE-27 2008	UE-27 2009	PNR 2008	PNR 2010
	Principales								
	Convergencia en PIB per cápita PPA[1]	UE-25=100	97,9	101,3	99,2	96,4	96,7	...	100
		UE-27=100	102,0	105	102,6	100	100	...	...
	Tasa de empleo del 66%		63,3	64,3	59,8	65,9	64,6	...	66,0
	Transversal								
	Reducir las emisiones de CO_2 (Índice 1990=100)[2][3]		152,2	149,5	152,6	91,8	90,7	...	137,0
Eje 1: Estabilidad macroeconómica y presupuestaria (directrices 1 a 6)	Reducir la deuda pública al 34% del PIB		43,0	39,7	53,2	61,6	73,6	37,5	34,0
Eje 2: El Plan Estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT) y el Programa AGUA (directriz 16)	Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35 km/1.000 km² de superficie[1]		29,4	30,7	30,8	nd	nd	32,0	35,0
	Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40%[2]		10,6	11,2	10,4	nd	nd	11,0	9,5
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro[1][4]		30,8	31,0	31,9	15,1	14,9	20,1	15,0
Eje 4: La estrategia de investigación, desarrollo e innovación (INGENIO 2010) (directrices 7 a 9)	Duplicar la inversión en I+D[1]		1,12	1,27	1,35	1,85	1,90	1,6	2,0
	Indicador compuesto para la Sociedad de la Información (UE-15=100)[1]		77,0	82,7	85,4	nd	nd	92,0	100,0
Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AAPP y competitividad (directrices 7 a 15)	Mejorar la posición española en los indicadores de competencia, convergiendo con la media europea en los casos en que estemos por debajo.								
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Aumentar la tasa de empleo femenina		51,2	54,9	52,8	59,1	58,6	54,4	57,0
	Reducir la tasa de desempleo juvenil		19,7	24,6	37,8	15,4	19,6	19,3	18,6
	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% (reducción acumulada)[1][5]		–2,0%	–6,1%	–14,9%	nd	nd	...	–15,0%
Eje 7: Plan de fomento empresarial (directrices 14 y 15)	Aumentar la tasa de creación de empresas de más de un trabajador en un 25%[1]		7,2	6,5	5,3	nd	nd	8,0	8,9

(1) Datos de 2006 y 2007 para UE-27. Objetivo promedio para el periodo 2008-2010.
(2) Número de víctimas mortales por cada 1000 millones de pasajeros por km. Datos para España de 2005, 2006 y 2007.
(3) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.
(4) Datos de 2005, 2008 y 2009.
(5) Número accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a Seguridad Social.
Fuente: Eurostat, Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2009.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Valoración general del PNR	La aplicación del PNR ha permitido mejorar la coordinación de las actuaciones dirigidas a elevar la competitividad de España y crear más empleos, pero no se han conseguido alcanzar los objetivos marcados hace casi una década. Se necesita de manera urgente una efectiva aplicación de las iniciativas contenidas en el PNR español. Las propuestas empresariales deben ser más tenidas en cuenta durante la aplicación del PNR y en el diseño de la nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo posterior a 2010.	Se valora positivamente el aumento de información en lo que respecta al PNR, excepto en lo relativo a los niveles de ejecución. Se considera necesario que en cada uno de los ejes de actuación se incluya un apartado sobre financiación, para así conocer realmente el impacto de los fondos comunitarios en el desarrollo y ejecución del PNR.	Se considera que en el Informe Anual de Progreso 2009 se subestima la crisis económica. Se critica que el PNR parezca que sirve tanto para gobernar el modelo de crecimiento impulsado por la burbuja inmobiliaria, como la posterior crisis producida por dicho modelo.
Situación económica	En un contexto de crisis económica, España se enfrenta a un proceso de recuperación más lento que el de la media de la Unión Europea. Las causas de dicha lentitud son principalmente los desequilibrios estructurales externos e internos, el nivel de endeudamiento, el desplome inmobiliario, el menor crecimiento del crédito y una elevada tasa de paro.	La magnitud del impacto de la crisis en España se debe a factores de índole internacional combinados con desequilibrios propios del sistema productivo español, por lo que la recuperación llegará más tarde que en el resto de la Unión Europea. Valoración negativa del comportamiento del consumo privado, del deterioro de la actividad general, de la restricción del crédito financiero y de la salvación del empleo en servicios de menor valor añadido y de la construcción. Es prioritario poner en marcha medidas urgentes para reducir los efectos de la crisis en la economía y en el empleo, así como realizar una apuesta estratégica para ampliar y diversificar el actual modelo productivo.	Se considera que ya no es posible seguir creciendo mediante el endeudamiento del sector privado y que el proceso de desendeudar dicho sector va a seguir lastrando la demanda interna. El hundimiento del sector de la construcción se debe combatir con un modelo de crecimiento menos intensivo en mano de obra barata, eco-eficiente y capaz de generar empleo de más calidad. Se ha producido un ajuste rápido y violento del empleo debido a la estructura productiva de la economía española y el alto grado de flexibilidad de nuestro mercado de trabajo. La intervención estatal ha evitado un mayor efecto de la crisis, a costa de un desequilibrio de las finanzas públicas.
Eje 1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria	Se considera que las previsiones del Gobierno en el largo plazo serán de difícil cumplimiento si no se llevan a cabo reformas estructurales. Se muestra preocupación por el excesivo déficit público. Resulta importante promover una reforma de las pensiones para mantener el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo y así afrontar el envejecimiento poblacional.	Se critica la poca utilidad de algunas decisiones adoptadas en el sistema tributario, como la supresión del I. Patrimonio y la casi desaparición del I. Sucesiones y Donaciones. Se debe incidir en la lucha contra el fraude fiscal. La política fiscal debe afectar a todos los niveles de gobierno y administraciones. Es importante normalizar el funcionamiento del sistema financiero como intermediario entre el ahorro y el crédito.	Se valora negativamente que el sistema de estabilizadores automáticos haya sido gravemente debilitado por las reformas estructurales llevadas a cabo en la pasada década. Se deberían establecer nuevas figuras impositivas, por ejemplo a los bancos. Se deben impulsar dinámicas salariales destinadas a mantener y/o aumentar el poder adquisitivo de los salarios en pos de la estabilidad macroeconómica. Se critica la ausencia de seguimiento de la racionalización del gasto sanitario.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES *(Continuación)*

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 2. Infraestructuras	Se considera necesario mantener el ritmo inversor, la anticipación, la aceleración y el impulso de los proyectos del PEIT. Debido a la reducción de los Fondos Estructurales para la financiación de infraestructuras estatales en el periodo 2009-2012, se necesita un suplemento de crédito equivalente, como mínimo, a dicha reducción.	Resulta dificil realizar una valoración tanto cualitativa como cuantitativa del PEIT por la no publicación de los planes sectoriales. Se valora negativamente la no existencia de fuentes oficiales suficientemente fiables. Se considera importante reflejar el estado de los proyectos dirigidos al desarrollo de las directrices especificas para el desarrollo de las políticas sectoriales que se fijen en el PEIT.	
Eje 3. Aumento y mejora del capital humano	Se deben abordar los problemas de continuidad y estabilidad del sistema educativo, además de la falta de coordinación entre las distintas AAPP o Departamentos implicados. Se necesita avanzar hacia un enfoque y una estrategia globales que aborden el aprendizaje permanente. Se deben mejorar los incentivos a la inversión en capital humano e innovación para así elevar los niveles de inversión privada y la implicación de empresas e individuos en la formación.	Se valora positivamente la mejora en el nivel educativo general, pero sigue habiendo problemas en relación al alto grado de fracaso escolar, al retraso comparativo de la FP o a la baja permanencia en el estudio de los jóvenes tras la educación obligatoria. Se muestra preocupación por las importantes diferencias territoriales en materia educativa y formativa, que dificultan la cohesión social. Se debe mejorar el sistema educativo a través de un Pacto de Estado que implique a las fuerzas políticas y agentes sociales.	
Eje 4. I+D+i	Se necesita continuar con los esfuerzos presupuestarios en el ámbito de la I+D+i, pues parece dificil que se alcancen los objetivos fijados en el PNR. Resulta imprescindible aumentar la visibilidad y los recursos de los programas INGENIO 2010. Se deben poner en marcha nuevas medidas fiscales que incentiven la inversión en este sector, aparte del mantenimiento de la deducción por actividades en I+D+i en el Impuesto de Sociedades.	Se valora negativamente la función a desempeñar por el SISE, la evaluación y seguimiento de las actuaciones del Programa INGENIO 2010 y del Plan nacional de I+D+i 2008-2011. Se critica la fuerte reducción del presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación. Se deben concretar los objetivos y actuaciones del Plan Avanza 2, así como realizar un mayor esfuerzo en los factores que afectan a elementos esenciales tales como las infraestructuras y las telecomunicaciones.	Se critica que el Informe 2009 no incluya ni el nuevo Plan nacional de investigación científica y desarrollo tecnológico, ni información sobre las actuaciones del programa CENIT. Se valora negativamente el borrador de la Ley de Ciencia por contener demasiadas imprecisiones, sobre todo en lo relativo a las bases de un nuevo modelo productivo. Igualmente se critica en la Ley de Ciencia todo lo relacionado con los recursos humanos.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES *(Continuación)*

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia en las AAPP y competitividad	Se considera conveniente realizar un esfuerzo para impulsar el crecimiento y el empleo. Se debe destacar el papel de la energía nuclear por las múltiples ventajas que presenta. Se requiere una auténtica liberalización del mercado ferroviario para elevar la competitividad. Se valora negativamente la eliminación de la deducción por inversión en vivienda por ir contra la reducción del amplio volumen de vivienda nueva sin vender. Se necesita que el marco normativo empresarial de la LES sea transparente, estable y predecible.	Se critica que la redacción de la «Ley Paraguas» carece de coherencia entre el propósito y los fines de la norma, ya que afecta a las condiciones de empleo y de trabajo contenidas en la legislación laboral. Se necesita acometer urgentemente el futuro del sector energético español para el medio y largo plazo. Se valora negativamente la incapacidad para conseguir resultados significativos en materia de competitividad. Se debe aportar un objetivo uniforme de ahorro anual en el consumo de energía a nivel nacional, acompañado de obligaciones de ahorro de energía por parte del sector público.	Las medidas liberalizadoras de los mercados contenidas en el Informe 2009 deberían especificar sus efectos en los ciudadanos que se producen a través de la modificación de precios que pagan por los servicios liberalizados. Las medidas estructurales relativas a ajustar los precios de la vivienda y reducir los alquileres no han sido suficientemente eficaces, por lo que el esfuerzo para alquilar una vivienda sigue siendo más alto que en cualquier país de nuestro entorno.
Eje 6. Mercado de trabajo y diálogo social	El fenómeno del desempleo requiere medidas audaces, excepcionales en el corto plazo y determinantes en el medio y largo plazo. Se deben idear medidas no sólo para mejorar el sistema de protección de empleo, sino también aspectos como la reducción de las contribuciones empresariales a la SS. Es preciso modernizar el marco de las relaciones laborales a través de la flexiseguridad, eliminando así rigideces en la regulación laboral. Se debe reforzar el sistema de políticas activas, en el que se observan algunas carencias. Se valora positivamente la reducción de los índices de siniestralidad en España. Se critica que no se observan progresos en la revisión del marco jurídico-laboral de la ETT.	Se valoran negativamente ciertas características del mercado de trabajo español como son los bajos niveles salariales medios, la proliferación de empleos de carácter temporal, la difícil conciliación de la vida laboral con la personal, las bajas cualificaciones y el elevado número de accidentes laborales. Se deben establecer medidas para favorecer no sólo la creación de empleo sino también el acceso al mismo. Se crítica la medida que incentiva los contratos a tiempo parcial frente a los de tiempo completo. Se necesitan profundizar los programas de mejora de la empleabilidad de las mujeres. Se considera que la actividad preventiva en las empresas con respecto a la salud y la seguridad se está viendo reducida como consecuencia de la crisis económica.	Se teme la posibilidad de que el paro se convierta en estructural, por lo que hay que generar empleo en el sector público y condicionar cualquier estímulo fiscal al sector privado a la conservación y generación de empleo. Se debe evitar que el impacto de la crisis en el mercado de trabajo se convierta en factor de reducción del crecimiento potencial excluyendo del mercado a colectivos de trabajadores. Se echa en falta en el Informe una radiografía exhaustiva de los colectivos de parados. Se considera que la modernización y mejora de los SPE pasan por un cambio importante en la gestión que se hace habitualmente en las Oficinas de Empleo.
Eje 7. Plan de fomento empresarial	Se valora positivamente el papel de las empresas en la recuperación del crecimiento económico y el empleo, por lo que se debe crear un entorno favorable que ayude a su creación y desarrollo. Se considera positivo el incremento de los recursos de la línea ICO-Emprendedores. Se deben reducir las cargas administrativas para facilitar la actividad empresarial.		

Fuente: valoraciones de CEOE y CEPYME, CC.OO. y UGT al Informe Anual de Progreso 2009 del Programa Nacional de Reformas de España.

como una tasa media de crecimiento menor que la de los principales socios, unos niveles de empleo inferiores a los de otras partes del mundo, el envejecimiento progresivo de la población, el insuficiente gasto en innovación o la escasa influencia en la escena mundial. Se destacaba la importancia de compatibilizar estas cuestiones con los progresos continuos en otros ámbitos, buscando el equilibrio entre sostenibilidad económica, social y medioambiental[49].

Para afrontar esta realidad, la Comisión ha propuesto como cimientos de la nueva arquitectura de "Europa 2020" un reducido conjunto de directrices integradas, en sustitución de las 24 existentes en la Estrategia de Lisboa, que se centrarán en temas de empleo y de política económica, integrando los objetivos acordados y definiendo las prioridades políticas de la Unión Europea (cuadro I-12).

Esta nueva estrategia se organiza en torno a un planteamiento temático basado en nuevas prioridades, que contribuirán al logro de los principales objetivos. En este caso, será el Consejo el que tenga la función estratégica de controlar y revisar los progresos hacia los objetivos, que al igual que las directrices, se han reducido respecto a la Estrategia de Lisboa.

Estos objetivos principales deberán traducirse en objetivos nacionales una vez definidos los PNR mejorados, que seguirán siendo los instrumentos a utilizar y contendrán información acerca de los obstáculos al crecimiento y avances hacia los objetivos, a partir de la situación específica de cada país.

La coordinación entre los distintos Estados miembros, especialmente en el marco de la UEM, se considera un elemento clave para la consecución de los objetivos, siendo necesaria una vigilancia más profunda y amplia del comportamiento de los países de la zona euro con respecto a la disciplina fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y la competitividad. En este sentido la coordinación es necesaria para hacer coherente una política monetaria centralizada con una política fiscal propia de cada Estado.

El Consejo Europeo de primavera, celebrado a finales de marzo de 2010, aprobó la propuesta de la Comisión, estando pendiente la elaboración de las directrices integradas con el fin de que, previsiblemente, en el Consejo Europeo de junio se apruebe la Estrategia "Europa 2020" en su conjunto. A partir de ahí, la Comisión Europea fijará las directrices operativas que permitirán a los distintos Estados miembros elaborar sus programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma.

Con relación a las tareas asignadas a cada una de las instituciones, posiblemente el cambio más significativo con respecto a la Estrategia de Lisboa es la asunción por parte del Consejo Europeo del liderazgo de la nueva Estrategia al ser a partir de ahora el encargado de garantizar la integración de las políticas, gestionando también la interdependencia entre los distintos países y la Unión Europea. Por contra, el papel de la Comisión Europea queda relegado a la supervisión anual de la situación mediante un

49. Comisión Europea, *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

CUADRO I-12. PRIORIDADES, INICIATIVAS Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA UE-2020

Prioridades		Iniciativas
Crecimiento inteligente	Desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.	*Unión por la innovación* Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión Europea.
		Juventud en movimiento Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.
		Una agenda digital para Europa Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.
Crecimiento sostenible	Promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.	*Una Europa que aproveche eficazmente los recursos* Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de la economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando el sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.
		Una política industrial para la era de la mundialización Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pymes, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.
Crecimiento integrador	Fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.	*Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos* Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.
		Plataforma europea contra la pobreza Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

Objetivos	
Empleo	La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 por 100 a como mínimo, el 75 por 100.
I+D	Alcanzar el objetivo de invertir el 3 por 100 del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.
Medio ambiente	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 por 100 en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 por 100 y aumentar un 20 por 100 la eficacia en el uso de la energía.
Capital humano	Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 por 100 desde el actual 15 por 100 e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 por 100 a, como mínimo, un 40 por 100.
Cohesión social	Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 por 100, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

Fuente: Comisión Europea, Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

conjunto de indicadores que muestren los avances hacia los objetivos principales, y a presentar recomendaciones para alcanzar dichos objetivos junto a una evaluación específica de los avances logrados en la zona euro.

A pesar de que en su gran mayoría los objetivos de la Estrategia "Europa 2020" son valorados positivamente, el documento de la Comisión también ha sido objeto de comentarios y observaciones críticas por parte de distintas instituciones y organizaciones. De hecho, esta propuesta estuvo precedida por una consulta pública abierta por la Comisión a finales de 2009, y cuyas respuestas pusieron de manifiesto aspectos críticos de la misma[50]. Entre otros, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) consideraba, entre otras cuestiones, que para llevar a cabo dicha Estrategia era necesaria una reforma en el presupuesto de la Unión Europea, así como encontrar nuevas fuentes de financiación. Del mismo modo, el Parlamento Europeo coincidía con el CESE en que el presupuesto actual no era suficiente para afrontar con garantías de éxito los retos que plantea la Estrategia "Europa 2020". Además, mostraba su decepción por no incluir aspectos vinculados a la agricultura en la propuesta, a pesar de su potencial para ayudar a superar los retos del futuro. También consideraba que la Comisión debía controlar de manera más estricta la correcta aplicación de la estrategia y el cumplimiento de los objetivos por parte de los Estados miembros.

Por su parte, los interlocutores sociales[51], aunque están de acuerdo en algunos de los retos que tiene que abordar Europa en los próximos años, como el demográfico o el medioambiental, difieren en la valoración de la nueva estrategia. Las organizaciones empresariales la consideran un buen punto de partida, mientras que la organización sindical se muestra más crítica, en especial, en lo que respecta a la dimensión social de la misma, considerada insuficiente y desquilibrada en relación a la dimensión económica. También reflejan diferencias en cuanto a la definición de las prioridades en materia de políticas económica, social y laboral.

En cualquier caso, y sin obviar que aún es un documento en fase de discusión y elaboración a la fecha de cierre de esta edición de la Memoria, no se puede evitar cierto escepticismo en relación a la eficacia de esta nueva Estrategia. En primer lugar, y en relación a la Estrategia de Lisboa, es difícil atisbar en esta propuesta medidas con influencia real en la vida de los europeos, resultando un documento todavía insuficiente, más aún ante los retos más inmediatos que tiene que afrontar la Unión Europea.

50. Véanse a este respecto los siguientes documentos: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo ECO/OEL 267, de 4 de noviembre de 2009, *La Estrategia de Lisboa después de 2010;* Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre la Estrategia UE 2020; Comisión Europea, *Europa 2020. Public consultation. First overview of responses,* SEC (2010) 116 final.

51. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria el capítulo II.2.1.1 referido al diálogo social europeo. Véase también BUSINESSEUROPE, *Putting Europe back on track. European growth and jobs strategy post-2010*; CES, *EU 2020*; UEAMPE, *Comments on the future "EU 2020 Strategy*"; CEEP, *Setting the course for EU 2020*.

En lo relativo a la ejecución, se desconocen las consecuencias que puede acarrear el cambio producido en las competencias de las distintas instituciones, especialmente de la Comisión y el Consejo, con un trasvase del primero al segundo. En este caso, el hecho de que el Consejo es un órgano menos compacto y homogéneo que la Comisión, podría acarrear mayor lentitud en la toma de decisiones.

Asimismo, es conveniente que exista un mayor equilibrio entre los ámbitos económico, social y medioambiental. En este sentido se debe evitar que la reducción de objetivos no refleje este equilibrio. Además, se echa en falta un mayor interés en apoyar un refuerzo de la coordinación en las políticas a practicar. Dejando al margen la política monetaria, la Unión Europea carece de un auténtico gobierno económico, lo que resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la actual crisis ha demostrado que la coordinación a nivel supranacional es una de las claves para afrontar los posibles riesgos sistémicos.

En cualquier caso, habrá que esperar al documento definitivo propuesto por la Comisión y aprobado por los Estados miembros a lo largo de 2010, previsiblemente en el Consejo Europeo de junio.

3. Economía española

La economía española vivió una importante recesión en 2009, tras quince años de crecimiento consecutivo, inmersa en una profunda crisis con orígenes tanto internos, derivados de los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva, como externos, por la crisis económica y financiera internacional.

Entre los factores internos, destaca un excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, sustentado fundamentalmente a través del acceso al crédito privado, con consecuencias considerables sobre las necesidades de financiación exterior de la economía española.

Así, la mayor disponibilidad de crédito, facilitada por la pertenencia de España a la Unión Monetaria, con unos tipos de interés históricamente reducidos, unido a unas expectativas optimistas, llevaron al sector privado a endeudarse a un ritmo desconocido hasta entonces, que no sería posible compensar con el ahorro público generado en el periodo de expansión. Como consecuencia de ello, la capacidad de financiación de la economía española pasó a ser deficitaria a partir de 1998, alcanzando niveles de déficit próximos al 10 por 100 del PIB en los años previos a la crisis.

Por otra parte, la fortaleza que alcanzó la demanda de viviendas como consecuencia de diferentes factores sociodemográficos y por la facilidad de acceso al crédito hipotecario, unida a las peculiaridades del sector inmobiliario, se tradujeron en aumentos del precio de la vivienda y de la oferta residencial muy superiores a los valores sostenibles a largo plazo.

En este contexto, una vez que se empezó a vislumbrar el cambio de ciclo de la economía española en 2007, el deterioro de las expectativas de crecimiento, y el

endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito desembocaron en un ajuste de las decisiones de consumo y de inversión de los agentes privados, así como en un freno de la actividad constructora.

Posteriormente, con el estallido de la crisis financiera internacional en 2008, dicho ajuste se intensificaría, debido al aumento generalizado de los costes de financiación y, consecuentemente, a un proceso de desapalancamiento de las instituciones financieras, que acabaría repercutiendo a nivel global en una notable escasez de crédito, derivando finalmente en una crisis de la economía real de ámbito mundial.

De este modo, la economía española entró a finales de 2008 en una etapa de recesión, que se extendería a lo largo de 2009, y que vendría marcada por el redimensionamiento del sector inmobiliario, y la consiguiente depreciación de sus activos, que además de producir un efecto arrastre sobre otras ramas de actividad, especialmente las industriales y algunas pertenecientes al sector servicios, está teniendo un impacto devastador sobre el empleo y consecuencias nefastas sobre el tejido empresarial.

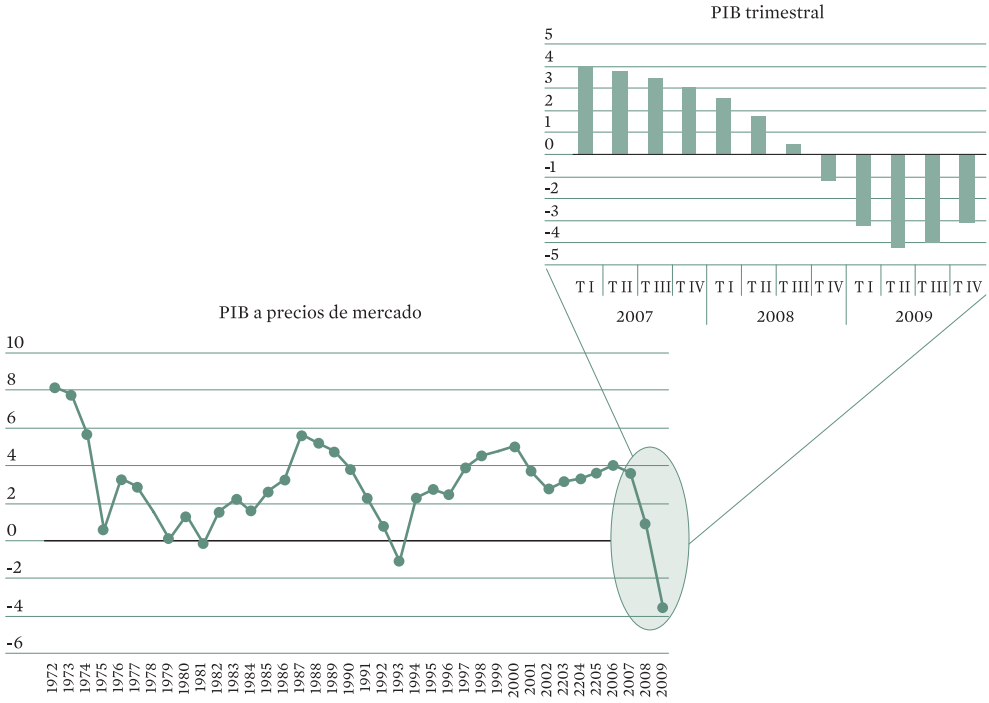
A esto hay que añadir otros factores, como el aumento de la morosidad, el proceso de desapalancamiento del sector privado, con destacadas consecuencias tanto en el gasto en consumo de los hogares como en la inversión privada, el fuerte deterioro de las expectativas de los agentes y la notable restricción crediticia. Además, la recesión que atraviesan los países de la Unión Europea está teniendo consecuencias muy visibles para la economía española, a través de una caída de las exportaciones y de un notable deterioro de la actividad turística.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Trimestral de España, el PIB cayó un 3,6 por 100 de media en 2009, lo que supone 4,5 puntos porcentuales menos respecto al crecimiento registrado el año anterior (gráfico I-4). A pesar de ello, el retroceso fue menos intenso que el registrado por el conjunto de la Unión Europea (–4,2 por 100), si bien, en el último trimestre del año la economía europea empezó a mostrar un comportamiento más favorable que la española, al tiempo que las previsiones de crecimiento para los próximos años se perfilan también más positivas para dicha área.

Desde que comenzara a caer la actividad en términos intertrimestrales en el tercer trimestre de 2008, y en tasa interanual, en el cuarto trimestre de ese mismo año, la mayor contracción del PIB se localizó en el primer semestre de 2009, produciéndose a partir de entonces una moderación en los ritmos de caída, hasta cerrar el año en una tasa interanual negativa del 3,1 por 100, y una caída intertrimestral del 0,1 por 100. Esta mejora se explica fundamentalmente por el efecto sobre la demanda de los planes de estímulo económico puestos en marcha desde finales de 2008, así como por la incipiente recuperación de la economía internacional.

GRÁFICO I-4. EVOLUCIÓN DEL PIB
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

Frente a una contribución positiva del sector exterior de 2,8 puntos —aunque pasiva, en la medida en que respondió a una caída de las importaciones mayor a la de las exportaciones—, la demanda interna detrajo 6,4 puntos al crecimiento del PIB en 2009, debido al retroceso interanual de todos sus componentes, con la excepción del gasto en consumo de las Administraciones públicas (cuadro I-13).

Por el lado de la demanda interna destacó, por su peso en el conjunto de la economía, la caída en un 5,0 por 100 del gasto en consumo final de los hogares, cuya evolución a lo largo de 2009 estuvo marcada por el aumento del paro y la destrucción de empleo, por el deterioro de la riqueza real y financiera de los hogares y por el proceso de desapalancamiento del sector privado. No obstante, la fuerte corrección registrada por el consumo se debió más a un aumento del ahorro, que en 2009 se situaba en el 18,8 por 100 de la renta disponible (5,9 puntos más que el año anterior), que a un ajuste de la renta disponible de los hogares, que aumenta en el conjunto del año un 1,1 por 100.

En cualquier caso, el deterioro del gasto en consumo podría haber sido mayor sin el estímulo que sobre la renta disponible de los hogares han supuesto las inyecciones de renta realizadas por las Administraciones públicas, vía reducción de impuestos y aumento de

CUADRO I-13. CUADRO MACROECONÓMICO, 2005-2009
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	3,6	4,0	3,6	0,9	–3,6
Consumo final	4,5	4,0	4,1	0,9	–2,7
Hogares	4,2	3,8	3,6	–0,6	–5,0
AA.PP.	5,5	4,6	5,5	5,5	3,8
Formación bruta de capital fijo	7,0	7,2	4,6	–4,4	–15,3
Bienes de equipo	9,2	9,9	9,0	–1,8	–23,1
Construcción	6,1	6,0	3,2	–5,5	–11,2
Exportación de bienes y servicios	2,5	6,7	6,6	–1,0	–11,5
Importación de bienes y servicios	7,7	10,2	8,0	–4,9	–17,9
Demanda nacional(1)	5,3	5,5	4,4	–0,6	–6,4
Demanda externa(1)	–1,7	–1,5	–0,9	1,4	2,8
Precios y costes					
Deflactor del PIB	4,3	4,1	3,3	2,5	0,2
IPC (medio anual)	3,4	3,5	2,8	4,1	–0,3
IPC (diciembre)	3,7	2,7	4,2	1,4	0,8
Costes laborales unitarios	3,3	3,3	3,8	4,6	0,4
Mercado de trabajo					
Variación del empleo(2)	3,3	3,3	2,8	–0,6	–6,7
Tasa de paro (EPA)	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0
Variación de la productividad(3)	0,4	0,7	0,7	1,5	3,3
Sector exterior (en % del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	–5,3	–6,4	–6,8	–5,9	2,1
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía	–6,5	–8,4	–9,6	–9,1	–4,7
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación AA.PP. (en % del PIB)	1,0	2,0	1,9	–4,1	–11,2
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	908.792	984.284	1.052.730	1.088.502	1.051.151

(1) Aportación al crecimiento del PIB.
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

transferencias, particularmente por desempleo. Otros factores que contribuyeron en cierta medida a aliviar la situación de los hogares en 2009 fueron la disminución de los tipos de interés y su consiguiente impacto sobre la carga financiera de los hogares, así como el mantenimiento a lo largo de buena parte del año de tasas de inflación negativas.

Por su parte, el gasto en consumo de las Administraciones públicas registró un avance en el conjunto del año del 3,8 por 100, si bien, en términos trimestrales, mostró una tendencia a la desaceleración, que contrasta con la evolución cada vez menos negativa del gasto en consumo privado.

El componente de la demanda interna que más se ajustó en 2009 fue la formación bruta de capital fijo (FBCF), al registrar una caída interanual del 15,3 por 100,

que vendría explicada por la elevada capacidad productiva sin utilizar derivada del retroceso de la demanda interna y externa, el deterioro de las expectativas empresariales, la restricción crediticia y la situación del mercado inmobiliario. Por componentes, el mayor retroceso correspondió a la inversión en bienes de equipo (–23,1 por 100), seguida de otros productos (–17,2 por 100) y de la construcción (–11,2 por 100). Cabe señalar que la menor caída registrada por este último componente de la FBCF se debió a que parte del ajuste se había efectuado ya en 2008, además de por la inversión realizada en este ámbito por el sector público.

En lo que respecta al sector exterior, destaca la fuerte contracción de las importaciones de bienes y servicios (–17,9 por 100) en línea con la caída de la demanda interna, lo que unido a un retroceso de las exportaciones menos intenso, del 11,5 por 100, además de amortiguar la caída del PIB, favoreció la reducción del déficit por cuenta corriente, reduciendo, en consecuencia, la necesidad de financiación de la economía española.

Desde el punto de vista de la oferta, todos los sectores de actividad registraron caídas en 2009, especialmente intensas en el caso de la industria (–14,7 por 100) reflejo de la contracción de la demanda interna y externa, así como de las restricciones crediticias. Le siguen el sector energético (–8,2 por 100), la construcción (–6,3 por 100) que, especialmente en su componente residencial, continuó el intenso proceso de ajuste iniciado a finales de 2007, y el sector primario (–2,4 por 100). Por su parte, el sector servicios, aunque fue la actividad que menos cayó en 2009 (–1,0 por 100), acusó también el deterioro de la demanda interna y el impacto que sobre el turismo está teniendo la crisis económica internacional.

En este contexto, la evolución del mercado de trabajo en 2009 se caracterizó por una fuerte destrucción de empleo y un intenso aumento del paro. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, los empleos equivalentes a tiempo completo cayeron un 6,7 por 100 en el conjunto del año, lo que equivale a la destrucción de 1.271.000 empleos, de los cuales, el 43,8 por 100 se concentró en la construcción, tras producirse una caída interanual del 23,4 por 100. En los servicios, aunque la caída en términos relativos fue menos acusada (–2,7 por 100), su impacto en términos absolutos fue considerable (el 27,3 por 100 del empleo total destruido) dado el peso que tiene este sector en el conjunto de la economía. Finalmente, el fuerte deterioro de la industria desembocó en una caída del empleo del 11,7 por 100, que representa el 26,4 por 100 de la caída total de la ocupación. No obstante, a partir del último trimestre de 2009 se aprecia cierto freno en el deterioro del empleo en términos de Contabilidad Nacional, que vendrían a ratificar los resultados de la Encuesta de la Población Activa (EPA) del primer trimestre de 2010[52]. En términos de desempleo, la EPA arrojó un aumento del número de desempleados en el conjunto del año de 1.118.600 personas, hasta situarse en el cuarto trimestre en 4.326.500 parados, y con una tasa de paro del 18,8 por 100 de la población activa.

52. Véase capítulo II.1.2 de esta Memoria.

La adversa situación del empleo se explica en gran medida por la pérdida de dinamismo empresarial, derivada a su vez del impacto negativo que ha tenido el retroceso del consumo y de la inversión sobre la confianza empresarial y la actividad de las empresas. Éstas, ante la falta de demanda se han visto abocadas, por un lado, a efectuar importantes recortes en sus costes operativos y, por otro, a realizar un importante esfuerzo de contención, e incluso reducción de precios, a costa de reducir sus márgenes. En muchos casos, esto no ha sido suficiente y ha sido necesario llevar a cabo medidas más drásticas como reducciones de plantilla o incluso el cierre de la empresa. Junto a la caída de la demanda, otros factores que han repercutido de manera negativa en las empresas, especialmente en las pymes, han sido el endurecimiento de las condiciones financieras y el retraso en los pagos a los proveedores del sector público.

Entre 2008 y 2009 cerraron en España 720.757 empresas (322.528 en 2008 y 398.229 en 2009), cierres que explican la situación de casi 1.000.000 de parados, sin incluir los 222.115 autónomos que cerraron sus negocios. Por su parte, en 2009 se crearon 78.171 empresas, cifra similar al año 1993 (83.077 empresas), que contrasta con la media anual de empresas creadas desde 1998, situada en torno a las 130.000.

La política económica mantuvo un tono expansivo en 2009, y estuvo caracterizada por una laxa política monetaria, con unos reducidos tipos de interés que contribuyeron a aliviar la situación financiera de hogares y empresas, así como del sector público, y por una política fiscal expansiva, centrada tanto en actuaciones de gasto, como en impulsos fiscales. En términos de cuantía destaca, por el lado de los ingresos, la medida referente a la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y por el lado del gasto, el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo[53], representando conjuntamente estas tres actuaciones el 1,6 por 100 del PIB.

Respuesta de la política económica ante la crisis

La política de demanda del Gobierno continuó estando marcada por el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), mayoritariamente de carácter coyuntural y dirigidas a luchar contra la crisis y paliar sus adversos efectos sobre los hogares, las empresas y determinados sectores de actividad, especialmente el financiero.

Junto a buena parte de las actuaciones emprendidas el año anterior, en 2009 se aprobaron otras nuevas, centradas en gran medida en el ámbito laboral, con el objetivo de mantener el empleo en el sector privado e incentivar la contratación, proteger las situaciones de desempleo y mejorar las políticas activas de empleo[54]. Destacan también otras medidas de apoyo a la demanda consistentes en estímulos fiscales a empresas y familias,

53. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

54. Véase capítulo II.1.3 de esta Memoria.

facilidades de acceso a la financiación a través de las líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO), la puesta en marcha, en coordinación con otros Estados miembros, de medidas de impulso a sectores industriales especialmente afectados por la crisis, o el apoyo al sector financiero con el objetivo de restablecer el canal de crédito hacia el sector privado.

En términos generales, puede afirmarse que las medidas señaladas permitieron suavizar el ciclo y disminuir el grado de contracción de la economía. En concreto, habrían contribuido a amortiguar el aumento del desempleo y a estimular la actividad de determinados sectores, como la construcción y el automóvil. Sin embargo, su impacto sobre el gasto en consumo final de los hogares y sobre la inversión privada, podría haber sido menor al esperado, en la medida en que, en el contexto de las persistentes dificultades de acceso al crédito y del alto nivel de desempleo, dichas medidas, especialmente las articuladas a través de la reducción de los ingresos públicos, podrían estar derivando en un aumento del ahorro por motivo precaución, más que en un incremento del consumo [55].

En el ámbito de las políticas de oferta, en 2009 se constató la imposibilidad de alcanzar en 2010 los objetivos previstos en el PNR[56], como consecuencia de la crisis, en lo que respecta a los retos de empleo y convergencia, aunque también por el insuficiente impulso dado a las diferentes reformas en los ámbitos de la I+D, la educación o el medio ambiente, entre otras. Previsiblemente, a lo largo de 2010 se aprobará el nuevo PNR de España, en base a la Estrategia Europa 2020, que sustituye a la Estrategia de Lisboa[57].

En 2009 cobró especial relevancia el debate sobre la necesidad de cambiar el modelo productivo español, una vez constatada la insostenibilidad del actual, y a la vista del diferente impacto que está teniendo la crisis en España respecto a los países de su entorno, tanto en términos de intensidad, con un efecto mucho más negativo sobre el empleo, como, previsiblemente, en duración.

De hecho, la crisis no sólo ha alterado el modelo productivo, sino que podría haber reducido el crecimiento potencial de la economía española, ante el fuerte hundimiento de la inversión productiva y la caída del empleo, existiendo el riesgo de que, una vez finalizada la recesión, la economía española pueda entrar en una larga etapa de bajo crecimiento y lenta disminución del desempleo.

Además, mientras que en la crisis de los noventa el ajuste cambiario actuó como un mecanismo rápido y eficaz para absorber los desequilibrios acumulados y sirvió para activar la salida de la fase recesiva mediante la recuperación de las exportaciones netas y de los excedentes empresariales, contribuyendo a la reactivación de la inversión productiva y del consumo de los hogares, en la actualidad, la imposibilidad de recurrir a la devaluación de la moneda como vía para ganar competitividad, hace prever una recuperación más lenta.

55. Comisión Europea, *Public finances in EMU, 2009.*

56. Véase capítulo I 2.3.3 de esta Memoria.

57. Comisión Europea, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020.

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009

Medidas dirigidas a los hogares

Deducción de 400 euros en el IRPF.
Moratoria temporal parcial de las cuotas hipotecarias.
Ampliación del plazo para materializar la cuenta ahorro-vivienda.
Ampliación de los plazos de los préstamos hipotecarios sin coste alguno durante dos años.
Anticipo de la deducción por vivienda habitual.
Ampliación del plazo para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión.
Línea de garantías del Estado para facilitar el acceso a las hipotecas en vivienda protegida.

Medidas en el ámbito del mercado de trabajo

Medidas dirigidas al mantenimiento del empleo y a incentivar la contratación

Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.
Deducción fiscal a las pequeñas empresas y autónomos que mantengan o aumenten el empleo.
Libertad de amortización para los activos nuevos en el Impuesto sobre Sociedades, siempre que la empresa mantenga su plantilla de trabajadores.
Flexibilización de los criterios para la concesión de aplazamientos de pago de las cotizaciones para aquellas empresas con problemas de liquidez que se comprometan a mantener el empleo.
Bonificación de cuotas de la Seguridad Social del primer asalariado que contrate indefinidamente el trabajador autónomo.
Bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social para la contratación de desempleados con cargas familiares.
Apoyo a la contratación de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.
Elevación de la capitalización de las prestaciones por desempleo para fomentar el trabajo autónomo.
Incremento de las bonificaciones de las cotizaciones empresariales para contratación a tiempo parcial.

Políticas activas de empleo

Plan de empleo 2009 en trabajos de utilidad social.
Mejora y refuerzo del Servicio Público de Empleo Estatal.
Estímulo a la formación de titulados universitarios en situación de desempleo.
Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.

Protección por desempleo

Programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Incremento de fondos para el pago de prestaciones por desempleo.
Medidas para mejorar el tratamiento de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE).
Eliminación del periodo de espera para acceder al subsidio por desempleo.

Medidas horizontales dirigidas a las empresas

Medidas fiscales

Generalización del régimen de devolución mensual del IVA.
Flexibilización del aplazamiento de pago de impuestos.

Líneas de liquidez y de avales

Línea ICO-Liquidez para pymes y autónomos.
Línea ICO-Liquidez para medianas empresas.
Líneas ICO de apoyo a la empresa: Plan de apoyo 2010 para autónomos y empresas.
Línea ICO-Moratoria pymes.
Línea ICO-PROINMED.
Extensión de la Línea FTPYME (fondos de titulización para pymes) del Tesoro.
Autorización de endeudamiento a las entidades locales para el pago de facturas pendientes.
Avales del ICO a las deudas de los municipios con empresas y autónomos.
Reaseguramiento por parte del Consorcio de Compensación de Seguros de los riesgos del seguro de crédito asumidos por las entidades aseguradoras privadas.

Medidas de estímulo a la exportación

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009
(Continuación)

Medidas sectoriales de apoyo a las empresas

Construcción / Vivienda

Aceleración de la obra pública, en el marco del PEIT.
Nueva Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y eficiencia energética de los edificios.
Marco normativo para las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.
Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Incluye Programa Renove vivienda.
Línea ICO-Vivienda.
Ampliación del aval del ICO para los bonos de titulización vinculados a la promoción de VPO.
Nuevo marco normativo que impulse la renovación urbana integral y la rehabilitación de viviendas.
Convocatoria por la Entidad Pública Empresarial de Suelo de una Oferta Pública de Compra de Suelo privado con el fin de destinarlo a promoción de vivienda protegida.
Compromiso de reducir el tiempo de tramitación de las declaraciones de impacto ambiental y mejorar el acceso telemático a la información.

Otros

Línea ICO-PYMAR.
Línea ICO-Sectores manufactureros.
Plan VIVE- autobuses.
Plan 2000-E para la renovación de automóviles.
Plan MOTO E.
Plan Futur E.
Ayudas a la competitividad de sectores estratégicos.
Paquete de medidas para el sector del transporte de viajeros y mercancías por carretera.

Medidas de apoyo al sistema financiero

Elevación de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones.
Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.
Avales del Estado a las nuevas emisiones de deuda a medio plazo de las entidades de crédito.
Autorización para reforzar el capital de las entidades de crédito.
Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Medidas de carácter procíclico

Reducción de gastos del Estado, excluídas las partidas de inversión productiva y protección social.
Reducción del gasto público en materia de personal.
Congelación de los salarios de los altos cargos de la Administración General del Estado.
Reducción de consumos intermedios, transferencias y otros gastos en el marco de racionalización de las jornadas de trabajo y de utilización más eficaz de los medios materiales.
Disminución del peso de la formación bruta de capital fijo y de las subvenciones.
Actualización de determinados impuestos especiales.
Incremento de los tipos legales del IVA a partir de julio de 2010.
Aumento de la progresividad en la tributación de las rentas del ahorro.

Medidas de modernización de la economía

Capital humano y tecnológico / TIC

Escuela 2.0.
Estrategia Universidad 2015.
Reforma de las instituciones de investigación pública.
Plan Avanza2.
Carta de Derechos del Usuario de Servicios de Telecomunicaciones.
Deducción por actividades de I+D+i.
Ampliación de las deducciones de I+D+i para la investigación realizada en otros países de la UE.
Red Iris Nova.
Consulta pública sobre el uso del espectro radioeléctrico.

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009
(Continuación)

Sector de la energía / Medio Ambiente
Plan de ahorro y eficiencia energética 2008-2011.
Acuerdo con Francia para doblar nuestra interconexión eléctrica.
Impulso de la aplicación de las Líneas Estratégicas de lucha contra el cambio climático.
Nueva Ley de Eficiencia energética y energías renovables.
Plan de Energías Renovables 2011-2020.
Regulación del suministro de último recurso de electricidad y medidas para reforzar la competencia.
Regulación de las subastas mayoristas de gas natural para el suministro de último recurso.
Medidas para la solución del déficit tarifario.
Sector transporte
Plan de impulso y dinamización del transporte de mercancías por ferrocarril.
Programa vehículo innovador vehículo ecológico (VIVE 2008-2011).
Nuevo modelo de gestión aeroportuaria (AENA).
Nueva Ley de Puertos.
Sector servicios
Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de actividades de servicios. Transposición de la Directiva de Servicios.
Adaptación legislativa a la Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.
Anteproyecto de Ley de Servicios profesionales.
Anteproyecto de Reforma de la Ley de Ordenación del comercio minorista.
Reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación
Plan de acción para la reducción de las cargas administrativas.
Reforma del modelo de seguridad jurídica preventiva.
Reforma de la Ley Concursal.

En este contexto, la necesidad de ganar competitividad exterior, con el fin de estimular el crecimiento y reducir el elevado nivel de endeudamiento de la economía española, requiere mejorar la productividad aparente del trabajo, mediante todas aquellas actuaciones que favorezcan la innovación, la formación, así como el resto de factores que inciden en la misma.

Se hace imprescindible, por tanto, abordar las diferentes reformas estructurales que requiere la economía española tendentes a reducir sus vulnerabilidades y cambiar su patrón de crecimiento, a través de un enfoque global que considere tanto el sector productivo, como el sistema financiero, el energético, el mercado laboral, el sistema educativo, o el sector de las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones, entre otros.

Para ello, además de las diferentes medidas de carácter estructural a medio y largo plazo contempladas en el PNR y en el propio Plan E (cuadro I-14), a finales de 2009 se presentó en el Congreso de los Diputados la Estrategia para la Economía Sostenible (EES), cuyo objetivo es alcanzar un modelo de crecimiento sostenible en términos económicos, medioambientales y sociales, que, con un horizonte temporal de diez años, permita situar a España al nivel de los países más desarrollados en términos de bienestar social y de calidad del empleo (cuadro I-15).

CUADRO I-15. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA SOSTENIBLE PARA 2020

	Indicador	Situación a 2008	Objetivo 2020
Sostenibilidad económica			
Estabilidad presupuestaria	Déficit de CCAA y AGE		Cumplir el Pacto de Estabilidad y alcanzar un equilibrio presupuestario estructural
	% deuda sobre PIB	40%	Entre los países con menor deuda de la Eurozona
Dinamismo empresarial	Cargas administrativas		Reducir en un 50% sobre el nivel actual
Capacidad innovadora	% gasto en I+D respecto PIB	1,35%	3%
	% usuarios de Internet	49%	Media de las cuatro mayores economías europeas (actualmente 60%)
Internacionalización	Empresas exportadores regulares (miles)	39 (2007)	55
Sostenibilidad medioambiental			
Bajas emisiones	Emisiones de GEI (mill. de t)		15% reducción respecto a nivel de 2005
Modelo energético sostenible	Intensidad energética (kep/'000€)	184 (2007)	Reducción del 20% respecto al escenario tendencial
	% energía renovable respecto a energía final	10%	20%
Movilidad sostenible	% pasajeros en transporte público	19% (2007)	24%
	% mercancías transportadas por ferrocarril	4% (2007)	10%
Modelo de vivienda sostenible	% viviendas en alquiler	11% (2007)	20%
	% inversión en rehabilitación sobre inversión en construcción	24%	35%
Sostenibilidad social			
Más y mejor empleo	Tasa de empleo	64%	70%
	Tasa de temporalidad	29%	15%
Igualdad	Tasa de empleo femenina	55%	65%
	Brecha salarial	18%	0%
Educación como garantía	Tasa de abandono escolar prematuro	32%	10%
de igualdad de oportunidades	% alumnos con bajas capacidades en lectura, matemáticas y ciencia según PISA	23%	15%
	Titulados superiores en ciencia y tecnología por 1.000 población 20-29	11 (2007)	Media UE

Fuente: Gobierno de España. *Estrategia para la Economía Sostenible.*

La Estrategia incluye la Ley de Economía sostenible, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES[58], donde se recogen un gran número de reformas legislativas relacionadas con la mejora del entorno económico y la competitividad, con la educación y la formación como vías para potenciar el capital humano, y con el medioambiente como elemento indispensable en la consecución de un desarrollo económico sostenible. Además, la EES contempla medidas en el ámbito del mercado de trabajo y del Sistema de la Seguridad Social, así como una serie de actuaciones y programas que implementarán y desarrollarán las reformas definidas en la Estrategia durante los próximos diez años.

58. Dictamen CES 1/2010, de 28 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

Para la consecución de los objetivos de carácter económico, en abril de 2010, tras un periodo de debate entre el Gobierno y los distintos grupos parlamentarios, se aprobó un nuevo conjunto de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo[59], basadas en seis ejes de actuación: rehabilitación de viviendas; apoyo a las pequeñas y medianas empresas; mayores garantías para ciudadanos y consumidores; mejoras en el sector energético, y fortalecimiento del sector financiero. En particular, se siguen priorizando las ayudas al sector de la construcción, aunque dirigidas al segmento de la rehabilitación de viviendas, así como los préstamos directos del ICO a pequeñas y medianas empresas.

Hasta el momento, las diferentes medidas implementadas de impulso fiscal y de apoyo al sector financiero, junto a la activación de los estabilizadores automáticos, relacionados fundamentalmente con el fuerte aumento del gasto en prestaciones por desempleo y la intensa caída de la recaudación fiscal, han tenido un notable impacto sobre las cuentas de las Administraciones Públicas, que cerraron 2009 con un déficit del 11,2 por 100 del PIB, y un aumento de la deuda pública hasta el 53,0 por 100 del PIB. En el ámbito de la recaudación fiscal, cabe destacar que, el desplome del sector inmobiliario y, en consecuencia, de los ingresos fiscales procedentes de esta actividad, podría haber producido una pérdida estructural de la capacidad recaudatoria del sistema tributario español.

Ante esta situación y dado que la caída de la actividad podría haber tocado fondo, el Gobierno anunció a comienzos de 2010 su intención de retirar de manera progresiva y coordinada el apoyo público que han supuesto la mayor parte de las medidas contempladas en el Plan E, centrando la estrategia de salida de la crisis en tres pilares[60]: la consolidación presupuestaria; la reestructuración y el fortalecimiento del sector financiero; y la puesta en marcha de reformas estructurales en el marco de la Estrategia para la Economía Sostenible.

Sin embargo, hasta que la recuperación económica no se consolide, tanto las elevadas cifras de desempleo, como la debilidad de la demanda interna o las dificultades que sigue atravesando el sector productivo, aconsejan mantener, por el momento, los estímulos fiscales, lo que condiciona la intensidad y el alcance de los esfuerzos en materia de consolidación presupuestaria.

Previsiones

Las previsiones para 2010 apuntan a una mejora de la economía española, sustentada en una paulatina reversión del fuerte ajuste registrado por la demanda interna, y en un comportamiento más positivo de las exportaciones. Sin embargo, todo ello no será suficiente para alcanzar un crecimiento positivo del PIB en el conjunto del año, situándose las previsiones entre una caída del 0,3 por 100 y del 0,4 por 100 (cuadro I-16). Además, la economía española seguirá destruyendo empleo, aunque a un ritmo cada vez menor, al tiempo que se espera un aumento adicional de la tasa de paro.

59. Real Decreto-Ley, 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

60. Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013.

CUADRO I-16. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2010
(Tasas de variación interanual)

	MEH	Comisión Europea		FMI	
	enero-10	mayo-10		abril-10	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	–0,3	–0,4	0,9	–0,4	1,0
Consumo privado	–0,1	0,2	0,0	0,2	0,1
Consumo público	1,2	1,0	0,9	0,4	0,8
Formación bruta de capital fijo	–6,5	–8,3	–2,6	–5,1	–0,4
Exportaciones de bienes y servicios	2,8	4,4	4,9	–	4,2
Importaciones de bienes y servicios	–1,3	–1,1	2,9	–	1,9
Deflactor del consumo privado	1,4	1,5	1,4	–	1,1
Deflactor del PIB	0,5	0,3	0,7	–0,2	0,6
Variación del empleo	–2,0	–2,5	–1,0	–2,0	–
Tasa de paro (% de la población activa)	19,0	19,7	10,3	19,4	10,5
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–9,8	–9,8	–6,6	–10,4	–6,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Actualización del programa de estabilidad 2010-2013, enero 2010. Comisión Europea, *Previsiones Económicas de primavera,* 2010. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2010.

En cualquier caso, la recuperación será lenta y no estará exenta de riesgos, en la medida en que persiste un elevado grado de incertidumbre en el contexto económico internacional, al tiempo que la economía española deberá proseguir el ajuste de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva, en lo que concierne al nivel de endeudamiento del sector privado, al déficit exterior o al redimensionamiento del sector de la construcción.

3.2. SECTORES PRODUCTIVOS

La evolución de los distintos sectores productivos de la economía española durante 2009 estuvo marcada, de forma generalizada, por la fuerte caída de la demanda interna, sólo parcialmente compensada por una ligera mejora de la demanda exterior. El impacto diverso de factores como las restricciones crediticias, la evolución de los precios de las materias primas, el parón de la construcción o la debilidad del comercio internacional ha producido efectos diversos en los distintos sectores productivos.

Del análisis de los datos se desprende una imagen clara sobre el contexto de desaceleración y posterior recesión en que se ha visto sumida la economía española en el último ciclo y durante 2009 en particular (cuadro I-17). En este sentido, puede comprobarse que todas las ramas de actividad experimentaron en 2009 retrocesos respecto al año anterior. La única excepción la constituye el subsector de servicios de no mercado, que experimentó tasas de crecimiento positivo, si bien más modestas que en los últimos ejercicios. Las ramas de actividad afectadas más

CUADRO I-17. VAB A PRECIOS DE MERCADO POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2007-2009.
(Índices de volumen encadenados. Tasas de variación interanual)

							Servicios		
Años	Trimestres	Total	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcción	Total	De mercado	De no mercado
2007	I Trim.	4,0	4,6	–1,7	2,9	2,8	5,0	5,1	4,6
	II Trim.	3,8	1,0	0,7	1,6	2,5	5,2	5,3	4,7
	III Trim.	3,5	1,6	1,7	0,2	1,7	4,9	4,9	4,7
	IV Trim.	3,1	0,1	3,0	–0,9	2,2	5,0	5,0	5,1
	Media	**3,6**	**1,8**	**0,9**	**1,0**	**2,3**	**5,0**	**5,1**	**4,8**
2008	I Trim.	2,5	–0,1	3,8	2,1	0,5	3,5	3,2	4,5
	II Trim.	1,7	–0,1	4,0	–0,7	–0,2	2,9	2,3	5,1
	III Trim.	0,5	–0,1	2,4	–3,0	–1,5	1,8	1,2	4,2
	IV Trim.	–1,2	–3,0	–2,4	–6,9	–4,3	0,7	–0,1	3,6
	Media	**0,9**	**–0,8**	**2,0**	**–2,1**	**–1,4**	**2,2**	**1,7**	**4,4**
2009	I Trim.	–3,3	–3,0	–7,6	–15,3	–5,8	–0,3	–1,3	3,0
	II Trim.	–4,2	–2,5	–9,3	–16,7	–6,7	–1,3	–2,6	3,3
	III Trim.	–4,0	–2,2	–7,6	–15,5	–6,8	–1,3	–2,4	2,8
	IV Trim.	–3,1	–1,9	–8,3	–10,9	–5,8	–1,1	–1,8	1,2
	Media	**–3,7**	**–2,4**	**–8,2**	**–14,6**	**–6,3**	**–1,0**	**–2,0**	**2,6**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000.*

fuertemente por los descensos fueron, en este orden, la industria, la energía y la construcción. De hecho, la caída de la actividad fue especialmente virulenta en los dos primeros sectores, aunque el análisis de los datos trimestrales permite advertir una cierta amortiguación del descenso a partir del tercer trimestre del año.

Por su parte, el sector servicios en su conjunto experimentó un descenso moderado, atribuible por completo a la caída de los servicios de mercado, mientras que el sector de agricultura, ganadería y pesca, a pesar de registrar tasas de crecimiento negativas a lo largo del ejercicio, experimentó una mejora progresiva trimestre a trimestre al moderar los descensos.

3.2.1. Sector primario

El valor añadido bruto (VAB) de las ramas agraria, ganadera y pesquera disminuyó una media del 2,4 por 100 durante los cuatro trimestres del año, aunque la caída a lo largo del ejercicio fue atenuándose desde el registro del –3,0 por 100 en el primer trimestre hasta el –1,9 por 100 del último cuarto del año.

Por su parte, el empleo en el sector, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, prosiguió con la tendencia descendente experimentada en los años anteriores. Además, la caída de la ocupación aumentó cada trimestre de 2009, desde la disminución del 3,0 por 100 interanual correspondiente al primer cuarto del año hasta el descenso del 3,5 por 100 del último trimestre.

Agricultura

La renta agraria en términos corrientes para 2009 fue de 23.185,1 millones de euros, cifra que supuso un descenso del 5,5 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. No obstante, la misma magnitud expresada en unidades de trabajo anual (UTA) experimentó un descenso del 1,8 por 100[61]. Durante 2009, la actividad agraria a precios básicos[62] disminuyó en valor un 10,7 por 100 respecto al año anterior, siendo el descenso en la producción vegetal del 11,9 por 100, mientras que la producción animal cayó un 9,4 por 100. Tales descensos se debieron tanto a la bajada de las cantidades producidas como de los precios de las mismas (cuadro I-18).

Durante 2009, se estima que los consumos intermedios utilizados en la producción agrícola experimentaron un descenso en valor del 17,7 por 100, algo que es imputable tanto a la disminución de la cantidad consumida (–8,3 por 100) como a la caída de los precios de los mismos (–10,2 por 100).

Sin embargo, estos descensos no fueron suficientes para compensar la caída de la renta agraria. De hecho, la estrategia de contención de costes por parte de los productores agrícolas resulta reseñable en tanto que supone un contraste con lo acontecido el año anterior. Así, en 2008, ya se había constatado el mismo fenómeno de bajada del consumo de insumos ante el contexto de disminución de los precios de la producción en el sector, que se añadía a la escalada de los precios de los consumos y, muy especialmente, los fertilizantes. No obstante, en la campaña correspondiente a 2009, aunque los precios de las producciones agrícolas continúan a la baja, también disminuyeron los precios de los insumos como reflejo, en buena medida, de la bajada de los precios de las materias primas a partir de las cuales se obtienen los mismos, y entre los que destaca la caída del precio del gas natural que afecta a los fertilizantes nitrogenados. De este modo, parece sugerirse que los descensos de los consumos intermedios no compensan todavía los picos alcanzados el año anterior o bien que, en clave estructural, el sector padece serias dificultades a la hora de mantener unos ciertos márgenes en la explotación.

Caída de la rentabilidad

En este sentido, 2009 estuvo marcado por los paros de actividad[63] promovidos en el sector a fin de atraer la atención sobre los problemas del mismo en relación a la crisis profunda de sus mercados, sometidos a unos precios de los productos hundidos y a una elevada presión de la gran distribución sobre la cadena agroalimentaria[64]. En relación a la Política Agraria Común (PAC), los paros pretendían denunciar la no actualización

61. La cifra corresponde a la segunda estimación de la renta agraria del MARM; MARM, *Boletín Mensual de Estadística*, febrero de 2010.
62. Los precios básicos se corresponden a los precios percibidos por los productores e incluyen las subvenciones a la producción.
63. El más importante tuvo lugar el pasado 21 de noviembre en Madrid.
64. *Revista de ASAJA*, noviembre de 2009, págs. 34-35.

CUADRO I-18. MACROMAGNITUDES AGRARIAS EN 2009
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	Valor	Variación	Cantidad	Precio	Peso
A. Producción rama agraria	**38.550,9**	**–10,7**	**–3,9**	**–7,1**	**100**
Producción vegetal	23.603,7	–11,9	–3,0	–9,2	61,2
Cereales	3.431,2	–33,4	–23,2	–13,2	8,9
Plantas industriales	845,5	–9,8	8,5	–16,9	2,2
Plantas forrajeras	722,9	–10,9	2,6	–13,2	1,9
Hortalizas	8.629,7	9,9	8,0	1,8	22,4
Patata	356,4	–33,9	4,9	–36,9	0,9
Frutas	6.042,4	–16,8	1,1	–17,7	15,7
Vino y mosto	1.177,6	–12,8	–13,4	0,7	3,1
Aceite de oliva	1.471,9	–26	–13,1	–14,8	3,8
Otros	926,2	3,6	0,0	3,6	2,4
Producción animal	13.428,7	–9,4	–5,8	–3,7	34,8
Carne y ganado	9.855,5	–8,2	–7,9	–0,3	25,6
Bovino	2.457,0	–9,9	–14,2	5,0	6,4
Porcino	4.325,6	–8,3	–4,3	–4,2	11,2
Equino	102,1	–0,3	0,3	–0,7	0,3
Ovino y caprino	1.081,4	–9,7	–14,6	5,7	2,8
Aves	1.669,1	–5,8	–4,8	–1,1	4,3
Otros	220,4	–1,2	–2,1	1,0	0,6
Productos animales	3.573,2	–12,3	–0,3	–12,1	9,3
Leche	2.418,1	–19,2	–0,4	–18,9	6,3
Huevos	1.070,3	8,1	0,0	8,1	2,8
Otros	84,8	–7,7	0,0	–7,7	0,2
Producción de servicios	377,8	–7,2	–0,1	–7,2	1,0
Otras producciones	1.140,7	–2,9	–0,1	–2,9	3,0
B. Consumos intermedios	**15.810,6**	**–17,7**	**–8,3**	**–10,2**	**41,0**
Semillas y plantones	848,1	–7,4	–4,0	–3,5	2,2
Energía y lubricantes	1.296,1	–24,9	–5,6	–20,5	3,4
Fertilizantes y enmiendas	836,2	–48,8	–29,4	–27,5	2,2
Productos fitosanitarios	748,9	0,1	–2,9	3,1	1,9
Gastos veterinarios	561,2	–3,0	–5,6	2,8	1,5
Piensos	7.590,0	–20,7	–5,6	–16,0	19,7
Mantenimiento de material	1.307,1	–2,0	–4,9	3,0	3,4
Mantenimiento de edificios	484,1	1,9	–2,4	4,4	1,3
Servicios agrícolas	386,9	–7,2	–0,1	–7,1	1,0
Servicios intermediación financiera	308,8	–4,8	–6,9	2,3	0,8
Otros bienes y servicios	1.443,2	–2,5	0,9	–3,3	3,7
C= (A–B) valor añadido bruto	**22.740,3**	**–5,2**	**—**	**—**	**59,0**
D. Amortizaciones	**4.912,4**	**0,4**	**—**	**—**	**12,7**
E. Otras subvenciones	**5.557,8**	**–1,4**	**—**	**—**	**14,4**
F. Otros impuestos	**200,7**	**5,7**	**—**	**—**	**0,5**
G= (C–D+E–F) Renta agraria	**23.185,1**	**–5,5**	**—**	**—**	**60,1**

Fuente: MARM, *Boletín Mensual de Estadística*, febrero de 2009.

de las ayudas, la desaparición progresiva de los mecanismos de intervención o la no aplicación del principio de preferencia comunitaria. De este modo, los productores reiteraron sus demandas relativas a una mayor regulación de los mercados agrarios como forma de garantizar unos precios justos para el sector, una mayor transparencia de los precios de los insumos agrarios, la creación de una fiscalidad *ad hoc* sensible a las particularidades del sector, el apoyo de las energías renovables o, por último, un plan decidido de concentración de la oferta y de integración cooperativa que permita evolucionar hacia unas condiciones más competitivas.

La situación de los productores de leche constituyó tal vez la expresión más paradigmática de la complicada situación vivida en el sector a lo largo de 2009 y compartida con la mayoría de países del entorno europeo. A pesar de las mínimas subidas experimentadas por los precios en origen pagados al productor, el futuro del sector aparece comprometido al arrastrar el desplome de los precios producido en los últimos años. En este caso, las peticiones de los productores se concretaron en la regulación de la producción, la reducción de la oferta y la garantía de precios más justos para los productores de leche[65]. En 2009 se tomaron algunas medidas específicas directamente enfocadas al sector. Así, el gobierno español estableció un conjunto de medidas destinadas a la mejora integral de la calidad de la leche (Real Decreto 1589/2009, de 16 de octubre)[66].

Por su parte, la Comisión Europea acordó la creación de un Grupo de Alto Nivel para la leche con el objeto de analizar algunos aspectos específicos del sector, como las relaciones contractuales entre los productores de leche y las industrias lácteas, la implementación de instrumentos que permitan fortalecer el poder de negociación de los productores, la valoración de los instrumentos de mercado existentes, el velar por la transparencia e información a los consumidores, la realización de estudios de calidad de la leche, el impulso del etiquetado, la innovación y la investigación como forma de hacer más competitivo el sector o estudiar la posibilidad de crear un mercado de futuros sobre los productos lácteos a fin de reducir el riesgo soportado por los productores[67].

65. *Revista de ASAJA*, noviembre de 2009, pág. 14.

66. La primera línea de ayudas se prevé que esté enfocada a lograr una mejora integral de la calidad de la leche cruda, mientras que una segunda línea estaría destinada a que los productores logren mejoras en la calidad de las técnicas de producción. Los ganaderos serán los receptores de estas ayudas, mientras que las cooperativas, agrupaciones, asociaciones de productores y centrales de compra actuarán como ejecutoras de la actividad subvencionable. El periodo de percepción máximo contemplado para estas ayudas es de cinco años consecutivos.

67. El sector lácteo afronta, además, la reorientación progresiva de las políticas europeas, que prevén la desaparición del sistema de cuotas en 2015. Hasta que no se alcance ese horizonte, las medidas propuestas por Bruselas abogan por redirigir los fondos de sobrepasamiento de cuota de los Estados hacia medidas de reestructuración en el sector. Como contrapartida, se propone también el incremento de las ayudas estatales, que pasarían de los 7.500 euros por explotación a los 15.000 euros y sin necesidad de notificarlas previamente a Bruselas. El gobierno español ha expresado su descontento con esta medida, al entender que se trata de una renuncia de sus competencias por parte de la Unión Europea y un paso hacia la reestatalización de la PAC.

Otra de las cuestiones clave en el sector agrícola es la relacionada con el consumo de energía, actualmente concentrado en dos grandes partidas: el uso de maquinaria agrícola (46 por 100 del consumo total) y los sistemas de riego (22 por 100). Hasta ahora, el Gobierno ha venido atendiendo las peticiones relacionadas con la cuestión energética mediante distintas devoluciones de las cuotas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) soportadas por la compra de gasóleo. En línea con estas medidas de ventajas fiscales, y ante el contexto actual de crisis, el Gobierno ha declarado el carácter indefinido de la devolución del Impuesto de Hidrocarburos sobre el gasóleo (Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010) y ha introducido medidas liberalizadoras en el suministro de gasóleo por parte de las cooperativas agrarias. Sin embargo, el sector sigue planteando la necesidad de contar con gasóleo profesional, libre de impuestos especiales. Esta reivindicación se suma a las peticiones por parte del sector de rebajas impositivas en el resto de insumos agrarios (abonos, fitosanitarios, plásticos, piensos, etc.) y con particular hincapié en la mejora de la fiscalidad de las tarifas eléctricas y la introducción de un nuevo marco regulatorio de suministro eléctrico de las explotaciones agrarias.

Por otro lado, en 2009 se asistió a la aprobación de las ayudas recibidas, vía PAC, por el cese definitivo de la actividad. Esta medida afecta a aquellos agricultores que cesen ya sea por abandono definitivo de cultivo como por arranque de plantaciones. La exención se aplicará, de forma inmediata y con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2007, al Impuesto de Sociedades y al IRPF y tendrá una vigencia indefinida.

Más allá de estas medidas de carácter coyuntural, la situación del sector ha puesto nuevamente de relieve la necesidad de aplicar un nuevo paradigma en el mundo rural que precipite un cambio en el modelo de producción agraria hacia un crecimiento sostenible. Este es un objetivo recogido en el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible sometido a dictamen por este Consejo y en el que, sin embargo, se echan de menos una mayor preocupación y protagonismo del medio rural (Dictamen 7/2009). Uno de los aspectos centrales en esta reflexión debería ser el de garantizar la viabilidad de las explotaciones agrarias, sumidas en un deterioro continuado de la renta agraria, y problema sobre el cual ya llamó la atención el CES con motivo del Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural[68].

Perspectivas de futuro

La presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 representa una oportunidad para profundizar en estas cuestiones de calado. En este sentido, la presidencia escogió el tema de "La agricultura y la seguridad alimentaria como sectores estratégicos para Europa" como prioridad para el primer semestre de 2010 en materia agrícola, a la vez que propuso la apertura de debate sobre iniciativas

68. Dictamen CES 4/2007, de 26 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

específicas de mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria o la necesidad de garantizar la integración de los sectores a lo largo de la cadena agroalimentaria. Por su parte, el debate sobre la PAC, acelerado como consecuencia de la crisis en el sector lácteo, será previsiblemente pospuesto al segundo semestre del año, en que la Comisión publicará el documento que sirva como punto de partida a la discusión sobre esta materia.

Por último, merecen destacarse las medidas aprobadas en el mes de octubre de 2009 por parte del Gobierno español con el objeto de propiciar una representación fluida del sector en los organismos consultivos estatales relativos al ámbito agroalimentario y que ya habían sido objeto de dictamen por parte del CES en 2007[69]. Estas medidas se han concretado en la creación de dos nuevos organismos. Por un lado, ha sido creado el Consejo Agroalimentario del Estado con la finalidad de asesorar a la Administración en la determinación de las orientaciones generales de la política agroalimentaria y del cual forman parte las organizaciones profesionales más representativas a nivel estatal. Por otro, ha sido igualmente constituido el Comité Asesor Agrario, del que también forman parte las organizaciones profesionales y cuya misión es la de asesorar a la Administración en cuestiones de interés general agrario y rural.

Pesca

2009 supuso un ejercicio de transición y moderado optimismo para el sector, especialmente en comparación con lo acontecido el año anterior. Sin embargo, la pesca tampoco ha escapado a algunos de los efectos de la crisis económica actual. A pesar de que los precios de los carburantes han regresado a una relativa normalidad y han aliviado considerablemente al sector, la crisis financiera se ha traducido en dificultades severas para los armadores a la hora de acceder al crédito y mantener unas cuentas de resultados ya en ocasiones por debajo del umbral mínimo de rentabilidad. Con todo, algunos de los retos de fondo a los que se enfrenta el sector se han dejado sentir. Así, factores como la escasez de recursos disponibles, la compleja definición de los derechos de acceso a los mismos, las dificultades para trasladar a los precios finales el incremento de los costes o la incorporación de criterios medioambientales a la actividad presidieron algunos de los acontecimientos más destacados del sector en 2009.

En el lado positivo, el pasado ejercicio confirmó los progresos del sector pesquero en los mercados exteriores. Así, las exportaciones continuaron con la tendencia ascendente de los últimos años, de forma que en 2009 las exportaciones de productos pesqueros superaron la barrera del millón de toneladas. Sin embargo, el valor de las mismas (2.216 millones de euros), representó un descenso del 5,5 por 100 con respecto al ejercicio anterior.

69. Ley 10/2009, de 20 de octubre, de Creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias. El Anteproyecto de esta Ley fue sometido a Dictamen del CES 11/2007, de 28 de noviembre.

Mejora de la tasa de cobertura

Si bien España mantuvo su posición de importador neto, la tasa de cobertura en 2009 fue del 52,7 por 100, cifra que representa una mejora notable respecto al 48,4 por 100 del año anterior y que responde en gran parte a la destacable disminución del valor de las importaciones (–13,3 por 100). En cualquier caso, la tasa de cobertura alcanzada en 2009 supone la consolidación de una tendencia que, desde 2006, viene mejorando la posición comercial del sector con respecto al exterior.

Por su parte, la negociación de los totales admisibles de captura (TAC) para 2010 en el Consejo de Ministros de Agricultura celebrado en diciembre de 2009 satisfizo, en líneas generales, al sector. En este sentido, se han logrado aumentos en las cuotas de especies importantes como la merluza, el gallo o el rape, produciéndose tan sólo una disminución del TAC correspondiente a la cigala. Con todo, una de las noticias más esperadas por el sector se materializó con la reapertura, tras cuatro años de cierre, del caladero del Golfo de Vizcaya para la pesca de anchoa a partir del 1 de marzo de 2010.

En el lado negativo, destacó la situación delicada en que se vio inmerso el sector del atún rojo, del cual España posee la mayor cuota de pesca de la Unión Europea. La Unión Europea prohibió su comercio en una polémica decisión que se apoyaba en criterios biológicos que, sin embargo, fueron cuestionados por algunos expertos que niegan el riesgo de supervivencia de la especie[70]. La decisión, contemplada con gran preocupación por el sector, fue rechazada finalmente en la reunión de la Convención internacional para la conservación de la flora y la fauna silvestre (CITES) celebrada en Doha en marzo de 2010.

En otro orden de cosas, 2009 supuso la aprobación de la Orden Ministerial ARM/3145/2009, de 19 de noviembre, que supuso la aplicación de distintos reglamentos europeos relativos al registro y transmisión electrónica de los datos de la actividad pesquera[71] y cuyo objetivo es la vigilancia más efectiva de las actividades pesqueras. El reglamento contempla, entre otras, la obligación para todos los barcos de al menos 24 metros de eslora de llevar un dispositivo que transmita con regularidad los datos de posición. Además, será preceptivo el mantenimiento de un libro electrónico de a bordo, de forma que la transmisión electrónica de datos afectará a aspectos como la comercialización, la centralización de datos, etc. Sin embargo, existen dudas sobre la adopción generalizada a corto plazo de tales requerimientos, dado que el sector ha pedido una moratoria antes de aplicar estos sistemas[72]. Por otro lado, el Reglamento también contempla un endurecimiento de las infracciones pesqueras mediante la introducción

70. Entre ellos, el Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP) de la Unión Europea, o un panel de expertos independientes convocado por la FAO y la Convención internacional para la conservación de la flora y la fauna silvestre (CITES), de quien en realidad partió la propuesta de prohibición.
71. Reglamento CE 1966/2006 y Reglamento CE 1077/2008.
72. *Pesca Internacional*, núm. 108, febrero de 2010, pág. 40.

de un sistema de puntos que, eventualmente, llevaría a la suspensión de la licencia de pesca.

El Gobierno español ha adoptado los nuevos reglamentos comunitarios de lucha contra la pesca ilegal no declarada y no regulada, regulando el acceso de buques a los puertos españoles mediante la Orden ARM/3522/2009, de 23 de diciembre y según la cual los buques de terceros países sólo podrán acceder a los puertos designados por el Gobierno.

Por otro lado, el sector se encuentra en un compás de espera antes de la concreción de medidas específicas para el sector. En este sentido, se ha pedido al Gobierno un tratamiento equivalente al que están teniendo la agricultura y la ganadería, para las que se ha previsto un Plan de apoyo específico en el contexto actual de crisis. Todo ello se produce mientras se está avanzando en una futura Ley de Pesca sostenible, todavía en fase consultiva y que debe introducir los principios de sostenibilidad en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado. En el Anteproyecto se aboga por una concepción más amplia que entienda la pesca marítima como el conjunto de medidas de protección, conservación y regeneración de los recursos marítimos vivos en aguas exteriores[73].

Con todo, 2009 supuso la puesta de relieve de los problemas de seguridad que afectan en ocasiones a las actividades pesqueras gracias al impacto mediático del secuestro en aguas somalíes del atunero vasco Alakrana, liberado finalmente el 17 de noviembre de 2009 tras 47 días de cautiverio a manos de piratas. Más allá de la reflexión profunda sobre los riesgos que afectan a la pesca desempeñada en aguas internacionales, el secuestro propició, por parte del Gobierno, una modificación legal por la que se permite el empleo de armamento de seguridad en los buques españoles[74]. Asimismo, el proyecto de reforma del Código Penal aprobado por el Gobierno en noviembre de 2009, y actualmente en fase de tramitación parlamentaria, incluye entre las nuevas figuras penales el delito de piratería.

Las perspectivas futuras del sector están marcadas por la incertidumbre que genera los cambios que se avecinan en la política pesquera de la Unión Europea. En este sentido, se asiste con expectación a los efectos de la entrada de la codecisión en las decisiones que afectan al sector, así como a la orientación de la reforma de la Política Pesquera Común (PPC).

Acuicultura

Considerando los límites de la producción pesquera de capturas, la acuicultura constituye una alternativa clave para satisfacer la demanda creciente de productos pesqueros.

73. La versión más reciente del proyecto de Ley de Pesca sostenible, sometido a consultas, data de octubre de 2009.

74. Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, por el que se Modifican determinados preceptos del Reglamento de seguridad privada.

De ello da fe el extraordinario crecimiento de la producción mundial en el subsector acuícola, del 8,0 por 100 anual desde los años ochenta. Esta tasa es la más alta entre las industrias agroalimentarias, de forma que las producciones acuícolas acaparan hoy día casi la mitad del pescado que se consume a nivel mundial, frente al 9,0 por 100 que representaban en la década de los ochenta. La UE-27 representa tan sólo el 2,0 por 100 de la producción mundial de productos acuícolas. Más allá de este peso pequeño, es aún más reseñable el estancamiento de la producción en Europa y el contraste que ello supone con el enorme dinamismo de otras regiones (China de forma muy destacada, Iberoamérica y el Caribe). Con todo, el liderazgo español dentro de la Unión Europea es incontestable al aportar casi un cuarto de la cifra global de producción. Así, las producciones españolas más destacadas, de acuerdo a su valor, continuaron siendo la dorada (20,0 por 100 del valor total producido), el mejillón mediterráneo (18,7 por 100), rodaballo (12,2 por 100), lubina (12,1 por 100) y la trucha arco iris (12,1 por 100)[75].

Como el resto de sectores, la acuicultura ha sentido en 2009 los efectos de la recesión económica. Prueba de ello ha sido la necesidad de adaptar sus objetivos a medio y largo plazo, procediendo a revisar el contenido del Plan estratégico de la acuicultura marina elaborado en 2008 en relación a volúmenes de producción, necesidad de nuevas ocupaciones de espacio o incremento de las instalaciones.

Los últimos datos disponibles corresponden al ejercicio de 2008 y demuestran la tendencia de caída de la actividad en el sector. Así, el número de establecimientos disminuyó un 3,8 por 100 con respecto al año anterior, siendo la bajada mayor en los continentales (–4,8 por 100) que en los marinos (–3,7 por 100). Este registro se reflejó, de forma aumentada, en las cifras de producción, que continuaron con la senda descendente de los últimos años. La producción en 2008 experimentó un descenso del 6,8 en valor y del 11,2 en cantidades producidas[76], siendo destacable en relación a esto último la fuerte bajada de la producción de moluscos (–21,5 por 100).

Hacia la sostenibilidad en la acuicultura

La acuicultura se enfrenta, al igual que otros sectores productivos, al reto del desarrollo sostenible y en 2009 se produjeron algunos impulsos remarcables en esa dirección. Así, en abril fue presentada por la Comisión Europea una comunicación[77], con el objetivo de revisar las pautas de desarrollo sostenible para la acuicultura fijadas en la comunicación de la Comisión Europea, Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea, COM (2002) 511 final, de 19 de septiembre de 2002. La finalidad de esta actualización es la de aumentar la sensibilización

75. MARM, *Estadísticas pesqueras*, octubre 2009. Los datos de esta fuente se refieren a 2008, último ejercicio para el que se han publicado datos al cierre de esta Memoria. Ante la imposibilidad de ofrecer datos más actualizados, las cifras que aparecen en este epígrafe corresponden a ese año.

76. La cantidad hace referencia, en todos los casos, a la producción correspondiente a la fase de engorde a talla comercial.

77. Comisión Europea, *Construir un futuro sostenible para la acuicultura,* COM (2009) 162 final, de 8 de abril de 2009.

acerca de la importancia estratégica de la acuicultura y llamar la atención sobre la necesidad de dotar de mayor coherencia y claridad a la elaboración de políticas de desarrollo sostenible a nivel europeo.

El Plan estratégico de acuicultura marina española comparte este mismo empeño e identifica las líneas estratégicas para el desarrollo del sector. Así, se resalta la importancia de aumentar la calidad del marco normativo, de profundizar en las acciones relativas a productos y mercados[78], así como de mejorar la imagen y percepción social de la acuicultura. En el mes de octubre de 2009 se celebró el Foro de Planes Nacionales de Cultivos Marinos, con el objetivo de acercar al sector los resultados de los trabajos que se están desarrollando y ajustar el funcionamiento de estos planes a las necesidades detectadas en el sector.

En la misma línea, la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (Jacumar) viene realizando una destacable labor de coordinación en materia de acuicultura marina con las comunidades autónomas de litoral y con otros organismos de la Administración con competencias en sanidad, medioambiente e investigación, así como con los representantes del sector, fomentando y renovando los retos que se presentan.

Asimismo, y en continuidad con la labor iniciada en 2008 en el marco del Convenio suscrito con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para el desarrollo sostenible de la acuicultura mediterránea, se editaron en 2009 las líneas directrices para la selección y gestión de los emplazamientos, así como para las prácticas responsables y de certificación.

En relación a las cuestiones específicas de innovación, la Fundación Observatorio Español de la Acuicultura continuó con su labor de promoción e impulso de las actividades de I+D+i. El objetivo principal es favorecer las sinergias entre la empresa y el mundo científico a fin de mejorar el conocimiento de la actividad, fomentar su desarrollo sostenible y promover la divulgación científica.

3.2.2. Industria y energía

Industria

La industria fue el sector que sufrió con mayor virulencia los efectos de la crisis económica durante 2009. El valor añadido bruto de la industria retrocedió, en promedio, un 14,6 por 100, mientras que el año anterior la caída había sido mucho más moderada, del 2,1 por 100 (cuadro I-17). De hecho, la industria no es tan sólo el sector con un mayor desplome de la actividad sino que la magnitud del mismo cuatriplica el descenso en el conjunto de la economía. El resultado negativo de la industria está directamente relacionado con el desplome de la inversión en bienes de equipo, la atonía de

78. Entre las cuales, la introducción de tecnologías de la información, la promoción de la comercialización de los productos en el exterior, la valorización y calidad de los productos o la información y educación de ciertos colectivos de consumidores.

la demanda externa y el parón de la actividad en el sector de la construcción, del que una buena parte de las ramas industriales dependen en gran medida. A ello hay que añadir los efectos de la restricción del crédito, que ha afectado muy especialmente al sector industrial. Con todo, puede señalarse como elemento positivo el hecho de que el segundo trimestre de 2009 parece constituir el mínimo de esta tendencia, ya que el descenso de la actividad en el sector desde entonces ha sido notablemente más moderado.

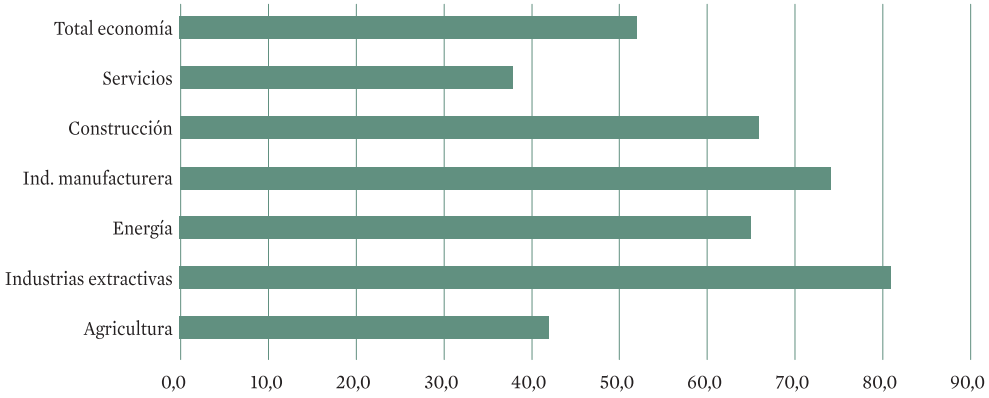
Esta evolución negativa se ha repetido en el sector energético, aunque en una magnitud menor que en la industria. En este caso, el descenso medio durante el año fue del 8,2 por 100, cifra que supone un fuerte contraste con el ejercicio anterior, en el que la energía había logrado mantener una tasa de crecimiento medio del 2,0 por 100 y no registró descenso de la actividad hasta el último trimestre del año. De forma paralela a la industria, el segundo trimestre de 2009 parece constituir un punto de inflexión, toda vez que los descensos del tercer y cuarto trimestres fueron sensiblemente más suaves.

La caída en la actividad provocó una disminución del número de empleos en el sector, si bien la destrucción de puestos de trabajo fue en este caso inferior a la experimentada por la construcción, no obstante haber registrado este último sector descensos en el VAB más moderados. En términos de empleo equivalente a tiempo completo, el descenso medio de la ocupación en la industria a lo largo de 2009 fue del 11,9 por 100, mientras que en la energía, la caída fue del 1,0 por 100. Según las cifras de la EPA que recoge el sector industrial y energético de forma conjunta, la caída de la ocupación fue ligeramente superior, del –11,9 por 100. En cualquier caso, los dos indicadores recogen una tendencia al alza de los descensos trimestrales de la ocupación en términos interanuales.

La situación del sector industrial resulta aún más preocupante si atendemos a las dependencias intersectoriales que caracterizan a esta rama de la producción. Por un lado, buena parte de la producción industrial depende en gran medida de la demanda del sector de la construcción. Este es un aspecto al cual se prestará mayor atención en epígrafes posteriores, a fin de comprobar los efectos negativos que ha tenido el parón constructor sobre la actividad industrial. Sin embargo, por el lado contrario, los efectos del parón industrial tienen a su vez un enorme potencial expansivo sobre el resto de la economía si se tiene en cuenta que la industria es el sector que genera un mayor número de relaciones intersectoriales y posee un mayor efecto de arrastre sobre el resto de la economía, dado que se trata del sector que requiere un mayor número de consumos intermedios por cada unidad de producción. Así, el análisis de la tabla input-output española correspondiente a 2006 revela que en el sector industrial un aumento de un euro en el valor de la producción genera compras a otros sectores por valor de 74 céntimos[79]. De esas compras, un 59,5 por 100 son intraindustriales, mientras que el

79. CEOE, *Plan de Competitividad Industrial*, julio de 2009. La información presentada en ese texto se basa en los resultados de la tabla *input-output* española publicada por el INE. Los últimos datos disponibles corresponden a 2006.

GRÁFICO I-5. VALOR DE LAS COMPRAS AL TEJIDO PRODUCTIVO COMO PORCENTAJE DE CADA UNIDAD DE PRODUCCIÓN EN CADA SECTOR EN 2006



Fuente: CEOE, *Plan de Competitividad Industrial*, julio de 2009 a partir de INE, Tabla *input-output* de España.

resto se reparte entre los demás sectores. Entre estas últimas, merecen ser destacados los servicios a empresas y servicios avanzados, dos ramas que han actuado como motor en el empuje del sector terciario en los últimos años y que se han visto sensiblemente afectadas por la atonía industrial. Así, el efecto arrastre en la industria es proporcionalmente mayor al de la economía en conjunto y también al de cualquier otro sector (gráfico I-5).

Por otro lado, la crisis del sector adquiere todavía mayor relevancia al considerar la importancia capital del mismo para la innovación. En este sentido, la industria realiza el 47,5 por 100 del total del gasto privado en actividades innovadoras y el 49,4 por 100 del total de gasto en I+D[80]. Por consiguiente, los efectos del decaimiento en la actividad se expanden más allá de la duración del ciclo negativo de la economía y comprometen en cierta medida el crecimiento futuro de la economía.

En 2009, el Índice de Producción Industrial (IPI) registró, en el cuarto trimestre, un descenso del 6,1 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, si bien lo más destacable es que el deterioro del índice fue moderándose notablemente a lo largo de la segunda mitad del año (cuadro I-19). Todas las partidas del índice, según la clasificación de su destino económico, registraron fuertes descensos que confirman el empeoramiento gradual de lo que anunciaban los registros del último trimestre de 2008. Con todo, las caídas más espectaculares se concentraron en bienes de consumo duradero, bienes de equipo y bienes intermedios. En estos dos últimos casos, y a pesar de que los descensos continúan siendo notables en términos absolutos, la segunda mitad del año parece haber supuesto una moderación de las caídas. En cambio, en el caso de los bienes de

80. *Ibidem*, págs. 11-12.

CUADRO I-19. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES. BASE 2005. CNAE-09, 2008-2009
(Tasas de variación interanual)

	2008				2009			
	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.
Índice general	–4,1	–2,4	–6,0	–15,5	–20,8	–21,7	–13,4	–6,1
Bienes de consumo	–3,3	–1,3	–4,1	–8,8	–10,9	–12,6	–7,2	–2,5
Bienes de consumo duraderos	–13,6	–8,6	–17,8	–25,3	–29,2	–35,6	–29,1	–15,7
Bienes de consumo no duraderos	–1,3	0,3	–1,6	–5,5	–7,8	–8,3	–4,0	–0,4
Bienes de equipo	–4,3	–2,1	–8,5	–19,7	–27,9	–28,4	–17,9	–10,9
Bienes intermedios	–7,4	–4,8	–9,3	–23,2	–28,7	–27,9	–18,4	–4,6
Energía	4,9	2,0	1,6	–1,7	–8,4	–10,5	–6,8	–8,8

Fuente: INE.

consumo duradero, las caídas, aun suavizándose, no han logrado alejarse de cifras en torno al –25 por 100 en línea con la debilidad del gasto en consumo de los hogares.

Por ramas de producción, y de acuerdo con los criterios de clasificación CNAE-09[81], puede verse que el impacto de la crisis sobre el sector ha sido generalizada, sin que ninguna de las ramas haya podido evitar la contracción de su actividad productiva (cuadro I-20).

En 2009, los mayores descensos correspondieron a las ramas de extracción de otros minerales, textil, madera, caucho y plástico, otros minerales no metálicos, metalurgia, productos metálicos, informática, electrónica y óptica, material eléctrico, maquinaria, vehículos de motor, muebles y otras industrias manufactureras. Al igual que en el índice industrial, cabe destacar que buena parte de estas ramas ha tendido a atenuar los descensos de su producción a lo largo del año. Sin embargo, la atonía se mantiene, de forma clara y persistente, en ramas como la confección, informática, electrónica y óptica, material eléctrico, maquinaria o muebles. En este panorama general negativo, merecen ser destacadas las cifras correspondientes a la rama química o a los productos farmacéuticos, que lograron atenuar gradualmente los descensos de producción hasta lograr tasas de crecimiento positivas en el tercer trimestre del año.

En cualquier caso, el examen por ramas del cuadro I-20 confirma dos de los argumentos clásicos en relación al sector industrial español. En primer lugar, los resultados de 2009 refuerzan la evidencia, ya apuntada en la Memoria de 2008, de que el parón de la construcción ha tenido efectos graves sobre las ramas de la industria que le son auxiliares (material eléctrico, muebles, otros minerales no metálicos [vidrio], madera, etc.). En segundo lugar, los resultados apuntan a la particular debilidad

El parón constructor afectó a la industria

81. Nótese la modificación con respecto a la anterior clasificación CNAE-93. Este cambio ha venido motivado por la transformación en la composición sectorial de la economía, más terciarizada y con mayor protagonismo de las nuevas tecnologías y en especial Internet; así como a las exigencias de armonización internacional de estas clasificaciones.

CUADRO I-20. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR SECCIONES Y RAMAS DE ACTIVIDAD, BASE 2005, CNAE-09, 2001-2009

(Variación interanual correspondiente a diciembre)

Ramas de actividad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV
Industrias extractivas	**-0,1**	**-11,1**	**10,6**	**2,2**	**-8,7**	**4,3**	**-9,6**	**-18,0**	**-30,9**	**-27,1**	**-20,6**	**-15,2**
Productos energéticos	0,0	-26,6	8,9	16,7	-9,5	3,5	-26,1	16,0	-2,0	-17,7	-17,1	-24,3
Otros minerales	-5,1	7,6	12,2	1,3	-8,6	9,1	-5,7	-25,7	-37,3	-30,0	-22,3	-13,5
Industria manufacturera	**-6,7**	**5,3**	**3,4**	**0,8**	**0,8**	**1,8**	**-0,2**	**-17,8**	**-22,0**	**-22,6**	**-14,3**	**-5,6**
Alimentación	4,9	8,0	3,2	5,2	0,1	0,9	5,9	-3,0	-1,0	-1,3	-0,4	1,2
Bebidas	11,3	-7,7	16,8	6,2	-5,7	-6,2	-5,7	6,3	-7,6	-5,9	-6,7	1,3
Tabaco	-10,0	5,8	-17,2	-14,8	-6,4	-20,1	16,9	9,8	-3,9	-12,0	-8,6	-15,7
Textil	-8,8	-1,4	0,2	-8,1	-12,8	-6,1	-8,9	-28,1	-32,5	-28,2	-13,5	0,4
Confección	-11,9	-20,1	-1,9	0,4	-12,2	-3,4	-2,0	-15,1	-21,4	-18,5	-21,2	-14,1
Cuero y calzado	-10,8	15,8	-23,2	-14,5	-19,4	-7,9	-8,7	-14,1	-19,1	-29,0	-18,6	-11,3
Madera	-1,1	7,0	1,8	-0,5	2,7	-2,6	-14,9	-27,1	-30,9	-28,2	-18,7	-14,9
Papel	-1,1	-1,5	8,3	1,2	0,4	-2,9	-0,1	-9,2	-13,2	-12,9	-8,9	0,2
Edición	6,2	5,6	1,6	11,9	2,7	1,9	2,9	-11,1	-15,7	-17,5	-8,4	-7,3
Coquerías	-6,6	14,3	-6,5	7,7	2,5	-1,8	2,1	-0,7	-7,9	-11,2	-12,1	-10,4
Química	-10,0	6,4	1,0	1,9	2,6	-1,0	-0,1	-19,9	-11,2	-6,8	2,8	12,1
Productos farmacéuticos	-7,9	12,5	9,4	-14,0	0,8	8,0	4,7	17,1	1,8	-5,2	7,4	-1,6
Caucho y plásticos	-10,1	9,6	5,0	1,8	4,2	-2,4	-1,2	-33,3	-26,7	-26,8	-10,5	6,8
Otros minerales no metálicos	-4,1	-1,2	3,1	4,9	0,6	-2,0	-6,2	-36,6	-38,2	-30,9	-24,0	-17,5
Metalurgia	-11,2	9,1	4,8	0,8	4,2	1,1	-1,0	-34,5	-34,6	-34,9	-24,2	7,9
Productos metálicos	-12,5	22,2	-1,1	4,9	5,6	-1,2	3,9	-21,1	-30,1	-27,9	-18,8	-11,8
Informática, electrónica y óptica	-26,2	-12,7	-1,5	-6,2	-13,8	16,5	10,5	-18,8	-25,2	-32,4	-34,2	-12,6
Material eléctrico	-5,2	20,7	12,4	-0,7	1,5	2,4	1,1	-22,0	-22,4	-34,9	-30,5	-17,1
Maquinaria y equipo	2,7	-5,8	-0,7	-0,9	7,3	13,5	0,5	-13,6	-17,9	-33,1	-28,8	-24,7
Vehículos de motor	-19,7	8,6	14,4	-11,1	0,5	5,4	-3,3	-50,1	-47,4	-39,1	-11,3	21,8
Otro material de transporte	-15,2	-1,5	8,1	-7,3	6,4	4,7	-5,9	21,8	-3,4	-12,2	-15,8	-18,1
Muebles	-4,0	-1,8	1,7	-1,3	1,5	8,5	-8,6	-29,3	-30,9	-37,9	-31,2	-16,5
Otras industrias manufactureras	-7,5	7,5	-2,1	-1,9	-3,8	-2,4	-7,9	-21,6	-25,7	-25,6	-12,6	7,7
Reparación e instalación maquinaria	..	..	17,4	55,9	-16,4	37,0	16,7	3,5	-8,1	-26,3	-8,2	-22,3
Suministro energético	13,0	-7,9	8,5	6,4	6,7	-2,7	6,2	-2,3	-8,7	-9,9	-4,2	-7,6

Fuente: INE.

del patrón de especialización industrial español en contextos de recesión internacional como el actual. De este modo, una parte del mal desempeño industrial del país se debe a las mayores caídas registradas en las ramas en que el tejido industrial doméstico se encuentra más especializado; esto es, las producciones de contenido tecnológico bajo o medio-bajo; este fenómeno podría explicar en parte la más lenta recuperación española respecto a otras potencias industriales en el ámbito europeo. En este contexto, el elevado peso de las ramas de menor valor añadido y la concentración de los intercambios comerciales en el mercado europeo, hacen que la producción española sea aún más sensible a las presiones de la competencia y a la menor renta disponible de compradores extranjeros igualmente afectados por la recesión económica.

Sector automovilístico

Por su importancia en el conjunto de la industria, merece llamar la atención sobre la recuperación gradual del sector automovilístico a lo largo del año y desde unos inicios preocupantes que situaban el desplome de la actividad en torno al 50 por 100 en el primer trimestre. A pesar del contenido estacional de las cifras registradas en el tercer trimestre, la amortiguación de la caída es reveladora de la efectividad de las medidas de apoyo específico implementadas por el Gobierno.

Si bien los descensos correspondientes a los primeros meses de 2009 resultaron considerables, las cifras mensuales de producción y matriculaciones terminaron arrojando tasas de crecimiento positivas en términos interanuales. Así, la producción de vehículos de motor aumentó un 21,8 por 100 en el cuarto trimestre del año con respecto al mismo periodo del año anterior (cuadro I-20). Con todo, los resultados negativos vividos en el sector todavía se dejan sentir en las cifras acumuladas del año, de forma que el total de vehículos producidos en 2009 era todavía un 14,5 por 100 inferior a la cifra correspondiente al mismo periodo del año anterior[82]. Las cifras de matriculaciones, más reveladoras de la disponibilidad de la demanda, ofrecieron una evolución pareja a las de producción; esto es, presentando tasas de crecimiento positivas a medida que avanzaba el año pero que, no obstante, no eran suficientes para compensar las cifras acumuladas del ejercicio. De este modo, en diciembre de 2009, el incremento en la matriculación fue del 25,1 por 100, aunque esta cifra se refiere exclusivamente a las matriculaciones de turismos que, siendo la partida hegemónica dentro de la producción en el sector, se vio mucho menos afectada que los vehículos de uso comercial[83]; la cifra anual acumulada era todavía un 17,9 por 100 inferior. La exportación de vehículos, que representó hasta un 87,0 por 100 sobre el total de la producción, no pudo compensar la atonía de la demanda interna, ya que la venta de automóviles al exterior cayó respecto al año anterior, aunque en mucha menor medida que el resto de mercancías gracias a los planes de reactivación del sector que llevaron a cabo algunas economías de la Unión Europea.

82. Ministerio de Industria. Las cifras incluyen turismos, furgonetas y derivados de turismos y camiones.
83. ANFAC y GANVAM, *Avance de Matriculaciones de Turismo, diciembre de 2009*.

CUADRO I-21. PLAN INTEGRAL DE AUTOMOCIÓN EN 2009

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio **Medidas industriales y de impulso a la demanda**	• Plan de competitividad de la automoción. • Impulso al vehículo híbrido-eléctrico. • Plan VIVE: renovación del parque de automóviles. • Apoyo internacionalización y diversificación.
Ministerio de Trabajo e Inmigración **Medidas laborales**	• Aplazamiento de pago de cuotas de la Seguridad Social. • Reposición de las prestaciones por desempleo. • Formación para el empleo. • Reducción de la cotización de la Seguridad Social por contingencias profesionales. • Control de los procesos y el gasto de la prestación por incapacidad temporal.
Ministerio de Fomento **Impulso a la logística**	• Plan de potenciación del transporte por ferrocarril de mercancías. • Plan sectorial de transporte de mercancías por carretera. • Transporte marítimo (autopistas del mar).
Ministerio de Ciencia e Innovación **Fomento de la I+D+i**	• Ayuda directa a la I+D+i en el sector de automoción (P.N.I+D+i). • Deducciones fiscales a la I+D+i del sector de automoción.
Ministerio de Economía y Hacienda **Medidas finacieras**	• Financiación a las pymes: Líneas ICO-PYME e ICO- Liquidez*. • Financiación del Banco Europeo de Inversiones.

* No específica para automoción.
Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Como ya se ha sugerido, los signos de optimismo en el sector estuvieron monopolizados por la evolución del mercado de turismos, mientras que los datos continúan siendo preocupantes para los vehículos comerciales e industriales. De hecho, las matriculaciones de este tipo de vehículos se encuentran en mínimos históricos y han afectado directamente al empleo en el sector en una tendencia que se prevé continúe en los próximos meses, según lo advertido por la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles el pasado mes de septiembre apoyándose en la debilidad de la demanda y la ausencia de signos de recuperación en este segmento de mercado. De hecho, las matriculaciones de vehículos industriales disminuyeron un 62,0 por 100[84]. Entre estos últimos, los descensos más destacables fueron en vehículos pesados rígidos (64,3 por 100), tractocamiones (67,7 por 100), mientras que los vehículos ligeros y medios cayeron un 30,3 por 100 y un 49,6 por 100, respectivamente.

A pesar de ello, la progresiva recuperación a lo largo del año del conjunto del sector, y la rama de los turismos en especial, parece confirmar la efectividad de las distintas medidas públicas de apoyo al sector. En ellas, se ha combinado el objetivo de rescatar al sector ante la coyuntura adversa con la vocación de renovación hacia un parque automovilístico de menor impacto medioambiental. Ello responde al amplio marco definido por el Plan integral de automoción (cuadro I-21) presentado en febrero de 2009

84. *Ibidem*. La cifra de matriculaciones de vehículos industriales representó un mínimo histórico. Solamente se había registrado un volumen similar en 1987.

y donde se recogían un conjunto de medidas industriales y de impulso a la demanda, laborales, logísticas, de fomento de I+D+i y de carácter financiero que ya fueron analizadas en la Memoria de 2008.

El Plan 2000E, enmarcado dentro de las medidas del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E) y aprobado en mayo de 2009, ha constituido la pieza clave y de mayor resonancia dentro del Plan integral de automoción. El Plan 2000E fue impulsado con el objetivo de incentivar la demanda de vehículos, mantener el empleo en el sector y estimular la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes. Asimismo, el Plan nacía con la voluntad explícita de contribuir a aunar las acciones de apoyo al sector automovilístico entre las comunidades autónomas y el Gobierno central, así como entre los fabricantes y los concesionarios.

De este modo, el Plan, dotado inicialmente con 100 millones de euros, ha centrado su acción en la concesión de ayudas directas a la adquisición de hasta 200.000 turismos y vehículos para el transporte de mercancías cuya masa máxima no supere las 3,5 toneladas. Las ayudas se aplican a la compra de vehículos nuevos o de segunda mano de hasta 5 años de antigüedad y que cumplan con determinados límites de emisiones de CO_2. El precio de adquisición de los vehículos no puede superar los 30.000 euros y la ayuda está condicionada en cualquier caso a dar de baja definitiva un vehículo que, en caso de adquirir un vehículo nuevo, tuviera una antigüedad mínima de 10 años o un kilometraje de al menos 250.000 km. o, si se adquiere uno de segunda mano, una antigüedad igual o superior a los 12 años. El importe de las ayudas consiste en 500 euros por vehículo con cargo al presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se añaden a los 500 euros (o más) que facilitan las respectivas comunidades autónomas que voluntariamente se hayan adherido al Plan y a los 1.000 euros dados por el fabricante o importador del vehículo adquirido.

El Plan entró en vigor con una dotación inicial de 100 millones de euros, pero el éxito del mismo provocó su ampliación en octubre con 40 millones más que, a diciembre de 2009, habían financiado 228.188 operaciones. La medida ha sido prorrogada para el ejercicio de 2010, dotándose de otros 100 millones de euros, aunque excluyendo la posibilidad de extender su vigencia más allá de ese horizonte. Las ayudas se concederán a las adquisiciones realizadas desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de septiembre de 2010 o, alternativamente, hasta que se financien 200.000 vehículos[85].

Asimismo, y ante su eficacia comprobada, las ayudas ofrecidas por el Plan 2000E a la adquisición de vehículos han sido reproducidas en la rama de vehículos de dos ruedas, igualmente afectado por la crisis del sector. De este modo, el Plan Moto-E[86]

85. En el primer trimestre de 2010 se han repetido los resultados positivos del Plan 2000E. En este periodo se matricularon 286.167 turismos, lo que supuso un 44,5 por 100 más que el año anterior. Casi la mitad de estas ventas se acogieron a las ayudas del Plan, por lo que con ellas se agotaron ya un 70 por 100 de las ayudas presupuestadas para todo 2010.

86. Real Decreto 1081/2009, de 3 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de ciclomotores y motocicletas, Plan Moto-E de apoyo a la renovación del parque de vehículos de dos ruedas.

introducido en el mes de julio de 2009 contemplaba la concesión de ayudas desde la entrada en vigor del plan hasta el 30 de junio de 2010 o, alternativamente, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios. Las ayudas se aplican a la compra de ciclomotores o motocicletas nuevos, cuyo precio no supere los 9.500 euros y están condicionadas a la baja definitiva de un vehículo de al menos 5 años de antigüedad (en caso de adquirir ciclomotores y motocicletas de cilindrada inferior a los 250 cc) o 7 años de antigüedad (motocicletas de más de 250 cc). Para determinar la cuantía de la ayuda, se establecen tres tramos que dependen del vehículo a adquirir. Para los ciclomotores, se ofrecen 75 euros condicionados a la aportación de una ayuda de 150 euros por el fabricante o importador del vehículo adquirido. Para motocicletas de hasta 250 cc, 175 euros condicionados a una ayuda de 350 euros, mientras que para motocicletas de más de 250 cc; 250 euros condicionados a una ayuda de 500 euros. Adicionalmente, las comunidades autónomas podrán formalizar aportaciones complementarias en caso de haber decidido su adhesión al plan.

Por otra parte, en septiembre de 2009 fue presentado el Proyecto Movele de movilidad eléctrica urbana como expresión concreta del Plan de activación del ahorro y la eficiencia energética 2008-2011. El Proyecto Movele consiste en la introducción, en el plazo de 2009 y 2010, de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías para un amplio colectivo que se extiende desde las empresas, instituciones y particulares, así como en la instalación de puntos de recarga. El objetivo del plan es demostrar la viabilidad técnica y energética de la movilidad eléctrica en los entornos urbanos. El plan cuenta con un presupuesto de 8 millones de euros y las ayudas cubrirán entre un 15 y 20 por 100 del coste de los vehículos, en función de su eficiencia energética y del tipo de vehículo (moto, coche, autobús o camión). Por el momento, los convenios de colaboración con el ministerio para la instalación de los primeros puntos de recarga de vehículos eléctricos han sido ratificados por las ciudades de Madrid, Barcelona y Sevilla.

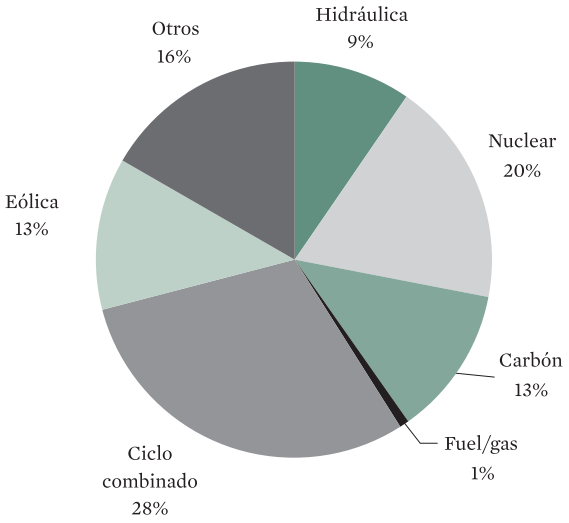
Energía

La rama de producción energética fue, después de la industrial, la que más sufrió las consecuencias de la recesión económica. Así, el VAB generado en el sector experimentó una caída del 8,2 por 100, lo que contrasta con el incremento positivo del 2,0 por 100 que se había registrado en 2008. El resultado negativo del sector es revelador de su estrecha dependencia respecto a la actividad económica general.

En 2009, el consumo eléctrico peninsular, descontados los efectos del calendario laboral y la temperatura, alcanzó los 251.423 GWh, un 4,3 por 100 menos que el año pasado[87]. El 72,5 por 100 de la generación eléctrica neta fue cubierta por el régimen ordinario, que redujo de esta forma su participación en 3,5 puntos porcentuales con

87. Red Eléctrica de España, *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

GRÁFICO I-6. ESTRUCTURA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA BRUTA EN 2009
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: Red Eléctrica de España, *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

respecto a 2008. En cambio, la producción de régimen especial aumentó sensiblemente, en un 20,4 por 100[88]. La generación por vía hidráulica fue la única que aumentó su producción, en un 11,3 por 100, hasta situarse en un peso del 8,8 por 100 sobre el total de generación bruta[89] (gráfico I-6). Por el contrario, el descenso más acusado correspondió al carbón, que cayó un 26,8 por 100. Como en los años anteriores, el saldo de los intercambios internacionales fue positivo y un 26,6 por 100 superior al de 2008.

El sector eléctrico se encuentra actualmente inmerso en la ejecución del Plan de infraestructuras eléctricas 2008-2016, con el que se prevé afrontar una transformación ambiciosa que afecta a aspectos como la mejora de la red de transporte, la mayor eficiencia a través de la gestión de la demanda[90], el fomento de la innovación

88. La producción de régimen especial se refiere a la realizada en instalaciones cuya potencia instalada no supera los 50MW, o en grupos donde se utilice como fuente primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, o residuos no renovables o procedentes de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25MW, cuando supongan un alto rendimiento energético.

89. Generación neta más consumos en generación.

90. Las medidas de gestión de la demanda están encaminadas hacia un perfil de consumo más equilibrado y flexible, contemplando aspectos como la reducción del consumo vía mejoras en la eficiencia de equipos y procesos y el ahorro energético o el desplazamiento del consumo de las horas pico a las horas valle —mediante discriminación horaria, tecnologías de almacenamiento energético, etc.—, entre otros.

tecnológica[91] o el fortalecimiento de las conexiones internacionales. Asimismo, cabe también mencionar la entrada en vigor, el 1 de julio de 2009, de la tarifa de último recurso, concebida como una tarifa refugio reservada a consumidores con una potencia contratada inferior a 10 kW y analizada con mayor detalle en la Memoria de 2008[92].

Por lo que respecta a los hidrocarburos, el consumo de 5.723 kt realizado en 2009 representó un descenso del 5,7 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esta cifra, confrontada con el descenso más ligero de la actividad económica, revela una leve mejora de la ratio de intensidad petrolera de la economía española.

El precio del crudo Brent alcanzó un valor medio anual de 61,8 $/Bbl, lo que representó un descenso significativo del 36,6 por 100 con respecto al año anterior. Sin embargo, la tendencia de los precios fue ascendente a lo largo del año, con lo que en el mes de diciembre se había alcanzado un precio de 74,3 $/Bbl. Por su parte, los precios de venta al público de la gasolina 95 I.O. y el gasóleo de automoción alcanzaron, respectivamente, los 106,32 y 96,13 céntimos de euro por litro en el mes de diciembre, lo que representó una caída interanual del 22,3 por 100 y 6,7 por 100.

El consumo de gas natural también sufrió un importante retroceso a lo largo de 2009, del 10,2 por 100, con respecto a 2008. La caída se produjo tanto en el consumo convencional como en el de generación eléctrica, que representaron respectivamente el 61,0 y el 39,5 por 100 del consumo total de gas natural.

La reducción de la demanda energética en 2009 ayudó a la mejora de algunas variables energéticas. De esta forma, el grado de autoabastecimiento energético se incrementó hasta el 22,8 por 100, 1,2 puntos por encima de lo alcanzado en 2008. Además, la intensidad energética, esto es la relación entre la energía consumida y la producción total de bienes en la economía, cayó un 3,6 por 100. Más allá de la disminución del consumo energético imputable a la atonía económica, este registro confirma la tendencia descendente que se viene produciendo desde 2004, con lo que quedan de manifiesto los progresos en el ámbito del ahorro, eficiencia y gestión energética. Así, las energías renovables vieron aumentar su peso hasta el 9,3 por 100 del consumo de energía primaria[93].

En cualquier caso, la reflexión global sobre el modelo energético español se ha visto favorecida con la Ley de Economía sostenible (LES), que todavía se encuentra en trámite parlamentario y que, en su fase de anteproyecto, fue objeto de dictamen por parte del CES[94]. En esta norma queda reforzado el compromiso español con la decisión europea de reducir la demanda de energía primaria en un 20 por 100 e incrementar el

91. La actividad de I+D+i durante 2009 se distribuyó entre las siguientes grandes partidas: un 55,4 por 100 para garantizar la seguridad del suministro, un 21,6 por 100 para la eficiencia y un 23 por 100 para la sostenibilidad. Red Eléctrica de España, *Informe Anual 2009*.

92. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.2.2.

93. MITYC. Secretaría de Estado de Energía, *Balance Energético 2009*.

94. Dictamen CES 1/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible. El título III de la LES está dedicado a la sostenibilidad medioambiental.

peso de las energías renovables hasta al menos un 20 por 100 en el horizonte temporal de 2020. Entre otras medidas, la LES contempla el mantenimiento de las deducciones a las inversiones medioambientales en el Impuesto de Sociedades, que en principio debían suprimirse en 2011, y se incrementan además de un 4 al 8 por 100. Asimismo, se ahonda en el compromiso de las Administraciones públicas con los objetivos de sostenibilidad medioambiental, creando a este fin la Conferencia Sectorial de la Energía como organismo de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas. Por último, la LES contempla la creación de una Ley de Energías renovables, prevista para el segundo trimestre de 2010[95].

Por el momento, la gestión de las energías renovables se está articulando mediante un Plan de acción nacional de energías renovables (PANER), actualmente en proceso de elaboración, y que responde a los objetivos obligatorios marcados por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Estas preocupaciones son compartidas en el ámbito europeo y, de hecho, forman parte de las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea. En ella, se espera que se produzcan avances en el Plan de acción de energía 2010-14, que prepara las líneas maestras de un desarrollo energético estratégico aún más amplio que alcance los horizontes 2030 y 2050[96].

A nivel europeo, también se ha puesto de relieve a lo largo de 2009 la preocupación por la seguridad de suministro energético al producirse un aumento paulatino de la dependencia que, sin embargo, no está exento de riesgos, tal como la última crisis del gas ruso del pasado invierno de 2008-9. Por ello, y con el fin de profundizar el mercado interior y garantizar la seguridad en el suministro, se ha dado un nuevo paso con la aprobación del 'tercer paquete legislativo' sobre reglas del mercado interior de energía, adoptado en junio de 2009 por el Consejo Europeo y en el que se recoge la modificación de distintas Directivas relacionadas con el funcionamiento de los mercados energéticos interiores[97]. En

95. Por el momento, la gestión de las energías renovables se está articulando mediante un Plan de acción nacional de energías renovables, actualmente en proceso de elaboración, y que responde a los objetivos obligatorios marcados por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

96. La concreción de este Plan estaba prevista para el Consejo Europeo de Primavera de 2010. Sin embargo, esta reunión, celebrada los días 25 y 26 de marzo de 2010, se centró en la adopción de un impulso conjunto a lo decidido en el Acuerdo de Copenhague y, de forma inmediata, a proporcionar 2.400 millones anuales en 2010-2012 para la financiación de los compromisos adquiridos, *Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 7/10*.

97. Modificación de las actuales Directivas sobre el mercado interior del gas (Directiva 55/2003/CE) y de la electricidad (Directiva 54/2003/CE), así como de los Reglamentos de transporte de gas (Reglamento 1775/2005) y de las condiciones de acceso para el comercio transfronterizo de electricidad (Reglamento 1228/2003), así como un nuevo Reglamento por el que se establece la Agencia para la Cooperación de los Reguladores Energéticos (ACER). En la misma línea cabe enmarcar la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y en la que se exhorta a los Estados miembros a supervisar los niveles previstos de oferta y demanda a fin de garantizar un suministro adecuado.

la misma línea de preocupación por la seguridad del suministro, en este caso de hidrocarburos, fue aprobada la Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos fijado en la mayor de las cantidades correspondientes bien a 90 días de importaciones netas diarias medias, bien a 61 días de consumo interno diario medio (artículo 3, apartado 1).

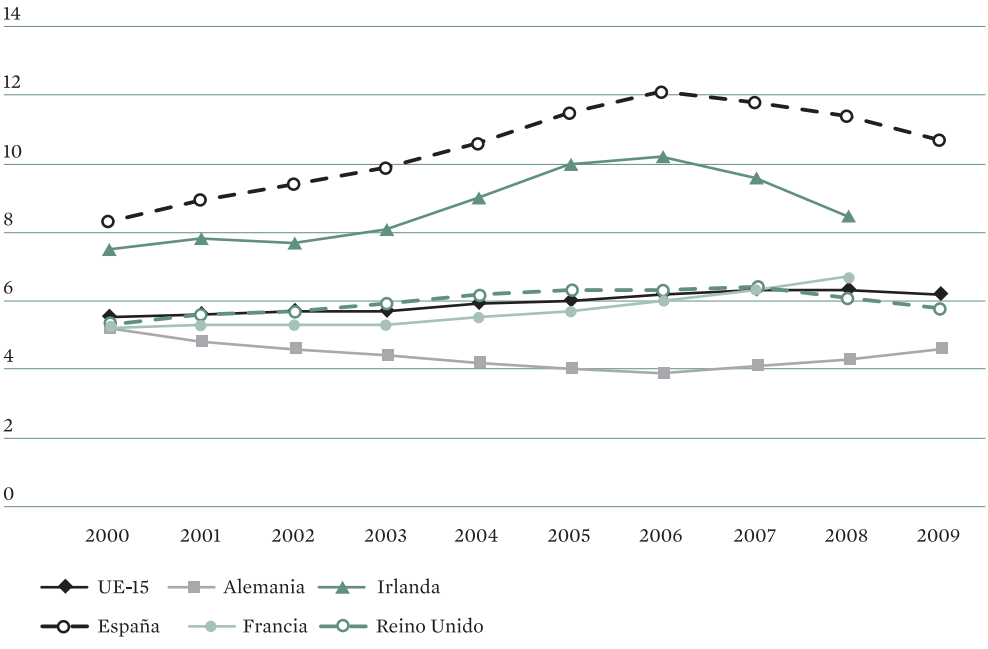
3.2.3. Construcción

Dos años después del inicio de la crisis financiera internacional, los sectores de la construcción de un buen número de países han sufrido algunos de los efectos más dramáticos de la crisis. En este sentido, la mayoría de sectores inmobiliarios de las economías más desarrolladas, y de forma destacada España, están registrando redimensionamientos profundos, tanto en precios como en producción.

Final de modelo de crecimiento

Desde 1998, gracias al segmento de la edificación residencial, el sector de la construcción español experimentó un crecimiento medio anual de cerca de un 6 por 100, convirtiéndose a lo largo de casi una década en la locomotora de la actividad productiva. El sector llegó a representar un 12,1 por 100 del PIB en 2006 (gráfico I-7). La fortaleza de

GRÁFICO I-7. PESO DE LA CONSTRUCCIÓN, 2000-2009
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

la demanda de vivienda y algunas características propias de este mercado propiciaron que se llegara a combinar el aumento en el parque de viviendas español con una fuerte escalada en sus precios.

En 2005, el CES[98] ya había cuestionado la sostenibilidad a largo plazo de este modelo de crecimiento basado en la construcción y en el endeudamiento de los hogares y planteó la necesidad de realizar un cambio que facilitase la absorción gradual y ordenada de los excesos del sector. Reconducir la actividad del sector no resultaba tarea fácil, dados los beneficios que había generado durante los últimos años, no sólo en términos empresariales, sino en cuanto a elevada creación de empleo, generación de sustanciales ingresos para las administraciones públicas a todos los niveles, y, al menos aparentemente, una mayor riqueza de los hogares españoles.

A partir de 2006, ya se advertía una tímida desaceleración de la actividad, determinada fundamentalmente por una cada vez menor demanda, dado el empeoramiento en el grado de accesibilidad de los hogares y de la subida de los tipos de interés. La producción de viviendas tardó en reaccionar frente a esta ralentización de la demanda, y no fue hasta principios de 2008 cuando la actividad en el sector comenzó a descender. El ejercicio de 2009 marcó, en este sentido, la confirmación de esta tendencia recesiva al registrarse una caída media del VAB del 6,3 por 100.

Desplome de la ocupación

La manifestación más dramática del virulento ajuste en el sector fue la destrucción de empleo, intensa y proporcionalmente superior a la experimentada en el conjunto de la economía del país (cuadro I-22).

En realidad, las consecuencias de la crisis sobre el empleo en el sector son reveladoras de la sobrerreacción de la construcción al ciclo económico. Esto es, si a lo largo de la última fase expansiva de la economía española la creación de empleo en el sector de la construcción fue sensiblemente mayor a la del conjunto de la economía, la destrucción de empleo durante la recesión está siendo, del mismo modo, mucho más virulenta que en el resto de la economía, en parte como resultado de la naturaleza intensiva en mano de obra del sector y de su alto porcentaje de empleo temporal[99] (gráfico I-8).

Las pérdidas de empleo causadas por el reajuste en la construcción son aún más dramáticas si, además de su mayor intensidad relativa, tenemos en cuenta el efecto de arrastre que la construcción tiene sobre el resto de la economía en forma de encadenamientos. De nuevo, en un marco de análisis *input-output,* la construcción es considerada como un "sector clave", en tanto que es un gran ofertante y, sobre

98. Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.9 sobre el patrón de crecimiento de la economía española.

99. Caixa Catalunya, *Informe sobre la coyuntura económica*, núm. 127, julio 2009, págs. 31-32.

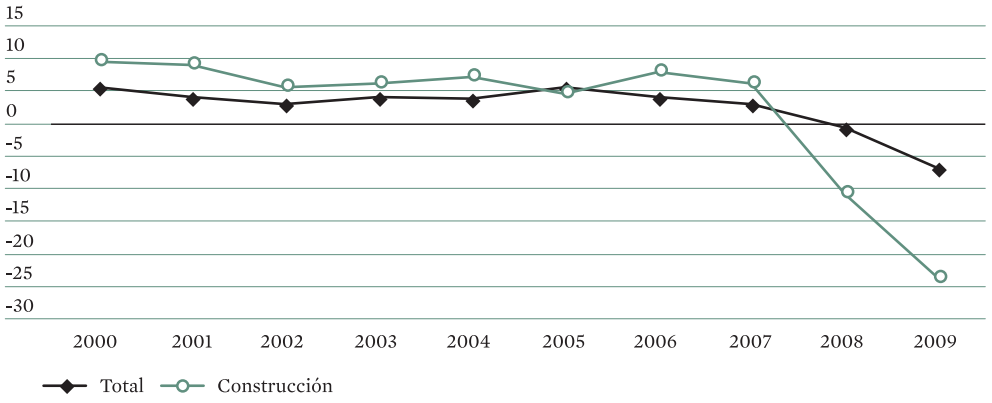
CUADRO I-22. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN, CONSTRUCCIÓN VS TOTAL DE LA ECONOMÍA

(En miles. Variaciones expresadas en términos interanuales)

		2007				2008				2009			
		I T	II T	III T	IV T	I T	II T	III T	IV T	I T	II T	III T	IV T
Construcción	EEATC	2.628,3	2.640,6	2.638,6	2.645,8	2.603,2	2.471,0	2.315,1	2.112,3	1.942,2	1.846,6	1.779,7	1.735,1
	% variación	6,5	5,5	3,1	1,8	–1,0	–6,4	–12,3	–20,2	–25,4	–25,3	–23,9	–17,8
	Ocupados	2.664,7	2.713,7	2.717,5	2.693,5	2.670,3	2.549,5	2.413,2	2.180,7	1.978,0	1.922,1	1.850,3	1.802,7
	% variación	9,4	7,6	4,9	2,7	0,2	–6,1	–11,2	–19,0	–25,9	–24,6	–23,3	–17,3
Total	EEATC	18.940,0	19.094,4	19.123,7	19.196,8	19.220,0	19.154,3	18.937,0	18.574,3	18.005,7	17.785,8	17.704,8	17.400,3
	% variación	3,3	3,1	2,8	2,2	1,5	0,3	–1,0	–3,2	–6,3	–7,1	–7,3	–6,0
	Ocupados	20.069,2	20.367,3	20.510,6	20.476,9	20.402,3	20.425,1	20.346,3	19.856,8	19.090,8	18.945,0	18.870,2	18.645,9
	% variación	3,4	3,4	3,1	2,4	1,7	0,3	–0,8	–3,0	–6,4	–7,2	–7,3	–6,1

EEATC: Empleos equivalentes a tiempo completo.
Ocupados según la EPA.
Fuente: INE.

GRÁFICO I-8. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN Y EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA, ESPAÑA 2000-2009
(Tasas de crecimiento anual)



Fuente. INE.

todo, demandante dentro de la economía[100]. En este sentido, cabe recordar la fuerte dependencia de la industria con respecto a la construcción constatada al analizar los resultados de las distintas ramas industriales.

En cualquier caso, es necesario resaltar la excepcionalidad española en cuanto al ritmo de la destrucción de empleo en la construcción (gráfico I-9). Así, la pérdida de puestos de trabajo es superior a la de la mayoría de países europeos, excepción hecha de Irlanda, donde la burbuja inmobiliaria alcanzó cotas parecidas a las de España.

El elemento específico de la evolución del sector de la construcción en España ante el contexto de crisis es que el ajuste se ha caracterizado por el desplome de la actividad y el empleo, mientras que los precios se han visto menos afectados. En cambio, en la mayor parte de mercados inmobiliarios europeos, el reajuste se ha producido sobre ambos factores de manera equilibrada[101]. En España, los precios empezaron a desacelerarse solamente a partir de 2008 y, en la actualidad, el exceso de oferta de vivienda existente en el mercado y las expectativas de ofertas de viviendas rebajadas en el medio plazo siguen empujando los precios a la baja.

100. La denominación de "sector clave" responde a unos criterios de dispersión y sensibilidad de la dispersión que sirven para clasificar las distintas ramas de actividad de una economía dentro de un marco *input-output*. El análisis empírico de este aspecto, en M. Fernández Fernández y D. Fuentes Castro, "El sector de la construcción en España: efectos económicos y prospectiva", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2928, diciembre 2007.

101. BBVA, Servicio de Estudios, *Situación Inmobiliaria*, junio 2009, pág. 12.

GRÁFICO I-9. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN UN CONJUNTO DE PAÍSES, 2000-2009
(Tasas de crecimiento anual)



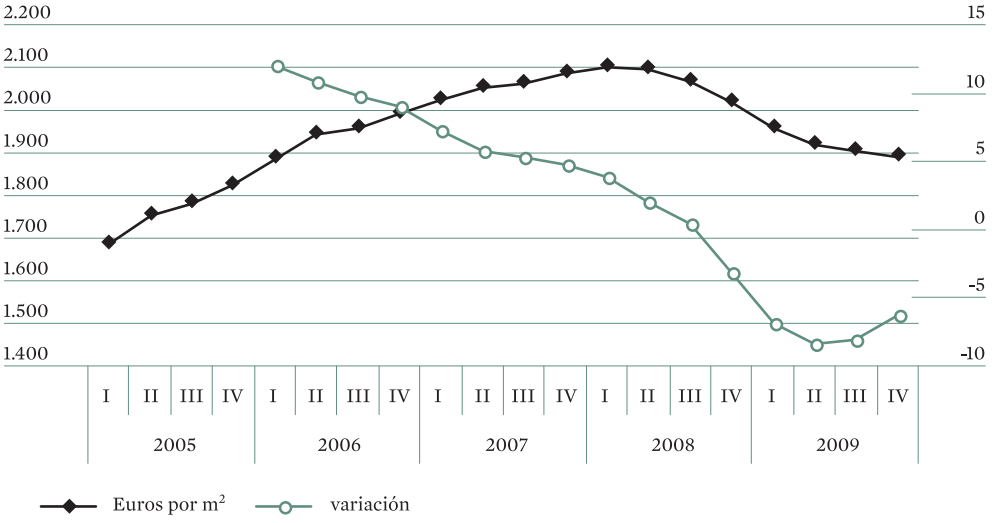
Fuente: Eurostat.

Caídas de precios, pero insuficientes para estimular las compras

Los datos correspondientes a 2009 revelan que el precio por metro cuadrado de suelo urbano en el conjunto nacional descendió un 6,5 por 100 en el último año, regresando a niveles correspondientes a 2004 (gráfico I-10). El índice general de precios de la vivienda, publicado por el Ministerio de Vivienda, experimentó un descenso del 6,2 por 100 con respecto al año anterior, siendo la caída del 6,3 por 100 en la vivienda libre y del –0,6 en la protegida. La contracción de los precios se manifiesta tanto en vivienda nueva (antigüedad de hasta 2 años), donde la caída es del 6,1 por 100, como en vivienda usada, donde el descenso es aún mayor (6,4 por 100).

Sin embargo, ni siquiera el descenso de los precios ha servido para reanimar la actividad en el sector, así como tampoco para reducir el *stock* de vivienda existente, según atestiguan los datos de transacciones de vivienda. De acuerdo a los datos del Ministerio de Vivienda, en 2009 se realizaron 462.747 transacciones, un 18,0 por 100 menos que en el mismo periodo del año anterior, y un 44,7 por 100 menos que en 2007. Al distinguir entre vivienda nueva y usada, se observa que las transacciones en habitaje nuevo fueron un 27,8 por 100 inferiores a 2008, mientras que las de vivienda usada tan sólo descendieron un 4,0 por 100, empujadas por la recuperación experimentada en la segunda mitad del año, en que las transacciones de vivienda usada crecieron un 24,4 por 100 respecto al mismo periodo de 2008.

GRÁFICO I-10. EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO POR M2 DE VIVIENDA LIBRE, PROMEDIO NACIONAL
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Ministerio de Vivienda.

Desplome de la mayoría de indicadores de actividad

Con todo, los distintos indicadores abonan la imagen de descenso de actividad en el sector. A la ya mencionada caída de la ocupación se añade el descenso en la superficie a construir que fue un 42,4 por 100 inferior a la de 2008[102]. Del total, un 60,6 por 100 correspondió a usos residenciales. En cuanto al número de proyectos, los 146.640 proyectos visados se tradujeron en una caída del 51,1 por 100 respecto a 2008.

Atendiendo a los tipos de superficie visada en el subsector no residencial, todas las tipologías experimentaron descensos con respecto al año anterior, siendo el retroceso conjunto del 35,0 por 100. Destaca sin embargo, la caída muy moderada de la edificación con destino turístico, de tan sólo un 7,3 por 100. Este comportamiento sería imputable a los incentivos ofrecidos por el Plan Renove de Turismo destinado a renovar el parque de instalaciones destinadas a ese efecto. En cambio, la tónica general de parón en el sector se dejó sentir en las fuertes caídas de la edificación industrial (–52,4 por 100), la edificación comercial (–50,0 por 100 menos de superficie visada) y la de oficinas (–38,4 por 100). Por su parte, las ventas de cemento continuaron con su evolución negativa, aunque el descenso fue atenuándose a lo largo del año. Con todo, la caída anual alcanzó el 32,6 por 100.

102. Confederación Nacional de la Construcción (CNE): *Informe de evolución del sector de la construcción. 4.º trimestre 2009*.

El estímulo público no logró actuar en 2009 como revulsivo a la atonía en el sector. De este modo, el valor de la licitación pública disminuyó un 7,9 por 100. Dentro de ésta, incrementaron las licitaciones en edificación (1,5 por 100), mientras que disminuyeron las de ingeniería civil (un 11,3 por 100), básicamente imputable al descenso de carreteras (36,8 por 100), puertos (29,8 por 100) y, sobre todo, infraestructuras aeroportuarias (66,1 por 100). Solamente aumentó la licitación de obras de infraestructuras ferroviarias (15,1 por 100). Según los organismos a los que se imputan las licitaciones, cabe destacar que la licitación de la Administración general y las comunidades autónomas disminuyó notablemente (–34,1 por 100 y –21,3 por 100, respectivamente), siendo compensada no obstante con el gran incremento de la licitación en la administración local (95,8 por 100), básicamente como consecuencia del Fondo Estatal de Inversión Local contemplado en el Plan E y al que, a 30 de noviembre de 2009, se habían acogido 30.416 proyectos repartidos entre 7.993 municipios.

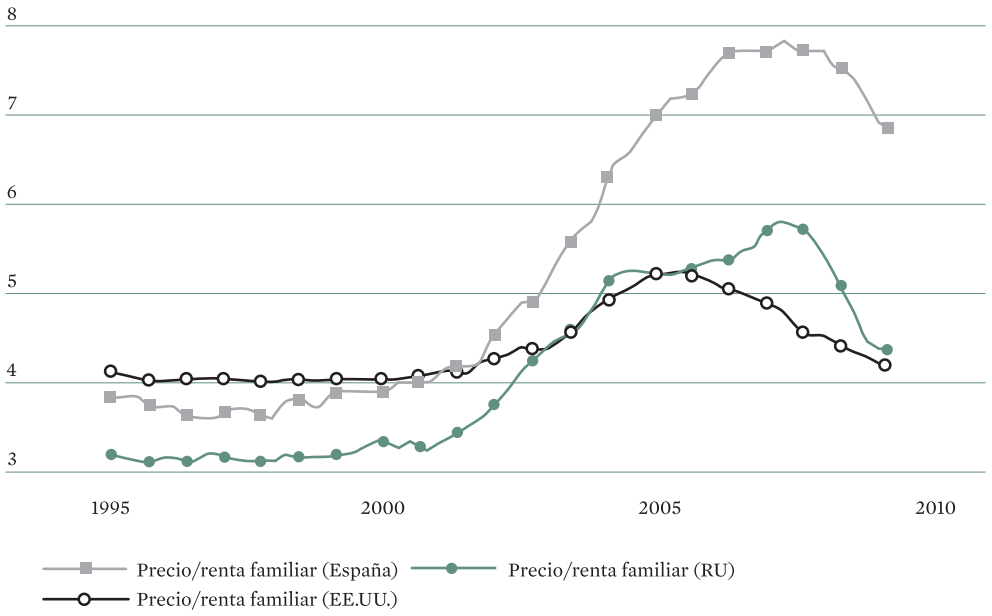
Las dificultades para lograr la reanimación de la actividad en el sector de la construcción se explican en buena parte por la contracción de la demanda que, a lo largo del ciclo expansivo del sector, había sostenido el crecimiento de la actividad.

Demanda paralizada... a diferencia de la anterior fase

En aquella fase, la producción reaccionó con retraso a este impulso de demanda, dando lugar a un desfase característico de este mercado, dados los elevados costes e inversión temporal que supone generar el producto, provocando una sobrerreacción de los precios que, en teoría, se corregiría a medida que se fueran introduciendo en el mercado nuevas unidades productivas. Sin embargo, este último aspecto estaba condicionado por la disponibilidad de suelo edificable. La liberalización del suelo de 1998 que buscaba, a priori, generar una mayor oferta de suelo, con el objetivo de abaratar este input y favorecer una reducción de precios, produjo, sin embargo, el efecto contrario. Las administraciones locales encontraron en la recalificación del suelo una actividad generadora de elevados ingresos municipales; es más, ante la notable recaudación obtenida por esta vía, algunas corporaciones locales optaron por la reducción de otras figuras impositivas. Por estas razones, los avances de la demanda estuvieron durante mucho tiempo por encima de la oferta, generando un crecimiento desmesurado en los precios de las viviendas y, por ende, de los niveles sostenibles de endeudamiento familiar. El gráfico I-11 muestra la excepcionalidad del caso español con respecto a esta variable.

Sin embargo, a pesar del encarecimiento del suelo, los costes de edificación eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto, con lo que la actividad constructora mantuvo una elevada rentabilidad. Las expectativas sobre la revalorización de los activos justificó el aumento del crédito a esta actividad, de modo que las entidades financieras facilitaron el apalancamiento de las empresas promotoras y constructoras e infravaloraron el riesgo asociado a este tipo de créditos.

GRÁFICO I-11. PRECIO DE LA VIVIENDA COMO AÑOS DE RENTA FAMILIAR, 1995-2009



El eje vertical indica el número de años de renta familiar.
Fuente: Banco de España, Halifax (Reino Unido) y Census Bureau (EE.UU.).

En 2009, la mejora de la accesibilidad no compensó el parón del sector

El contexto actual es, no obstante, bien distinto y alejado en todo caso del boom fundamentado en expectativas de incrementos de precios y crédito abundante. De este modo, por el lado de la demanda, la evolución de las condiciones de accesibilidad en 2009 arrojó un balance mixto. Mientras que en la última década se produjo un deterioro progresivo de las condiciones de accesibilidad a la vivienda, esencialmente por el efecto de las subidas de precios, 2009 supuso una leve mejora de ese indicador gracias a la moderación de los precios apuntada anteriormente y, sobre todo, a la bajada de los tipos hipotecarios. Mientras que existe incertidumbre acerca de posibles nuevas bajadas de los tipos de interés, sí se prevé en cambio que disminuyan aún más los precios de las viviendas. En este sentido, el FMI cifra en al menos un 12 por 100 el componente de sobrevaloración en el precio de las viviendas[103]. Sin embargo, la transformación de esta demanda potencial surgida a raíz de la mejora de los factores precio y carga hipotecaria resulta todavía incierta, por dos motivos esencialmente. En primer lugar, las condiciones de acceso al crédito se han endurecido y, quizás de forma más importante, la recesión

103. Comparecencia de Santiago Carbó en el CES, 22 de febrero de 2010.

económica y sus efectos sobre la ocupación están haciendo postergar las decisiones de inversión a largo plazo, retrayendo la demanda privada. Asimismo, también debe apuntarse la dificultad que representa para el mercado la atonía de la inversión proveniente del extranjero, afectada dado el carácter internacional de la crisis, y que ha cerrado uno de los canales en los que se había sustentado parte de la actividad constructora en el país durante el último ciclo expansivo.

Medidas de estímulo de la demanda

En este contexto crítico cabe enmarcar las distintas medidas que ha venido aprobando el Gobierno a lo largo del último año específicamente enfocadas a suavizar la caída del sector por la vía indirecta del apoyo a las familias compradoras de vivienda. Así, desde el 1 de enero de 2009 se aplicó una moratoria de 2 años en el pago de la mitad de la cuota mensual hipotecaria para los parados, hasta un máximo de 500 euros en hipotecas valoradas en menos de 170.000 euros. Destaca sin embargo, por su posible trascendencia sobre algunas de las características estructurales del mercado inmobiliario en España, la reducción de las deducciones fiscales a la compra de vivienda. Este tipo de incentivos fiscales plantean tres tipos de problemas que, en el contexto actual de crisis, han adquirido mayor relieve. En primer lugar, los incentivos a la compra de vivienda hacen más atractiva la inversión en activos inmuebles en detrimento de otro tipo de activos, con lo que introducen en consecuencia distorsiones en los mercados. En segundo lugar, estas desgravaciones introducen un conflicto de justicia social en la imposición, ya que favorecen a los compradores con mayores ingresos, esto es, los que tienen acceso a viviendas de mayor valor. En último lugar, las desgravaciones por compra necesitan conjugarse con desgravaciones equivalentes en el mercado de alquiler, a fin de no penalizar el desarrollo de este último y generar los incentivos adecuados a la movilidad laboral.

Por el momento, el Gobierno ha previsto la eliminación de las deducciones fiscales por compra de vivienda a partir del 1 de enero de 2011. Este recorte se aplicará en su totalidad para los compradores con rentas superiores a 24.107,2 euros, mientras que la reducción será gradual para quienes acrediten rentas entre 17.707,2 y 24.107,2 euros[104]. Esta medida debería constituir un estímulo positivo para el mercado de alquiler, aspecto en el cual España diverge de la mayor parte de economías desarrolladas. Sin embargo, se trata de un paso que no es del todo firme y la transición hacia estas nuevas formas de demanda tardará al menos algún tiempo. Por lo pronto, se espera que la eliminación de las desgravaciones fiscales, antes que estimular el mercado de alquiler, incentive la aceleración de las compras de vivienda dado el periodo de espera que se ha fijado hasta 2011 como fecha prevista de desaparición de las desgravaciones[105]. No

104. Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, artículo 133, apartado 2.

105. Sin embargo, cabe expresar reservas hacia la esperada aceleración de las compras ya que la eficacia de la medida dependerá, en última instancia, de las expectativas sobre las bajadas de precios en el medio plazo.

CUADRO I-23. MEDIDAS DE FOMENTO PARA EL MERCADO DE ALQUILER EN ESPAÑA

Préstamos cualificados, con posibilidad de subsidio por parte del Ministerio de Vivienda para promotores de viviendas de protección oficial de nueva construcción destinadas a alquiler.
Subvenciones a la recalificación de vivienda libre en viviendas de protección oficial en alquiler (hasta 410 € por m2)
Subvenciones hasta 6.000 € para los propietarios de vivienda libre para destinarla al alquiler.
Ayudas directas a inquilinos, preferentemente jóvenes, del 40 por 100 de su renta anual, hasta un máximo de 2.880 €.
Deducción por parte de los arrendadores en su declaración IRPF, de hasta el 60% de las rentas generadas por el alquiler, hasta un máximo del 100 por 100 cuando el arrendatario sea menor de 30 años, o hasta 35 años para los contratos existentes.
Creación de Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario, con la finalidad de invertir en inmuebles destinados al alquiler.
Ayudas de 210 € al mes para jóvenes entre 22-30 años que alquilen una vivienda.
Agilización de los trámites judiciales en caso de impago.
Deducción fiscal por pago de alquiler con los mismos umbrales que los existentes para la vivienda en propiedad.

Fuente: BBVA, *Situación Inmobiliaria,* junio 2009, cuadro 3, pág. 28 a partir de Ministerio de Vivienda.

obstante, la efectividad de esta medida permite albergar ciertas dudas, en tanto que su eficacia depende de forma clave de las expectativas sobre las bajadas de precios en el medio plazo.

De cualquier forma, parece necesario poner de relieve la necesidad de un impulso más decidido al mercado de alquiler (cuadro I-23). En primer lugar, como forma de suavizar los peores efectos del ciclo económico, ayudando a absorber el exceso de *stock* de vivienda nueva, pero también incentivando la movilidad laboral necesaria en el contexto actual de destrucción de empleo. En esta línea cabe enmarcar las distintas acciones emprendidas por el Gobierno con respecto al mercado de alquiler.

3.2.4. Servicios

Al igual que en 2008, el sector servicios fue el que mejor logró amortiguar la crisis generalizada de la economía española. A lo largo de 2009, la caída media del valor añadido generado en el sector fue del 1,0 por 100, una disminución mucho más moderada que la del resto de sectores productivos. Sin embargo, el decrecimiento del VAB fue notable con respecto a 2008, en que se había logrado cerrar el año con un crecimiento medio del 2,3 por 100. Asimismo, 2009 confirmó la tendencia dual del sector, dado que la crisis ha sido especialmente severa con los servicios de mercado, que constituyen alrededor de unas cuatro quintas partes del VAB total del sector. En cambio, los servicios de no mercado lograron sortear la coyuntura negativa y crecieron un 2,6 por 100 de media.

Esta evolución del sector se reprodujo en el comportamiento de la ocupación. En este sentido, el empleo equivalente a tiempo completo cerró el año con un descenso en el cuarto trimestre del 2,8 por 100 interanual. Aunque el descenso fue inferior al

CUADRO I-24. CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES CORREGIDO DE EFECTO CALENDARIO EN 2009
(Tasa de variación interanual media del índice)

Índice general	–13,5
Comercio	–15,0
Turismo	–9,0
Transporte	–13,2
Tecnologías de la información	–6,1
Servicios a empresas	–11,7

Fuente: INE.

de la mayoría de sectores de la economía (a excepción de la rama energética), el comportamiento del empleo en los servicios de mercado y de no mercado fue, de nuevo, dispar. Mientras que en los servicios de mercado disminuyó el empleo en un 4,6 por 100 en el último trimestre del año, moderando la tendencia creciente de las caídas que se había observado hasta el tercer cuarto del año, los servicios de no mercado mantuvieron tasas de crecimiento positivas, en su caso del 1,9 por 100 en el cuarto trimestre del año y manteniendo las tasas de creación de empleo manifestadas a lo largo de todo el año.

El comercio, el transporte y los servicios a empresas fueron, en este orden, los grupos de actividad más afectados por la caída económica en el sector (cuadro I-24). En términos más desagregados, los mayores descensos en las cifras de negocios correspondieron a las ramas de venta de vehículos (a pesar de la efectividad de las ayudas a la producción examinadas anteriormente) o al comercio al por mayor en algunas ramas relacionadas con la actividad productiva: maquinaria, equipos y suministros y combustibles (cuadro I-25). Destaca asimismo la caída experimentada en los servicios a empresas, que tampoco han podido resistir la traslación de los efectos de la recesión generalizada. Entre estos, los descensos más acusados se produjeron en los servicios técnicos, la publicidad y estudios de mercado y las actividades relacionadas con el empleo.

El patrón que acaba de describirse se refleja de forma bastante exacta en las cifras de ocupación por ramas. La ocupación en el sector descendió en términos globales un 5,9 por 100, frente a la caída del 0,5 por 100 en 2008. En términos de ocupación, el turismo y los servicios a empresas se vieron especialmente castigados, con descensos superiores a la media en el sector, del 6,1 y del 7,5 por 100 respectivamente. Algunas de las ramas con mayores descensos fueron las de comercio al por mayor de maquinaria (–10,2 por 100) o el comercio de vehículos de motor y reparación (–8,9 por 100). En ambos casos, se trata de caídas fácilmente imputables al retroceso de la inversión en equipo. También se ha visto enormemente afectada la ocupación en los subsectores de publicidad y estudios de mercado, así como las actividades relacionadas con el empleo[106].

106. Las cifras de ocupación por ramas vienen expresadas como medias anuales de los descensos interanuales de cada mes.

CUADRO I-25. CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES* Y ACTIVIDADES EN 2009
(Tasa de variación interanual media del índice)

Índice general	**–13,6**
1. Comercio	**–15,2**
Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–18,7
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–20,2
Mantenimiento y reparación de vehículos	–7,9
Comercio al por mayor	–18,5
Intermediarios del comercio	–14,2
Materias primas agrarias y de animales vivos	–16,6
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–9,1
Artículos de uso doméstico	–7,5
Equipos para las tecnologías de la información	–12,4
Otra maquinaria, equipos y suministros	–25,7
Combustibles, metales y otros	–30,4
Comercio al por mayor no especializado	–16,4
Comercio al por menor	–7,3
2. Turismo	**–9,1**
Servicios de alojamiento	–12,2
Servicios de comidas y bebidas	–7,4
Agencias de viaje y operadores turísticos	–10,2
3. Transporte	**–13,1**
Transporte terrestre	–14,9
Transporte marítimo	–8,7
Transporte aéreo	–18,2
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	–9,9
Actividades postales y de correos	–9,0
4. Tecnologías de la información	**–6,1**
Edición	–10,5
Actividades cinematográficas y edición musical	–8,3
Programación y emisión de radio y televisión	–15,0
Telecomunicaciones	–3,7
Programación y consultoría informática	–4,7
Servicios de información	–2,8
5. Servicios a empresas	**–11,7**
Asesoría jurídica y económica	–8,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	–14,3
Publicidad y estudios de mercado	–18,3
Actividades relacionadas con el empleo	–27,7
Actividades de seguridad e investigación	–4,1
Actividades de limpieza	–6,6
Actividades administrativas de oficina	–4,0
Otras actividades profesionales	–13,4

* Las discrepancias con la tabla anterior se deben a que no existen cifras desagregadas por actividad corregidas de efectos de calendario.
Fuente: INE.

El papel del sector servicios resulta clave para entender el progreso económico experimentado por España. El empuje de este sector propició el cambio estructural y modernización económica de España iniciado en el último tercio del siglo pasado. Asimismo, y desde una perspectiva más cercana, el sector terciario contribuyó en buena medida al aumento del valor añadido y la ocupación a lo largo del último ciclo expansivo, en una dinámica compartida con lo acontecido en la Unión Europea o Estados Unidos. De este modo, los servicios participaron de más de dos tercios del crecimiento económico experimentado en España hasta el último ciclo contractivo, un porcentaje notablemente superior al de la industria y la construcción.

La terciarización de la economía española ha sido, a la vez, causa y efecto del incremento de la renta agregada a lo largo de las últimas décadas, dado que los servicios, y muy especialmente los servicios personales, se caracterizan por una elevada elasticidad-renta. De esta forma, la producción de servicios está íntimamente ligada a la evolución de la renta individual y de las familias, la cual a su vez viene determinada en última instancia por la trayectoria del empleo. Por este motivo, es razonable pensar que la actual recesión económica, caracterizada por una fuerte destrucción de empleo, ha afectado seriamente al sector servicios por el lado de la demanda.

La sincronía de la actividad y la ocupación en el sector servicios con la evolución económica agregada queda reforzada cuando se examina el perfil de la terciarización española. En España, la contribución de los servicios al crecimiento, tanto desde un punto de vista de valor agregado como factorial, ha estado protagonizada por actividades tradicionales (hoteles y restauración, comercio, alquileres inmobiliarios), de no mercado (Administraciones públicas, sanidad y educación) y surgidas al hilo del proceso de externalización de servicios (servicios a empresas). En la mayoría de los casos, se trata de actividades altamente intensivas en trabajo, con lo cual quedó reforzado un patrón de crecimiento basado en la utilización intensiva de mano de obra y de capital no tecnológico, en oposición a otras alternativas de servicios con mayor peso de la innovación y el capital tecnológico. En última instancia, este modelo de desarrollo del sector servicios acentúa el que constituye, quizás, el problema más grave de los servicios en España, como es la baja productividad.

Desde luego, buena parte del diferencial de productividad del sector servicios viene dado por la propia naturaleza de la actividad llevada a cabo en el mismo (efecto Balassa-Samuelson), caracterizada por un menor grado de competencia que desincentiva la adopción de mejoras técnicas, el uso intensivo del factor trabajo, el escaso nivel de capitalización o el menor tamaño empresarial. Sin embargo el patrón de especialización terciaria seguido en España, basado en los servicios de bajo contenido tecnológico, incide en un fenómeno de calado como es el carácter contracíclico de la productividad con respecto al crecimiento económico, aspecto en el que

tiene bastante que ver la elevada tasa de temporalidad en los servicios, otro de los rasgos distintivos de la economía española[107].

De este modo, el modelo de especialización del sector servicios en España hace más profunda la brecha existente entre los servicios tradicionales y los dedicados a actividades innovadoras que registran aumentos significativos de productividad (telecomunicaciones, servicios financieros, por ejemplo). Además, algunos factores como la liberalización creciente del comercio exterior terciario, la externalización de las funciones de servicios por parte de un mayor número y tipo de empresas, la imbricación de los servicios y algunas actividades industriales clave o, sobre todo, el alto valor estratégico de algunas ramas de servicios (TIC, transportes, servicios a empresas, etc.) deben hacer reflexionar sobre cuál es el papel que deben tener los servicios en el desarrollo económico sostenible del país[108].

Por el momento, el sector servicios en España presenta algunas características que les restan solidez, afectan a su competitividad y limitan su potencial desarrollo. Uno de los elementos principales es el pequeño tamaño de las empresas españolas en el sector, en el que destaca el número elevado de empresas individuales y microempresas[109]. Este elemento, a su vez, tiene un papel en la menor productividad de los servicios con respecto a la industria que, aun siendo un comportamiento común a lo que sucede en la mayoría de economías desarrolladas, es sensiblemente más acusado en el caso español. En términos comparados, el nivel de productividad en la UE-4 es superior al español en todos los tamaños de empresa pero muy especialmente en el caso de empresarios individuales, que son relativamente más abundantes en la economía española y por tanto empujan a la baja las cifras globales de productividad en el sector[110]. Por otro lado, los servicios en España manifiestan unas tasas de innovación inferiores a las del resto de Europa, de acuerdo a los datos ofrecidos por la Encuesta de Innovación Tecnológica elaborada por la Comisión Europea[111]; la diferencia además resulta especialmente acusada en la distribución comercial. Con todo, la evolución de la productividad no fue uniforme en todo el sector. En los últimos años, ha

107. Caixa de Catalunya, *Coyuntura Española*, febrero 2010, págs. 51-52. El porcentaje de temporalidad en el sector servicios fue, en el último trimestre de 2009, del 23,5 por 100 (INE). Se trata de una tasa muy superior a la observada en la industria (15,5 por 100) pero similar, en cambio, a la de la economía en su conjunto (25,1 por 100), básicamente a causa del efecto composición provocado por la elevada temporalidad en la construcción (43,9 por 100).

108. J. R. Cuadrado Roura y M. González Moreno (2009), "Los servicios en el proceso de crecimiento de España", *Papeles de Economía Española*, 120, págs. 2-27.

109. Las excepciones más destacadas a este patrón de pequeña escala empresarial se encuentran en las ramas de hostelería, transporte marítimo, transporte aéreo y actividades informáticas. En ellas, las empresas españolas presentan tamaños similares o superiores a los de la UE-4 (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), E. Gordo *et. al.* (2006), *Radiografía del sector de servicios en España*, Banco de España, Documentos ocasionales, núm. 0607.

110. *Ibidem*, págs. 29 y ss.

111. E. Gordo (2005), "Características de la innovación tecnológica en las empresas españolas", *Boletín Económico del Banco de España*, junio 2005, págs. 93-108.

aumentado sensiblemente en las ramas de servicios a empresas y servicios financieros. En cambio, la productividad ha descendido notablemente en las ramas de transporte, distribución comercial y hostelería y restauración[112].

Otro aspecto resaltable es la escasa vocación internacional de los servicios producidos en España. Una vez excluidos del cómputo global los servicios turísticos se comprueba que, mientras que aproximadamente un tercio de los bienes producidos en España se dirige a los mercados internacionales, solamente un 8 por 100 de los servicios sigue este mismo camino. Sin embargo, este hecho viene compensado por el elevado peso de los servicios en los capitales invertidos por empresas españolas en el exterior, cercano al 70 por 100 del total. Por último, la caracterización del sector de servicios en España debe resaltar las particularidades de su ocupación, aspecto ya esbozado anteriormente. En este caso destaca el elevado peso de la temporalidad, superior a la media de la Unión Europea. Como se ha visto, este elemento contiene implicaciones de fondo para la productividad en el sector, dado que esta decrece en las fases de expansión económica creadoras de ocupación en el sector.

A lo largo de 2009 se produjeron algunas modificaciones legales que, continuando con los avances de años anteriores, progresaron con la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. El objetivo de esta Directiva era la mejora de la regulación del sector servicios, garantizando la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en un sector con peso mayoritario en la Unión Europea y España (en 2009, el peso era del 75,2 por 100 del valor añadido total en la UE-15 y del 71,6 por 100 en España)[113] y que ha contribuido en buena parte al crecimiento económico durante la pasada fase expansiva. Las mejoras en la regulación del sector servicios son contempladas como esenciales para la mejora de la productividad en la economía y de ahí la introducción de una medida de impacto transversal como la Directiva.

De hecho, los lentos avances de la productividad en el sector servicios han sido percibidos como responsables, en buena medida, del creciente diferencial de productividad entre Europa y los Estados Unidos, fenómeno contemplado con preocupación por la Unión Europea e impulsor directo de reformas de calado como las recogidas en la Estrategia de Lisboa. En un principio, la causa de la persistencia de este diferencial fue achacada a la más tardía incorporación en la Unión Europea de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los procesos productivos. Sin embargo, la persistencia de la divergencia acabó por trasladar el diagnóstico a la más estricta regulación del sector servicios en Europa, lo que incide directamente en algunos de los problemas en el sector como las barreras de entrada en algunas actividades terciarias, la proliferación

112. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, *El sector servicios y la transposición de la directiva europea al caso español*, pág. 40.

113. El sector servicios, según la definición de Eurostat, comprende las clasificaciones de: comercio, transporte y servicios de comunicación; negocios y servicios financieros; y otros servicios.

normativa derivada de los distintos niveles administrativos, la baja presión competitiva o la baja calidad y elevados costes de algunos servicios, todos ellos elementos que han dejado a los servicios, en buena parte, fuera de la integración del mercado interior europeo. En este contexto se inscriben el lanzamiento de la mencionada Directiva y los trabajos de transposición de la misma en los países miembros, con los que se espera un aumento de la competencia, una reducción de precios que incremente el consumo total en el sector, así como la generación de los puestos de trabajo gracias al aumento de la productividad. En España, los trabajos de transposición de la Directiva se iniciaron con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, sometida en su fase de Anteproyecto a Dictamen del CES 2/2008, de 20 de noviembre. También conocida como "Ley Paraguas", su objetivo era transmitir al ordenamiento jurídico español los contenidos y exigencias de la Directiva, preparando el terreno, por tanto, a las modificaciones legales pertinentes. Estas fueron abordadas en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y que fue objeto de dictamen por parte del CES en su fase de Anteproyecto[114]. En este caso, la igualmente llamada Ley Ómnibus supuso la adaptación de 46 leyes estatales a la Ley Paraguas. En paralelo a estas medidas legislativas, el Gobierno dispuso asimismo la modificación de reales decretos y órdenes ministeriales relacionados con el sector servicios pero independientes a ambas Leyes.

Servicios financieros

El origen financiero de la actual crisis económica provocó que algunos de los peores efectos de la actual coyuntura negativa se manifestaran en este sector. Sin embargo, en 2009 se ha asistido a una relativa mejoría de la situación financiera internacional, registrándose una mayor confianza hacia los activos más arriesgados y un descenso de la volatilidad apoyados en una mayor confianza en el sistema bancario manifestado, por ejemplo, en la disminución paulatina de la prima de riesgo interbancario. Con todo, esta senda positiva no ha eliminado las dudas de los agentes ante las perspectivas futuras del sector. En este sentido, si bien se ha alejado el riesgo de colapso que amenazaba los primeros momentos de la crisis, todavía hay segmentos fuertemente vulnerables que dependen del apoyo público y las perspectivas de recuperación económica, todavía inciertas en determinadas áreas geográficas. De cualquier forma, las consecuencias de la crisis financiera sobre la fisonomía y funcionamiento de los mercados están siendo de largo alcance y han causado, por el momento, una fuerte restricción del crédito y una revisión del riesgo por parte de los agentes. Todo ello ha perturbado el funcionamiento de los mercados financieros, la política comercial de las entidades de crédito, el atractivo de los distintos productos financieros para los inversores y el precio de los mismos.

114. Dictamen CES 2/2009, de 28 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En el caso español, se ha demostrado la capacidad del sistema financiero a la hora de afrontar los retos derivados de la crisis financiera. Algunas de las causas que favorecieron tal resistencia fueron la menor exposición a activos tóxicos, la gestión relativamente más prudente del riesgo o la existencia de un marco regulatorio favorecedor de este tipo de prácticas que, sin embargo, no han podido evitar una muy fuerte exposición al riesgo en el sector inmobiliario, últimamente relacionada con el modelo de gestión bancaria más tradicional desarrollado en el país y alejado del modelo de "originar para distribuir". Sin embargo, el clima de recuperación financiera todavía no ha afectado a empresas y familias, que continúan asistiendo a restricciones en los flujos de financiación a causa del contexto económico recesivo y el propio proceso de reajuste de posiciones financieras de los agentes, que partían de unos niveles de endeudamiento claramente exagerados, y afectados esencialmente por procesos endógenos como la particular evolución del mercado inmobiliario en España[115].

La reflexión internacional sobre los excesos financieros que desataron la crisis y cuál debía ser el modelo futuro deseable ha estado centrada en la regulación de las entidades grandes y los sectores de negocio que operan con productos de mayor riesgo y complejidad (titulizaciones, *trading*, etc.) y que se situaron en el epicentro de la crisis[116]. Por contra, las reformas propuestas en los mercados clásicos de capitales —banca comercial— han sido menos severas y se enfocan, básicamente, al aumento de los requerimientos de capitalización y liquidez, la armonización internacional de las ratios de apalancamiento y el establecimiento de un marco de referencia para las reservas anticíclicas, superior en todo caso al actual, con el objetivo de evitar el contagio entre entidades[117].

Esta segunda modalidad de negocio es de hecho la dominante en España. Así, a pesar de que las entidades españolas recurrieron en los últimos años a los mercados mayoristas a través de la titulización de activos, el modelo de banca minorista es todavía predominante y goza de una importancia capital para el desarrollo de un tejido productivo que, dado el peso mayoritario de la pequeña empresa, depende fuertemente de la financiación externa para desarrollar sus proyectos de inversión[118]. Por este mismo

115. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2009, pág. 22 y Caixa de Catalunya, *Coyuntura Española*, enero 2010, pág. 68.

116. También, estas reflexiones han estado centradas en las empresas de *rating* y su capacidad de certificar adecuadamente la calidad de los productos financieros, así como en la opacidad de los paraísos fiscales. Para un mayor detalle, véase el capítulo I.1.1.2 de esta Memoria.

117. Véase CES, "La reordenación del sistema financiero: una cuestión clave en la nueva arquitectura económica internacional", *Revista CAUCES,* núm. 10, otoño 2009, pág. 9 y La Caixa, *Informe Mensual*, noviembre 2009, pág. 48.

118. Este modelo de tipo relacional, desarrollado por la banca española pero sobre todo y en mayor medida por las cajas de ahorros, aprovecha al máximo las ventajas informativas de su conocimiento de la clientela que, fuera de las grandes empresas que sí son capaces de ofrecer información sofisticada acerca de su calidad crediticia, producen en su mayoría información de tipo "blando". De este modo, sólo un tipo de relación a largo plazo puede sortear tales asimetrías informativas, proporcionando recursos financieros a un coste razonable, B. Fernández (2009), "La competitividad del sector bancario y su papel en la dinámica empresarial: una aproximación regional", *Cuadernos de Información Económica*, 213, noviembre-diciembre 2009, págs. 87-95.

motivo, el traslado del deterioro financiero internacional al mercado español —expresado en las dificultades de acceso a la liquidez y la pérdida de valor de los activos—, y la presión de la morosidad han tenido como consecuencia directa la restricción del crédito concedido a familias y empresas que, por el lado de la demanda, se ha visto a su vez afectado por la debilidad de la economía real. Este contexto ha afectado a la solvencia y resultados de las entidades del sector. Hasta el tercer trimestre del año, los bancos, cajas de ahorros y cooperativas registraron un beneficio contable de 12.956 millones de euros, cifra que supuso un descenso del 29,7 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior[119]. El análisis desagregado del resultado revela que el margen de intereses creció un 22,4 por 100 con respecto al año anterior, con lo que el deterioro global del resultado está directamente relacionado con el impacto negativo de las mayores dotaciones por insolvencias, imputables a la mayor morosidad, y, en menor medida, con la atonía de las comisiones y los resultados por operaciones financieras[120].

De hecho, el aumento de las ratios de morosidad constituye la expresión más extrema de la presión financiera experimentada por algunos segmentos del sector privado. De este modo, la ratio de créditos dudosos[121] sobre el total continuó aumentando a lo largo de 2009, situándose a final de año en un 5,1 por 100 para el conjunto de hogares, sociedades e intermediarios financieros distintos a las entidades de crédito. Aun tratándose de cifras cada vez mayores, puede señalarse que el ritmo de los incrementos interanuales ha ido moderándose progresivamente desde el pico registrado en el cuarto trimestre de 2008[122].

Morosidad

En particular para las sociedades no financieras, las empresas con mayores dificultades para hacer frente a sus pasivos fueron las constructoras y de servicios inmobiliarios, cuya ratio de morosidad fue del 8,5 por 100 y del 10,1 por 100 hasta diciembre de 2009, sensiblemente por encima de la tasa del 6,2 por 100 del resto de actividades (cuadro I-26).

En cualquier caso, cabe resaltar que la morosidad se concentra en las actividades productivas y la financiación de bienes de consumo duradero, que muestran tasas bastante superiores a las de la adquisición de vivienda. De hecho, el riesgo en el crédito

119. Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero 2010, cuadro 4.36, pág. 67.

120. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2009, págs. 33-34.

121. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presenten dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25% de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, por lo que en las páginas sucesivas se recurre a esta definición amplia de morosidad, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

122. En el último trimestre de 2008, el porcentaje de créditos dudosos aumentó un 265,41 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. Desde aquel registro, las tasas se fueron suavizando hasta el incremento interanual del 50,55 por 100 correspondiente al cuarto trimestre de 2009. Banco de España, *Boletín Estadístico*, marzo de 2010, cuadro 4.13, pág. 53.

CUADRO I-26. CRÉDITOS DUDOSOS POR FINALIDAD DEL CRÉDITO, 2007-2009
(Porcentaje sobre el total)

Sectores	2007	2008	2009
Financiación actividades productivas	0,7	3,7	6,2
Agricultura	1,3	2,2	3,4
Industria	1,0	2,1	4,1
Construcción	0,7	4,9	8,5
Servicios inmobiliarios	0,5	6,1	10,1
Servicios excl. inmobiliarios	0,8	1,8	3,1
Adquisición y rehabilitación vivienda	0,7	2,3	2,9
Bienes de consumo duradero	3,0	5,3	7,6

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo de 2010.

hipotecario es relativo, ya que en realidad hay pocos préstamos hipotecarios en niveles altos de *loan to value* —esto es, la cantidad del crédito concedido sobre el valor del inmueble hipotecado—, fenómeno que es consecuencia del modelo de negocio tradicional de las entidades de crédito españolas[123].

Las actividades productivas y el consumo duradero concentran porcentajes sobre el total de dudosos bastante superiores a los que ocupan en el total de crédito concedido (gráfico I-12). Por el contrario, el crédito relacionado con la vivienda supone un porcentaje sobre el total de créditos dudosos muy inferior al que cabría esperar dado el peso de esta finalidad en el total de crédito concedido.

A lo largo de 2009 persistieron las tensiones en el mercado de crédito donde, si bien se ha estabilizado el endurecimiento de las condiciones de oferta, estas son todavía más severas que al inicio de la crisis, lo que ha redundado en la escasez de liquidez[124].

Crédito

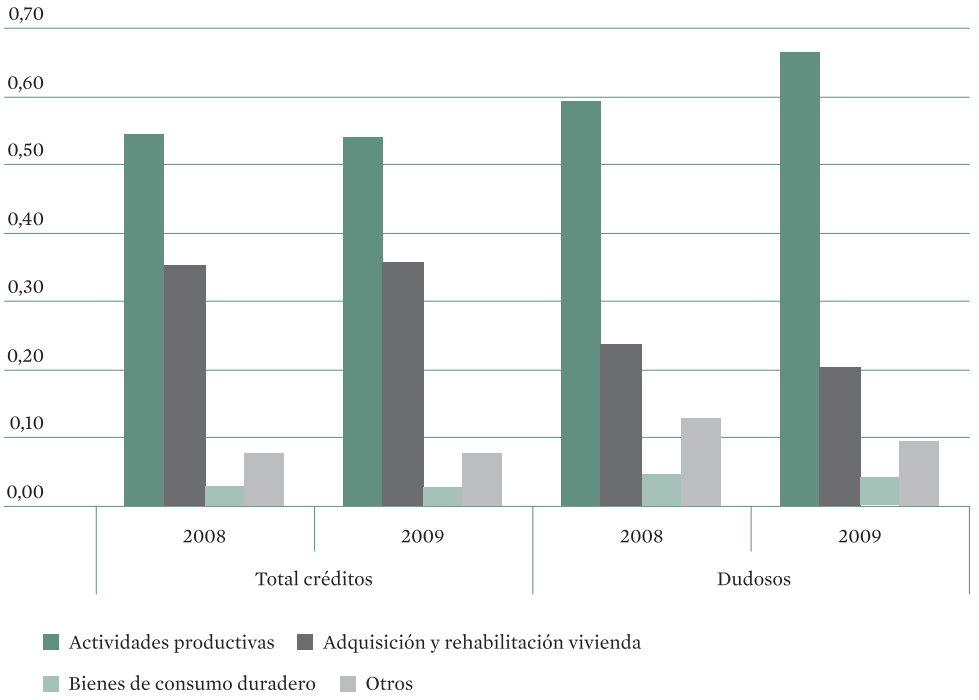
Los datos del crédito por finalidades (cuadro I-27), muestran que la ralentización de la financiación bancaria se produjo en la mayor parte de sectores, pero fue más acusada, por este orden, en la construcción y la agricultura.

De este modo, la financiación a las empresas no financieras permaneció estancada con relación al año anterior. Así, al término de 2009, el *stock* de préstamos concedidos por las entidades de crédito residentes se redujo un 2,5 por 100 con respecto a un año antes. A nivel sectorial, la construcción fue la actividad más afectada, con un 14,1 por 100 de descenso interanual, seguida del sector

123. Un 81 por 100 del riesgo hipotecario con los hogares tiene un LTV inferior al 80 por 100. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre de 2009, pág. 28.

124. J. Martínez Pagés, "Encuesta sobre préstamos bancarios en España: enero de 2010", *Boletín Económico de Banco de España,* enero 2010, págs. 83 y ss.

GRÁFICO I-12. CRÉDITO POR FINALIDADES, 2008-2009
(Porcentaje sobre el total de créditos concedidos y sobre el total de dudosos)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo 2010.

CUADRO I- 27. CRÉDITO CONCEDIDO A OTROS SECTORES RESIDENTES PARA LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 2008-2009
(Detalle por la actividad principal. Tasas de crecimiento interanual)

	2008				2009			
Sectores	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**
Financiación actividades productivas	17,9	14,1	10,5	7,8	5,9	1,6	–0,9	–2,5
Agricultura	6,7	5,9	6,0	4,0	–2,1	–7,8	–11,3	–11,9
Industria	18,7	12,2	10,8	10,3	10,5	7,1	–1,6	–2,5
Construcción	11,9	7,6	4,0	–1,0	–7,0	–13,4	–14,3	–14,1
Servicios inmobiliarios	17,6	11,0	7,8	4,8	4,2	3,7	2,9	1,7
Servicios excl. inmobiliario	21,9	21,8	16,6	14,2	12,1	4,9	2,8	–0,7
Adquisición y rehabilitación vivienda	11,2	8,7	6,9	5,1	2,6	1,0	0,1	–0,2
Bienes de consumo duradero	8,8	7,1	3,4	–4,2	–11,9	–14,1	–10,8	–9,1
Total	**14,3**	**11,2**	**8,6**	**6,2**	**3,8**	**1,2**	**–0,4**	**–1,8**

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo de 2010.

primario, con una caída del 11,9 por 100. El crédito a la industria también se contrajo, en un 2,5 por 100, con respecto a doce meses antes. La evolución en este sector es especialmente llamativa, dado que la tendencia del tercer y cuarto trimestre supone un contraste radical con lo experimentado en la primera mitad del año, en que el *stock* de crédito concedido aumentó de forma notable, haciendo de la industria uno de los sectores menos afectados por la escasez de financiación externa. El crédito a los servicios fue un 0,7 por 100 inferior a doce meses antes, mientras que el incremento del crédito a las actividades inmobiliarias creció un 1,7 por 100 con respecto a lo registrado en el mismo periodo del año anterior.

La escasez de financiación externa tan sólo fue compensada por el alza de dos canales alternativos de financiación como las emisiones de renta fija (que aumentaron un 29,5 por 100 en términos interanuales hasta octubre de 2009) y los préstamos del exterior (5,0 por 100). Estas opciones quedan tan sólo al alcance, en buena medida, de las grandes empresas, que pudieron aprovechar la mejora de las condiciones de los mercados para captar recursos ajenos.

El crédito comercial, destinado a la financiación del capital circulante de las empresas, continuó deprimido, con una caída interanual del 32,7 por 100 en octubre, mientras que los arrendamientos financieros, utilizados para financiar inversiones, decayeron un 16,6 por 100 con respecto al mismo mes del año anterior. Según la Encuesta sobre préstamos bancarios en España, la demanda de fondos por parte de las empresas habría dejado de disminuir por primera vez desde junio de 2007. Sin embargo, sí continuó el patrón descendente en lo referido a grandes empresas y operaciones de más largo plazo, aunque las contracciones fueron de menor intensidad a finales de año con respecto a trimestres anteriores.

La contracción del crédito fue aún mayor para la compra de bienes de consumo duradero, que bajó un 9,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 con respecto al año anterior, confirmando la tendencia iniciada ya en 2008. Ello fue debido a los siguientes factores: la caída del gasto en consumo duradero, el mayor ahorro de las familias, los tipos de interés relativamente elevados —en tanto que incorporan un aumento de la prima de riesgo por causa del incremento de la morosidad— y, en general, la desconfianza de los consumidores, afectada por el contexto económico recesivo y la caída de la ocupación. El patrón, en cambio, es distinto en el crédito a los hogares destinado a vivienda, en el cual se vienen detectando ligeros incrementos, aunque estos son cada vez más moderados.

La actual escasez de crédito supone un contraste radical con el mercado de liquidez anterior a la crisis. En aquel contexto, los bajos tipos de interés y el alargamiento de los plazos de devolución de las deudas, unidos al aumento del valor de los inmuebles hipotecados, posibilitaron una expansión sin precedentes del

endeudamiento privado[125]. Esta misma dinámica fue compartida por las sociedades financieras, que durante el ciclo expansivo también alcanzaron una posición deudora neta, solamente aliviada con el inicio de la recesión y las restricciones crediticias. Tal escasez de ahorro financiero privado fue causa clave en la creciente dependencia del ahorro externo por parte de las entidades financieras, lo cual se tradujo en complicaciones severas en el contexto de escasez de liquidez en los mercados internacionales.

Ante la debilidad de este patrón de aumento de la riqueza privada, y su puesta en evidencia ante la crisis del sector financiero, se entiende que en España haya sido el colapso de la demanda interna el factor protagonista en el retroceso del PIB, afectado por una fuerte caída del consumo privado que refleja tanto la caída de la renta disponible de los hogares como también, en gran medida, el aumento del ahorro privado de precaución.

De este modo, a partir de 2008 se viene asistiendo a un fenómeno de recuperación de las tasas de ahorro financiero de las economías domésticas[126], alcanzando un máximo histórico del 24,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 que situó la tasa anual en el 18,8 por 100 de la renta disponible de hogares e instituciones sin fines de lucro. Buena parte de esta recuperación del ahorro familiar ha sido canalizado hacia los activos cuya remuneración está menos ligada a la evolución de los mercados financieros, y muy en particular depósitos bancarios, si bien el crecimiento de esta opción se ve limitado por la baja remuneración que ofrecen los tipos de interés oficiales (cuadro I-28).

Recuperación del ahorro

De este modo, el descenso de los costes de financiación de los últimos meses habría contribuido a reducir la carga financiera soportada por los agentes endeudados, aunque las ratios de endeudamiento —todavía en torno al 120 por 100 de la renta bruta disponible— mostraron un comportamiento bastante estable a causa del mal comportamiento de las rentas, afectadas por el deterioro macroeconómico y, en particular, el ascenso de la tasa de paro, que están presionando al alza la carga financiera soportada por los hogares durante los últimos meses[127].

125. De este modo, el crecimiento promedio del crédito al sector privado —excluidas las instituciones financieras y monetarias— entre 2004 y 2007 fue del 23,4 por 100, frente a un incremento de tan sólo el 6,2 por 100 en el resto del área euro (Caixa de Catalunya, *Informe semestral. Economía española y contexto internacional*, enero 2010, pág. 11). Como consecuencia de este boom crediticio, la deuda financiera de los hogares españoles saltó de cerca del 70 por 100 de la renta bruta disponible a finales de los años noventa a casi un 140 por 100 en 2007, justo antes de estallar la crisis. Además, el auge del endeudamiento provocó que, paralelamente, las operaciones financieras netas de los hogares fuesen decayendo hasta alcanzar valores negativos. Así, el boom inmobiliario, protagonista principal de la demanda de crédito durante aquella fase, succionó no solamente el ahorro sino también la inversión neta en activos financieros, reflejando en fin la desinversión de los hogares en activos distintos a los inmobiliarios.

126. S. Carbó Valverde; J. M. Mansilla Fernández; E. Maqui López, "El ahorro financiero de los hogares españoles: perspectivas tras el segundo año de crisis", *Cuadernos de Información Económica*, 213, noviembre-diciembre 2009, págs. 115-122.

127. Banco de España, *Boletín Económico*, febrero de 2010.

CUADRO I-28. BALANCE FINANCIERO DE LOS HOGARES Y LAS ISFLSH, 2007-2009
(Porcentajes sobre el total)

	Efectivo y depósitos	Acciones y otras participaciones	Reservas técnicas de seguros	Otros
2007 IV	38,3	42,3	13,5	6,0
2008 IV	47,7	31,3	14,8	6,2
2009 IV	47,5	31,8	15,0	5,7

La partida otros incluye los valores distintos de acciones.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* abril 2010.

Medidas sectoriales

En cualquier caso, la profundidad de la crisis financiera y el fuerte impacto de la misma en España han propiciado la introducción de diversas reformas sobre los mercados, algunas de ellas de gran calado. En el marco del Plan E, el Gobierno español ya articuló en 2008 una serie de medidas de apoyo al sistema financiero, tales como la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, destinado a la compra de activos financieros de la máxima calidad emitidos por las entidades de crédito y los fondos de titulización[128], el refuerzo de la protección a los inversores y los depósitos mediante el aumento del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos hasta los 100.000 euros por depositante o el establecimiento del aval del Estado a las nuevas emisiones de renta fija por parte de las entidades de crédito[129].

En este mismo plano de medidas destinadas a contener el deterioro de las entidades financieras se inscribió, ya en 2009, la reinterpretación de la Circular 4/2004 del Banco de España en materia de riesgo de crédito. Esta Circular regulaba las provisiones de carácter anticíclico, ideadas como un mecanismo de salvaguardia para las entidades en previsión de contextos críticos como el actual. Del mismo modo, las provisiones anticíclicas sirvieron también para contener posibles excesos en la concesión de crédito y la oferta monetaria en circulación. Sin embargo, una vez desatada la crisis, este tipo de requerimientos dejaron de ser una salvaguardia y comprometían las perspectivas de viabilidad de las entidades. En este contexto, el Banco de España envió en julio de 2009 una comunicación a la patronal bancaria relativa a la reinterpretación de los requerimientos en materia de provisiones para insolvencias. La reforma aboga por un mejor tratamiento de los préstamos hipotecarios cuya ratio LTV (*loan to value*) supera el 80 por 100; esto es, los más arriesgados. Hasta ese momento, a este tipo de préstamos se les aplicaba un calendario exigente por el cual se obligaba a las entidades a dotarse de una provisión por la totalidad del riesgo una vez transcurridos dos años desde la entrada en mora del deudor. Con la nueva interpretación, se continúa aplicando

128. La dotación inicial del Fondo de Adquisición de Activos Financieros es de 30.000 millones de euros, ampliable a 50.000 millones de euros.

129. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.1, recuadro I.5 sobre medidas financieras del Plan E.

este mismo calendario a los préstamos, pero no sobre la totalidad del crédito dudoso sino solamente sobre el importe del riesgo que exceda el 70 por 100 del valor de tasación de la garantía. En consecuencia, se esperaría una menor necesidad de dotación de las provisiones por deterioro de los activos, aliviando la cuenta de resultados de las entidades y liberando recursos inyectables en forma de crédito[130].

Otra modificación reguladora que también ha tenido un impacto destacado sobre las entidades financieras fue la inclusión de los acuerdos de refinanciación en la reforma de la Ley Concursal, abordada por Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo. Con ello, se facilita y estimula la adopción de acuerdos de refinanciación, destinados a ampliar el crédito o modificar las obligaciones del deudor, típicamente en la forma de una prórroga de su vencimiento. Estos acuerdos están condicionados a la aprobación de planes de viabilidad que garanticen la actividad del deudor en el corto y medio plazo. El efecto principal de esta medida es una mayor protección de los derechos de crédito del sector bancario, al despejar las trabas en la renegociación de las deudas, ahora dotadas de una mayor seguridad jurídica.

En paralelo a estas medidas, se han lanzado iniciativas que, más allá de intentar sortear los peores efectos inmediatos de la actual coyuntura, afectan a cuestiones de fondo tales como la capacidad de los agentes de protegerse ante los riesgos o bien la propia organización del mercado y su modelo de negocio. La finalidad compartida es, en todo caso, la de encaminarse hacia la recapitalización y fortalecimiento de los recursos propios de las entidades, así como generar ganancias de eficiencia.

En este sentido se enmarca la constitución del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), aprobado por el Real-Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, y que en compañía de los tres Fondos de garantía de depósitos, debía ayudar a gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito a fin de reforzar la solidez de los recursos propios de las mismas[131]. La dotación del FROB es de 9.000 millones de euros, repartidos entre los Presupuestos Generales del Estado (6.750 millones) y los Fondos de Garantía de Depósitos (2.250 millones). En principio, la intervención del FROB quedaba subordinada a la búsqueda de soluciones privadas por parte de las propias entidades de crédito y sólo ante la inviabilidad manifiesta de estas soluciones, el FROB iniciaría su intervención en la reestructuración de la entidad. Una parte importante de los planes de reestructuración de las entidades contempla medidas de apoyo a la fusión o absorción entre entidades de probada solvencia, así como la introducción de cambios en

FROB

130 Se esperaría asimismo que con esta regulación más permisiva se redujera el ritmo de canjes de activos o refinanciaciones destinadas a reducir el impacto de la morosidad en las entidades; E. Menéndez Alonso, "La regulación del sistema bancario español. El impacto de las últimas reformas", *Boletín Económico del ICE*, 2984, 1-15 marzo 2010, págs. 29-30.

131. Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio de 2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Para un análisis más detallado, véase CES, *Revista CAUCES*, núm. 10, otoño 2009, págs. 20 y ss.

la gestión que mejoren la organización y el control interno de la entidad. En todo caso, la integración de entidades se condiciona a que el balance total inicial de la entidad resultante sea superior, al menos en una cuarta parte, al balance de la mayor de las entidades participantes en la fusión. Por otro lado, la integración deberá suponer una mejora de eficiencia efectiva requiriéndose que alcance, al menos, el estándar fijado por la media de las 15 entidades más competitivas del sector. En enero de 2010, la Comisión Europea dio luz verde a las ayudas del FROB para el sector, fijando como límite temporal para su actuación el 30 de junio de 2010. En este sentido, se han expresado dudas acerca de la eficacia de una medida con un plazo de aplicación tan corto y, en todo caso, insuficiente para lo requerido por un proceso de reestructuración del sector como el que se propone[132]. De hecho, la propia Comisión advirtió en relación a este extremo y abrió la posibilidad a una prórroga del FROB, condicionada en todo caso a una nueva aprobación por su parte.

Las cajas de ahorro se sitúan en el centro del debate sobre el tamaño y organización del mercado financiero español. Representan alrededor de la mitad del negocio bancario (en 2009, las cajas representaban el 42,2 por 100 del negocio bancario, frente al 53,9 por 100 de los bancos[133]) y sufren también una mayor exposición a los riesgos asociados a la actual coyuntura, viéndose más afectadas por la morosidad que los bancos y comprometidas por un proceso de expansión que ha llevado, en algunos casos, al sobredimensionamiento de entidades y sucursales[134]. Las cajas de ahorro son entidades con características especiales que no gozan de las mismas posibilidades que los bancos a la hora de afrontar determinados escenarios económicos. Los bancos, en tanto que son sociedades participadas por acciones, pueden utilizar las ampliaciones de capital para capitalizarse y vigorizar los balances con recursos propios a fin de potenciar su solvencia y liquidez. Sin embargo, la naturaleza de las cajas impide la ampliación de capital o la generación de títulos de deuda, con lo que solamente pueden optar por la bancarización —esto es, perdiendo las señas de identidad de las cajas, y en especial su vertiente de obra social— o las fusiones como forma de hacer frente a las dificultades de mercado.

A pesar de las sinergias que se podrían generar, la fusión de cajas situadas en regiones distintas plantea problemas, fundamentalmente de orden político, que complican su utilización en el actual proceso de reestructuración del mercado. El

132. Según lo expresado por Santiago Carbó en su comparecencia ante la Comisión de trabajo para la elaboración de la Memoria 2009 del CES.

133 El 3,9 por 100 restante corresponde a las cooperativas de crédito. La cuota de mercado se ha calculado de acuerdo a las cifras de activo de las entidades de crédito a diciembre de 2009 (todavía provisionales), Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero de 2010, cuadro 4.A, pág. 46.

134. Entre 2001 y 2009, el crecimiento de las entidades de crédito, medidas por el número de sucursales, fue notable, del 14,6 por 100. Entre ellas, la expansión fue mayor en las cajas de ahorro (22,5 por 100), frente al 1,6 por 100 de los bancos. En ambos casos, 2008 marcó un punto de inflexión del crecimiento de la red de sucursales, de forma que en 2009 —de nuevo desde 2004— ha disminuido el número de sucursales. Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero de 2010, cuadro 4.47, pág. 72.

arraigo regional de las entidades, expresado en la presencia de las autoridades regionales en sus órganos de gobierno o la existencia de prerrogativas regulatorias, hace difícil que las comunidades autónomas decidan perder voluntariamente el control sobre las cajas instaladas en su territorio. Para sortear este tipo de obstáculos, se han propuesto medidas como la reducción del derecho de voto de los representantes políticos desde el 50 por 100 máximo actual hasta el 25 por 100, o la supresión del derecho a veto de las comunidades autónomas.

Ante las dificultades que plantea este tipo de opción, la aparición de los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) como fórmula sustitutiva abrió una nueva posibilidad a la conciliación de los intereses políticos presentes en las cajas con lo económicamente óptimo. Los SIP constituyen fórmulas de cooperación, concretadas en un sistema común de información, contabilidad y auditoría, que permiten compartir la liquidez y el riesgo de crédito entre las entidades asociadas. Las condiciones y características de los SIP se encuentran reguladas mediante la Circular 3/2008 del Banco de España, de 22 de mayo, que en su norma decimoquinta transpone la Directiva 2006/48/CE[135], así como por el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras. El contrato del SIP debe regular la relación entre las distintas entidades asociadas que, en todo caso, mantendrían sus sedes sociales y regímenes fiscales, sus mercados característicos y la decisión sobre la obra social. De este modo, queda protegida la vinculación de las cajas participantes a su ámbito territorial propio, así como las competencias de las instituciones autonómicas sobre las mismas. Las cajas rurales han sido las primeras en avanzar hacia los SIP. En diciembre de 2009, el Banco de España dio luz verde al primer SIP, conformado por las cajas rurales Cajamar, Caja Campo, Caja Casinos y Caixa Albalat[136].

135. El Banco de España verificará, a solicitud de al menos dos tercios de las entidades que integren dichos sistemas, el cumplimiento de los requisitos anteriores y podrá condicionar la autorización de la aplicación de la ponderación del 0% indicada —esto es, no habrá necesidad de realizar nuevas provisiones por el riesgo de los créditos—, a que las entidades acogidas al sistema queden vinculadas entre sí por las instrucciones vinculantes de los organismos de gestión del propio sistema a efectos de asegurar la liquidez y solvencia del mismo. Si la solicitud no ha sido resuelta transcurridos tres meses desde su presentación completa, las entidades podrán aplicar la ponderación indicada en este apartado a las demás entidades solicitantes. c) que el sistema pueda otorgar el apoyo necesario con arreglo a su cometido, con cargo a fondos disponibles para ello de forma inmediata. d) que el sistema cuente con mecanismos adecuados, establecidos de manera uniforme para el seguimiento y la clasificación de los riesgos, que ofrezcan una visión exhaustiva de la situación de riesgo de todos los miembros individuales y del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta las posibilidades de vinculación entre las diferentes exposiciones. Además, el sistema debe controlar de manera específica y adecuadamente las exposiciones en situación de incumplimiento e) que el sistema efectúe su propia evaluación de riesgos y la comunique a sus miembros.

136. En marzo de 2010, el Banco de España dio luz verde a la integración de Caja Duero y Caja España; Caixa Catalunya, Caixa de Manresa y Caixa Tarragona; Caixa de Manlleu, Caixa Sabadell y Caixa de Terrassa.

Turismo

Durante décadas, el sector turístico ha constituido una actividad clave para la economía española al contribuir a generar empleo y propiciar el desarrollo de algunas regiones, sin contar con el fuerte efecto multiplicador que posee el sector sobre el resto de sectores económicos. Asimismo, el persistente superávit en la cuenta de servicios turísticos ha permitido financiar el déficit de otras partidas de la balanza de pagos necesarias, primero, para la modernización económica del país en la segunda mitad del siglo pasado y, posteriormente, para el crecimiento económico sostenido de los últimos años. De esta forma, España ha logrado consolidar una posición de liderazgo mundial que la sitúa como tercer destino mundial en número de visitantes y segundo en términos de ingresos[137]. Sin embargo, el sector se encuentra actualmente inmerso en un momento de transición marcado por el reto de la sostenibilidad. A su vez, esta cuestión estructural y de largo plazo se mezcla con las dificultades que atraviesa el sector como consecuencia de la crisis económica que afecta no tan sólo a España sino también a la mayor parte de mercados emisores.

De este modo, en 2009 se registró la llegada de 52.231.099 turistas internacionales, lo que representó un 8,7 por 100 menos que en el año anterior. Reino Unido continuó aportando el mayor número de visitantes, un 25,5 por 100 del total, seguido de Alemania (17,1 por 100) y Francia (15,2 por 100). El gasto total de los turistas internacionales alcanzó los 48.242 millones de euros, lo que supuso una caída del 6,7 por 100 respecto a 2008. Sin embargo, el gasto medio diario (96 euros) creció ligeramente, un 0,3 por 100, de la misma forma que el gasto medio por persona (926 euros) creció ligeramente un 2,2 por 100[138]. Por su parte, los residentes españoles realizaron hasta el mes de noviembre 159,4 millones de viajes, lo que revela una gran estabilidad con el registro del año pasado (aumento del 0,6 por 100). De estos desplazamientos, el 92,6 por 100 fueron interiores (un 0,2 por 100 menos que en 2008), mientras que el 7,4 por 100 restante tuvieron como destino el extranjero (incremento del 5,9 por 100)[139].

137. Según las cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Francia y Estados Unidos son los dos países que, en 2008, recibieron más visitantes que España. Por su parte, Estados Unidos adelanta a España en ingresos recibidos; OMT, *Tourism Highlights. 2009 Edition*. Entre el grupo de líderes, España es el país que registra una posición más alta en el índice de competitividad turística que elabora el Foro Económico Mundial. Sin embargo, de entre las distintas componentes del índice, España presenta una posición mejorable en cuanto a "marco regulatorio", que incluye aspectos como las barreras regulatorias a la creación de empresas en el sector, la sostenibilidad medioambiental o la seguridad; World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2008. Balancing Economic Development and Environmental Sustainability*.

138. Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Frontur. Movimientos turísticos en fronteras*, diciembre 2009.

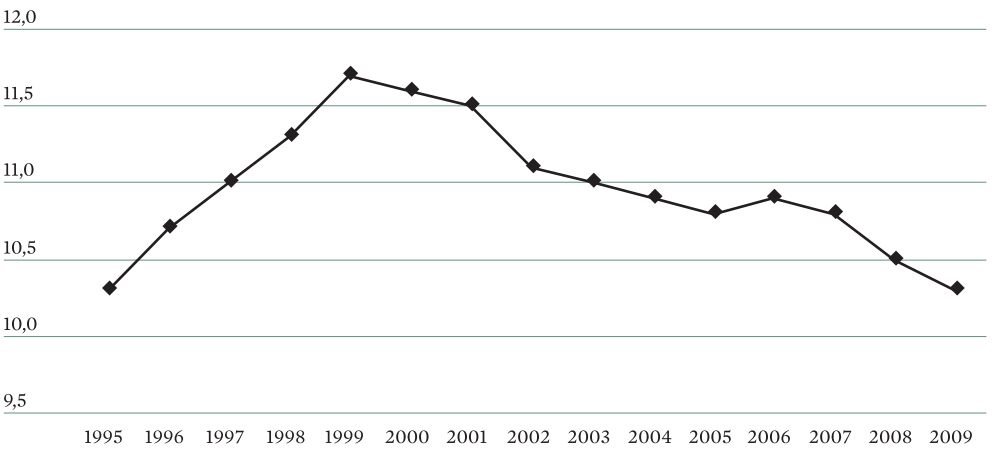
139. IET, *Familitur. Encuesta de Movimientos Turísticos de los Españoles*, noviembre 2009. Estas tendencias se correponden con el diagnóstico realizado por la OMT. Esta organización estima un descenso del 4 por 100 en los viajeros internacionales, mientras que los ingresos mundiales por turismo han disminuido un 6 por 100. Se trata de un efecto consistente con lo sucedido en anteriores crisis, en las que los consumidores tendieron a realizar desplazamientos más modestos, más cortos y más cercanos al lugar de origen; "International Tourism Outlook 2010: On track for a rebound", *UNWTO News*, 1/2010, pág. 5.

Algunos otros indicadores aportan más indicios sobre las dificultades por las que atraviesa el sector en la actualidad. De este modo, en 2009 disminuyó la tasa de ocupación hotelera con respecto a 2008 en un 4,3 por 100[140]. Los descensos se produjeron en todos las categorías de establecimientos, pero resultaron mucho más acusados en las superiores; por ejemplo, la caída fue del 10,6 para los hoteles de cinco estrellas. Ante esta situación, el sector parece haber reaccionado con un descenso de los precios. En este sentido, la tarifa media diaria disminuyó un 4,3 por 100 en 2009. Asimismo, los ingresos por habitación disponible cayeron un 12,9 por 100 y disminuyeron, por tanto, más que la ocupación, con lo que se reforzaría el argumento de que el sector intentó competir vía precios a la luz de la crisis pero a costa de una caída de la rentabilidad en el sector[141].

Más allá de estos resultados de carácter coyuntural, algunos otros datos evidencian la situación de desgaste del sector turístico en los últimos años. Así, la participación del turismo en el PIB (gráfico I-13) ha disminuido, de forma gradual pero constante, a lo largo de la última década.

Pérdida de peso relativo del turismo

GRÁFICO I-13. PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN EL PIB, 1995-2009
(Porcentaje sobre el total)

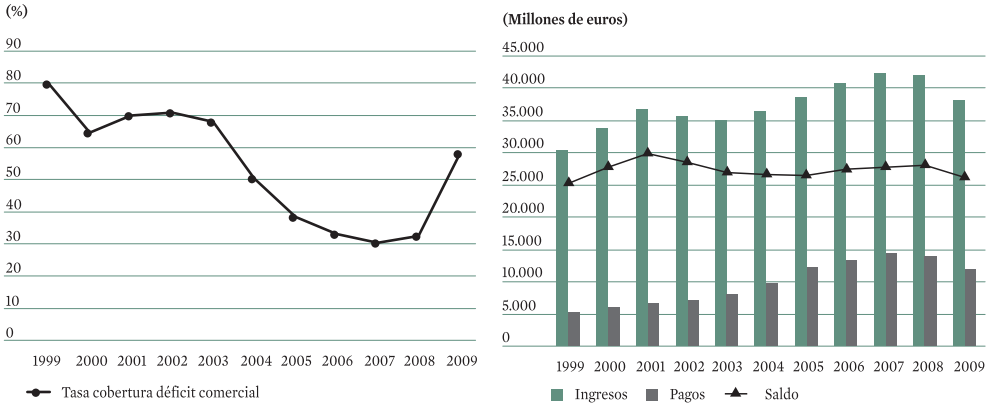


Fuente: INE, *Cuenta Satélite del Turismo de España*.

140. La cifra corresponde a la variación interanual media de los doce meses y recoge los datos correspondientes a ocupación hotelera solamente. Los hoteles representan el 58,1 por 100 del total de establecimientos turísticos. INE, *Encuesta de ocupación hotelera*.

141. De nuevo, las cifras corresponden a la variación interanual media de los doce meses. INE, *Ingresos por habitación disponible* y *Tarifa media diaria nacional*.

GRÁFICO I-14. CUENTA DE TURISMO EN LA BALANZA DE PAGOS, 1999-2009



Fuente: INE.

Además, y si exceptuamos el dato extraordinario correspondiente a 2009, en que el superávit de la sub-balanza de turismo y viajes cubrió un 57,7 por 100 del déficit comercial, el saldo positivo turístico cada vez financia una menor parte de este déficit (gráfico I-14, A). Sin embargo, esto no se debe tanto al deterioro de la cuenta de turismo de la balanza de pagos, que mantiene unos saldos estables (gráfico I-14), como al desequilibrio cada vez mayor del resto de partidas.

En realidad, la situación de transición del sector turístico y su reposicionamiento en el conjunto de la economía española se insertan en la reflexión, aún más ambiciosa, sobre el reto de un modelo sostenible de turismo. En los comienzos del desarrollo turístico de masas en España, la calidad ambiental no constituía una preocupación. Fueron los años del desarrollismo y posteriores, en los que se implantaron infraestructuras turísticas masivas que permitieron maximizar la entrada de turistas y los servicios proporcionados a estos. De este modo, el éxito del modelo turístico español dejó en un segundo plano la gestión integrada de la estructura territorial, los valores ambientales y la relación de ambos con el desarrollo de la actividad turística.

Agotamiento de modelo turístico

Así, desde hace algunos años aparecen con claridad los signos de agotamiento de este patrón sectorial, mayormente dirigido al turismo de masas —y por tanto abocado hacia una estrategia de bajos costes y, en consecuencia, una provisión de bajo valor añadido—, la estacionalidad y el monocultivo dependiente del "sol y playa"[142]. De hecho, las comunidades autónomas de

142. Fundación 1.º de Mayo (2009), *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*, pág. 63.

Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y Canarias concentran en la actualidad el 67,2 por 100 de la oferta de plazas de alojamiento[143].

Como se ha apuntado anteriormente, la actual crisis económica ha obligado a exacerbar algunas de las características más discutibles de este patrón, haciendo que, ante la creciente competencia global, el sector haya optado por atraer a los turistas mediante ofertas con descuentos en los precios. Tales reducciones de precios en los paquetes turísticos conllevan en muchos casos la disminución de la calidad de los servicios en los establecimientos, además de suponer una reducción de la capacidad inversora en renovación y mantenimiento de las plazas hoteleras que conllevan la disminución de la rentabilidad privada y social del turismo. En última instancia, el deterioro de los destinos da lugar a fenómenos como la elevada rotación de la propiedad de los negocios turísticos, cambios en el uso de inmuebles turísticos a residenciales o la tendencia hacia una oferta cada vez menos diferenciada; todos ellos contrastables en ciertos segmentos del sector en España en los últimos años[144]. La propia demanda turística internacional empieza a reaccionar al agotamiento de este modelo de oferta. Así, el número de visitantes se mantiene estable en los últimos años, pero virando hacia otros segmentos de oferta en detrimento de los destinos más tradicionales de sol y playa.

En este contexto de riesgo de obsolescencia en el sector, cobra una relevancia especial la estrategia pública de inversión y mantenimiento en los bienes públicos y semipúblicos que se utilizan en la industria turística. Uno de los principales objetivos en este sentido es lograr la implicación de los agentes privados en tales inversiones, haciendo que éstos internalicen las externalidades negativas de la explotación turística. Sin embargo, la estructura de incentivos complica que esto pueda producirse. De un lado, la inversión pública se encuentra condicionada por la estructura competencial del turismo en España. Al tratarse de una competencia esencialmente autonómica, la coordinación horizontal de las políticas turísticas resulta esencial a la hora de establecer objetivos a largo plazo. Una mayor complicación tiene que ver con el nivel local en particular. En este sentido, la aplicación de ciertas políticas orientadas hacia la sostenibilidad y el equilibrio del territorio choca a veces con los intereses de los ayuntamientos, que perciben estas medidas como una amenaza a sus competencias y una merma en sus fuentes de ingresos[145].

Por otro lado, el papel de los agentes privados ante las externalidades negativas no suele estar regulado, con lo que las administraciones vienen adoptando en los últimos años políticas destinadas a limitar el impacto ambiental de la actividad turística. Tales políticas pueden ser agrupadas en dos tipos. El primero de ellos estaría basado en

143. La cifra corresponde a diciembre de 2009; INE, *Encuesta de Ocupación en Alojamientos Turísticos*.

144. M. González Hernández *et al*. (2006), "Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico", *Cuadernos Económicos de ICE*, 71, pág. 156.

145. J. F. Vera Rebollo y C. J. Baños Castiñeira (2004): "Turismo, territorio y medio ambiente. La necesaria sostenibilidad", *Papeles de Economía Española*, 102, págs. 280-281.

aplicar al sector restricciones legales o cuantitativas, limitando el volumen de servicios que puede proporcionar un destino o territorio. El segundo tipo de políticas buscaría adaptar los incentivos de los agentes a través de distintos instrumentos. Entre estos, se puede optar en primer lugar por los impuestos turísticos, que han sido frecuentemente utilizados por las corporaciones locales como mecanismo de financiación del gasto público. Aunque a corto plazo pueda ser percibida como una medida que reste competitividad a los destinos turísticos, los impuestos deberían incentivar la reconversión de los productos turísticos hacia una mayor calidad ambiental y un valor añadido superior. Por otro lado, la estructura impositiva también puede favorecer las inversiones si se aplican desgravaciones especiales a destinos turísticos emergentes o zonas geográficas sin actividades económicas alternativas. En segundo lugar, los incentivos son reconducibles mediante el establecimiento de normas de calidad o similares (determinación de espacios libres por habitación o plaza, regulación de materiales e insumos para la construcción, especificaciones arquitectónicas, requerimientos topológicos, etc.). Finalmente, existe la alternativa de los derechos transferibles, con los cuales se lograría una asignación más eficiente del impacto medioambiental del turismo.

En todos los casos, sin embargo, resulta óptimo combinar estas políticas con un abordaje estratégico del reposicionamiento de la oferta del sector. Ahí deberían ser tratados aspectos como la diferenciación del producto, la ordenación y planificación del territorio o la formación del capital humano empleado en el sector[146].

Políticas de turismo sostenible

La adopción de políticas consensuadas que conduzcan hacia la sostenibilidad en el sector no es fácil. A nivel global, hay que tener en cuenta el papel clave del sector a la hora de facilitar el crecimiento económico de algunos países en desarrollo, tal y como se subrayó en la cumbre del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009, lo que lleva a intereses divergentes en los foros internacionales. Además, el tamaño empresarial pequeño que caracteriza al sector, y que es un factor especialmente presente en el caso español, tampoco facilita las actuaciones consensuadas[147]. Con todo, algunos de los retos futuros que solamente son gestionables a nivel global son los que precisamente suponen una mayor amenaza para las perspectivas futuras del sector. En este sentido, cabe apuntar tan sólo a la mutua dependencia entre la industria turística y la sostenibilidad climática

146. En relación al factor trabajo, cabría recordar el papel del turismo como fuente de empleo para colectivos poco cualificados o de más difícil empleabilidad —mujeres, jóvenes en búsqueda de un primer trabajo, etc. Reconociendo esta capacidad, desde el sector se plantea la necesidad de dar cabida a otros segmentos más especializados y de mayor cualificación. E. Yunis, "Tourism and Employment: an overview by UNWTO", Comunicación presentada en la *Fifth UNWTO International Conference on Tourism Statistics*, Bali, 30 marzo-2 abril 2009.

147. La OMT señala que en España, el 99,8 por 100 de las empresas representadas en el sector tienen menos de 100 trabajadores. *Ibidem*, pág. 4.

que se puso de relieve de nuevo tras la Cumbre de Copenhage. Así, la industria es altamente sensible al calentamiento global, pero también es a su vez responsable de un 5 por 100 de las emisiones de CO_2, básicamente a causa del tráfico aéreo[148]. Más allá de esto, los foros mundiales especializados abogan por el desarrollo de nuevos productos y servicios turísticos, creadores de más y mejor empleo, con efectos de arrastre sobre el resto de sectores, y preservando los niveles de competitividad y sostenibilidad. En relación a este último aspecto, la Organización Mundial del Turismo (OMT) organizó, en enero de 2010 y en el marco de la Feria Internacional de Turismo (FITUR) un encuentro específico para la búsqueda de soluciones energéticas eficientes en el sector hotelero, que es responsable de un 21 por 100 de las emisiones de CO_2 en el sector.

A nivel nacional, los objetivos de sostenibilidad están presentes desde hace años en las regulaciones que afectan al sector turístico. El Plan de turismo español horizonte 2020, firmado a finales de 2007, supuso en este sentido una ambiciosa revisión a largo plazo del sector y que debía empezar a materializarse mediante el Plan Estratégico 2008-2012. Reconociendo el liderazgo mundial del turismo español, el Plan abogaba por el refuerzo de la competitividad. Para ello, se fijaron como objetivo la recualificación de los destinos turísticos maduros, el fomento de la desestacionalización mediante la creación de nuevas categorías de producto capaces de operar durante todo el año, la planificación de los destinos turísticos mediante un modelo de corresponsabilidad público-privada y de participación social, materializada en la creación del Consejo Español del Turismo (CONESTUR)[149].

Si bien el Plan puede considerarse, por su alcance, el esfuerzo más importante, ya se habían producido con anterioridad algunas medidas en la misma dirección apuntada por él. Así, en 2005 se implantó el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (FOMIT)[150]. El objetivo de este fondo era el apoyo financiero a los planes de renovación y modernización de destinos turísticos maduros —preferentemente, los del litoral— y hasta 2008 había aportado 421 millones de euros a las administraciones locales, que eran las responsables de su gestión[151].

148. El llamamiento por parte de la OMT a la reflexión en relación a este asunto ya se produjo en 2007 en Davos (*Davos Declaration. Climate change and Tourism, Responding to global challenges*, octubre de 2007) y ha sido ratificado en 2009 en la 18.ª sesión de su Asamblea General, celebrada en Astana (Kazakhstan) en el mes de octubre.

149. Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Documento Ejecutivo.

150. Real Decreto 721/2005, de 20 de junio, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

151. Con todo, la complicada renovación del FOMIT correspondiente a 2009 ha puesto de manifiesto los problemas competenciales latentes en la gestión del sector turístico. En este contexto se enmarca la interposición, por parte de la Xunta de Galicia, de un conflicto de competencias contra el Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la inicitiva de modernización de destinos turísticos maduros. Finalmente, tras la sentencia del Tribunal Constitucional STC 200/2009, de 28 de septiembre, el Estado y las comunidades autónomas acordaron traspasar a estas últimas la capacidad decisoria sobre el FOMIT.

La actual coyuntura de crisis económica ha acelerado la puesta en práctica de estos objetivos de reconversión sectorial bajo el criterio de sostenibilidad. De hecho, las medidas aprobadas más recientemente formulan de un modo más explícito los objetivos de sostenibilidad y ecoeficiencia. Así, el Plan FuturE, acordado por el Consejo de Ministros el 24 de julio de 2009[152] fue articulado con el objetivo de financiar cualquier mejora relacionada con la sostenibilidad, accesibilidad y calidad en los servicios ofrecidos en el sector turístico, favoreciendo la implantación de nuevas tecnologías e innovación a fin de situar al sector a la vanguardia del uso racional de energía, la utilización de energías renovables, la reducción de la huella hídrica y la gestión de residuos. En 2009, el Plan contó con una dotación de 500 millones de euros instrumentados a través del ICO y en marzo de 2010 se aprobó la renovación del Plan, dotado con 400 millones de euros destinables a la financiación de proyectos de hasta 2 millones de euros.

Estas políticas se complementan con el Plan Renove de Turismo, aprobado a finales de 2008[153] en el marco del Plan E y destinado a ofrecer líneas de financiación al sector turístico para acometer proyectos de renovación, reforma y mejora de instalaciones turísticas. Los beneficiarios del plan son las empresas hoteleras y de alojamiento turístico, los establecimientos de restauración, las agencias de viajes y los establecimientos de oferta turística complementaria, para los que se ofrecen préstamos a un tipo de interés fijo del 1,5 por 100 y canalizados a través de una línea específica de crédito del ICO. La naturaleza del Plan Renove es en buena medida dual, existiendo el riesgo de que, en algún momento, ésta pueda tornarse conflictiva. Así, por un lado se cubren los aspectos de sostenibilidad al quedar priorizados los proyectos que incrementen el valor añadido del producto turístico. Pero por otro lado, está también presente el carácter anticíclico, en tanto que se persigue reanimar la actividad constructora y de las industrias auxiliares relacionadas con la modernización de las infraestructuras turísticas. No está claro que la emergencia impuesta por el segundo objetivo sea consistente con una visión de sostenibilidad a largo plazo que, de forma inmediata, pueda suponer algún coste al sector. Con todo, el éxito del Plan ha sido incontestable, ya que la dotación inicial del Plan, de 400 millones de euros, quedó agotada en un mes desde su puesta en marcha. En febrero de 2009 se aprobó una ampliación de 600 millones más.

Según los datos aportados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Plan FuturE dispuso en 2009 de 393,5 millones de euros de su dotación de 500 millones, con los cuales se financiaron 1.426 operaciones. El importe medio de las mismas fue de 275.955 euros y tres cuartas partes de las solicitudes provinieron de la hostelería.

152. Resolución de 27 de agosto de 2009, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial para la apertura de una línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico Plan FuturE; BOE 9 de septiembe.

153. Resolución de 26 de noviembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008, por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos previstos en el Plan Renove Turismo; BOE 1 de diciembre.

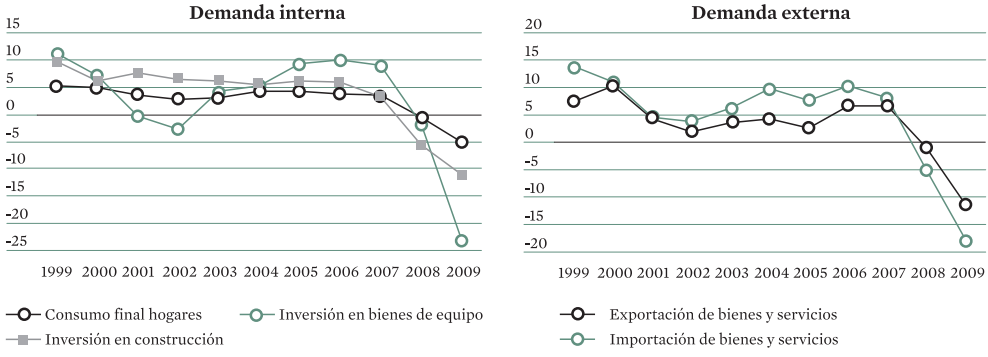
Por su parte, el Plan Renove agotó completamente su dotación, generando más de 2.115 millones de euros de inversión inducida. Los fondos se repartieron en 3.622 operaciones, con un importe medio de 275.945 euros y en un 81,6 por 100 solicitadas por el sector hostelero.

Con todo, cabe matizar que el impacto real de estos fondos puede tardar todavía algunos meses en hacerse notar, ya que el plazo de ejecución que se contempla en los créditos —un máximo de dos años en el Plan FuturE y en el Plan Renove; cuatro en el FOMIT— está posibilitando que el sector aplace el inicio de las inversiones a un contexto económico más favorable.

3.3. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Los agregados de la demanda mostraron en 2009 un notable deterioro respecto al año anterior, registrando todos ellos, con la única excepción del consumo de las Administraciones públicas, caídas en términos interanuales. Tanto el gasto en consumo de los hogares, como la formación bruta de capital intensificaron el ajuste iniciado al comienzo de la crisis, de forma que la demanda interna acabaría detrayendo 6,4 puntos porcentuales al PIB. En línea con dicho deterioro, las importaciones en términos reales cayeron de manera significativa, por encima incluso que las exportaciones, produciéndose, por segundo año consecutivo, una aportación positiva del sector exterior a la economía española, de 2,8 puntos en esta ocasión. La consiguiente disminución del déficit comercial, junto al menor saldo negativo de la balanza de rentas y de transferencias, tuvo como resultado una nueva reducción de la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior, hasta situarse en el –4,7 por 100 del PIB (gráfico I-15).

GRÁFICO I-15. AGREGADOS DE LA DEMANDA, 1999-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

3.3.1. Demanda interna

A lo largo de 2009 la demanda interna empeoró su comportamiento con respecto al año anterior, cuando comenzó su intensa desaceleración como consecuencia de la corrección de los desequilibrios acaecidos en la fase expansiva de la economía española y de la crisis financiera internacional. De una sustracción al crecimiento del PIB de 0,5 puntos en 2008, se pasó a una aportación negativa de 6,4 puntos, motivada por el comportamiento desfavorable del consumo de los hogares y, especialmente, de la inversión en bienes de equipo y construcción. Si bien el panorama para el conjunto del año 2009 es claramente adverso, cabe reseñar que en el tercer y cuarto trimestre se ha producido un cambio de tendencia con respecto a periodos anteriores, pues en estos la demanda nacional ha reducido progresivamente su carácter negativo, pasando de detraer 7,4 puntos al crecimiento del PIB en el segundo trimestre, a 5,3 en el cuarto. Igualmente, para 2010 las previsiones auguran una continuación de esta dinámica con una reducción de tan sólo 1,3 puntos porcentuales.

Consumo

En relación al gasto en consumo final, este ha tenido un comportamiento claramente negativo durante este año, pasando de una variación anual del 0,9 por 100 en 2008 a una del –2,7 por 100 en 2009, teniendo que esperar, según las previsiones oficiales, a 2010 para volver a tener un crecimiento positivo, del 0,3 por 100 (gráfico I-16). Tal y como sucedió el año anterior, mientras el sector público siguió aumentando su gasto aunque en menor medida que en años anteriores, el deterioro se concentró en el gasto de los hogares, con un descenso del 5,0 por 100. En este caso el segundo trimestre marcó el peor dato, con un retroceso del 6,0 por 100, mientras que en el cuarto trimestre la disminución se redujo al 3,5 por 100, esperándose para 2010 una caída del 0,1 por 100. Esto último contribuiría a un ligero incremento en el consumo final del 0,3 por 100.

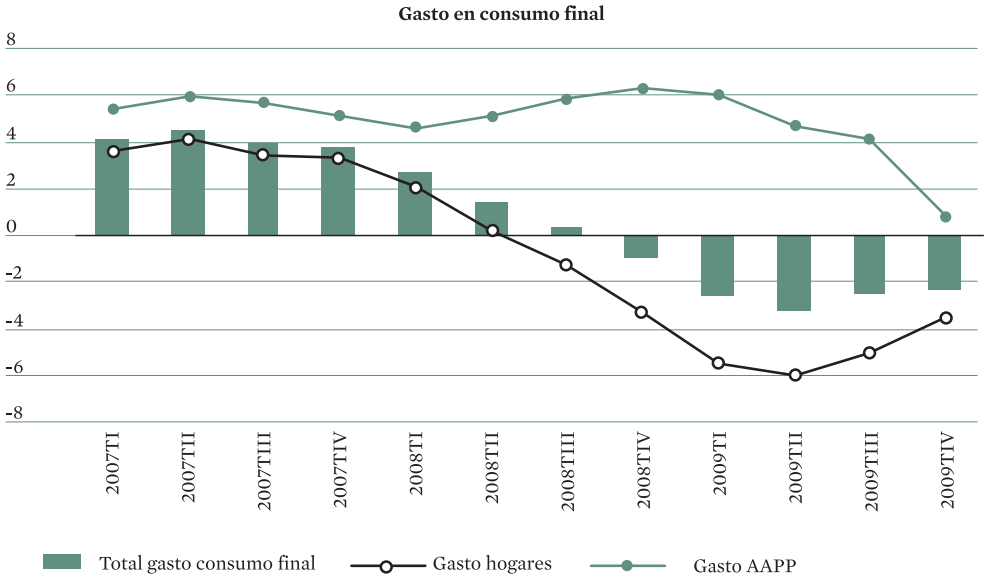
Indicadores de consumo

La mayoría de los indicadores de consumo coinciden en que a partir del segundo trimestre de 2009 se inició una progresiva amortiguación en el deterioro del gasto, con visos de continuar a lo largo de 2010. A este cambio de dinámica contribuyeron la mejora de la confianza del consumidor, la menor destrucción de empleo, la reducción de la carga financiera asociada a las bajadas de tipos de interés o la recuperación de la riqueza financiera.

El indicador sintético de consumo[154] se contrajo el 1,8 por 100 en 2009 (–4,4 por 100 en el primer trimestre), pero en el primer trimestre de 2010 ya se ha incrementado en un 1,4 por 100. En el caso del índice de ventas al por menor, este descendió un

154. El indicador sintético de consumo se calcula a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: matriculación de turismos, índice del comercio al por menor, disponibilidades de consumo, remuneración de asalariados real, ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante e indicador de confianza de los consumidores. Fuente: Secretaría General de Análisis Coyuntural y Previsiones Económicas del Ministerio de Economía y Hacienda.

GRÁFICO I-16. CONSUMO FINAL, 2007-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

5,4 por 100 en 2009, mostrando una caída del 8,2 por 100 en el primer trimestre de dicho año, mientras que en el cuarto trimestre y en los dos primeros meses de 2010 se redujo un 2,7 y 0,9 por 100 respectivamente. A su vez, el indicador de ventas interiores de bienes y servicios de consumo registró una bajada del 9,2 por 100 en 2009, y en los mismos periodos que en el anterior caso unas variaciones del –13,1, –4,3 y 1,6 por 100. Por otra parte, el Índice de Producción Industrial de bienes de consumo filtrado registró un descenso del 8,2 por 100 en 2009, produciéndose en este caso una importante mejora relativa en el cuarto trimestre, una bajada del 1,7 por 100, motivada especialmente por el comportamiento en este mismo trimestre de los bienes de consumo duradero, gravemente afectados por la crisis, que pasaron del –32,1 en el primer trimestre al –15,5 por 100 en el cuarto.

Otros indicadores relativos a los bienes de consumo son la cifra de negocios de esta industria y el índice de entrada de pedidos, teniendo ambos un comportamiento similar. En 2009 han rondado un descenso del 10 por 100, experimentando en el cuarto trimestre una considerable reducción del deterioro (–6,1 y –6,7 por 100 respectivamente), en gran parte debido de nuevo, sobre todo en el primer indicador, al comportamiento de los bienes de consumo duraderos.

La leve mejoría de la economía española en lo referente al gasto a lo largo de 2009 se hace especialmente visible en el indicador de matriculaciones de automóviles proporcionado por la Dirección General de Tráfico, ya que de una caída del 43,5 y 33,8 por 100 en

los dos primeros trimestres, se pasó de manera abrupta a un alza del 29,8 en el cuarto trimestre de 2009, lo que redujo la variación para el conjunto del año al –18,1 por 100, y del 44,7 por 100 en el primero de 2010. En este sentido han resultado fundamentales las ayudas a las compras de automóviles incluidas en el Plan E. Finalmente, la confianza de los hogares en su condición de consumidores, según el indicador publicado por la Comisión Europea, habría experimentado una mejora con relación a 2008 a través de un continuado incremento de la misma a partir del segundo trimestre de 2009, pasando de un saldo neto en porcentaje de –34 a –28 entre ambos años, y a –18 en el primer trimestre de 2010.

Posición financiera de las familias

En relación a la riqueza financiera neta de los hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) diferencia entre los activos financieros y los créditos suscritos, esta creció un 8,9 puntos del PIB en 2009, frente al retroceso de 26,5 puntos del año anterior, lo que refleja una evolución claramente positiva favorecida por el menor volumen de pasivos financieros[155] y por una mejora del comportamiento de los mercados bursátiles. La financiación otorgada a los hogares e ISFLSH ha sufrido un considerable recorte desde diciembre de 2005, pasando de una tasa de variación interanual[156] en dicho periodo de 20,9 por 100, a una de –0,3 para el mismo mes de 2009. Sin embargo en los primeros meses de 2010 esta tasa volvió a situarse en valores positivos.

Más concretamente, la financiación prestada por las entidades de crédito a los hogares en el cuarto trimestre de 2009 descendió el 0,7 por 100 en su conjunto, cuando en el correspondiente periodo de 2005 aumentó el 30,5 por 100, fecha a partir de la cuál se inició un progresivo enfriamiento para esta ratio. Según la finalidad del gasto, destaca la evolución tanto del crédito solicitado para la adquisición de vivienda como del destinado a la compra de bienes de consumo duradero. En el primer caso porque desde 2005 ha pasado de incrementarse un 34,6 por 100, a caer el 0,5 por 100, lo que por otra parte no ha impedido que su peso con respecto al total del crédito solicitado se mantenga por encima del 76,0 por 100. Por el otro lado, para los bienes de consumo duradero el crédito solicitado se redujo el 9,1 por 100, cuando en 2005 experimentó un crecimiento del 19,7 por 100, suponiendo su peso en relación al total apenas un 6,0 por 100.

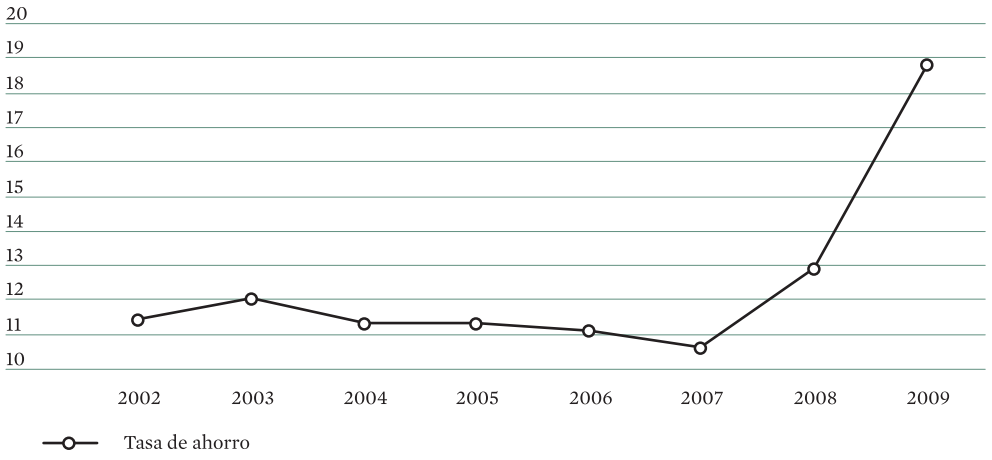
A su vez, la participación de los distintos agregados sobre el total permaneció estable con respecto al año anterior. Así, en 2009, el efectivo y los depósitos, y las acciones y otras participaciones han supuesto el 47,5 y 31,8 por 100 de los activos financieros respectivamente; mientras que los préstamos a largo plazo han alcanzado el 91,4 de los pasivos financieros[157].

155. Los pasivos financieros de los hogares se componen de préstamos (a corto y a largo plazo), y de otras cuentas pendientes de pago (créditos comerciales y anticipos, y otras cuentas pendientes de pago excluidos los anteriores).

156. Esta tasa de variación interanual se calcula como flujo efectivo del periodo/saldo al principio del periodo.

157. Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

GRÁFICO I-17. TASA DE AHORRO DE HOGARES E ISFLSH, 2002-2009
(Porcentaje sobre la renta disponible bruta)



Fuente: INE.

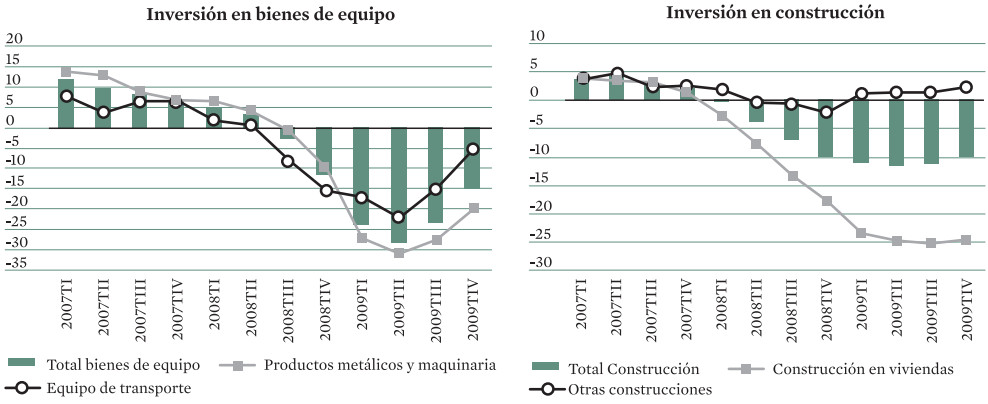
Mientras tanto, la tasa de ahorro de los hogares y de las ISFLSH ha alcanzado en 2009 el 18,8 por 100, 5,9 puntos más que en el año anterior, suponiendo el máximo de la serie histórica que empezó a elaborarse en el año 2002, impulsado especialmente por el dato del último trimestre (24,7 por 100). Si bien el Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora esta serie solamente desde hace ocho años, otros estudios realizados a partir de las bases del Banco de España indican que habría que retroceder hasta 1995, en plena salida de la anterior recesión, para encontrar tasas de ahorro similares (gráfico I-17).

La evolución de esta variable está propiciada por la mayor caída del gasto en consumo final de las familias en comparación con su renta bruta disponible (incremento del 1,1 por 100 en 2009), sufriendo la evolución de ambas series una ruptura en 2009 de sus altos crecimientos interanuales experimentados en años anteriores. En relación a esta situación puede decirse que en cierto modo la crisis ha corregido una tasa de ahorro que se mostraba excesivamente baja para una economía como la española en los últimos años, con porcentajes de entre el 10 y el 12 por 100, debido al hecho de que una parte considerable de la población ha empezado a ver como un riesgo cercano la posibilidad de quedarse en el paro, empujándoles este temor a provisionarse de una mayor cantidad de ahorros con las que hacer frente a dicha perspectiva. Igualmente, este aumento del ahorro va a provocar una reducción del elevado endeudamiento de las familias acumulado en los últimos años.

Inversión

La formación bruta de capital fija agravó su retroceso en 2009, descendiendo un 15,3 por 100, 10,9 puntos porcentuales más que en el año anterior, esperándose una moderación

GRÁFICO I-18. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y EN CONSTRUCCIÓN, 2007-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

de este comportamiento para 2010 (–6,5 por 100). A diferencia de 2008, en el que la construcción fue la principal perjudicada, en este año el componente que ha sufrido en mayor medida las consecuencias de la crisis ha sido el de bienes de equipo, cuya variación interanual ha retrocedido un 23,1 por 100 en una dinámica iniciada en el tercer trimestre de 2008 (gráfico I-18). Si bien este ha sido el sector que más tarde y con más fuerza se ha visto afectado, también es cierto que es para el que se espera una recuperación más pronta, pues las previsiones estiman que en 2010 solamente bajará un 0,5 por 100. Dentro de los bienes de equipo, mientras en 2008 la inversión en equipos de transporte fue el sector más afectado, en 2009 ha sido la inversión en productos metálicos y maquinaria, cuya tasa de variación interanual ha experimentado una caída del 26,5 por 100.

Indicadores de la inversión en bienes de equipo

La mayoría de los indicadores relativos a la inversión en bienes de equipo han reflejado el agravamiento de la situación a comienzos de 2009 con una progresiva recuperación a partir de mediados de dicho año. El indicador sintético de bienes de equipo[158] muestra un descenso del 22 por 100 en 2009, cuando en 2008 fue del 11,9 por 100, si bien se puede advertir cierta mejora a finales de año, ya que en el cuarto trimestre cayó un 8,4 por 100 y en el primer trimestre de 2010 subió un 0,7 por 100. Por su parte, el indicador de disponibilidades de bienes de equipo refleja para 2009 un empeoramiento de la situación con un retroceso del 26,9 por 100, 6 puntos más que el año anterior. Aunque en este sentido cabe remarcar que a lo largo de los distintos trimestres de 2009 este indicador mostró una tendencia hacia la mejoría que se confirma con la bajada del 2,8 por 100 registrada en el primer trimestre de 2010.

158. Este indicador se obtiene a partir de los indicadores de disponibilidad de bienes de equipo, de matriculación de vehículos, de nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo y de ventas interiores de equipo y *software* en grandes empresas.

En el caso del IPI filtrado de bienes de equipo, este registró un retroceso en 2009 del 22,1 por 100, si bien al igual que en los anteriores casos existe una continuada amortiguación del deterioro a lo largo de los distintos trimestres que culmina con un descenso del 4,5 por 100 en los dos primeros meses de 2010. A su vez, el índice de cifras de negocios y el de entrada de pedidos de la industria de bienes de equipo acusaron descensos contundentes entre 2008 y 2009 (del 20,3 y del 22,6 por 100 respectivamente), suavizándose según avanzaba 2009 hasta alcanzar en el cuarto trimestre variaciones del –6,3 y 6,8 por 100 cada uno. Por último, la capacidad productiva del sector industrial de bienes de equipo se desaceleró de un 83 por 100 en 2008 a un 72,8 en 2009, mientras que la confianza industrial ha bajado desde un saldo neto de —18 puntos en 2008, a uno de— 31 en 2009, registrando sin embargo en el primer trimestre de 2010 un saldo de –20.

Inversión en construcción

El retroceso de la inversión en construcción ha seguido con mayor intensidad en 2009 la línea marcada el año anterior, pasando de una variación del –5,5 al –11,2 por 100, si bien para 2010 se prevé una ligera amortiguación de la caída (–9,3 por 100). Al igual que en 2008, la causa de este comportamiento se restringe a la evolución en la construcción de viviendas, con un descenso del 24,5 por 100, mientras que en el capítulo de otras construcciones se ha producido un incremento del 1,6 por 100.

Tal y como se reflejaba en la Memoria de 2008[159], esta fuerte corrección se debe básicamente al fin de un ciclo inmobiliario expansivo cimentado en la sobrevaloración de los precios de la vivienda y en la sobreproducción de las mismas. A lo largo de los primeros años de esta última década, un conjunto de factores, fundamentalmente demográficos y/o sociales, había sustentado la demanda de vivienda: el avance del empleo, los flujos migratorios y los cambios en las estructuras familiares, todos ellos propiciaron un aumento considerable en el número de hogares en España. El descenso en el desempleo y, tras la entrada en el euro, los menores tipos de interés, que llegaron en algunos ejercicios a ser negativos al descontar la inflación, mejoraron sustancialmente el grado de accesibilidad de los hogares españoles a una vivienda en propiedad. Además, las entidades financieras, sometidas a una elevada competencia en la captación de activos, ofrecieron considerables facilidades para acceder a los créditos hipotecarios, en ocasiones, con el apoyo de unas sociedades de tasación cuya regulación no garantizaba una independencia plena. Todo ello, junto a los elevados precios del mercado de vivienda en alquiler, sobre todo en las grandes ciudades, hizo que los agentes prefirieran la inversión en vivienda habitual antes que el alquiler de la misma.

A esta demanda se sumaron, durante el periodo 2000-2003, años de pobres resultados bursátiles, un considerable interés por la vivienda como valor refugio desde el punto de vista financiero. Este interés fue compartido no sólo por los residentes en

159. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.3.1, dedicado a la demanda interna.

España, sino también por los extranjeros, aspecto que explicaría parte del alza de los precios de las segundas residencias, fomentando la actividad del sector en los territorios más turísticos.

Una vez acabado este ciclo, la nueva dinámica se observa claramente en todos los indicadores relacionados con este sector. Los afiliados al Sistema de la Seguridad Social en el sector de la construcción han descendido un 23,1 por 100 en 2009, 12,8 puntos más que en 2008, aunque a lo largo del año las reducciones han ido suavizándose, cayendo en el primer trimestre de 2010 un 16,4 por 100. A su vez, el número de parados en este sector según la EPA ascendió un 58 por 100 con respecto al año anterior, aunque este ritmo de crecimiento fue decayendo a lo largo de 2009 hasta alcanzar el 5,1 por 100 en el cuarto trimestre. En este año, el incremento del desempleo en la construcción supuso un 26,3 por 100 con respecto al total del conjunto de la economía.

El consumo aparente de cemento cayó un 32,9 por 100 en 2009, experimentándose los mayores descensos a comienzos del año, como muestra el hecho de que en los dos primeros meses de 2010 este indicador bajó un 20,2 por 100. Igualmente, el índice de producción de la construcción realizado por la Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat) refleja en 2009 un retroceso del 11,3 por 100, del que ha sido responsable la edificación (–16,8 por 100), ya que la obra civil ha mejorado en este periodo considerablemente (18,1 por 100). Los trabajos realizados por las empresas han caído un 22,2 por 100, mientras que en el caso de la nueva construcción la variación anual ha sido de –45,4 por 100.

Por su parte, el presupuesto de ejecución de los visados de obra nueva sufrió un retroceso del 47 por 100, prácticamente lo mismo que el año anterior, mientras que en la licitación oficial la caída fue del 8 por 100, si bien en este caso dicho indicador había experimentado el año anterior una subida del 3 por 100. La causa de esta variación reside en el comportamiento de la obra civil, que ha pasado de un incremento del 7,3 por 100, a un descenso del 11,3. En ambos casos ha continuado la tendencia negativa en enero de 2010 (–29,1 y –52,4 por 100 respectivamente). En lo que a constitución de hipotecas para adquisición de viviendas se refiere, en 2009 se registró una caída del 22 por 100, 10,5 puntos inferior a la del año pasado, lo que sumado al hecho de que en el cuarto trimestre de 2009 y en enero de 2010 las cifras fueron de –6,9 y 2,3 por 100, permite vislumbrar una recuperación de esta variable de los efectos de la crisis financiera.

Financiación ajena del sector productivo

La financiación a las sociedades no financieras, al igual que ocurre con los hogares e ISFLSH, viene experimentando desde 2006 una desaceleración continuada tal y como indican las tasas de variación interanual[160] en el último mes de cada año. En 2006, 2007, 2008 y 2009 las tasas han sido de 28, 17,7, 7,9 y –0,9 por 100 respectivamente, mientras

160. Esta tasa de variación interanual se calcula como flujo efectivo del periodo/saldo al principio del periodo.

que en los tres primeros meses de 2010 esta ya se situaba por debajo del –1,5 por 100[161]. Profundizando más en este aspecto, y debido al continuo endurecimiento de las condiciones crediticias, la financiación de actividades productivas por parte de las entidades de crédito se redujo en el cuarto trimestre de 2009 un 2,5 por 100 interanual (incremento del 29,4 en 2006), afectando a todos los sectores severamente, especialmente al primario y a la construcción, con caídas del 11,9 y 14,1 por 100 respectivamente. En dicho periodo de 2009 los servicios inmobiliarios todavía incrementaron la financiación obtenida con respecto al año anterior un 1,7 por 100, si bien cabe recordar que en el cuarto trimestre de 2006 el aumento fue del 50,6 por 100. Esta evolución reciente ha provocado ciertos cambios en la participación de las distintas ramas de actividad en la financiación total. Desde finales de 2004, las que más lo han visto reducirse han sido, el sector primario y la industria (sin contar la construcción), de 3,7 a 2,3 y de 18,7 a 15,4 por 100 respectivamente, mientras que en la construcción esta reducción ha venido dada a partir de 2006, de 17,2 a 13,2 por 100.

Por su parte, los servicios, apoyados por las actividades inmobiliarias, aumentaron su participación en 7,9 puntos porcentuales en ese mismo periodo de seis años, pasando de 61,3 a 69,2 por 100 (de 23,2 a 32,6 los servicios inmobiliarios).

En relación a los distintos componentes que conforman el pasivo de las sociedades no financieras, destaca el hecho de que después de dos años de notable incremento del peso de los préstamos y de reducción del de las acciones y otras participaciones (aumento de 8,5 puntos porcentuales y rebaja de 8,9 respectivamente), estas ratios se hayan estabilizado en 2009 con un porcentaje del 40,9 y 42 por 100 cada una con respecto al total[162].

3.3.2. Sector exterior

El sector exterior en 2009 contribuyó con 2,8 puntos porcentuales al crecimiento agregado de la economía española, el doble que el año anterior, cuando la previsión oficial inicial era de que tan sólo hubiese aportado 1,6 puntos. Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios en términos reales cayeron, pero con más intensidad las segundas, un –11,5 frente a un –17,9 por 100. A lo largo del año, ambas variables fueron registrando caídas cada vez menores y, como se analiza más adelante, las exportaciones de bienes se tornaron positivas ya en el cuarto trimestre, al registrar un incremento real del 1,3 por 100.

Así, la balanza por cuenta corriente experimentó una fuerte reducción de su tradicional déficit, al mejorar los saldos de todas sus sub-balanzas, salvo la de servicios. Esta disminución del déficit corriente se debió sobre todo a la corrección del mencionado saldo negativo de la balanza comercial y, en menor medida, a la disminución del déficit de la balanza de rentas y de la de transferencias. La balanza de capital, por su parte, vió reducir sustancialmente su superávit (cuadro I-29).

161. Banco de España, *Boletín Económico*.

162. Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

CUADRO I-29. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2008-2009
(Millones de euros)

	2008			2009			% Var. saldo
Conceptos	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	2009-2008*
Cuenta corriente	**369.766,8**	**474.179,0**	**–104.412,2**	**321.937,1**	**375.165,0**	**–53.227,9**	**–49,0 ▲**
Balanza comercial	193.898,8	281.558,8	–87.660,0	162.945,2	208.364,5	–45.419,3	–48,2 ▲
Servicios	97.513,0	71.247,8	26.265,1	88.163,8	62.441,3	25.722,5	–2,1 ▼
Turismo	41.900,9	13.834,3	28.066,6	38.104,5	11.897,3	26.207,3	–6,6 ▼
Otros	55.612,1	57.413,6	–1.801,5	50.059,2	50.544,0	–484,8	–73,1 ▲
Rentas	60.991,2	94.773,3	–33.782,2	52.827,7	78.366,9	–25.539,2	–24,4 ▲
Transferencias	17.363,9	26.599,1	–9.235,2	18.000,5	25.992,3	–7.991,9	–13,5 ▲
Cuenta de capital	**6.946,3**	**1.440,4**	**5.505,9**	**6.044,2**	**2.104,2**	**3.940,1**	**–28,4 ▼**
Cuentas corriente+Capital	**376.713,1**	**475.619,4**	**–98.906,3**	**327.981,4**	**377.269,2**	**–49.287,8**	**–50,2 ▲**

* Los signos: ▲ y ▼ indican mejora y empeoramiento del saldo.
Fuente: Banco de España.

Como resultado, el saldo agregado de las cuentas corrientes y de capital, que constituye la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior, se redujo nuevamente en 2009, al igual que había ocurrido, por primera vez desde hacía décadas en el año 2008, y se situó en el –4,7 por 100 del PIB, cuando había llegado a situarse en 2007 en el –9,1 por 100 del PIB, la cifra más elevada, tras la de Grecia, de los países desarrollados.

Por su parte, la balanza financiera excluido el Banco de España, registró entradas netas de capital extranjero, pero inferiores a las de un año antes e insuficientes para financiar el desequilibrio exterior, por lo que se produjo una disminución de los activos netos del Banco de España frente al eurosistema, contrapartida de todas las operaciones con no residentes.

Así, en 2009, el desequilibrio exterior de la economía española, es decir los déficit comercial y por cuenta corriente, se redujeron casi a la mitad de los niveles alcanzados el año anterior. De esta forma, el déficit exterior, en buena parte consecuencia del patrón de crecimiento seguido por la economía española durante su fase expansiva, consistente resumidamente en un crecimiento basado en la demanda interna, que requería elevadas importaciones, acompañado de unos costes de financiación muy reducidos, con bajos tipos de interés, liquidez de sobra y facilidad de acceso a la financiación, se está corrigiendo a gran velocidad.

El sector exterior español se vió afectado en 2009 por la brusca e intensa caída del comercio mundial, lo que se tradujo en una fuerte disminución de las exportaciones españolas. No obstante, las exportaciones españolas en términos reales se redujeron menos de lo que lo hizo el comercio mundial, por lo que cabe suponer que en dicho año las exportaciones españolas ganaron cuota de mercado, mostrando los productos españoles capacidad para competir en un contexto internacional desfavorable. A ello contribuyó sin duda la ganancia o menor pérdida de competitividad-precio de las exportaciones españolas que

se está produciendo desde el mes de octubre de 2008, cuando los precios de consumo en España empezaron a caer más o a aumentar menos que en el resto de los países industrializados.

Según el índice de tendencia de la competitividad de las exportaciones (ITC)[163] calculado con el Índice de Precios de Consumo (IPC), éste se redujo un 0,4 por 100 frente a la zona euro, por primera vez desde la introducción del euro. Sin embargo, frente a la UE-27 no zona euro, el ITC aumentó un 8,8 por 100, menos de lo que lo hizo en 2008, con un aumento del índice de tipo de cambio del 11,5 por 100, como consecuencia de la apreciación del euro, y una disminución del 2,4 por 100 en el índice de precios relativos de consumo. Frente a los países de la OCDE no UE-27 el ITC disminuyó aún más, un 0,8 por 100, cuando en 2008 había crecido un 4,8 por 100. De sus componentes, el de precios relativos de consumo cayó un 1,9 por 100, y el de tipo de cambio aumentó un 1,1 por 100. Calculando la competitividad con un ITC que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el IPC que incorpora el precio de todos los productos, incluidos los no comercializables en el exterior, los resultados reflejan una mayor ganancia o menor pérdida de competitividad con las mismas áreas analizadas.

Pero a la hora de incrementar la competitividad de las exportaciones, los precios relativos no son el único factor que influye, al no contemplar factores igual o más importantes como la innovación, los canales de distribución, el *marketing,* las distintas estrategias de internacionalización o el aumento del número de empresas que se incorporan a la actividad exportadora. En todos estos aspectos, la economía española parece haber progresado en los últimos años.

Comercio de mercancías

Tradicionalmente el comportamiento de las exportaciones suele ser contracíclico, al servir de contrapeso a la desaceleración o caída de la demanda interna, y las importaciones procíclicas. Así, dada la contracción de la economía española en 2009, el déficit comercial de mercancías en términos de aduanas se redujo casi a la mitad, debido a una mayor caída de las importaciones, del –26,2 por 100, que de las exportaciones, un –15,9 por 100. De esta forma, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se situó en el 75,9 por 100, recuperando 9,2 puntos porcentuales respecto a la registrada el año anterior, y situándose ya en niveles no conocidos desde el año 2002, segundo año consecutivo en el que se desaceleró el crecimiento económico.

La evolución a lo largo del año 2009, tanto para las exportaciones como para las importaciones fue similar, con un máximo de caída de ambas variables en el mes de abril, para desde entonces irse recuperando, en mayor medida las exportaciones, que acabaron el año en tasa de variación interanual positiva. Esta tendencia de las exportaciones se está confirmando en los primeros meses de 2010, al registrar en el mes de

163. Un aumento o descenso del índice señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calcula.

enero un incremento del 9,0 por 100 y en febrero del 12,8 por 100. La evolución de las importaciones en los últimos meses no es la misma que la de las exportaciones, al seguir situándose en valores negativos, lo que es una señal de la todavía debilidad de la demanda interna y en consecuencia del crecimiento agregado.

La debilidad de las exportaciones españolas en 2009 se reflejó en todos los sectores económicos, que mostraron caídas, en la mayoría de ellos de dos dígitos. Dentro de esta negativa evolución, los sectores que mejor soportaron la caída de la actividad económica mundial fueron los de alimentos, productos químicos y manufacturas de consumo, que vieron disminuir sus exportaciones, pero en bastante menor medida que los demás. El sector de bienes de consumo duradero, con escaso peso sobre el total de exportaciones, un 2,1 por 100, fue el que experimentó la mayor caída, del –35,1 por 100; mientras que el sector de bienes de equipo, el de mayor peso tras las semimanufacturas, un 20,5 por 100 del total, cayó prácticamente lo mismo que lo hicieron las exportaciones totales, un –16,3 por 100 (cuadro I-30).

No obstante, algunos productos registraron crecimientos en sus exportaciones, como fue el caso, por ejemplo, de los equipos de oficina y telecomunicaciones, que aumentaron un 6,2 por 100, o el de confección, cuyas exportaciones aumentaron un 4,2 por 100, en especial las prendas de vestir. Igualmente, cabe destacar que, desde el mes de octubre, las exportaciones del sector del automóvil crecieron respecto a las registradas en el mismo periodo del año anterior, como consecuencia de los planes de reactivación del sector que implementaron algunas economías de la Unión Europea. Así, acabaron el año creciendo a una tasa interanual del 49,2 por 100, y en los dos primeros meses de 2010 a una tasa media del 43,8 por 100.

Lo mismo cabe decir de las importaciones del sector del automóvil que, al hilo de las ayudas públicas implementadas también en España, mostraron tasas de variación interanual positivas desde el mes de noviembre. En todo caso, en el año 2009 todos los sectores mostraron tasas interanuales de variación negativas de dos dígitos en sus importaciones, superiores a las caídas registradas por las exportaciones. Así, la tasa de cobertura de todos los sectores se ha podido recuperar fuertemente, volviéndose a situar por encima del 100 por 100 en el caso del sector del automóvil y en concreto alcanzar el 145,9 por 100 de tasa de cobertura para los automóviles y motos terminados. En 2007, sólo el sector de alimentos mantenía una tasa de cobertura superior al 100 por 100, dos años más tarde, además del sector del automóvil, registran tasas de cobertura superiores al 100 por 100 sectores como el de semimanufacturas no químicas, del 123,6 por 100, o partidas de peso como el material de transporte, del 161,8 por 100.

Del análisis geográfico del comercio exterior español en 2009 se observa que las exportaciones dirigidas a la Unión Europea, el 68,9 por 100 del total, o a terceros países, el 31,1 por 100, cayeron prácticamente lo mismo, casi un 16,0 por 100. Dentro de la Unión Europea, cayeron menos, un –13,7 por 100, las dirigidas a la zona euro, que las dirigidas

CUADRO I-30. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 1999-2009

(Miles de millones de euros y porcentajes)

					2009 (1)	Tasa de variación (2)				
	Importaciones		Exportaciones		Saldo	2009/2008		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	M	X	1999	2004	2009
Alimentos	23,0	11,0	24,9	15,7	1,8	–11,7	–7,4	105,4	107,2	108,0
Frutos y legumbres	3,0	1,4	10,4	6,6	7,3	–9,6	–2,9	380,0	343,6	343,1
Pesca	4,2	2,0	2,2	1,4	–2,0	–13,3	–5,5	49,7	48,6	52,8
Productos energéticos	33,8	16,2	7,1	4,5	–26,7	–38,6	–42,4	23,1	23,8	21,1
Materias primas	5,9	2,8	3,1	2,0	–2,8	–39,9	–14,2	42,3	39,8	52,0
Semimanufacturas	46,6	22,4	40,8	25,8	–5,8	–21,9	–18,7	75,8	74,4	87,6
Semimanufacturas no químicos	14,4	6,9	17,8	11,2	3,4	–39,3	–28,3	95,4	88,7	123,6
Hierro y acero	5,1	2,4	5,6	3,5	0,5	–51,0	–42,2	70,9	69,9	110,0
Productos químicos	32,2	15,5	23,0	14,5	–9,2	–10,5	–9,4	61,9	64,7	71,6
Plásticos	5,2	2,5	2,7	1,7	–2,5	–37,3	–61,3	72,0	75,1	51,2
Medicamentos	1,4	0,7	0,6	0,4	–0,8	–86,6	–92,2	55,8	59,2	42,9
Bienes de equipo	43,2	20,7	32,5	20,5	–10,7	–33,0	–16,3	60,8	61,6	75,1
Maquinaria para la industria	10,7	5,1	8,9	5,6	–1,8	–34,3	–17,9	53,1	52,8	83,3
Equipos de oficina y telecomunicaciones	10,8	5,2	2,6	1,6	–8,2	–46,8	6,1	37,2	31,2	24,5
Material de transporte	4,7	2,3	7,6	4,8	2,9	–32,1	–21,9	100,5	122,6	161,8
Sector automóvil	25,9	12,4	27,4	17,3	1,5	–19,7	–14,7	96,9	92,0	106,0
Automóviles y motos	13,2	6,3	19,3	12,2	6,1	–19,1	–9,2	132,5	118,4	145,9
Componentes del automóvil	12,7	6,1	8,1	5,1	–4,6	–20,4	–25,4	60,5	62,1	64,3
Bienes de consumo duradero	6,6	3,2	3,3	2,1	–3,3	–17,5	–35,1	97,7	71,9	50,7
Electrónica de consumo	2,4	1,2	0,9	0,6	–1,5	–11,4	–56,8	74,0	65,6	38,9
Muebles	2,1	1,0	1,3	0,8	–0,8	–26,7	–17,7	162,3	77,4	62,8
Manufacturas de consumo	22,6	10,8	14,6	9,2	–8,0	–15,6	–6,7	81,0	68,5	64,7
Textiles	12,4	6,0	8,1	5,1	–4,3	–14,2	–2,5	70,8	63,2	65,3
Confección	9,0	4,3	5,4	3,4	–3,6	–11,2	4,0	55,7	50,0	57,1
Calzado	1,8	0,9	1,8	1,1	0,0	–11,1	–7,2	300,3	150,6	97,3
Juguetes	1,7	0,8	0,7	0,4	–1,0	–23,5	–9,8	55,1	53,5	40,0
Total	**208,4**	**100,0**	**158,3**	**100,0**	**–50,2**	**–26,4**	**–16,4**	**75,3**	**70,5**	**75,9**

(1) Provisional.
(2) Las tasas de variación no coinciden con las ofrecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

al resto, un –23,0 por 100. Las ventas a las dos principales economías clientes, Francia y Alemania también cayeron menos que las dirigidas al resto, un –11,7 por 100 en ambos casos. Así, la tendencia de los últimos años a incrementarse más las ventas fuera de la Unión Europea que las dirigidas a la Unión Europea se interrumpió en 2009.

Dado que la crisis económica mundial afectó menos a otras áreas que a la europea, cabía esperar que las exportaciones a dichas áreas hubiesen disminuido menos que las dirigidas a la Unión Europea. La explicación a que no haya sucedido esto se puede hallar en el efecto positivo para el comercio intracomunitario que están teniendo los planes de impulso de recuperación sectorial en los Estados miembros y en que la apreciación del euro frente al dólar registrada en 2009 no afecta a los precios de la zona euro.

Dentro de la Unión Europea no zona euro las caídas de las exportaciones fueron especialmente intensas en las dirigidas a Reino Unido, un –25,4 por 100, a Dinamarca, –38,0 por 100, y a Rumanía, –36,4 por 100. Por el contrario, cabe destacar el incremento de las ventas a Bulgaria, un 19,1 por 100.

Finalmente, las exportaciones a Iberoamérica cayeron un 17,4 por 100 y a Estados Unidos un 25,4 por 100, y ello a pesar de la puesta en práctica en 2009 en este último país del Plan Made in/Made by por parte de la Administración comercial española con el objetivo de potenciar a las empresas y los sectores españoles que en principio más protagonismo puedan tener en los planes de recuperación sectorial planteados en Estados Unidos, en particular en ámbitos como el desarrollo de las energías alternativas (eólica y solar), la construcción y gestión de infraestructuras, alta velocidad ferroviaria, tratamiento y desalinación del agua o la aplicación de las nuevas tecnologías a los modelos sanitarios y educativos. Por su parte, las ventas a Asia disminuyeron sustancialmente menos, un –7,5 por 100, destacando incluso el incremento de las dirigidas a India, que crecieron un 3,8 por 100.

Por lo que se refiere al análisis geográfico de las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, un 58,3 por 100 del total, disminuyeron un 21,6 por 100 y las procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, el 41,7 por 100 del total, cayeron más, un –31,7 por 100.

Turismo

La balanza de servicios experimentó una disminución de su superávit del 2,1 por 100, atribuible en su totalidad al comportamiento de la rúbrica de turismo y viajes que experimentó una caída de su superávit del 6,6 por 100, dado que el resto de servicios registró un déficit menor en un 73,3 por 100 al del año anterior.

El saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes consiguió cubrir el 57,7 por 100 del déficit comercial de mercancías, casi 28 puntos porcentuales más que el año anterior, pero por la disminución del saldo comercial y no por la evolución del turismo, dado que los ingresos por turismo disminuyeron un 9,1 por 100.

La entrada de turistas a España se cifró en 52,2 millones, un 8,7 por 100 menos que en 2008, lo que supone una caída mayor que la que, según la OMT, registró el turismo mundial, un –4,0 por 100. El gasto total de los turistas que visitaron España fue también inferior al registrado el año anterior, pero el gasto medio por persona se incrementó en un 2,2 por 100.

En cuanto a los pagos por turismo, estos cayeron por segundo año consecutivo, un 14,0 por 100 en esta ocasión.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas también se redujo en 2009, un 24,4 por 100, debido a los bajos tipos de interés vigentes en los mercados. Los ingresos, intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior cayeron, registrándose el mayor retroceso en los de las instituciones financieras, y en menor cuantía en los de otros sectores residentes. Los pagos por rendimientos de las inversiones extranjeras en España también retrocedieron, destacando las caídas de los pagos por inversiones en instituciones financieras y en menor medida las registradas en otros sectores residentes.

La balanza de transferencias corrientes registró en 2009 un nuevo déficit, pero inferior en un 13,5 por 100 al del año anterior, debido a que los ingresos crecieron ligeramente y a que los pagos disminuyeron algo también. Los menores pagos obedecieron sobre todo a la caída, por segundo año consecutivo, de las remesas que envían a sus países los emigrantes trabajadores residentes en España. Esta disminución, del 9,7 por 100, obedece a la menor actividad de la economía española, lo que se traduce en un aumento del desempleo en el colectivo de inmigrantes. No obstante, en el cuarto trimestre del año se observó un cambio de tendencia, al registrarse un incremento en el envío de remesas respecto al mismo trimestre del año anterior, aunque en ello haya tenido que ver probablemente la depreciación del euro frente al dólar en dicho trimestre, lo que ha supuesto que para enviar la misma cantidad de dólares hagan falta más euros. La mayor caída en el envío de remesas, interanual e intertrimestral, se registró en el primer trimestre de 2009, lo que confirma que fue en este trimestre cuando la economía española experimentó el mayor deterioro en su actividad. Desde entonces ha habido una recuperación paulatina de la cantidad de remesas enviadas por los inmigrantes. También en la vertiente de pagos, de entre los de carácter público cayeron los relativos al Recurso-IVA, por la caída del consumo, y los Recursos propios tradicionales, por la menor recaudación de derechos de aduanas sobre el valor de las importaciones procedentes de terceros países. En la vertiente de ingresos, destacaron los incrementos de transferencias de carácter público recibidas del Fondo Social Europeo y dirigidas al fomento del empleo.

La balanza de capital generó por su parte un excedente inferior en un 28,4 por 100 al del año anterior. Los ingresos por transferencias públicas de capital procedentes de

la Unión Europea, que constituyen los fondos de mayor peso de esta subbalanza, se redujeron debido al retroceso de los fondos procedentes del Feder; fondos que, dado su carácter plurianual varían sustancialmente su cuantía de un año a otro.

Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, registró entradas netas de capitales inferiores en un 38,0 por 100 a las del año anterior, y fueron nuevamente insuficientes para financiar el desequilibrio exterior que supone el saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital, por lo que se produjo una disminución de los activos del Banco de España, pero inferior a la fuerte disminución que registraron en 2008. En efecto, la mencionada menor necesidad de financiación exterior de la economía española, dado el menor déficit de las cuentas corrientes y de capital, ha supuesto que las menores entradas de capitales no hayan requerido un retroceso de los activos netos del Banco de España tan elevado como el del año anterior (cuadro I-31).

Las inversiones en cartera originaron entradas netas de capitales muy superiores a las registradas el año anterior, dado que las inversiones en cartera de España en el exterior generaron salidas muy inferiores a las entradas de inversiones en cartera del exterior en España.

CUADRO I-31. BALANZA FINANCIERA, 2008-2009
(Millones de euros)

	2008			2009		
Conceptos	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	–	–	95.471,0	–	–	50.476,8
Excluido Banco de España	–	–	65.334,3	–	–	40.461,6
Inversiones directas	–	–	–6.912,7	–	–	–6.047,5
De España en el exterior	–	54.662,1	–54.662,1	–	22.961,8	–22.961,8
Del exterior en España	47.749,4	–	47.749,4	16.914,3	–	16.914,3
Inversiones de cartera	–	–	3.762,7	–	–	46.351,3
De España en el exterior	–	–21.868,5	21.868,5	–	5.104,8	–5.104,8
Del exterior en España	–18.105,8	–	–18.105,8	51.456,1	–	51.456,1
Otras Inversiones (1)	–	–	76.284,2	–	–	5.653,2
De España en el exterior	–	14.821,6	–14.821,6	–	4.386,3	–4.386,3
Del exterior en España	91.105,8	–	91.105,8	10.039,5	–	10.039,5
Derivados financieros	–	–	–7.799,9	–	–	–5.495,4
Banco de España (2)	–	–	30.136,7	–	–	10.015,2
Reservas	–	–	–644,6	–	–	–1.563,5
Activos BE frente al Eurosistema	–	–	31.712,7	–	–	6.146,1
Otros activos netos	–	–	–931,4	–	–	5.432,5
Errores y omisiones	–	–	3.435,3	–	–	–1.189,0

(1) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(2) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.
Fuente: Banco de España.

Las inversiones directas, por su parte, registraron salidas netas ligeramente inferiores a las del año anterior. Las inversiones directas de España en el exterior fueron un 57,9 por 100 inferiores a las de 2008, debido a la caída de la actividad de la economía española, pero las inversiones directas del exterior en España fueron aún menores, al caer un 64,6 por 100 frente a las registradas un año antes.

Estos resultados se enmarcan en la caída de los flujos mundiales de inversión extranjera directa[164] en 2009, que se vieron gravemente afectados por la crisis económica y financiera. Así, la caída iniciada en 2008 se ha visto incrementada en 2009 con un descenso del 39,0 por 100, llevando a que la inversión extranjera directa mundial haya sido en este último año la mitad de la que se registraba dos años antes. Más allá de los efectos de la crisis económica internacional sobre los beneficios y el capital disponible de las empresas para acometer nuevas inversiones, las restricciones en el acceso a la financiación parecen haber influido también en gran medida a dicha caída de la inversión.

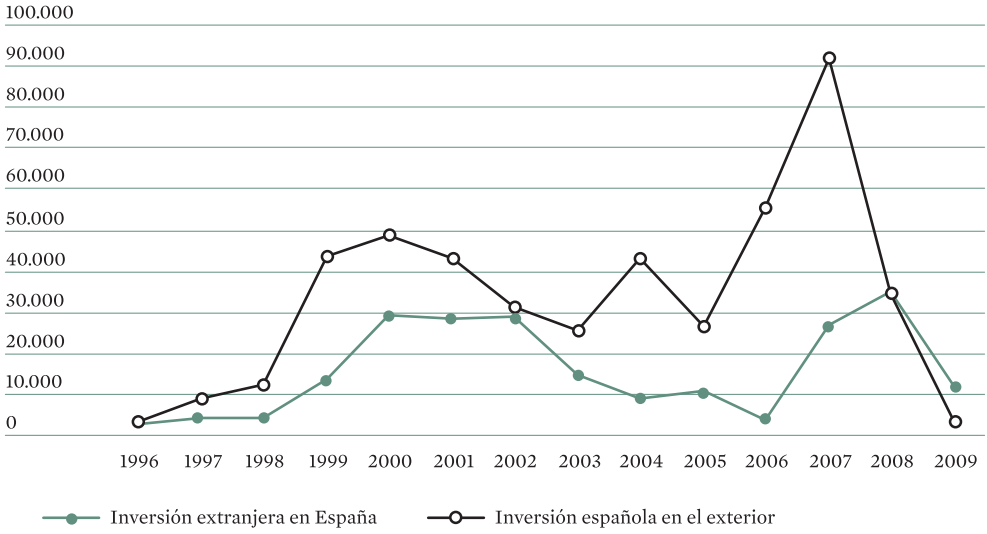
Los datos que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, sobre la inversión directa realmente realizada, confirman el descenso de la actividad inversora directa en la economía española (gráfico I-19). En efecto, la inversión española directa neta en el exterior cayó por segundo año consecutivo y se situó en niveles propios del año 1996, mientras que la inversión directa extranjera en España, que había aumentado en 2008 a pesar del ya fuerte descenso de los flujos mundiales de inversión directa iniciado en dicho año, cayó ahora sí fuertemente en 2009.

Las mayores caídas en la inversión extranjera directa en España se produjo en sociedades cotizadas, un –74,6 por 100, mientras que en sociedades no cotizadas, cuyo importe superó en casi el doble a las de las cotizadas, la caída fue menor, del –44,4 por 100. La mayoría de la inversión extranjera directa por origen último de la inversión provino de Emiratos Árabes Unidos, un 28,3 por 100 del total, de Francia, un 19,8 por 100, de Reino Unido, 8,5 por 1009 y de Estados Unidos, 7,3 por 100. Cabe destacar que a pesar de ocupar el tercer lugar de la clasificación, Reino Unido invirtió en España mucho menos que el año anterior, al igual que ha ocurrido con las inversiones alemanas. Por sectores de destino, la inversión en España se encuentra bastante diversificada, y descendiendo a cuatro dígitos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), el mayor volumen de inversión se produjo en el sector de refino de petróleo, seguido del de telecomunicaciones inalámbricas, actividades anexas al transporte terrestre, otra intermediación monetaria y comercio al por mayor de bebidas.

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, la mayoría se dirigió a sociedades no cotizadas, siendo los principales países de destino Estados Unidos y Reino Unido, que concentraron el 56,2 por 100 del total, seguidos a distancia por Brasil, 7,0 por 100

164. UNCTAD, *Global Investment Trends Monitor*, enero de 2010.

GRÁFICO I-19. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1996-2009
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

del total, y Suiza, Irlanda, Francia, Portugal, Ecuador, Holanda, México y Luxemburgo con entre el 3,4 por 100 y el 2,0 por 100. Por sectores de destino destacaron las inversiones en otra intermediación monetaria y en producción de energía eléctrica de origen eólico, y por sectores de origen, las actividades financieras y de seguros y el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado.

3.4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2009, con una disminución del PIB nominal del 3,4 por 100 y una reducción del empleo equivalente del 6,7 por 100, se produjo, por segundo año consecutivo, una importantísima caída de la recaudación por impuestos indirectos (–17,8 por 100), junto con una significativa disminución de la remuneración de asalariados[165] (3,1 por 100) y un descenso bastante más moderado del excedente bruto/rentas mixtas[166] (1,0 por

165. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

166. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

100). En términos de distribución de la renta, esas dinámicas se traducen en una muy notable reducción de la participación de los impuestos indirectos en el PIB, de 1,3 puntos porcentuales, que aprovecha ligeramente a la retribución del factor trabajo, que gana dos décimas de PIB, pero que revierte en su mayor parte en un aumento del excedente bruto/rentas mixtas, un agregado que pasa del 43,0 al 44,1 por 100 del PIB (gráfico I-20).

Por lo tanto, la tendencia iniciada en 2000 hacia la pérdida de peso de la remuneración de asalariados en el PIB a favor tanto de las rentas mixtas como de la recaudación por impuestos indirectos, da paso a partir de 2007, con la pérdida de dinamismo de la economía, a otra de disminución acelerada de significación de la recaudación impositiva, a favor del excedente bruto/rentas mixtas y también, aunque de manera mucho más limitada, de la remuneración de asalariados. La evolución relativa de las rentas salariales y el excedente resulta más clara si descontamos los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores: con este indicador la pérdida sistemática del peso de la remuneración de asalariados durante todo el periodo a favor del excedente y las rentas mixtas resulta más evidente, pasando del 55,0 por 100 en 2000 al 52,5 por 100 en 2009.

Si nos aproximamos a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado), se observa que dicha proporción se ha venido reduciendo sistemáticamente durante el periodo 2000-2006[167], mientras que presenta tasas positivas a partir de 2007. Aunque esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la Unión Europea, en España la reducción del mismo comienza antes y es en general más pronunciada, como lo es el aumento que se produce a partir de 2007 (gráfico I-21).

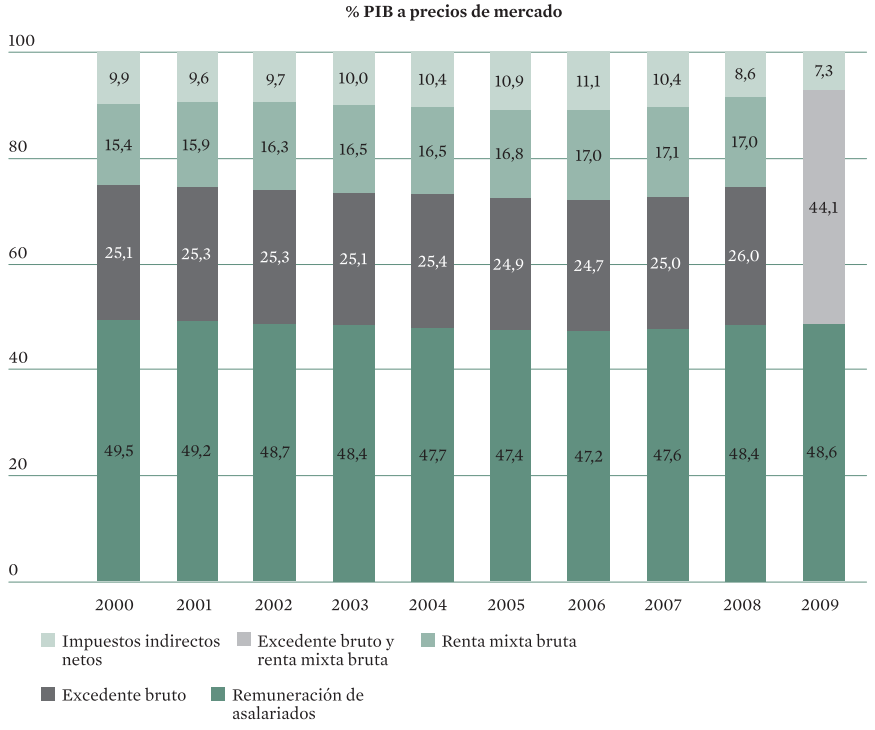
Esta evolución de los CLUR en España se explica porque, mientras que la productividad aparente experimentó incrementos modestos pero positivos todos los años durante el periodo 2000-2006, la remuneración por asalariado real se redujo sistemáticamente durante el mismo periodo, en el que se generó abundante empleo en segmentos y actividades de bajos salarios, con el consiguiente aumento sostenido del margen unitario. En cambio, a partir de 2007, la recuperación de la productividad, por efecto a partir de 2008 de la drástica disminución del empleo, ha ido acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración real media, debido en buena medida a que el ajuste del empleo asalariado se ha producido íntegramente en los empleos temporales,

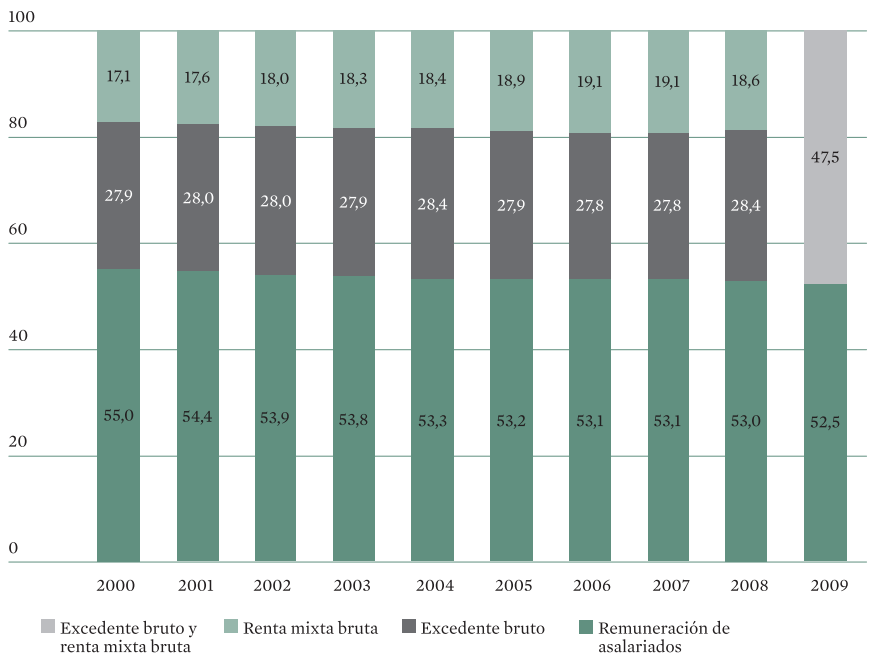
167. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se ha producido a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (Véase Memorias CES anteriores). Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariados} \times \text{n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n.º de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n.º de asalariados}}{\text{n.º de ocupados}}$$

$$= \text{Coste Laboral Unitario Real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

GRÁFICO I-20. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2009 *





* Para 2009 no se dispone de datos desagregados de excedente y renta mixta.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

GRÁFICO I-21. COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2000-2009



Fuente: Eurostat.

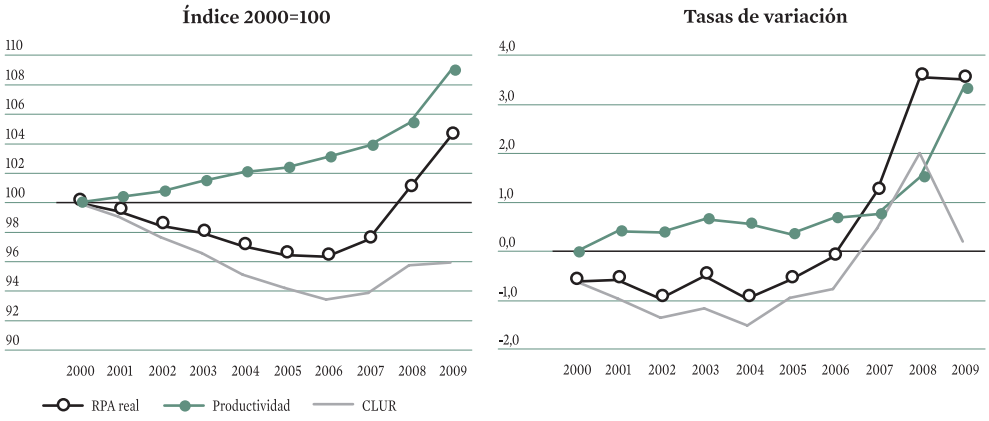
con un salario promedio sensiblemente más bajo que los empleos indefinidos[168], con el consiguiente repunte del CLUR. Con todo, en 2009 el aumento de la productividad (3,3 por 100) ha resultado sólo ligeramente inferior al de la remuneración por asalariado real (3,5 por 100), por lo que el avance del CLUR ha sido muy modesto en este último año (0,2 por 100), y sigue situándose en un nivel bastante inferior al registrado en 2000 (96 por 100) (gráfico I-22).

La evolución del CLUR por sectores desde 2000, aunque presenta una tendencia general decreciente, dista mucho de ser homogénea[169]. Así, en la industria, durante el periodo de intenso crecimiento (2000-2007) se observaron variaciones positivas, tanto de la remuneración por asalariado como de la productividad, todos los años, y los incrementos de la productividad fueron siempre, salvo en 2003, superiores a los experimentados por la remuneración media, significativamente a partir de 2004, con la consiguiente reducción del CLUR y la ampliación del margen unitario. Sin embargo, a partir de 2008, con el cambio de ciclo, el hecho de que el ajuste de la producción (real) en la industria haya sido superior a la contracción del empleo, ha propiciado una significativa caída de la productividad aparente, que ha resultado de mayor magnitud que la reducción registrada por la remuneración media real, resultando en un notable aumento del CLUR, sobre todo en 2009 (5,7 por 100) (gráfico I-23).

168. Según los últimos datos de la Encuesta de Estructura Salarial correspondientes a 2007, el salario promedio de los trabajadores con contrato temporal equivale al 68,6 por 100 del salario de los trabajadores con contrato indefinido y, según la EPA, entre los años 2008 y 2009 el empleo asalariado temporal se ha reducido un 25 por 100, mientras que el empleo indefinido ha aumentado un 2,1 por 100. La conjunción de ambos factores incide en el aumento del salario real promedio de la economía. Para un análisis de la elevada volatilidad respecto al ciclo del empleo temporal Véase Banco de España. "Fluctuaciones del empleo en un mercado de trabajo con contratación dual" en *Boletín económico*, marzo 2010.

169. Para un análisis detallado de la evolución económica sectorial véase en esta Memoria el capítulo I.3.2.

GRÁFICO I-22. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y CLUR, 2000-2009



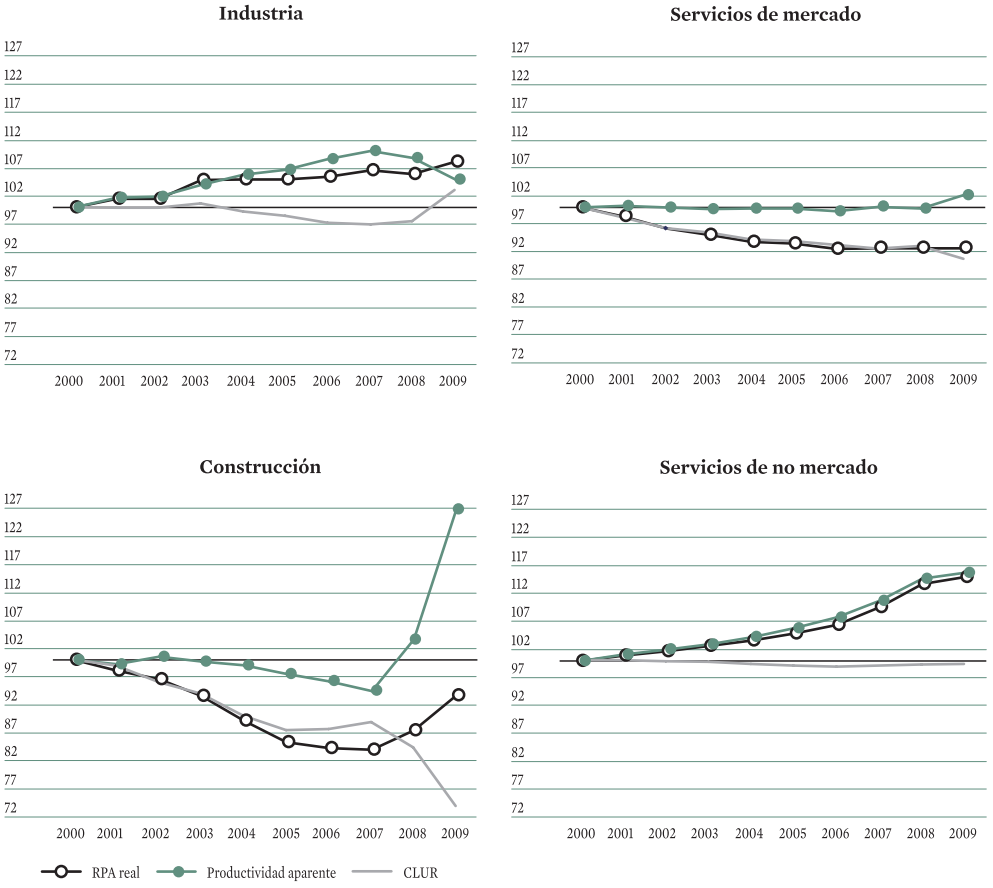
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

Por su parte, en la construcción la tónica dominante en el periodo de crecimiento económico ha consistido en reducciones tanto de la remuneración media real como de la productividad, pero sensiblemente más acusadas las primeras que las segundas, salvo en 2006-2007, lo que ha permitido reducir significativamente el CLUR en el conjunto de este periodo hasta un nivel equivalente al 88 por 100 del registrado en 2000 (cuadro I-32). En 2008 y 2009 el CLUR vuelve a reducirse, y de manera muy acusada, en este caso porque el formidable ajuste en el empleo del sector (–24,6 por 100 en 2009), muy superior al ajuste en producción (–12,3 por 100), ha conducido a un aumento pasivo de la productividad (22,4 por 100) muy superior al de la remuneración por asalariado (7,3 por 100), que aumenta, como en la industria, en buena medida porque la destrucción de empleo se ha concentrado en primera instancia en los contratos y las categorías con menor salario relativo.

En cuanto a los servicios de mercado, se observa asimismo una evolución a la baja del CLUR durante prácticamente todo el periodo 2000-2009, aunque bastante menos pronunciada que en la construcción, con tasas negativas de variación de la remuneración por asalariado real casi todos los años frente al estancamiento o ligero incremento de la productividad. En 2009, con una reducción del empleo (–3,9 por 100) más pronunciada que la de la producción (–2,0 por 100), se registra el mayor aumento de productividad aparente del periodo (2,5 por 100) lo que, unido a la ligera reducción de la remuneración media por asalariado, explica la contracción del CLUR y la ampliación, un año más, del excedente unitario.

En definitiva, puede afirmarse que en el periodo de expansión económica la intensa generación de empleo en actividades y segmentos de bajos salarios con una elevada concentración de empleos temporales, en un contexto general de moderación salarial,

GRÁFICO I-23. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2009
(Índice, 2000=100)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

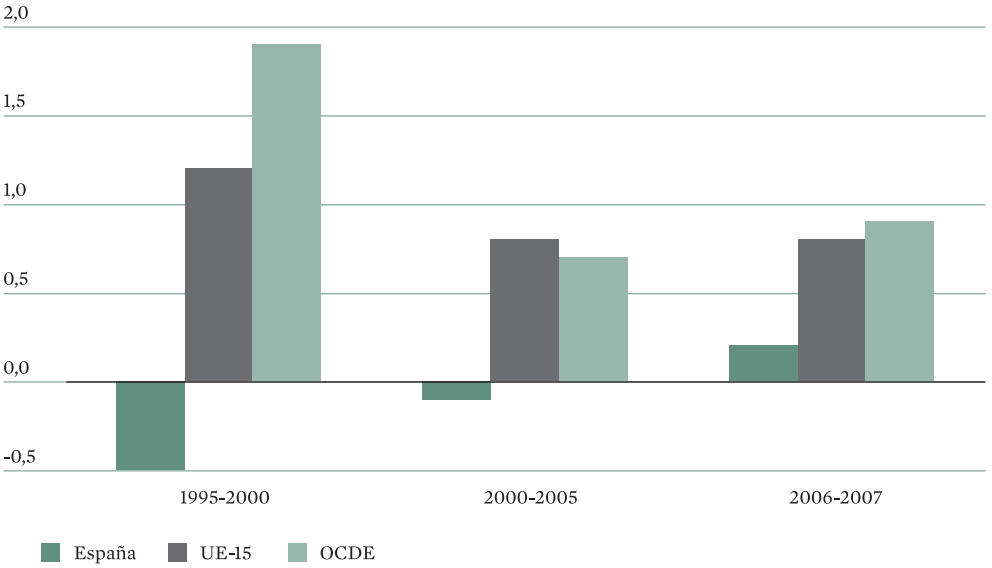
explica que el nivel salarial real promedio se haya reducido sensiblemente a lo largo del periodo y de manera diferencial respecto a los países de nuestro entorno, excepto en el periodo 2007-2009 (España es el único país de la OCDE que registró descensos del salario real promedio en el periodo 1995-2005), siguiendo una dinámica desconectada del, en todo caso pobre, aumento de la productividad (gráfico I-24). Esto explica que, a pesar del notable aumento del empleo asalariado y de la tasa de asalarización, las rentas salariales hayan ido perdiendo significación en relación con la renta total de la economía.

CUADRO I-32. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2009
(Tasas de variación interanual)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total economía										
RPA nominal	2,86	3,60	3,30	3,61	3,02	3,67	4,02	4,50	6,11	3,70
RPA real	–0,62	–0,58	–0,97	–0,51	–0,97	–0,59	–0,12	1,22	3,55	3,51
Productividad	–0,02	0,41	0,39	0,66	0,56	0,36	0,67	0,75	1,52	3,32
CLUR	–0,60	–0,98	–1,35	–1,16	–1,52	–0,95	–0,79	0,46	1,99	0,19
PIB real	5,00	3,65	2,70	3,10	3,27	3,62	4,00	3,60	0,90	–3,60
Deflactor	3,50	4,20	4,31	4,14	4,02	4,28	4,14	3,24	2,48	0,17
Asalariados	5,59	3,49	2,75	2,84	2,85	3,61	3,66	3,16	–0,77	–6,51
Industria										
RPA nominal	2,27	3,68	2,82	4,96	3,31	3,41	4,55	4,81	4,53	3,27
RPA real	–0,10	1,54	0,05	3,20	0,20	–0,02	0,41	1,02	–0,54	2,15
Productividad	1,26	1,66	0,15	2,25	1,63	0,90	1,74	1,31	–1,14	–3,38
CLUR	–1,34	–0,12	–0,11	0,93	–1,41	–0,91	–1,30	–0,28	0,60	5,72
PIB real	4,40	3,22	–0,15	1,23	0,70	1,10	1,90	0,90	–2,10	–14,70
Deflactor	2,37	2,10	2,78	1,70	3,10	3,43	4,12	3,75	5,10	1,09
Asalariados	3,30	2,01	–0,38	–0,54	–0,96	0,81	–0,29	–1,14	–0,89	–11,69
Construcción										
RPA nominal	0,92	4,36	5,22	4,42	3,97	5,96	6,40	2,81	7,27	5,65
RPA real	–7,35	–1,92	–1,56	–3,13	–4,60	–4,37	–1,24	–0,38	4,10	7,32
Productividad	–4,93	–0,81	1,43	–0,90	–0,58	–1,62	–1,28	–1,80	9,62	22,37
CLUR	–2,54	–1,12	–2,95	–2,25	–4,04	–2,79	0,03	1,44	–5,04	–12,30
PIB real	5,90	8,57	6,28	4,37	5,10	5,20	4,70	2,30	–1,30	–6,30
Deflactor	8,92	6,41	6,90	7,80	8,98	10,80	7,74	3,20	3,05	–1,55
Asalariados	10,69	9,59	4,55	5,50	5,56	7,59	6,61	4,78	–10,79	–24,57
Servicios de mercado										
RPA nominal	3,20	3,65	2,77	2,68	1,86	2,33	2,34	3,60	5,05	2,80
RPA real	–0,29	–1,72	–2,15	–1,27	–1,26	–0,33	–1,08	0,15	0,08	–0,08
Productividad	–0,63	0,19	–0,22	–0,31	0,02	0,02	–0,39	0,78	–0,35	2,46
CLUR	0,34	–1,91	–1,94	–0,96	–1,29	–0,36	–0,69	–0,63	0,44	–2,49
PIB real	5,50	3,70	3,02	2,66	3,90	4,40	4,60	5,10	1,60	–2,00
Deflactor	3,49	5,47	5,03	4,00	3,16	2,68	3,45	3,45	4,96	2,88
Asalariados	7,43	3,40	4,45	3,44	4,01	4,68	5,51	4,93	1,73	–3,93
Servicios de no mercado										
RPA nominal	3,96	3,80	4,15	4,35	4,72	4,97	5,34	7,13	7,71	3,52
RPA real	0,51	0,89	0,81	0,85	0,90	1,22	1,50	3,02	3,80	1,06
Productividad	1,04	0,95	1,03	0,95	1,21	1,53	1,73	2,74	3,63	0,93
CLUR	–0,52	–0,06	–0,22	–0,10	–0,31	–0,31	–0,22	0,27	0,17	0,13
PIB real	3,70	3,11	2,76	4,19	3,69	3,90	4,00	4,80	4,40	2,60
Deflactor	3,43	2,89	3,31	3,47	3,79	3,70	3,78	3,99	3,77	2,43
Asalariados	2,64	2,14	1,71	3,21	2,44	2,33	2,23	2,01	0,74	1,65

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

GRÁFICO I-24. SALARIO REAL MEDIO EN ESPAÑA, UE-15 Y OCDE, 1995-2007
(Tasas de variación interanual)



El indicador empleado se obtiene como cociente entre la remuneración de asalariados y el empleo asalariado equivalente a tiempo completo, deflactando su crecimiento con el deflactor del gasto en consumo final privado.
Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2009.*

Esta tendencia distributiva desfavorable para las rentas salariales, observada también en el resto de Europa, se convirtió en motivo de preocupación de las autoridades europeas antes de vislumbrarse la crisis, que alertaron de las dificultades que esta dinámica planteaba para sostener el aumento de la demanda agregada y, por ende, del crecimiento económico[170]. Detrás de esta afirmación subyace la idea de que las economías europeas responden a un régimen de demanda tipo *wage-led* (impulsada por los salarios). Se trata de economías donde el efecto positivo sobre la demanda agregada de un aumento del salario real, vía aumento del consumo, es mayor que el efecto negativo que dicho aumento tiene sobre la demanda agregada, vía reducción de la inversión (por reducción de la tasa de beneficios) y de las exportaciones (por el aumento de los costes laborales unitarios), y viceversa. Por tanto, en este tipo de economías una redistribución de la renta a favor de los salarios tendrá un efecto positivo sobre la demanda agregada. Lo contrario ocurriría en las economías con régimen de demanda tipo *profit-led* (impulsada por los beneficios), en las que el efecto negativo de un aumento del salario real sobre la inversión y las exportaciones sería mayor que el efecto positivo del mismo sobre el consumo. Existe evidencia empírica de que la economía española y la de

170. Comisión Europea (2007), *Desarrollo de los salarios y de los costes laborales en la zona euro*. Documento interno.

los principales socios comunitarios responden a un régimen de demanda agregada tipo *wage-led,* a diferencia de lo que ocurre con Estados Unidos y Japón[171].

Pudiera parecer que la evolución de la economía española en el periodo de expansión, con disminución del salario real promedio y tasas de crecimiento de la actividad y el empleo bastante más altas que las de los países de nuestro entorno, contradice el planteamiento anterior. La explicación de esta aparente paradoja es que la formidable expansión del consumo, que ha sido el principal motor del crecimiento, se ha asentado en un fuerte y creciente nivel de endeudamiento de los hogares y es éste el factor, y no los salarios, el que ha contribuido decisivamente a mantener el fuerte ritmo de aumento de la demanda agregada.

Cabe esperar pues, que en el contexto de la crisis de demanda sin precedentes por la que atraviesa la economía española, donde el recurso al endeudamiento para mantener el consumo ya no es posible, el mantenimiento de la tónica de desaceleración del crecimiento (cuando no de reducción) del salario real promedio, en un contexto de elevado desempleo, no hiciera sino reforzar la espiral recesiva deprimiendo aún más la demanda efectiva[172]. En todo caso, vistas las debilidades del patrón de crecimiento desarrollado en España en el último ciclo expansivo y de cara a un replanteamiento del mismo, sería aconsejable no olvidar la importancia del patrón distributivo para lograr una senda de crecimiento sostenible a largo plazo.

3.5. INFLACIÓN Y MERCADOS FINANCIEROS

La evolución de la inflación, aproximada por la tasa de variación del IPC, se caracterizó en 2009 por registrar, por primera vez desde 1952, una variación negativa de media en el año, del –0,3 por 100, y tasas negativas durante nueve meses consecutivos, continuando con la senda desinflacionista iniciada a mediados de 2008. A pesar de esta evolución anual, desde verano ya se observaba un cambio de tendencia, con crecimientos negativos cada vez menores e incluso positivos a final de año, que terminaron situando la tasa de inflación, en términos interanuales, en el 0,8 por 100 en diciembre. Descontando el efecto del escalón alcista previo motivado por la evolución de los precios de la energía y otras materias primas, el contexto recesivo, en particular, la contracción de la demanda de las familias, ha sido el principal determinante de la evolución de los precios en este año.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, después de que 2008 hubiese resultado uno de los ejercicios más negativos y complejos a nivel global con elevadas

171. Véase en este sentido C.W.M. Naastepad y S. Storm, (2007), "OECD demand regimes (1960-2000)" en *Journal of Post Keynesian Economics*, invierno 2006-7, vol. 29 núm. 2; E. Stockhammer, O. Onaran, y S. Ederer (2007), *Functional income distribution and aggregate demand in the Euro-area*, Vienna University of Economics & B.A., Department of Economics, Working Paper núm. 102.

172. De esta preocupación se ha hecho eco la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando recomienda impulsar la demanda efectiva y contribuir al mantenimiento de los niveles salariales inclusive por medio de paquetes de estímulo macroeconómico. OIT (2009): *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo*.

pérdidas y gran incertidumbre, durante 2009 las tensiones financieras se fueron suavizando, contribuyendo a reducir la volatilidad en los mercados. Con ello, las bolsas empezaron a recuperarse e incluso terminaron cerrando el año con ganancias generalizadas que respondían a mejores perspectivas sobre la situación financiera y en general a la mejora de la economía mundial.

3.5.1. Evolución de la inflación

Como ya se había anticipado en los primeros meses de 2009, la inflación mantuvo la tendencia a la baja iniciada el año anterior, registrando por primera vez tasas negativas que se mantuvieron durante prácticamente todo el año, desde marzo a octubre. En todo caso, y como venía ocurriendo en años anteriores se pueden diferenciar dos periodos en esta evolución. Durante el primer semestre, la tasa de variación del IPC registró caídas sucesivas hasta julio, en que alcanzó un valor mínimo con una tasa negativa del 1,4 por 100. Desde entonces, el IPC empezó a registrar crecimientos continuos, que llevaron la tasa de variación interanual a valores positivos en noviembre, y terminaron situando la inflación en diciembre en el 0,8 por 100 (gráfico I-25). Como se ha adelantado, este comportamiento de la inflación situó la tasa interanual media del IPC en un mínimo histórico del –0,3 por 100, y más de cuatro puntos porcentuales por debajo del 4,1 por 100 registrado el año anterior.

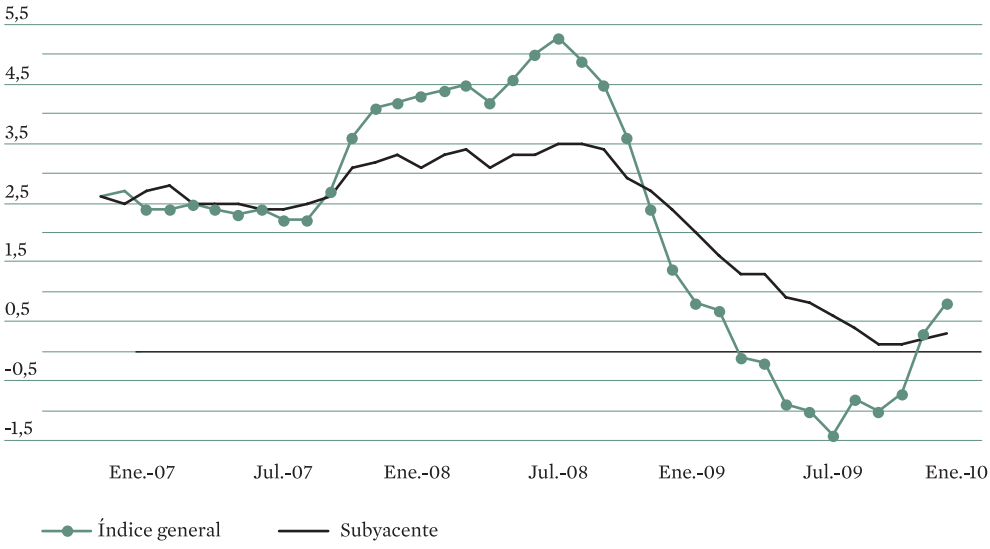
Inflación anual negativa

Parte de la caída de los precios, especialmente en el primer semestre, se explicaba por el efecto base que había supuesto la escalada de precios durante el año anterior, que llegó a situar la tasa interanual del IPC en niveles elevados como el máximo del 5,3 por 100 alcanzado en julio de 2008, y explicó gran parte del escalón descendente a partir de entonces. En los dos últimos años, la evolución del índice general de precios había estado muy condicionada por el ritmo de crecimiento de los precios del petróleo[173] y de otras materias primas, reflejado en los componentes de productos energéticos y alimentos.

Descontando este efecto base, la moderación de la inflación a lo largo del año respondía al contexto de recesión económica, y en particular, al freno que había experimentado la demanda de los hogares, principalmente de gasto en consumo. La desconfianza respecto a la evolución económica, en un entorno de elevada incertidumbre, y el deterioro de las perspectivas macroeconómicas y de la situación del mercado de trabajo, así como de la riqueza financiera e inmobiliaria de las familias, explicaban esta caída del consumo, y en consecuencia de los precios de muchos de los componentes menos volátiles del IPC.

173. Las fluctuaciones en el precio del petróleo al alza y a la baja tienen en España frente a otros países efectos más pronunciados sobre el conjunto de precios energéticos y en consecuencia sobre el índice general, debido a: la mayor dependencia del petróleo, el mayor peso relativo del gasto en el consumo de productos petrolíferos sobre el total del gasto de los hogares y el menor peso de los impuestos específicos que gravan estos productos. Véase a este respecto Memoria CES 2007, capítulo I.3.5.1.

GRÁFICO I-25. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2007-2009
(Tasas de variación interanual del IPC)



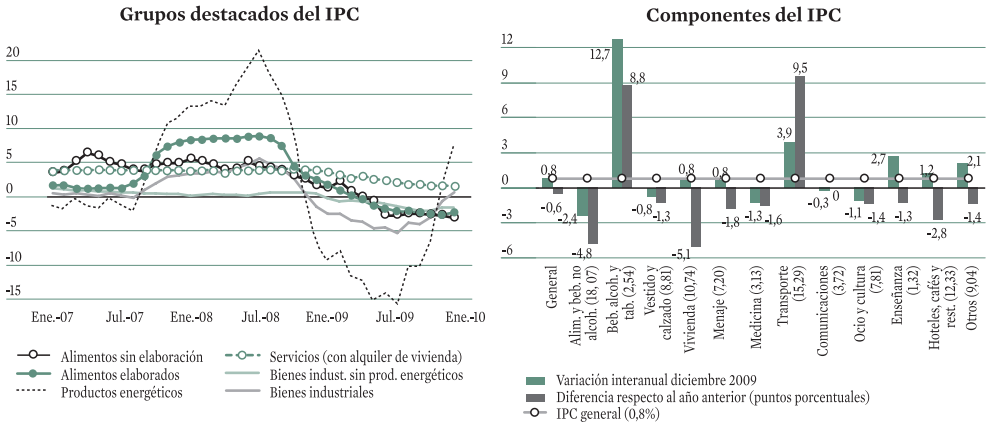
Fuente: INE.

La inflación subyacente reflejó mejor este segundo determinante de la evolución de los precios, dado que al excluir del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, su moderación respondía mayormente a la contracción del gasto en consumo de las familias, pero también a la reducción de los precios de importación o de algunos bienes con un peso elevado en la cesta de la compra como el automóvil. En términos interanuales, la inflación subyacente mantuvo una fuerte tendencia bajista que se acentuó en los meses de verano. De hecho, registró mínimos históricos con crecimientos interanuales de tan sólo una décima en septiembre y octubre, para cerrar el año con una tasa interanual en diciembre del 0,3 por 100. Con ello, el crecimiento interanual medio se situó en el 0,8 por 100, más de dos puntos porcentuales por debajo de la media de 2008.

En cualquier caso, la influencia de estos dos determinantes se constata al descender al análisis de los precios de algunos grupos de consumo destacados en el cálculo del IPC (gráfico I-26). A pesar de que, tras la brusca caída del año anterior, el precio del petróleo Brent mostró un suave crecimiento ya desde principio de año, los precios de los carburantes y combustibles no reflejaron esta evolución inicialmente, sino que continuaron registrando caídas en los primeros meses de 2009 hasta alcanzar en mayo un crecimiento negativo del 22,8 por 100. A partir de entonces, la tasa de variación sí revertió su evolución, cerrando el año con un crecimiento positivo del

Grupos y rúbricas del IPC

GRÁFICO I-26. GRUPOS Y COMPONENTES DEL IPC, 2007-2009
(Tasas de variación interanual y ponderaciones entre paréntesis)



El grupo de alimentos elaborados no está incluyendo las variaciones de precios de bebidas ni tabacos.
Fuente: INE.

7,9 por 100 en términos interanuales. Esta evolución se trasladó a los precios de los bienes energéticos que alcanzaron tasas de variación mínimas entre mayo y julio, próximas al –15,0 por 100, pero que terminaron el año con una tasa de crecimiento positiva del 7,5 por 100.

Los precios de los alimentos tanto elaborados, sin incluir bebidas y tabaco, como no elaborados, continuaron con la tendencia descendente del año anterior hasta situarse a mediados de año en niveles próximos al –2,5 por 100, estabilizándose en torno a ese valor durante el resto de 2009. Las rúbricas en las que se produjeron mayores caídas de los precios en media anual fueron: aceites y grasas con un 11,3 por 100 y las patatas y el azúcar con un 6,9 por 100. La subida de los impuestos especiales al tabaco en junio se reflejó en crecimientos interanuales superiores al 17,0 por 100 de esta rúbrica en los meses siguientes, que se trasladó a los precios del grupo de alimentos elaborados en sentido amplio, es decir incluyendo bebidas y tabaco, que registró en diciembre un incremento positivo del 0,7 por 100.

Los grupos de bienes industriales no energéticos y servicios fueron los que contribuyeron en mayor medida a la desaceleración de la inflación en 2009. En un contexto de fuertes presiones competitivas en los mercados internacionales, los precios de los bienes industriales no energéticos mantuvieron una pronunciada caída, alcanzando tasas negativas a lo largo de todo el año, que se hicieron más acusadas en septiembre y octubre con una caída del 2,1 por 100, y se moderaron ligeramente a final de año, ante las perspectivas de mejora de la coyuntura internacional.

Respecto a los precios de los servicios, tras caracterizarse históricamente por un elevado grado de rigidez que mantenía su tasa de variación interanual en el entorno del 3,8 por 100, la contracción del consumo en 2009 se reflejó con una intensa desaceleración, situándolos en el 2,4 por 100 de media y en su nivel más bajo, el 1,6 por 100, en diciembre. Las partidas de mayor peso en el cálculo del IPC, vivienda y transporte, registraron caídas a lo largo del año, pero terminaron situándose en diciembre en valores positivos del 0,8 por 100 y 3,9 por 100 respectivamente, mientras que la de hoteles, cafés y restaurantes mantuvo la tendencia decreciente conforme a la debilidad de la demanda turística y cerró el año con un crecimiento positivo de tan sólo el 1,2 por 100.

El deflactor del PIB[174] continuó con la senda de desaceleración del año anterior, alcanzando un crecimiento negativo a final de año del 0,2 por 100 frente al crecimiento positivo del 1,75 por 100 en el año anterior (gráfico I-27). En media para el año, el deflactor se situó en el 0,2 por 100 al compensar las tasas negativas registradas en el segundo semestre con los datos de principios de año. El diferencial con el IPC se redujo en los tres primeros trimestres del año respecto a años anteriores, mientras que en el último trimestre el dato medio del IPC ya reflejaba un crecimiento positivo frente al registro todavía negativo del deflactor.

El deflactor del PIB también se mantuvo en valores negativos

La evolución del Índice de Precios Industriales[175] (IPRI), registró en diciembre una variación interanual positiva del 0,4 por 100, igual a la registrada un año antes, pero con la diferencia de que a lo largo de todo el año el crecimiento fue negativo, alcanzando en media anual el –3,3 por 100 y un crecimiento negativo mínimo del 6,7 por 100 en julio de 2009. Este momento supuso el punto de inflexión para iniciar una senda de mayor crecimiento, explicado en gran medida por el repunte al alza de los precios de la energía.

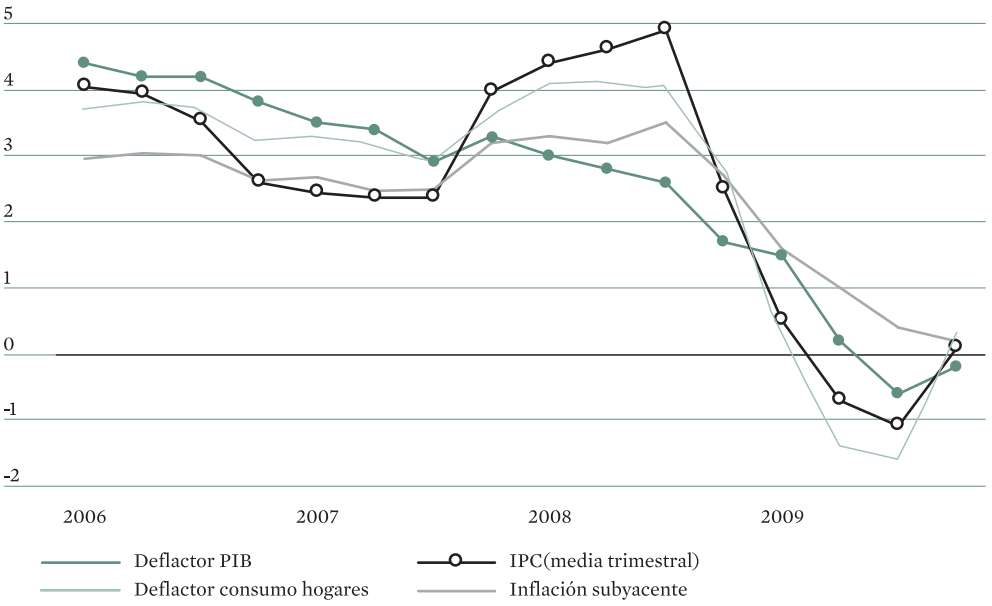
El IPRI se mantuvo en tasas negativas todo el año

De hecho, en respuesta a la evolución del precio del petróleo, los precios de la energía cayeron hasta el –17,0 por 100 en julio, para empezar a crecer en los meses siguientes hasta cerrar el año con una variación positiva del 6,3 por 100. De la misma forma, esta evolución se reflejó en los precios de los bienes intermedios que atenuaron su caída, después de alcanzar una variación mínima del –7,8 por 100 en julio, terminando el año con un crecimiento negativo del 2,7 por 100.

174. Cabe recordar que el deflactor del PIB es el cociente entre el PIB nominal de un determinado año y el PIB real de ese año, frente al IPC que mide el coste de comprar una cesta fija de bienes y servicios representativos de las compras de los consumidores. En este sentido, las principales diferencias entre ambos son que el deflactor tiene en cuenta todos los bienes producidos en la economía, mientras que el IPC se refiere a una cesta de consumo definida previamente. El deflactor no incluye los precios de las importaciones mientras que el IPC sí lo hace. Finalmente, el deflactor, al incluir los bienes que se producen en cada año varía en el tiempo, frente al IPC, cuya cesta se mantiene durante varios años.

175. El IPRI se considera un indicador adelantado de los niveles de inflación de los bienes industriales a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta.

GRÁFICO I-27. ÍNDICES DE PRECIOS, 2006-2009
(Tasas de variación interanual)



Los datos trimestrales de IPC se han calculado como medias trimestrales de las tasas de variación interanual.
Fuente: INE.

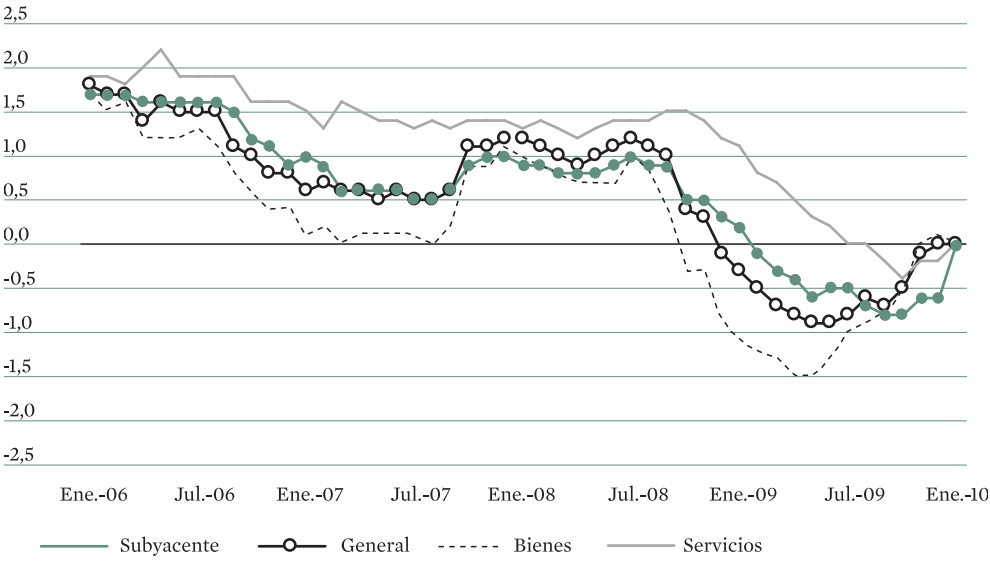
Por su parte, los precios de los bienes de consumo y de bienes de equipo mantuvieron un comportamiento muy moderado, alcanzando en diciembre una variación negativa de 0,5 por 100 en el caso de los primeros y positiva del 0,1 por 100 para los precios de los bienes de equipo.

La tasa anual del IAPC español siguió un patrón similar al del IPC alcanzando una variación mínima negativa del 1,4 por 100 en julio para cerrar el año con una tasa interanual positiva del 0,9 por 100 en diciembre. Debido al mayor impacto de la caída porcentual de los precios de la energía y de la mayor recesión del consumo en España frente a la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del IAPC, pasó a ser negativo ya a finales de 2008, resultando favorable a la economía española (gráfico I-28). Desde mayo, momento en que alcanzó un máximo de 0,9 puntos porcentuales de diferencia, se empezó a reducir hasta llegar a anularse en diciembre. Por su parte, el IPC armonizado para el conjunto de la Unión Europea fue el 1,4 por 100.

Diferencial de inflación favorable con la UEM

Este diferencial favorable ha permitido reducir parte de la pérdida de competitividad acumulada que la economía española venía registrando desde la entrada en la zona euro, aunque también reflejaba que el proceso de moderación de los precios en la UEM ha sido más lento y menos intenso que en España.

GRÁFICO I-28. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2006-2009
(En puntos porcentuales)



Fuente: INE y Eurostat.

La evolución del diferencial de inflación se confirma también al analizar la inflación subyacente, que en términos del IAPC registró una variación del 0,4 por 100 en diciembre, y cuyas tasas de variación fueron por primera vez inferiores a las de la zona euro durante prácticamente todo 2009. Frente al carácter tradicionalmente más inflacionista de la economía española en relación a la zona euro, esto reflejaba que los efectos de la crisis se estaban dejando sentir con más fuerza, registrando tasas de inflación de las más bajas de la UEM.

De hecho, ante una contracción del gasto de las familias más pronunciada en España que en la UEM, la contribución del diferencial de inflación de algunos grupos (servicios y bienes industriales no energéticos) fue cada vez más negativa. Así, el diferencial en los precios de los bienes se mantuvo durante todo el año favorable a la economía española, mientras que el de servicios comenzó el año en niveles elevados del 1,1 por 100 pero se fue reduciendo hasta anularse en el verano y hacerse favorable a la economía española desde entonces.

3.5.2. Mercados financieros

La política monetaria expansiva del BCE en 2009, caracterizada por tipos de interés en niveles mínimos y abundancia de liquidez, consiguió reducir la volatilidad en los tipos de interés de los mercados monetarios que se fueron estabilizando a lo largo del

año[176]. Esta situación, unida a la caída de los precios durante gran parte del año e incluso tasas negativas, tuvo su reflejo en la evolución de los tipos de interés reales. Siguiendo la tendencia del año anterior, en los primeros meses de 2009, mantuvieron una evolución creciente caracterizada por cierta volatilidad hasta que las medidas extraordinarias adoptadas por el BCE consiguieron estabilizar los mercados y reactivar el mercado interbancario. A mediados de año, conforme los tipos de interés entraban en una dinámica de relativa estabilidad, la intensa reducción de la inflación, incluso el registro de tasas negativas, derivó en una caída de los tipos reales en todos los plazos.

De media para el año, en los plazos más cortos, los tipos de interés se situaron en torno a medio punto porcentual, mientras que en los plazos más largos alcanzaron el 1,3 por 100. El diferencial de tipos reales frente a la UEM que se había venido manteniendo en torno a un punto porcentual en 2008 se redujo e incluso cambio de signo en respuesta a un diferencial de inflación favorable a España.

Por su parte, los tipos de interés de la deuda pública a diez años en la mayoría de los países mantuvieron un comportamiento dominado por la volatilidad a lo largo de gran parte del año, alcanzando un rendimiento medio del 3,97 por 100 en el caso de la deuda española, que era coincidente con el de la zona euro y siete décimas más que el de la deuda alemana. Esta trayectoria descendente respecto a la evolución de 2008 reflejaba la incertidumbre sobre la recuperación de la economía si bien desde mediados de año las mejores perspectivas permitieron cierta estabilidad a final de año.

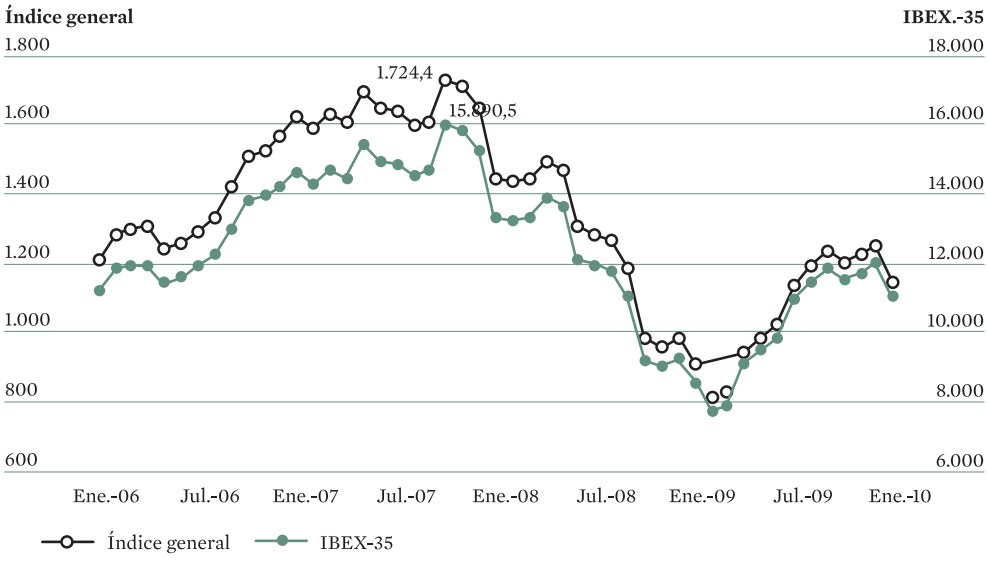
A finales de 2009, el clima existente en los mercados bursátiles era muy distinto al de un año antes, que había resultado uno de los ejercicios más negativos y complejos para los mercados de valores de todo el mundo. Así, los mercados bursátiles mundiales cerraron el año con ganancias generalizadas y una reducción de la volatilidad, con revalorizaciones de los principales índices desde los mínimos de principios de año, que respondían a unas perspectivas cada vez menos sombrías en lo que se refería a la situación financiera así como a la mejora de la economía mundial en su conjunto. De hecho en España, desde febrero, en que se alcanzaron los valores mínimos y hasta final de año, el IBEX-35 aumentó un 56,7 por 100 y el Índice General un 54,5 por 100.

Recuperación de los mercados de valores...

Sin embargo, estos datos tan sólo reflejaban el inicio de la recuperación en la actividad de los mercados bursátiles, dado que en su mayor parte sirvieron para contrarrestar parte de las pérdidas encajadas desde mediados de 2007. Después de haber tenido un ejercicio complejo en 2008, en el que el IBEX-35 se situó por debajo de los 10.000 puntos, a mediados de 2009 se consiguió recuperar ese valor, por lo que las perspectivas todavía están lejos de alcanzar los 15.000 puntos de finales de 2007. Al cierre del año, el IBEX-35 cerró en 11.940 puntos mientras que el Índice General alcanzó los 1.242 puntos (gráfico I-29).

176. Véase en esta Memoria capítulo I.2.3.2.

GRÁFICO I-29. ÍNDICES DE LA BOLSA DE MADRID, 2006-2010



Fuente: Banco de España.

... y también de las bolsas españolas

El repunte de los índices españoles refleja que, a pesar de que España ha registrado caídas del PIB similares a las del conjunto de la zona euro y se prevé que su salida de la recesión será más tardía que otros países cuyos índices han tenido menor rentabilidad, las empresas que configuran el núcleo principal de la Bolsa española consiguieron aprovechar las tendencias mundiales que marcaron la evolución de las bolsas. En concreto, su posición en los mercados con un accionariado amplio y diversificado internacionalmente le ha permitido aprovechar, por ejemplo, la favorable evolución de los países emergentes o la recuperación del sector financiero[177].

Así, y a pesar de que al cierre del año se había reducido el volumen de contratación un 30 por 100 respecto al año anterior, éste todavía alcanzó los 900.000 millones de euros. Por su parte, la capitalización superó el billón de euros en septiembre de 2009 y llegó a cerrar el año en 1,06 billones. A su vez, la actividad corporativa de las empresas cotizadas comenzó a recuperarse ante las mejores perspectivas sobre la situación financiera. Los fondos captados por las empresas mediante ampliaciones de capital ascendieron a 9.821 millones de euros, mientras que las opas, que fueron más escasas, movilizaron 7.000 millones de euros. De cara a 2010, la recuperación de los mercados bursátiles y las restricciones crediticias están suponiendo un estímulo para que la bolsa se consolide como instrumento de financiación.

177. Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2009.

Los resultados de las compañías cotizadas reflejaron el cambio de ritmo en la economía mundial ya a finales de 2009, si bien la actividad se mantuvo por debajo de los niveles previos a la crisis. Ello supuso que, aunque los beneficios cayeron, alcanzando los 33.300 millones de euros hasta el tercer trimestre de 2009, el ritmo de caída se redujo a un 13,0 por 100 respecto al mismo periodo de 2008. La evolución de los resultados de las compañías cotizadas no fue homogénea, mostrando grandes diferencias entre sectores pero también entre empresas de un mismo sector. Por su parte, la remuneración a los accionistas en concepto de dividendos y devoluciones de fondos propios, que supuso 30.987 millones de euros hasta noviembre, batió un nuevo récord, reflejando el esfuerzo de las empresas por fidelizar a los accionistas y trasladarles confianza en los resultados futuros.

Por último, cabe destacar que 2009 fue el primer año de funcionamiento del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) con el cual se trataba de facilitar a pequeñas y medianas empresas en expansión el acceso a los mercados de valores. Igualmente, el buen comportamiento de las economías iberoamericanas a lo largo de este año, que se ha reflejado en la evolución del Latibex, el mercado en euros para valores latinoamericanos de la Bolsa española, y cuya revalorización en 2009 se ha aproximado al 100 por 100.

Los mercados de deuda también se vieron beneficiados por la disminución de las tensiones financieras y el cambio de expectativas sobre la situación económica, a lo que se unió la existencia de bajos tipos de interés y las medidas adoptadas para garantizar la provisión de liquidez. Estos factores contribuyeron a su buen comportamiento, permitiendo así proporcionar financiación a las empresas y también a los Estados y otras administraciones públicas si bien, como se ha señalado en un apartado anterior, a principios de 2010 la situación de las finanzas públicas en la zona euro, y en concreto, en Grecia, está generando tensiones preocupantes en estos mercados.

Buen comportamiento de los mercados de deuda en 2009

El aspecto más relevante en 2009 fue, que en un contexto de enormes dificultades en los mercados crediticios e inactividad de los mercados interbancarios, los mercados de deuda fueron capaces de mejorar las condiciones de financiación para el sector empresarial a través de los bonos corporativos, convirtiéndose en una alternativa eficaz para la financiación empresarial. A este respecto, el mercado de deuda corporativa de Bolsas y mercados españoles (AIAF) fue reflejo de estos hechos, registrando en 2009 una actividad sin precedentes, y canalizando algunas de las medidas anti-crisis del Gobierno, en particular, el Fondo de Adquisición de Activos Financieros o los avales otorgados por el Tesoro para determinadas emisiones de entidades bancarias. El volumen de negociación hasta noviembre alcanzó los 3,37 billones de euros, lo que supuso un incremento del 61,5 por 100 respecto al mismo periodo de 2008.

Por lo que se refiere al mercado español de opciones y futuros, 2009 fue de nuevo un ejercicio récord en términos de actividad con cerca de 95 millones de contratos

negociados, un 13,0 por 100 más que en 2008. Después de las caídas del año anterior, esto supuso un punto de inflexión para las instituciones de inversión colectiva que se recuperaron apoyadas en el buen comportamiento de las bolsas y mercados de deuda, con un patrimonio gestionado creciente, especialmente, a finales del año.

Cambios regulatorios en un contexto de crisis

La batería de medidas que desde finales de 2008 ha venido aprobando el Gobierno para hacer frente a la crisis se han dirigido a diversos ámbitos de la economía pero, por lo que respecta a este apartado, muchas de ellas están afectando al funcionamiento de los mercados financieros, entre las que se encuentran, las ya citadas referidas al Fondo de Adquisición de Activos Financieros o los avales otorgados por el Tesoro para emisiones de entidades bancarias.

Además, tanto el Banco de España como la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) e incluso el Ministerio de Economía y Hacienda han propiciado cambios regulatorios que en muchos casos también han tratado de hacer frente a algunas de las causas de la crisis. Entre ellos destacan, los cambios en las categorías de fondos y sociedades de inversión colectiva, la reforma del régimen jurídico de la autocartera de las sociedades, las nuevas normas para la comunicación de hechos relevantes, los nuevos criterios para las participaciones significativas en empresas, la regulación de las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario o el establecimiento de un procedimiento por parte de la CNMV para la comunicación de información relevante[178].

Estos cambios, adoptados en el ámbito español, han coincidido con tres cambios sustanciales a escala europea: la adopción de la normativa de desarrollo de la Mifid[179], la reforma de la supervisión financiera y la regulación de los mercados de derivados. Por lo que se refiere a la primera, en 2009 se adoptó distinta regulación para su desarrollo, destacando la resolución de la CNMV por la que se definían los registros a mantener por las empresas de servicios de inversión para una efectiva protección de los consumidores. En cuanto a la reforma de la supervisión financiera a escala europea se produjeron algunos avances, con el objetivo de empezar a funcionar a finales de 2010[180]. Por último, la regulación de los mercados de derivados ha concentrado gran parte de los debates sobre nueva regulación en 2009, dado que estos productos juegan un papel fundamental en la economía, al transferir el riesgo inherente a la actividad económica de los agentes que no desean soportarlo hacia aquéllos que si están dispuestos a hacerlo. No obstante, también pueden crear confusión al facilitar el excesivo apalancamiento o la estrecha e intensa interconexión de los participantes en los mercados. La Comisión presentó una Comunicación[181] en la que

178. Un detalle más amplio de la totalidad de los cambios regulatorios aparece en Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2009.

179. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.5.1.

180. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria, capítulo I.2.3.

181. Comisión Europea, *Ensuring efficient, safe and sound derivatives markets: Future policy actions*, COM (2009) 563/4, de 20 de octubre de 2009.

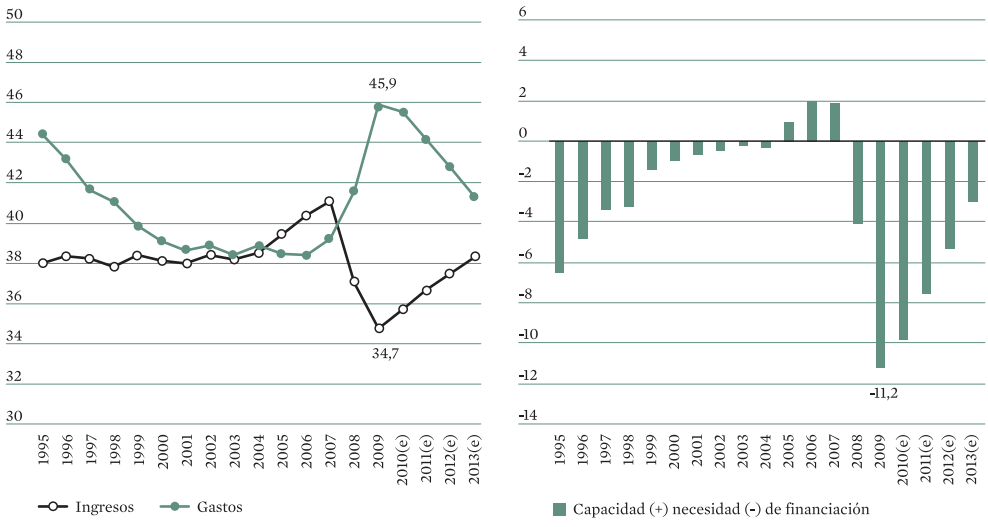
identificaba las deficiencias de la organización actual de estos mercados y proponía las acciones e instrumentos para superarlas de cara a 2010, con los objetivos de asegurar la exigencia de mayor estabilidad y transparencia en estos mercados.

3.6. SECTOR PÚBLICO

El cambio de ciclo económico ha dado un vuelco a las tendencias de las cuentas públicas observadas a lo largo de la larga etapa de expansión económica. En los dos últimos años, el gasto público ha crecido de manera intensa por la activación de los estabilizadores automáticos y la aprobación de medidas discrecionales de expansión del gasto, pasando del 39,2 del PIB en 2007 al 45,9 por 100 en 2009. En paralelo, los ingresos públicos han sufrido en estos dos años una contracción preocupante, pasando del 41,1 al 34,7 por 100 del PIB, como consecuencia de la caída de la actividad y el fuerte retroceso del empleo y de la aprobación de estímulos fiscales para impulsar la demanda, pero también debido a la práctica desaparición del enorme volumen de ingresos públicos asociados a la actividad inmobiliaria que nutrían las haciendas de todos los niveles de gobierno (gráfico I-30).

Como resultado de la nueva dinámica de los ingresos y gastos públicos, el intenso proceso de contención del déficit y la deuda pública característico de fase de expansión se invirtió en 2008, iniciándose una tendencia a cerrar las cuentas públicas con déficit y a aumentar la deuda pública, que se antoja persistente en el medio plazo, hasta tanto

GRÁFICO I-30. INGRESOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO Y SALDO FISCAL, 1995-2013
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación de la Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, enero 2010.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

no se consolide la recuperación económica y desaparezca la necesidad de apoyar al sector financiero para reactivar el crédito y de emplear la política fiscal para impulsar la demanda.

3.6.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2009

Como se ha comentado, en 2009, por segundo año consecutivo, las Administraciones públicas en conjunto cerraron sus cuentas con déficit, del 11,2 por 100 del PIB, muy superior al 4,1 por 100 registrado en 2008. Por sectores institucionales, (cuadro I-33), mostraron déficit tanto la Administración central (–9,5 por 100), como las comunidades autónomas (–2,0 por 100) y las corporaciones locales (–0,5 por 100), mientras que las cuentas de la Seguridad Social registraron un superávit similar al del año anterior (0,8 por 100 del PIB). La necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario dieron lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara desde el 39,7 hasta el 53,2 por 100 del PIB, un porcentaje que, no obstante, sigue siendo sensiblemente más bajo que el observado como promedio en la zona euro (77,7 por 100).

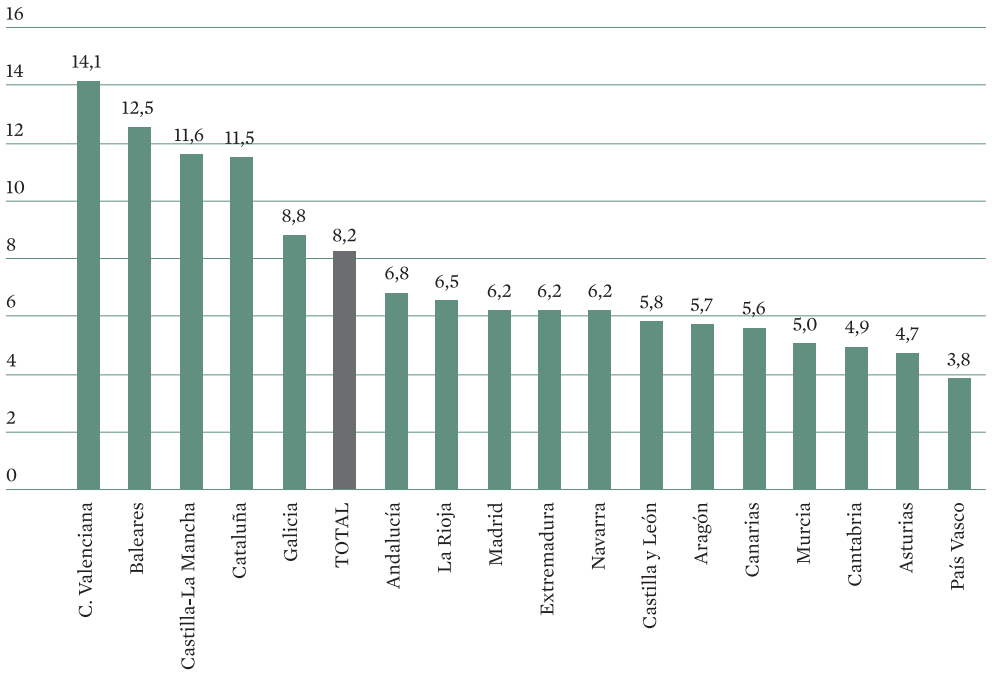
La mayor parte de la deuda corresponde al Estado, aunque tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales han visto aumentar su endeudamiento de manera notable, hasta el 8,2 y el 3,3 por 100 del PIB, respectivamente. Entre las comunidades sobresalen, por el mayor peso de su deuda sobre el PIB regional, la Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia (gráfico I-31). En cuanto a los ayuntamientos destaca de manera diferencial el endeudamiento de Madrid, que explica el 23,5 de toda la deuda local, frente al resto de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) que conjuntamente concentran el 12,5 del endeudamiento local.

CUADRO I-33. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2009
(En porcentaje del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Déficit (–) superávit (+) público	**–0,3**	**1,0**	**2,0**	**1,9**	**–4,1**	**–11,2**
Administración central	–1,3	0,2	0,5	1,1	–2,8	–9,5
Seguridad Social	1,0	1,1	1,3	1,3	0,8	0,8
Comunidades autónomas	–0,1	–0,3	0,0	–0,2	–1,6	–2,0
Entidades locales	0,0	–0,1	0,1	–0,3	–0,5	–0,5
Deuda pública	**46,2**	**43,0**	**39,6**	**36,2**	**39,7**	**53,2**
Administración central	37,0	33,8	30,8	27,7	30,5	41,7
Seguridad Social	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Comunidades autónomas	6,2	6,3	5,9	5,7	6,3	8,2
Entidades locales	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	3,3

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

GRÁFICO I-31. DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2009
(En porcentaje sobre el PIB regional)



Fuente: Banco de España.

El déficit de las Administraciones públicas en 2009 se explica por el desplome de los ingresos no financieros, que se reducen un 9,4 por 100, y por el notable aumento del gasto no financiero, del 8,0 por 100, (cuadro I-34). Esta evolución, bastante más acusada que la prevista inicialmente en los presupuestos de 2009, responde a la acción de los estabilizadores automáticos del presupuesto en un contexto de aguda desaceleración económica[182], a la contracción de las bases fiscales asociadas a la actividad inmobiliaria, y también a la adopción, en la mayor parte de los casos de manera sobrevenida, de medidas discrecionales de expansión del gasto y de reducción de los ingresos impositivos[183].

La notable caída, por segundo año, de los ingresos no financieros de las Administraciones públicas (aproximadamente un tercio de los cuales corresponden a las

182. Disminución de ingresos tributarios por contracción de las bases fiscales y aumento del gasto comprometido en prestaciones por desempleo e intereses de la deuda.

183. Por el lado del gasto, las medidas más importantes son las dotaciones del Fondo estatal de inversión local y el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía (11.000 millones de euros). Por el lado de los ingresos se produjeron después de aprobados los presupuestos numerosas reformas que implican rebajas de impuestos, de las cotizaciones sociales y de otros ingresos públicos.

Administraciones territoriales), implica una reducción de su significación económica de 2,3 puntos de PIB, hasta situarse en un nivel, el 34,7 por 100 del PIB, inédito desde finales de los ochenta. Esta evolución tan negativa se debe a la drástica reducción de la recaudación impositiva, tanto sobre la renta, que se contrae un 14,0 por 100, como sobre el consumo, que disminuye un 14,7 por 100.

Dentro de la imposición directa, la disminución de la recaudación por IRPF (–10,5 por 100) aunque acusa la negativa evolución de las rentas salariales, las rentas de capital y las ganancias patrimoniales, responde también al efecto de la deducción en la cuota de 400 euros por rendimientos del trabajo, que se estima 4.000 millones de euros, junto con otros cambios menores, como el aumento de los incentivos asociados a la inversión en vivienda[184]. Por su parte, la drástica reducción de la recaudación del Impuesto de Sociedades (–26,1 por 100) se debe fundamentalmente a la caída de los beneficios empresariales, que estaban muy abultados por el importante peso de las operaciones inmobiliarias y financieras, aunque también acusan la adopción de algunas medidas de alivio fiscal, como la flexibilización de la concesión de aplazamientos de pago, la libertad de amortización de activos nuevos con mantenimiento de empleo[185] o el mantenimiento y ampliación del alcance de la deducción por I+D+i[186]. Por otro lado, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio[187] se tradujo en una merma recaudatoria de 1.800 millones de euros.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación por IVA, principal figura tributaria, es la que sufrió una contracción mayor (–30,1 por 100), acusando sin duda la brusca desaceleración tanto de la compra como de los precios de la vivienda y, más en general, la caída del gasto en consumo privado, pero también el efecto de los cambios en la gestión del IVA (devolución mensual y concesión de aplazamientos) dirigidos a aumentar la liquidez de las empresas y, como apuntan algunas fuentes, el eventual aumento de la economía sumergida[188]. También la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que corresponde íntegramente a las comunidades autónomas, sufrió una significativa contracción como consecuencia del desplome de la compraventa de viviendas. Por su parte, la recaudación de los impuestos especiales

184. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica y Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

185. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual del IVA, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria.

186. Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica.

187. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el IVA, y se introducen otras modificaciones tributarias.

188. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. Para un análisis detallado véase "Evolución de la recaudación por IVA en los años 1995-2008: radiografía de un gran fraude fiscal".

se mantuvo más estable, reduciéndose sólo un 1,1 por 100, debido tanto al aumento de la imposición sobre el tabaco y sobre hidrocarburos aprobada en junio[189] como a la elevada inelasticidad de la demanda de estos productos.

En contraste con la negativa evolución de la recaudación por impuestos directos e indirectos, las cotizaciones sociales, que representan el 38,5 por 100 de los ingresos no financieros, se redujeron sólo ligeramente (–1,9 por 100) debido a que la reducción de los ingresos por cotizaciones sociales[190], principalmente a causa de la reducción de la afiliación, pero también del aplazamiento de cuotas empresariales y de la aprobación de nuevas bonificaciones para fomentar el empleo[191], fue amortiguado por el aumento de las cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo.

Por su parte, el gasto no financiero (del que la mitad es responsabilidad de las Administraciones territoriales) registró un crecimiento anual del 8,0 por 100 aumentando en 4,8 puntos su participación en el PIB, hasta el 45,9 por 100. Destacan por su mayor dinamismo, en primer lugar, las prestaciones sociales, la principal rúbrica de gasto, que acusa el elevado aumento de la partida más sensible a la coyuntura, el gasto en protección por desempleo, que crece un 56,0 por 100, tanto por el incremento de los parados con derecho a prestación como por la ampliación de la misma para quienes la hubieren agotado y no cuenten con rentas alternativas[192]. En segundo lugar, la partida de "otras transferencias" aumenta un 12,2 por 100, debido al aumento de las aportaciones a la Unión Europea, la principal partida, y también del dinamismo mostrado por la ayuda oficial al desarrollo. Es asimismo reseñable la aceleración hasta el 9,4 por 100 de los intereses, reflejo del significativo aumento del endeudamiento público. En cambio los gastos de funcionamiento, que corresponden en un 80 por 100 a las Administraciones territoriales, presentan tasas de incremento menores, más los consumos intermedios (2,1 por 100) que la remuneración de asalariados (5,6 por 100). Por su parte, las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90,0 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), aumentan un 7,5 por 100, ligeramente por debajo de la media.

189. Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

190. La reducción de ingresos se produce en todos los regímenes menos en el Especial de empleadas de hogar. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social véase en esta Memoria el capítulo III.7.3.

191. Real Decreto 1975/2008, de 28 noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, y por el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

192. Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto y Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción; y Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*, 2007-2009
(Millones de euros, tasas de variación interanual y porcentaje del PIB)

	Mill €			Var %			% PIB
Conceptos	**2009**	**08/07**	**09/08**	**09/07**	**2007**	**2008**	**2009**
Ingresos no financieros	**365.019**	**–7,0**	**–9,4**	**–15,7**	**41,1**	**37,0**	**34,7**
Ingresos corrientes	365.842	–6,4	–8,6	–14,5	40,6	36,8	34,8
Impuestos sobre la renta	101.024	–13,5	–14,0	–25,6	12,9	10,8	9,6
Impuestos sobre la producción	91.796	–12,8	–14,7	–25,7	11,7	9,9	8,7
Cotizaciones sociales (1)	140.361	4,6	–1,9	2,6	13,0	13,1	13,4
Cobros por bienes y servicios (2)	12.998	1,4	–4,6	–3,3	1,3	1,3	1,2
Rentas de la propiedad (3)	10.706	8,0	–4,6	3,0	1,0	1,0	1,0
Transferencias	8.957	–7,7	21,1	11,8	0,8	0,7	0,9
Ingresos de capital	823	–54,1	–63,7	–83,3	0,5	0,2	0,1
Impuestos	4.120	–12,6	–11,9	–23,0	0,5	0,4	0,4
Transferencias (4)	4.857	–16,3	12,9	–5,5	0,5	0,4	0,5
Ajuste por recaudación incierta	–9.800	20,9	46,0	76,4	–0,5	–0,6	–0,9
Gastos no financieros	**482.623**	**8,3**	**8,0**	**16,9**	**39,2**	**41,1**	**45,9**
Gastos corrientes	420.111	9,3	8,1	18,2	33,8	35,7	40,0
Remuneración de asalariados	124.285	9,1	5,6	15,3	10,2	10,8	11,8
Consumos intermedios	61.103	8,0	2,1	10,3	5,3	5,5	5,8
Impuestos sobre la producción	338	30,1	–10,1	17,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias sociales en especie (5)	30.290	8,9	7,5	17,0	2,5	2,6	2,9
Prestaciones sociales	153.168	10,6	13,1	25,0	11,6	12,4	14,6
Subvenciones a la producción	11.560	3,3	–1,1	2,2	1,1	1,1	1,1
Otras transferencias	20.520	18,7	12,2	33,2	1,5	1,7	2,0
Intereses y otras rentas de la propiedad	18.873	2,4	9,4	12,0	1,6	1,6	1,8
Gastos de capital	62.512	1,8	7,3	9,3	5,4	5,3	5,9
Formación bruta de capital	46.003	–2,2	10,5	8,0	4,0	3,8	4,4
Transferencias	15.183	4,6	2,2	6,9	1,3	1,4	1,4
Adquisición neta activos no financieros no producidos	1.326	342,1	–23,9	236,5	0,0	0,2	0,1
Capacidad (+) necesidad (–) de financiación	**–117.630**	**—**	**—**	**—**	**1,9**	**–4,1**	**–11,2**
Pro Memoria: PIB	1.051.151	3,4	–3,4	–0,1	100,0	100,0	100,0

* En términos de contabilidad nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.
(1) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Pagos por producción de mercado y no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas; (5) Suministradas por productores de mercado.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto a la inversión pública, en 2009 se produjo un avance del 7,3 por 100, que contrasta abiertamente con el ligero aumento del 1,8 por 100 registrado el año anterior y que responde al notable esfuerzo inversor realizado por todas las Administraciones con cargo a sus presupuestos para impulsar la actividad económica y, en particular, al Fondo Estatal de Inversión Local (8.000 millones) y el Fondo Estatal para la Dinamización de la Economía y el Empleo (2.200 millones)[193].

193. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

3.6.2. Los presupuestos públicos para 2010

La valoración de los presupuestos 2010 presentados en septiembre de 2009 resulta complicada, sobre todo en lo que atañe a la Administración central, por varios motivos. Primero, porque las cifras presupuestadas inicialmente en 2009, que son las que habitualmente se emplean para hacer la comparación (cuadro I-35), hasta donde se conoce en este momento[194] distan mucho de las cifras reales registradas finalmente en dicho ejercicio, debido, como se ha comentado, al desplome más allá de lo previsto de los ingresos tributarios junto con el aumento extraordinario del gasto no financiero, ya sea por efecto de los estabilizadores automáticos en una coyuntura más adversa que la proyectada, como por la adopción a posteriori de medidas discrecionales de impulso de la actividad cuantitativamente relevantes, tanto de ingresos como de gasto.

Por otro lado, las cifras de ingresos y gastos consignadas en los Presupuestos 2010 se verán sensiblemente alteradas a lo largo del ejercicio por un doble motivo. Primero, por las medidas de ingresos y las decisiones de ajuste del gasto a posteriori que se están tomando en todos los niveles de gobierno. Segundo, por la incertidumbre asociada al escenario económico que sirve de base para las estimaciones presupuestarias que en parte depende, a su vez, del impacto que tengan las distintas medidas de ajuste que se están adoptando sobre la actividad económica.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2010

Con todo, y comenzando con las proyecciones presupuestarias de la Administración central para 2010, se observa un cambio de tendencia respecto a los dos ejercicios anteriores, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, tendente a iniciar una senda de consolidación presupuestaria.

Reformas tributarias

En la vertiente de los ingresos públicos los Presupuestos Generales del Estado (PGE) prevén en 2010 un sensible aumento de los ingresos impositivos respecto a la recaudación efectivamente obtenida en 2009, que es el dato relevante a efectos de comparación para determinar el signo de la política fiscal para 2010[195]. Así, y respecto a las principales figuras tributarias estatales de las que se tiene información (cuadro I-36), se espera que tanto los ingresos por IRPF como por IVA e impuestos especiales, aumenten por encima del 10 por 100, frente al estancamiento de la recaudación del Impuesto de Sociedades. En conjunto, se espera un aumento de la recaudación impositiva del 8,8 por 100.

194. Por el momento, en cuanto a la evolución real de las cuentas públicas en 2009, sólo se dispone de información para el conjunto de las Administraciones públicas, en términos de contabilidad nacional, y para los subsectores Estado y Seguridad Social. No se cuenta con datos de las cuentas consolidadas de la Administración central, ni tampoco de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, salvo las cifras de deuda pública que proporciona el Banco de España.

195. La comparación que se ofrece en el cuadro I-35 del presupuesto inicial de ingresos para 2010 respecto al presupuesto inicial de ingresos de 2009, que arroja tasas negativas, no es adecuada porque en 2009 se produjo una evolución mucho más negativa de la recaudación que la inicialmente prevista en los presupuestos, lo que desvirtúa completamente la comparación.

CUADRO I-35. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008-2010
(Clasificación económica)

	Presupuestos Generales del Estado *					Presupuestos de las CCAA				
	Variación %			2010		Variación %			2010	
Conceptos	08/07	09/08	10/09	Mill. €	% PIB	08/07	09/08	10/09	Mill .€	% PIB
Ingresos no financieros	**7,9**	**–2,2**	**–9,2**	**267.745**	**24,6**	**8,6**	**–2,0**	**–8,3**	**151.175**	**13,9**
Ingresos corrientes	7,6	–1,7	–9,7	263.676	24,2	8,6	–2,0	–7,8	142.673	13,1
Impuestos directos y c. sociales	8,1	–1,8	–8,4	198.025	18,2	18,3	19,2	–21,5	30.161	2,8
Impuestos indirectos	5,2	–5,9	–18,9	40.736	3,7	2,7	–20,3	–19,3	36.114	3,3
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	–6,1	6.169	0,6	5,6	4,2	1,7	4.816	0,4
Transferencias corrientes	0,9	–3,5	–1,5	12.020	1,1	9,5	0,4	7,2	71.039	6,5
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	6.727	0,6	40,4	6,4	–8,4	543	0,0
Ingresos de capital	30,4	–34,2	33,2	4.068	0,4	8,6	14,5	–15,7	8.503	0,8
Enajenación inversiones reales	3,3	–35,6	–9,0	335	0,0	–2,2	0,4	–18,1	518	0,0
Transferencias de capital	35,4	–34,0	38,9	3.733	0,3	9,6	15,5	–15,5	7.984	0,7
Gastos no financieros	**7,2**	**5,1**	**8,5**	**330.258**	**30,3**	**8,7**	**3,8**	**0,3**	**175.525**	**16,1**
Gastos corrientes	7,4	5,3	8,2	299.117	27,5	8,7	4,6	2,1	145.649	13,4
Personal	7,0	5,6	2,3	33.818	3,1	9,4	5,7	2,1	56.485	5,2
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	8.542	0,8	11,0	3,2	1,8	29.448	2,7
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	23.267	2,1	4,6	10,1	34,8	3.695	0,3
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	233.490	21,5	7,0	3,8	0,8	55.810	5,1
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	3.745	0,3	11,7	19,2	1,4	212	0,0
Gastos de capital	6,3	3,0	10,7	27.397	2,5	8,7	0,8	–7,9	29.875	2,7
Inversiones reales	5,5	–2,7	–10,3	12.273	1,1	6,5	–2,5	–17,0	13.254	1,2
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	15.123	1,4	11,1	4,2	1,0	16.621	1,5
Saldo no financiero	**—**	**—**	**—**	**–62.513**	**–5,7**	**—**	**—**	**—**	**–24.350**	**–2,2**

* Presupuestos consolidados del Estado, la Seguridad Social y organismos públicos.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

Este dinamismo de los ingresos tributarios se sustenta, en parte, en la mejora prevista de la coyuntura económica pero, sobre todo, en las reformas tributarias aprobadas, que en su mayoría se incluyeron en la propia Ley de Presupuestos[196], con un impacto recaudatorio conjunto estimado por el Gobierno de unos 7.500 millones de euros. Las principales medidas fiscales aprobadas son:

- En el IRPF, la eliminación, salvo para los contribuyentes con rentas inferiores a 12.000 euros anuales, de la deducción en la cuota de 400 euros introducida en 2008, que permitirá aumentar la recaudación en 4.000 millones de euros. También en este impuesto se modifica el tipo único de gravamen para las rentas del capital elevándolo del 18 al 19 por 100 para las rentas inferiores a 6.000 euros, y del 18 al 21 por 100 para los ingresos que superen esa cifra, lo que supondrá un aumento recaudatorio estimado de 800 millones de euros.

196. Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

CUADRO I-36. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LOS IMPUESTOS ESTATALES*, 2009-2010
(Millones de euros)

Tributo	Recaudación obtenida en 2009	Recaudación prevista para 2010 (PGE)	Var. %
IRPF	63.857	70.446	10,3
Sociedades	20.188	20.184	–0,0
IVA	33.573	36.931	10,0
Impuestos Especiales	19.349	21.441	10,8
Total	**136.967**	**149.002**	**8,8**

* Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.
Fuente: MEH.

- En el IVA se incrementa, con vigencia a partir de julio de 2010, el tipo general del 16 al 18 por 100 y el tipo reducido del 7 al 8 por 100, manteniéndose el tipo súper reducido en el 4 por 100. Se estima que esta reforma permitirá allegar 1.900 millones de euros adicionales.
- Por último, en el Impuesto de Sociedades se reducen cinco puntos los tipos de gravamen[197] aplicables a las empresas con menos de 25 trabajadores y cifra de negocios inferior a 5 millones de euros, siempre que como mínimo mantengan el empleo. Asimismo, se introduce una desgravación fiscal en el mismo sentido para los autónomos en el IRPF[198]. El impacto recaudatorio estimado de estas medidas, en este caso negativo, es de 700 millones de euros.
- La mejora de la recaudación por impuestos especiales se debe a la elevación de los tipos de los impuestos sobre labores del tabaco y sobre hidrocarburos introducida en junio de 2009, que surtirá plenos efectos en 2010, con un aumento recaudatorio estimado de 1.500 millones de euros.

Al aumento de la recaudación prevista en los PGE habría que sumar los mayores ingresos, que se prevé recaudar con la aplicación del nuevo plan de control del fraude fiscal aprobado en marzo[199]. En sentido contrario, no obstante, los nuevos incentivos fiscales aprobados en el reciente paquete de medidas anticrisis[200] implicarían un coste recaudatorio estimado por el gobierno de 1.600 millones de euros. Las principales reformas tributarias adoptadas, con una vigencia temporal hasta 2012, son las siguientes:

- En el IRPF se introducen dos nuevos beneficios fiscales. Por un lado, una deducción en la cuota de hasta 400 euros por obras de rehabilitación y mejora en la vivienda habitual para contribuyentes con base imponible de hasta 53.000 euros

197. Del 25 al 20 por 100 para los primeros 120.000 euros de base imponible y del 30 al 25 por 100, para el resto.
198. Reducción del 20 por 100 del rendimiento neto de actividades económicas, con las mismas condiciones.
199. Plan integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral a la Seguridad Social. Aprobado por Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010.
200. Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

y, por otro lado, la exención de las cantidades satisfechas por las empresas para el transporte colectivo de los trabajadores, con un máximo de 1.500 euros.

- En el IVA se aprueban dos nuevos incentivos. En primer lugar, se amplía la aplicación del tipo reducido a todo tipo de obras de rehabilitación de viviendas y se amplía el concepto de rehabilitación estructural a estos efectos. En segundo lugar, se extiende la aplicación del tipo súper reducido a los servicios de dependencia. Asimismo, con carácter general, se flexibilizan los requisitos para recuperar el impuesto en caso de impago de facturas.
- En el Impuesto de Sociedades, se mantiene la libertad de amortización de activos con mantenimiento de empleo.

Por el lado del gasto, los PGE incorporan un ajuste del gasto, aunque difícil de cuantificar con la información disponible. Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles. Tal es el caso del pago de los intereses de la deuda, que aumenta un 33,3 por 100, de las transferencias a otras Administraciones (territoriales y de la Unión Europea), que aumentan un 10,8 por 100 por efecto de la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, de las prestaciones por desempleo, que se incrementan un 57,9 por 100 como consecuencia del aumento del paro, o del pago de pensiones, que aumentan un 2,1 por 100. La proporción de los PGE que en conjunto absorben estas partidas es muy considerable y se ha incrementado desde el 62,8 en 2007 hasta el 67,3 en 2010.

Se ajusta el gasto no comprometido

Con todo, los PGE incorporan algunas decisiones para limitar los gastos de personal de los ministerios, como son la práctica congelación de la oferta de empleo público, limitando la tasa de reposición de vacantes al 15 por 100 con algunas excepciones, y la práctica congelación de los salarios del personal (+0,3 por 100). Al ajuste previsto en los PGE hay que añadir las medidas y la reducción del gasto prevista en el Plan de Acción Inmediata aprobado en enero de 2010. Respecto a los gastos de personal, se rebaja la tasa de reposición de vacantes al 10 por 100, sin excepciones y sin posibilidad de contratar personal interino. Por otra parte, se adopta un acuerdo de no disponibilidad de gasto cifrado en 5.000 millones de euros, de los que 1.500 se retraerán del Fondo de contingencia y los 3.500 restantes de los distintos ministerios, destacando, por su cuantía, el recorte de gasto del Ministerio de Fomento y, en general, la reducción del esfuerzo inversor del Estado que concentra el 93 por 100 del ajuste, por la vía de reducir tanto las inversiones reales, como las transferencias de capital y los préstamos y aportaciones patrimoniales a empresas públicas (cuadro I-37). Adicionalmente, en mayo se han aprobado nuevas medidas de reducción del gasto con efectos en 2010, por un importe estimado de 5.000 millones de euros, entre las que destaca, por su cuantía, la reducción del 5 por 100 de las retribuciones del personal del sector público y la reducción de la inversión pública estatal.

CUADRO I-37. PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA. ACUERDO DE NO DISPONIBILIDAD DE CRÉDITOS DEL ESTADO APROBADOS PARA 2010
(Millones de euros y porcentaje sobre total)

Ministerios	Mill. €	% total	Capítulos	Mill. €	% total
Defensa	141,1	4,0	Gastos corrientes en bienes y servicios	38,6	1,1
Economía	170,1	4,9	Transferencias corrientes	207,0	5,9
Fomento	1.759,6	50,3	Inversiones reales	853,9	24,4
Industria	439,9	12,6	Transferencias de capital	445,4	12,7
Medio ambiente	501,7	14,3	Aport. patrimoniales/préstamos empr. púb.	1.955,0	55,9
Vivienda	147,8	4,2	**Total ministerios**	**3.500,0**	**100,0**
Resto ministerios	0,3	0,0	Fondo de contingencia	1.500,0	–
Total ministerios	**3.500,0**	**100,0**	**Ajuste total**	**5.000,0**	–

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Respecto a la clasificación funcional del presupuesto, el gasto social sigue absorbiendo aproximadamente la mitad del total (51,5 por 100) y experimenta, respecto al presupuesto inicial de 2009, un aumento del 3,9 por 100 (cuadro I-38). La principal partida, las pensiones, en su modalidad contributiva (más del 90,0 por 100 del total) y no contributiva, experimentan un crecimiento muy modesto (2,1 por 100) debido a que se revalorizan en general un 1,0 por 100 (un 2,0 por 100 las mínimas) en un contexto de moderación de la inflación. Pero es la siguiente partida social en importancia, las prestaciones por desempleo, la que experimenta, con diferencia, un aumento más significativo, del 57,9 por 100, que incluso puede resultar optimista si se retrasa la recuperación económica. En este escenario de aumento desmesurado del desempleo, la dotación para políticas activas, cuya principal partida son las bonificaciones de las cuotas empresariales que se han visto notablemente ampliadas desde el inicio de la crisis[201], aumenta un 2,2 por 100. En cambio, el resto de prestaciones económicas, donde destacan por su cuantía la cobertura por incapacidad temporal y las prestaciones por maternidad/paternidad, se reducen un 3,8 por 100. Por último, y aunque el gasto de la Administración central en la provisión de bienes preferentes sea poco significativo[202], es notable el aumento que registran las dotaciones para servicios sociales y promoción social (9,1 por 100), que integra fundamentalmente la asignación para la atención a la dependencia, así como la

201. Se trata de bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social de diverso alcance, por la contratación de trabajadores desempleados que cumplan alguna condición: con cargas familiares (Real Decreto-Ley 2/2008), suspendidos de empleo o con derecho a prestación por desempleo. También se incrementan los incentivos a la contratación a tiempo parcial (Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas). Para un análisis detallado véase capítulo II.

202. Como consecuencia del proceso de descentralización política, las competencias de la Administración central son residuales en el ámbito de la provisión de bienes preferentes como la educación, la sanidad, los servicios sociales o la vivienda, por lo que las variaciones de gasto en estas políticas en los PGE resultan poco significativas dada la reducida dimensión de estas partidas y poco representativas del volumen total de gasto público que se destina a estos fines, sin que se cuente con información de la clasificación funcional del gasto presupuestado por las comunidades autónomas.

CUADRO I-38. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2008-2010: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(Presupuestos iniciales consolidado, Capítulos I al VIII)

			Var. %		% sobre el total			2010
Políticas	**08/07**	**09/08**	**10/09**	**2008**	**2009**	**2010**	**Mill. €**	**% PIB**
Servicios públicos básicos	**10,5**	**0,9**	**–1,1**	**6,9**	**6,2**	**6,2**	**21.597**	**2,0**
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	3,8	2,4	2,6	2,7	2,5	2,5	8.873	0,8
Defensa	5,9	–3,7	–6,2	2,6	2,2	2,1	7.357	0,7
Política exterior	51,6	6,0	–3,5	1,1	1,0	1,0	3.548	0,3
Justicia	7,8	6,0	9,7	0,5	0,5	0,5	1.819	0,2
Gasto social	**7,9**	**9,5**	**3,9**	**50,6**	**49,7**	**51,6**	**180.935**	**16,6**
Pensiones	7,2	8,3	2,1	31,2	30,3	30,9	108.283	9,9
Desempleo	9,0	24,3	57,9	5,0	5,6	8,8	30.975	2,8
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	–3,8	4,5	4,3	4,1	14.403	1,3
Fomento del empleo	5,4	–1,3	2,2	2,4	2,2	2,2	7.751	0,7
Gestión y administración de la Seguridad Social	7,5	15,0	–50,8	3,6	3,7	1,8	6.362	0,6
Sanidad	5,6	4,3	0,2	1,4	1,3	1,3	4.635	0,4
Educación	18,0	1,9	3,5	0,9	0,9	0,9	3.092	0,3
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	0,7	0,7	0,8	2.737	0,3
Vivienda	10,4	17,3	–7,3	0,4	0,5	0,4	1.498	0,1
Cultura	8,2	5,2	–6,6	0,4	0,4	0,3	1.199	0,1
Actuaciones económicas	**8,3**	**–1,4**	**2,0**	**12,6**	**11,1**	**11,3**	**39.733**	**3,7**
Infraestructuras	3,2	–10,3	13,0	4,7	3,8	4,2	14.886	1,4
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	2,8	2,5	2,6	8.959	0,8
I+D+i civil	17,4	6,9	–1,4	2,4	2,3	2,3	8.088	0,7
Industria y energía	9,8	23,7	12,3	0,7	0,8	0,9	3.229	0,3
Comercio, turismo y pyme	2,3	36,0	–7,1	0,4	0,5	0,4	1.511	0,1
Subvenciones al transporte	34,5	–14,4	–38,8	0,7	0,6	0,3	1.186	0,1
I+D+i militar	4,9	–12,1	–18,9	0,5	0,4	0,3	1.183	0,1
Otras actuaciones económicas	36,2	–5,1	–16,9	0,3	0,2	0,2	691	0,1
Actuaciones generales	**7,5**	**0,9**	**13,9**	**30,0**	**27,2**	**30,9**	**108.431**	**10,0**
Transferencias a otras AA.PP.	8,7	0,2	10,8	21,1	19,0	21,0	73.599	6,8
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	5,3	5,0	6,6	23.200	2,1
Servicios de carácter general	5,6	–0,1	3,2	2,9	2,6	2,7	9.314	0,9
Administración financiera y tributaria	4,4	–1,8	–6,1	0,5	0,5	0,4	1.500	0,1
Alta dirección	7,6	–0,7	7,1	0,2	0,2	0,2	818	0,1
Total políticas de gasto	**8,0**	**11,3**	**0,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**350.696**	**32,2**
PIB estimado*	3,4	–3,4	3,6				1.088.500	100,0

* Dato real para 2008 y 2009 según CNE, y estimación del escenario base de la Actualización del Programa de Estabilidad, Ministerio de Economía y Hacienda, 16 enero 2009.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

política educativa (3,5 por 100), centrada en becas y ayudas al estudio, que contrasta con el recorte del presupuesto destinado a vivienda (–7,3 por 100) y cultura (–6,6 por 100).

Por su parte, el presupuesto para servicios públicos básicos (6,2 por 100 del total) registra una reducción del 1,1 por 100, con un significativo descenso del gasto en Defensa y Política Exterior, un crecimiento moderado en Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias, y un sensible aumento en Justicia.

En cuanto a las actuaciones económicas, que absorben el 11,3 por 100 del presupuesto, la inversión en infraestructuras, la principal partida y una de las más vinculadas con la productividad de los factores, experimenta un aumento del 13 por 100, aunque si se tiene en cuenta el conjunto del sector público estatal, es decir, incluyendo entes públicos y sociedades mercantiles estatales tuteladas por los Ministerios de Fomento (SEITTSA, ADIF, AENA y Puertos del Estado) y Medio Ambiente (Sociedades de Aguas), la inversión en infraestructuras se reduce un 3,9 por 100, y eso sin contar con el ajuste a posteriori del gasto del Ministerio de Fomento en el marco del Plan de Acción Inmediata. Pero más llamativo resulta el recorte que sufre el gasto en I+D+i civil (–1,4 por 100), por su especial vinculación con la productividad y el patrón de crecimiento que se pretende impulsar.

La estructura fuertemente descentralizada del gasto y los ingresos públicos del sector público español refuerza la necesidad de tomar en consideración también la actividad presupuestaria de las comunidades autónomas. Con datos de 2008, este nivel de gobierno es responsable del 36,5 por 100 del gasto público y del 22,8 por 100 de los ingresos públicos, unos porcentajes que se verán nuevamente incrementados, sustancialmente en el caso de los ingresos tributarios, como consecuencia de la reciente reforma del sistema de financiación, que se explicará más adelante. La relevancia adquirida por las comunidades autónomas en el conjunto de las Administraciones públicas también se refleja en el hecho de que concentran, incluyendo a las universidades, el 54 por 100 del empleo público.

Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2010

Los presupuestos generales conjuntos de las comunidades autónomas para 2010 (cuadro I-35) prevén un incremento considerable del déficit, a pesar del exiguo crecimiento del gasto no financiero (0,3 por 100), debido al desplome de los ingresos (–8,3 por 100). La caída de los ingresos responde, por un lado, al abultado descenso de la recaudación por impuestos indirectos (–19,3 por 100), tanto por la abultada caída de la recaudación por IVA, que las comunidades autónomas comparten por mitades con el Estado, como por el desplome de la recaudación de una de las figuras clave de la financiación autonómica, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, debido al parón del mercado inmobiliario. Por otro lado, los impuestos directos se reducen un 21,5 por 100 por la caída de los ingresos por IRPF (que comparten con el Estado al 50 por 100), que contrasta con el aumento previsto en

la recaudación estatal porque la eliminación de la deducción de 400 euros beneficia en exclusiva al Estado (en quien también recayó en su momento el coste de la misma). Este notable descenso de los ingresos tributarios se ve parcialmente compensado por el considerable aumento de las transferencias recibidas (7,2 por 100), la principal partida de ingresos, como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema de financiación, que supone una inyección adicional de recursos del Estado a las comunidades de 11.000 millones de euros.

Por el lado de los gastos, se prevé una desaceleración generalizada respecto al año anterior, muy acusada en el caso de las inversiones reales (–17 por 100), que contrasta con el considerable aumento de los gastos financieros, una partida que acusa los crecientes niveles de endeudamiento de las comunidades. Adicionalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha adoptado acuerdos de no disponibilidad de gasto presupuestado para 2010 en nueve comunidades, que implica una reducción del gasto autonómico de 1.975 millones de euros, y se espera que a lo largo del ejercicio se alcancen acuerdos similares de ajuste en el resto de las comunidades. En todo caso, a dicho ahorro habrá que sumar el derivado de la reducción de las retribuciones del personal, nada desdeñable teniendo en cuenta que concentran más de la mitad del empleo público.

Conviene mencionar, en todo caso, que desde 2008 se han adoptado diversas medidas que han supuesto un alivio de las tensiones financieras de las comunidades, evitando la adopción de medidas procíclicas de ajuste del gasto, que afectarían a bienes esenciales como educación y sanidad, así como el aumento desmesurado del déficit de las comunidades, a costa, en contrapartida, de ampliar la necesidad de financiación de la Administración central. Tal es el caso de la compensación a las comunidades, vía transferencias, de la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, del aplazamiento de la nada desdeñable deuda a favor del Estado resultante de la liquidación del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009[203], y del aumento, equivalente al 1,1 por 100 del PIB, de sus recursos totales a través de la reforma del sistema de financiación.

Como consecuencia de la evolución descrita de los ingresos y gastos públicos de los distintos niveles de gobierno, se prevé el mantenimiento en 2010 de niveles elevados de déficit, aunque decrecientes. Las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad aprobado en enero, que habría que considerar aproximadas debido a las numerosas medidas con impacto presupuestario que se han tomado con posterioridad a su aprobación, arrojan un déficit del 9,8 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas, 1,4 puntos inferior al de 2009. Por sectores institucionales, la Seguridad Social

Aumenta el déficit de todas las Administraciones públicas

203. Las entregas a cuenta de 2008 y 2009 se realizaron tomando como base la recaudación de IRPF, IVA e IIEE de 2006 y 2007, que fue excepcionalmente buena y que sufrió, como se ha comentado, un desplome importantísimo en los años subsiguientes. Se calcula que la deuda que las comunidades han contraído con el Estado por este concepto asciende a 7.500 millones de euros.

seguiría cerrando sus cuentas con superávit, pero de tan sólo el 0,2 por 100, mientras que la Administración del Estado registraría un déficit del 6,2 por 100, bastante menor que el de 2009. Por su parte, las comunidades autónomas y las corporaciones locales saldarían las cuentas con déficit del 3,2 y el 0,7 por 100, respectivamente. Paralelamente, se prevé un sensible aumento de la ratio deuda pública/PIB hasta el 65,9 por 100, reflejo tanto de los déficit presupuestarios, como de las medidas de apoyo al sector financiero y al resto de empresas, y del escaso o nulo crecimiento del PIB. Con todo, el escenario económico base de estas nuevas proyecciones puede resultar optimista.

3.6.3. La reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común

Tras un intenso, aunque poco transparente, proceso negociador entre los gobiernos central y autonómicos, muy condicionado por las reformas estatutarias aprobadas desde 2006 (singularmente la del estatuto catalán), el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas alcanzó en julio de 2009 un acuerdo sobre la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (todas, menos País Vasco y Navarra) aplicable a partir de 2009[204].

Esta reforma, que trata de corregir, siquiera en parte, las deficiencias más notables del anterior sistema (déficit de corresponsabilidad, de equidad y de suficiencia), implica un trasvase adicional agregado de recursos del Estado a las comunidades autónomas de más de 11.000 millones de euros (el 80 por 100 en 2009 y el resto en 2010). Ello supone una significativa reducción de los recursos de que dispone la Administración central para financiar sus propias competencias (el equivalente al 1,05 por 100 del PIB de 2009) y de su margen de discrecionalidad, ya de por sí escaso.

El sistema de financiación de régimen común se ideó desde su inicio a partir de tres piezas: la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades, la atribución a las mismas de un ámbito fiscal propio y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación para garantizar niveles equiparables de prestación de servicios públicos en todas ellas. La inestabilidad que ha caracterizado al sistema, que ha sido revisado en profundidad, con ésta, en cinco ocasiones desde que se aprobara la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas en 1980, se explica en parte porque ha debido adaptarse al traspaso gradual, complejo y asimétrico de competencias y servicios a estas comunidades, reflejo a su vez de una dinámica política de diferenciación por parte

204. Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, que se instrumentó normativamente a través de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (que deroga y sustituye a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regulaba el sistema anterior) y a través de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas.

de las comunidades históricas y de emulación por parte del resto. Pero también es consecuencia del continuo proceso de ajuste de las tres piezas del modelo, lo que constituye también el objeto principal de la actual reforma, que se dirige básicamente a mejorar la determinación estática y dinámica de las necesidades de gasto de cada comunidad, a ampliar la capacidad tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las mismas en consonancia con la descentralización de las competencias de gasto, y a perfeccionar el sistema de nivelación para garantizar la cobertura de las necesidades de gasto de todas ellas, con independencia de su capacidad fiscal.

Las necesidades y los recursos de las comunidades autónomas en el año base (suficiencia estática)

En última instancia, el sistema pretende dotar a las comunidades de los recursos suficientes para cubrir las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. El modelo se basa, pues, en la estimación de las necesidades financieras de cada comunidad autónoma a partir de las cuales se articulan las distintas vías de financiación. Las necesidades y los recursos del sistema se determinan tomando como base de cálculo el año 2009, lo que se denomina suficiencia estática (cuadro I-39) y se establecen ciertas reglas de evolución de los recursos con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades en el tiempo (suficiencia dinámica).

La financiación máxima garantizada para cada comunidad autónoma por el sistema en 2009, lo que la Ley denomina necesidades globales de financiación, está integrada básicamente por los recursos que hubieran obtenido las comunidades autónomas en 2009 con arreglo al sistema anterior[205], incluyendo las dotaciones complementarias de sanidad e insularidad acordadas en la II Conferencia de Presidentes, y la compensación por la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio (lo que garantiza el *status quo*), más la participación que les corresponda en los recursos adicionales aportados por el Estado, que ascienden a 7.400 millones[206] de euros y se asignan a las comunidades autónomas, a modo de necesidades adicionales reconocidas, en función fundamentalmente del aumento relativo de la población desde 1999 (~50 por 100), del peso relativo de la población ajustada (~25 por 100) y del peso relativo de la población dependiente (~25 por 100)[207]. Esta aportación adicional del Estado refuerza notablemente la suficiencia financiera de las comunidades en un contexto, además, de severa disminución de los ingresos tributarios como consecuencia de la crisis. Las necesidades globales de financiación del sistema resultan de agregar las necesidades globales de financiación de cada comunidad.

205. Se produce una nueva estimación (al alza) de la recaudación normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

206. De los que 5.000 se aportarán a partir de 2009 y 2.400 a partir de 2010.

207. Se reconocen necesidades adicionales por importes poco significativos por dispersión (50M€), escasa densidad de población (50M€) y desarrollo de políticas de normalización lingüística (que no se cuantifica).

Por lo que respecta a los recursos de financiación que cubren las necesidades de financiación que reconoce el sistema, el modelo experimenta un cambio importante respecto a la situación anterior. Hasta ahora las comunidades autónomas se financiaban con la recaudación normativa proveniente de los tributos cedidos (Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, sobre el Juego, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos), de las tasas afectas a los servicios transferidos, de la recaudación de los tributos compartidos (33 por 100 del IRPF, del 35 por 100 del IVA, del 40 por 100 de los Impuestos especiales y el 100 por 100 del Impuesto sobre la Electricidad) y del fondo de suficiencia que, como elemento de cierre del sistema, equivalía a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas.

Ahora, los recursos financieros globales de cada comunidad incluyen, además de las tasas y la recaudación normativa de los tributos cedidos, un porcentaje mayor de recaudación de los tributos compartidos (50 por 100 del IRPF[208]; el 50 por 100 del IVA y el 58 por 100 de los impuestos especiales), lo que conjuntamente constituye su capacidad tributaria. A la capacidad tributaria se le suma, por un lado, la transferencia del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que equivale a la diferencia (positiva o negativa) entre las necesidades de financiación garantizadas a la comunidad por dicho fondo y el 75 por 100 de su capacidad tributaria, y, por otro lado, la transferencia del Fondo de Suficiencia Global que, igual que en el sistema anterior, equivale a la diferencia (positiva o negativa), entre las necesidades globales de financiación de cada comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas. Los recursos globales de financiación del sistema resultan de agregar los recursos globales de financiación de cada comunidad.

208. La estimación de los ingresos cedidos por IRPF se calcula con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas sobre los elementos del mismo.

CUADRO I-39. NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN EN 2009

NECESIDADES TOTALES DE FINANCIACIÓN CUBIERTAS POR EL SISTEMA				EL FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES				RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA		
NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN (NGF)	Recaudación normativa tributos cedidos 2009*	STATU QUO 2009	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMDH - Tributos juego - Tasas afectas					25% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Recaudación normativa tributos cedidos*	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMH - Tributos juego - Tasas afectas
	Liquidación 2009 según sistema anterior (Ley 21/2001)		- 33% IRPF normativo - 35% IVA - 40% IIEE - 100% I.Electricidad - Fondo de Suficiencia - Garantía sanitaria	RECURSOS	75% CAPACIDAD TRUIBUTARIA DE LAS CCAA	CRITERIO DE REPARTO ENTRE LAS CCAA	Peso relativo de las unidades de necesidad (o población ajustada) de cada CCAA. UNIDAD DE NECESIDAD (variables determinantes): -Población 30% - Superficie 1,8% - Dispersión: 1,6% - Insularidad: 0,6 - Población protegida equivalente: 38% - Población > 65: 8,5% - Población 0-16: 20,5%	75% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Recaudación tributos comparativos	- 50% IRPF normatvo - 50% IVA - 58% IIEE - 100% I.Electricidad
	Otras necesidades ya reconocidas en 2009		- Dotación complementaria sanidad (600 M€) - Dotación compensatoria insularidad (55 M€) - Compensación por la eliminación I.Patrimonio (1.800 M€) - Financiaición servicios traspasados del ISM		Garantía sanitaria (máx 500 M€)					
	Necesidades adicionales reconocidas desde 2009	FONDOS ADICIONALES	- Por aumento de la población ajustada (3.675 M€) - Por población ajustada (612,5+1.200 M€**) - Por población dependiente potencial (490 M€) - Por población dependiente reconocida (122,5 +1.200 M€**) - Por dispersión de la población (50 M€) - Por escasa densidad de población (50 M€) - Por desarrollo de políticas de normalización lingüística (?)		Fondos adicionales aportados por el Estado (7.400 M€)			TRANSFERENCIA NETA DE GARANTÍA	Transferencias del Estado a las CCAA donde la participación en el FGSPF que les corresponde > el 75% de su capacidad tributaria (por la diferencia) - Transferencias al Estado de las CCAA donde el 75% de su capacidad tributaria > participación en el FGSPF que les corresponde (por la diferencia)	
		Coste de los servicios transferidos despúes de 2009						TRANSFERENCIA NETA DE SUFICIENCIA	Transf. del Estado a las CCAA donde NGF > su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia) Transf. al Estado de las CCAA donde NGF < su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia)	
AJUSTES	Fondos de convergencia	FONDOS ADICIONALES	Fondo de competitividad (2.572,5 M€)					TRANSF. DE COMPETITIVIDAD	Para CCAA con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad tributaria per cápita ajustada	
			Fondo de cooperación (1.200 M€)					TRANSF. DE COOPERACIÓN	Para CCAA con PIBpc <90%media o escasa densidad población	

* Se revisa al alza la estimación de ingresos normativos de ITPAJD (85 por 100 recaudación real) e ISD (2 x estimación normativa 99 x ITE99- 09).
** Estos fondos adicionales se incorporarán en 2010 (total: 2.400 M€).
Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Elementos de mejora del sistema de nivelación: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la población ajustada como criterio de reparto

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) está integrado por el 75 por 100 de la capacidad tributaria de las comunidades autónomas, más la garantía sanitaria (con un máximo de 500 millones de euros), y los fondos adicionales del Estado (7.400 millones de euros), lo que se calcula que equivale conjuntamente aproximadamente al 70 por 100 de los recursos totales del sistema. Este Fondo se reparte entre las comunidades autónomas en función del peso relativo de su población ajustada o unidades de necesidad, que la Ley determina ponderando una serie de variables demográficas y geográficas que entiende están más estrechamente ligadas al coste de provisión de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales): población protegida equivalente (38 por 100)[209], población (30 por 100), población menor de 16 años (20,5 por 100), población mayor de 65 años (8,5 por 100), superficie (1,8 por 100), dispersión (1,6 por 100) e insularidad (0,6 por 100). En el caso de las comunidades autónomas a las que corresponda una participación en el Fondo así calculada superior al 75 por 100 de su capacidad tributaria (o sea, superior a su aportación al fondo) recibirán una transferencia por la diferencia (la transferencia del FGSPF), y en el caso de las comunidades autónomas a las que corresponda una participación en el fondo inferior al 75 por 100 de su capacidad tributaria, tendrán que transferir la diferencia al FGSPF.

Este sistema supone una mejora del sistema de nivelación anterior por tres motivos. Primero, porque la fórmula para el cálculo de las necesidades relativas de las comunidades autónomas es mejor que la que empleaba el anterior sistema, al ponderar más adecuadamente las variables que condicionan las principales partidas de gasto autonómico (se perfecciona la variable asociada al gasto sanitario y se incluye la población en edad escolar que antes estaba excluida)[210]. En segundo lugar, este sistema hace más visibles las transferencias de nivelación interterritoriales (comunidades aportantes netas y comunidades receptoras netas). Y en tercer lugar, porque, aunque este dispositivo no altera en absoluto la financiación que recibe cada comunidad autónoma en 2009, que no guarda relación directa con sus necesidades relativas[211], sí tiene incidencia sobre el reparto de la financiación en los años sucesivos porque, a diferencia del fondo de suficiencia, que se actualizará conforme a la evolución de los

209. Se refiere a la población protegida equivalente del Sistema Nacional de Salud, que se calcula, conforme a la metodología del Informe del grupo de trabajo de análisis de gasto sanitario de 2007, ajustando la población protegida teniendo en cuenta el impacto diferencial sobre el gasto sanitario de la estructura de edades de la misma.

210. Sin embargo, la eliminación del mínimo fijo por comunidad parece un retroceso, teniendo en cuenta la importancia de los costes fijos de los servicios, particularmente del sanitario.

211. Como se ha explicado, la financiación que van a recibir en 2009 equivale a lo que ya recibían más su participación en los fondos adicionales aportados por el Estado, una cantidad que se garantiza en su totalidad a través del fondo de suficiencia y que, por lo tanto, implica un reparto inicial de los recursos que no guarda relación estrecha con su población ajustada relativa sino que refleja en gran medida los criterios de reparto y las reglas de evolución del sistema anterior.

ingresos tributarios del Estado (ITE), la transferencia del FGSPF correspondiente a cada comunidad se recalculará todos los años[212], y, por tanto, su cuantía evolucionará en función de la evolución real tanto de la capacidad tributaria como de las necesidades relativas de cada comunidad.

Parece pues que el objetivo principal de la reforma del sistema de nivelación, en consonancia con las reivindicaciones de Cataluña, es que, al menos a la larga, el sistema proporcione a las comunidades la misma financiación por unidad de necesidad (o población ajustada), lo que garantizaría a todas ellas la posibilidad de prestar los servicios transferidos en condiciones equivalentes. Es más, precisamente con el fin de reducir la dispersión entre comunidades de la financiación por unidad de necesidad que pueda resultar de la aplicación del sistema, tal y como se acaba de explicar, el Acuerdo introduce un ajuste a posteriori a través del nuevo Fondo de Competitividad, dotado con 2.572 M€, que se repartirá entre las comunidades autónomas que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a la media[213].

Nótese que, en todo caso, la financiación autonómica es totalmente incondicionada, es decir, que el sistema garantiza (o trata de garantizar) sólo la posibilidad a todas las comunidades de prestar servicios equivalentes, pero que el destino final de los fondos depende enteramente de la voluntad de cada una de ellas.

Por último, se crea un nuevo Fondo de Cooperación, dotado con 1.200 millones de euros, que se repartirá al final entre las comunidades pobres (con PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media o escasa densidad de población), lo que no parece tener mucho sentido dado el objetivo último del sistema (garantizar igual financiación por población ajustada). Hubiera sido deseable, quizás, aumentar la dotación del Fondo de Compensación Territorial, que está precisamente ideado para reducir las disparidades económicas regionales.

Elementos de mejora de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal

Como ya se ha comentado, el nuevo sistema aumenta sustancialmente la participación de las comunidades autónomas en la recaudación territorializada de los impuestos compartidos: del 33 al 50 por 100 del IRPF, del 35 al 50 por 100 del IVA y del 40 al 58 por 100 en los Impuestos especiales de fabricación[214]. Esta descentralización de los ingresos tributarios corrige en gran medida el desequilibrio que existía en relación con

212. Se actualizan con los datos reales tanto la capacidad tributaria (la aportación de cada comunidad al fondo) como las variables que determinan las necesidades relativas de cada comunidad (la participación de cada comunidad en el fondo). La aportación del Estado al fondo (7.400 millones de euros) se actualiza en función de la evolución del ITE.

213. Con el matiz de que también serán beneficiarias del fondo las comunidades que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a su capacidad tributaria por unidad de necesidad, aunque la primera sea superior a la media, lo cual no parece justificado (beneficia sólo a las comunidades ricas) y se aleja de la lógica del sistema.

214. Impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y las Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco.

la descentralización del gasto. Se calcula que tras esta nueva cesión, el 90 por 100 de la financiación autonómica se nutrirá de recursos tributarios autonómicos y el restante 10 por 100 de transferencias estatales.

Además de la importante cesión recaudatoria, que conviene recordar que en sí misma no implica un aumento de la autonomía tributaria, se amplía la capacidad normativa de las comunidades autónomas en relación con el IRPF, es decir, su capacidad para modificar su tramo de la tarifa del IRPF, las deducciones y, como novedad, los mínimos personal y familiar. Adicionalmente, para incentivar el ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas en este tributo y aumentar la visibilidad de la participación de las comunidades en su regulación y recaudación, el Acuerdo les obliga a aprobar por Ley la escala autonómica de la tarifa (hasta ahora se aplicaba la estatal con carácter supletorio), y se acuerda reformar los modelos de declaración y de retenciones para aumentar la transparencia en este sentido.

Pero hay dos elementos del nuevo sistema que quizá contribuyan en mayor medida a aumentar la corresponsabilidad fiscal (o a reducir la irresponsabilidad fiscal) de las comunidades autónomas, en el sentido de acabar con la tendencia generalizada a utilizar las competencias normativas para reducir impuestos[215], con el rédito político consiguiente, al tiempo que se demanda sistemáticamente al Estado (y se consigue) un incremento de la financiación para mantener el nivel de gasto (lo que se ha denominado restricción presupuestaria blanda), es decir, sin tener que asumir el coste (presupuestario y también político) asociado a las bajadas de impuestos (reducción del gasto o aumento del déficit) que se termina trasladando a la Administración central.

Por un lado, el hecho de que la recaudación tributaria que tiene en cuenta el sistema para calcular la aportación de cada comunidad al FSSPF se compute con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el ejercicio que las comunidades realicen de sus capacidades normativas, implica que las comunidades que las utilicen para subir impuestos (y las que mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente) verán aumentada su recaudación real sin que tengan que aumentar su aportación al FGSPF, mientras que las que las utilicen para bajar impuestos (o reduzcan su eficiencia en la gestión de tributos) soportarán por entero la merma recaudatoria porque no verán reducida su aportación al Fondo de Garantía.

Por otro lado, el perfeccionamiento del propio sistema de nivelación, si de verdad resulta en una equiparación de la financiación por unidad de necesidad que capte las disparidades en la evolución de las necesidades relativas de las comunidades, debería desactivar las demandas de mayores recursos con el argumento de los agravios comparativos o de la dispar evolución de la estructura demográfica. Que no se sigan atendiendo por parte del Estado las demandas de recursos adicionales propiciará que las

215. Las rebajas impositivas se han centrado en los impuestos directos cedidos, sucesiones y donaciones y patrimonio, y en el IRPF a través, fundamentalmente, de deducciones (la Comunidad de Madrid introdujo incluso una leve rebaja de la tarifa autonómica).

comunidades asuman las consecuencias de las decisiones que tomen en materia tributaria y facilitará la rendición de cuentas a los ciudadanos de los Gobiernos autonómicos.

En todo caso, la reforma no resuelve el problema de que el sistema de financiación de los territorios forales, que no participan en el sistema de nivelación, les proporcione una financiación per cápita ajustada notablemente superior a la media de las comunidades de régimen común, lo que no va a dejar de ser un motivo de agravio e inestabilidad del sistema, que podría resolverse incluyendo en el cupo vasco y la aportación navarra una contribución para financiar la función redistributiva del Estado.

3.6.4. Retos de la hacienda pública: estabilización económica y financiera y sostenibilidad presupuestaria

La crisis económica y financiera está imponiendo elevados costes para las haciendas públicas, incluida la española, principalmente por cuatro vías: la articulación de ayudas al sector bancario y el refuerzo de su función de intermediación; la adopción de programas fiscales expansivos discrecionales; la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto en el contexto de caída de la producción y fuerte retroceso del empleo; y la desaparición de las bases fiscales asociadas a las burbujas financiera e inmobiliaria. Como corolario de todo ello, se ha trasladado al sector público una parte importante del riesgo económico-financiero privado y han aumentado considerablemente los niveles de déficit y deuda públicas provocando, a la postre, el cuestionamiento de la sostenibilidad presupuestaria del sector público a largo plazo.

La crisis financiera está originando costes presupuestarios indirectos por el hundimiento de la rentabilidad y los precios de los activos financieros y, con ellos, de las bases fiscales asociadas a los mismos (IRPF y Sociedades) y, más en general, por su impacto negativo sobre la economía real. Pero también está ocasionando abultados costes fiscales directos, a través de las medidas discrecionales de apoyo al sector bancario que están articulando los distintos gobiernos. En general, las ayudas pueden dividirse entre las que tienen un impacto cierto sobre las cuentas públicas, como la compra de activos o los préstamos garantizados, y las que tienen un efecto fiscal incierto, como los avales públicos de deuda bancaria. En el primer caso, se produce un efecto inmediato de aumento de la deuda pública para financiar tales operaciones y un efecto potencial de aumento del déficit si, cuando se trata de compra de activos, el precio de compra es inferior al precio de mercado o resulta inferior al precio de realización futura, o, en el caso de los préstamos garantizados, si se produce la insolvencia de los deudores. Por su parte, los avales de emisiones de deuda bancaria, que es el mecanismo por el que ha optado España de momento, tienen un impacto positivo inmediato sobre el déficit, por las comisiones cobradas, pero entrañan un riesgo potencial sobre el déficit y la deuda públicas si se produce la eventualidad de tener que

Ayudas al sector bancario

CUADRO I-40. MAGNITUD DEL ESTÍMULO FISCAL Y DEL APOYO AL SECTOR BANCARIO EN 2009
(En porcentaje del PIB)

		Estímulo fiscal		Ayudas a la banca	
Estados miembros	Total	Gastos	Ingresos	Aprobadas	Efectivas
UE-27	**1,1**	**0,5**	**0 ,6**	**43,6**	**12,8**
Eurozona	1,1	0,5	0,6	36,5	11,1
España	**2,3**	**1,0**	**1,3**	**12,1**	**4,6**
Alemania	1,4	0,6	0,8	26,4	6,3
Austria	1,8	0,4	1,4	60,1	8,7
Bélgica	0,4	0,2	0,2	74,6	35,3
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chipre	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dinamarca	0,4	0,3	0,1	243,8	0,5
Eslovaquia	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Eslovenia	0,6	0,5	0,1	32,8	0,0
Estonia	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Finlandia	1,7	0,6	1,1	27,7	0,0
Francia	1,0	0,7	0,3	20,2	4,2
Grecia	0,0	0,0	0,0	11,4	2,2
Holanda	0,9	0,4	0,5	42,2	24,4
Hungría	0,0	0,0	0,0	7,0	0,1
Irlanda	0,5	0,3	0,2	230,3	227,3
Italia	0,0	0,2	–0,2	1,2	0,0
Letonia	0,0	0,0	0,0	23,1	8,9
Lituania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	1,3	0,1	1,2	19,3	18,5
Malta	1,6	1,3	0,3	0,0	0,0
Polonia	1,0	0,3	0,7	0,0	0,0
Portugal	0,9	0,9	0,0	14,9	3,0
Reino Unido	1,4	0,4	1,0	50,3	30,8
República Checa	1,0	0,5	0,5	0,0	0,0
Rumanía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suecia	1,4	0,6	0,8	50,2	8,9

Fuente: Comisión Europea. *Public Finances in EMU 2009.*

realizar las garantías. En todo caso, los sistemas de rescate y reestructuración que se están articulando suponen una traslación del riego financiero al sector público, aunque la naturaleza tan compleja de los mismos impida por el momento contar una imagen clara de sus implicaciones para los contribuyentes[216]. Con todo, baste apuntar que según la Comisión Europea, el importe de las medidas efectivamente adoptadas en la Unión Europea en 2009 ascendió en promedio al 12,8 por 100 del PIB, con una importancia cuantitativa diferencialmente alta en Irlanda, Reino Unido, Holanda y Bélgica (cuadro I-40). En España, las ayudas a la banca, fundamentalmente a través de avales

216. En estos momentos la Comisión Europea está estudiando cómo contabilizar en el marco del SEC-95 los distintos esquemas de rescate y apoyo a la banca.

de deuda e inyecciones de liquidez, equivalen al 4,6 por 100 del PIB, a las que habría que sumar en 2010, de materializarse, las nuevas ayudas aprobadas en el marco del FROB, dotado con 9.000 millones de euros. Se estima, además, que el proceso de saneamiento de los balances de las instituciones bancarias dista mucho de haber concluido[217], también en España, por el impacto en este caso del deterioro de los activos vinculados a la actividad inmobiliaria.

Aunque el efecto final de los rescates bancarios sobre las cuentas públicas sea aún difícil de estimar, los estudios realizados sobre otras crisis financieras apuntan a una tasa de recuperación del dinero invertido muy limitada, en el entorno del 20 por 100, un porcentaje que puede llegar a ser bastante inferior dadas las características diferenciales de la crisis financiera actual, básicamente por el mayor tamaño de los sistemas bancarios y por la dimensión global de la crisis[218]. En este sentido, el retraso en la adopción de una estrategia coordinada internacionalmente de regulación y reestructuración del sistema financiero, junto con la tendencia a flexibilizar en tiempos de crisis la aplicación de las reglas prudenciales, puede imponer costes adicionales al presupuesto público. Finalmente, la prolongación en el tiempo de la crisis del sector bancario puede condicionar seriamente la efectividad del impuso fiscal mediante el estrangulamiento persistente de los canales crediticios.

Apoyo financiero a empresas

Para apoyar precisamente la tan necesaria función de intermediación del sector bancario, el Gobierno español desde 2008 amplió o creó *ex novo* diversas líneas de crédito oficial dirigidas básicamente a las empresas que, sin embargo, han tenido una eficacia dudosa en cuanto a la dinamización del crédito, al gestionarse a través de entidades bancarias en un contexto de extraordinaria incertidumbre y aversión al riesgo. Esta circunstancia ha conducido a la reciente aprobación de un programa temporal de apoyo financiero directo a pymes y autónomos[219]. Todas estas medidas de apoyo financiero privilegiado a empresas, horizontales y sectoriales, se financian con deuda pública y también incrementan el déficit porque incorporan un subsidio implícito al otorgarse en condiciones ventajosas respecto a las que prevalecen en el mercado.

217. Desde el inicio de la crisis el FMI ha realizado diversas estimaciones, corrigiéndolas sistemáticamente al alza, del extraordinario volumen de activos "tóxicos" que aún desvirtúan los balances del sistema financiero internacional. FMI, Informes de Estabilidad Financiera Global.

218. Algunos de los factores que pueden incidir negativamente en la tasa de recuperación esperada son la naturaleza especialmente compleja de los activos dañados y la menor disponibilidad de inversores privados (extranjeros) dada su naturaleza global. En sentido positivo actuaría la mayor calidad de las instituciones en general y, en particular, de las encargadas de la gestión financiera de los activos dañados. Para un estudio detallado de los costes fiscales de crisis financieras anteriores véase Comisión Europea. *Public Finances in EMU 2009*.

219. Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Estímulo fiscal discrecional

Desde el inicio de la recesión prácticamente todos los gobiernos europeos, amparándose en el Plan Europeo para la Recuperación Económica y ante la ineficacia mostrada por la política monetaria, han aprobado paquetes de medidas de impulso fiscal con el fin de sostener la demanda agregada, la actividad y el empleo. España, no sólo no ha sido una excepción, sino que, al menos en 2009, el coste relativo de las medidas fiscales discrecionales adoptadas es el más alto de la Unión Europea (2,3 por 100 del PIB, frente al 1,1 por 100 de media), según estimaciones de la Comisión Europea. Las medidas adoptadas en España han sido muy diversas en cuanto a su naturaleza y de diverso calado en cuanto a su cuantía (cuadro I-41). Por el lado de los ingresos se producen en 2009 rebajas fiscales equivalentes al 1,3 por 100 del PIB, entre las que destacan la introducción en el IRPF de la deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo y actividades económicas, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, y la introducción del sistema de devolución mensual en el IVA. Las medidas de gasto (1,0 por 100 del PIB) se centraron fundamentalmente en el aumento de la inversión pública a través de los fondos de inversión local y de dinamización de la economía y el empleo, aunque también son reseñables las subvenciones a la compra de automóviles y la nueva prestación por desempleo de 420 euros para los parados, sin rentas alternativas, que hubieran agotado las ayudas.

Aunque resulta difícil por el momento estimar el impacto que haya podido tener el conjunto de tales medidas sobre la actividad y el empleo, sí cabe hacer algunas consideraciones a la luz de los efectos potenciales y las recomendaciones de las principales instancias económicas internacionales[220]. En general, resulta positivo que se ponga el énfasis en la inversión pública, por su mayor efecto potencial sobre la demanda, así como en rebajas fiscales y transferencias específicamente dirigidas a los colectivos de menor nivel de renta, como la prestación de 420 euros a parados[221]. En cambio, el efecto sobre la actividad de las rebajas fiscales generalizadas, como la deducción de 400 euros o la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, ha sido probablemente muy escaso, tanto por la menor propensión al consumo de una parte importante de los colectivos beneficiados, los de mayor renta, como por la actual coyuntura de aumento extraordinario del ahorro por motivo de precaución. En este sentido, la reversión posterior, salvo para las

220. Véase A. Spilimbergo, *et al.* (2008), *Fiscal Policy for the Crisis*, FMI y A. Spilimbergo, *et al.* (2009), *Fiscal multipliers*, FMI.

221. En otros términos, se estima que el multiplicador del gasto público en la presente crisis es sensiblemente mayor que el de los impuestos y las transferencias (y más el de la inversión que el del consumo público por el menor componente de importación), porque la tendencia de los hogares (y de las empresas) a no gastar los incrementos de renta es muy potente dadas las malas perspectivas económicas (motivo precaución) y la necesidad de recomponer los balances patrimoniales que se han visto muy deteriorados con la caída de precios de los activos mobiliarios e inmobiliarios. En todo caso, las transferencias y rebajas fiscales deben dirigirse a las familias y empresas con más restricción crediticia, en general, hogares de bajos ingresos, pymes y autónomos, es decir, con más propensión a dedicar los incrementos de renta a consumo o inversión.

CUADRO I–41. PRINCIPALES MEDIDAS CON IMPACTO PRESUPUESTARIO ADOPTADAS EN ESPAÑA DESDE 2008

Medidas		Efecto presup.	Fecha adopción	Periodo aplicación
Ingresos				
IRPF				
	– Indiciación elementos impositivos 2008	–	L 51/2007, 26 de diciembre	2008
	– Deducción 400€	–	RDL 2/2008, 21 abril	junio 2008-2009
	– Ampliación concepto de rehabilitación viviendas	–	RDL 2/2008, 21 abril	2008 permanente
	– Ampliación plazo para materializar cuenta ahorro-vivienda	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	2008-2010
	– Ampliación plazo exención por reinversión vivienda	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	2008-2010
	– Aumento de los tipos sobre rentas de capital	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Eliminación casi total deducción 400€	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Ampliación exención prestaciones desempleo pago único	–	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Ampliación reducción autónomos con mantenimiento empleo	–	L 26/2009, 23 diciembre	2009 permanente
	– Ampliación deducción por rehabilitación viviendas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
	– Exención gasto transporte colectivo pagado por empresas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
Sociedades				
	– 2ª bajada tipos	–	L 35/2006, 28 de noviembre.	2008 permanente
	– Ampliación deducción I+D+i exterior	–	L 4/2008, 23 diciembre	2009 permanente
	– Libertad amortización activos nuevos	–	L 4/2008, 23 diciembre y RDL 6/2010, 9 abril	2009-2012
	– Ampliación deducción por I+D+i	–	RDL 3/2009, 27 marzo	2009 permanente
	– Reducción tipos Pymes con mantenimiento de empleo	–	L 26/2009, 23 diciembre	2009-2011
Patrimonio				
	– Eliminación	–	L 4/2008, 23 diciembre	2008 permanente
IRNR				
	– Exención rendimientos deuda de paraísos fiscales	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 Permanente
	– Aumento de los tipos sobre rentas de capital	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente

	IVA				
		– Nuevo régimen de consolidación fiscal de grupos	–	L 36/2006, 29 de noviembre	2008 permanente
		– Ampliación concepto de rehabilitación edificios	–	RDL 2/2008, 21 abril y RDL 6/2010, 9 abril	2008 permanente
		– Aumento del tipo general y reducido	+	L 26/2009, 23 diciembre	jul. 2010 permanente
		– Tipo reducido para rehabilitación viviendas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
		– Tipo súper reducido para servicios de dependencia	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
	ITPAJD				
		– Exención escrituras mpliación plazo préstamos hipotecarios	–	RDL 2/2008, 21 abril	abr. 2008-abr. 2010
		– Rebaja fiscal transmisión derechos compra de vivienda	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 permanente
		– Exención peraciones fondos de titulización hipotecaria	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 permanente
		– Subida tipos	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	I. Especiales				
		– Subida tipos I. sobre Tabaco	+	RDL 8/2009, 13 junio	jun. 2009 permanente
		– Subida tipos I. sobre Hidrocarburos	+	RDL 8/2009, 13 junio	jun. 2009 permanente
	Cuotas sociales empresariales				
		– Bonificación por contato a parados con hijos	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	nov. 2008-2010
		– Bonificacion por contratos a trabajadores suspendidos por ERE	–	RDL 2/2009, 6 marzo	oct. 2008-2009
		– Bonificación por contato a parados con derecho a prestación	–	RDL 2/2009, 6 marzo	marzo-dic 2009
		– Aumento bonificación por contratos a tiempo parcial	–	RDL 2/2009, 6 marzo	mar. 2009 permanente
Gastos					
	Inversión				
		– Fondo Estatal de inversión local	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Fondo estatal de Dinamización de la economía y el empleo	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Fondo Estatal para el emepleo y la sostenibilidad local	–	RDL 13/2009, 26 octubre	2010
	Subvenciones empresas				
		– Plan competitividad aurtomoción	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Plan 2000E automoción	–	RDL 7/2009, 22 mayo y RD 2031/2009, 30 diciembre	2009-2010
		– Plan MotoE		RD 1081/2009, 3 de julio	2009-2010

	Transferencias familias				
		– Reposición prestaciones desempleo trabajadores con ERE	–	RDL 2/2009, 6 marzo	octubre 2008-2009
		– Ayuda 426 euros a parados que hayan agotado prestación	–	Ley 14/2009, 11 noviembre	2009-agosto 2010
	Gastos personal				
		– Congelación sueldo altos cargos	+	2008-2010	
		– Reducción oferta pública de empleo	+	2009-2010	
	Otros				
		– Reducción extraordinaria gasto 2008 y 2009	+	2008-2009	
		– Reducción extraordinaria gasto 2010	+	2010	
		– Plan extraordinario de medidas de inserción laboral	–	RDL 2/2008, 21 abril	2009-2010
Adelanto de liquidez					
	Impuestos				
		– IRPF: rebaja de retenciones a contribuyentes con hipotecas	=	RD 1975/2008, 28 noviembre	2009-2010
		– Sociedades: opción sistema cálculo pagos fraccionados	=	RDL 2/2008, 21 de abril	2008 permanente
		– IVA: devolución mensual	=	L 4/2008, 23 diciembre	2009-2010
		– Cuotas sociales: aplazamiento pago en determinados supuestos	=	2009	
	Transferencias				
		– Adelanto percepción subsidio por desempleo	=	RDL 2/2009, 6 marzo	marzo-dic. 2009
		– Aumento % capitalización prestación por desempleo	=	RD 1975/2008, 28 noviembre	dic. 2008 permanente

Fuente: elaboración propia.

rentas bajas, de la primera medida, debe considerarse positiva, como pertinente la recomendación de revertir también la segunda, con el fin de crear espacio fiscal para articular medidas más eficaces.

En cuanto al estímulo fiscal discrecional previsto para 2010, resulta difícil estimar su cuantía e incluso su signo para las cuentas públicas porque, de un lado, se instrumenta un nuevo fondo de inversión local, se mantienen, al menos hasta mediado el año, las subvenciones al sector de automoción y la ayuda extraordinaria a parados, y se articulan diversos beneficios fiscales para apoyar al sector de la construcción, al sector de la atención a la dependencia y, en general, a las pymes que mantengan el empleo. Pero por otro lado, se aprueban sustanciales recortes extraordinarios del consumo y la inversión pública, se elimina la deducción de 400 euros, se eleva la fiscalidad de las rentas del capital, se incrementan los tipos del Impuesto de Transmisiones Patrimonales y Actos Jurídicos Documentados muy significadamente, a partir de julio, también los tipos del IVA, en la modalidad normal y reducida. La ambivalencia de este paquete de medidas refleja la situación de estrés a la que se encuentra sometida la hacienda pública, como luego veremos, ante el reto de compatibilizar los objetivos de estabilización económica y sostenibilidad presupuestaria. En este sentido, es posible que, al menos en el caso de España, donde se prevé que por sus particularidades la recuperación de la economía vaya a ser más lenta, la retirada de estímulos fiscales en 2010 y, singularmente, el aumento del IVA, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos y la contracción de la inversión pública, al margen de consideraciones de equidad y eficiencia, sea prematura desde el punto de vista del ciclo porque desaliente el consumo, la actividad y el empleo, lo que, a su vez, pondría también en cuestión la eficacia de las medidas para reducir el déficit. En general, en línea con las recomendaciones del FMI, quizá fuera más prudente retrasar hasta 2011 la retirada, en todo caso gradual, de los estímulos fiscales[222].

Los mecanismos de estabilización automática que incorporan los presupuestos públicos constituyen otra fuente de incremento del déficit. A diferencia de Estados Unidos, en Europa este mecanismo es relativamente potente debido a la mayor progresividad del sistema fiscal y la mayor generosidad del sistema de protección por desempleo, pero también por el mayor tamaño relativo de los sectores públicos europeos y la inercia del gasto público en las principales políticas (educación, sanidad y pensiones). La Comisión estima que los estabilizadores automáticos explican en Europa aproximadamente dos terceras partes del impulso fiscal, medido a través del déficit primario, es decir, sin tener en cuenta los intereses de la deuda. Sin embargo, en España la potencia de este mecanismo es considerablemente menor, precisamente por mostrar peores registros en los parámetros que la determinan: menor tamaño del sector público (de los ingresos tributarios y de

Activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto

222. FMI (2010), *Preparing Fiscal Consolidation.*

las principales políticas de gasto), protección social menos generosa y escasa progresividad del sistema tributario. Esta menor capacidad estabilizadora del presupuesto español justifica el mayor activismo fiscal relativo de España en el contexto de la crisis actual.

En el medio plazo, sin embargo, sería deseable que en España se fortalecieran los elementos mencionados de estabilización automática, introduciendo progresividad en el sistema tributario y dotándolo de mayor capacidad recaudatoria, fortaleciendo el sistema de protección social y las principales políticas de gasto. Adicionalmente, sería interesante, como apunta el FMI, diseñar nuevos dispositivos automáticos de estabilización, ya sean beneficios fiscales a empresas y familias como transferencias de renta a colectivos de menor renta, que se activarían y desactivarían en función de indicadores macroeconómicos de actividad y empleo[223].

A pesar del carácter aproximadamente proporcional del sistema tributario español, que implicaría, *ceteris paribus*, el mantenimiento de la presión fiscal (proporción de ingresos coactivos sobre el PIB), desde 2008 se ha producido una caída tan desmesurada de la recaudación impositiva que la presión fiscal ha pasado del 37,1 al 30,2 por 100 del PIB. Una parte de esta merma recaudatoria puede atribuirse al impacto de las medidas discrecionales adoptadas en materia tributaria que se han comentado, incluyendo las dirigidas a favorecer el retraso en los pagos tributarios y el adelanto de las devoluciones. Sin embargo, una gran parte de la disminución de la recaudación, que ha superado con creces todas las expectativas, debe atribuirse a la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España, como en Irlanda, en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas.

Pérdida de bases fiscales asociadas a la actividad inmobiliaria

Como es sabido, uno de los elementos explicativos de la etapa de expansión económica, y de los desequilibrios internos y externos que se fueron gestando, fue la extraordinaria expansión del crédito y, particularmente en el caso de España, del crédito hipotecario en un contexto de revalorización constante de los precios de los activos, que a su vez indujeron, por el efecto riqueza o "ilusión inmobiliaria", como ahora se da en llamar, a una fuerte expansión de la demanda, de inversión inmobiliaria pero también del consumo. En este contexto, se produjeron aumentos muy significativos de la recaudación de los impuestos directos más ligados a la evolución del precio de los activos, como el impuesto de sociedades y el IRPF, por el aumento de los beneficios y las plusvalías inmobiliarias, de los tributos y otros ingresos municipales asociados a la actividad inmobiliaria, y de la recaudación por impuestos indirectos, tanto del IVA (que grava la compra de vivienda de nueva construcción) y como del Impuesto de Transmisiones Patrimonales y Actos Jurídicos Documentados (que grava la compra de vivienda usada) por efecto tanto del aumento extraordinario de los precios como

223. Véase en este sentido, O. Blanchard, *et al.* (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF SPN/10/03.

del incremento constante del número de transacciones. Además de estos efectos directos, como se ha comentado, la revalorización de las viviendas explicaba una parte del elevado dinamismo mostrado por el consumo de los hogares, con el consiguiente efecto adicional sobre la recaudación por impuestos indirectos.

La comparación de la evolución de los ingresos tributarios en España y en la Unión Europea resulta bastante elocuente a este respecto. Si hasta 2007 las tasas de incremento de la recaudación se situaban en España muy por encima de las registradas en la Unión Europea, con el cambio de ciclo, la contracción de los ingresos fiscales es en España sensiblemente más pronunciada (gráfico I-32).

Aunque el desplome de los ingresos públicos asociados a la burbuja inmobiliaria afecta a todas las Administraciones públicas, tiene especial incidencia sobre las Haciendas Locales debido a la mayor vinculación de sus fuentes de financiación con la actividad inmobiliaria y urbanística. En 2007, los ingresos municipales ligados a la actividad inmobiliaria representaban más de la mitad de sus ingresos propios y un tercio del total de sus ingresos no financieros (cuadro I-42), lo que, en el contexto actual de contracción del sector, plantea serias dificultades financieras a los ayuntamientos que, además, tienen muy limitada su capacidad de endeudamiento.

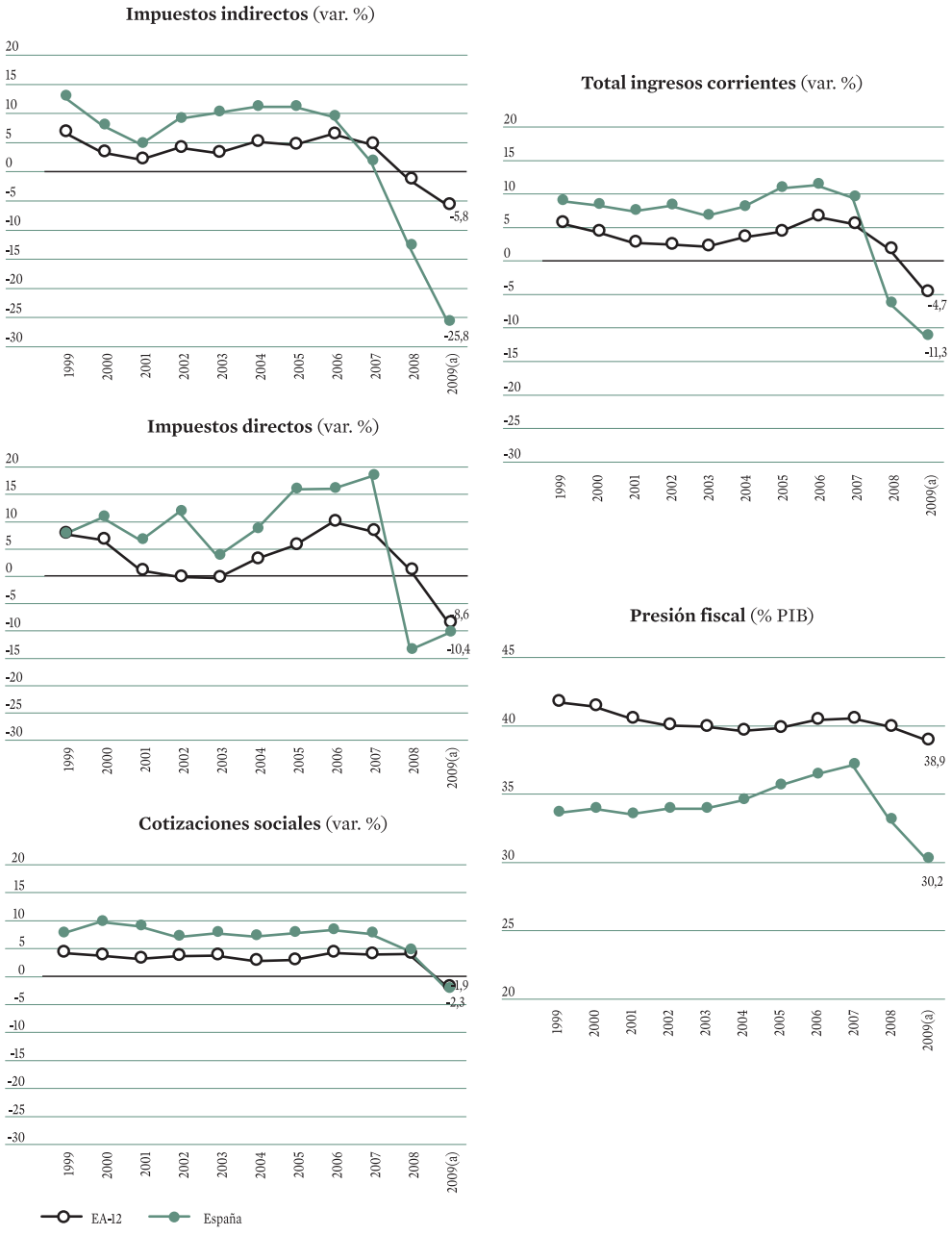
Puede decirse, en resumen, que el final precipitado del patrón de crecimiento sobre el que se sustentaba la economía española, que se aprovechó con grave miopía para hacer importantes rebajas fiscales estructurales en la imposición directa[224], ha hecho desaparecer de forma permanente una parte significativa de los ingresos públicos, en paralelo al ajuste de la demanda interna y del sector de la construcción, contribuyendo con ello a aumentar sensiblemente el déficit estructural del sector público.

Aumento del déficit y la deuda pública

Aunque con diferente intensidad según las peculiaridades de cada economía, como consecuencia de las dinámicas descritas, desde 2008 se ha producido en la mayoría de los países europeos un rápido deterioro del saldo fiscal y un aumento pronunciado del endeudamiento público. En la Unión Europea, 20 de los 27 Estados miembros están sometidos al procedimiento por déficit excesivo, por haber sobrepasado el límite del 3,0 por 100 del PIB fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se espera que en 2010 todos rebasen ese límite, excepto Suecia, Bulgaria y Estonia, de los cuales ninguno forma parte de la Eurozona. En España el déficit registrado en 2009 fue del 11,2 por 100, de los más altos de la Unión Europea, aunque inferior al de Irlanda, Reino Unido y Grecia. Respecto a los niveles de deuda pública, sólo España, Chipre, Luxemburgo,

224. Las más importantes se produjeron en 2002 y 2006 (Ley 46/2002 y Ley 35/2006) cuando se introdujeron rebajas sustanciales de la imposición sobre la renta (IRPF y Sociedades), a las que habría que añadir la supresión del Impuesto de Actividades Económicas y la práctica desaparición de la imposición sobre la riqueza (eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio en 2008 y rebajas muy sustanciales en el Impuestos de Sucesiones y Donaciones en prácticamente todas las comunidades autónomas).

GRÁFICO I-32. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1999-2009



Fuente: Comisión Europea.

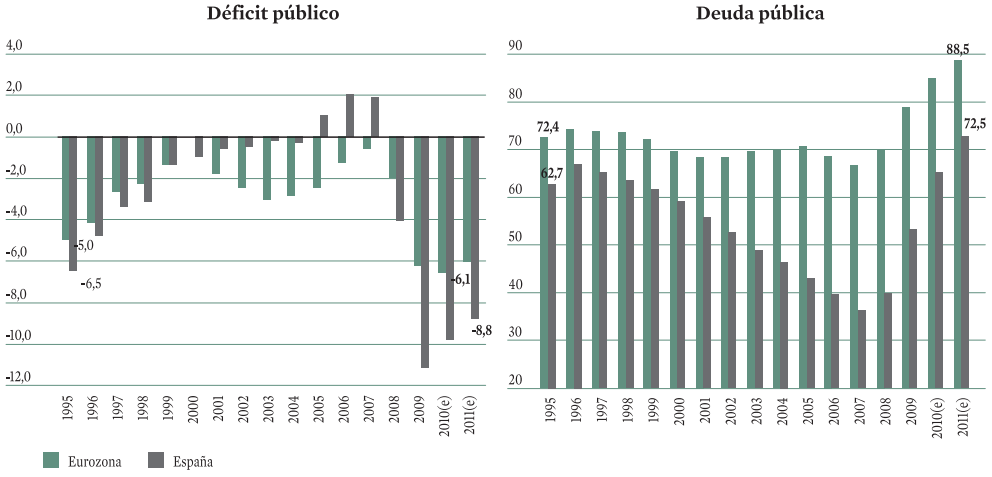
CUADRO I-42. INGRESOS MUNICIPALES LIGADOS A LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA EN 2007
(En miles de euros)

Figuras	Miles de euros
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	8.048.396
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	2.394.402
Venta de terrenos	1.970.664
Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1.533.818
Concesiones y aprovechamientos especiales	731.979
Tasas por licencias urbanísticas	477.788
Aprovechamientos urbanísticos	398.430
Cuotas de urbanización	323.522
Total ingresos municipales ligados a las actividad inmobiliaria	**15.878.999**
% ingresos propios	**54,7**
% ingresos no financieros	**32,8**
Pro Memoria	
Total ingresos propios	29.044.110
Total ingresos no financieros	48.429.006

Fuente: MEH. Haciendas Locales en cifras. Año 2007.

Finlandia, Eslovenia y Eslovaquia, presentaban en 2009 cifras inferiores al 60 por 100 del PIB. Especialmente significativos son los niveles de deuda de Grecia, Bélgica e Italia. En mayor o menor grado, para 2010 la Comisión Europea prevé un incremento del indicador en todos los países de la Unión Europea (de casi 12 puntos de PIB en el caso de España) y un nivel de endeudamiento promedio del 79,6 por 100 en la UE-27 y del 84,7 en la Eurozona (gráfico I-33).

GRÁFICO I-33. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1995-2008
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimaciones.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones de primavera 2010.*

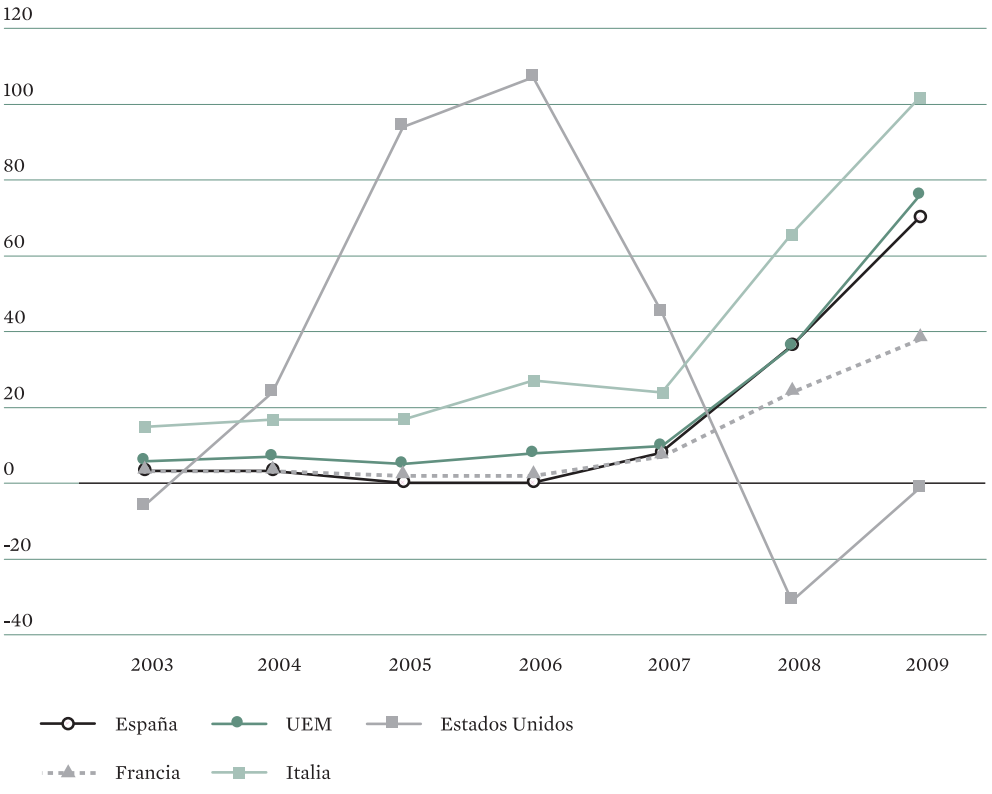
Como se ha explicado, los aumentos de déficit responden a los programas discrecionales de estímulo fiscal, a la activación de los estabilizadores automáticos en un contexto de caída de la actividad y fuerte destrucción de empleo y a la desaparición de los ingresos fiscales asociados a las burbujas financiera e inmobiliaria, a lo que habría que sumar el impacto creciente de los intereses de la deuda, el denominado "efecto autogenerativo" del déficit. El aumento del déficit explica una parte importante del aumento de la deuda, pero en ella inciden además, como se ha visto, las ayudas a la banca y el apoyo financiero a las empresas. El estancamiento de la actividad y la baja inflación contribuyen también al deterioro de los indicadores al uso al estar referidos al PIB.

Una parte de los determinantes del aumento de la deuda pública tiene carácter cíclico, como los estímulos fiscales y financieros temporales y los estabilizadores automáticos, y por lo tanto, no tienen impacto sobre las cuentas públicas a medio plazo, al desaparecer una vez que la coyuntura económica mejore. Sin embargo, los costes fiscales asociados al apoyo al sector bancario y la pérdida de ingresos ligados a la expansión del crédito y la burbuja inmobiliaria plantean un deterioro estructural de las cuentas públicas. Esta circunstancia, puede explicar en parte que los inversores financieros exijan tipos de interés (primas de riesgo) crecientes a la deuda pública de algunos Estados, con el consiguiente aumento del coste fiscal, y con el riesgo de que la percepción de debilidad financiera se extienda al sector privado, a través de una rebaja de la calificación crediticia general de la economía, poniendo en entredicho, no sólo la sostenibilidad a medio plazo de las cuentas públicas, sino la propia recuperación económica. De hecho, en algunos países de la Unión Europea, singularmente en Grecia e Italia, pero también en España, los diferenciales de interés respecto a la deuda alemana se han incrementado sensiblemente en los dos últimos años (gráfico I-34).

Respecto a la reacción de los mercados financieros conviene hacer algunas consideraciones. En primer lugar, que las primas de riesgo que exigen los mercados a la deuda pública reflejan tanto la seguridad como la liquidez de la inversión, es decir, tanto la percepción acerca de la solvencia del Estado, como la importancia del correspondiente mercado de deuda. Esta última circunstancia beneficia, paradójicamente, a los Estados con mayor volumen de deuda, en particular a Alemania, a Francia y a Italia. En segundo lugar, la percepción de los mercados financieros y de las agencias de *rating* americanas sobre algo tan difuso y complejo como la solvencia, o como se da en llamar ahora, el *espacio fiscal*[225] de los Estados, difícilmente puede responder a criterios objetivos pero sí provocar, en cambio, tensiones

225. Los organismos internacionales, que inventaron el concepto en el marco de los programas de ayuda a los países en desarrollo, definen el espacio fiscal de un Estado como el margen presupuestario que permite dedicar recursos a un objetivo sin menoscabo de su posición financiera o de la estabilidad de la economía, y destacan, como variables relevantes, los niveles de déficit y deuda, las obligaciones contingentes reconocidas, la previsión de caídas recaudatorias en el medio plazo, el saldo de la balanza por cuenta corriente, y el porcentaje de gasto público no discrecional.

GRÁFICO I-34. DIFERENCIALES DEL RENDIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA A 10 AÑOS RESPECTO A ALEMANIA, 2003-2009
(Puntos básicos)



Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.

financieras insoportables para los mismos. La crisis financiera en la que estamos inmersos ha demostrado sobradamente los fallos de los mercados financieros y de los sistemas de calificación de riesgos. En este sentido, resulta muy positivo que en el nivel de la Unión Europea se hayan articulado mecanismos potentes para contrarrestar las presiones financieras que sufren algunos países, singularmente Grecia, y evitar que se vean abocados a desarrollar políticas fiscales procíclicas. A medio plazo, sería recomendable impulsar la creación de agencias de calificación europeas y un aumento del presupuesto comunitario de suficiente entidad como para jugar un papel destacado en la política estabilización económica de la Unión Europea, que podría nutrirse de los ingresos generados por nuevas figuras impositivas, como alguna modalidad de gravamen sobre las transacciones especulativas de capital, o por la mejor articulación y aplicación de otras, como las que afectan

CUADRO I-43. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008-2013
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2008	2009	2010 (e)	2011 (e)	2012 (e)	2013 (e)
Ingresos públicos	37,0	34,7	35,7	36,7	37,5	38,3
Gastos públicos	41,1	45,9	45,5	44,2	42,8	41,3
Déficit (–) o superávit (+) público	**–4,1**	**–11,2**	**–9,8**	**–7,5**	**–5,3**	**–3,0**
Administración central	–2,8	–9,5	–6,2	–2,5	–3,8	–1,9
Seguridad Social	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunidades autónomas	–1,6	–2,0	–3,2	–4,2	–1,5	–1,1
Corporaciones locales	–0,5	–0,5	–0,7	–1,0	–0,3	–0,2
Deuda pública	39,7	53,2	65,9	71,9	74,3	74,1

(e) Estimaciones.
Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013 (enero 2010).

a las emisiones contaminantes, que resultan más eficientes si se adoptan a nivel internacional y favorecen, de paso, la estabilidad financiera y la sostenibilidad medioambiental[226].

En todo caso, la situación de la hacienda pública española es complicada, porque al tiempo que se precisa el mantenimiento a corto plazo del impulso fiscal para propiciar la recuperación económica, resulta necesario sentar las bases para lograr una senda creíble de consolidación presupuestaria a medio plazo, para lo que será necesario realizar reformas estructurales tanto en la vertiente del gasto como de los ingresos. El plan presupuestario del Gobierno a medio plazo plantea una reducción sostenida y muy pronunciada del déficit público a partir de 2010 hasta situarse en el 3 por 100 del PIB en 2013. Para lograr este objetivo se prevé aumentar los ingresos públicos del 34,7 al 38,3 del PIB y reducir el gasto público del 45,9 al 41,3 por 100 del PIB (cuadro I-43).

En la vertiente de los ingresos, se ha aprobado la subida del IVA a partir de julio de 2010, por su potencial recaudatorio y el previsible menor impacto sobre el consumo en un contexto de aumento muy moderado del nivel de precios. En la línea de aumentar los ingresos, habría que reforzar decididamente la lucha contra el fraude fiscal, en particular, en relación con las rentas de empresas y profesionales y, hasta tanto la recuperación económica no se consolide, habría que pensar en vías de aumento de la fiscalidad que tengan un impacto limitado sobre la demanda. En esta línea, existe un debate abierto alrededor de dos grandes líneas de opinión, la primera sobre la oportunidad de recuperar la imposición sobre la riqueza en su doble manifestación, patrimonio y sucesiones, de revisar la fiscalidad de las sociedades de inversión de capital variable (SICAV), de desarrollar la fiscalidad medioambiental o, siquiera de manera transitoria, de establecer un gravamen sobre los depósitos bancarios, una medida con un elevado potencial recaudatorio dada la amplitud de

226. En esta línea se están estudiando diversas posibilidades en las instancias económicas internacionales. Véase, por ejemplo, Comisión Europea. *Innovative financing at a global level*. SEC (2010) 409 final.

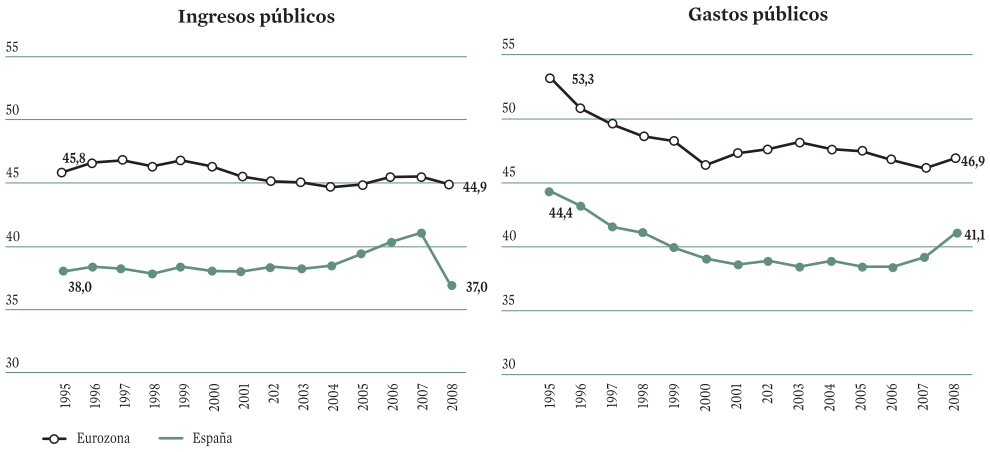
base fiscal y con limitados efectos sobre los incentivos a la deslocalización si el tipo es muy bajo, y la segunda sobre la posibilidad de que un incremento de impuestos suponga un freno al crecimiento económico.

Por el lado del gasto, el Gobierno plantea realizar un decidido ajuste que debería afectar al conjunto del sector público. Para ello se han ido adoptando algunas medidas concretas en los primeros meses de 2010, como el Plan de Acción Inmediata en el ámbito del Estado, una reestructuración organizativa del sector público estatal y la adopción de un acuerdo en el último Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para articular medidas de contención del gasto sanitario sin menoscabo del servicio por la vía de rebajar la factura de las compras del sector (medicamentos y tecnología), el principal determinante del crecimiento del gasto sanitario. Pero es en mayo, coincidiendo con la fecha de cierre de esta Memoria, y en un contexto de aguda inestabilidad financiera de la Eurozona, cuando el Gobierno ha planteado el paquete de medidas de recorte de gasto más sustancial y con efecto inmediato, con vistas a lograr la credibilidad de los inversores. El impacto fiscal estimado de la propuesta es de 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011 y las principales medidas son: la reducción en 2010 del 5 por 100 de las retribuciones del personal del sector público y la congelación de las mismas en 2011; la congelación de las pensiones en 2011; la eliminación de la prestación por nacimiento a partir de 2011; la eliminación del régimen transitorio para la jubilación parcial; la eliminación de la retroactividad en el cobro de prestaciones por dependencia; la reducción del gasto en farmacia; la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo; la reducción de la inversión pública estatal; y un ajuste adicional en el gasto de las comunidades y los ayuntamientos que deberá consensuarse en los foros correspondientes.

En el corto plazo, por el lado del gasto, igual que en la vertiente de ingresos, conviene que los ajustes se produzcan en las partidas y políticas con un menor impacto potencial sobre la demanda, fortaleciendo aquellas con un mayor efecto dinamizador como la educación, la inversión en I+D+i y las infraestructuras de elevada rentabilidad económica y social. En general, la mejora de la eficiencia de la gestión pública y la revisión de las distintas políticas de gasto a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y equidad redundaría en la sostenibilidad a medio plazo de las cuentas públicas.

En cualquier caso, para garantizar la sostenibilidad financiera del sector público es necesario, en primer término, mantener el impulso fiscal hasta que la recuperación de la actividad y el empleo se consolide sobre bases productivas sostenibles, lo que propiciará la recuperación de las principales bases fiscales, consumo, beneficios y salarios. A medio plazo, ha de plantearse el fortalecimiento estructural del sistema tributario español para aumentar su capacidad recaudatoria y reforzar su progresividad y legitimidad social, con el fin de financiar de manera sostenible sistemas de protección social comparables con los de los principales socios comunitarios, y de fortalecer la capacidad del sector público español en materia de estabilización y de dinamización económica y social. En paralelo, la introducción de medidas eficaces para mejorar el

GRÁFICO I-35. DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1995-2008
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

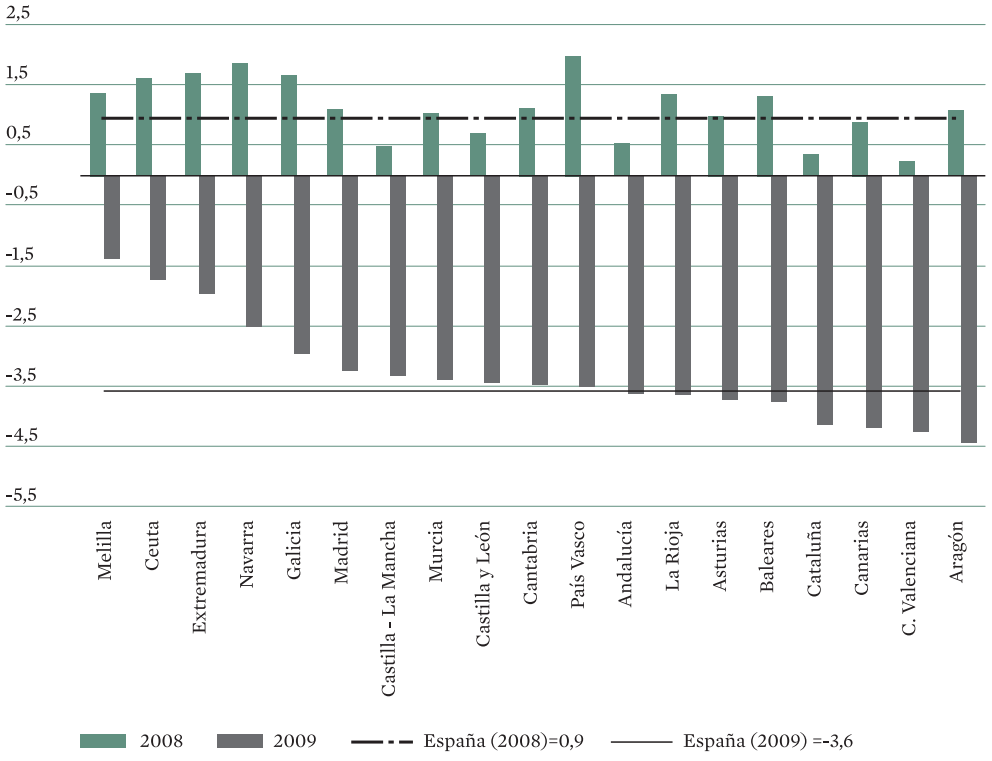
cumplimiento fiscal y perseguir el fraude, así como la mejora de la eficiencia organizativa y de gestión de las Administraciones públicas, el desarrollo de la cultura de evaluación de las políticas públicas y la articulación de instancias y mecanismos de coordinación eficaces entre los distintos niveles de gobierno, constituyen otras tantas asignaturas pendientes.

3.7. ECONOMÍA REGIONAL

La crisis económica se hizo patente en todas las regiones españolas en 2009, mostrando en su conjunto caídas del PIB, aunque de diferente intensidad, en función de sus respectivas especializaciones productivas. En términos generales, y en línea con la evolución sectorial, los territorios donde mayor fue la contracción de la actividad fueron aquellos con un mayor peso de la industria, de la actividad inmobiliaria y del turismo, mientras que la mayor parte de las regiones menos afectadas se caracterizan por una elevada participación de la economía de no mercado, fundamentalmente administración pública e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, seis comunidades autónomas registraron en 2009 caídas superiores a la media española (–3,6 por 100), encabezadas por Aragón (–4,4 por 100), la Comunidad Valenciana (–4,3 por 100), Canarias (–4,2 por 100), Cataluña (–4,1 por 100), Baleares (–3,8 por 100) y Asturias (–3,7 por 100). La Rioja y Andalucía mostraron tasas de variación similares al promedio de la economía española, mientras que entre las once regiones restantes, que crecieron por encima de la media, destacan las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Extremadura y Navarra (gráfico I-36).

GRÁFICO I-36. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTONÓMAS, 2008-2009
(Tasas de variación interanual)

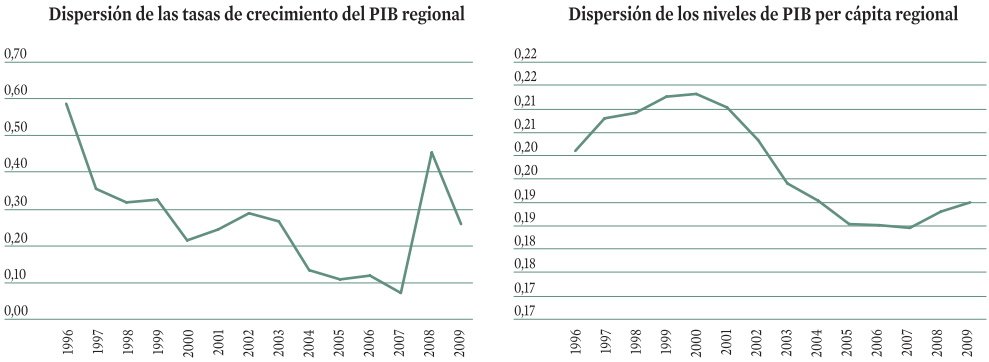


Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Al comparar los resultados de 2009 con los del año anterior, Aragón vuelve a configurarse como la región más castigada por la crisis económica, al registrar su tasa de crecimiento una contracción de 5,5 puntos porcentuales respecto al crecimiento de 2008. La misma caída acusa el País Vasco y, en menor medida, los archipiélagos canario y balear, con 5,1 puntos en ambos casos, y La Rioja, con 5 puntos menos. En el extremo opuesto se sitúan Ceuta, Melilla, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía y Castilla y León.

En este sentido, se observa cómo las regiones que registran las mayores caídas de las tasas de variación del PIB respecto a las del año anterior (en torno a los 5 puntos porcentuales), se caracterizan todas ellas, con la única excepción de Canarias, por tener un nivel de desarrollo en términos de PIB per cápita superior a la media española. Por el contrario, en los territorios donde menos cae la tasa de variación, el nivel de PIB per cápita se sitúa por debajo del promedio. De ello se deduce que, en términos generales, la crisis económica estaría teniendo un mayor impacto en las regiones más desarrolladas, mientras que las economías con un menor nivel de renta per cápita la estarían sorteando con menores dificultades.

GRÁFICO I-37. DISPERSIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO Y DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL
(Coeficientes de variación)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

Ello habría dado lugar a una reducción de la dispersión[227] entre las tasas de crecimiento del PIB de las comunidades autónomas en 2009, o lo que es lo mismo, a un aumento de la convergencia regional, después de que en 2008, con el inicio de la crisis, se produjera un inciso en el proceso de convergencia registrado durante la última fase expansiva de la economía española (gráfico I-37). Dicho proceso, sustentado en gran medida en el impacto positivo que sobre las regiones menos desarrolladas produjo el auge de la construcción y de determinados servicios, sufrió un parón en 2008 a raíz de la explosión de la burbuja inmobiliaria. En 2009, una vez superado el ajuste más brusco de la construcción, la industria pasaría a convertirse en el sector más afectado por la crisis, y al tener una repercusión mayor en las economías de un mayor nivel de renta, acabaría reduciendo la dispersión respecto al resto de comunidades autónomas. En cualquier caso, el coeficiente de variación registrado en 2009 se aleja sensiblemente de los resultados obtenidos durante los años previos al estallido de la crisis, al tiempo que, tal y como se verá más adelante, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita habría vuelto a aumentar.

Especialización productiva regional

La diferente evolución de las comunidades autónomas en 2009 vino explicada, como ya se ha señalado, por su especialización sectorial, apreciándose en términos generales un comportamiento más negativo de aquellas regiones con un mayor peso dentro de su estructura productiva de los sectores más afectados

227. Para analizar la dispersión regional de las tasas de variación del PIB real se utiliza el coeficiente de variación, que relaciona la desviación estándar de cada una de estas variables con sus medias correspondientes, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

CUADRO I-44. PIB POR CCAA Y SECTORES PRODUCTIVOS, EN 2009
(Tasas de variación interanual)

Comunidades autónomas	PIB	Agricultura, ganadería y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios	Servicios de no mercado
Andalucía	–3,6	–0,9	–7,7	–15,5	–10,6	–1,0	2,6
Aragón	–4,4	–1,8	–7,3	–17,2	–5,2	–0,7	3,2
Asturias	–3,7	1,3	–6,5	–17,2	–6,9	0,5	3,1
Baleares	–3,8	–0,5	–7,0	–20,3	–8,7	–2,3	3,4
Canarias	–4,2	–4,3	–7,8	–18,0	–12,7	–2,4	1,0
Cantabria	–3,5	–5,6	–6,6	–14,4	–7,1	0,5	2,2
Cataluña	–4,1	2,1	–7,8	–16,5	–4,6	–0,8	3,6
Castilla-La Mancha	–3,3	–3,3	–6,6	–16,3	–5,8	0,3	5,1
Castilla y León	–3,4	–10,3	–14,9	–12,7	–2,2	–0,4	1,7
Extremadura	–2,0	1,0	–5,6	–15,7	–5,1	–0,2	2,7
Galicia	–3,0	–1,7	–5,3	–15,8	–3,4	0,0	2,9
La Rioja	–3,6	–2,6	–16,4	–11,5	–4,2	–0,3	1,9
Madrid	–3,2	–2,1	–10,2	–13,4	–5,3	–1,6	1,6
Murcia	–3,4	–2,2	–11,0	–13,2	–10,3	–0,3	3,7
Navarra	–2,5	1,3	–5,3	–8,2	–3,8	0,0	2,1
País Vasco	–3,5	2,3	–4,3	–11,2	–3,0	–0,6	2,3
C. Valenciana	–4,3	–3,0	–8,0	–15,1	–6,2	–1,6	2,7
Ceuta	–1,7	0,0	–12,2	–17,3	–5,3	–0,6	1,2
Melilla	–1,4	–1,6	–10,7	–20,4	–4,9	–0,4	1,0
España	**–3,6**	**–2,4**	**–8,2**	**–14,7**	**–6,3**	**–1,0**	**2,6**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

por la crisis económica[228]. Dichos sectores fueron, por este orden, la industria, la energía y la construcción, los cuales muestran en todas las comunidades autónomas caídas interanuales (cuadro I-44). En el caso de la industria, todas las regiones, con la excepción de Navarra, registran tasas de variación negativas de dos dígitos, llegando a superar, en el caso de Baleares y Melilla, el 20 por 100. En la construcción, las caídas más intensas las registran Canarias, Andalucía y Murcia, mientras que en el sector energético, los principales descensos se concentran en La Rioja y Castilla y León.

El sector servicios, por su parte, mostró una evolución algo menos negativa, gracias al buen comportamiento del segmento de servicios de no mercado, puesto que los servicios de mercado, encabezados por el turismo y el comercio, registraron un deterioro considerable en el conjunto del territorio. En este contexto, hubo sólo tres regiones en las que aumentó la actividad terciaria respecto al año anterior (Asturias, Cantabria y Castilla-La Mancha), concentrándose los peores resultados en Baleares y Canarias, fundamentalmente por su especialización en el sector turístico. En lo que

228. Para un análisis más detallado del comportamiento de los sectores productivos en 2009 véase el capítulo I.3.2 de esta Memoria.

respecta a la rama de servicios de no mercado, el crecimiento fue generalizado en el conjunto de las comunidades autónomas.

Tras los servicios, la actividad que menos cayó en 2009 fue el sector primario, si bien en el caso de este sector se aprecian comportamientos muy heterogéneos entre las regiones españolas, con tasas de variación que oscilan entre una caída del 10,3 por 100 en Castilla y León, y un aumento del 2,3 por 100 en el País Vasco.

Una vez descrito el comportamiento sectorial, a continuación se analiza su impacto sobre el PIB de cada una de las comunidades autónomas, apreciándose diferencias notables entre ellas, en función, no sólo de la tasa de variación anual de cada una de las actividades sectoriales, sino también de su peso sobre la estructura productiva de cada región (gráfico I-38).

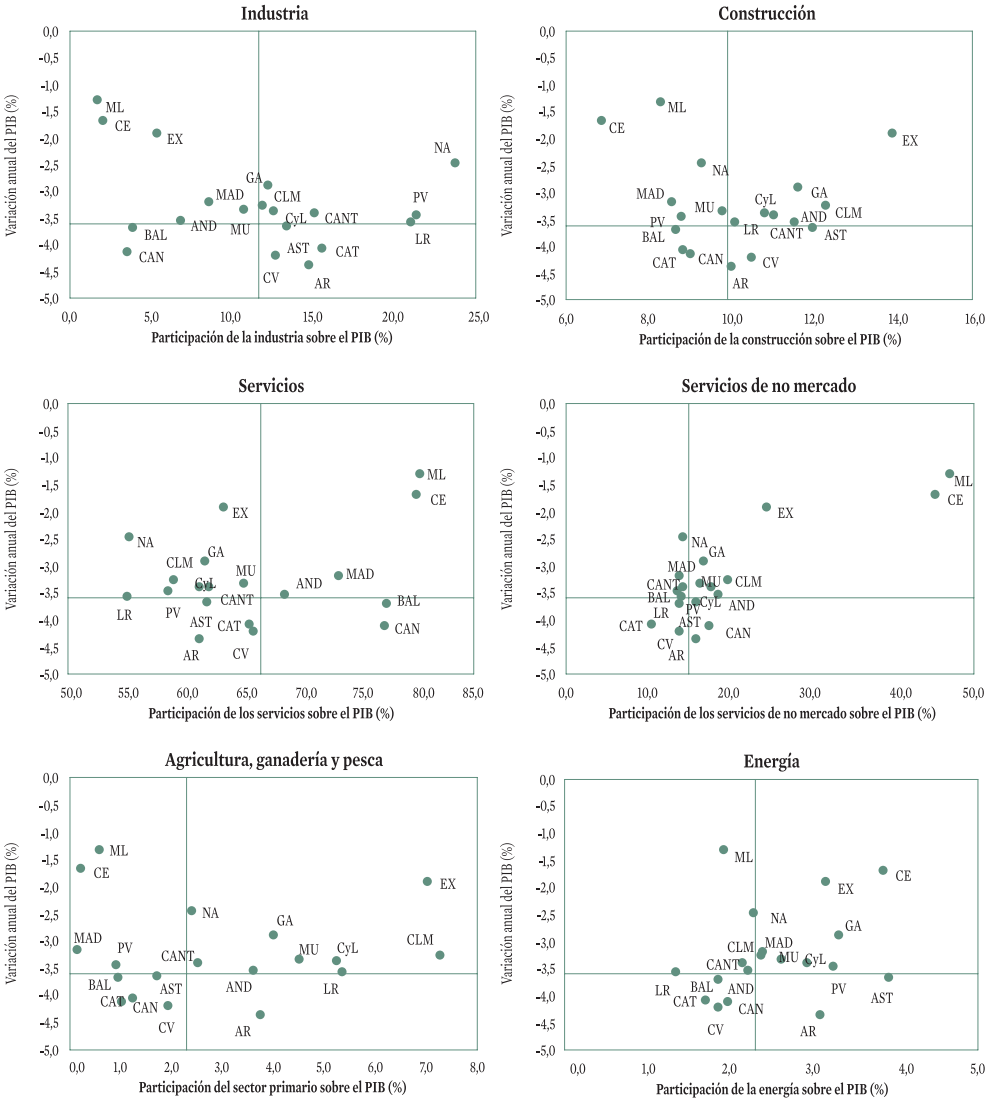
En el caso del sector industrial, a pesar de que las mayores caídas se concentraron en Baleares, Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dado que la participación de esta actividad sobre sus estructuras productivas se sitúa por debajo de la media española, su impacto no fue tan significativo como en otras regiones de mayor desarrollo industrial, tales como Aragón, Cataluña o La Rioja, entre otras. En el caso concreto de Aragón, que como ya se ha señalado, fue la comunidad autónoma más afectada por la crisis en 2009, el deterioro se explica fundamentalmente por la caída de la industria del automóvil y de las actividades auxiliares, sector especialmente castigado por la coyuntura económica, a pesar de los programas públicos de estímulo a la demanda. Cataluña también sufrió con cierta intensidad el deterioro del sector del automóvil, así como la caída de la industria manufacturera.

En lo que concierne a la construcción, los mayores retrocesos se registraron, como ya se ha señalado, en Canarias y Murcia, regiones que, aunque muestran un peso de esta actividad inferior a la media española, acusaron de manera significativa el deterioro del segmento inmobiliario asociado al sector turístico. Otra de las regiones más afectadas por la crisis de la construcción, y con una especialización en dicha actividad superior a la media, fue la Comunidad Valenciana, territorio que se sitúa, tras Aragón, a la cola del crecimiento económico en 2009.

En el caso del sector servicios, únicamente hay dos comunidades autónomas que, mostrando una elevada participación de esta actividad sobre sus respectivas economías, crecen por debajo de la media española en 2009. Se trata de los archipiélagos canario y balear, arrastrados por la adversa situación del sector turístico. El resto de regiones con una destacada especialización en actividades terciarias, como Madrid o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, registran crecimientos de su PIB superiores al promedio, en gran parte por la favorable evolución mostrada por la economía de no mercado. De hecho, de las once comunidades autónomas que registran en 2009 tasas de variación de su PIB superior a la media, siete se caracterizan por una elevada participación de sus economías en el segmento de servicios de no mercado.

GRÁFICO I-38. ESTRUCTURA SECTORIAL EN 2009

(En tasa de variación anual y participación sobre el PIB regional, en porcentaje)



Los ejes de corte de cada gráfico representan la media de España, tanto en tasa de crecimiento del PIB anual, como de peso de cada uno de los sectores.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Finalmente, entre las regiones con mayor peso del sector primario, únicamente Aragón registra una caída del PIB superior a la media española, mientras que, en lo que concierne al sector energético, son sólo dos regiones, Aragón y Asturias, las que, mostrando una especialización en este sector superior a la media, se sitúan también entre las regiones con peores resultados económicos.

En resumen, de las seis comunidades autónomas que caen en 2009 por debajo de la media española, cuatro registran una participación del sector industrial sobre su estructura productiva superior al promedio (Cataluña, Aragón, Asturias y Comunidad Valenciana), tres muestran una mayor especialización en el sector de la construcción (Asturias, Comunidad Valenciana y Aragón), dos en el sector energético (Asturias y Aragón) y otras dos (Canarias y Baleares) en los servicios.

Por el contrario, entre las regiones menos dañadas por la crisis en 2009, como es el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y Extremadura, se observa una elevada participación del sector servicios de no mercado, así como un peso reducido del sector industrial.

Desde el punto de vista de la demanda, uno de los factores que mejor explica el comportamiento diferencial de las comunidades autónomas en 2009 y que en buena medida puede llegar a determinar la evolución en el corto plazo de las economías regionales es el apalancamiento financiero del sector privado[229]. El patrón de crecimiento seguido por la economía española en la última fase expansiva, caracterizado por un elevado protagonismo del gasto en consumo privado y de la inversión en construcción, dio lugar a un aumento muy significativo del endeudamiento en el conjunto de las comunidades autónomas. De esta manera, mientras que en 1995 el balance financiero del sector privado de todas las regiones españolas mostraba superávit, en 2009 no había ni una sola que no registrara cierto nivel de apalancamiento, aunque con diferencias muy notables de unas regiones a otras (gráfico I-39).

Endeudamiento del sector privado por comunidades autónomas

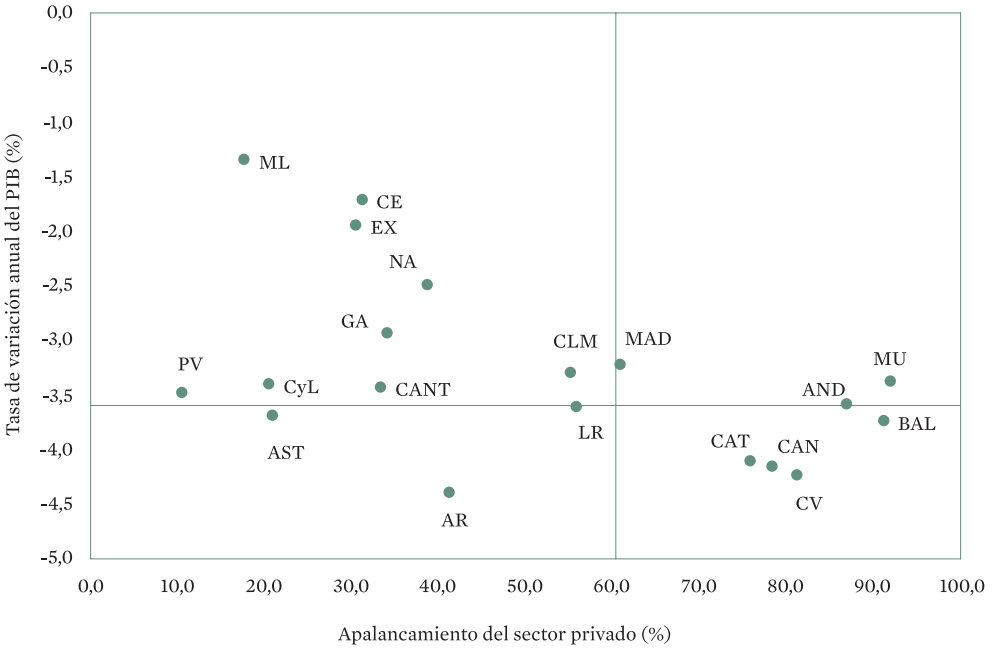
Por encima del nivel medio de endeudamiento, situado en el conjunto de la economía española en el 60,4 por 100 del PIB, destacan Murcia, Baleares y Andalucía, con porcentajes en torno al 90,0 por 100, seguidas de cerca de la Comunidad Valenciana, Canarias y Cataluña. De hecho, en términos nominales, la deuda que acumulan estas seis regiones, junto a la de Madrid, representa el 87,0 por 100 de la deuda privada total española. En el extremo opuesto se encuentra el País Vasco, con un nivel de endeudamiento del 10,6 por 100 del PIB, junto a Castilla y León o Asturias, entre otras.

Al relacionar el nivel de deuda privada con la evolución de la economía regional en 2009, se aprecia cómo la mayoría de los territorios más endeudados registran caídas de su actividad económica superiores a la media española, mientras que, por el contrario, la practica totalidad de las regiones con un nivel de apalancamiento inferior al promedio, muestran aumentos de su PIB superiores a la media.

Esta evolución responde en gran medida al proceso de desapalancamiento que registra en la actualidad el sector privado, de manera que las regiones más endeudadas estarían haciendo un mayor esfuerzo por reducir su deuda, lo que se traduciría en un

229. Saldo neto del crédito al sector privado, definido como crédito a otros sectores residentes menos depósitos, en porcentaje del PIB.

GRÁFICO I-39. APALANCAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR PRIVADO EN 2009*
(En porcentaje)



* Crédito menos depósitos de cada comunidad autónoma en porcentaje del PIB nominal.
Fuentes: INE, *Contabilidad Regional de España* y Banco de España, *Boletín estadístico.*

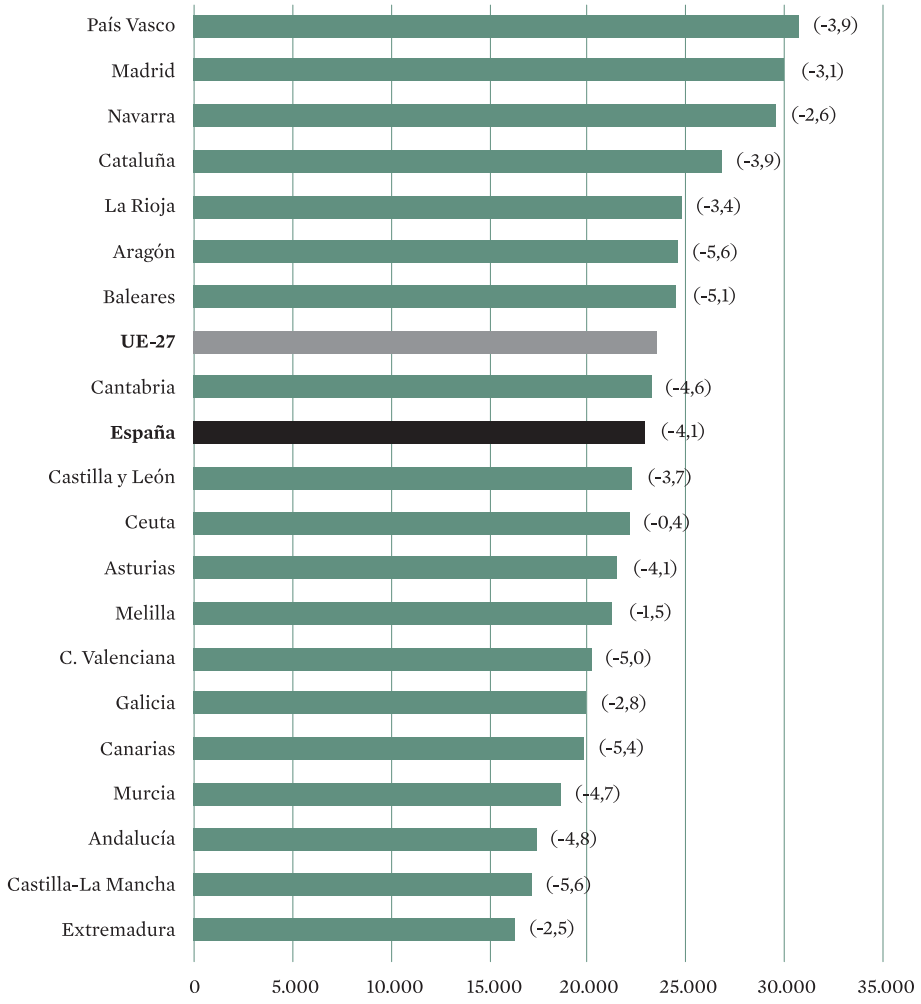
menor gasto en consumo privado e inversión y, por tanto, en un menor crecimiento económico. En la medida en que el proceso de desapalancamiento puede dilatarse en el tiempo, es previsible que estas economías tarden algo más en recuperarse respecto a las regiones menos endeudadas.

Evolución del PIB per cápita regional

La adversa situación económica descrita se vio reflejada en 2009 en la evolución del PIB per cápita, que en el conjunto de la economía española cayó 4,1 por 100, debido a la conjunción de un retroceso del PIB del 3,6 por 100 y de un aumento de la población del 0,7 por 100. Así, la media nacional se situó en 22.886 euros por habitante, frente a un nivel medio en la Unión Europea de 23.600 euros. Ocho comunidades autónomas superaron el registro nacional y todas ellas, con la excepción de Cantabria, se situaron también por encima de la media europea (gráfico I-40).

El País Vasco continuó siendo la comunidad autónoma con un mayor nivel de renta per cápita, con 30.703 euros y, a pesar de situarse un 3,9 por 100 por debajo del nivel del año anterior, incrementó el diferencial respecto a la media española, llegándola a superar en un 34,2 por 100. A continuación se sitúa Madrid, con 30.029 euros (un 31,2 por 100 más que la media española), seguida de Navarra y Cataluña, con 29.598 y

GRÁFICO I-40. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2009
(En euros y en tasa de variación anual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

26.831 euros, respectivamente. En el extremo opuesto se encuentra Extremadura, con un nivel de PIB per cápita de 16.301 euros, inferior en un 28,8 por 100 a la media española, seguida de Castilla-La Mancha y Andalucía.

Todas las comunidades autónomas registran caídas de su PIB per cápita respecto al año anterior, especialmente acusadas en el caso de Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Baleares, con descensos superiores al 5,0 por 100. Por su parte, los menores descensos se concentran en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como en Extremadura.

Estas diferencias entre comunidades autónomas hicieron que la dispersión entre los niveles de PIB per cápita a nivel regional volviera a aumentar en 2009 por segundo año consecutivo (gráfico I-37), que no obstante se explica por el diferente comportamiento de la población, puesto que, tal y como se señaló anteriormente, el PIB regional tendió hacia la convergencia.

La dimensión y el alcance cobrado por la crisis ha dado lugar a que, desde 2008, en paralelo a las actuaciones emprendidas por la Administración central, las comunidades autónomas hayan desarrollado, en el marco de sus competencias, diferentes medidas de política económica dirigidas fundamentalmente a paliar los efectos más negativos de la crisis sobre su territorio. La forma de instrumentalizar estas actuaciones ha sido diferente en función de la comunidad autónoma, comprendiendo desde planes específicos anticrisis, con actuaciones en el ámbito del empleo, ayudas a empresas, a familias, o a determinados sectores (especialmente el sector inmobiliario y la automoción); hasta acuerdos en el marco del diálogo social[230].

Medidas de política económica contra la crisis a nivel regional

En el ámbito financiero, la práctica totalidad de las regiones españolas han articulado estrategias de apoyo al crédito, complementarias a las iniciativas desarrolladas por la Administración central, dirigidas fundamentalmente a empresas y autónomos y, en menor medida, a ciudadanos, promotores inmobiliarios y corporaciones locales (cuadro I-45). Las medidas más utilizadas han sido los avales públicos y la financiación a empresas, seguidas del Fomento de Sociedades de Garantía Recíproca y mejoras en las condiciones de las líneas de mediación del ICO.

Por otra parte, buena parte de las comunidades autónomas han hecho un notable esfuerzo en el ámbito del empleo, a través del refuerzo de las políticas activas de formación, orientación y recolocación de parados, mediante ayudas al autoempleo, políticas pasivas que complementan las prestaciones por desempleo, o la concesión de subvenciones a empresas para la contratación de desempleados, normalmente dirigidas a lograr la reinserción de los colectivos más vulnerables[231].

En definitiva, la gran mayoría de las regiones españolas han realizado un esfuerzo considerable para impulsar la actividad en sus territorios y paliar los efectos más adversos de la crisis sobre los agentes económicos, a través de diferentes medidas discrecionales que, no obstante, han tenido un impacto significativo sobre sus cuentas públicas.

230. El diálogo social en el ámbito territorial ha estado marcado en los últimos años por la crisis económica, lo que se ha visto reflejado en el contenido de los diferentes acuerdos autonómicos de concertación social firmados en 2009. Véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria.

231. Véase capítulo II.1.3.4 de esta Memoria.

CUADRO I-45. PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	Dotación (mill. €)	Comunidades autónomas
Avales públicos y financiación para empresas	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos al tejido productivo.	Pymes, resto empresas y autónomos	4.002	Asturias, Baleares, Canarias, Aragón, Andalucía, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Navarra, Murcia, C. Valenciana, Castilla y León, Madrid y Ceuta.
Avales públicos y financiación para viviendas de protección oficial	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos en el ámbito de la viviendas de protección oficial (a promotores o compradores)	Promotores y ciudadanos	946	Asturias, Balears, Aragón, Andalucía, Cataluña, Navarra.
Mejora de las condiciones de las líneas de mediación del ICO	Convenios para la subvención de los tipos de interés de las líneas del ICO, para fomentar su utilización en la comunidad autónoma.	Pymes, resto empresas y autónomos	59	Baleares, Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, La Rioja, Castilla y León.
Financiación con ayudas del Banco Europeo de Inversiones	Para cofinanciar la concesión de préstamos al tejido empresarial, utilizando los créditos que ofrece el BEI.	Pymes, resto empresas y autónomos	330	Andalucía, Galicia, Murcia, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid.
Fomento de las Sociedades de Garantía Recíproca	Facilitar el acceso al crédito a corto plazo a través de alguna mejora de las Sociedades de Garantía Recíproca.	Pymes y resto de empresas	78	Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Aragón, La Rioja, Galicia, Cantabria, Extremadura, Murcia, C. Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha.
Fomento de los fondos de capital riesgo	Mediante aportaciones o mejoras, de cara a fomentar la iniciativa empresarial y los proyectos con alto valor añadido y sectores de futuro	Nuevas empresas y empresas innovadoras	157	País Vasco, Cataluña, La Rioja , Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid.

CUADRO I-45. PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO *(Continuación)*

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	Dotación (mill. €)	Comunidades autónomas
Estudios de viabilidad económica	Aprobación de planes financieros en las empresas que facilitan el otorgamiento de créditos por parte de las entidades financieras.	Pymes	20	Baleares, La Rioja, Murcia, Castilla y León
Ayudas a la reestructuración de empresas o crecimiento	Facilitar la reestructuración o el desarrollo de empresas, preservando el empleo en sectores productivos, mediante subvenciones o ayudas.	Empresas	148	Andalucía, País Vasco, Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla y León
Fomento del descuento de deudas con las Administraciones públicas	Aportar liquidez al tejido empresarial respecto de las deudas de administraciones autonómicas y locales, mediante *confirming* o empresas tomas de razón contable.	Pymes y resto de empresas	340	Baleares, Cataluña, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, Madrid.

Fuente: Oficina económica del Presidente del Gobierno. *Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas 2009.*