

El sector exterior ante 2021: retos y oportunidades

Ayudas públicas en la crisis de la COVID-19

En preparación

- Gestión de recursos públicos y evaluación: un binomio inseparable

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

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3134

Director

Bernardo Hernández San Juan

Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

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

Redacción: María José Ferreras Álvarez y Ana Belén Rodríguez Rodríguez

Logo y diseño general: Eduardo Lorenzo

Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com

Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, CentroPublicaciones@mincotur.es

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

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

Diseño de cubierta: Eduardo Lorenzo

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

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

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./200/0421

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>



S U M A R I O

En portada

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial	3	El sector exterior ante 2021: retos y oportunidades
---	----------	---

Colaboraciones

Joaquín López Vallés Juan M. Contreras Delgado de Cos	21	Las ayudas públicas en la crisis de la COVID-19
Fernando González Laxe	39	Análisis de la rentabilidad económica del sistema portuario español
Raquel Martínez Farreres Pedro Antonio Merino García Juan Rubio Matilla	53	La ola de frío y la crisis energética en Texas. Qué lecciones podemos extraer



*Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial**

EL SECTOR EXTERIOR ANTE 2021: RETOS Y OPORTUNIDADES

El año 2021 se inicia con perspectivas de recuperación de la actividad económica y comercial internacionales, aunque en un marco de elevada incertidumbre. El sector exterior español, que acusó con intensidad el impacto de la COVID-19 en el año 2020, cuenta con fortalezas, como su amplia base de exportadores regulares, que lo configuran como un factor clave para la recuperación de nuestra economía. Los instrumentos de apoyo a la internacionalización se adaptaron durante 2020 a las necesidades de las empresas frente al impacto de la pandemia. A medio plazo, será preciso un nuevo esfuerzo de adecuación de estas políticas de apoyo para acompañar a las empresas españolas internacionalizadas en el aprovechamiento de sus fortalezas y de las oportunidades que va a ofrecer el escenario internacional poscovid.

Palabras clave: comercio exterior, internacionalización, exportadores regulares, COVID-19, Brexit, política comercial, plan de choque.

Clasificación JEL: F13, F14.

1. Introducción

Las perspectivas de recuperación de la actividad económica y comercial internacional para el año 2021 son positivas, a la vista de la mejora de los indicadores económicos en la última parte de 2020, de las expectativas generadas por el desarrollo de las vacunas frente a la COVID-19 y de los planes de estímulo que están poniendo en marcha las principales economías mundiales.

Esta recuperación, aún sujeta a elevados niveles de incertidumbre, tendrá lugar tras un

año 2020 marcado por el impacto económico de la pandemia, que se ha reflejado, con intensidad, en el sector exterior.

La crisis sanitaria ha tenido también un elevado impacto en España, cuya economía está muy vinculada al turismo, una de las actividades más afectadas por las medidas de contención adoptadas frente a la COVID-19. Para el año 2021 se espera también una fuerte recuperación de la economía española.

En este artículo se analiza el impacto de la COVID-19 en el sector exterior español y el papel que dicho sector puede desempeñar en la esperada recuperación. Para ello, en el siguiente epígrafe se analiza la situación actual y las perspectivas para el entorno internacional. El epígrafe 3 se centra en la evolución del ▷

* Secretaría de Estado de Comercio.

Versión de abril de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7184>

sector exterior español en 2020, destacando el impacto de la crisis en su estructura sectorial y geográfica. En el epígrafe 4 se estudia el papel desempeñado por los instrumentos de apoyo a la internacionalización para paliar el impacto de la crisis sanitaria y preservar el tejido exportador. Finalmente, el epígrafe 5 se dedica a analizar, desde una perspectiva de medio plazo, las fortalezas que presenta el sector exterior español, su potencial para contribuir al proceso de recuperación económica y el acompañamiento que, para ello, debe recibir de las políticas públicas. El trabajo se cierra con un epígrafe de conclusiones.

2. El impacto de la COVID-19 en la actividad y el comercio internacionales

El año 2021 se ha iniciado con perspectivas de recuperación de la actividad económica y el comercio internacionales tras el fuerte impacto de la COVID-19 en 2020. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé un crecimiento de la economía mundial del 6,0% en 2021, frente al descenso del 3,3% estimado para 2020 (Cuadro 1).

Las previsiones de recuperación de la actividad económica son más optimistas que las que se mantenían hace unos meses, alentadas por unos resultados mejores de lo esperado en el último trimestre del año 2020, que podrían reflejar una mayor adaptación de las economías a las condiciones impuestas por la pandemia, así como por las esperanzas depositadas en el despliegue de las campañas de vacunación. No obstante, la recuperación continúa sujeta a una elevada incertidumbre y será dispar por sectores, regiones y países, como lo ha sido también el impacto de la pandemia.

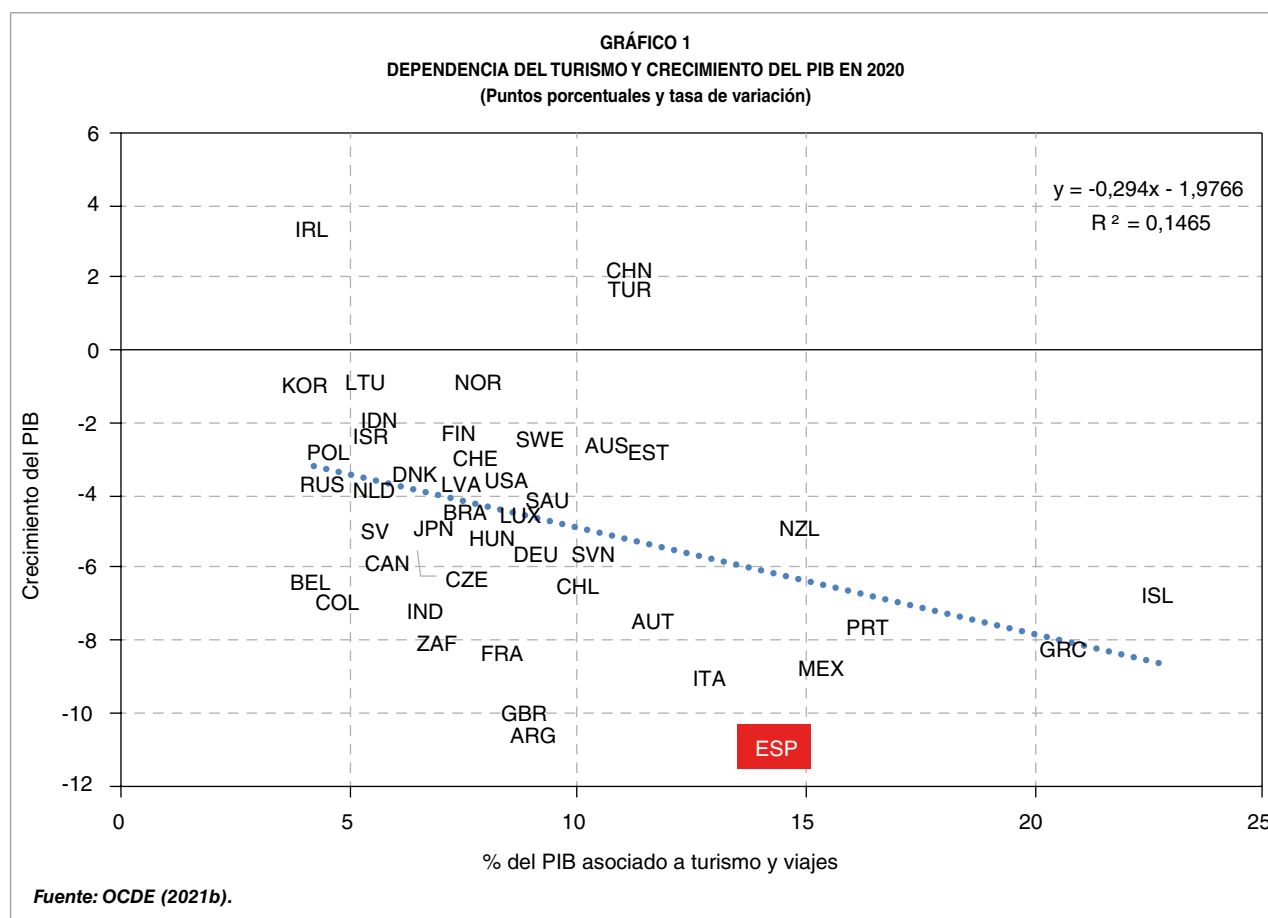
CUADRO 1
ESTIMACIÓN Y PREVISIONES DEL FMI EN ABRIL DE 2021
(Tasas de variación interanual)

	2020	2021	2022
Producto mundial	-3,3	6,0	4,4
Economías avanzadas	-3,4	5,1	3,1
Zona euro.....	-6,6	4,4	3,8
España.....	-11,0	6,4	4,7
Alemania.....	-4,9	3,6	3,4
Francia.....	-8,2	5,8	4,2
Italia.....	-8,9	4,2	3,6
Estados Unidos.....	-3,5	6,4	3,5
Japón.....	-4,8	3,3	2,5
Reino Unido.....	-9,9	5,3	5,1
Econ. emergentes y en desarrollo	-2,2	6,7	5,0
Asia.....	-1,0	8,6	6,0
China.....	2,3	8,1	5,6
Europa.....	-2,0	4,4	3,9
América Latina y el Caribe.....	-7,0	4,6	3,1
Oriente Medio y Asia Central.....	-2,9	3,7	3,8
África Subsahariana	-1,9	3,4	4,0
Comercio de bienes y servicios (vol.)	-8,5	8,4	6,5

Fuente: FMI (2021).

En efecto, los países con estructuras productivas más orientadas a las actividades que se han visto más restringidas por las medidas adoptadas para contener la pandemia y por los cambios voluntarios en los hábitos sociales han registrado descensos más acusados en su actividad. El Gráfico 1 ilustra cómo las economías más orientadas al turismo y los viajes figuran entre las que han registrado mayores caídas del producto interior bruto (PIB).

Para el año 2021, destaca el crecimiento previsto en las economías emergentes de Asia, y en particular en China, frente a los ritmos algo más moderados en las economías avanzadas y, sobre todo, en las emergentes y en desarrollo no asiáticas. Además de las características propias de las distintas ▷

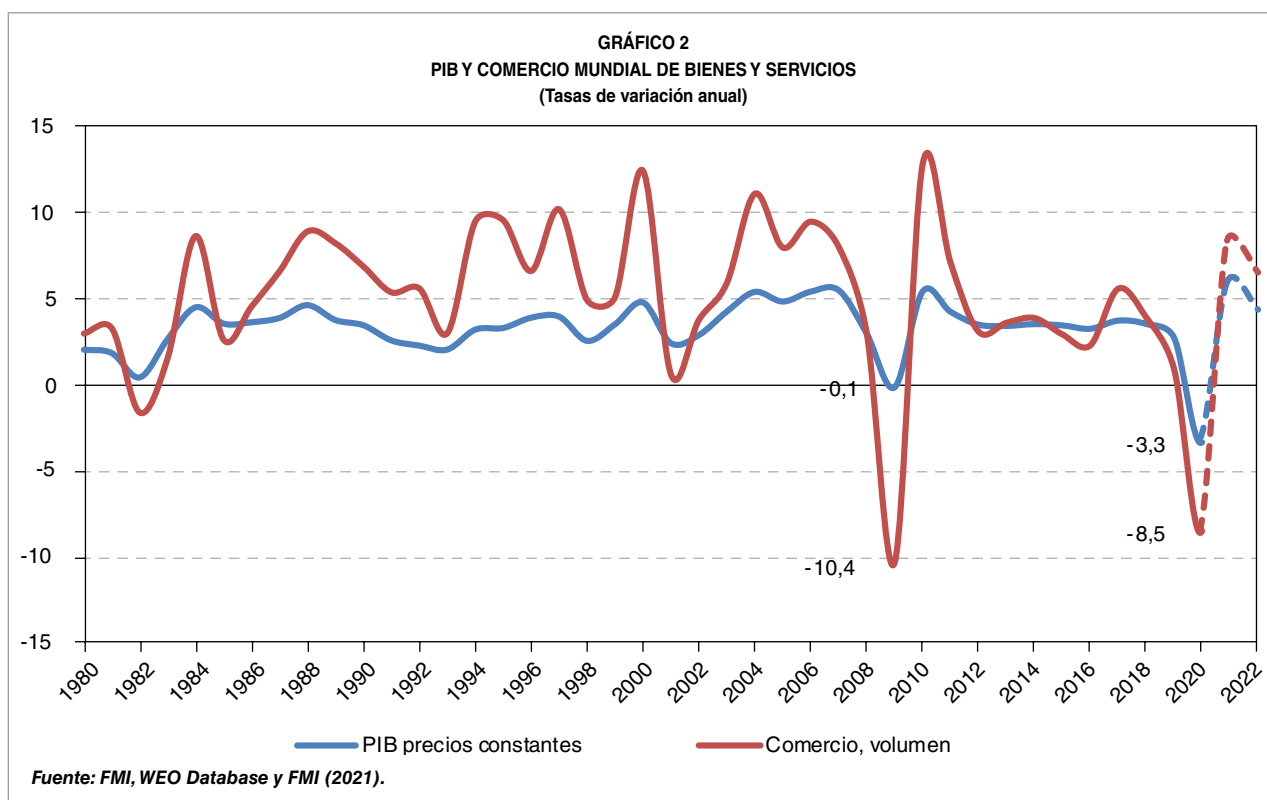


economías y de su grado de exposición a la pandemia y a su impacto económico, el acceso a las vacunas y la capacidad para impulsar planes de recuperación explican las diferencias en las perspectivas nacionales y regionales.

El impacto económico de la pandemia ha afectado con especial intensidad a los intercambios comerciales internacionales. Así, en 2020 el comercio internacional de bienes y servicios registró un descenso del 8,5%, el más acusado desde 2009, año en el que se reflejaron con mayor intensidad los efectos de la Gran Recesión. Las perspectivas para los próximos años son también de recuperación del comercio internacional, con tasas de crecimiento que superarán a las del conjunto de la actividad económica (Gráfico 2).

Este escenario de recuperación de la actividad económica y comercial internacional en los próximos años está sujeto, como se ha señalado, a un elevado nivel de incertidumbre. La progresión del virus, asociada en particular a la capacidad de transmisión de sus mutaciones, y los avances en la vacunación, que requerirán un esfuerzo de cooperación internacional para tener efectos globales, son dos elementos claves para su concreción.

Otro elemento crítico es el alcance y la materialización de los planes de apoyo y reactivación, orientados tanto al sostenimiento de familias y empresas como al impulso a las transiciones ecológica y digital. Entre estos planes pueden destacarse la adopción, por la Unión Europea, del instrumento Next Generation EU, dotado con 750.000 millones de ▷



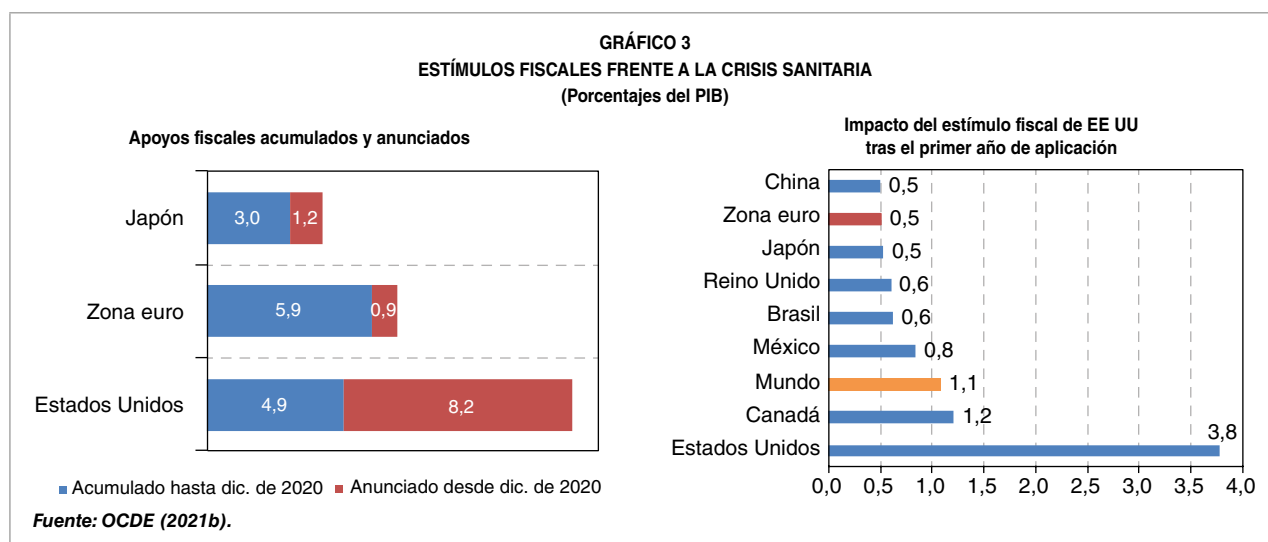
euros (Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros, 2020) o el Plan de Rescate Americano, adoptado en marzo de 2021, con un alcance de 1,9 billones de dólares (OCDE, 2021a).

En gran medida, estos planes de reactivación estarán orientados a facilitar la superación de los retos que la economía global está ya afrontando. Entre estos retos cobran especial importancia los asociados a la digitalización y a la transición ecológica. Los planes de reactivación serán vectores de aceleración de estos cambios y generarán oportunidades de negocio en el marco internacional.

Como puede observarse en el Gráfico 3, el apoyo fiscal que se ha materializado desde el inicio de la crisis sanitaria o que está ya previsto presenta variaciones significativas en distintas economías, lo que contribuirá a que los ritmos de recuperación sean también diferenciados. Así, el apoyo fiscal en EE UU,

aproximado por el cambio en la necesidad de financiación neta de las Administraciones públicas, alcanzará el 13,1% del PIB, frente al 6,8% en la zona euro o al 4,1% en Japón.

No obstante, la dimensión de los estímulos fiscales adoptados generará efectos desbordamiento positivos en otras economías. En este sentido, la OCDE estima que el Plan de Rescate Americano podría tener efectos muy significativos en los países más vinculados con Estados Unidos, como Canadá o México, y algo más moderados en otras economías más alejadas, como las de la zona euro o China (Gráfico 3). El impacto será más intenso si los consumidores son más reactivos a las variaciones inmediatas en sus ingresos (el supuesto adoptado en el gráfico) y más moderado si tienen presente el aumento de endeudamiento público asociado a los planes y el previsible incremento de impuestos futuro. También serán especialmente relevantes la velocidad en la ▷



aplicación de las nuevas medidas fiscales anunciadas, su progresivo enfoque hacia los ámbitos en los que se requieran reasignaciones de mano de obra y capital, y la vinculación entre el mantenimiento de los programas de apoyo y la evolución de la crisis sanitaria y de la economía (OCDE, 2021a).

3. El comercio internacional español en 2020

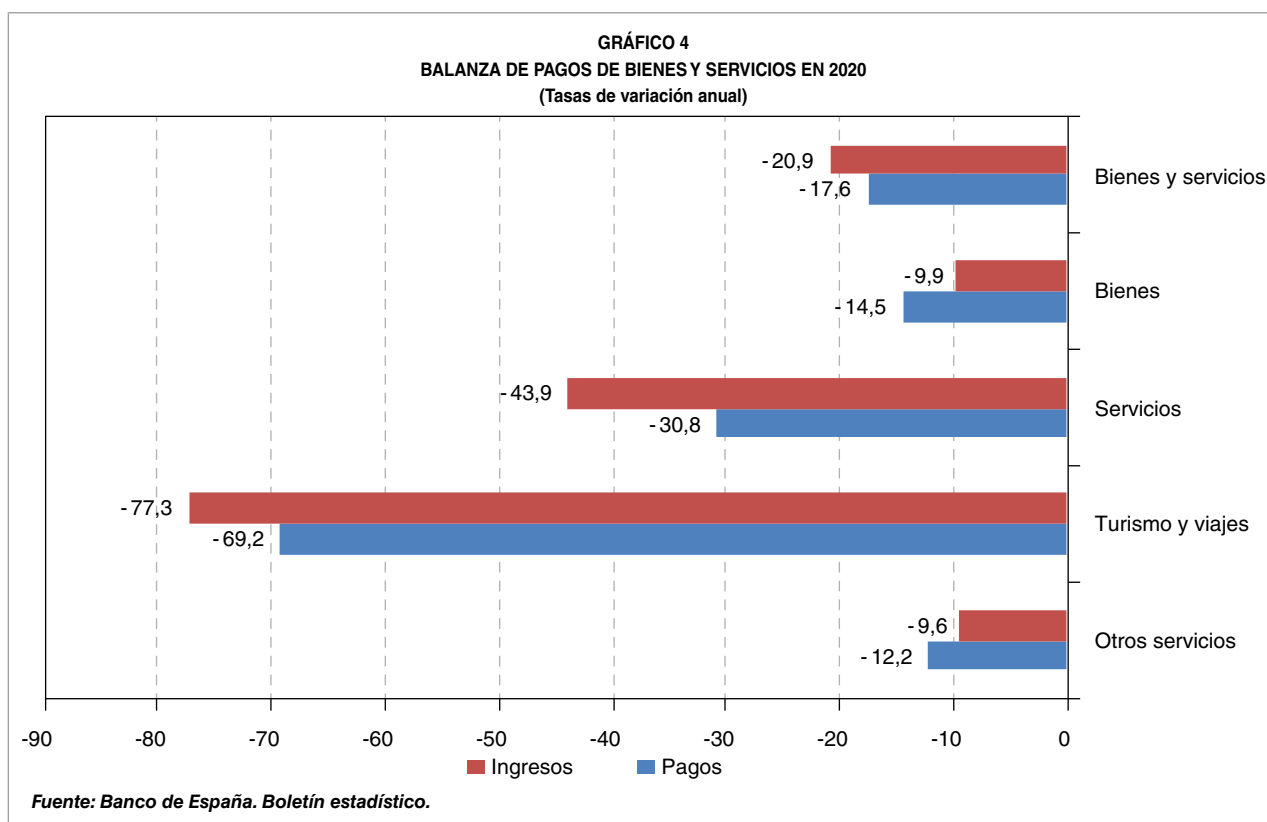
En este marco internacional, el sector exterior español ha acusado, durante 2020, los efectos de la crisis sanitaria. Las diferencias entre los ritmos de expansión de la pandemia y de medidas adoptadas para su contención en distintas áreas geográficas, así como los efectos sectoriales asimétricos que han tenido estas medidas, han determinado cambios en la estructura geográfica y sectorial del comercio exterior español.

Así, durante el año 2020 se han registrado reducciones del 20,9% en los ingresos y del 17,6% en los pagos asociados al comercio internacional de bienes y servicios (Gráfico 4). Los descensos han sido más intensos en los

ingresos y los pagos vinculados al comercio de servicios (con tasas anuales del -43,9% y -30,8%) que en los asociados a bienes (con variaciones del -9,9%, para los ingresos y del -14,5%, para los pagos).

Un análisis más desagregado permite constatar que esta diferencia se explica por el efecto de las restricciones a la movilidad en los ingresos y pagos por turismo, que han registrado reducciones del 77,3% y el 69,2%, respectivamente. Los descensos en ingresos y pagos asociados a otros servicios han sido notablemente más moderados, del 9,6% y 12,2%, respectivamente, e incluso algo menos intensos que los contabilizados para bienes.

El análisis del comercio exterior de bienes revela que, como reflejo del alcance global de la crisis sanitaria, el descenso de las exportaciones españolas según su destino geográfico ha sido generalizado (Cuadro 2). Así, según los datos de comercio declarado, las exportaciones de bienes descendieron un 10,0% en el conjunto del año 2020. El descenso fue algo más moderado en las exportaciones dirigidas a la Unión Europea (con una tasa de variación anual del -7,7%) y, en particular, a la zona euro (-7,0%). Por el contrario, fue más intenso en ▷



las dirigidas a América Latina, con una caída del 23,8%, y África, con un descenso del 16,3%. Las exportaciones dirigidas a Asia, excluyendo Oriente Medio, se redujeron en un 5,7%. Este descenso, relativamente moderado, se explica por el fuerte crecimiento de las exportaciones a China (con una tasa anual del 20,1%), país que tras el esfuerzo de contención de la pandemia logró recuperar un ritmo de crecimiento que ha facilitado el aumento de las ventas españolas a ese destino.

Las importaciones de bienes siguieron, igualmente, una pauta geográfica de descensos generalizados en 2020. En general, estos descensos fueron más intensos que los de las ventas al exterior. Destacaron las reducciones de las compras procedentes de Oriente Medio (con una tasa de variación del -44,1%) y de África (-30,1%). Como en el caso de las exportaciones, cabe señalar el comportamiento

diferencial de las importaciones procedentes de China, que registraron en el conjunto del año un avance del 0,6%.

La evolución sectorial del comercio de bienes refleja también el impacto de la COVID-19. La pandemia ha tenido impactos positivos o menos desfavorables en algunos sectores vinculados al consumo de primera necesidad, como la industria de la alimentación o la sanitaria. Por el contrario, los sectores vinculados con la inversión, como los bienes de equipo, o con el consumo duradero, como los vehículos, sufrieron los impactos más severos, en especial en la primera parte del año. El comportamiento de estos sectores refleja tanto la interrupción en las cadenas globales de valor que tuvo lugar al inicio de la crisis, como consecuencia de las medidas de contención adoptadas en diversos países, como del efecto de cambios en los hábitos sociales en las pautas de consumo, así ▷

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR EN 2020: DESGLOSE POR ÁREAS GEOGRÁFICAS

Área geográfica	Exportaciones			Importaciones		
	% total	tva (%)*	contrib.**	% total	tva (%)*	contrib.**
Europa	73,0	-8,0	-5,7	61,1	-13,0	-7,8
Unión Europea	60,5	-7,7	-4,5	51,8	-11,9	-6,0
Zona euro	53,2	-7,0	-3,6	43,9	-12,4	-5,3
Alemania.....	11,3	-4,8	-0,5	12,4	-14,5	-1,8
Francia.....	16,1	-3,9	-0,6	10,4	-14,6	-1,5
Italia.....	7,8	-11,8	-0,9	6,5	-13,4	-0,9
Portugal.....	7,6	-9,7	-0,7	3,9	-5,9	-0,2
Resto UE	7,3	-12,2	-0,9	8,0	-8,9	-0,7
Resto Europa	12,5	-9,6	-1,2	9,3	-18,6	-1,8
Reino Unido.....	6,5	-13,5	-0,9	3,4	-20,7	-0,8
Turquía.....	1,6	-4,6	-0,1	2,3	-16,8	-0,4
América	9,9	-17,4	-1,9	10,6	-14,3	-1,5
América del Norte	5,4	-11,5	-0,6	5,6	-10,2	-0,5
Estados Unidos.....	4,7	-11,2	-0,5	5,1	-9,5	-0,5
América Latina	4,4	-23,8	-1,2	4,7	-17,8	-0,9
Brasil.....	0,9	-13,1	-0,1	1,3	-7,9	-0,1
México.....	1,2	-25,1	-0,4	1,3	-25,0	-0,4
Asia	9,5	-7,1	-0,7	21,1	-13,7	-2,8
Asia (excepto Oriente Medio)	7,0	-5,7	-0,4	19,3	-9,1	-1,7
China.....	3,1	20,1	0,5	10,7	0,6	0,1
Japón.....	1,0	-7,6	-0,1	1,1	-33,2	-0,4
Oriente Medio	2,6	-10,5	-0,3	1,8	-44,1	-1,2
Arabia Saudí.....	0,7	-5,8	0,0	0,8	-46,1	-0,6
África	6,0	-16,3	-1,0	6,9	-30,1	-2,5
Marruecos.....	2,8	-13,3	-0,4	2,3	-8,4	-0,2
Oceanía	0,7	-4,3	0,0	0,2	-19,9	0,0
Australia.....	0,6	-5,7	0,0	0,1	-32,5	0,0
Otros	0,9	-44,0	-0,6	0,0	-52,8	0,0
Total comercio declarado	100,0	-10,0	-10,0	100,0	-14,7	-14,7

* A efectos de cálculo de variación interanual, la comparación se hará con los datos provisionales de 2019.

** Contribución a la tasa de variación anual de las exportaciones/importaciones totales, en puntos porcentuales.

Fuente: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II EE de la Agencia Tributaria.

como del aumento de la incertidumbre sobre las decisiones de inversión y consumo. En este sentido, un análisis más desagregado confirma el crecimiento del comercio internacional de algunos bienes esenciales, como alimentos o productos sanitarios y medicamentos, así como otros vinculados con el teletrabajo o el ocio en casa (ordenadores, equipos electrónicos o electrodomésticos), mientras que han caído

con más intensidad los flujos asociados a la movilidad (productos energéticos y automóvil) o la vida social (productos de la confección).

El sector cuyas exportaciones han evolucionado más favorablemente en 2020 es el de alimentación, bebidas y tabaco (Cuadro 3). Con un peso del 19,6% de las exportaciones totales, sus ventas al exterior crecieron un 5,5% ▷

CUADRO 3
COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES EN 2020

Sector	Exportaciones			Importaciones		
	% total	tva (%)	contrib.	% total	tva (%)	contrib.
Alimentación, bebidas y tabaco.....	19,6	5,5	0,9	12,4	-4,8	-0,5
Productos energéticos.....	4,8	-40,9	-3,0	9,8	-39,1	-5,4
Materias primas.....	2,3	-14,4	-0,4	3,1	-16,6	-0,5
Semimanufacturas no químicas.....	10,1	-10,4	-1,1	7,0	-16,7	-1,2
Productos químicos.....	15,5	-3,6	-0,5	18,0	-3,2	-0,5
Bienes de equipo.....	19,8	-12,6	-2,6	22,6	-9,7	-2,1
Sector automóvil.....	14,8	-12,9	-2,0	11,1	-24,7	-3,1
Bienes de consumo duradero.....	1,7	-2,7	0,0	2,9	-5,0	-0,1
Manufacturas de consumo.....	9,5	-15,1	-1,5	12,6	-10,6	-1,3
Otras mercancías.....	1,8	9,2	0,1	0,5	-6,6	0,0
Total comercio declarado.....	100,0	-10,0	-10,0	100,0	-14,7	-14,7

Fuente: Web Datacomex de la Secretaría de Estado de Comercio, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II EE de la Agencia Tributaria.

respecto a 2019. Dentro del sector destacaron por su evolución positiva las exportaciones de productos cárnicos, con un aumento del 16,2%, y las de frutas, hortalizas y legumbres, con un crecimiento del 6,0%.

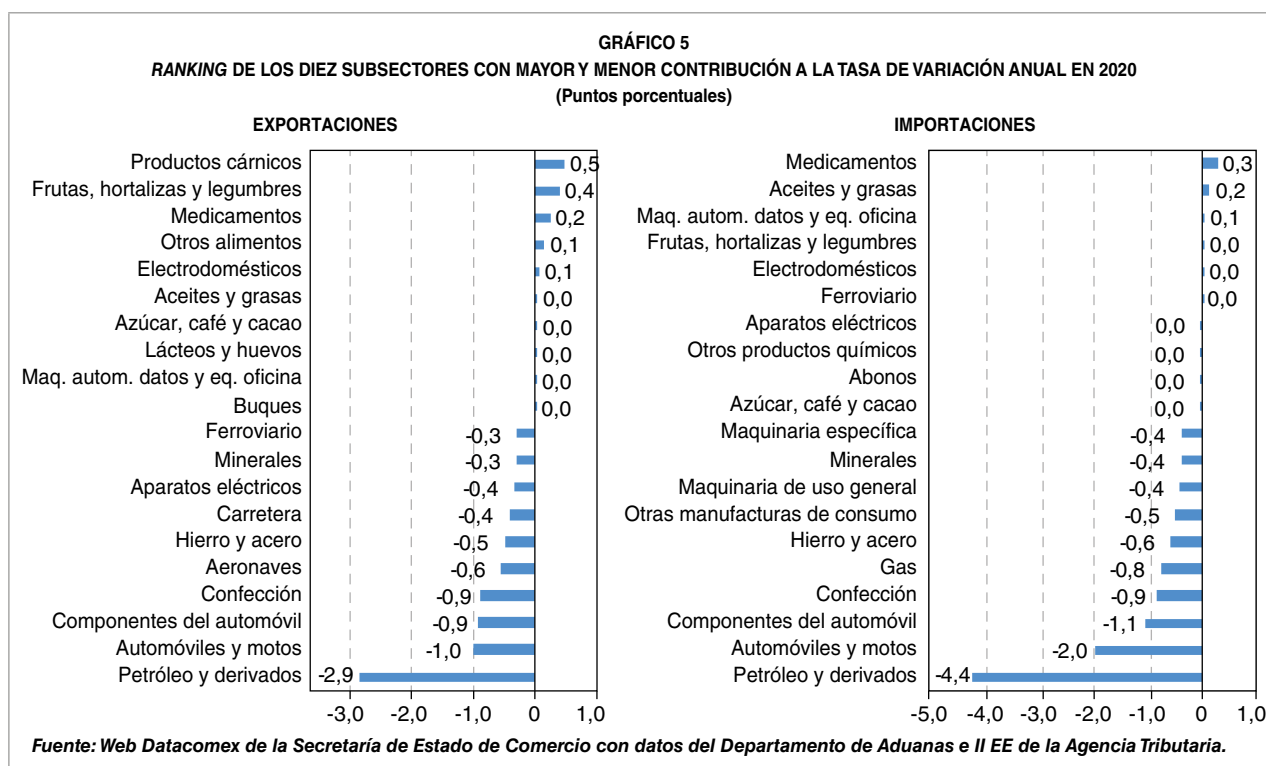
Entre las caídas, destaca de forma especial el descenso de las exportaciones de productos energéticos (4,8% de las exportaciones totales, -40,9% interanual) que ha sido paralelo a la disminución de las importaciones y que responde a una combinación de menores volúmenes y caída de precios internacionales (con un descenso del 39,1%). También han caído las exportaciones del sector automóvil (14,8% del total, -12,9% interanual) y bienes de equipo (19,8% del total, -12,6% interanual). En estos dos casos, tras una intensa caída al inicio de la pandemia, las exportaciones se han recuperado en los últimos meses, alcanzando de nuevo tasas positivas. Destaca la recuperación de las exportaciones de automóviles, con crecimientos interanuales durante toda la segunda mitad de 2020.

En la vertiente importadora, los descensos han sido generalizados, con una caída más intensa de los productos energéticos, como ya

se ha señalado. Los descensos más moderados se han registrado en sectores como productos químicos (-3,2%) y alimentación, bebidas y tabaco (-4,8%). En ambos casos se trata de sectores que incluyen productos, como los farmacéuticos o alimentarios, relativamente beneficiados por la crisis sanitaria.

Si se desciende a nivel de subsectores (Gráfico 5), las mayores contribuciones positivas a la tasa de variación anual de las exportaciones (-10,0%) han sido las de productos cárnicos (0,5 puntos porcentuales o pp) y frutas, hortalizas y legumbres (0,4 pp); y por el lado negativo, petróleo y derivados (-2,9 pp) y automóviles y motos (-1,0 pp). En el ámbito de las importaciones, destacan por su contribución positiva los medicamentos (0,3 pp) y aceites y grasas (0,2 pp); y por su contribución negativa, petróleo y derivados (-4,4 pp), automóviles y motos (-2,0 pp) y componentes del automóvil (-1,1 pp).

Finalmente, conviene señalar que el perfil mensual de la evolución del comercio de bienes durante el año 2020 revela una tendencia a la recuperación desde el mes de junio (Gráfico 6). Así, el impacto repentino de la ▷



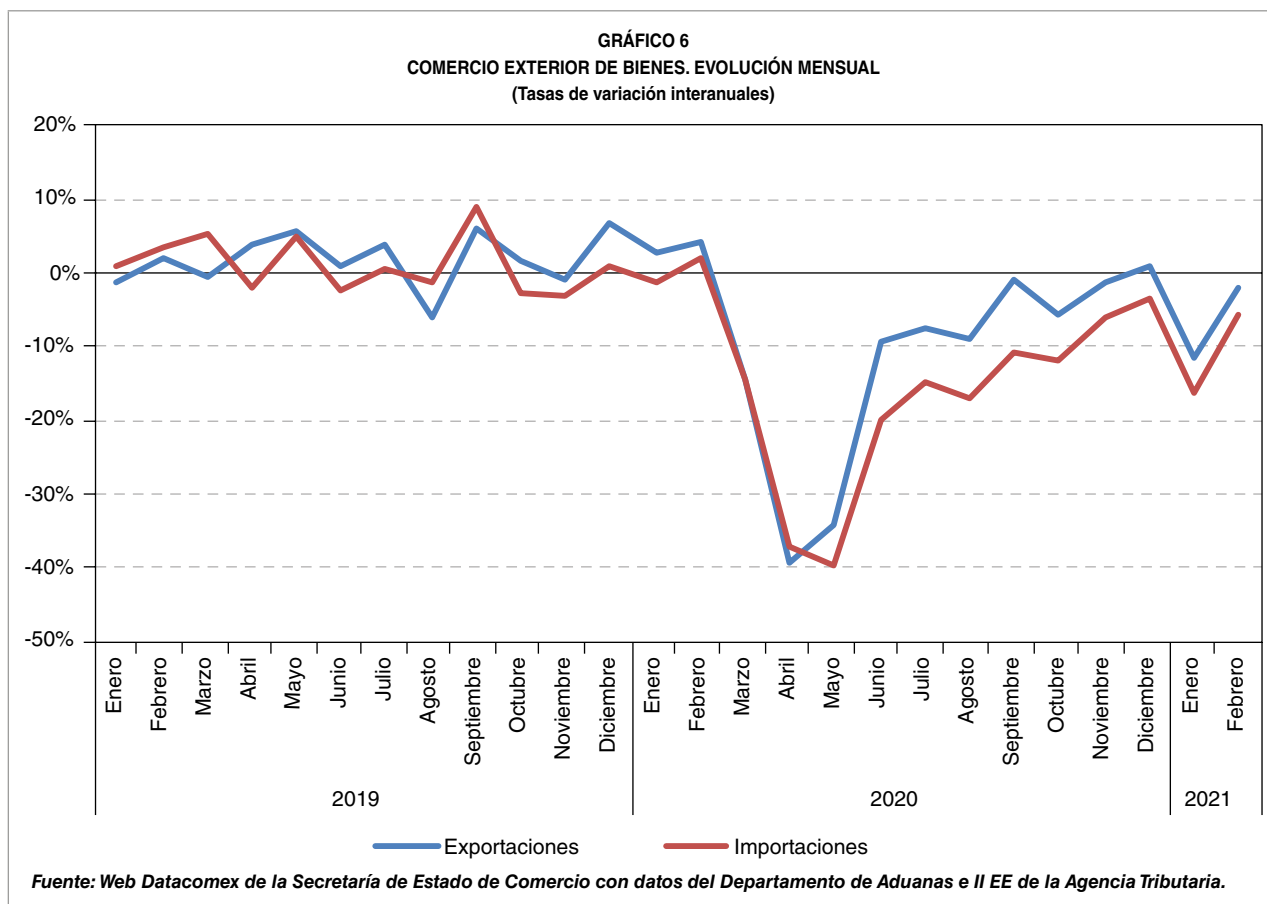
pandemia provocó un colapso del comercio exterior de bienes a partir de mediados de marzo, que alcanzó su punto más bajo en abril y mayo, con caídas de las exportaciones cercanas al 40% interanual, coincidiendo con la primera ola de la COVID-19 y la necesidad de adoptar severas medidas de restricción de la movilidad en España y en la mayoría de nuestros principales socios comerciales. Desde junio se viene produciendo una recuperación progresiva de los flujos de comercio que han permitido que las exportaciones de bienes, en diciembre de 2020, superaran ligeramente (0,9%) a las del mismo mes de 2019.

Esta línea de recuperación se interrumpió en enero de 2021, mes en el que se registraron descensos interanuales tanto de las exportaciones (-11,4%) como de las importaciones (-16,4%). En febrero se registraron también descensos interanuales, aunque más moderados, del 1,9% en las exportaciones y del 5,7% en las importaciones. Conviene tener presente

que algunos factores coyunturales, como la efectiva entrada en vigor de las nuevas condiciones comerciales con Reino Unido o el impacto de la tormenta Filomena han contribuido a esta evolución en los primeros meses de 2021, por lo que las perspectivas para el conjunto del año pueden considerarse más favorables.

4. El plan de choque frente a la COVID-19

El impacto de la crisis sanitaria internacional ha sido particularmente severo en España dado el peso que tienen en nuestra economía actividades que, como las relacionadas con el turismo, se han visto especialmente afectadas por las medidas adoptadas para la contención de la pandemia. El comercio exterior español, como se ha expuesto en el epígrafe anterior, ha acusado también con intensidad el impacto de la crisis.



En este contexto, la estrategia de política económica desplegada para hacer frente al impacto de la COVID-19 ha tenido, como uno de sus ejes principales, salvaguardar el tejido empresarial (Dirección General de Política Económica, 2020). Este objetivo cobra especial relevancia ante la percepción de que las medidas de contención tienen un horizonte temporal y que su levantamiento permitirá una rápida recuperación, si el tejido empresarial está preparado para afrontarla.

Con este fin se han puesto diversos instrumentos a disposición de las empresas. Entre ellos destacan las líneas de avales públicos para facilitar la financiación de las empresas, por un importe global de 100.000 millones de euros, y la flexibilización de condiciones de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, a los que, en el punto más alto registrado durante

la pandemia, en abril de 2020, llegaron a acogerse más de 3,6 millones de trabajadores.

Las empresas internacionalizadas han hecho uso de estas medidas de carácter general, que persiguen facilitar la financiación de las empresas y aliviar sus costes, al tiempo que mantienen el vínculo con sus trabajadores. De esta forma, se asegura el mantenimiento de las empresas y los puestos de trabajo, y se facilita, como se ha señalado, la ulterior recuperación económica.

No obstante, el proceso de internacionalización de las empresas, en particular de las pymes, requiere apoyos específicos, que han tenido que adaptarse al complejo escenario internacional de 2020. El *Plan de choque frente a la COVID-19 en apoyo a la internacionalización* (Secretaría de Estado de Comercio, 2020) ▷

reúne las medidas que, desde el inicio de la crisis sanitaria y con el objetivo de paliar sus efectos más inmediatos, han ido aplicando los distintos instrumentos y organismos de apoyo a la internacionalización. En este epígrafe se describen brevemente sus principales contenidos.

El objetivo común de las medidas incluidas en el plan de choque es mitigar el impacto de la crisis sobre el sector exterior y, en particular, proteger el tejido exportador de forma que, cuando pueda recobrar su actividad con normalidad, esté en condiciones de hacerlo contribuyendo a la recuperación de la actividad económica española. Se es consciente de que el sector exterior fue fundamental para la recuperación tras la Gran Recesión de 2008 y de que también puede desempeñar un papel clave para la recuperación económica española tras la COVID-19.

El plan de choque, publicado a finales de 2020, reúne las medidas que los distintos instrumentos de apoyo a la internacionalización pusieron en marcha desde el inicio de la crisis. En conjunto, ha movilizado cerca de 2.643 millones de euros (Cuadro 4).

Más allá de su importe monetario, el reto afrontado mediante el plan de choque ha sido adaptar en poco tiempo la orientación y el funcionamiento de los instrumentos de apoyo a la internacionalización al contexto actual para atenuar el impacto de la crisis sanitaria sobre el sector exterior. Sintetizando, pueden destacarse las siguientes líneas de actuación:

- Adaptación de los planes de acción a la COVID-19. ICEX ha flexibilizado las condiciones de participación en los programas y actividades afectados por la pandemia, adaptando, además, toda su oferta a la vía *online*. También la red de Oficinas Económicas y Comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio ha facilitado el acercamiento a los mercados mediante webinarios especializados y ha impulsado la adaptación de la oferta de servicios personalizados.
- Refuerzo y flexibilización de los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización. El Fondo para la Internacionalización de la Empresa ▷

CUADRO 4
PLAN DE CHOQUE FRENTE A LA COVID-19 EN APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN

Acciones	Importes estimados (euros)
ICEX España Exportación e Inversiones	25.143.266
Apoyos financieros	2.617.679.000
FIEM ¹	112.000.000
Incremento del límite anual de aprobación de operaciones.....	100.000.000
Financiación no reembolsable para estudios de viabilidad de proyectos.....	10.000.000
Nuevas líneas de financiación.....	2.000.000
CESCE	2.500.000.000
Líneas COVID.....	2.000.000.000
Línea de avales y circulante para pymes y empresas no cotizadas.....	500.000.000
COFIDES ²	5.679.000
Aplazamiento de operaciones.....	5.679.000
Total	2.642.822.266

¹ Recursos adicionales puestos a la disposición de las empresas para la internacionalización.
² Cantidades dejadas de percibir por aplazamientos de operaciones de FIEX, FONPYME y recursos propios de COFIDES.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (2020).

(FIEM) ha ampliado los fondos disponibles, flexibilizado las condiciones de acceso y reforzado la línea FIEM-PYME, incrementada en 100 millones de euros. CESCE ha puesto en marcha una línea de cobertura del riesgo de 2.000 millones de euros destinada a asegurar la financiación bancaria de circulante a empresas exportadoras afectadas por la COVID-19. También ha cubierto, por cuenta del Estado, operaciones de exportación a corto plazo en países OCDE y ha ampliado y adaptado la línea especial de fianzas para pymes y empresas no cotizadas en el proceso de internacionalización, cuya dotación actual asciende a 500 millones de euros, con el fin de que las empresas puedan emitir avales técnicos y optar a contratos. COFIDES ha aplicado el mecanismo *fast track* de aplazamientos de cuotas de deudas de empresas afectadas por la crisis, que se aplica tanto a las operaciones de COFIDES como a las del Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la pyme (FONPYME). Se han facilitado, además, aplazamientos de pagos de operaciones y devoluciones de cuotas por actividades canceladas o en las que las empresas no pueden participar, con el objetivo de contribuir al alivio financiero de las empresas.

- Refuerzo de la imagen de España. La estrategia de refuerzo de la imagen de España adquirió especial importancia en los momentos en que la evolución de la pandemia amenazaba con deteriorarla. En particular, cabe recordar la especial incidencia en España de su primera ola, frente a un desarrollo más suave en otras

economías y a una rápida contención en algunos países asiáticos. Así, para promover una imagen asociada a la competitividad y prevenir un eventual deterioro de la misma ante el impacto de la COVID-19, ICEX ha lanzado nuevas estrategias de comunicación e imagen. Además, se han reforzado los instrumentos de comunicación en destino de las Oficinas Económicas y Comerciales (redes sociales y perfiles). También ICEX Invest in Spain ha potenciado su estrategia *aftercare*, con el objetivo de retener la inversión de empresas extranjeras en España, en colaboración con la Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio y con las agencias de atracción de inversiones de las comunidades autónomas.

- Aprovechamiento de los acuerdos comerciales de la UE. Se ha impulsado la apertura de los mercados, influyendo en la UE y en foros multilaterales como la OMC, la OCDE, la UNCTAD o el G20, para contrarrestar las presiones proteccionistas alentadas por la crisis sanitaria. Además, se han intensificado los esfuerzos para facilitar a las empresas un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales de la UE.

Estas líneas de actuación responden al objetivo de salvaguardar el tejido de empresas internacionalizadas ante el impacto de la crisis sanitaria que se percibe como un *shock* adverso, pero de carácter temporal. Esta percepción es, además, consistente con la que han mantenido las propias empresas exportadoras.

Así, en la Encuesta de Coyuntura de la Exportación de la Secretaría de Estado de Comercio del segundo trimestre de 2020 se incluyó ▷

un conjunto de preguntas relativas al impacto de la COVID-19. De acuerdo con esta encuesta, el 73% de las empresas que exportan regularmente esperaba recuperar su volumen de exportaciones previo a la crisis antes de doce meses, mientras que solo un 5% espera tardar más de veinticuatro meses en hacerlo.

Las líneas de acción del plan de choque también responden, en términos generales, a las necesidades percibidas por las empresas que exportan regularmente. Así, de acuerdo con la encuesta citada, las empresas consideraban prioritario reforzar la cobertura de riesgos asociados al comercio exterior (seguro de crédito exportación, inversión, avales), las campañas para mejorar la imagen internacional de España, el acceso a contactos de potenciales clientes o socios locales en el mercado de destino y el apoyo logístico.

5. Fortalezas y retos a medio plazo

En el año 2021, como se ha señalado, se espera una recuperación de la actividad y el comercio internacionales. El FMI prevé que el PIB mundial crezca un 6,0% y el comercio de bienes y servicios un 8,4% (FMI, 2021). La Organización Mundial de Comercio (OMC) prevé que el comercio mundial de mercancías aumente en un 8,0% en 2021, tras haber disminuido un 5,3% en 2020 (OMC, 2021).

El sector exterior español, a pesar del notable impacto de la crisis sanitaria durante 2020, se encuentra en una buena posición para aprovechar la recuperación del comercio internacional en 2021. Las políticas de apoyo a la internacionalización, que mostraron una notable capacidad de reacción a corto plazo durante 2020, deberán realizar un nuevo esfuerzo de adaptación a la realidad del año 2021,

facilitando la transición de las empresas a un escenario poscovid que, previsiblemente, presentará algunas diferencias con relación al existente antes de la pandemia.

En efecto, desde la Gran Recesión de 2008 el sector exterior español ha registrado una tendencia positiva y ha acumulado algunas fortalezas que lo sitúan en una buena posición para aprovechar la recuperación de la actividad y el comercio internacionales en 2021. El lector interesado puede acceder a un análisis más detallado de dichas tendencias y fortalezas en Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial (2020). A continuación, se resumen sus principales rasgos y se analiza su evolución durante 2020.

La primera de estas fortalezas es la ampliación de la base exportadora, que ha aumentado de forma ininterrumpida, contando con más de 55.000 empresas que exportan de manera regular. Hay que destacar que, durante 2020, el número de exportadores regulares ha continuado aumentando, con un crecimiento anual del 4,1% (Gráfico 7). Esta consolidación del tejido exportador, incluso en las difíciles circunstancias del año 2020, favorecida por las medidas adoptadas en el plan de choque, es una sólida base para que el sector exterior pueda contribuir a la recuperación económica.

Un segundo rasgo positivo es la diversificación geográfica de la exportación, con una menor dependencia de la zona euro (a la que se dirigen en 2020 un 53,2% del total) y un mayor peso de las exportaciones a Asia (9,5%), a África (6,0%) y a América (9,9%), donde gana peso Norteamérica frente a América Latina. En el año 2020 esta tendencia se ha moderado en algunos aspectos. Así, las exportaciones a la zona euro han recuperado algo de peso sobre el total (con un aumento de 1,7 pp), en ▷

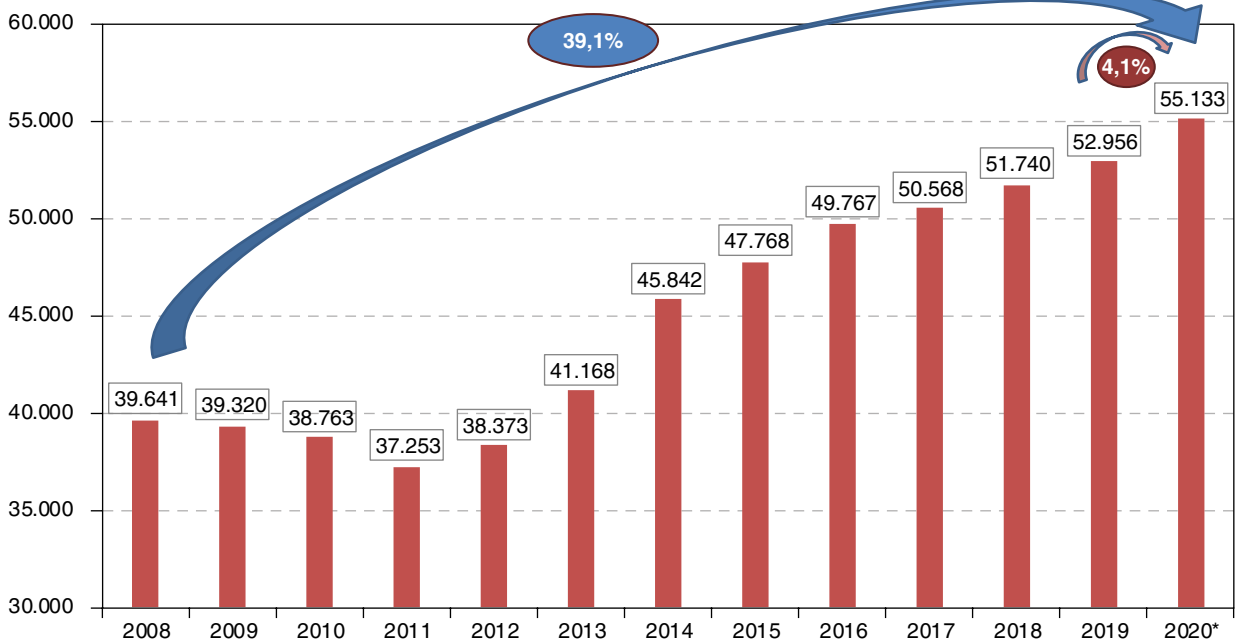
detrimento de las dirigidas a América (cuyo peso en el total descendió 0,9 pp). Hay que destacar que las ventas a América Latina se han visto especialmente afectadas por la crisis. Las exportaciones a Asia, por el contrario, han continuado ganando peso sobre el total (con un crecimiento de 0,3 pp), impulsadas por el buen comportamiento de las ventas a China. En todo caso, en una perspectiva de medio plazo, la mayor diversificación geográfica de la exportación española favorecerá el aprovechamiento por parte de las empresas españolas de las oportunidades que ofrezcan los mercados exteriores de distintas áreas geográficas.

Una tercera fortaleza es el creciente peso del comercio exterior de servicios, en particular de los servicios no turísticos, cuyas exportaciones se cuadruplicaron entre los años 2000 y 2019. Las exportaciones de servicios no turísticos, como se ha analizado en el epígrafe 2, se han visto también afectadas por la pandemia

durante 2020. No obstante, su descenso ha sido más moderado que el de las exportaciones de bienes y cabe esperar que, en el medio plazo, mantengan el elevado potencial de crecimiento que ha caracterizado su evolución en los años anteriores.

Finalmente, hay que destacar el grado de inserción de España en las cadenas globales de valor (CGV), algo superior al promedio de los países de la UE y la OCDE. Esta favorable inserción en las CGV, muy vinculadas al comercio y la inversión internacionales, revela la capacidad de adaptación de las empresas españolas ante la reorganización en los últimos años de la producción mundial. Las perspectivas a medio plazo apuntan a una posible reestructuración de las CGV, buscando una mayor resiliencia y adquiriendo una dimensión más regional (véase Díaz-Mora *et al.*, 2020 para una aplicación al caso de la península ibérica). Las empresas españolas deberán, por lo ▷

GRÁFICO 7
EXPORTADORES REGULARES 2008-2020



* Datos provisionales.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II EE de la Agencia Tributaria.

tanto, reaccionar ante este proceso y aprovechar, con el apoyo de las políticas públicas, las oportunidades que puedan presentarse.

Para aprovechar este escenario, en el que se espera una recuperación internacional, es necesario que las políticas de apoyo a la internacionalización se reconfiguren, adaptándose a las condiciones previsibles y facilitando que las empresas españolas aprovechen sus fortalezas. Será preciso mantener las actuaciones del plan de choque mientras se sigan presentando las dificultades de acceso a la financiación y a los mercados que las han motivado, pero además es necesario que los instrumentos de apoyo a la internacionalización faciliten la transformación del sector exterior español y su adaptación a las nuevas tendencias, potenciando su competitividad y su resiliencia frente a posibles futuros *shocks*.

En este sentido, las previsiones apuntan a que la recuperación de la actividad económica será desigual, por países y por sectores. Aunque estas previsiones continúan sujetas a un elevado nivel de incertidumbre, también sugieren que algunos de los cambios inducidos o acelerados por la COVID-19 tendrán un carácter estructural, afectando también a la esfera internacional. Entre ellos, puede citarse la aceleración de los procesos de digitalización y transformación ecológica, que supondrán tanto un reto como una fuente de oportunidades para las empresas internacionalizadas, la reconfiguración de las cadenas globales de valor o el posible resurgimiento de tensiones comerciales.

Como se ha señalado, los planes de reactivación que están desplegando las principales economías internacionales pueden acelerar algunos de estos cambios, en particular los asociados con la transformación ecológica y digital, y generar así, además, oportunidades de

negocio para las empresas españolas internacionalizadas con capacidades en estos ámbitos.

Frente a estas tendencias y estos cambios, el próximo *Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022*, de inminente aprobación en el momento de redactar este artículo, deberá adoptar las acciones necesarias para conseguir que el sector exterior se configure en los próximos años como un pilar de crecimiento económico y para aumentar su resiliencia frente a eventuales *shocks*. Entre estas acciones será preciso incluir:

- Una revisión de las prioridades geográfico-sectoriales del apoyo a la internacionalización, articuladas en torno a la estrategia de Países con Acción Sectorial Estratégica (PASE), para adaptarlas a las nuevas tendencias internacionales.
- Medidas para continuar progresando en la adecuación de los instrumentos de apoyo a las necesidades concretas de cada tipo de empresa, con especial atención a las pymes, para maximizar su eficacia y dotarlas de mayor fortaleza.
- Acciones para acompañar a las empresas internacionalizadas en su proceso de digitalización, así como en la adopción de estrategias de sostenibilidad, que se configura como una variable de creciente importancia para su competitividad.
- Una estrategia de refuerzo de la seguridad de las cadenas globales de valor, impulsando un marco estable basado en reglas, que permita diversificar las fuentes de abastecimiento y crear marcos cooperativos para el suministro de productos estratégicos, en línea con lo que plantea la Comunicación de la ▷

Comisión Europea sobre revisión de la política comercial, por una política comercial abierta, sostenible y firme (Comisión Europea, 2021).

- Medidas que faciliten que las empresas españolas aprovechen las oportunidades que se van a generar en los mercados internacionales como consecuencia de la aceleración del proceso de digitalización, de transición ecológica y lucha contra el cambio climático y del crecimiento del comercio de servicios.

6. Conclusiones

El año 2021 se inicia con perspectivas de recuperación de la actividad y el comercio internacionales, tras el fuerte impacto de la COVID-19 en 2020. Esta recuperación está sujeta aún a una elevada incertidumbre derivada, entre otras variables, de la propia evolución de la pandemia, el éxito de las campañas de vacunación y la capacidad para aplicar políticas públicas de estímulo económico.

España no ha sido ajena al impacto de la pandemia en 2020. En particular, su sector exterior acusó con intensidad la desaceleración del comercio internacional y, muy especialmente, la caída del comercio de servicios turísticos. Sin embargo, desde el mes de junio se ha observado una tendencia de recuperación que podría consolidarse en 2021.

El impulso del sector exterior es clave para la recuperación de la actividad económica. Como ya ocurrió tras la Gran Recesión de 2008, el dinamismo del sector exterior es necesario para alcanzar un crecimiento económico sostenible. El sector exterior acumula fortalezas, entre las que destaca la ampliación de la base de empresas exportadoras, que pueden

facilitar una rápida recuperación de los ritmos de crecimiento.

Las políticas de apoyo a la internacionalización se han adaptado con prontitud al impacto de la COVID-19, contribuyendo, a través del plan de choque adoptado en 2020, a preservar esta base de empresas exportadoras.

A medio plazo, es necesario otro esfuerzo de adecuación, a través del *Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022*, que propicie que las políticas de apoyo acompañen a las empresas internacionalizadas en su esfuerzo de adaptación a los nuevos parámetros que definirán el escenario internacional poscovid y aprovechen las oportunidades que se van a generar en este escenario.

Bibliografía

Díaz-Mora, C., Gandoy Juste, R., y González-Díaz, B. (2020). El momento de las cadenas regionales de valor: la integración comercial en la Península Ibérica. *Cuadernos Económicos de ICE*, (100). <https://doi.org/10.32796/cice.2020.100.7116>

Dirección General de Política Económica (2020). Política económica ante la emergencia del coronavirus. *Boletín Económico de ICE*, (3122). <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3122.6997>

Fondo Monetario Internacional (2021). *Perspectivas de la economía mundial, abril de 2021*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (2021a). *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*. OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/34bfd999-en>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (2021b). *Selected figures and data from the OECD Interim Economic Outlook presentation, March 2021*. <https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/#presentation> ▷

Organización Mundial de Comercio (31 de marzo de 2021). *Estadísticas y perspectivas comerciales. El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19* (Comunicado de prensa, PRESS/876). https://www.wto.org/spanish/news_s/pres21_s/pr876_s.pdf

Secretaría de Estado de Comercio (2020). *Plan de choque frente a la COVID-19 en apoyo a la internacionalización*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/plan-choque-frente-COVID-19-apoyo-internacionalizacion.aspx

Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros (2020). Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y Plan de Recuperación para Europa

pos-COVID-19. *Boletín Económico de ICE*, (3127). <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7086>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial (2020). El comercio exterior ante los retos de 2020. *Boletín Económico de ICE*, (3121). <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3121.6983>

Unión Europea (2021). Communication (COMM(2021) 66 final) from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Economic and Social Committee of the Regions, Trade Policy Review. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. *Diario Oficial de la Unión Europea*. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2020





*Joaquín López Vallés**

*Juan M. Contreras Delgado de Cos***

LAS AYUDAS PÚBLICAS EN LA CRISIS DE LA COVID-19

Este trabajo resume los principales aspectos del Marco Temporal de ayudas para hacer frente a la COVID-19 aprobado por la Comisión Europea (CE), así como las medidas de ayuda notificadas por España que han sido aprobadas por la CE hasta la fecha. Se explican las diferencias entre Estados miembros de la Unión Europea y se ofrece una panorámica de los fondos europeos para la recuperación, destacándose la oportunidad que suponen tanto para conseguir los objetivos de digitalización y sostenibilidad medioambiental como para equilibrar, en su caso, las diferencias señaladas. Por último, se desarrolla la relación que cabe esperar de una política pública horizontal como la de competencia para favorecer el objetivo de la sostenibilidad.

Palabras clave: ayudas públicas, COVID-19, fondos europeos de recuperación, política de competencia, sostenibilidad.

Clasificación JEL: F35, H12, H25.

1. Introducción

La pandemia de la COVID-19, que ha provocado una crisis sanitaria mundial sin precedentes, ha derivado también en una crisis económica y social sin parangón en la historia reciente. Del conjunto de instrumentos de política pública de los que disponen los poderes públicos para hacer frente a sus consecuencias, la concesión de ayudas o subvenciones es, sin duda, uno de los más relevantes.

Así lo ha entendido la propia Comunidad Europea (en adelante, CE), que, como ya sucediera en la crisis financiera y económica de 2008, ha aprobado diferentes medidas (Marco Temporal) que pretenden adaptar la normativa vigente de ayudas de Estado de la Unión Europea (UE) a la situación excepcional de la pandemia.

Los Estados miembros (EE MM) de la UE han venido utilizando con gran intensidad la flexibilidad ofrecida por el Marco Temporal para canalizar ayudas a los operadores presentes en sus territorios con gran rapidez. Ello ha permitido mitigar los efectos nocivos de la crisis sobre la actividad de las empresas y los trabajadores. Así lo ha realizado también nuestro país, que ha desplegado diferentes instrumentos de ▷

* Director del Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC.

** Subdirector de Ayudas Públicas e Informes de Proyectos Normativos de la CNMC.

Versión de marzo de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7181>

ayuda que han sido objeto de notificación a la CE para su preceptiva autorización.

Uno de los riesgos de la crisis, a tenor de las diferentes capacidades financieras de los EE MM y de la política expansiva de ayudas públicas, es la creación de diferencias importantes entre las empresas asentadas en cada Estado, lo que acrecienta el riesgo de crear importantes desequilibrios en el mercado interior.

En este sentido, debe destacarse el importante papel que deben jugar los «fondos europeos». El Consejo Europeo de 21 julio de 2020 aprobó un paquete de medidas que incluía un Marco Financiero Plurianual (MFP) reforzado para el periodo 2021-2027 y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU), que supone el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE, con un total de 1,8 billones de euros.

La gestión eficiente de estos recursos es una obligación. De lo contrario, será muy difícil la consecución de los objetivos de transición digital y sostenibilidad medioambiental. En este artículo nos centramos en analizar la relación entre la política de competencia y el objetivo de sostenibilidad. Cabe recordar que la política de competencia no tiene entre sus objetivos primordiales la sostenibilidad, sino la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados, en beneficio de los consumidores. Sin embargo, la relación entre las normas de competencia y la sostenibilidad, no solo desde el punto de vista medioambiental, sino también en sus dimensiones económica y social, es una de las cuestiones más relevantes para la agenda de las autoridades de competencia en los próximos años.

2. La flexibilidad de los controles europeos: el Marco Temporal

Desde el inicio de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, la CE ha aprobado diferentes medidas de carácter temporal que pretenden flexibilizar la normativa vigente de ayudas de Estado de la UE debido a la situación excepcional que atravesamos como consecuencia de la pandemia, como ya sucediera en la crisis financiera y económica iniciada en 2008.

No se trata de instrumentos que modifiquen las normas recogidas en los tratados fundacionales de la Unión Europea (en especial los artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la UE, en adelante TFUE), ni tampoco, en líneas generales, las precisadas en derecho derivado, entre otros motivos, porque no tienen naturaleza normativa.

Sin embargo, al igual que sucedió en la crisis anterior reseñada, estas medidas presentan una relevancia práctica evidente, por cuanto delimitan las principales vías de concesión de ayudas de Estado con las que cuentan los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia.

El proceso se inició el pasado 13 de marzo de 2020, cuando la CE publicó la «Comunicación de Respuesta Coordinada frente al brote de COVID-19 en la UE». En ella se desglosaban diferentes aspectos relacionados con la respuesta europea al estallido de la pandemia, uno de los cuales tenía que ver con la concesión de ayudas públicas.

Pero, sin duda, el hito fundamental se produjo el 19 de marzo de 2020, con la publicación por la CE de la Comunicación «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el ▷

contexto del actual brote de COVID-19» (en adelante, Marco Temporal). Esta comunicación se ha modificado hasta en cinco ocasiones¹ (la última en enero de 2021). En líneas generales, las modificaciones han ido configurando un Marco Temporal que, si bien inicialmente se centraba casi exclusivamente en ofrecer soluciones para afrontar los retos de salud pública y de impacto social, se ha ido ampliando hacia instrumentos más relacionados con la recuperación económica.

A pesar de que el Marco Temporal es el instrumento fundamental para vehicular las ayudas de Estado frente a la crisis, en paralelo se han producido otras iniciativas en materia de ayudas de Estado, como la realización de ajustes sobre la normativa de ayudas exentas de notificación y ayudas *de minimis*, la prórroga de las Directrices UE sobre ayudas de naturaleza sectorial o un paquete de medidas de apoyo al sector del transporte y turismo, entre las que destaca la recomendación de 13 de mayo de 2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte.

El Marco Temporal, cuya vigencia está fijada actualmente hasta el 31 de diciembre de 2021, ofrece unas directrices sobre la compatibilidad de las ayudas con el artículo 107.3.b TFUE².

¹ El 3 de abril de 2020 se produce la primera modificación de la [Comunicación por la que se modifica el Marco Temporal](#), ampliando a cinco tipos adicionales de medidas, relacionadas con el apoyo a líneas de investigación y ensayos, ayudas por costes laborales y de seguridad social. Posteriormente, el 8 de mayo fue publicada por parte de la CE una [segunda modificación del Marco Temporal](#), que amplía las posibilidades de intervención pública a recapitalizaciones y a la compra de deuda subordinada en condiciones favorables. Posteriormente, el 29 de junio se produjo la [tercera modificación del Marco Temporal](#); el 13 de octubre, la [cuarta](#), y el 28 de enero de 2021 se aprobó la [quinta modificación](#).

² Art. 107.3 b TFUE: «Podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior: [...] b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».

Ello sobre la base de que el brote de COVID-19, dada su afectación generalizada a toda la UE, constituye una «grave perturbación en la economía de los Estados miembros». Todas las ayudas concedidas bajo este Marco deben ser objeto de notificación previa a la CE para su correspondiente autorización.

El Marco Temporal ha sido el principal instrumento para permitir que se acelerase la aprobación de las diferentes medidas de ayudas diseñadas por los Estados miembros³. Su objetivo es hacer frente a las dificultades que están encontrando las empresas, al tiempo que mantener la integridad del mercado interior de la UE y la igualdad de condiciones.

Todo ello durante un periodo de tiempo limitado, para poner remedio a la escasez de liquidez a la que se enfrentan las empresas y garantizar que las perturbaciones ocasionadas por la pandemia no socaven su viabilidad, especialmente la de las pymes. De particular interés es la condicionalidad recogida en el Marco acerca de que la ayuda concedida no podrá estar condicionada al traslado de una actividad de producción o de otra actividad del beneficiario desde otro país perteneciente al espacio económico europeo (EEE) al territorio del Estado miembro que concede la ayuda. De lo contrario, se podrían haber creado incluso mayores desequilibrios entre EE MM.

Otro tema de singular relevancia es la exigencia de solvencia de las entidades ▷

³ Además del Marco Temporal, el TFUE ofrece otras vías para amparar las ayudas públicas en la situación actual. Por ejemplo, sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c, del TFUE, y tal como se especifica en las directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración, los Estados miembros pueden notificar a la Comisión regímenes de ayuda para satisfacer necesidades de liquidez agudas y apoyar a las empresas que se enfrentan a dificultades financieras, también debidas al brote de COVID-19 o agravadas por él. Además, sobre la base del artículo 107, apartado 2, letra b, del TFUE, los Estados miembros también pueden indemnizar a las empresas de los sectores especialmente afectados por el brote (por ejemplo, el transporte, el turismo, la cultura, la hostelería y el comercio minorista) y/o los organizadores de eventos cancelados por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del brote y provocados directamente por él.

receptoras. Los beneficiarios no pueden encontrarse en una situación de crisis antes del 31 de diciembre de 2019⁴. Además, la ayuda debe concederse antes del 31 de diciembre de 2021.

Existe una variada tipología de ayudas incluidas en la comunicación que son consideradas compatibles con el mercado interior:

- *Importes limitados y temporales de ayuda a empresas que se enfrentan a una súbita escasez o, incluso, a una falta de liquidez.* La ayuda puede concederse en forma de subvenciones directas, ventajas fiscales y de pago, anticipos reembolsables, garantías, préstamos y capital, con el límite global de 1,8 millones de euros por empresa⁵.
- *Garantías de préstamos.* Deben estar limitadas a un máximo de seis años y no pueden superar el 90% del principal del préstamo cuando las pérdidas se imputen proporcionalmente y en condiciones idénticas a la entidad de crédito y al Estado (y el 35% si las pérdidas se imputan primero al Estado). Las primas deben respetar unos importes mínimos.
- *Bonificación de los tipos de interés de los préstamos.* Siempre que el tipo de interés sea, al menos, equivalente al tipo base (IBOR a un año o equivalente) más una prima mínima⁶.
- *Garantías y préstamos canalizados a través de entidades de crédito u otras entidades financieras.* Estas entidades deben, en la medida de lo posible, repercutir las ventajas de la garantía pública o de las bonificaciones de los tipos de interés de préstamos a los beneficiarios finales. Por ejemplo, en forma de mayores volúmenes de financiación o menores requisitos en materia de garantías.
- *Seguro de créditos a la exportación a corto plazo.* Se permite su utilización para la exportación a cualquier país.
- *Ayudas a la investigación y desarrollo relacionadas con la COVID-19.* En forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables o beneficios fiscales a la I+D en materia de coronavirus y otras medidas antivirales pertinentes.
- *Ayudas a la inversión destinada a las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala.* Se permiten subvenciones directas, anticipos reembolsables o ventajas fiscales con el fin de apoyar las inversiones que permitan la construcción o mejora de las infraestructuras necesarias para desarrollar y ensayar productos útiles para hacer frente al brote de coronavirus hasta su primer despliegue industrial⁷.
- *Ayudas a la inversión para la producción de productos relacionados con la COVID-19.* Se permiten subvenciones directas, anticipos reembolsables y ventajas fiscales para apoyar las inversiones que permitan la rápida fabricación de productos que sirvan para combatir el brote. ▷

⁴ Como excepción a lo anterior, se podrán conceder ayudas a microempresas o pequeñas empresas (en el sentido del Anexo I del Reglamento General de Exención por Categorías) que ya estuvieran en crisis el 31 de diciembre de 2019, siempre y cuando no se encuentren inmersas en un procedimiento concursal con arreglo a su derecho nacional y no hayan recibido una ayuda de salvamento o de reestructuración.

⁵ Todas las cifras utilizadas constituyen importes brutos, es decir, antes de impuestos y otras retenciones. Para ciertos sectores, existen umbrales diferentes, como los 270.000 euros por empresa activa en los sectores de la pesca y la acuicultura o los 225.000 euros por empresa activa en la producción primaria de productos agrícolas.

⁶ Las primas son las mismas que las previstas para los avales.

⁷ Entre ellos, se cuentan productos como medicamentos (incluidas las vacunas) y tratamientos; aparatos y dispositivos médicos (incluidos respiradores y ropa de protección, así como herramientas de diagnóstico); desinfectantes; herramientas de recogida y procesamiento de datos útiles para luchar contra la propagación del virus.

- *Aplazamientos del pago de impuestos o cotizaciones a la Seguridad Social.* Se podrán conceder aplazamientos específicos del pago de impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social en los sectores, regiones o tipos de empresas más afectados por el brote. La fecha límite para el aplazamiento no podrá ser posterior al 31 de diciembre de 2022.
- *Subsidios salariales para los empleados a fin de evitar las reducciones de plantilla durante el brote de COVID-19.* Para mitigar el impacto de la crisis sobre los trabajadores, se podrá contribuir a los costes salariales de las empresas en sectores o regiones más afectadas por la pandemia. El subsidio salarial mensual no deberá superar el 80% del salario bruto mensual del personal beneficiario (o el 80% de los ingresos equivalentes al salario mensual medio de la persona que trabaja por cuenta propia).
- *Medidas de recapitalización.* Estas ayudas pueden realizarse mediante la suscripción de participaciones en el capital o mediante otros instrumentos híbridos de capital, como préstamos con derecho de participación en los beneficios, suscripción de participaciones sin derecho a voto, bonos convertibles o bonos no garantizados. Entre las condiciones que se debe cumplir por los Estados cabe destacar las siguientes:
 - *Elegibilidad.* Debe acreditarse que:
 - i) en ausencia de recapitalización, el beneficiario quebraría o entraría en serias dificultades para mantener sus operaciones; ii) existe un interés general en mantener a la empresa; iii) el beneficiario no puede financiarse en los mercados en términos razonables;
 - y iv) el beneficiario no estuviera ya en dificultades a 31 de diciembre de 2019, salvo las ayudas a microempresas o pequeñas empresas ya referidas.
 - *Importe necesario y proporcionado.* La ayuda debe limitarse a la mínima imprescindible para asegurar la viabilidad de la empresa y no ir más allá de restaurar la estructura de capital del beneficiario antes del brote de coronavirus.
 - *Remuneración suficiente de la participación estatal.* El Estado debe ser suficientemente remunerado por los riesgos que asume a través de la ayuda de recapitalización. Una remuneración elevada incentiva a los beneficiarios a recomprar la participación del Estado lo antes posible. En el caso de compra de acciones, el precio de compra por el Estado no debe superar el precio medio de la acción durante los quince días anteriores. En el caso de los instrumentos híbridos de capital, también se regula una remuneración mínima de la participación estatal y se debe incluir un mecanismo de *step-up* de la remuneración una vez se haya convertido el instrumento en capital.
 - *Estrategia de salida.* Los beneficiarios que no sean pymes que hayan recibido una recapitalización de más del 25% de su capital deben tener una estrategia de salida del Estado en el plazo de doce meses desde la fecha de concesión de la ayuda (salvo que la participación del Estado se reduzca por debajo de ese nivel en ese plazo). Además, si la ayuda del Estado no se ha reducido por debajo del 15% del capital al cabo de seis años (siete ▷

años para empresas no cotizadas), deberá presentarse un plan de reestructuración de la empresa, que debe aprobarse por la Comisión.

- **Gobernanza y competencia.** Se establecen diferentes condiciones para evitar que la empresa beneficiaria mejore su posición competitiva respecto a la situación previa a recibir la ayuda, como límites a su capacidad de adquirir otras empresas⁸ y de utilizar los fondos para sus propias actividades⁹, a la remuneración de accionistas¹⁰ y directivos¹¹, y a la publicidad de la participación pública¹². Además, si la empresa receptora tiene poder de mercado significativo y la participación del Estado es superior a 250 millones de euros, deben instrumentarse remedios estructurales o de comportamiento para mantener la competencia efectiva.
- **Transparencia pública y presentación de informes.** Si la ayuda se otorga a los beneficiarios como parte de un esquema nacional, los EE MM deben publicar detalles sobre la identidad de las empresas que han recibido ayuda y la cuantía recibida dentro de los tres meses posteriores a la recapitalización. Además, los beneficiarios tienen que publicar información sobre el uso

⁸ Hasta que se canjee al menos el 75% de la recapitalización, las grandes empresas no pueden, en principio, adquirir una participación de más del 10% de competidores, proveedores ni clientes.

⁹ La recapitalización no puede utilizarse para apoyar las actividades económicas de empresas integradas que estaban en dificultades económicas antes del 31 de diciembre de 2019.

¹⁰ Hasta que el Estado haya salido por completo del capital, las empresas no pueden otorgar dividendos ni recomprar otras acciones que las del Estado.

¹¹ Hasta que se haya canjeado al menos el 75% de la recapitalización, no pueden percibir remuneraciones superiores a su remuneración fija a diciembre de 2019 y no pueden percibir variables ni bonus.

¹² La participación del Estado en el capital no puede utilizarse con fines comerciales.

de la ayuda recibida, en particular cómo respalda las actividades de la empresa en línea con las obligaciones nacionales y de la UE vinculadas a la transformación verde y digital.

- **Ayudas por los costes fijos no cubiertos** de aquellas empresas para las cuales el brote de COVID-19 hubiese acarreado la suspensión o reducción de su actividad empresarial (reducción de su volumen de negocios de, al menos, un 30% con respecto al mismo periodo de 2019), con el límite global de 10 millones de euros por empresa.

3. Las ayudas públicas en España y los desequilibrios en el mercado interior en la UE

3.1. Las ayudas públicas concedidas en España para afrontar la pandemia

Sobre la base de las amplias posibilidades que ofrece el Marco Temporal comentado, el Reino de España ha desplegado diferentes instrumentos de ayuda, que han sido objeto de notificación a la CE. Si bien inicialmente se optó por notificar instrumentos de ayuda más homogéneos, posteriormente se ha utilizado la vía de los instrumentos «paraguas» que abarcan diferentes posibilidades de ayuda.

Además, los esquemas de ayudas se han ido ampliando para adaptarse a las modificaciones efectuadas en el Marco Temporal de la CE. Pasamos a exponer las líneas de ayudas¹³ ▷

¹³ También se han concedido otras ayudas de diverso tenor (no vinculadas al Marco Temporal): apoyo a la internacionalización de las empresas. Se extiende a empresas cotizadas (ya no solo a pymes, por tanto) el acceso a la línea extraordinaria de garantías públicas de la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE), aprobada mediante el Real Decreto-ley 8/2020; Refuerzo del Fondo de Inversiones en el Exterior (FIEX), gestionado por la Compañía Española

notificadas por el Reino de España acogiéndose al Marco Temporal, siguiendo la secuencia temporal en que se han producido:

- *Línea de avales a empresas y autónomos para paliar los efectos económicos de la COVID-19*¹⁴. Tiene como objetivo garantizar que haya suficiente liquidez disponible en el mercado, contrarrestar el daño producido a las empresas afectadas por el brote y preservar la continuidad de la actividad económica. Estas garantías cubrirán nuevos préstamos y operaciones de refinanciamiento de autónomos y empresas. El Instituto de Crédito Oficial (ICO) será el administrador de la medida a través de entidades de crédito y otras entidades financieras.
- *Régimen paraguas. Marco Nacional Temporal* relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos destinadas a respaldar la economía¹⁵.
- *Régimen paraguas. Segundo Marco Nacional Temporal* para las ayudas estatales relacionadas con la contención del

brote de COVID-19¹⁶. Se añade la posibilidad de otorgar ayudas:

- Para la investigación y el desarrollo relevantes del coronavirus.
 - A la inversión destinada a las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala.
 - A la inversión para la producción de productos relevantes para el coronavirus.
 - En forma de aplazamientos del pago de impuestos y/o de cotizaciones a la Seguridad Social.
 - En forma de subsidios salariales para los empleados a fin de evitar las reducciones de plantilla durante la pandemia de coronavirus.
- *Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas*¹⁷. El [Real Decreto-ley 25/2020](#), de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, contempla un variado conjunto de medidas, entre las que destaca la creación de un nuevo fondo, con una dotación global de 10.000 millones de euros, para dar apoyo financiero a las empresas no financieras estratégicas solventes que se hayan visto especialmente afectadas por la COVID-19¹⁸. El fondo, gestionado a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), está destinado exclusivamente a empresas consideradas estratégicas para el tejido productivo nacional o regional, entre ▷

de Financiación del Desarrollo (COFIDES), ampliando de 10 a 100 millones de euros la dotación de este fondo; puesta en marcha de los planes de apoyo al sector turístico: asegurar la protección de los deudores hipotecarios cuyo inmueble se encuentre afecto a una actividad hotelera, de alojamientos turísticos y agencias de viajes, a través del otorgamiento de un periodo de moratoria de hasta doce meses para las operaciones financieras suscritas entre los referidos deudores hipotecarios y las entidades de crédito, entre otras medidas; planes de automoción (250 millones de euros), estableciendo las bases precisas para la concesión de ayudas para la puesta en marcha del programa RENOVE de apoyo a la renovación del parque automovilístico. Se califican como ayudas *de minimis* a efectos del cumplimiento de la normativa de la UE en materia de ayudas de Estado.

¹⁴ [SA.56803 SPAIN](#). Notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 24 de marzo de 2020.

¹⁵ [SA.56851\(2020/N\) SPAIN](#). Notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 2 de abril de 2020.

¹⁶ [SA.57019 \(2020/N\) SPAIN](#). Notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 24/04/2020.

¹⁷ [State Aid SA.57659\(2020/N\) SPAIN](#). COVID-19. Notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 31 de julio de 2020.

¹⁸ Dicho fondo ha sido desarrollado por la [Orden PCM/679/2020](#), de 23 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, que establece el funcionamiento y las características del mismo. Las intervenciones superiores a 250 millones de euros por beneficiario serán objeto de notificación individualizada, al amparo de lo previsto en el Marco Temporal.

otros motivos, por su sensible impacto social y económico, su relevancia para la seguridad, la salud de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones, o su contribución al buen funcionamiento de los mercados. Se exige que sean empresas no financieras con domicilio social y principales centros de trabajo situados en España. Las operaciones financiadas con cargo al fondo tienen un importe mínimo de 25 millones de euros por beneficiario, salvo casos excepcionales debidamente justificados.

- *Nueva línea de avales*¹⁹. Entre las medidas previstas en el citado [Real Decreto-ley 25/2020](#) destaca una nueva línea de avales ICO de 40.000 millones de euros, orientada principalmente a financiar inversiones productivas. Es continuista de las líneas de avales anteriormente existentes, si bien destaca el hecho de que, a diferencia de estas, que pretendían contrarrestar el daño producido a las empresas afectadas por el brote y las acuciantes necesidades de liquidez, la nueva línea tiene como objeto inversiones productivas.
- *Prolongación del Marco Nacional Temporal y modificación de la línea de avales*²⁰. Se permite que la duración de estos avales se extienda hasta ocho años.
- *Avales a empresas que han llegado a convenios con acreedores*²¹. Se trata de un régimen de apoyo en forma de

garantías para acceder a financiación, ofrecidas a las empresas que han sufrido daños sustanciales debido al brote de COVID-19 y que, por encontrarse en un procedimiento de insolvencia y haber llegado a un acuerdo de acreedores que están cumpliendo, no han podido adherirse a otros programas.

- *Mecanismo de reaseguro de crédito comercial*²². La medida habilita la creación de un mecanismo de reaseguro por parte del Consorcio de Compensación de Seguros a créditos comerciales concedidos. El mecanismo está dotado con un fondo de 500 millones de euros.
- *Medidas para reforzar la solvencia de autónomos y empresas*. El [Real Decreto-ley 5/2021](#), de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, ha aprobado tres líneas de ayudas destinadas a empresas viables en los sectores más afectados por la pandemia.
- *Línea de 7.000 millones de euros para ayudas directas a autónomos y empresas*. Podrán beneficiarse autónomos y empresas viables que hayan tenido una caída de sus ingresos de, al menos, el 30% en 2020 respecto al año anterior. Las ayudas van en un rango de entre 3.000 y 200.000 euros por beneficiario. Estas ayudas se gestionarán por las comunidades autónomas, destacándose dos condiciones:
 - Domicilio fiscal: solo se pueden conceder ayudas a empresas con sede fiscal en el territorio de la comunidad, ▷

¹⁹ [SA.58096 \(2020/N\)](#) Spain COVID-19: Amendments to SA.56803 (2020/N) Guarantee scheme. La CE aprobó el 5 de agosto de 2020 la modificación de la «línea de avales para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19» aprobada el 24 de marzo (State Aid SA.56803).

²⁰ [SA.58778 COVID-19: Amendments to SA.56851 \(2020/N\)](#) Conditions of the guarantees on loans and prolongation. La CE la aprobó sin objeciones el 2 de octubre de 2020.

²¹ [SA.59045 \(2020/N\) SPAIN](#). Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 23 de noviembre de 2020.

²² [SA.58458 SPAIN](#). Notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 4 de diciembre de 2020.

CUADRO 1
IMPORTE TOTAL DE LAS AYUDAS APROBADAS EN ESPAÑA

Tipos de medidas	Importe anunciado (millones de euros)	% sobre el PIB 2020	Importe utilizado (millones de euros)	% sobre el imp. anunciado	% sobre el PIB 2020
Moratorias	—	—	54.043	—	4,9
Garantías públicas	145.060	13,1	91.314	62,9	8,2
Participación accionarial	10.000	0,9	475	4,8	0,0
Subvenciones	26.846	2,4	20.951	78,04	1,9
Fiscales	14.463	1,3	8.829	61,0	0,8
Otras medidas de gasto (est.)	19.595	1,8	12.130	61,9	1,1
Total	215.965	19,5	187.742	61,9	16,9

Nota: a efectos del cálculo del porcentaje, no se incluye el importe utilizado en moratorias.

Fuente: [página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital](#).

salvo en el caso de empresas de capital social superior a 10 millones de euros, a las que bastará acreditar que cuentan con una actividad en ese territorio.

- Sectores incluidos: son muy diversos, desde la minería del hierro hasta sectores industriales (agroalimentario, textil, editorial, minerales, joyería, óptica...) y toda clase de actividades de comercio o turismo.
- *Ayudas para la reestructuración de deuda financiera COVID*: incluye un conjunto de medidas de apoyo y flexibilización de los préstamos que cuenten con aval público, permitiendo así que el ICO se incorpore a los procesos de refinanciación y reestructuración que pacten los bancos y sus clientes, protegiendo también la estabilidad financiera. Este eje se ve apoyado mediante la creación de una nueva línea para la reestructuración de deuda financiera con aval del Estado, dotada con 3.000 millones de euros.
- *Fondo de recapitalización de empresas*: dirigido a reforzar los balances de empresas que eran viables en diciembre de 2019 pero que se enfrentan a problemas de solvencia por la pandemia. Este

fondo está dotado con 1.000 millones de euros y será gestionado por COFIDES.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ofrece mayor detalle en su web sobre las ayudas concedidas en España durante los meses de pandemia²³. Según el citado ministerio, en nuestro país se han concedido más de 215.965 millones de euros en ayudas desde el inicio de la pandemia, y cuyo desglose se puede ver en el Cuadro 1.

3.2. Los posibles desequilibrios en el mercado interior

Las ayudas públicas constituyen uno de los mecanismos más eficaces para resolver determinados fallos del mercado (principalmente, externalidades, bienes públicos e información asimétrica) que dificultan que éste alcance asignaciones óptimas.

Sin embargo, las ayudas públicas también pueden distorsionar la competencia en los mercados y el funcionamiento del mercado interior en la UE. El control de las ayudas de Estado es consustancial al proceso de integración de ▷

²³ https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/covid19/Paginas/ART_CABECERA.aspx.

mercados de la UE. En ausencia de este control, sería difícil evitar que los países entraran en una carrera por apoyar financieramente a sus empresas, distorsionando el libre juego competitivo y las ventajas de la integración comercial europea.

Por ello, las ayudas públicas están sujetas al control de las ayudas de Estado previsto en los tratados fundacionales y el derecho derivado. Este control se fundamenta en la sujeción a unos objetivos específicos que se consideran compatibles con el mercado interior y en un análisis de necesidad y proporcionalidad, bajo el que se evalúan y confrontan los efectos positivos con los negativos de las ayudas estatales y solamente se admiten cuando dominan los primeros sobre los segundos.

La crisis experimentada a raíz de la pandemia es de tal entidad que puede terminar expulsando del mercado a empresas que eran perfectamente viables antes de la crisis. En este contexto singular, las ayudas de Estado juegan un papel fundamental para contribuir a proveer de liquidez y mejorar la capacidad financiera, inversora y productiva de las empresas. Es por ello que resulta vital la flexibilidad ofrecida en el ámbito del control de las ayudas de Estado por el Marco Temporal para canalizar rápidamente importantes volúmenes de ayuda a las empresas. En octubre de 2020, la Comisión Europea cifró en casi tres billones de euros el volumen de apoyo en forma de ayudas de Estado autorizadas hasta ese momento en el conjunto de la UE²⁴.

Ahora bien, la mayor flexibilidad ofrecida por el Marco Temporal también puede llevar a que se generen notables diferencias en la capacidad competitiva de las empresas europeas, en

función de la capacidad de apoyo de los Estados miembros donde estén domiciliadas.

La CE ha sido consciente de este riesgo, pero no ha considerado conveniente introducir, por ejemplo, medidas limitativas por EE MM que pudieran equilibrar las diferencias potenciales. Sin embargo, se han establecido otras medidas para mitigarlo, como la sujeción a ciertos umbrales máximos de ayuda a las empresas o la obligatoriedad de cumplir ciertos requisitos de comportamiento empresarial para preservar la competencia efectiva. Pero, sin duda, como veremos en el apartado siguiente, el principal mecanismo de compensación reside en la recepción por los EE MM de fondos europeos y la sujeción de los mismos a ciertos objetivos de transición digital y medioambiental.

En el presente apartado se realiza una comparativa de los niveles de ayudas públicas otorgados por los EE MM a partir de la información disponible. Debe señalarse que existen determinados factores que dificultan una adecuada comparativa entre EE MM en cuanto a volúmenes de ayuda.

- En primer lugar, cuando se notifica un esquema de ayudas (y no una ayuda a una empresa individual), no es obligatorio indicar el importe total de las ayudas del esquema, por lo que en algunos casos se desconoce la cuantía global hasta cierto tiempo después (en algunos casos, muchos meses después).
- En segundo lugar, la reducida información proporcionada por la CE hasta la fecha respecto al total de ayudas notificadas por país, de forma que no será probablemente hasta bien entrado 2021 cuando se publicarán los primeros avances de dicha concesión con una suficiente desagregación nacional. ▷

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1805.

CUADRO 2
IMPORTE CONSIGNADOS EN LAS DECISIONES DE AYUDAS DE ESTADO AUTORIZADAS POR LA CE
 (Junio de 2020, septiembre de 2020 para España)

Estado miembro de la UE	Cantidad nominal (millones de euros)	Cantidad utilizada (millones de euros)	% sobre PIB nacional (cantidad utilizada)
Alemania	820.000	33.500	1
Italia	450.000	51.200	3
Francia	300.000	107.000	4
España	100.000	52.700	4
Reino Unido	380.000	47.000	2

Fuente: Informe anual de ayudas públicas de la CNMC 2020. Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Banco de España. Actualización a 15.06.2020.

- En tercer lugar, el hecho de que, incluso en los casos en los que se identifica el importe global de un esquema, una vez aprobado, no exista una obligación de que sean utilizados en su totalidad los fondos públicos comprometidos.

Partiendo de estas limitaciones, el Cuadro 2 compara los niveles de ayudas vinculadas a la pandemia²⁵ autorizados por la UE (cantidad nominal) y desembolsados (cantidad utilizada²⁶) de los principales EE MM (incluyendo a Reino Unido, que, a la fecha de la comparativa, formaba parte de la UE) en junio de 2020.

Del Cuadro 2 se desprende que Alemania se sitúa como líder destacado en lo referente al volumen de ayuda aprobada. Sin embargo, el desembolso efectivo por los EE MM de la ayuda nominalmente aprobada por la CE había sido, en los primeros meses de la crisis, relativamente bajo. España encabezaba el *ranking* de los países que más cantidad de la ayuda aprobada habían desembolsado, junto con Francia. En términos del producto interior bruto (PIB), las ayudas desembolsadas por España

y Francia correspondían al 4% de sus PIB respectivos²⁷.

4. Un análisis prospectivo de los fondos europeos: el reto de la sostenibilidad

4.1. Los fondos europeos de recuperación

El Consejo Europeo de 21 julio de 2020 aprobó un paquete de medidas que incluía un Marco Financiero Plurianual (MFP) reforzado para el periodo 2021-2027 y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU). Suponen el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE, con un total de 1,8 billones de euros.

El Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) es un instrumento temporal dotado con 750.000 millones de euros. Se distribuye en los siguientes mecanismos.

Por un lado, el elemento central del sistema es el [Mecanismo Europeo de Recuperación](#) ▷

²⁵ Ya sea por decisiones vinculadas al Marco Temporal o a otro tipo de artículos habilitantes del TFUE.

²⁶ El dato se refiere a ayudas en forma de avales, si bien este dato puede aproximarse al del total de ayudas concedidas, pues esta ha sido la forma preferente de gestionar los programas de ayudas, particularmente cuando sus cantidades son elevadas.

²⁷ En referencias de prensa (REUTER, 16 de marzo de 2021), citando fuentes de la CE, se han recogido aproximaciones realizadas ya para finales de 2020 en los que sería Francia el principal concedente de ayudas (155.360 millones de euros), seguido de Italia (107.900 millones euros), Alemania (104.250 millones euros) y España (90.800 millones euros). En términos de ayuda en relación al PIB, España estaría en cabeza (7,3%), seguida por Francia (6,4%) e Italia (6,0%).

y **Resiliencia**, con 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los países de la UE. El objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital.

Por otro lado, está la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), dotada con 47.500 millones de euros. Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Contribuirá igualmente a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía. Los fondos se pondrán a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

Por último, están las aportaciones adicionales a otros programas o fondos europeos, como Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ), sumando globalmente una cuantía que ronda los 28.000 millones de euros.

Esta importante movilización de recursos implicará para España unos 150.000 millones de euros en forma de transferencias o ayudas directas y préstamos para el periodo 2021-2026²⁸.

Las asignaciones que se conocen *son solo las ayudas directas*, que ascienden a 69.500

millones del Mecanismo EU de Recuperación y casi 11.000 millones del REACT-EU, lo que en total suma casi 80.000 millones de euros (79.500). Esta cifra supone que España será el Estado miembro que más volumen de fondos en ayudas directas va a recibir de toda la UE. La otra parte, *la relativa a préstamos*, está todavía por definir, pero van a estar ligados al PIB y al plan de recuperación que se presente por cada país.

Por lo que se refiere al resto de EE MM de la UE²⁹, en lo que respecta a ayudas directas, después de España, se situaría Italia (68.900 millones euros), seguida de Francia (39.400 millones de euros), Alemania (25.600 millones de euros) y Polonia (23.900 millones de euros). Todos ellos muy por delante del resto de países afectados.

Más allá del enorme reto que supone una gestión eficiente de dichos recursos, parece innegable que deben favorecer una transición ordenada pero decidida hacia los objetivos de sostenibilidad, digitalización y resiliencia de la economía española.

Para conseguirlo, el papel de los fondos europeos para la recuperación debe ser absolutamente esencial desde una doble perspectiva: por un lado, en la medida en que se conviertan en un elemento tractor incentivador de cambios en los comportamientos de los operadores públicos y privados; por otro, convirtiéndose en el principal mecanismo de compensación de los potenciales desequilibrios en el mercado interior provocados por las diferencias entre Estados miembros de la UE.

El 7 de octubre de 2020, el Reino de España había presentado a la CE las principales líneas estratégicas de ejecución de los ▷

²⁸ Aunque inicialmente eran 140.000 millones, se elevó la cifra en enero cuando la CE revisó cifras de impacto COVID en los países UE. Ahí fue cuando superamos a Italia.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en.

fondos con el denominado [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía](#).

Para instrumentar a nivel interno el paquete de medidas acordado por la Unión Europea, vinculándolo a los diferentes expedientes de gasto que se pueden manejar desde la óptica pública (contratación pública, subvenciones, convenios...), el 31 de diciembre de 2020 se publicó en el BOE el [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#).

En cualquier caso, para llevar a la práctica dichos objetivos, y en especial con respecto al reto de la sostenibilidad, cabe preguntarse cuál puede ser el papel de la política de competencia. Abordamos esa pregunta en el siguiente apartado.

4.2. La política de competencia y la sostenibilidad

La política de competencia está integrada por un conjunto variado de actuaciones que van desde la defensa de la competencia (persecución de conductas anticompetitivas y control de las concentraciones económicas) a la promoción de la competencia (dentro de la cual se incluye el control sobre la actividad de los poderes públicos que afecte a la competencia) en todos los mercados y sectores productivos.

En el Marco Temporal, la Comisión Europea señalaba que diseñar medidas nacionales de apoyo de forma que cumplan los objetivos estratégicos de la UE en relación con la transformación ecológica y digital de sus economías permitirá un crecimiento más sostenible a largo

plazo y fomentará la transformación hacia el objetivo acordado por la UE de alcanzar la neutralidad climática para 2050.

Por estas razones, la CE lanzó en octubre de 2020 una [consulta pública](#) en la que solicitaba contribuciones a expertos, autoridades, academia, industria y consumidores para afrontar, en su caso, cambios en el modelo existente. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha contribuido a la consulta³⁰ en su papel de autoridad de competencia y regulación.

En su contribución, la CNMC recuerda que la política de competencia no tiene entre sus objetivos primordiales la sostenibilidad, sino la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados, en beneficio de los consumidores. Sin embargo, la relación entre las normas de competencia y la sostenibilidad, no solo desde el punto de vista medioambiental, sino también en sus dimensiones económica y social, es una de las cuestiones más relevantes para la agenda de las autoridades de competencia en los próximos años.

En este sentido, la trascendencia de la transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible conlleva la obligación de que todas las políticas públicas (incluida la de competencia) deban, en la medida de sus posibilidades, integrar y adaptarse a sus objetivos.

Actualmente, la política de competencia ya tiene una incidencia propia en el logro de la sostenibilidad al propiciar la innovación tecnológica y fomentar la competencia entre empresas para ofrecer al consumidor productos y servicios más sostenibles. La sostenibilidad debe ser considerada como un factor diferencial de competitividad que juega a favor de ▷

³⁰ Puede consultarse la [contribución de la CNMC](#) a la consulta pública de la CE sobre la política de competencia y los objetivos de sostenibilidad medioambiental.

los consumidores y que la política de competencia debe reforzar.

En cualquier caso, a pesar de lo anterior, la política de competencia no ocupa el primer puesto en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. Hay otras formas mucho más efectivas de hacerlo, como la regulación y la fiscalidad. Esto implica que, salvo que se produzcan cambios en el marco jurídico vigente, la contribución de la política de competencia al denominado Pacto Verde Europeo (Green Deal)³¹ solo puede efectuarse dentro de estos límites claramente definidos.

No obstante, la política de competencia puede complementar la regulación, y la cuestión radica en cómo podría hacerlo de la manera más eficaz. Aunque competencia y sostenibilidad son complementarias, en ocasiones se producen zonas de fricción, por lo que debe alcanzarse un equilibrio socialmente satisfactorio para ambas. Utilizar los principios de buena regulación y, en concreto, el test de necesidad y proporcionalidad es la mejor forma de determinar dicho punto de equilibrio³².

En su contribución, la CNMC señala que cualquier modulación del análisis de competencia por consideraciones de sostenibilidad debe ajustarse a cuatro principios:

- *Dar predictibilidad a los operadores económicos*, de manera que cuenten con la certeza necesaria sobre cómo las autoridades valorarán sus actuaciones con arreglo al derecho de competencia. De otro modo, se desincentivarán acciones que pueden mejorar en la sostenibilidad.

- *Mantener la coherencia en la interpretación de las normas de competencia dentro de la UE*, evitando la fragmentación del mercado interior y que los operadores puedan esperar resultados diferentes de los análisis de competencia en función de quién sea la autoridad (o el juez) que lleve a cabo el análisis.
- *Mantener la competencia efectiva en el mercado interior*, evitando las prácticas y operaciones empresariales restrictivas de la competencia y las distorsiones sobre la competencia en el mercado interior ocasionadas por las ayudas de Estado. Se trata de efectuar un «ajuste fino» en la política de competencia para incorporar las consideraciones de sostenibilidad medioambiental, no una transformación radical del marco legal vigente.
- *Mantener la coherencia del conjunto de las normas de competencia*, evitando que una mayor sensibilidad por cuestiones de sostenibilidad socave la coherencia de las normas de competencia (por ejemplo, que se cuestionen los objetivos de eficiencia y beneficio de los consumidores, tanto en el corto como en el largo plazo).

Por lo que se refiere específicamente a la utilización de las ayudas públicas como instrumento catalizador de la transición medioambiental, las recomendaciones de la CNMC se asientan en los siguientes elementos:

- Facilitar la tramitación de las ayudas medioambientales mediante la agilización de los procedimientos o mediante la revisión de las directrices de ayudas de Estado puede tener un impacto positivo sobre esta clase de ayudas sin ▷

³¹ Comunicación de la CE de 11 de diciembre de 2019 COM(2019) 640 final sobre el Pacto Verde Europeo.

³² Si una actuación restringe la competencia, debe hacerlo porque sea necesario para garantizar una razón imperiosa de interés general (principio de necesidad) y de la forma menos lesiva posible (principio de proporcionalidad).

afectar significativamente a la competencia³³. En particular, la CNMC considera que sería recomendable facilitar la tramitación de las ayudas al autoconsumo y a la movilidad sostenible en el sector del transporte. Igualmente, un nuevo enfoque que priorice las ayudas a consumidores presenta, a priori, un menor riesgo de distorsión de la competencia que la concesión de ayudas a grandes productores.

- El control de las ayudas de Estado tiene una naturaleza fundamentalmente económica en cuanto al análisis prospectivo de los efectos de los proyectos notificados³⁴. Introducir una dimensión medioambiental en la evaluación³⁵ puede dificultar la ponderación de costes y beneficios por parte de la Comisión Europea y reducir la seguridad jurídica sobre sus decisiones.
- El control de las ayudas de Estado es un mecanismo fundamental para equilibrar a las empresas de los Estados miembros de la UE. Un control más relajado puede distorsionar la competencia en el mercado interior al favorecer la creación de campeones nacionales o fortalecer la posición de las empresas de los países con mayor capacidad financiera, que se apropiarían de una parte inequitativa de las ganancias derivadas del mercado interior. Un ejemplo de las diferentes capacidades entre Estados miembros son las

diferencias entre países en los niveles de ayudas concedidas durante la pandemia de la COVID-19³⁶. Toda apertura del control sobre esta clase de ayudas estatales que permita la existencia de una competencia entre Estados miembros debe compensarse con mecanismos para equilibrar las capacidades financieras de los mismos.

5. Conclusiones

La respuesta de la UE a la pandemia de la COVID-19 se ha instrumentado esencialmente a través de la aprobación de un Marco Temporal de concesión de ayudas públicas que flexibiliza las reglas del juego existentes en esta materia. Este Marco Temporal ha resultado clave para que los Estados hayan podido canalizar importantes volúmenes de ayuda a sus empresas en muy poco tiempo. Al mismo tiempo, una mayor flexibilidad con las ayudas de Estado puede implicar mayores diferencias entre Estados miembros en función de su capacidad financiera.

Si bien siempre han existido diferencias entre EE MM de la UE, en cuanto al volumen de ayuda concedida a sus empresas nacionales, en la actualidad existe un riesgo alto de desequilibrios en el mercado interior como consecuencia de las enormes diferencias de músculo financiero disponible en ellos.

Sin perjuicio del reto de gestión que supone, una manera de compensar estos desequilibrios podría ser a través de los fondos europeos de recuperación y la consecución de ▷

³³ En particular, las [Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020](#).

³⁴ Ello sin perjuicio de que el control tiene una dimensión más amplia. Por ejemplo, la Comunicación sobre la modernización de las ayudas estatales incluye como objetivo del control «impulsar un crecimiento sostenible, inteligente e integrador en un mercado interior competitivo».

³⁵ Por ejemplo, si se requiere a la Comisión Europea la elección entre un determinado grado de perjuicios sobre la competencia y determinadas ventajas sobre el medio ambiente.

³⁶ Como se ha expuesto, en el contexto actual hay enormes diferencias en la cantidad de ayudas concedidas por los diferentes Estados miembros, que están ligadas al espacio presupuestario del que disponen, así como al tamaño respectivo de sus economías.

los objetivos horizontales de transición digital y sostenibilidad medioambiental.

Por último, nos planteamos la relación entre la política de competencia y el objetivo de sostenibilidad. Cabe recordar que la política de competencia no tiene entre sus objetivos primordiales la sostenibilidad, sino la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados, pero puede complementar a otros instrumentos de política pública (regulación, fiscalidad) a través de, entre otras herramientas, la aplicación de los principios de buena regulación.

Bibliografía

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020). *Contribución de la CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la política de competencia y los objetivos de sostenibilidad medioambiental*. <https://www.cnmc.es/prensa/cnmc-posicion-green-deal-20201210>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020). *Informe anual de la CNMC de ayudas públicas*. <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>

Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F. S., Párraga Rodríguez, S., y Viani, F. (2020). Medidas de Política Fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del euro, Estados Unidos y Reino Unido. *Documentos ocasionales* (2019). Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2019.pdf>

Orden PCM/679/2020, de 23 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, por el que se establece el funcionamiento del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 201, de 24 de julio de 2020, pp. 56712 a 56722. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/24/pdfs/BOE-A-2020-8450.pdf>

Presidencia de Gobierno, Gobierno de España (2020). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía. España Puede*. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020). *Medidas Adoptadas COVID-19*. https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/covid19/Paginas/ART_CABECERA.aspx

Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 185, de 6 de julio de 2020, pp. 47684 a 47742. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/07/03/25>

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733 a 126793. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>

Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 62, de 13 de marzo de 2021, pp. 29126 a 29168. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/03/13/pdfs/BOE-A-2021-3946.pdf>

Unión Europea (2014). Comunicación (2014/C 200/01) de la Comisión, de 28 de junio de 2014, de Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29>

Unión Europea (2019). Comunicación (COM(2019) 640 final) de la Comisión, de 11 de diciembre de 2019, sobre el Pacto Verde Europeo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN> ▷

- Unión Europea (2020). *Competition policy contributing to the European Green Deal*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 91 I/01) de la Comisión, de 20 de marzo de 2020, sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=ES)
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 125/01) de la Comisión, de 17 de abril de 2020, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:125:FULL&from=EN>
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 144/01) de la Comisión, de 30 de abril de 2020, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:144:FULL&from=EN>
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 158/01) de la Comisión, de 8 de mayo de 2020, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:158:FULL&from=EN>
- Unión Europea (2020). Comunicación (C(2020) 3156 final) de la Comisión, de 8 de mayo de 2020, sobre la segunda modificación del Marco Temporal de medidas de ayuda estatal para apoyar la economía en el actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_en.pdf
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 164/03) de la Comisión, de 13 de mayo de 2020, sobre la Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2020/164/Z00003-00015.pdf>
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 218/03) de la Comisión, de 2 de julio de 2020, sobre la tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/terceramodificacionmarcotemporalcomunitario.pdf>
- Unión Europea (2020). Comunicación (C(2020) 5414 final) de la Comisión, de 31 de julio de 2020, sobre casos de ayuda estatal: SA.57659 ES-COVID-19. Fondo de recapitalización. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202032/287300_2178137_69_2.pdf
- Unión Europea (2020). Comunicación (C(2020) 5504 final) de la Comisión, de 5 de agosto de 2020 sobre casos de ayuda estatal: SA.58096 COVID-19: Modificaciones a SA.56803. Esquema de garantía. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202032/287409_2179538_45_2.pdf
- Unión Europea (2 de octubre de 2020). Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to prolong and adjust State aid Temporary Framework. *Press corner*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1805
- Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 340 I/01) de la Comisión, de 13 de octubre de 2020, sobre la tercera modificación del Marco Temporal de medidas de ayuda estatal para apoyar la economía en el actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:340I:FULL&from=EN>

2020, sobre la cuarta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1013\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1013(03)&from=EN)

Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 376/01) de la Comisión, de 6 de noviembre de 2020, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:376:FULL&from=EN>

Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 421/01) de la Comisión, de 4 de diciembre de 2020, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:421:FULL&from=EN>

Unión Europea (2020). Summary of EU Budget amount assigned to EU countries for specific programmes in the several policy areas. *Budget pre-allocations*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en

Unión Europea (2021). Comunicación (2021/C 25/01) de la Comisión, de 22 de enero de 2021, sobre autorización de las ayudas estatales en el marco de las disposiciones de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:025:FULL&from=EN>

Unión Europea (2021). Comunicación (2021/C 34/06) de la Comisión, de 1 de febrero de 2021, sobre la quinta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0201\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0201(01)&from=ES)

Fernando González Laxe*

ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD ECONÓMICA DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL

Se analizan los volúmenes de los tráficos de mercancías en los puertos españoles, sus niveles de especialización y los resultados económicos de las autoridades portuarias a lo largo del periodo 2011-2019. El sistema portuario español muestra una gran heterogeneidad derivada de la existencia de puertos grandes, pequeños y medianos, de diferentes grados de orientación y de tráficos cautivos, y de distintos niveles de inserción internacional. Se calcula la rentabilidad en función de la especialización de los tráficos, de la localización de los puertos y de las diferentes estrategias en lo tocante a las tasas portuarias llevadas a cabo por las 28 autoridades portuarias. El trabajo concluye que la especialización en mercancía general, en particular en contenedores, junto al tamaño del puerto, sí son relevantes de cara a obtener una mejor rentabilidad.

Palabras clave: economía marítima, especialización portuaria, gestión portuaria.

Clasificación JEL: D22, D43, L90, R40, R42.

1. Introducción

El sistema portuario español (SPE), de titularidad estatal, gestiona más del 65% de las exportaciones y en torno al 85% de las importaciones. Los tráficos portuarios son la vía de transporte de más de la mitad del comercio con la Unión Europea y con casi la totalidad de los intercambios comerciales con los terceros países. Está formado por 46 puertos comerciales gestionados por 28 autoridades portuarias (AA PP) mostrando una composición muy diversa. Coexisten puertos grandes, medianos y

pequeños; y con distintos niveles de especialización. Asimismo se constatan puertos muy dependientes de las industrias próximas a sus recintos; otros muy relacionados con las especificidades de sus *hinterlands* más cercanos; y unos terceros que efectúan las funciones de transbordo.

El sistema portuario español está caracterizado por ser un servicio multiproducto (vinculado a diferentes tipos de mercancías) que presta un conjunto de servicios heterogéneos, funcionando en un mercado de monopolio natural y en presencia de costes hundidos que actúan de barrera de entrada de potenciales competidores. Funciona en un entorno competitivo imperfecto, con diferentes comportamientos de los actores y bajo una competencia ▷

* Catedrático de Economía Aplicada. Director del Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidade da Coruña.

Versión de marzo de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7182>

intraportuaria que se ve acentuada por la proximidad de puertos rivales que influyen tanto en la captación y desviación de tráfico como en la oferta de servicios. Los marcos regulatorios puestos en práctica avivaron la competencia interportuaria a la vez que estimularon las bases para lograr ganancias en eficiencia y en la obtención de estímulos de cara a mejorar las posiciones competitivas de cada autoridad portuaria (AP).

Nuestro trabajo se centra en el análisis de los resultados económicos de los puertos españoles a lo largo del periodo 2011-2019. Se lleva a cabo siguiendo los postulados del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, donde se explicita que el SPE debe responder a tres principios:

- Autosuficiencia financiera.
- Estar atento a la demanda de los usuarios y ser competitivo.
- Exigencia de obtener una rentabilidad empresarial, cifrada en el 2,5 % anual.

El objetivo radica en comprobar tres hipótesis:

- H.1: si el sistema portuario español, en su conjunto, mantiene tasas de rentabilidad positivas a pesar de su heterogeneidad en el tamaño de los puertos.
- H.2: si dicha rentabilidad portuaria está asociada a los diferentes grados de especialización de los tráfico.
- H.3: si los resultados económicos de los puertos, en función de su autonomía financiera, poseen relación con las diferentes apuestas en torno a los ingresos procedentes de las tasas de utilización y de ocupación.

2. El modelo de gestión español y revisión de la literatura

El modelo de gestión portuaria española tiene su origen en la regulación aprobada en 1851 (RD de 17 de diciembre), donde se recoge, por vez primera, la titularidad estatal de algunos puertos españoles, dependiendo del entonces Ministerio de Fomento. Se especifican los puertos de interés general y puertos de interés local. Hubo que esperar un siglo, hasta la aprobación de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y Marina Mercante, para encontrar una nueva definición de la gestión portuaria española. En esta disposición la gestión es conferida a las autoridades portuarias, cuyos objetivos priorizan una mayor eficacia y una mejora en sus servicios y prestaciones portuarias. Se introducen criterios de flexibilidad empresarial y se libera de la rigidez del derecho administrativo procedente de los marcos regulatorios anteriores. Define un único modelo organizativo con amplia autonomía de gestión, pero no profundiza en los conceptos de rentabilidad empresarial. Posteriormente, la Ley 66/1997, que modifica parcialmente la Ley 27/1992, aprueba la libertad tarifaria; y es la Ley 48/2003, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general la que avanza, un poco más, en lo tocante a la flexibilización de las tarifas portuarias, la liberalización de los servicios y la participación de la iniciativa privada. Se menciona el concepto de eficiencia, pero sin una concreción específica del mismo. A partir de la Ley 33/2010, de modificación de la Ley 48/2003, se definen nuevos principios y objetivos del régimen económico del SPE: autofinanciación, fijación de rendimientos razonables y condiciones para hacer frente a la necesidad de nuevas inversiones y devolución de empréstitos. ▷

Los estudios relacionados con el SPE son muy variados. Se pueden clasificar entre:

- Aquellos que profundizan en los conceptos de productividad y en las relaciones entre los *inputs* empleados y los *outputs* obtenidos, para determinar las ventajas competitivas de cada autoridad portuaria (García-Alonso y Martí-Bofarull, 2007; González y Trujillo, 2008).
- Los que analizan la eficiencia y la optimización en lo que concierne a la aplicación de tecnologías, y, en base a ellas, definir un comportamiento más optimizador (Baños-Pino *et al.*, 1999; Coto-Millán *et al.*, 2000).
- Los que se centran en la eficiencia técnica y económica, aportando conclusiones relativas a evaluar los productos, las estructuras de costes y la competitividad (Martínez-Budría *et al.*, 1999; González y Trujillo, 2006; Rodríguez-Álvarez y Tovar, 2012; Fageda y González, 2014).
- Los que evalúan los marcos regulatorios, incidiendo sobre las formas organizativas y de gestión que permiten un funcionamiento más competitivo y eficiente (González y Trujillo, 2008; Castillo-Manzano *et al.*, 2008; Rodríguez-Álvarez y Tovar, 2009; Núñez-Santos y Coto-Millán, 2012; González-Laxe, 2012a).
- Aquellos que evalúan las inversiones y las relaciones con los tráficos, examinando la existencia de relaciones directas o inversas (García-Alonso y Sánchez-Soriano, 2007; González-Laxe, 2012b).
- Los que estudian la sobrecapacidad portuaria, bien por medio de decisiones relativas a las inversiones, bien por las relativas a las estimaciones de demanda

(Baños-Pino *et al.*, 1999; Rodríguez-Álvarez y Tovar, 2012; Tovar y Wall, 2017).

- Los que analizan las captaciones de tráficos y los impactos derivados de los solapamientos en función de las fachadas marítimas españolas (Medal y Sala, 2011; Villaverde y Fernández-Maza, 2012).

Esta clasificación no es, evidentemente, exhaustiva. Simplemente refleja aquellas aportaciones básicas y más relacionadas con los apartados que se abordan en esta contribución. Se han obviado aquellos trabajos que enfatizan los impactos económicos de los puertos en su entorno, con relación a la sostenibilidad ambiental y a su inserción y conectividad marítima, y los vinculados a los servicios portuarios o los relacionados con la problemática laboral y jurídica de los puertos, por citar algunas referencias de investigaciones llevadas a cabo y publicadas en otras revistas.

En el caso español, se produce una amplia disparidad de criterios. Martínez-Budría *et al.* (1999) subrayaron que los puertos eficientes son los de mayor tamaño, en tanto que los medianos son los menos eficientes. Por el contrario, Coto-Millán *et al.* (2000) advirtieron de las relaciones inversas entre tamaño y eficiencia, y Bonilla *et al.* (2002) no encuentran correspondencia entre ambas variables. Sin embargo, sí está definida la relación entre la eficiencia y los cambios en lo tocante a la regulación. Cada nuevo cambio legislativo ha generado efectos positivos en los puertos, llegando a manifestarse tanto en lo que atañe a las ganancias de productividad como en lo referente a los aumentos de cuota de mercado, medidos por la captación y el desvío de tráficos (Castillo-Manzano *et al.*, 2006, 2018; Coto-Millán *et al.*, 2000, 2016). Y tampoco existe duda entre los ▷

vínculos existentes entre la evolución de la eficiencia relativa y los *hinterlands* de los puertos, conduciendo a afirmar que la localización, la integración en las cadenas logísticas y la existencia de *hinterlands* influyen decididamente en la eficiencia de los puertos (Wiegman, 2004).

3. Análisis y resultados de la evolución y especialización de los tráficos portuarios

El periodo 2011-2019 refleja una tendencia creciente de los tráficos para el conjunto del sistema, apreciándose un mayor aumento en los puertos grandes y medianos. Queda registrada una mayor alza en los puertos especializados en mercancías generales y en aquellos que movilizan los tráficos contenedorizados. Los volúmenes revelan que el crecimiento es más estable en aquellos puertos con fuerte especialización en graneles sólidos o graneles líquidos; es decir, en aquellos cuyos movimientos de mercancías están fidelizados por empresas de refino, plantas de gas, productos químicos o por las demandas de carbón para

las centrales térmicas. Y, en sentido contrario, se contabilizan crecimientos menores en aquellos puertos con escasa vinculación con industrias próximas al recinto portuario; esto es, con la mercancía convencional.

La diversidad portuaria española se refleja en las distintas cargas movidas en las instalaciones portuarias. Desagregando los tráficos en función de las mercancías y de sus niveles de contenedorización, el sistema portuario español registra lo siguiente:

- Se contabilizan puertos con un alto nivel de especialización (por encima del 45 % del total de sus tráficos) en graneles líquidos (A Coruña, Bilbao, Cartagena, Huelva, Motril y Tarragona).
- Otro grupo con fuerte especialización en graneles sólidos, con ratios superiores al 45 % del total de sus movimientos portuarios (Alicante, Almería, Avilés, Cádiz, Ferrol, Gijón, Málaga, Santander y Sevilla).
- Finalmente, un tercer grupo, con elevado nivel de especialización en mercancía general, por encima del 45 % de sus tráficos totales (Alicante, Algeciras, ▷

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO PORTUARIO ESPAÑOL SEGÚN PRESENTACIÓN DE LAS CARGAS
(Millones de toneladas)

Año	Graneles líquidos	Graneles sólidos	Mercancía general		Total
			Mercancía convencional	Mercancía contenedorizada	
2011	150,8	79,3	55,7	157,9	443,7
2012	153,6	80,4	56,9	162,1	461,0
2013	152,0	80,3	58,4	155,0	445,7
2014	160,7	89,6	62,3	155,5	468,1
2015	168,0	96,0	65,1	159,3	488,4
2016	167,6	92,0	67,7	168,3	495,6
2017	178,2	101,4	71,0	181,4	532,1
2018	180,7	102,4	76,3	191,0	550,4
2019	187,1	90,8	78,7	195,3	551,9

Fuente: Puertos del Estado. Memorias anuales.

Baleares, Barcelona, Ceuta, Las Palmas, Málaga, Marín, Melilla, Pasaia, S. C. de Tenerife, Valencia, Vigo y Vilagarcía).

Este mosaico se complementa con los diferentes niveles de contenedorización.

Se distinguen tres niveles de puertos:

- Los poseedores de un alto nivel de inserción internacional y elevados volúmenes de tráfico, superando los 500.000 TEUS¹ anuales (Algeciras, Valencia, Barcelona, Bilbao, Las Palmas y S. C. de Tenerife).
- Los que contabilizan entre los 100.000 y 500.000 TEUS anuales (Vigo, Castellón, Alicante, Sevilla, Málaga y Baleares).
- Los demás puertos, todos ellos por debajo de 100.000 TEUS anuales.

El análisis de la superficie concesionada en los recintos portuarios detecta nuevas diferencias entre las autoridades portuarias. Dicho índice revela la capacidad de cesión a las empresas privadas de un espacio de dominio público dedicado a la utilización y manipulación de mercancías específicas. Se entiende que un mayor nivel de superficie concesionada es sinónimo de haber atraído inversiones y mejora del nivel de aprovechamiento y eficacia de los recintos portuarios. Atendiendo a esta concepción, el SPE muestra distintos grados de utilización y uso. Destacan, por sus elevados niveles, aquellos puertos con índices superiores al 70% de superficie concesionada en sus recintos (Marín, 94%; Tarragona, 93%; Bilbao, 85%; Ceuta, 85%; Málaga, 84%; Barcelona, 81%; Pasaia, 81%; S. C. de Tenerife, 77%; Cartagena, 76%; Ferrol, 76%; Valencia, 74%; y Vigo, 72%). También sobresalen, en sentido contrario, por

su escaso nivel de concesión del recinto portuario, con ratios inferiores al 45%, las autoridades de Baleares, 40%; Melilla, 41%; Las Palmas, 41%; Castellón, 42%; A Coruña, 44%; y Almería, 44%; ya sea por disponer de mucha superficie portuaria o por estar muy concentrados los movimientos portuarios en tráficos muy especializados. La tendencia experimentada en los últimos años (periodo 2011-2019) revela un incremento de dicho porcentaje (del 38% al 65%); y ello ha supuesto avances muy notables en puertos de Cartagena, Marín, Tarragona, Vigo, Huelva, Barcelona, Motril, Pasaia, Málaga, Valencia, Algeciras o Cádiz. Por el contrario, el porcentaje de la superficie concesionada ha retrocedido en los últimos años en los puertos de Vilagarcía y Las Palmas.

4. Análisis y resultados de los ingresos y resultados económicos del SPE

Los ingresos del SPE se componen, principalmente, de las tasas referidas a la ocupación, a la actividad, a las ayudas a la navegación y a la utilización; siendo esta última aquella que comprende las tasas a los buques, a las embarcaciones deportivas y de recreo, al pasaje, a la mercancía, a la pesca fresca y a la utilización de zonas de tránsito, tal y como exponemos en el Cuadro 2. Conceptualmente, la tasa de ocupación hace referencia a la ocupación privativa del dominio público portuario. La tasa de actividad se refiere al ejercicio de la actividad comercial, industrial y de servicios en el dominio público portuario. La tasa de utilización grava la utilización especial de las instalaciones portuarias, que, a su vez, se subdivide en la tasa del buque, la tasa al pasaje, la tasa a la mercancía, la tasa de la pesca fresca, la ▷

¹ Siglas de *twenty-foot equivalent units*, equivalentes a 20 pies.

tasa a las embarcaciones deportivas y de recreo, y las de utilización especial de las zonas de tránsito. Por último, la tasa de ayuda a la navegación se refiere a los gravámenes por los servicios de señalización marítima. Esto es, la tasa de ocupación es un abono que las empresas efectúan por el alquiler o cesión de un espacio que ocupan en el recinto portuario, siendo, en consecuencia, un ingreso fijo para la autoridad portuaria; en tanto que las tasas de actividad y de utilización son variables, en la medida que se abonan en función de los movimientos de buques, mercancías o pasaje.

CUADRO 2
DESGLOSE DE LAS TASAS PORTUARIAS EN EL SISTEMA
PORTUARIO ESPAÑOL

Tipo	Concepto	Tasas aplicadas
Tasa de utilización (buques)	Utilización especial de las instalaciones portuarias	Buque
		Pasaje
		Mercancía
Tasa a empresas concesionarias	Ocupación privativa del dominio público	Tasa ocupación
	Ejercicio en el dominio público de actividades comerciales y de servicios	Tasa actividad

Fuente: elaboración propia.

La suma, para el año 2019, de los importes de las tasas de ocupación (286 millones de euros) y utilización (604 millones de euros) suponen el 85% de los ingresos obtenidos por las tasas portuarias del SPE. A continuación se sitúa la tasa de actividad (134 millones de euros). Y, dentro de las tasas de utilización, las correspondientes al buque (244 millones de euros) y a las mercancías (262 millones de euros) ascienden al 48% del total de los ingresos por las tasas.

Al referirnos a las tres principales fuentes de ingresos (esto es, a las tasas de ocupación, mercancía y buque), el SPE revela que hay autoridades portuarias que apuestan por

estrategias referenciadas a las tasas de ocupación (porcentajes superiores al 30%), como Sevilla (35%), Barcelona (32%), Bilbao (31%) y Alicante (30%). Otras se muestran más favorables a enfocar sus ingresos sobre las tasas a las mercancías; son los casos de Cartagena (39%), A Coruña (35%), Valencia (34%), Bilbao (32%), Vigo (31%) y Huelva (30%). Y, finalmente, unos terceros hacen hincapié en que la parte sustancial de sus ingresos se basa en las tasas al buque: son los ejemplos de Cádiz (32%), Gijón (30%), Ferrol (30%) y los puertos canarios de Las Palmas (33%) y S. C. de Tenerife (28%).

Es notable, en consecuencia, la variedad existente en lo que atañe a los ingresos medios por dichas tasas (tal y como se expone en el Cuadro 3). Las razones de dichas diferencias se deben a las distintas orientaciones definidas en los planes de empresa de cada una de las autoridades portuarias. Sobresale el hecho de cómo las tasas medias más elevadas sobre los buques se registran en Avilés, Gijón, Ferrol y Marín, en tanto que las menores se llevan a cabo en Algeciras, Baleares, Melilla, S. C. de Tenerife y Málaga. En lo que compete a las tasas medias sobre las mercancías destacan las posiciones elevadas de los puertos de Vilagarcía, Vigo, Marín y Melilla. Y en lo que hace referencia a las horquillas más bajas se sitúan los puertos de Algeciras, Almería, Ferrol y Castellón. En lo que hace mención a la relevancia que supone la tasa de ocupación sobre los ingresos de los puertos, el ingreso medio por dicha tasa es elevado en Baleares, A Coruña, Pasaia, Gijón, Barcelona, Málaga y Bilbao, en tanto que los porcentajes más bajos corresponden a los puertos de Ferrol, Huelva, Cádiz, Sevilla, Almería y Castellón. Dicha variabilidad es la consecuencia de una decisión estratégica de cada autoridad portuaria, determinada por sus propios condicionantes intrínsecos ▷

ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD ECONÓMICA DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL

derivados de la localización, de los competidores, de la industria asociada al puerto y de los tráficos de transbordo.

Los ingresos obtenidos por el sistema portuario español muestran una tendencia creciente. El importe neto de la cifra de negocios del SPE ascendió, en 2019, a un total de 1.157 millones de euros, cifra superior a la registrada en años anteriores. En lo que atañe a los importes de la cifra de negocios por AP, el *ranking*

lo encabeza Barcelona (173,5 millones de euros), seguido de Valencia (140,3 millones de euros) y Algeciras (83,5 millones de euros). Dichas autoridades portuarias suman cerca de 400 millones, equivalente al 35% del total. A continuación se sitúa un grupo de puertos medianos, que incluye a Baleares (78,5), Las Palmas (77,6), Bilbao (70,5), Tarragona (56,4), S. C. de Tenerife (46,3), Huelva (45,3), Cartagena (43,2) y Gijón (42,1). Con más de 10 y ▷

CUADRO 3
INGRESOS Y RESULTADOS DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS EN 2019

Autoridad portuaria	Porcentaje que representan sobre el importe total de las tasas			Importe neto cifra negocios (miles de euros)	Resultado final (miles de euros)
	Tasa ocupación	Tasa buque	Tasa mercancía		
A Coruña	24,9	31,3	33,7	28.870	1.042
Alicante	33,8	16,5	15,4	12.176	2.299
Almería	16,9	18,3	16,1	15.469	1.870
Avilés	29,2	28,3	27,0	16.562	4.005
Bahía de Algeciras ..	17,6	13,5	22,4	83.732	19.783
Bahía de Cádiz	25,0	35,1	15,7	20.573	2.412
Baleares	32,8	14,3	14,4	84.740	28.303
Barcelona	36,3	21,2	23,9	172.433	44.164
Bilbao	34,1	22,4	32,0	69.277	7.551
Cartagena	11,1	31,4	39,5	47.398	28.054
Castellón	24,8	23,5	31,4	31.070	9.947
Ceuta	21,5	7,1	7,3	16.031	1.119
Ferrol	23,3	28,1	26,5	17.754	3.684
Gijón	32,6	31,4	23,0	37.861	5.034
Huelva	22,9	23,8	38,9	45.130	10.475
Las Palmas	30,2	32,5	12,4	80.997	42.333
Málaga	31,8	31,3	10,6	19.505	2.597
Marín	28,8	22,1	29,6	9.579	1.327
Melilla	26,7	14,6	10,4	9.180	-2.909
Motril	18,9	30,9	31,3	7.780	1.476
Pasaia	30,0	14,6	22,1	11.894	750
S. C. de Tenerife	23,4	26,8	16,9	47.333	15.715
Santander	34,4	26,0	21,4	22.981	3.641
Sevilla	38,6	10,1	17,6	19.884	1.706
Tarragona	25,9	29,7	28,0	57.650	3.533
Valencia	22,1	23,8	37,3	139.771	24.368
Vigo	30,1	20,3	19,0	26.459	1.405
Vilagarcía	35,0	18,2	33,8	5.445	1.155
Total	27,6	23,5	25,2	1.157.532	276.878

Fuente: elaboración a partir de Puertos del Estado. Informe de Gestión y Estados Financieros a 31 de diciembre 2019.

menos de 40 millones de euros de cifra de negocios hay catorce puertos. Finalmente, el cuarto nivel viene representado por aquellas AA PP que contabilizan una menor cifra de negocios, inferior a 10 millones de euros: son Vilagarcía (5), Motril (7,7), Marín (9,7) y Melilla (9,7).

Los beneficios obtenidos por el sistema portuario español son elevados. En el año 2019 sumaron un total de 276 millones de euros. Si a la cifra de negocios final le restamos los gastos de personal, de explotación, las amortizaciones del inmovilizado, el deterioro por enajenación del inmovilizado, los gastos y los resultados financieros, obtendremos el resultado final del periodo. Las cifras de esta última rúbrica dejan ver la amplia disparidad interportuaria en España, tal y como se refleja en el Cuadro 3. Solo una autoridad portuaria presenta resultados negativos en el año 2019 (Melilla) y otra muestra resultados económicos menores de un millón de euros (Pasaia). Quince AA PP registran resultados económicos entre un millón y 5 millones positivos (A Coruña, Alicante, Almería, Avilés, Cádiz, Ceuta, Ferrol, Málaga, Marín, Motril, Santader, Sevilla, Tarragona, Vigo y Vilagarcía). Tres anotan beneficios comprendidos entre 5 y 10 millones de euros (Bilbao, Castellón y Gijón). Y, finalmente, un total de ocho autoridades portuarias contabilizan beneficios superiores a los 10 millones de euros. Son, por volumen, de mayor a menor: Barcelona (44,1), Las Palmas (42,3), Baleares (28,3), Cartagena (28), Valencia (24,3), Algeciras (19,7), S. C. de Tenerife (15,7) y Huelva (10,4).

5. Análisis y resultados de la rentabilidad portuaria

La rentabilidad anual, a efectos de la Ley de Puertos 33/2010 (y luego artículo 157 del Texto

Refundido, RDL 2/2011), se refiere al cociente entre: a) el resultado del ejercicio después de impuestos, excluyendo del mismo el deterioro y el resultado por enajenaciones del inmovilizado y otros resultados que tengan el carácter de extraordinario, así como los ingresos financieros correspondientes a la incorporación al activo de gastos financieros y el saldo del fondo de compensación interportuario aportado o recibido; y b) el activo no corriente neto medio del ejercicio excluyendo el inmovilizado en curso, el inmovilizado correspondiente a terrenos y bienes naturales sobre los que no se haya desarrollado ningún tipo de actividad durante el ejercicio, los activos por impuestos diferidos y los deudores comerciales no comerciales. A los efectos de los cálculos, la incorporación de una nueva infraestructura portuaria básica (dique de abrigo, esclusas y accesos marítimos) se prorratea durante siete años desde la fecha del acta de recepción.

Corresponde a cada AP, según la normativa vigente, fijar la rentabilidad anual atendiendo a las características específicas del puerto, a las diferentes situaciones competitivas, a la previsión de la demanda y a las condiciones de alejamiento e insularidad. Así mismo, cada AP puede modular el importe de las tasas y tarifas para obtener los ingresos necesarios en la consecución de la rentabilidad del sistema. Existe, por tanto, un principio de libertad tarifaria, pero con límites. No pueden ser inferiores al coste de los servicios, y, por lo tanto, se estima el principio de cobertura de los costes.

En la Ley 33/2010 se ha fijado como compromiso referencial obtener una rentabilidad anual del 2,5%. El balance del periodo 2011-2019 permite evaluar el comportamiento y la capacidad de gestión de cada una de las 28 autoridades portuarias. En primer término, el conjunto muestra una tendencia parecida a ▷

la de una sonrisa. El primer año de aplicación de la Ley 33/2010 recoge un rendimiento del 1,1%, para subir, inmediatamente, al 2,34% en el año 2012. Luego de un periodo de descenso, que tiene como punto bajo el año 2015 con el 1,70%, comienza una fase de alza de la rentabilidad, y se sitúa progresivamente en el año 2018 en el 2,52% y en 2019 en el 2,43%; esto es, dentro de la horquilla estimada en el RD Legislativo de 2/2011.

El comportamiento no ha sido el mismo para todas las autoridades portuarias (véase Cuadro 4). Se registra:

- Rentabilidad con tendencia negativa o con resultados negativos: A Coruña, Ceuta, Melilla y Vilagarcía.
- Con tendencia positiva y recuperando situaciones de resultados negativos: Alicante, Almería, Gijón, Marín, Motril, Pasaja, S. C. de Tenerife y Santander.
- Con tendencia positiva y muy estable: Cádiz, Bilbao, Tarragona y Vigo.
- Con tendencia estable dentro de una alta rentabilidad: Avilés, Algeciras, Barcelona, Baleares, Cartagena, Castellón, Huelva, Las Palmas y Valencia.
- Con tendencia positiva, pero con amplias fluctuaciones durante el periodo de recuperación de tráficos: Ferrol, Málaga y Sevilla.

6. Discusión

La normativa española referida al funcionamiento de las AA PP se sustentó sobre cuatro pilares. Introduce una flexibilización en lo referente al modelo tarifario, de manera que cada AP puede fijar sus propias tasas y adaptarse a la realidad económica de cada momento. En

segundo término, se avanzó en la liberalización de los servicios portuarios y de las actividades económicas y comerciales mediante el otorgamiento de concesiones y asignación de los servicios técnico-náuticos (amarradores, practica, remolcadores y servicios de recogida de residuos). En tercer lugar, refuerza el principio de autosuficiencia económica, presente desde la Ley 27/1992, por el que las AA PP recaudan las tasas por la utilización de sus instalaciones sin tener que depender de los fondos aportados por los Presupuestos Generales del Estado. Finalmente, se establece como objetivo del SPE alcanzar una rentabilidad global del sistema del 2,5% anual. En consecuencia, las autoridades portuarias han de saber ajustar las tasas al entorno de su competencia, toda vez que cuatro quintas partes de los ingresos están relacionados con la explotación procedente de las mencionadas tasas portuarias y con ellas poder abordar los costes de explotación y aumentar la capacidad para financiar la inversión y cubrir las amortizaciones que necesita una AA PP.

La contribución de esta aportación subraya lo siguiente. Se registra una estrecha correlación entre el volumen de tráficos movilizados en un puerto con las tasas que se cobran. Es decir, a medida que se incrementa la carga (aparentemente, sin relación al tipo de la misma) se consiguen mayores niveles de ingresos. Y esta dinámica hace a las AA PP más competitivas frente a posibles rivales, puesto que un incremento de los tráficos permite reducir los costes unitarios y beneficiarse de las economías de escala.

Los ingresos portuarios están muy relacionados tanto con los índices de especialización en graneles como con los volúmenes de tráficos contenedorizados. Los ingresos y la rentabilidad de las AA PP están vinculados, ▷

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD ANUAL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS
 (En porcentaje)

Autoridad portuaria	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A Coruña	1,14	4,10	2,11	0,87	1,05	0,79	0,71	0,50	0,05
Alicante	-0,84	-0,81	-0,47	-0,53	-0,01	0,79	0,81	1,34	1,46
Almería	0,14	0,00	-0,17	0,51	0,39	0,51	1,94	1,77	1,51
Avilés	2,43	2,57	2,57	1,37	2,50	2,43	2,57	2,75	3,08
Bahía de Algeciras	4,77	5,10	5,47	3,68	3,37	3,38	2,63	3,44	3,36
Bahía de Cádiz	0,59	1,24	0,54	0,13	0,47	0,97	0,03	0,18	0,55
Baleares	4,21	4,20	6,32	4,14	5,30	4,67	4,88	6,73	6,93
Barcelona	3,68	3,80	3,75	2,87	2,32	2,38	3,14	3,35	2,95
Bilbao	1,15	0,94	0,80	0,63	0,96	0,89	1,42	1,45	1,15
Cartagena	6,89	10,92	8,96	9,40	7,95	7,13	7,92	7,31	8,37
Castellón	1,31	1,33	2,06	2,18	3,09	3,09	4,56	5,15	4,84
Ceuta	-4,09	-1,21	0,60	-1,47	-2,72	-1,05	-3,88	-0,77	-1,65
Ferrol	2,43	3,12	3,13	2,75	1,37	2,00	2,80	3,08	1,92
Gijón	-1,94	0,80	0,49	0,26	0,53	0,35	1,62	0,41	0,66
Huelva	2,55	3,70	3,69	3,61	3,40	3,31	2,84	3,19	2,78
Las Palmas	-0,60	1,60	2,22	1,43	2,39	2,50	2,16	4,61	6,61
Málaga	1,50	-1,24	-0,91	0,13	-0,74	0,84	0,82	1,27	1,65
Marín	2,61	4,12	2,80	1,11	2,26	2,89	3,05	2,52	1,81
Melilla	-3,14	-1,27	-1,08	-1,79	-1,98	-1,08	-1,77	-2,50	-3,40
Motril	-0,33	-0,31	0,15	-1,78	0,71	0,60	1,36	1,85	0,44
Pasaia	0,48	1,20	1,69	2,52	0,88	0,98	-0,25	-0,20	0,62
S. C. de Tenerife	-1,88	-0,83	0,51	-0,01	0,89	0,94	3,11	2,70	1,75
Santander	0,93	0,31	0,51	0,34	0,13	0,22	0,65	1,89	1,34
Sevilla	2,14	1,15	-1,06	-0,48	-0,34	0,67	0,16	-0,06	0,09
Tarragona	4,00	3,55	1,40	1,66	1,74	1,80	2,83	2,26	1,44
Valencia	1,91	2,04	1,45	1,93	1,13	2,96	3,40	3,12	2,53
Vigo	0,36	0,54	0,50	-0,20	-0,61	0,25	0,49	2,82	0,79
Vilagarcía	-1,80	-1,16	-2,12	-1,83	-2,16	-1,87	-0,76	-1,07	-0,25
Total	1,71	2,34	2,22	1,79	1,70	2,17	2,47	2,52	2,43

Fuente: elaboración a partir de Puertos del Estado. Estados Financieros a 31 de diciembre 2019 e Informes de Gestión.

mayormente, con los mayores volúmenes de tráficos contenedorizados; esto es, con aquellos puertos que poseen una amplia frecuencia de escalas de buques y en los que la presencia de compañías de líneas regulares es notable, coincidiendo con lo expuesto por González y Trujillo (2009).

Los puertos con mayores niveles de tráfico contenedorizado poseen elevados índices de superficie concesionada. Se constata, igualmente, aunque no es generalizada, que dicha

característica también se manifiesta en puertos con terminales dedicadas a graneles (bien líquidos o bien sólidos), en los que se supone la existencia de un tráfico muy condicionado (son los casos de los puertos petroleros o carboneros, próximos a una refinería o una central térmica de carbón, respectivamente). Muy excepcionalmente, existen puertos que muestran un pequeño volumen de tráfico, pero con elevados índices de superficie concesionada y altos índices de rentabilidad. La existencia de ▷

mayor superficie concesionada influye en la rentabilidad portuaria. Dicha relación es ambivalente en la medida que un incremento de la presencia privada en el puerto podría llegar a estimular el hecho de un menor rendimiento económico de la AP. La razón estriba en que la autoridad portuaria, al buscar el equilibrio entre los ingresos fijos anuales por ocupación y los variables por el uso, puede llegar a variar sus decisiones estratégicas y proceder a bonificar ciertas tasas a los usuarios más frecuentes con el objeto de fidelizarlos, o bien podría producirse una deducción en las tasas debida a la presión negociadora que aquellos ejercen sobre los responsables de los puertos.

De esta forma, varias AA PP (Barcelona, Gijón, Alicante, Baleares, Bilbao, Vilagarcía) priorizan los ingresos por ocupación; esto es, buscan asegurar ingresos fijos y proporcionar a sus usuarios (importantes empresas ubicadas en el entorno portuario) relevantes descuentos que podrían resultar ventajosos para fidelizar determinados volúmenes de cargas y reforzar el posicionamiento geográfico de determinadas instalaciones. Ello no quiere decir, de manera inexorable, que mayores tasas de ocupación supongan incrementar la rentabilidad de las autoridades portuarias, porque existen otras, con elevados ingresos por tasa de ocupación, que también utilizan las tasas a las mercancías como soporte de los ingresos. De esta manera, lo óptimo sería, por un lado, fidelizar los propios tráficos a lo largo del tiempo y lograr, simultáneamente, poseer altos porcentajes de ingresos procedentes de las tasas de ocupación.

Decisiones como las de basar la rentabilidad de un puerto sobre los ingresos procedentes de las tasas a la mercancía no resulta suficiente para garantizar una elevada rentabilidad, aunque sí contribuye a lograrlo. Existen varias explicaciones dada la amplia dispersión de

casos. Los que consiguen una mayor rotación de tráficos en los muelles se consideran los más eficientes, y los que poseen mayores niveles de tráficos internacionales son los que muestran mayores facilidades para generar ingresos. Así mismo, se contempla la existencia de una linealidad entre los tráficos de mercancía general y graneles con el consumo y producción nacional.

El análisis de las tasas portuarias se convierte en una pieza clave a la hora de alcanzar ratios de rentabilidad positivos y crecientes. De una parte, la cuota íntegra de la tasa portuaria a la mercancía puede presentar una amplia variabilidad (García y Pardo, 2012). Es decir, pueden ser distintas puerto por puerto; y, también, por tráficos, pues depende de cómo se lleven a cabo los movimientos de mercancías. Así pues, está en función de si existen concesiones o no en el recinto portuario, de si nos referimos a mercancías embarcadas o desembarcadas, de si se registran transbordos o no, o de si las mercancías salen o no del recinto portuario por vía férrea, entre las principales opciones.

El análisis de la existencia de economías de escala, y en consecuencia, el decrecimiento de los costes unitarios, resulta básico en las estrategias comerciales. La especialización permite captar más mercancías, desviar tráficos y acelerar las capacidades de captura de mercados. En tanto que el tamaño de los puertos incide a la hora de la elección de una posición hipotéticamente ventajosa. En definitiva, atendiendo a la amplia pluralidad de puertos a lo largo del perímetro costero español, las AA PP se ven obligadas a subrayar sus factores de atraktividad y a diseñar correctamente sus factores de caracterización (Felicio *et al.*, 2014; González-Laxe *et al.*, 2015). En este sentido, aquellas AA PP con tráficos de transbordo son más proclives a obtener tasas de rentabilidad más altas. ▷

7. Conclusiones

La dimensión y las características de un puerto influyen de manera muy específica sobre la operatividad y la rentabilidad. Aunque esta relación encierra ciertas contradicciones en lo que respecta a la eficiencia. Sin embargo, la eficiencia de los puertos aumenta con la dimensión, demostrando la significatividad de las economías de escala, la capacidad de aumentar los factores de atracción y los efectos *hub*. La vinculación con los rasgos del *hinterland*, debido a sus mayores o menores efectos económicos, influye en los niveles de eficiencia financiera.

Se verifica la relevancia que posee la especialización del puerto en función de sus cargas. Normalmente, los mayores niveles de eficiencia se registran en los que predomina la carga contenedorizada, aunque también se contabilizan en aquellos con intensos niveles de especialización en graneles, en la medida que explican la elevada rentabilidad por medio de unos tráficos muy condicionados y fidelizados a las empresas localizadas en el puerto o próximos al mismo. También, la especialización afecta al desempeño de los puertos a través de los servicios ofertados y de las infraestructuras disponibles. Esto es, a mayor oferta de servicios marítimos, mayor será la capacidad de atracción de tráficos en el puerto. Tanto la competencia interportuaria como sus niveles de especialización poseen un fuerte impacto sobre la eficiencia, desempeño y competitividad. Los efectos de las economías de escala asociadas a los movimientos de mercancías son determinantes en los niveles de rentabilidad portuaria.

Este trabajo tiene implicaciones en la gestión de los puertos debido a las distintas posibilidades a la hora de medir la influencia de las características y variables clave en lo que a la

gestión operativa se refiere, servir para una más eficiente adecuación del modelo de gobernanza y contribuir a vislumbrar las mejores opciones de un desarrollo comercial y la definición de acciones relativas a las inversiones. En suma, los decisores públicos deben tener en consideración muchos aspectos a la hora de determinar sus apuestas estratégicas.

Bibliografía

- Baños-Pino, J., Coto-Millán, P., y Rodríguez-Álvarez, A. (1999). Allocative efficiency and overcapacity: an application. *International Journal of Transport Economics*, 26, 181-199.
- Bonilla, M., Casasús, T., Medal, A., y Sala, R. (2002). Traffic in the Spanish Ports: an efficiency analysis. *International Journal of Transport Economics*, XXIX (2), 215-230.
- Castillo-Manzano, J. I., Castro-Nuño, M., González-Laxe, F., y Pedregal, D. (2018). Legal reform and the devolution of the Spanish Ports System: an econometric assessment. *Utilities Policy*, 50(C), 73-82.
- Castillo-Manzano, J. I., López-Valpuesta, L., y Pérez-García, J. (2006). Análisis de las Leyes de 1992 y 1997 sobre el sistema portuario español. *Boletín Económico de ICE*, (2871), 47-57.
- Castillo-Manzano, J. I., López-Valpuesta, L., y Pérez-García, J. (2008). Economic Analysis of the Spanish Port sector reform during the 1990s. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(8), 1056-1063.
- Coto-Millán, P., Baños-Pino, J. L., y Rodríguez-Álvarez, A. (2000). Economic efficiency in Spanish Ports: some empirical evidence. *Maritime Policy and Management*, 27(2), 169-174.
- Coto Millán, P., Fernández, X. L., Hidalgo, S., y Pesquera, M. A. (2016). Public regulation and technical efficiency in the Spanish Port Authorities: 1986-2012. *Transport Policy*, 47, 139-148. ▷

- Fageda, X., y González-Aregall, M. (2014). Port charges in Spain: the roles of regulation and market forces. *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, 6(2), 152-171.
- Felicio, J. A., Caldeirinha, V., y Dionisio, A. (2014). The effects of port and container terminal: characteristics on terminal performance. *Maritime Economics and Logistics*, 17(4), 493-514.
- García, A. M., y Pardo, A. (2012). La tasa de la mercancía en la Ley de Puertos: aplicación a sectores económicos estratégicos. *Papeles de Economía Española*, (131), 164-178.
- García-Alonso, L., y Marti-Bofarull, M. (2007). Impact of port investment on efficiency and capacity to attract traffic in Spain: Bilbao vs. Valencia. *Maritime Economics and Logistic*, 9(3), 254-267.
- García-Alonso, L., y Sánchez-Soriano, J. (2007). Evolución de las inversiones vs. Evolución de la selección portuaria provincial. *Investigaciones Regionales*, (11), 113-128.
- González, M. M., y Trujillo, L. (2006). *La medición de la eficiencia en el sector portuario: revisión de la evidencia empírica* (Documento de Trabajo 2005-06). Universidad de Las Palmas. Dpto. de Análisis Económico Aplicado.
- González, M. M., y Trujillo, L. (2008). Reforms and infrastructure efficiency in Spain's container ports. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(1), 243-257.
- González, M. M., y Trujillo, L. (2009). Efficiency measuring in the port industry: a survey of the empirical evidence. *Journal of Transport Economics and Policy*, 43(2), 157-192.
- González-Laxe, F. (2012a). El marco regulatorio de los puertos españoles: resultados y conectividad internacional. *Economía Industrial*, (386), 27-38. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/386/Fernando%20Gonz%C3%A1lez%20Laxe.pdf>
- González-Laxe, F. (2012b). Inversiones y tráfico portuario: un análisis de la realidad española. *Boletín FAL/CEPAL*, 313 (9). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36185/1/FAL_Bolet%C3%ADn313_es.pdf
- González-Laxe, F., Freire, M. J., y Pais, C. (2015). Port Policy and Port Choice: The Spanish case. *International Journal of Transport Economics*, 42(4), 529-553.
- Martínez-Budría, E., Díaz-Armas, R., Navarro, M., y Ravelo-Mesa, T. (1999). A study of the efficiency of Spanish Ports Authorities using data envelopment analysis. *International Journal of Transport Economics*, XXVI (2), 237-253.
- Medal, A., y Sala, R. (2011). Análisis de la eficiencia y liderazgo de los puertos españoles por áreas geográficas. *Revista de Estudios Regionales*, (91), 161-182. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1164.pdf>
- Núñez-Sánchez, R., y Coto-Millán, P. (2012). The impact of public reform on the productivity of Spanish Ports: a parametric distance function approach. *Transport Policy*, 24(C), 99-108.
- Rodríguez-Álvarez, A., y Tovar, B. (2009). *Reformas regulatorias y eficiencia en el sector portuario español* (Economic Discussion Papers, Efficiency Series Paper 05/2009). Universidad de Oviedo. Dpto. de Economía. https://www.unioviado.es/oeg/ESP/esp_2009_05.pdf
- Rodríguez-Álvarez, A., y Tovar, B. (2012). Have Spanish port sector reform during the last two decades been successful? A cost frontier approach. *Transport Policy*, (24), 73-82.
- Tovar, B., y Wall, A. (2017). Specialisation, diversification, size and technical efficiency in ports: an empirical analysis using frontier techniques. *EJTIR*, 17(2), 279-303. https://d1rkab7tlqy5f1.cloudfront.net/TBM/Over%20faculteit/Afdelingen/Engineering%20Systems%20and%20Services/EJTIR/Back%20issues/17.2/2017_02_05%20Specialisation%2C%20diversification%2C%20size%20and%20technical%20efficiency%20in%20ports%2C%20an%20empirical%20 ▷

Fernando González Laxe

[analysis%20using%20frontier%20techniques.pdf](#)

https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/131art14.pdf

Villaverde, J., y Fernández-Maza, A. (2012). El Hinterland de las fachadas marítimas españolas. *Papeles de Economía Española*, (131), 180-199.

Wiegmans, B. (2004). Performance conditions for Container Terminals. *Maritime Economics & Logistics*, 6(3), 276-277.

*Raquel Martínez Farreres**
*Pedro Antonio Merino García***
*Juan Rubio Matilla****

LA OLA DE FRÍO Y LA CRISIS ENERGÉTICA EN TEXAS. QUÉ LECCIONES PODEMOS EXTRAER

En este artículo se pretende analizar las causas que llevaron a Texas, una de las zonas más ricas del planeta, a sufrir una crisis energética sin precedentes en los últimos tiempos. Se examinarán los fallos en sus sistemas de gas y electricidad bajo las condiciones de frío extremo que provocó el vórtice polar, para posteriormente realizar la comparativa con la repuesta a la ola de frío sufrida en España en el mes de enero. Finalmente, se tratarán de extraer algunas lecciones que pueden ser de aplicación para el resto de países del mundo ante unas infraestructuras fundamentales, especialmente en medio de la transición de los modelos energéticos que se están produciendo y de los episodios de clima extremo que se prevén.

Palabras clave: Texas, gas natural, electricidad, generación, apagón, ola de frío, lecciones, España, seguridad de suministro.

Clasificación JEL: E32, L16, L97, O25, Q43, Q51.

1. Introducción: efectos sobre el mercado en EE UU

Durante la semana del 8 de febrero Estados Unidos fue sacudido por la influencia de un potentísimo vórtice polar que se fue expandiendo desde el centro del país y que afectó de manera extrema a las zonas de Texas y Medio Oeste.

Consecuencia directa del desplome de las temperaturas, los precios *spot* del gas en EE UU y Canadá aumentaron significativamente. Es más,

en algunos casos los marcadores regionales *spots* de precios más allá del Henry Hub (precio marcador de EE UU utilizado como referencia global) se dispararon superando los 400 \$/MMBtu.

Dentro de las zonas más afectadas en la región Medio Oeste, Oklahoma y Texas son, en concreto, las que experimentaron serios problemas técnicos y logísticos en la cadena de producción, debidos a la congelación de pozos e infraestructuras. Con la fuerte caída de la producción, la liberación de inventarios se aceleró hasta niveles no registrados en 2017-2018, cuando se registró la última ola de frío con fuerte incidencia sobre esta zona.

La necesidad de cubrir el pico de demanda de gas ante un fortísimo consumo para ▷

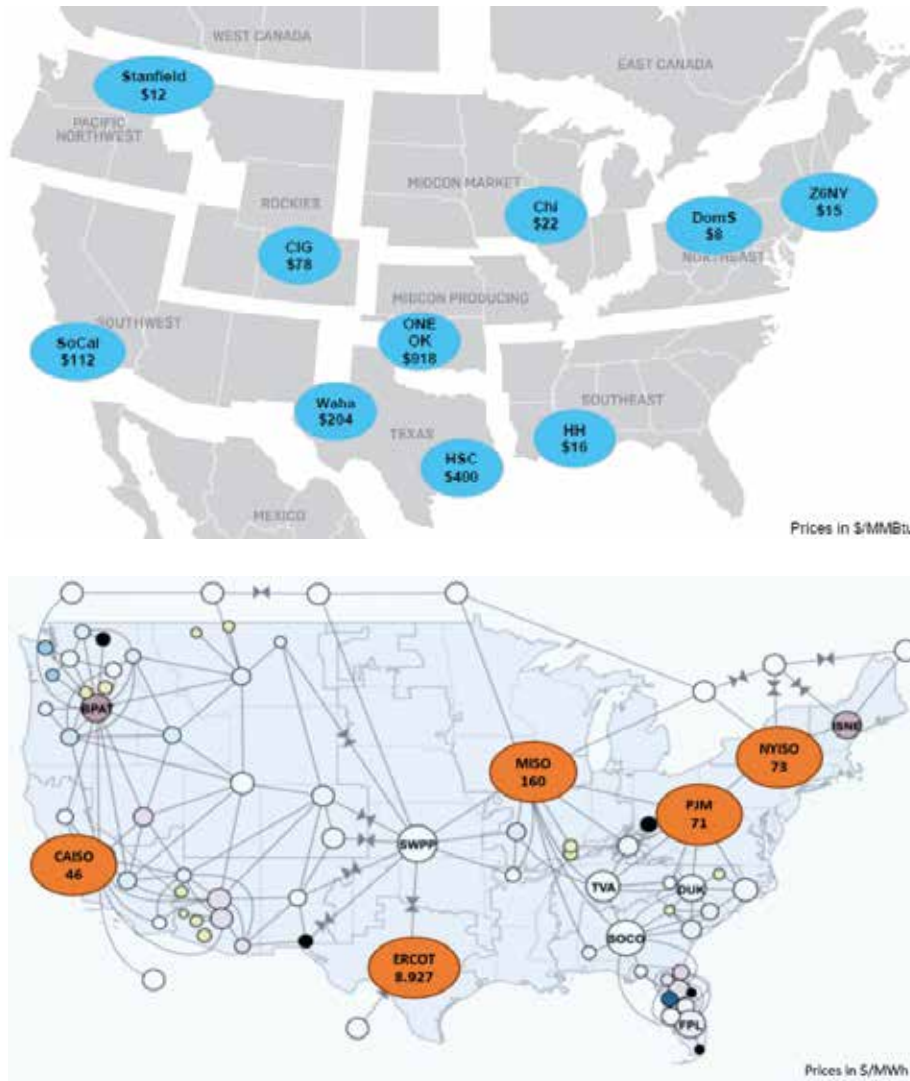
* Analista de Energía del Servicio de Estudios de Repsol.

** Director del Servicio de Estudios de Repsol.

*** Analista Senior de Energía del Servicio de Estudios de Repsol.
Versión de marzo de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7183>

GRÁFICO 1
PRECIOS MARCADORES REGIONALES DE GAS (ARRIBA) Y ELECTRICIDAD (ABAJO) A 16 FEB 2021



Fuente: Platts S&P Global, Refinitiv y Dirección de Estudios de Repsol.

generación eléctrica con una producción limitada llevó los precios a cotas insospechadas. Como ejemplo, los más de 900 \$/MMBtu que alcanzó puntualmente el marcador de Oklahoma, el ONG-Tulsa, el pasado 17 de febrero.

En el caso de la electricidad, los altos precios del gas, la escasez de generación renovable y el aumento de demanda provocaron un estrés sin precedentes en el sistema eléctrico y que más de cuatro millones de personas se quedasen sin luz en plena ola de frío.

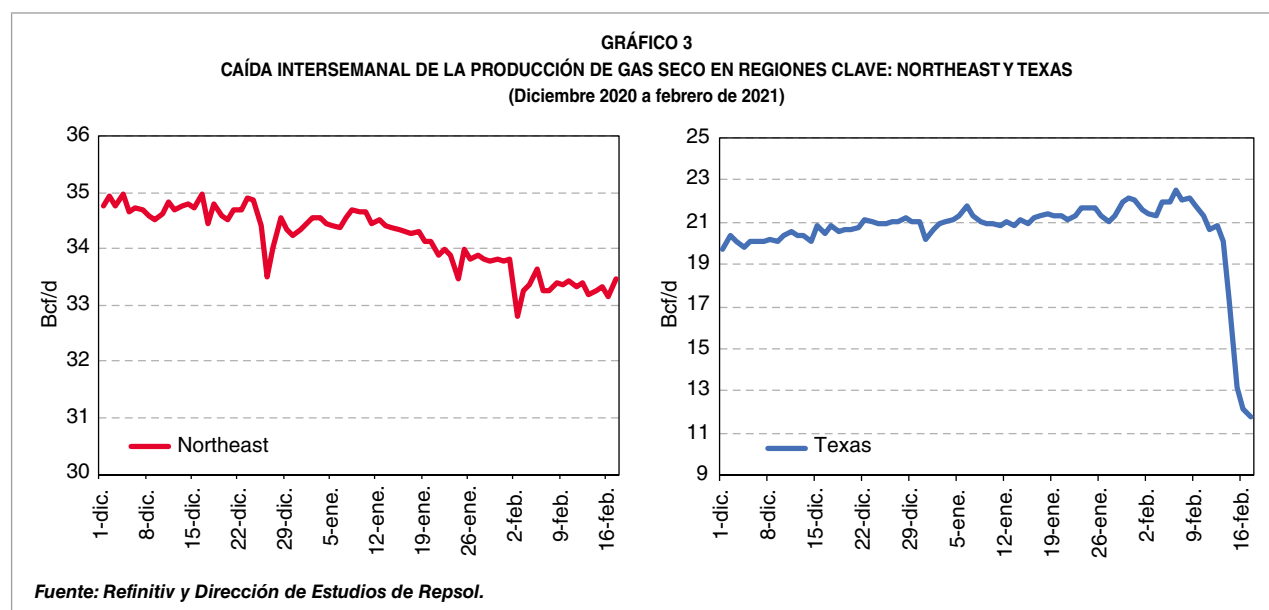
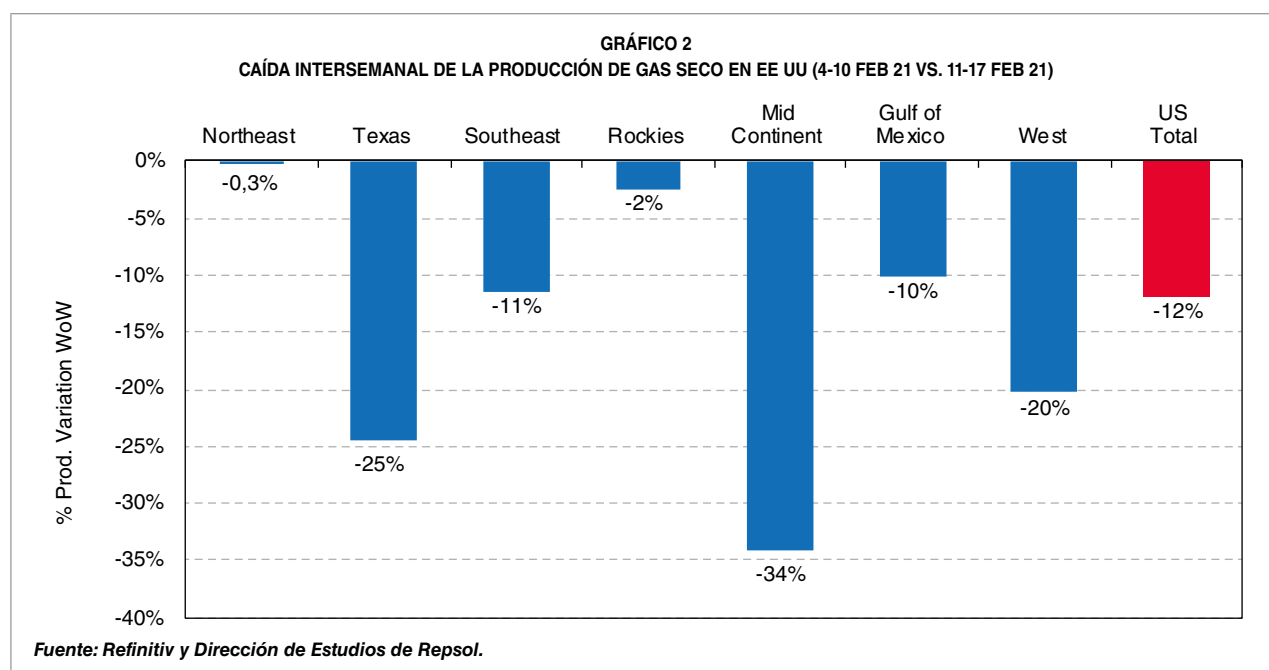
Además, también provocó un aumento de los precios residenciales desde los 0,11 \$/kWh medios del sistema tejano hasta los 9 \$/kWh. Este aumento del 7.800% provocó situaciones tan llamativas como ver el que algunas compañías ofrecían dinero (hasta 150\$) a sus clientes de tarifa plana para que se marchasen a otras compañías, que se hayan visto facturas a clientes de más de 10.000 dólares mensuales o que, en algunos momentos, recargar un coche eléctrico llegase a costar más de 900\$. ▷

2. Implicaciones en el mercado del gas natural

2.1. Producción

Las bajísimas temperaturas registradas dieron lugar a fuertes heladas que congelaron el agua y los líquidos que contiene el gas natural, imposibilitando su extracción del pozo.

Si bien otras regiones productivas como el Northeast, las Rocosas o Canadá están mejor «preparadas» para afrontar este tipo de dificultades por bajas temperaturas, la situación en el Medio Oeste es bien distinta. En Permian (Texas) las bocas de pozo no están tan bien acondicionadas para funcionar a temperaturas bajo cero. Tampoco lo está la infraestructura complementaria (suministro eléctrico, accesos...), lo que ▷



dificulta enormemente la operativa a pie de pozo.

Respecto al nivel de producción previo a la ola de frío y que estaba estabilizado en torno a 90 Bcf/d, la producción de gas estadounidense se redujo en un promedio aproximado del 11 %, cayendo a 80 Bcf/d a fecha 17 de febrero, según la EIA (Energy Information Administration), siendo —como comentábamos— las regiones productivas de la zona centro y sur del país las más afectadas.

Si analizamos con detalle lo acontecido, observamos que mientras que en el Northeast (Appalachia) apenas cayó la producción, en Texas/Medio Oeste (Permian, Haynesville) la caída fue fortísima.

A pesar del progresivo aumento de las temperaturas, se estima que la reactivación de la producción podría demorarse hasta dos semanas (tiempo que tardó en restablecerse tras la

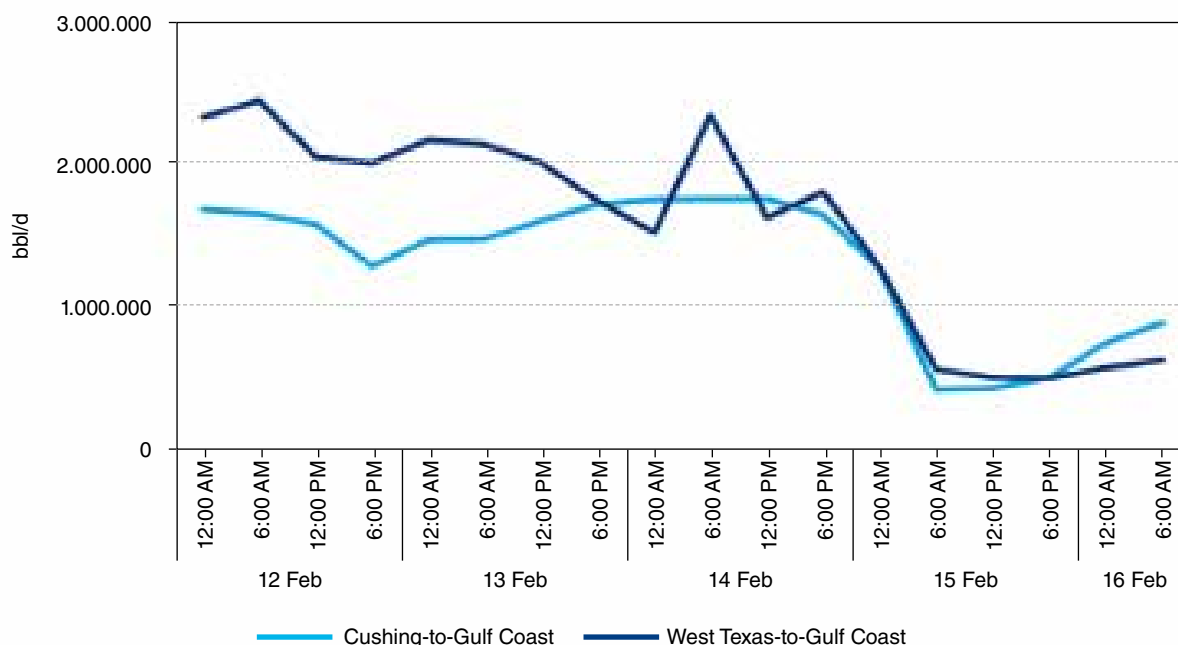
ola de frío del invierno 2017-2018). En total, podrían perderse entre 70 y 80 Bcf de producción hasta que se recupere el ritmo productivo previo a la ola de frío.

2.2. Infraestructuras

La ola de frío no solo se hizo notar en los puntos productivos, sino que afectó al sistema de tuberías que distribuyen no solo el gas, sino también el petróleo a otras regiones. La mayoría de las que atraviesan o conectan la zona afectada registraron cortes o disminuciones de flujos en un volumen exacto todavía difícil de determinar.

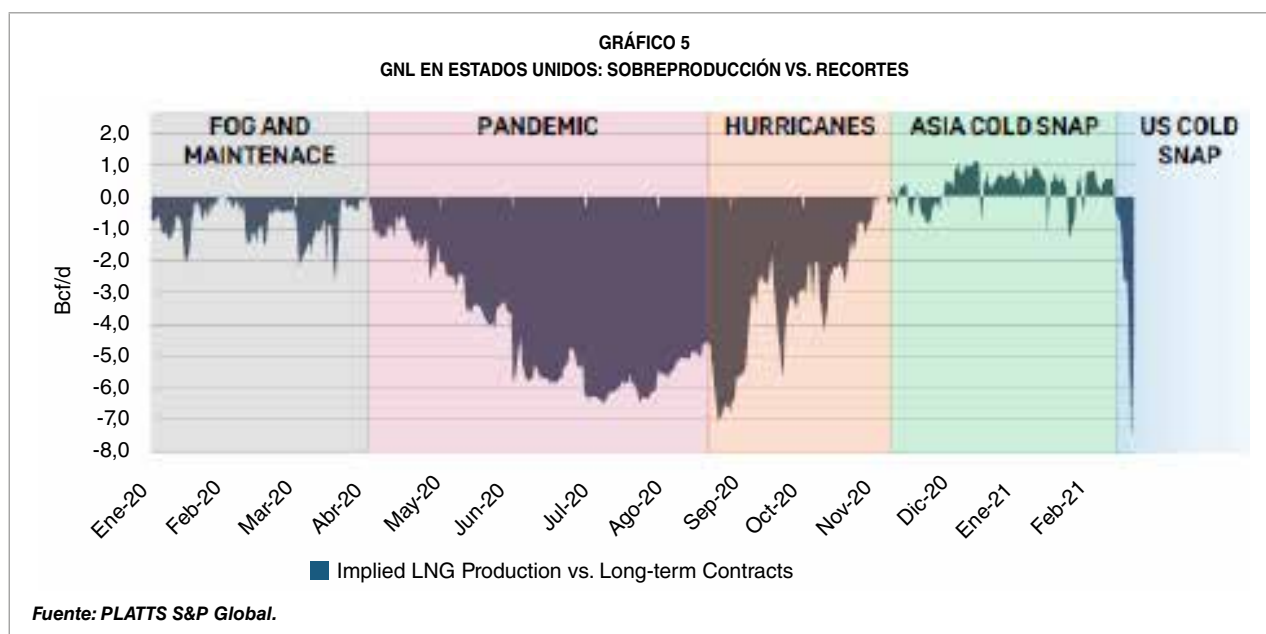
Adicionalmente, las exportaciones también sufrieron una significativa caída. Las dificultades logísticas se extendieron a las plantas de licuefacción progresivamente, que ▷

GRÁFICO 4
DISMINUCIÓN DE FLUJOS TRANSPORTADOS POR TUBERÍAS* AFECTADAS



* Para petróleo y gas natural.

Fuente: Wood Mckenzie.



se vieron obligadas a disminuir sus flujos de exportación.

Durante las semanas previas, se estaba exportando a un ritmo aproximado de 10 Bcf/d. A día 16 de febrero, se exportaron poco más de 2 Bcf/d, una caída del 80%. A finales de esa misma semana, unos doce barcos se encontraban a la espera de carga en diferentes puntos del Golfo de México, una vez las condiciones meteorológicas permitieran la operativa. Desde que comenzó 2020 hasta ahora, ni los efectos de la COVID-19 ni la temporada de huracanes habían reducido tanto el volumen exportador.

2.3. Inventarios

Según la EIA, el nivel de inventarios para la semana de referencia, que terminó el 12 de febrero, era de 2.281 Bcf; tras una liberación semanal, fue de 237 Bcf. Los inventarios se situaron un 4% por debajo de la misma semana de 2020 y un 3% por encima de la media de los últimos cinco años (Gráfico 6).

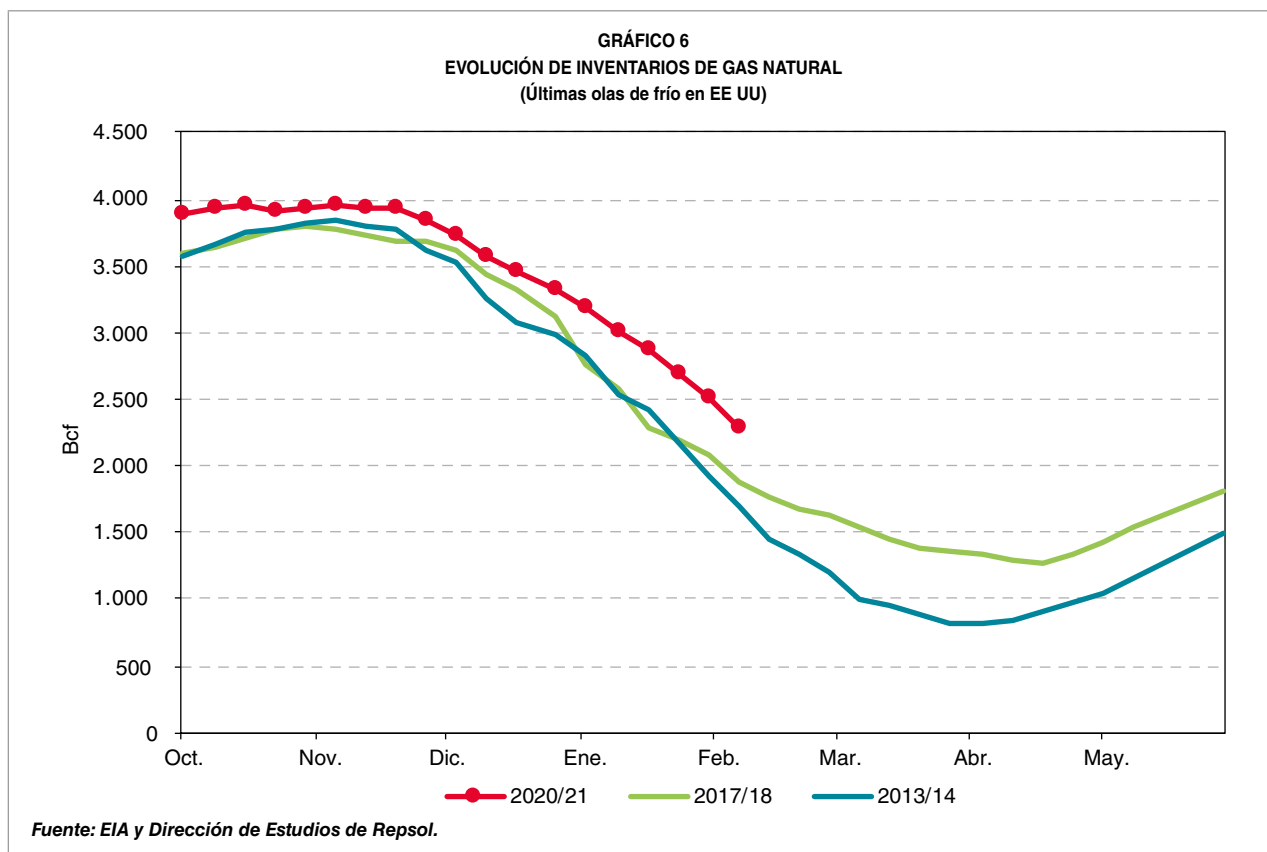
Si comparamos con inviernos previos en los que también se experimentaron vórtices polares afectando a la producción, en esta ocasión el nivel de inventarios era superior.

Hasta esta fecha, la tasa media de liberación fue un 9% superior a la media de cinco años. Si el ritmo de liberación coincidiera con el promedio de los cinco años (8,9 Bcf/d) hasta el comienzo de la temporada de inyección, a finales de marzo el nivel de inventarios sería de 1.863 Bcf, quedando 57 Bcf por encima de dicho promedio (1.806 Bcf) para la misma fecha.

En resumen, durante las olas de frío experimentadas en años anteriores, los inventarios partieron y se mantuvieron en niveles inferiores a los vistos este año.

2.4. Demanda

Desde el pasado 8 de febrero y durante aproximadamente diez días, la demanda de gas en EE UU sufrió un ascenso meteórico. Los sectores que registraron un mayor consumo fueron el residencial, por el consumo de ▷



calefacción, y el sector para generación eléctrica (Gráfico 7). Concretamente en Texas, el sector para generación no crecía tanto desde el pasado verano cuando la zona experimentó una fortísima ola de calor que disparó el consumo de aire acondicionado.

Pero, esta vez, los problemas con la producción y disponibilidad de gas natural provocaron que las plantas de generación de la zona declararan sus recursos como «no disponibles».

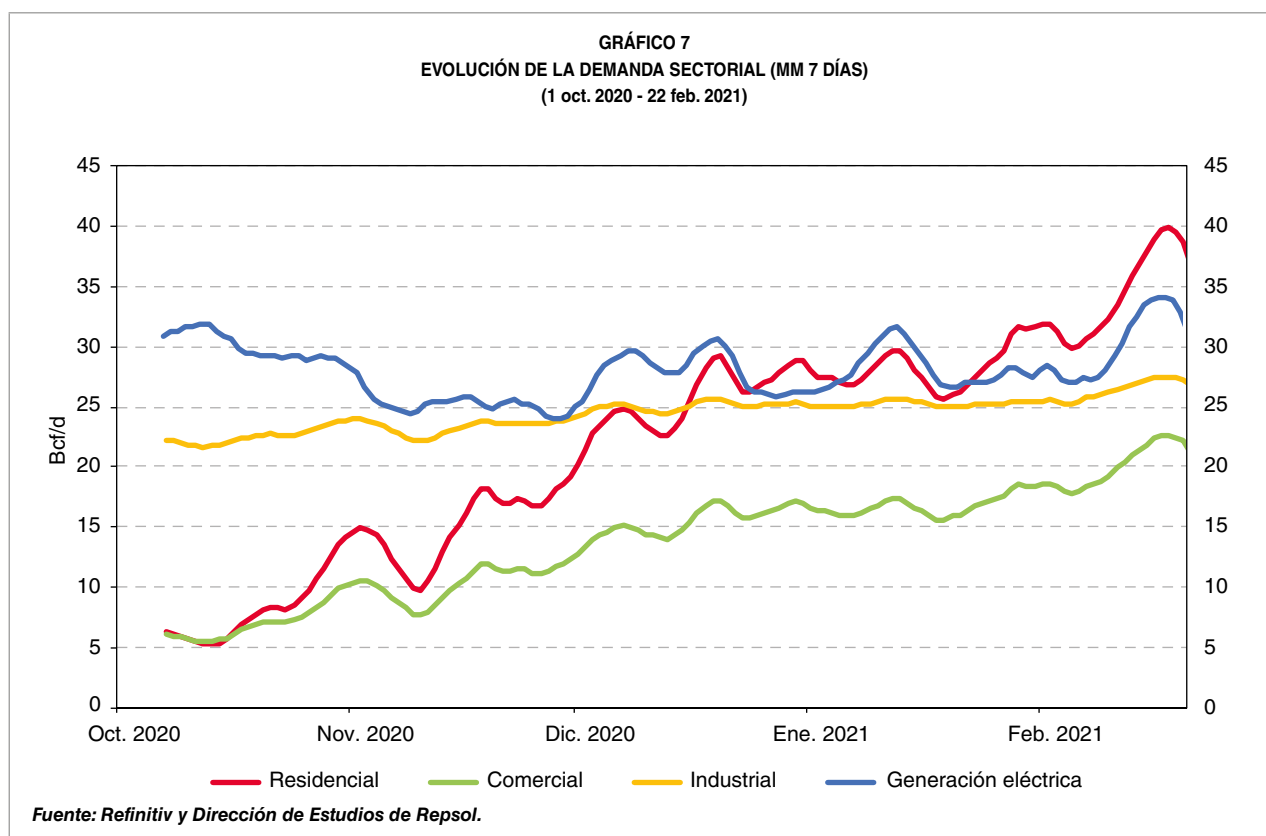
3. Implicaciones en el mercado eléctrico

3.1. Sistema eléctrico

En el conjunto del país hay tres grandes redes (que a su vez contienen otras subredes más pequeñas) conectadas entre ellas por

líneas de corriente continua. El sistema eléctrico de Texas es una singularidad dentro de EE UU, dado que por voluntad propia no ha querido unirse a ninguna de las otras redes, y sus escasas interconexiones (apenas cinco líneas que suponen un máximo de interconexión ligeramente superior a 1GW). El sistema, gestionado por el Electric Reliability Council of Texas (ERCOT), suministra electricidad a unos 25 millones de consumidores, casi el 90% del territorio tejano.

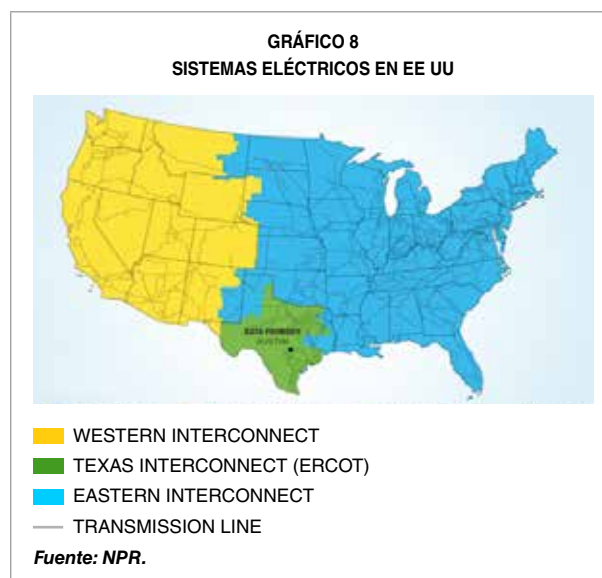
Este mercado no tiene un precio único, ya que se modificó en 2010 para ser más eficiente, y adoptó un sistema nodal, en el que cada nudo (de los más de 12.000 existentes) tiene su propio precio para tratar de reflejar la realidad de los costes de congestión y producción, y a la vez dar una mayor transparencia a los precios. El precio que normalmente se muestra es la media de todos los precios nodales. ▷



Tras la reforma del sistema, el precio de la electricidad en Texas descendió con fuerza hasta situarse entre un 15% y un 20% por debajo de la media nacional.

La capacidad de generación en invierno, según el último informe¹ de ERCOT indicaba una capacidad máxima disponible para este invierno de aproximadamente 83 GW. De ellos, unos 75 GW corresponderían a recursos gestionables, siendo la mayor parte (55 GW) de centrales de gas, lo que sitúa al gas como la tecnología de *back-up* imprescindible, al menos, en invierno. Es preciso matizar que estas capacidades ya presumen la menor disponibilidad invernal de algunas tecnologías, a las que se le asigna unos porcentajes de utilización (como un 7% del uso de la solar, o un 31% de la eólica).

¹ Final Winter 2020 Seasonal Assessment of Resource Adequacy report, publicado el 5 de noviembre de 2020.



Es necesario señalar también que el sistema de ERCOT destaca entre todas las grandes regiones estadounidenses como el que de menor capacidad ociosa dispone ante posibles interrupciones (únicamente un 8,5%), sin embargo, ▷

esa situación únicamente se da en verano. Los (normalmente) suaves inviernos permiten tener una capacidad ociosa cercana al 50%.

3.2. Demanda

La demanda horaria normal en el invierno de Texas es de aproximadamente 50 GW. Los

informes de ERCOT señalaban una punta de demanda máxima esperada para este invierno de aproximadamente 60 GW, y en el más extremo de los escenarios se calculaba que el pico de demanda máximo fuese de 67,2 GW (cifra bastante superior a los 65,9 GW registrados hasta el momento como máximo de invierno).

Es necesario señalar que la demanda máxima del sistema no se encuentra en invierno, ▷

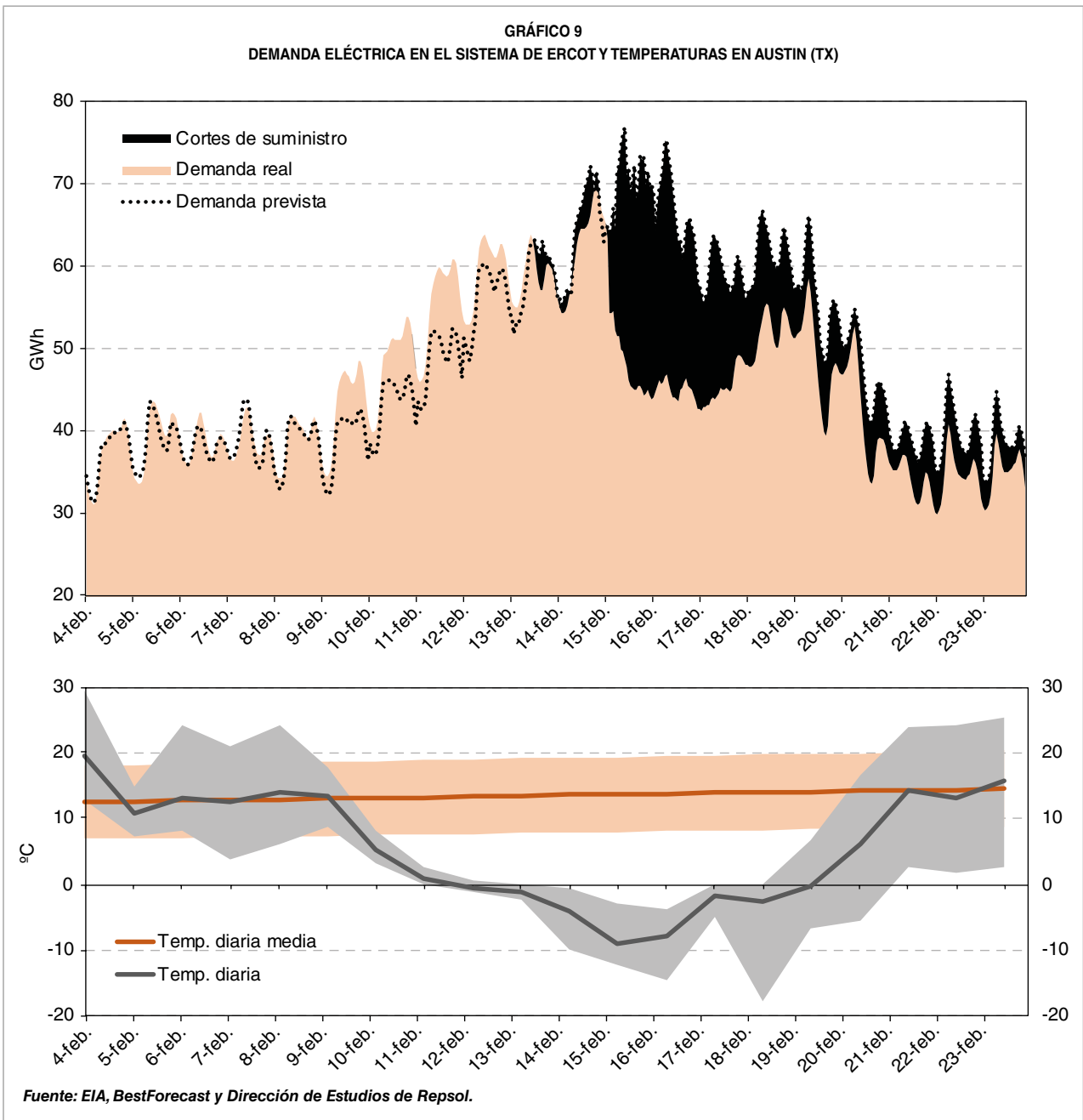
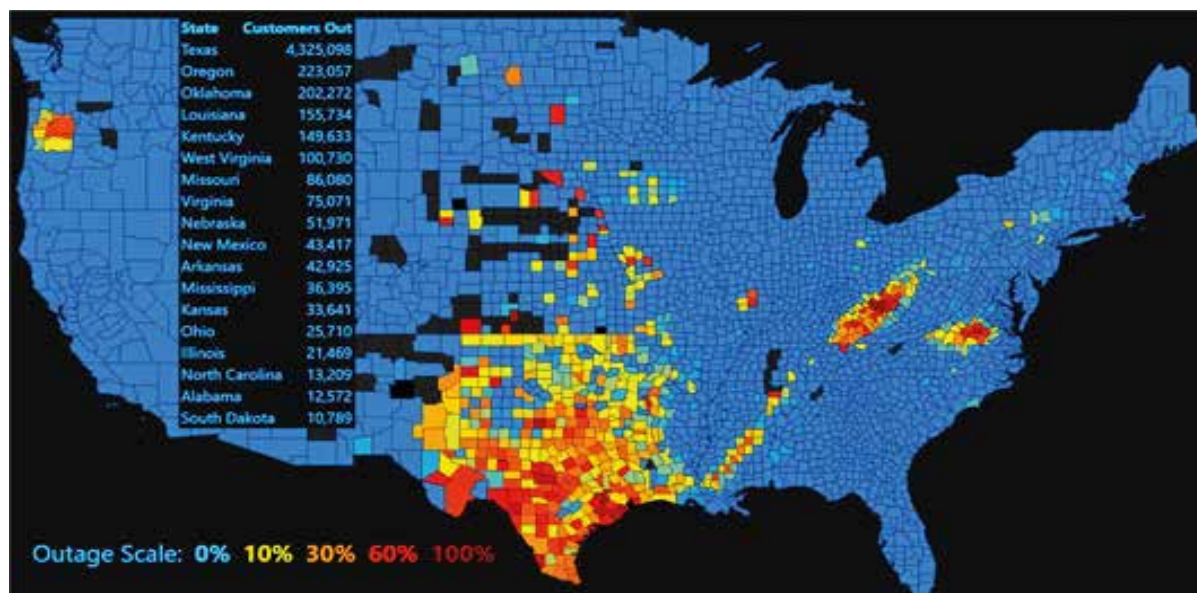


GRÁFICO 10
USUARIOS SIN SUMINISTRO ELÉCTRICO
(A 16 feb. 2021)



Fuente: PowerOutage.us

sino que, al ser una región tan meridional, los calurosos veranos provocan que la demanda estival sea muy superior a la invernal (en torno a un 30%).

La ola de frío provocó una fortísima caída de las temperaturas en la región. En la capital del estado (Austin) las temperaturas mínimas bajaron hasta los -18°C , situándose casi 25 grados por debajo de sus niveles normales y en los niveles más bajos de la historia (si bien en varias ocasiones han bajado de los 10 grados bajo cero).

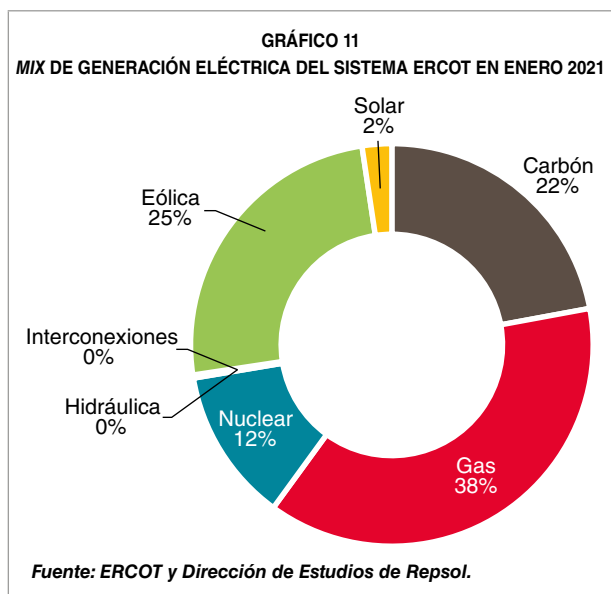
Esta situación llevó a la demanda a dispararse desde el nivel de 50 GW hasta sobrepasar el nivel máximo de los peores escenarios, hasta alcanzar un pico de generación de 69,8 GW el día 14 de febrero, momento en que el estresado sistema no soportó más esos niveles, provocando la caída de parte de las líneas y el corte de suministro de casi cuatro millones de consumidores. Los cálculos indican que de no haberse producido estos apagones

la demanda habría llegado a superar los 76 GW (Gráfico 9).

En el conjunto del temporal, unos 5,5 millones de usuarios en Texas se vieron afectados por los cortes de suministro. Aunque es necesario señalar que los cortes de suministro tejanos no fueron los únicos del país: en el peor momento del temporal, mientras en Texas había 4,4 millones de usuarios sin suministro eléctrico, en el resto del país se registraban otros 1,2 millones de usuarios sin él.

3.3. Generación

El *mix* de generación del sistema tejano durante el mes de enero se basaba principalmente en tecnologías gestionables, especialmente en el gas, que supuso prácticamente un 40% de la generación del mes. Aun así, el sistema contó con un 27% de generación renovable —eólica en su gran mayoría— (Gráfico 11). ▷

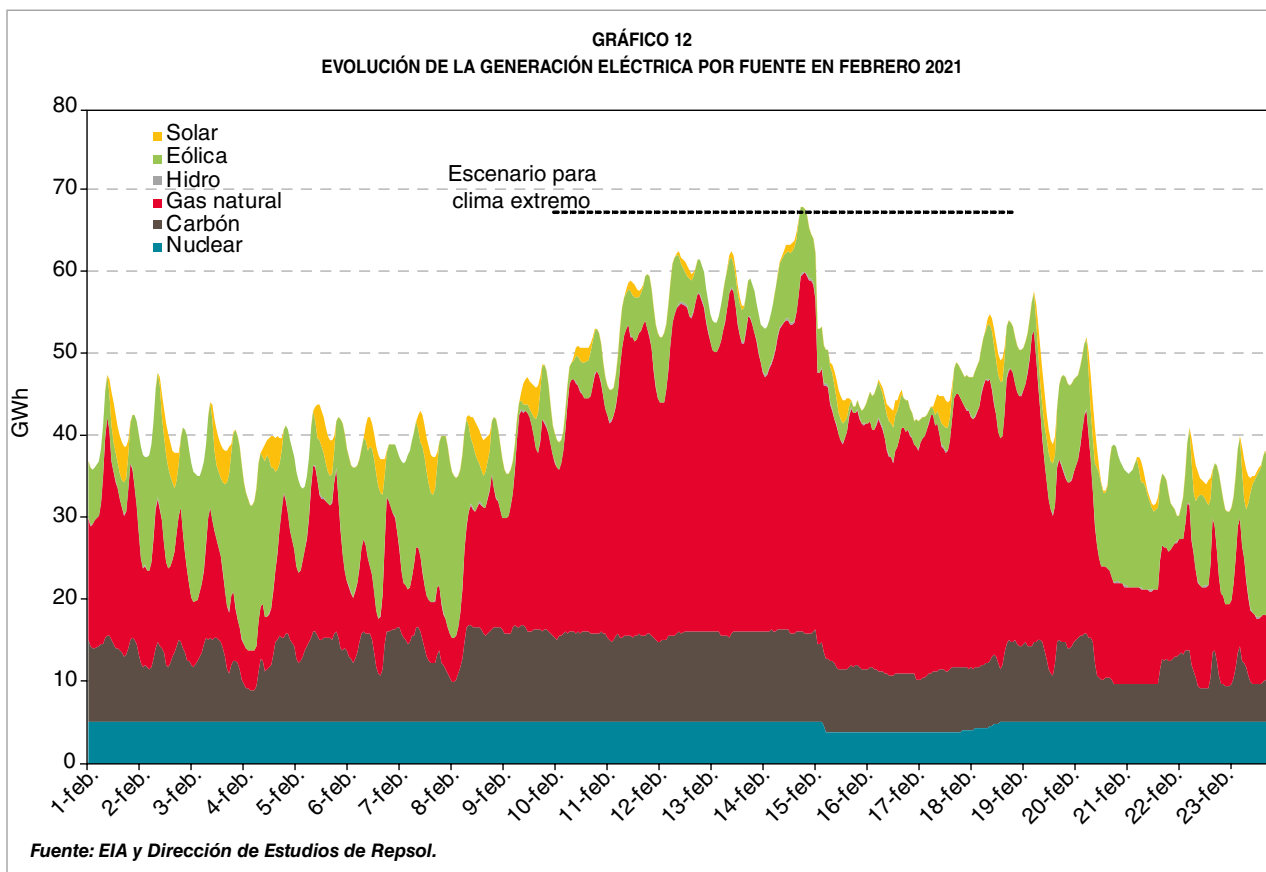


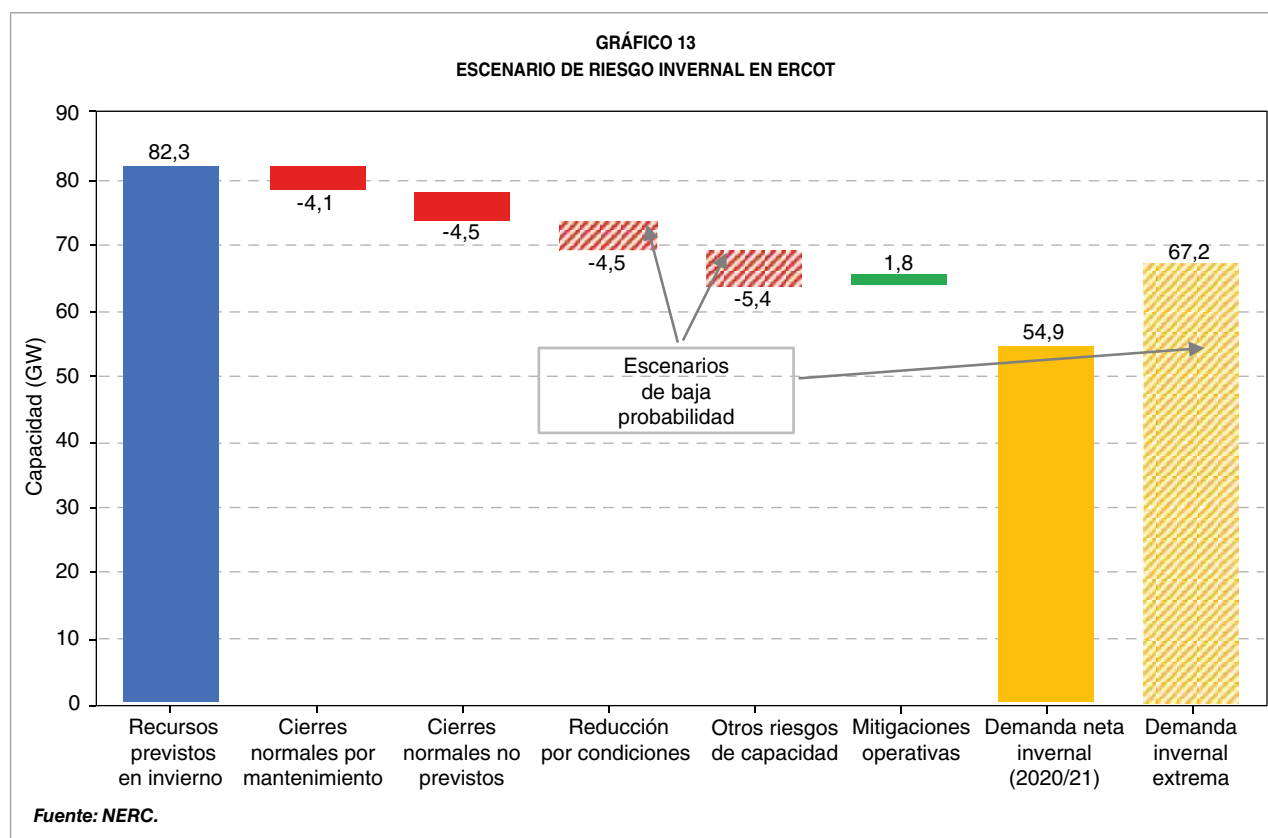
Con la llegada del frío, lo primero que se vio mermada fue la generación renovable, que pasó de abastecer un 37% (entre eólica y solar) la semana anterior a solo un 10%. Las

lluvias y las fuertes nevadas taparon las placas solares, que algunos días apenas llegaron a producir el 0,4% de la energía diaria. También la ausencia de viento y la congelación de los molinos provocó la fuerte caída de la generación eólica.

Con toda la presión sobre las plantas de generación con gas (que pasaron de suponer menos del 30% del *mix* a más del 60%), estas también sufrieron los efectos de las gélidas temperaturas. No solo se vieron afectadas por la fuerte reducción de gas local, tal como se ha comentado anteriormente, sino que también se congelaron algunos gaseoductos, limitando la cantidad de combustible necesario para la generación.

Pero el resto de las tecnologías mayoritarias (carbón y nuclear) también sufrieron con las extremas temperaturas. Por ejemplo, uno de ▷





los reactores nucleares (de los cuatro de la región) se paró automáticamente tras la congelación de una de sus tuberías.

Ante la avalancha de fallos, el gestor del sistema dio orden a las empresas eléctricas de suspender el suministro a los clientes de determinados nodos, tratando de evitar con ello apagones descontrolados que pudiesen generar daños en las infraestructuras.

Como puede observarse en el Gráfico 12, el sistema resistió hasta la generación prevista en los informes del sistema, es decir, hasta la generación de 67,2 GW, e incluso un poco más, llegando a una producción máxima de 68 GW.

Comparando con el informe del pasado noviembre² del North American Electric Reliability Corporation (NERC), que desglosa los riesgos

en cada una de las regiones de Norteamérica (con base en los datos proporcionados por los distintos gestores de los sistemas), concluía que en todos los sistemas las reservas de capacidad superaban las necesidades para gestionar deficiencias de capacidad, aunque añadía claramente que con «previsiones de demanda normales».

Este informe avisaba del peligro de un desabastecimiento de gas en condiciones más desfavorables de lo normal, tanto por la falta de preparación de las infraestructuras gasísticas como por la escasez de almacenamiento. Sin embargo, únicamente hacía esta mención para las regiones de Nueva Inglaterra y California.

El informe también señalaba explícitamente algunas regiones, entre las que se encontraba Texas, donde un clima invernal extremo podría suponer un desafío para la gestión del sistema por cuestiones como la formación de hielo en ▷

² 2020-2021 Winter Reliability Assessment, NERC, noviembre de 2020.

las palas de los generadores eólicos, la congelación de las pilas de carbón o la reducción de la capacidad de las tuberías de gas natural, precisamente lo que ha sucedido en el caso tejano.

3.4. Analogías y diferencias con el caso español

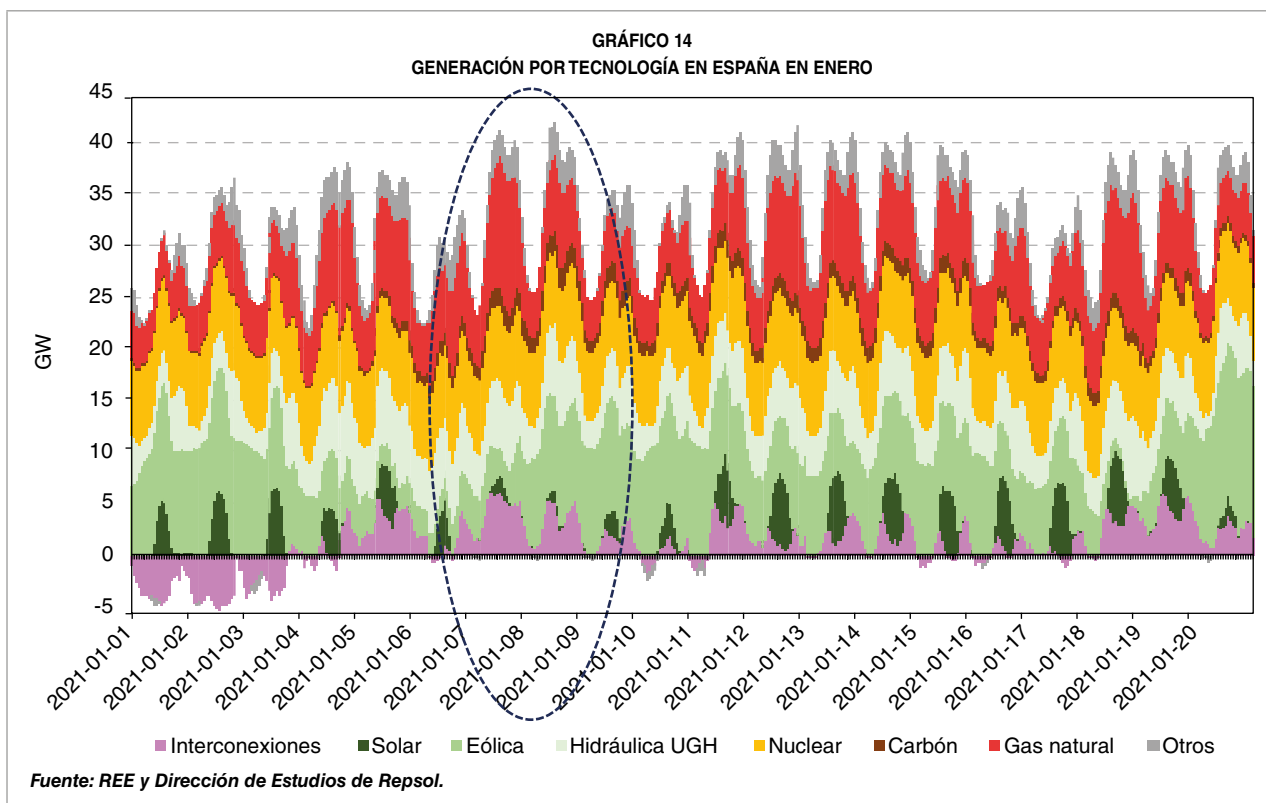
No cabe duda de que el sistema tejano presenta algunas similitudes con el español, como su relativo asilamiento respecto al resto de sistemas eléctricos del continente o el porcentaje de renovables no gestionables. Además, aquí también se sufrió un evento de clima extremo apenas unas semanas antes de que sucediera en EE UU, y, al igual que allí, se alcanzaron niveles máximos de demanda muy superiores a lo habitual.

Sin embargo, las diferencias entre las redes son tan notables que las consecuencias no han guardado el más mínimo parecido. Mientras

que en Texas casi una de cada cinco personas se encontraba sin suministro eléctrico, en España, a pesar de la dificultad de encontrar datos exactos, la cifra se acercaba a una de cada quinientas. Además, la mayor parte de los cortes no llegaron a los treinta minutos.

Entre las diferencias en la generación, en España no se sufrió la congelación de los aerogeneradores y, además, el viento sopló más que en días anteriores, lo que permitió a la generación eólica satisfacer más del 30% de la demanda. Incluso en los momentos de máxima demanda, la generación solar + eólica satisfizo el 25%. También las interconexiones jugaron su papel, y aumentaron en los momentos clave hasta superar los 5 GW, lo que aportó estabilidad al sistema.

Pero también existen grandes diferencias en la capacidad del sistema. La potencia máxima que se exigió durante el temporal fueron 42,2 GW, mientras que, en el mes de enero, la suma de capacidad de generación con gas ▷



natural (incluyendo cogeneraciones), nuclear y carbón sumaban ya 44,4 GW.

Haciendo el mismo ejercicio que realizaban desde ERCOT asignando un porcentaje de utilización en cada tecnología para ver la capacidad disponible en invierno, incluso con las mismas cifras de utilización de Texas (aunque evidentemente no son las mismas que aquí), daría una capacidad disponible máxima en invierno superior a los 74 GW, recordemos que para un pico de demanda de 42 GW (un 68 % de capacidad ociosa), mientras que en Texas eran 82 GW para un pico de 76 GW (apenas un 8% de capacidad ociosa).

4. Conclusiones

La experiencia en Texas y en el Medio Oeste de EE UU es un ejemplo más de los desafíos a los que se enfrentan los sistemas energéticos actuales. Hace pocas semanas vimos cómo los sistemas energéticos se estresaban en Japón, también por una ola de frío, y el pasado verano observamos cómo en California sufrieron apagones eléctricos durante varios días ante un sistema incapaz de encarar un pico de demanda estacional.

Curiosamente, hace pocos meses el sistema eléctrico tejano era visto por los *lobbies* renovables como un ejemplo a seguir por su fiabilidad y creciente implantación de tecnologías renovables, a la vez que habían conseguido reducir los precios frente a otros sistemas estadounidenses que pagaban en exceso por la generación de recursos no esenciales debido a que sus operadores del sistema pronosticaban demasiada demanda³.

³ <https://fundacionrenovables.org/documento/limpio-asequible-y-fiabile-acertar-con-la-transformacion-del-sistema-electrico-en-espana/rap-policybrief-limpio-asequible-y-fiabile-acertar-con-la-transformacion-del-sistema-electrico-en-espana/>

Visto lo ocurrido en Texas, hay cuatro lecciones claras relacionadas con la seguridad de suministro que se deberían de aprender:

- A medida que más sistemas de energía dependen exclusivamente del gas natural para proporcionar un suministro incremental ante temperaturas extremas, la fiabilidad del sistema de gas se vuelve crítica para la seguridad de la electricidad.
- La resiliencia de esos sistemas energéticos dependerá en gran medida de la robustez de la capacidad de entrega física de la red de gas, que debería convertirse en un parámetro clave para las evaluaciones de la seguridad eléctrica en los próximos años. Los planificadores de sistemas deben asegurarse de que los sistemas de energía sean resistentes a los crecientes extremos climáticos.
- El pasado es cada vez menos predictivo del futuro. Los sistemas de energía se enfrentan a nuevos extremos climáticos que están desafiando el rendimiento de todo tipo de recursos y redes generadoras. Cada vez más, los planificadores deben examinar los mejores datos y modelos para anticipar el potencial de condiciones estresadas que pueden ocurrir fuera de los periodos de pico históricos.
- Diseñar los sistemas únicamente tratando de optimizar la operativa puede ser muy eficiente, y rebajar los costes siempre y cuando se mantengan las condiciones normales. Pero no invertir en mantener sistemas redundantes, tanto de gas como de electricidad, puede hacer colapsar sistemas y provocar indisponibilidades de bienes tan necesarios como la electricidad o la calefacción ▷

en los momentos de estrés, que es cuando más se necesitan.

Está claro que las temperaturas extremas están poniendo muchos sistemas de energía actuales en entredicho y parece, más que oportuno, prestar mucha atención a esta nueva realidad. Los responsables políticos de la planificación energética deberían revisar sus planificaciones, incluyendo este tipo de fenómenos meteorológicos extremos que obstaculizan el suministro, incrementando el volumen de demanda que queda sin satisfacer además de dar pie a unos precios astronómicos, en este caso, del gas natural y la electricidad.

En España, aunque existe mucha capacidad ociosa, las últimas medidas van en la dirección contraria, reduciendo los pagos por interrumpibilidad o eliminando el pago por disponibilidad de las térmicas. Estas medidas ayudan a reducir la factura del sistema, pero sin duda debilitan la flexibilidad que pudiera ser necesaria en momentos puntuales. Sin embargo, en España aún estamos lejos de tener un problema de falta de capacidad excedente.

Y es que disponer de un sistema robusto y fiable será particularmente importante a medida que aumente la electrificación como parte de la transición energética.

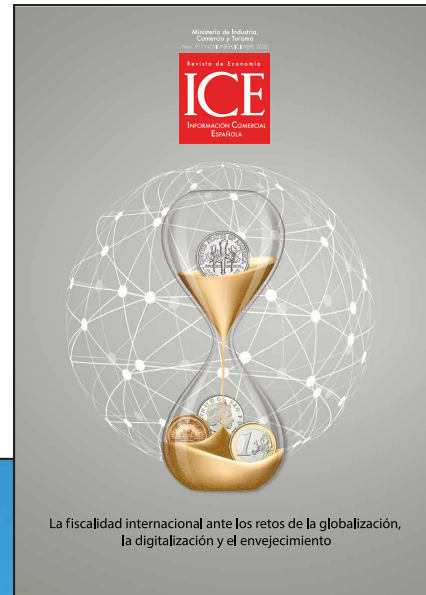
Bibliografía

- González, L. (19 de febrero de 2021). Natural gas prices slashed as lights mostly back on in Texas. *Natural gas intelligence news*. <https://www.naturalgasintel.com/natural-gas-prices-slashed-as-lights-mostly-back-on-in-texas-though-long-term-impacts-still-unclear/>
- IEA (2021). *Gas Market Report, Q12021*. Paris: IEA. <https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q1-2021>
- Kolokathis, C. (2020). *Limpio, asequible y fiable: acertar con la transformación del sistema eléctrico en España*. Regulatory Assistance Project (RAP). Fundación Renovables. <https://fundacion-renovables.org/documento/limpio-asequible-y-fiable-acertar-con-la-transformacion-del-sistema-electrico-en-espana/rap-policybrief-limpio-asequible-y-fiable-acertar-con-la-transformacion-del-sistema-electrico-en-espana/>
- NERC (2020). *2020-2021 Winter Reliability Assessment*. https://www.nerc.com/pa/RAPA/ra/Reliability%20Assessments%20DL/NERC_WRA_2020_2021.pdf
- Refinitiv (noviembre de 2020). *Final Winter 2020 Seasonal Assessment of Resource Adequacy report*.
- Wood Mackenzie (2021). *Global LNG regas project tracker H1 2021: LNG-to-power projects create new demand*.

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

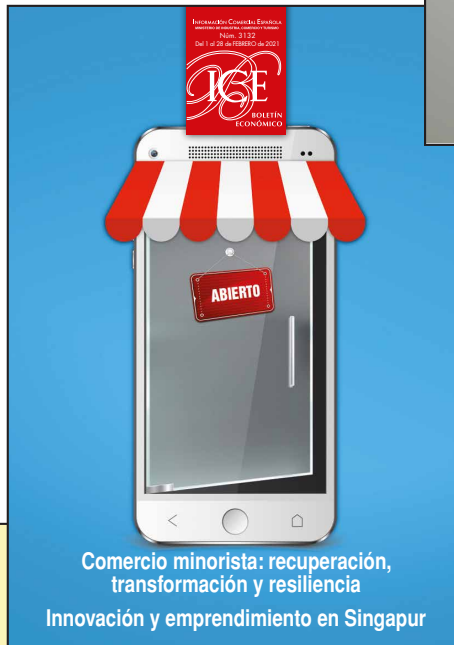
Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



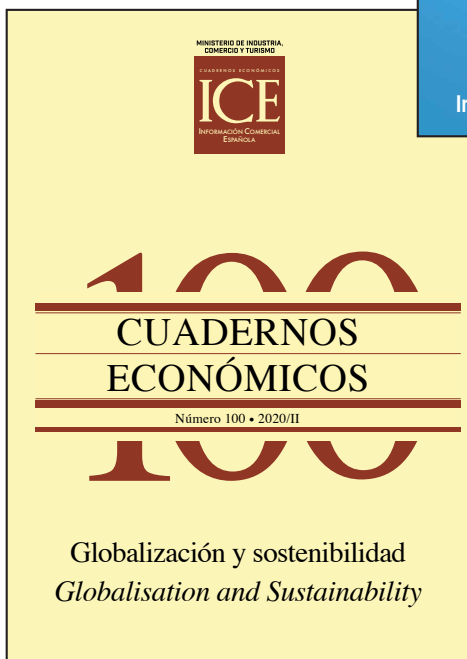
Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



En
INTERNET



Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación

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

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	65,00 €	65,00 €
Gastos de envío España	5,12 €	7,26 €	9,41 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,80 €		
TOTAL	72,92 €	72,26 €	74,41 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	7,00 €	7,00 €
Gastos de envío España	0,36 €	0,51 €	0,66 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,65 €	7,51 €	7,66 €

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	12,00 €	12,00 €
Gastos de envío España	1,16 €	1,65 €	2,15 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,53 €		
TOTAL	13,69 €	13,65 €	14,15 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

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

C/Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

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

91 3 49 43 35 (suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

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

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (www.revistasice.com).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es. También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Sólo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:

<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>

8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continua utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:

1. Título del apartado

1.1. Título del apartado

1.1.1. Título del apartado

10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

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

Capítulo de libro

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

Demas, M., & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. En I. Rizzo y A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

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

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

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea L., y Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2009.04.005>

Informe oficial en web

Organismo (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Ley/Reglamento

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

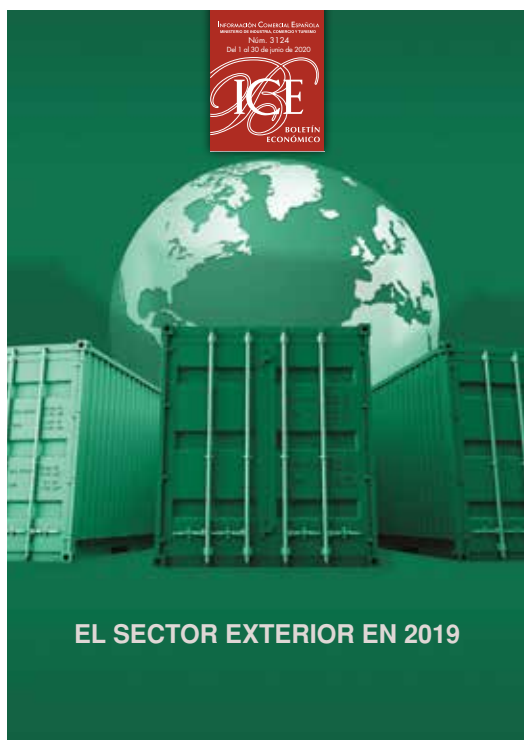
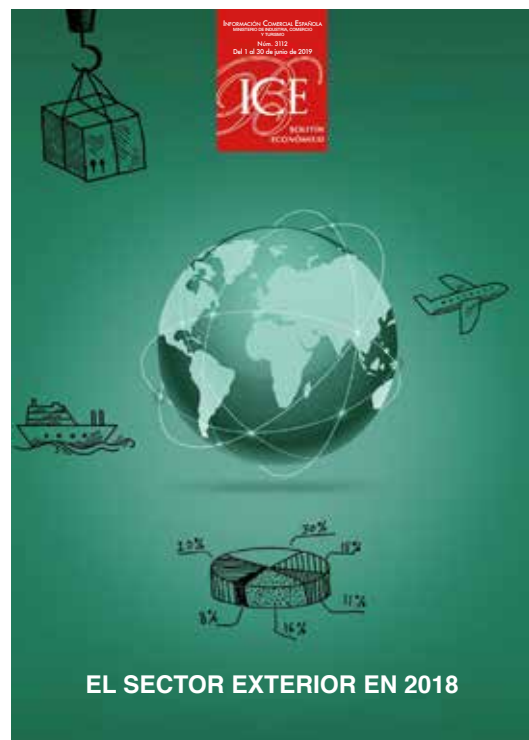
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

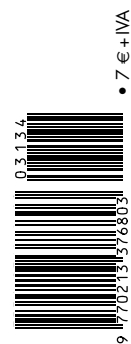
ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO