

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA

Núm. 3168  
MARZO de 2024

**ICE**  
BOLETÍN  
ECONÓMICO



**El comercio minorista ante 2024**

**Revisión del Marco Financiero Plurianual  
de la UE 2021-2027**

## En preparación

- Aproximación provincial a la inversión en I+D de las empresas españolas

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 ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA

NÚMERO 3168

#### Director

Bernardo Hernández San Juan

#### Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Consejo de Redacción:** Iria Álvarez Besteiro, Antonio M<sup>º</sup> Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M<sup>º</sup> Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres y Marta Valero San Paulo.

**Redacción:** María José Ferreras Álvarez y Ana Gómez Pizarro.

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

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

**Distribución y suscripciones:** +34 91 603 79 93, [distribucionpublicaciones@economia.gob.es](mailto:distribucionpublicaciones@economia.gob.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: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Fernando Fuentes

Composición y maquetación: Solana e hijos, A.G., S.A.U.

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)

ECPMNCOTUR: 1.ª ed./200/0324

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 221-24-004-7

e-NIPO: 221-24-003-1

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

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

<https://doi.org/10.32796/bice.2024.3168>



## Boletín Económico de Información Comercial Española

MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA

### S U M A R I O

		<b>En portada</b>
Juan Enrique Gradolph Cadierno	<b>3</b>	El comercio minorista ante 2024
		<b>Colaboraciones</b>
Mario Buisán	<b>21</b>	Alemania, en la encrucijada: el cambio de modelo económico
Victoria Sánchez Cifuentes y María Victoria Carcelén Ordóñez	<b>35</b>	Principales resultados y conclusiones de la revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual UE 2021-2027
Antonio Moreno-Torres Gálvez	<b>47</b>	La regulación aeroportuaria en España



*Juan Enrique Gradolph Cadierno\**

## EL COMERCIO MINORISTA ANTE 2024

El comercio minorista mantuvo durante 2023 una senda expansiva y presenta buenas perspectivas para el año 2024. El crecimiento de la actividad y la contribución a la generación de empleo son generalizados en los distintos formatos comerciales y más intensos en aquellos en los que hay mayor presencia de empresas de gran tamaño.

El sector avanza hacia la transformación de su estructura empresarial, la mejora de su competitividad y la transición hacia un modelo de omnicanalidad que aproveche las ventajas del comercio electrónico. Las acciones públicas puestas en marcha en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son claves para que pueda afrontar estos desafíos y reforzar su contribución a la cohesión social y territorial.

**Palabras clave:** digitalización, comercio minorista, consumo, políticas públicas, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, comercio conectado.

**Clasificación JEL:** L81, L88.

### 1. Introducción

Durante el año 2023, el comercio minorista se ha mantenido en una senda de expansión y las perspectivas en los primeros meses de 2024 parecen, igualmente favorables. Aunque el crecimiento de la actividad y del empleo está siendo generalizado para los distintos formatos comerciales, es más intenso en aquellos en los que dominan las empresas de mayor tamaño.

Este comportamiento, junto con el creciente grado de asalarización en el sector, apunta a una evolución del tejido empresarial del sector hacia empresas de mayor tamaño. En paralelo,

está aumentando también la importancia del comercio electrónico.

La transformación de la estructura empresarial del sector, su modernización, la mejora de su competitividad y la transición hacia la omnicanalidad merecen una valoración positiva. Es necesario que estos retos se aborden desde una perspectiva inclusiva, facilitando el tránsito a las pymes, el tipo de empresa dominante en el sector, y garantizando que este sigue desempeñando su papel clave como vector de cohesión social y territorial. Las políticas públicas deben acompañar al sector en este camino.

En este artículo se resumen los principales rasgos de la actividad del sector del comercio minorista durante 2023, así como sus resultados en términos de creación de empleo. Se analiza también la evolución del comercio digital que, en el caso del comercio minorista, ▷

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.  
Versión de marzo de 2024.  
<https://doi.org/10.32796/bice.2024.3168.7729>

ha conocido un impulso notable como resultado de la pandemia. Asimismo, se estudia la evolución de los indicadores de confianza del sector y de los consumidores en los primeros meses de 2024, que apuntan a una evolución favorable en este ejercicio. Del análisis se desprende que el sector, en un contexto de evolución positiva, está afrontando retos de transformación y digitalización. El artículo incluye también un epígrafe dedicado a estudiar los principales resultados de las acciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que tienen por objetivo específico el apoyo al comercio minorista y a su papel vertebrador en la economía española. En un último apartado, se resumen las principales conclusiones.

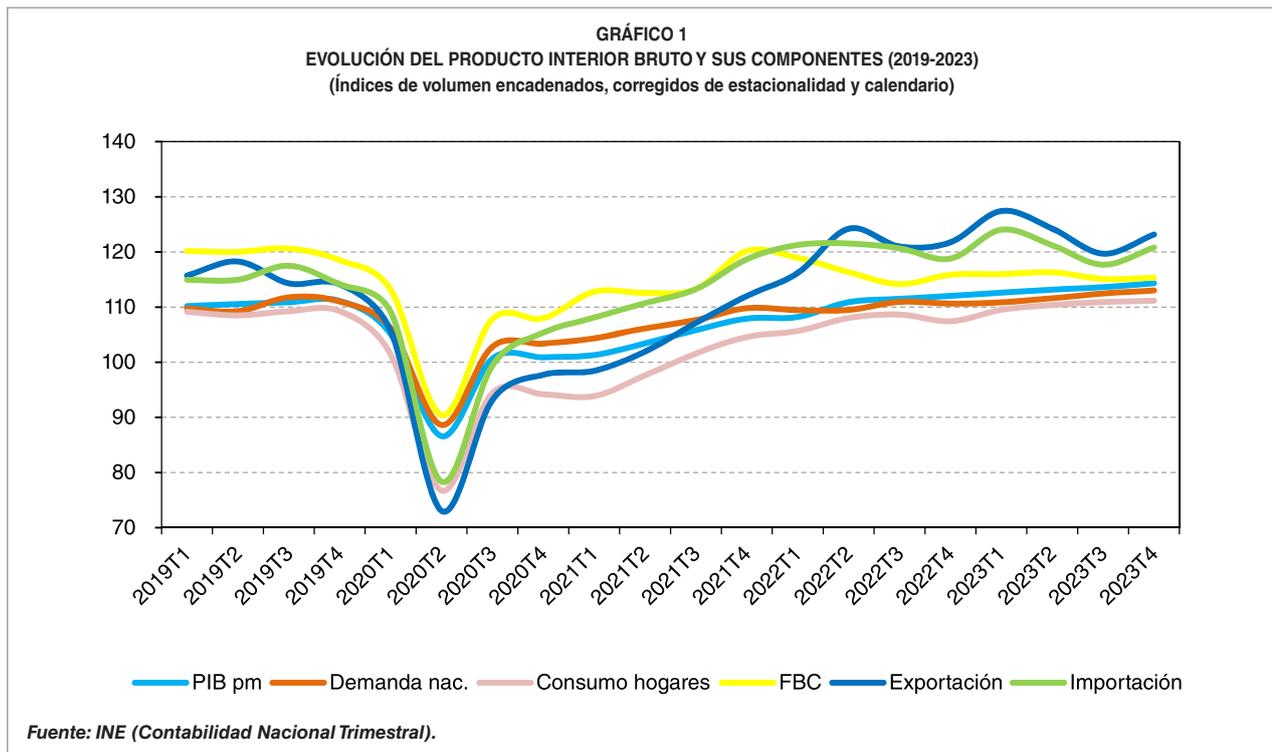
## 2. Evolución de la actividad

En el año 2023, la actividad del comercio minorista se ha mantenido en una senda de crecimiento. Este dinamismo se ha apoyado en

una expansión de la economía española sostenida, principalmente, por la demanda interna y, en particular, por el consumo de los hogares.

Esta evolución se ha enmarcado en un entorno internacional caracterizado por fuertes tensiones geopolíticas, el mantenimiento de políticas monetarias de tono restrictivo y una cierta atenuación de las presiones inflacionarias, incluso más intensa de la prevista en algunas regiones (Banco de España, 2024). Dicho entorno ha moderado el crecimiento de las exportaciones españolas, en especial, el de las dirigidas a los mercados comunitarios. La demanda interna y, en particular, el consumo de los hogares, han desempeñado un papel compensador a lo largo de todo el ejercicio, a pesar de que el endurecimiento de las condiciones financieras podría estar incidiendo en su evolución, en especial, en lo que se refiere a bienes de consumo duradero (Gráfico 1).

Así, en el conjunto del ejercicio 2023, el PIB aumentó en un 2,5 %, en términos reales, ▷



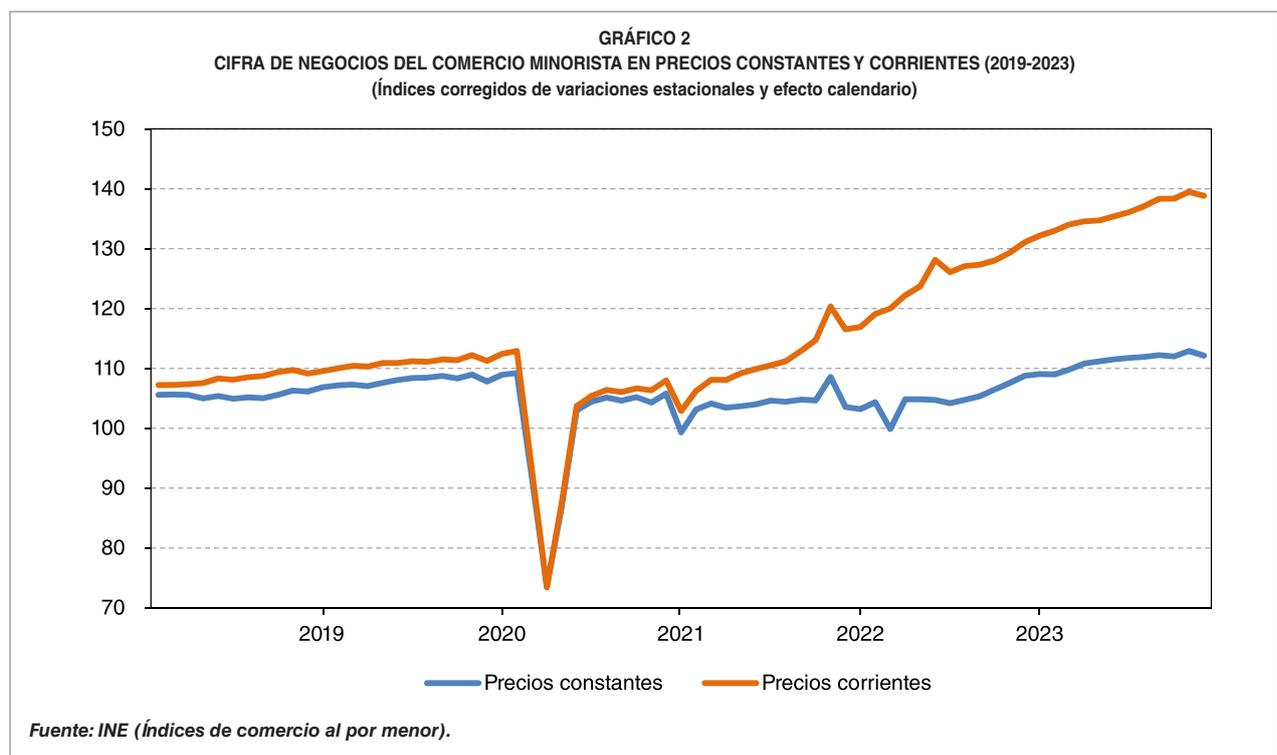
frente al crecimiento del 5,8 % registrado en 2022. El consumo de los hogares creció a una tasa anual del 2,8 %, también inferior a la registrada en 2022 (8,1 %), pero aún por encima de la del conjunto de la economía. Esta recuperación ha permitido que el consumo de los hogares superara en 2023 en un 2,8 % el nivel que alcanzó en 2019, el año previo a la crisis sanitaria.

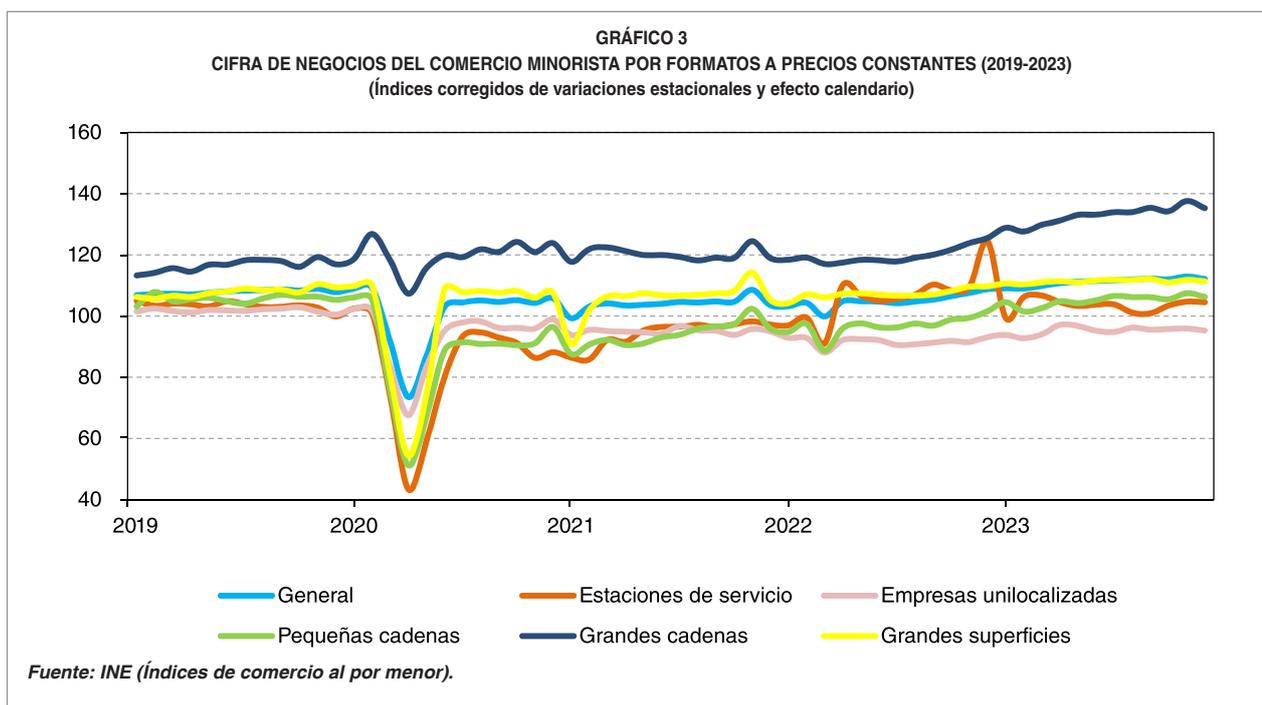
La evolución favorable del consumo de los hogares ha impulsado el crecimiento de la actividad del comercio minorista. La moderación de las expectativas sobre la inflación que se percibía a principios del ejercicio (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2023) es uno de los factores que han contribuido a sostener el consumo de los hogares y la actividad del sector. En este sentido, puede constatar que se ha producido una moderación del ritmo de crecimiento de los precios en el sector del comercio minorista, que se refleja en una

reducción de la diferencia entre la evolución de la actividad sector medida en términos reales y nominales (Gráfico 2).

Así, en 2023 la cifra de negocios del comercio minorista aumentó, en términos reales, en un 6,0 %, frente al crecimiento del 0,9 % del año anterior. En términos nominales, las tasas de variación de esta variable fueron del 8,9 % en 2023 y del 12,7 % en 2022. Se observa, por lo tanto, que la diferencia entre el crecimiento nominal y real de la cifra de negocios del comercio minorista se redujo, desde los 11,8 puntos porcentuales registrados en 2022 a sólo 2,9 puntos porcentuales en 2023.

El crecimiento de la actividad ha sido generalizado en los distintos formatos comerciales, con la excepción del de estaciones de servicio (Gráfico 3). No obstante, se han observado diferencias de intensidad, con crecimientos especialmente elevados en las grandes cadenas comerciales y más moderados en las grandes superficies y empresas unilocalizadas. ▶





En efecto, en 2023 las grandes cadenas comerciales registraron un crecimiento real de su cifra de negocios del 11,0 %, las pequeñas cadenas del 8,6 %, las empresas unilocalizadas del 3,8 % y las grandes superficies del 3,8 %. La cifra de negocios de las estaciones de servicio descendió un 2,5 %, también en términos reales.

Agregadamente, el sector del comercio minorista ya ha superado el nivel de actividad, aproximada por la cifra de negocios a precios constantes, previo a la crisis sanitaria. La cifra de negocios del sector fue en 2023 un 2,3 % superior a la del año 2019.

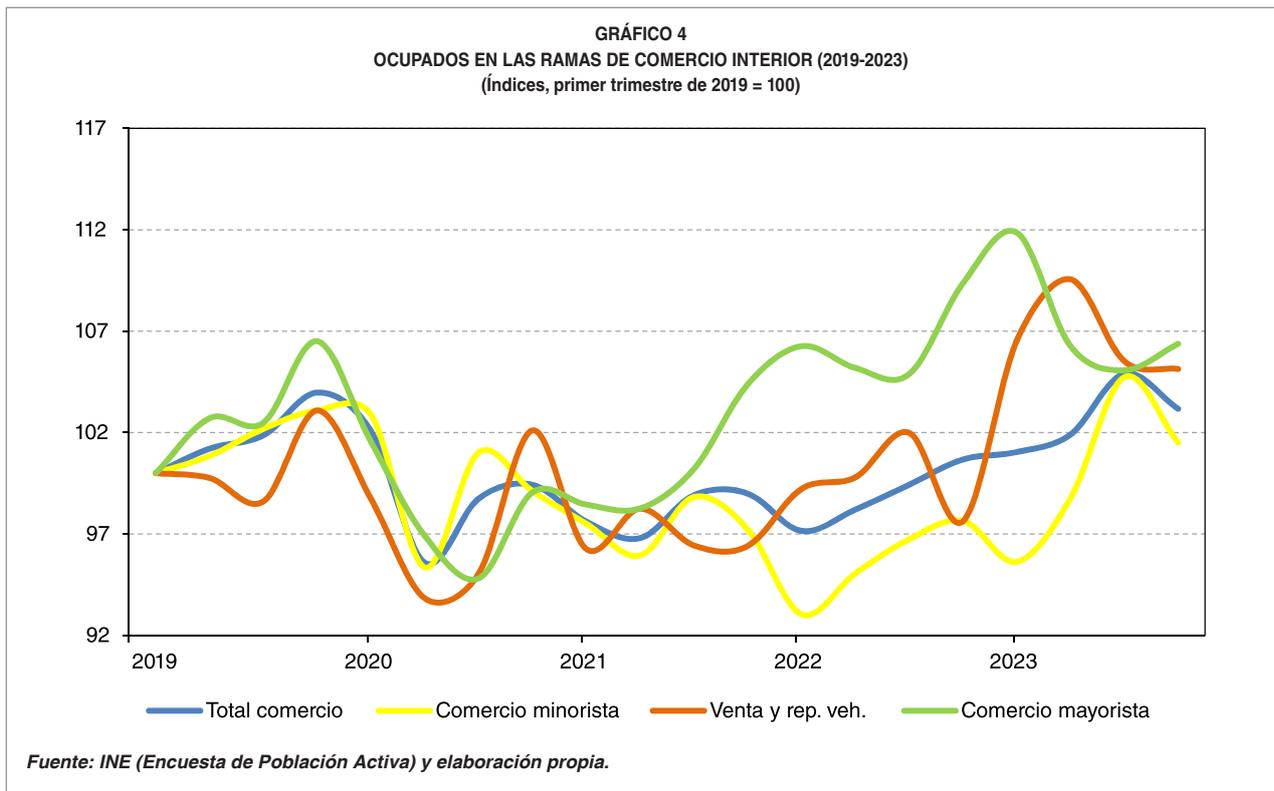
Sin embargo, por formatos comerciales las pequeñas cadenas y, sobre todo, las empresas unilocalizadas, se encuentran aún por debajo de dicho nivel. En concreto, las cifras de negocios a precios constantes de las pequeñas cadenas y de las empresas unilocalizadas fueron en 2023 aún un 0,5 % y un 6,4 % inferiores, respectivamente, a las registradas en 2019.

Esta evolución responde, posiblemente, a una tendencia de cambio en la estructura empresarial del sector, intensificado durante la

crisis sanitaria, que se refleja en una pérdida de peso relativo de los formatos comerciales donde predominan las empresas de tamaño más reducido. La evolución de otros indicadores, en particular los relativos al empleo, apunta en el mismo sentido.

### 3. Evolución del empleo

En paralelo al crecimiento de la actividad, el comercio minorista se ha mantenido en una senda de generación de empleo durante el año 2023, en el que registró un aumento del número de ocupados del 4,7 %, según la Encuesta de Población Activa (EPA). Tras el fuerte impacto en la actividad y el empleo de la crisis sanitaria, a mediados de 2021 los indicadores de empleo en el sector comenzaron a recuperarse. No obstante, de acuerdo con los datos de la EPA, en el último trimestre de 2023 el nivel de empleo en el comercio minorista era aún un 1,5 % inferior al del último trimestre de 2019 (Gráfico 4 y Cuadro 1). ▷



**CUADRO 1**  
**INDICADORES DE MERCADO DE TRABAJO EN LAS ACTIVIDADES DE COMERCIO INTERIOR**

	Último dato		Media anual*		Año corriente**		
			Año -2	Año -1	Acumulado	Anterior	Último
	Personas	Período	Tasas de variación anual				
<b>Ocupados. Encuesta de Población Activa</b>							
Total economía .....	21.246.900	2023T4	3,0	3,1	3,0	3,5	3,8
Total comercio .....	3.115.900	2023T4	-0,9	0,8	3,9	5,5	2,5
Venta y reparación de vehículos .....	354.200	2023T4	-0,6	2,9	7,1	3,5	7,7
Comercio al por mayor .....	830.500	2023T4	2,3	6,1	0,9	0,2	-2,7
Comercio al por menor .....	1.931.200	2023T4	-2,2	-1,8	4,7	8,3	4,0
<b>Afiliados medios mensuales. G7</b>							
Total sistema .....	20.708.382	feb-24	3,9	2,7	2,6	2,6	2,7
Total comercio (RG+RETA) .....	3.283.737	feb-24	1,9	1,3	1,4	1,3	1,5
Venta y reparación de vehículos (RG+RETA) .....	346.543	feb-24	1,0	1,8	2,6	2,6	2,7
Comercio al por mayor (RG+RETA) .....	1.047.192	feb-24	3,0	1,6	1,5	1,4	1,7
Comercio al por menor (RG+RETA) .....	1.890.002	feb-24	1,6	0,9	1,1	1,1	1,1
Comercio al por menor (RG, régimen general) .....	1.413.706	feb-24	2,6	2,3	2,2	2,2	2,2
Comercio al por menor (RE trabaj. autóno.) ..	476.296	feb-24	-1,2	-2,8	-1,9	-2,0	-1,8

\* Media del año inmediatamente anterior y del previo a este, referidos a la fecha del último dato.  
 \*\* Año al que se refiere el último dato. El acumulado recoge la media del período transcurrido del año. Último, el último período disponible y anterior, el precedente.

*Fuente: INE (Encuesta de Población Activa) y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.*

La recuperación del empleo en el comercio minorista está siendo más lenta que en otras ramas de actividad del comercio. Así, de acuerdo

con la EPA, en la rama de venta y reparación de vehículos, el nivel de empleo en el último trimestre de 2023 superó en un 2,0 % al registrado ▷

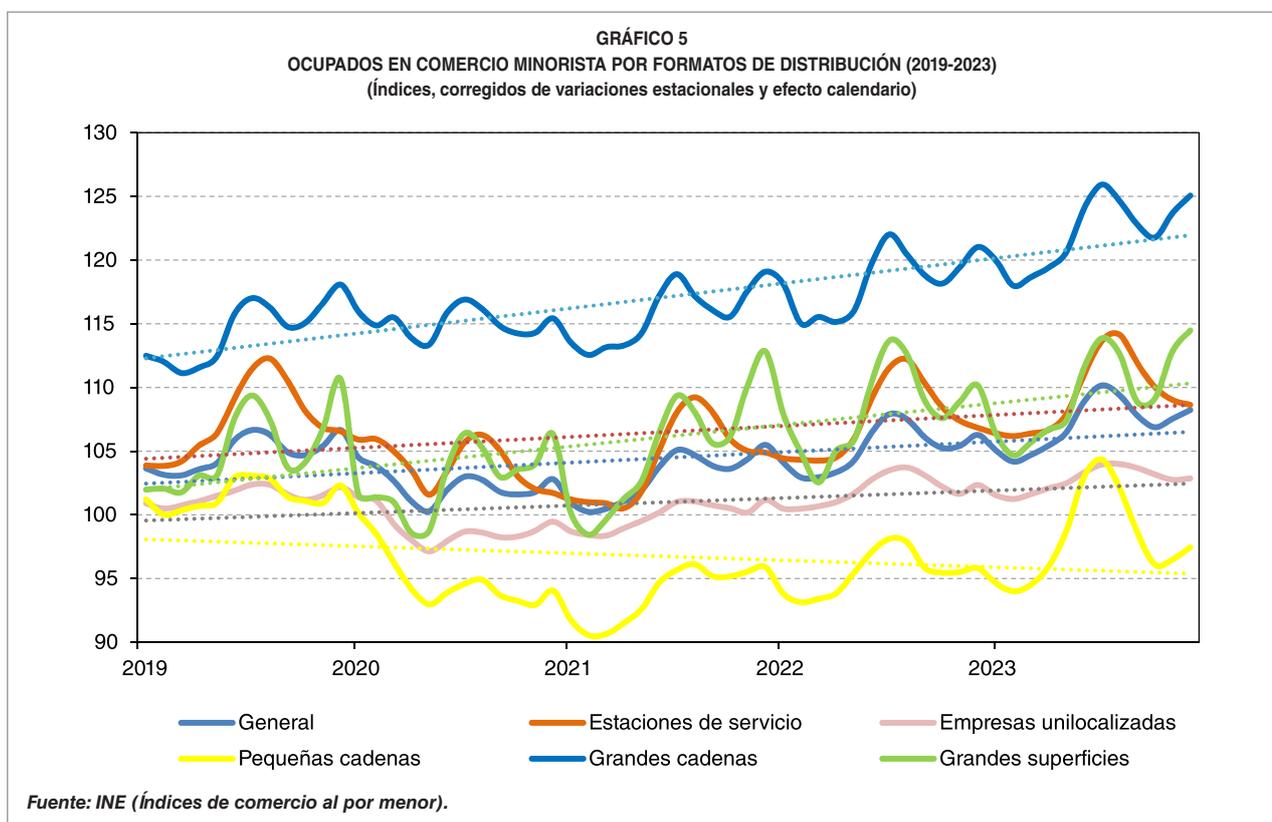
en el último trimestre de 2019. En la rama de comercio mayorista, alcanzó prácticamente el mismo nivel en los dos períodos considerados, con un descenso de tan sólo el 0,1 %.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social y los índices de comercio al por menor referidos a ocupación ofrecen una imagen más positiva de la evolución del empleo en el sector en los últimos años. Su análisis desagregado por tipo de cotizante y por formatos de comercialización refuerza la idea de que el comercio minorista está registrando un cambio en su tejido empresarial, orientándose hacia empresas de mayor tamaño, con un mayor peso del trabajo por cuenta ajena. Esta evolución, en un contexto de recuperación de la actividad, sugiere que el sector está afrontando cambios estructurales que afectan a la composición de su tejido empresarial y a la naturaleza del empleo en el sector.

Así, los datos de la Seguridad Social revelan una creciente asalarización del empleo en el

comercio minorista. El número de trabajadores autónomos en el sector descendió en un 2,0 % en 2023, manteniendo la tendencia negativa de los ejercicios precedentes. Sin embargo, el número de cotizantes al régimen general, principalmente trabajadores asalariados, aumentó en un 2,2 %, siguiendo la tendencia de crecimiento de los años 2022 y 2021, en los que registró tasas de variación del 2,3 % y 2,6 %, respectivamente.

Por otro lado, aunque la recuperación de la ocupación en 2023 ha sido generalizada, se observa que los formatos de comercialización donde predominan empresas de mayor tamaño son los que están contribuyendo en mayor medida a la creación de empleo. En efecto, de acuerdo con la tendencia observada en los últimos años son las grandes cadenas las que están registrando una evolución más favorable de esta variable (Gráfico 5). ▷



En el año 2023 han sido también las grandes cadenas las que han registrado un mayor dinamismo del empleo, con un crecimiento anual del 3,2 %, y superan ya en un 6,7 % el nivel de empleo que registraron en 2019. El empleo en las grandes superficies aumentó en 2023 en un 1,2 % y se sitúa un 4,2 % por encima del correspondiente a 2019. Las pequeñas cadenas, a pesar de haber registrado un aumento del 2,7 % en 2023, mantienen un nivel de empleo que es inferior en un 3,4 % al contabilizado en 2019. Las empresas unilocalizadas contabilizaron un aumento del 0,7 % del empleo en 2023, que les permite situarse un 1,2 % por encima del registrado en 2019. Finalmente, el empleo en las estaciones de servicio aumentó en un 1,8 % y es superior también en un 1,8 % al correspondiente a 2019.

#### 4. Comercio electrónico

El comercio electrónico es uno de los principales vectores de transformación del comercio

minorista. La tendencia de desarrollo del canal de ventas digital que viene observándose en los últimos años recibió un fuerte impulso durante la pandemia COVID-19. Los indicadores disponibles sugieren que, aunque tras la crisis sanitaria se registró una cierta corrección en las cifras de ventas por este canal, el cambio de hábitos de los consumidores y la adaptación de las empresas tienen efectos permanentes y el comercio minorista digital se está intensificando y extendiéndose a una amplia variedad de productos.

Las cifras de comercio electrónico total, que incluyen no sólo el comercio minorista, sino también el de otros productos, como servicios hoteleros o de transporte, presentan una tendencia de crecimiento sostenido (Gráfico 6). Este crecimiento es elevado, tanto en las transacciones realizadas dentro de España, como en las compras realizadas desde el exterior a España.

Entre los años 2014 y 2022 el comercio electrónico dentro de España ha crecido a un ritmo anual acumulativo del 16,9 %, frente ▷

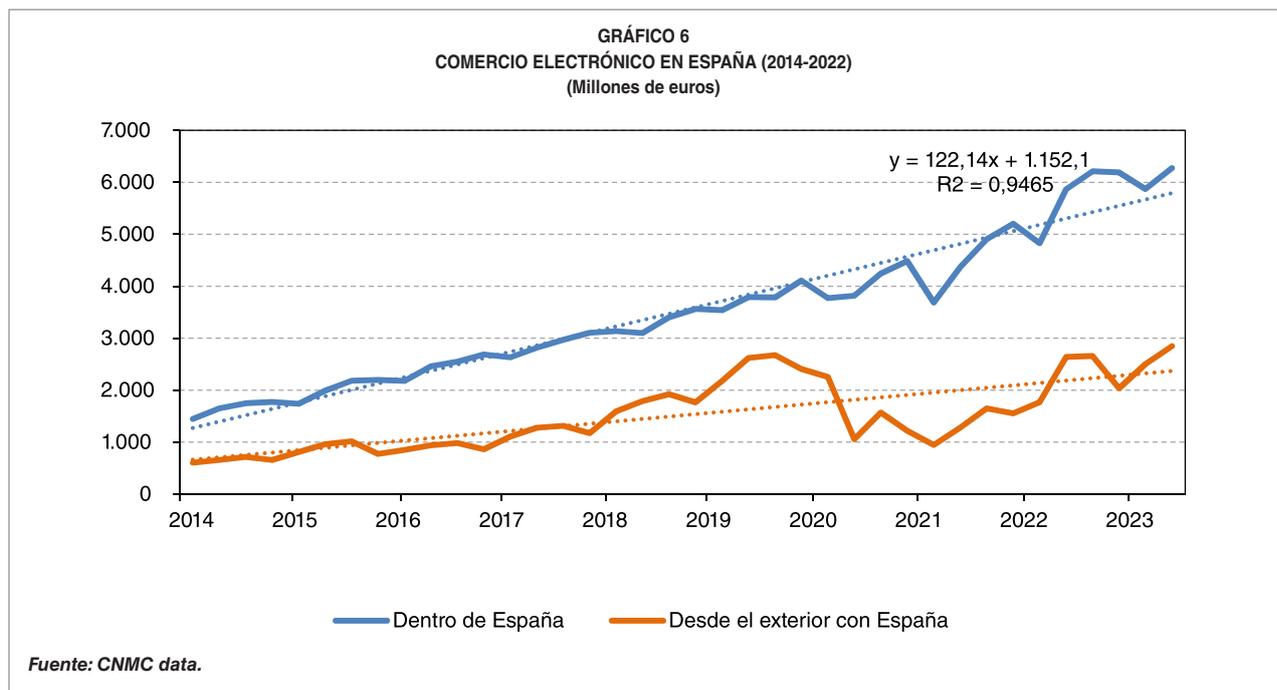
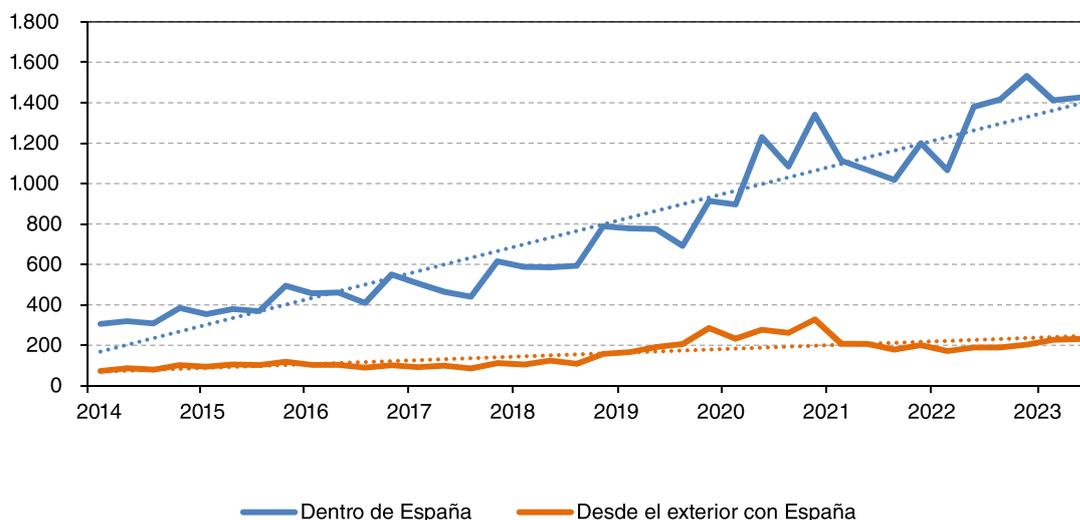


GRÁFICO 7  
COMERCIO ELECTRÓNICO MINORISTA EN ESPAÑA (2014-2022)  
(Millones de euros)



Fuente: CNMC data.

al aumento del 16,7 % correspondiente a las compras realizadas desde el exterior. En el primer semestre de 2023, estas variables han continuado aumentando a tasas anuales del 13,5 % y 21,4 %, respectivamente.

El perfil temporal de estas series muestra un descenso sobre la línea de tendencia en los años de mayor intensidad de la crisis sanitaria, 2020 y 2021. Este descenso está vinculado al impacto de las restricciones a la movilidad y el comportamiento de los ciudadanos en ámbitos relacionados con el turismo, como el transporte o el alojamiento que, lógicamente, incidieron en sus ventas por el canal digital. No obstante, puede apreciarse que, una vez superada esta fase, el comercio electrónico ha recuperado su anterior senda de crecimiento.

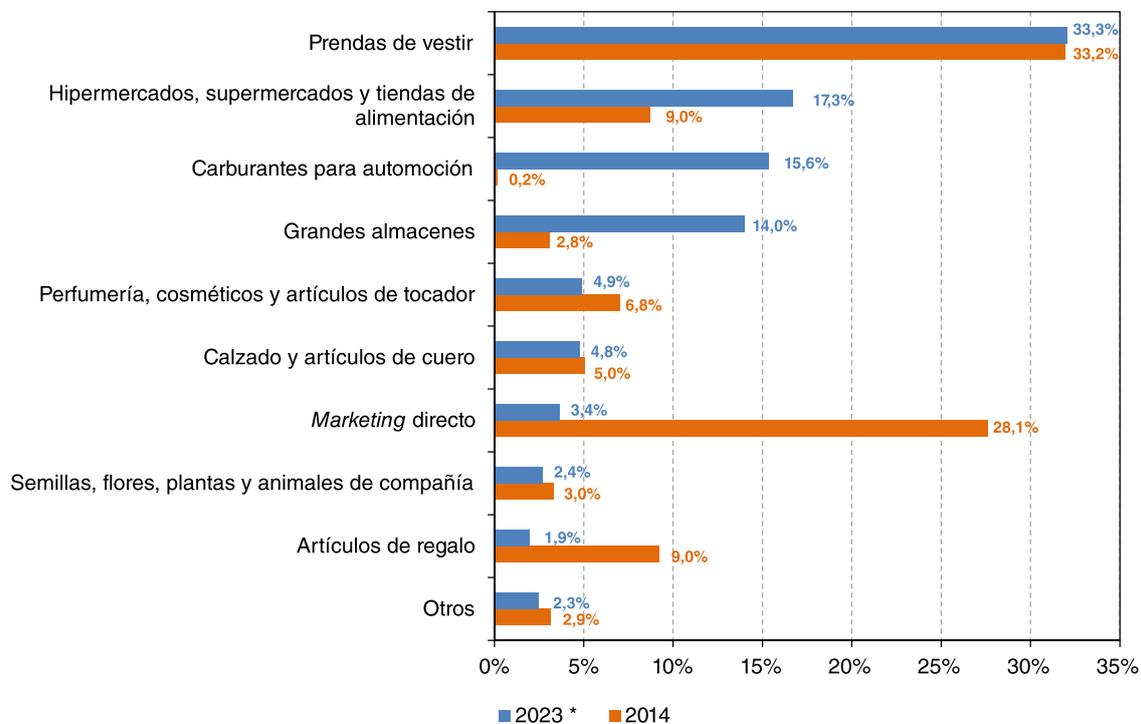
Si el análisis se centra en el comercio electrónico minorista, se observa que la tendencia es también de fuerte crecimiento para las ventas realizadas por el canal digital dentro de España y sensiblemente más moderada para las compras realizadas desde el exterior a España (Gráfico 7). Así, entre 2014 y 2022 el comercio

electrónico minorista dentro de España ha crecido a una tasa anual acumulativa del 19,3 %, mientras que las compras desde el exterior a España lo han hecho a un ritmo del 10,4 %.

Además, puede constatarse que el efecto de la crisis sanitaria fue el opuesto al registrado en el comercio electrónico agregado. En la fase de confinamiento y mayores restricciones a la movilidad, el comercio minorista registra un fuerte impulso. Una vez superada esa fase se observa una cierta corrección y, finalmente, una recuperación del ritmo de crecimiento.

Adicionalmente, puede constatarse que el comercio electrónico minorista se está expandiendo a una amplia diversidad de sectores (Gráfico 8). Comparando los datos del primer semestre de 2023 con los del conjunto de 2014, se observa que el peso sobre el total de las ventas electrónicas de las empresas dedicadas a prendas de vestir se mantiene, pero el de las empresas dedicadas a venta a distancia (*marketing directo*) ha disminuido, dando lugar a una presencia de productos más variada, entre los que destacan los de alimentación, los ▷

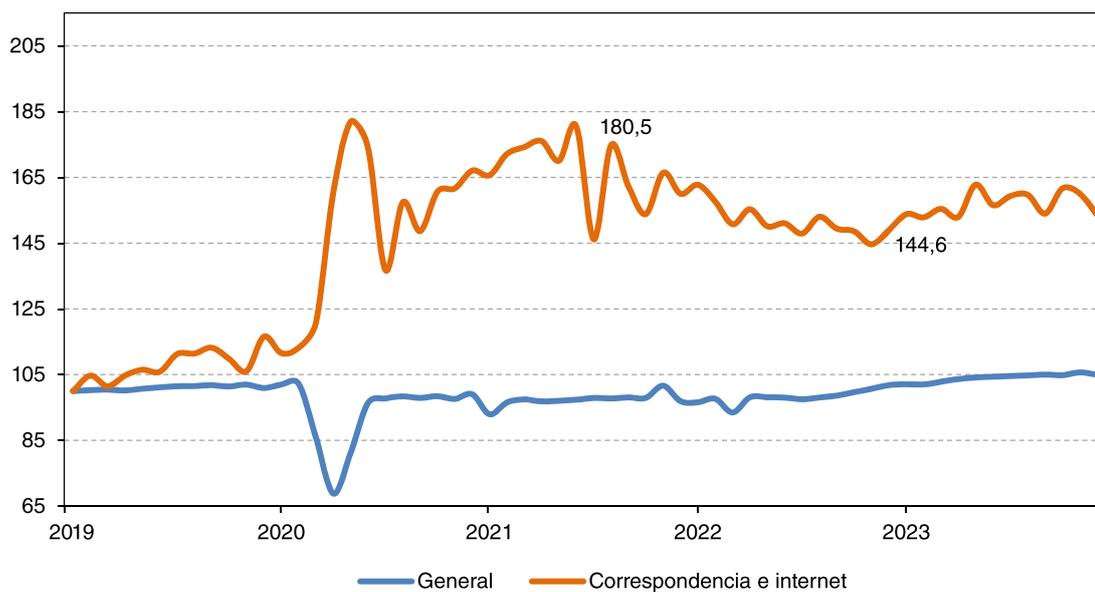
**GRÁFICO 8**  
**COMERCIO ELECTRÓNICO MINORISTA EN ESPAÑA. COMPARATIVA SECTORIAL (2023-2014)**  
 (Porcentaje del sector sobre el total en el período)



\* Datos referidos a los dos primeros trimestres.

Fuente: CNMC data.

**GRÁFICO 9**  
**CIFRA DE NEGOCIOS EN EL COMERCIO MINORISTA Y EN LA VENTA POR CORRESPONDENCIA E INTERNET (2019-2023)**  
 (Índices a precios constantes, enero de 2019=100, corregidos de variaciones estacionales y efecto calendario)



Fuente: INE (Índices de comercio al por menor).

### RECUADRO 1 LAS ESTADÍSTICAS DE COMERCIO ELECTRÓNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Se entiende por comercio electrónico toda compra realizada por internet, cualquiera que sea el medio de pago utilizado. Su característica básica es que la orden de compraventa se realiza a través de un medio electrónico.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora estadísticas trimestrales de comercio electrónico a partir de un censo de todas las transacciones comerciales electrónicas realizadas a través de terminales virtuales que tengan España como punto de origen o destino y que empleen medios de pago adheridos al Sistema de Tarjetas y Medios de Pago, S.A. Este sistema incluye todos los medios de pago (tarjetas, terminales de punto de venta, etc.) de las tarjetas bancarias que se emplean en España.

Las estadísticas de la CNMC, por lo tanto, infraestiman en alguna medida la cifra real de comercio electrónico, ya que no recogen las transacciones pagadas por medio distinto de tarjetas de pago bancarias, por ejemplo, por transferencia o contrarrembolso. No obstante, dada la preponderancia del pago con tarjeta para las compras que se efectúan a través de internet, constituyen una muy buena aproximación a las cifras totales de comercio electrónico.

Las estadísticas de la CNMC permiten clasificar las transacciones según su origen y destino geográfico. Así, pueden distinguirse transacciones:

- *De España con el exterior*: operaciones de compra efectuadas con tarjetas de pago españolas (adheridas al sistema), en sitios web de comercio electrónico de otro país.
- *Del exterior con España*: son operaciones de compra realizadas desde el extranjero en sitios web de comercio electrónico que emplean terminales de punto de venta virtuales españoles (de entidades adheridas al sistema).
- *Dentro de España*: son operaciones de compra efectuadas con tarjetas de pago españolas (adheridas al sistema), en sitios web de comercio electrónico que emplean terminales de punto de venta virtuales españoles (de entidades adheridas al sistema).

Además, a partir de los datos suministrados por la entidad de medios de pago, la CNMC realiza una distribución sectorial empleando la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2009 y la Clasificación de Productos por Actividades de 2008. Esta sectorización permite seguir la evolución de las actividades o productos más relevantes para el comercio electrónico.

Fuente: CNMC (2023).

carburantes para automoción y los ofrecidos por grandes almacenes.

La evolución del índice de comercio al por menor relativo a la cifra de negocios, a precios constantes, del sector de venta por correspondencia e internet confirma el dinamismo del canal de ventas digital (Gráfico 9). Es preciso recordar que en este sector se incluyen las empresas de comercio minorista cuya actividad principal es la venta por internet, por lo que no es representativo del conjunto de comercio electrónico realizado por el comercio minorista.

En todo caso la evolución de la cifra de negocios de este sector confirma el fuerte impulso que recibió el canal digital durante la crisis sanitaria, la moderada corrección al suavizarse las restricciones a la movilidad y el hecho de que el impulso recibido parece tener un cierto

efecto permanente. Así, desde principios de 2019 hasta finales de 2023, la cifra de negocios del sector ha crecido, en términos reales, un 53,5 %, frente al aumento del 5,0 % correspondiente a la cifra de negocios del conjunto del comercio minorista.

## 5. Perspectivas para 2024

Las perspectivas para el sector del comercio minorista en 2024 son favorables. Las principales instituciones económicas, nacionales e internacionales, prevén una moderada desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía española, con relación al registrado en 2023. No obstante, todas anticipan que la actividad económica continuará en una senda ▷

de expansión y que se apoyará, principalmente, en la contribución de la demanda nacional (Cuadro 2).

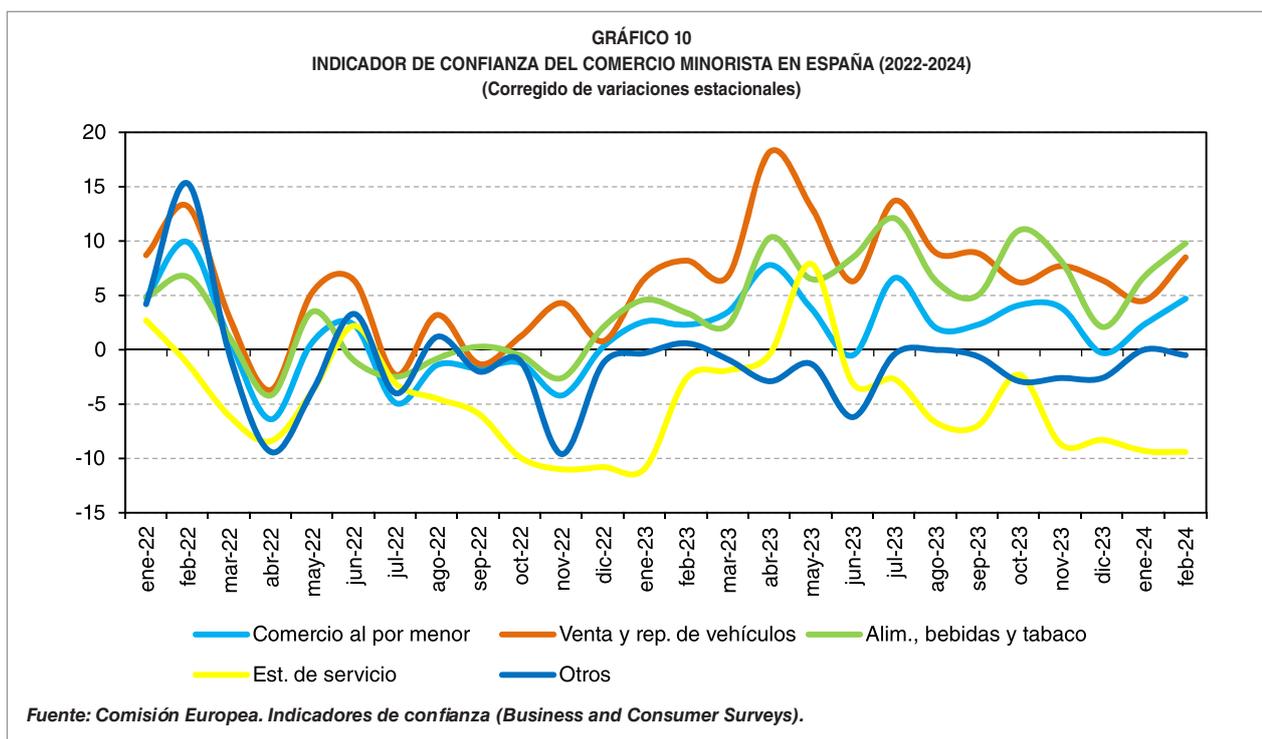
Este contexto, de mantenimiento de la expansión sustentada por la demanda interna, es favorable para el comercio minorista. La evolución positiva del empleo y la mejora en las perspectivas de inflación pueden ser factores que refuercen la evolución del sector. Las previsiones sobre los precios de la mayor parte de las principales instituciones económicas apuntan en ese sentido.

Así, las previsiones del Escenario Económico 2023-2026, de la Comisión Europea, las más recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y las del Banco de España indican una moderación en el ritmo de crecimiento de los precios (aproximados por el deflactor del PIB o por el índice armonizado de precios de consumo), aunque las del Fondo Monetario Internacional son menos optimistas.

La mejora de la actividad en el sector del comercio minorista en 2023 vino acompañada ▷

**CUADRO 2**  
**RESUMEN DE PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA (2023-2025)**  
(% tasa de variación anual, salvo indicación en contrario)

Fuente	2023	2024	2025
<b>Gobierno de España (1)</b>			
Producto interior bruto .....	2,5	2,0	–
Contribución demanda nacional (2).....	1,7	2,2	–
Contribución sector exterior (2) .....	0,8	0,0	–
Deflactor del PIB.....	5,0	3,6	–
<b>Fondo Monetario Internacional (3)</b>			
Producto interior bruto .....	2,5 / 2,4	1,7 / 1,5	2,1 / 2,1
Contribución demanda nacional (2).....	2,0	1,7	–
Contribución sector exterior (2) .....	0,5	0,0	–
Inflación, precios de consumo .....	3,5	3,9	2,1
<b>Comisión Europea (4)</b>			
Producto interior bruto .....	2,4 / 2,5	1,7 / 1,7	2,0 / 2,0
Contribución demanda nacional (2).....	1,7	1,9	2,1
Contribución sector exterior (2) .....	0,7	-0,2	0,0
Índice armonizado de precios de consumo .....	3,6 / 3,4	3,4 / 3,2	2,1 / 2,1
<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (5)</b>			
Producto interior bruto .....	2,4 / 2,5	1,4 / 1,5	2,0 / 2,0
Contribución demanda nacional (2).....	1,9	1,6	1,9
Contribución sector exterior (2) .....	0,6	-0,2	0,1
Índice armonizado de precios de consumo .....	3,5 / 3,4	3,7 / 3,3	2,3 / 2,5
<b>Banco de España (6)</b>			
Producto interior bruto .....	2,5	1,9	1,9
Contribución demanda nacional (2).....	1,7	2,0	1,9
Contribución sector exterior (2) .....	0,8	-0,1	0,0
Índice armonizado de precios de consumo .....	3,4	2,7	1,9
(1) Contabilidad Nacional Trimestral, para 2023, y Escenario Macroeconómico 2023-2026 (18/10/23).			
(2) Contribución al crecimiento interanual del PIB en volumen (puntos porcentuales).			
(3) Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook, octubre de 2023 / PIB del World Economic Outlook Update, enero de 2024.			
(4) European Economic Forecast, Autumn, nov-23 / PIB Winter, feb-24.			
(5) OECD Economic Outlook 114, nov-23. / PIB Interim Report, feb-24.			
(6) Proyecciones macroeconómicas para la economía española 2024-2026, marzo 2024.			

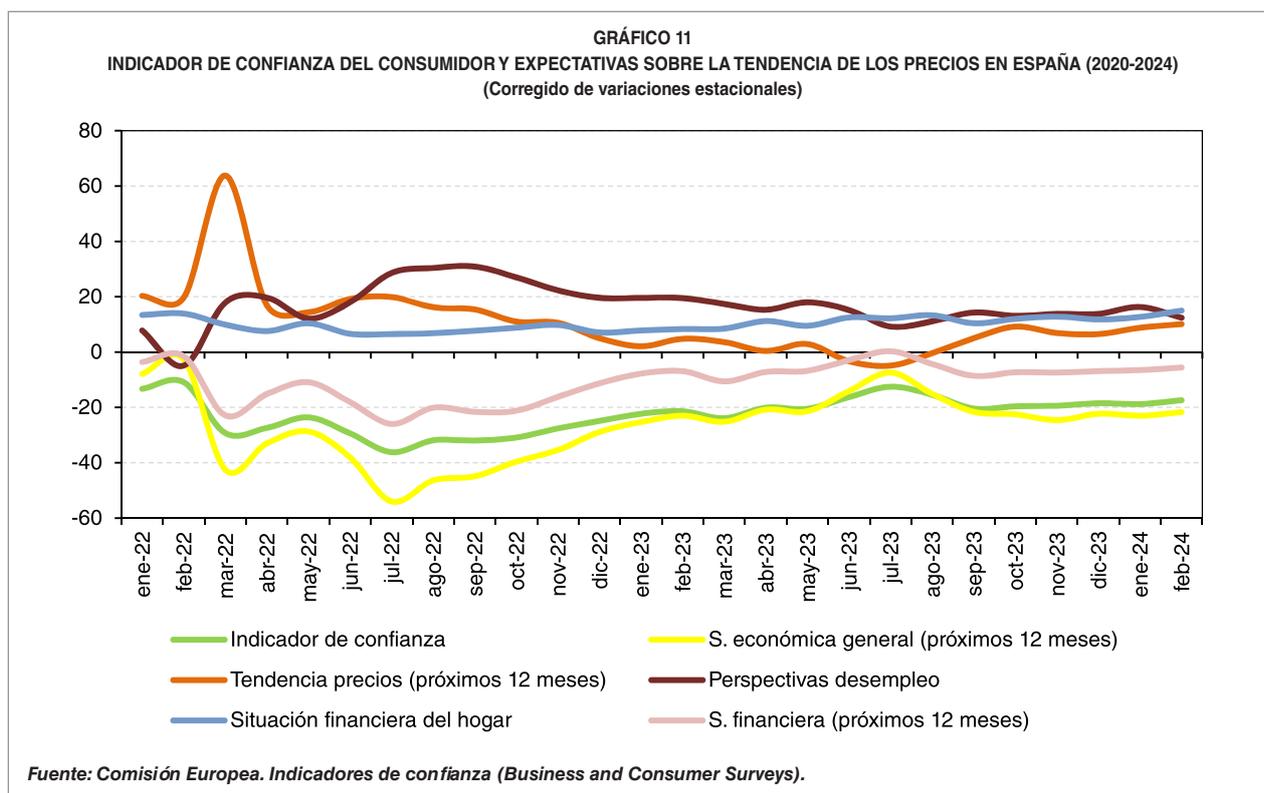


de una recuperación de la confianza en el sector (Gráfico 10). En promedio, en el año 2023, el indicador de confianza alcanzó un valor de 3,2 puntos, frente a los -0,1 puntos de 2022. Por sectores, la recuperación fue generalizada, con mejoras de 6,1 puntos en los de venta y reparación de vehículos y alimentación, bebidas y tabaco, y de 1,1 puntos en los de estaciones de servicio y otros.

En el escenario de perspectivas macroeconómicas ya descrito, la confianza en el sector del comercio minorista continúa evolucionando positivamente en los dos primeros meses de 2024. El indicador para el conjunto del sector ha mantenido el signo positivo y ha aumentado tres décimas con relación al conjunto de 2023, alcanzando un valor promedio de 3,5 puntos, frente a los 3,2 puntos del ejercicio anterior. Entre los principales productos, la mejora de la confianza es clara en el sector de alimentación, bebidas y tabaco (con un indicador de 8,3 puntos en la media enero-febrero de 2024, 1,6 puntos por encima del correspondiente a la

media de 2023), mientras que en el sector de venta y reparación de vehículos, aunque el indicador mantiene valores positivos (6,5 puntos en la media enero-febrero de 2024), es inferior al contabilizado en 2023 (9,3 puntos). El sector de estaciones de servicios es el que presenta índices de confianza más reducidos, con un valor de -9,4 puntos en los primeros meses de 2024, frente a -3,9 puntos en 2023. En el sector que agrupa a otros sectores del comercio minorista (otros, en el Gráfico 10), la confianza evoluciona positivamente, con un aumento de 1,4 puntos porcentuales en enero-febrero de 2024, frente al promedio de 2023, aunque el valor del indicador es ligeramente negativo (-0,3 puntos).

La mejora de la confianza en el sector es coherente con la evolución de los indicadores de confianza de los consumidores y de sus perspectivas respecto a las variables económicas que pueden incidir en su consumo (Gráfico 11). Así, el indicador de confianza de los consumidores viene siguiendo una senda ▷



de recuperación desde, aproximadamente, mediados de 2022. Esta recuperación se ha producido en un contexto de mejora de la percepción de los consumidores sobre la situación económica general y sobre la situación financiera general y la de los hogares, en particular, así como de mejora de las perspectivas sobre desempleo.

En lo que se refiere a las perspectivas sobre la evolución de los precios, tras corregir el fuerte repunte de inicios de 2022, coincidente con la invasión de Ucrania por Rusia que tuvo un elevado impacto en los precios de la energía, de alimentos y de materias primas, evolucionaron favorablemente hasta mediados de 2023. Desde entonces, se ha registrado un moderado deterioro que parece haber incidido, también negativamente, sobre la percepción de los consumidores respecto a la situación económica general. La contención de la inflación, por lo tanto, continúa siendo un elemento clave para

afianzar la recuperación de la confianza de los consumidores y el dinamismo del comercio minorista en 2024.

## 6. Medidas de apoyo al sector

El sector de comercio minorista está atravesando un proceso de transformación que se ha intensificado a raíz de la crisis sanitaria de la COVID-19. El análisis realizado en los epígrafes precedentes pone de manifiesto alguno de los elementos que caracterizan esta transformación: la evolución hacia formatos de comercialización donde dominan empresas de mayor tamaño, la asalarización del empleo en el sector y el auge del comercio electrónico.

Las políticas de apoyo al comercio minorista son claves para que el sector supere los retos que afronta y mantenga su papel de vector de cohesión social y territorial. El proceso de ▷

**CUADRO 3  
ACCIONES DEL PRTR PARA EL APOYO AL COMERCIO MINORISTA**

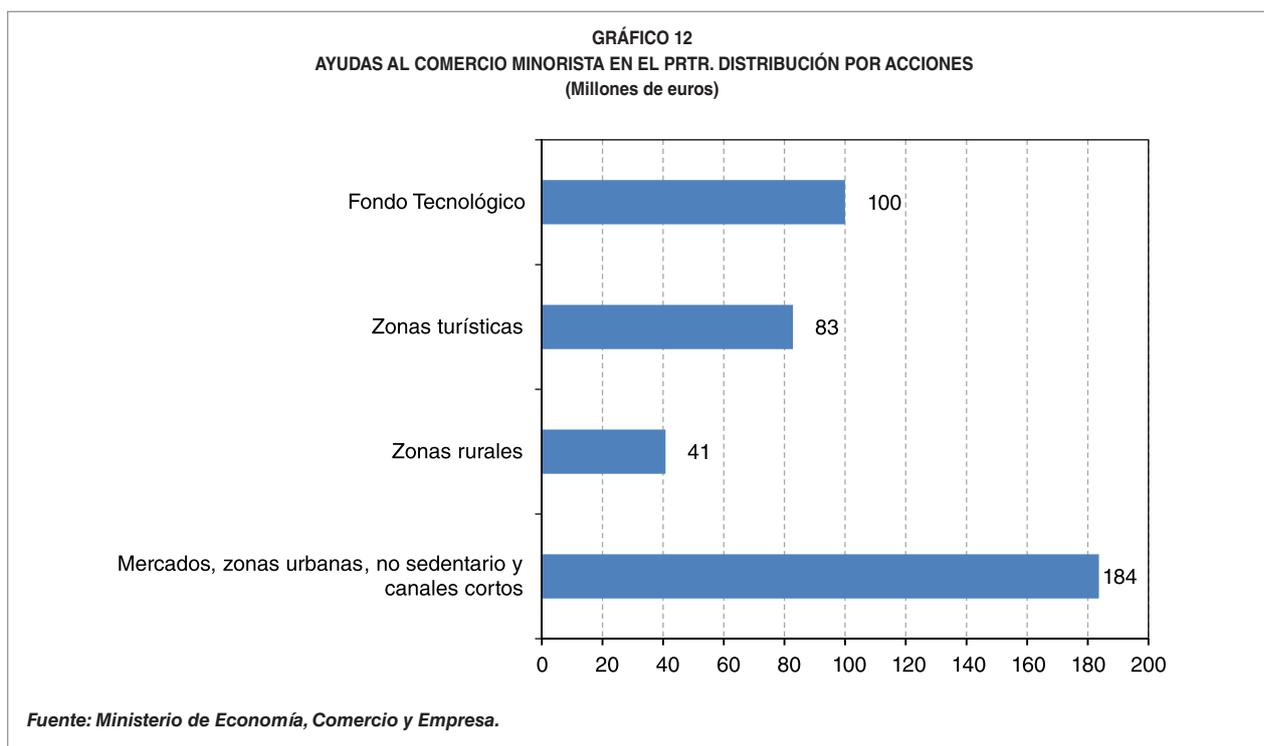
Dirigidas a entidades locales		
Componente	Acción	Objetivo
13	Ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización.	Aumentar su capacidad de innovación y contribuir a diversificar sus cadenas de suministro a través de la transformación digital.
13	Ayudas para el apoyo de la actividad en zonas rurales	Financian proyectos de impulso a la competitividad, innovación y modernización de los canales de distribución en entidades locales de hasta 5.000 habitantes, y en especial de las situadas en zonas más despobladas o con menor densidad de población. Persiguen reforzar la distribución comercial mediante tecnologías actuales y fomentar la cohesión económica y social y la generación de empleo.
14	Ayudas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas	Inversiones, realizadas por entidades locales, para la introducción de mejoras en las zonas comerciales turísticas. Incluyen inversiones en nuevas tecnologías; aplicación de soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia energética; procesos eficientes desde el punto de vista ecológico y reciclado y reutilización de residuos; formación del personal; firma digital integrada adaptada a los visitantes extranjeros, y adaptación de los espacios públicos para mejorar la accesibilidad y la movilidad.
Dirigidas a las empresas		
Componente	Acción	Objetivo
13	Fondo Tecnológico	Impulsar la incorporación de nuevas tecnologías que permitan a las pymes del comercio local, ya sea de forma individual o a través de las asociaciones del sector, dar respuesta a los nuevos hábitos de consumo. Se persigue un fuerte impacto en su transformación digital y en la sostenibilidad del establecimiento.
13	Plataforma comercio conectado	Constituirse en referencia para el comercio minorista, los agentes y grupos de interés del sector. Ofrece servicios estructurados en torno a tres ejes: apoyo a la pyme; administración más cercana, y comunidades.

Fuente: *Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.*

modernización y digitalización resulta especialmente complejo para las pymes, el tipo de empresa que domina su estructura productiva. Además, es intensivo en trabajo y aprovecha el talento femenino, contribuyendo al empleo de las mujeres y ofreciéndoles oportunidades de emprendimiento. Su amplia distribución en el territorio determina que también sea un factor importante para la cohesión territorial (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021).

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 27 de abril de

2021, es el vehículo para la aplicación en España del instrumento de recuperación Next Generation EU. Este instrumento, dotado con 750.000 millones de euros para todos los Estados miembros, 390.000 millones en subvenciones y 360.000 millones en préstamos, tiene por objeto impulsar la recuperación económica de los países y sectores afectados por la crisis sanitaria y orientarla hacia la doble transición, ecológica y digital, reforzando su resiliencia. España es uno de los países más beneficiados por el instrumento, con una previsión de absorción de unos 140.000 millones de euros, 72.700 millones en ayudas directas y 67.300 ▷



millones en préstamos (Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros, 2020).

El PRTR se estructura en cuatro ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Estos cuatro ejes se concretan en diez políticas palanca, con capacidad de arrastre sobre la actividad y sobre el empleo, que, a su vez se estructuran en 31 componentes. Los componentes articulan el programa de reformas e inversiones, agrupando las que responden a cada reto u objetivo concreto (Gobierno de España, 2021).

En este marco, se han puesto en marcha diversas líneas de ayuda e iniciativas orientadas de forma específica al sector del comercio minorista. Estas acciones se encuadran en las componentes 13, de impulso a la pyme, y 14 de modernización y competitividad del sector turístico. Las acciones incluidas en la componente 13 se enmarcan en la inversión 4, que persigue el apoyo al sector del comercio en la economía local. La acción incluida en la

componente 14 se enmarca en la inversión 4.a., de actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad y el fortalecimiento de la actividad en zonas de gran afluencia turística.

En concreto, se han puesto en marcha tres líneas de ayuda, dirigidas a entidades locales, una línea de ayuda, orientada a pymes y asociaciones comerciales (Subdirección General de Apoyo a la Competitividad del Pequeño Comercio, 2022), y una plataforma que ambiciona ser un referente para los distintos agentes y grupos de interés del comercio minorista, y que ofrece servicios y contenidos orientados a impulsar la competitividad y digitalización del sector. Los objetivos de estas acciones se resumen en el Cuadro 3.

Hasta febrero de 2024, se han llevado a cabo tres convocatorias de las tres líneas de ayuda dirigidas a entidades locales, correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023. Adicionalmente, los créditos del Fondo Tecnológico han sido distribuidos a las comunidades y ciudades autónomas, que los gestionan en forma de subvenciones a pymes y asociaciones. ▷

El total de fondos movilizados supera los 407 millones de euros con la distribución por acciones que se recoge en el Gráfico 12. Las ayudas con cargo al Fondo Tecnológico suponen que más de 2.600 pymes y asociaciones han podido incorporar nuevas herramientas tecnológicas, facilitando su adaptación a los nuevos hábitos de consumo. El 97 % de estas pymes son microempresas, de menos de 10 trabajadores.

La plataforma de Comercio Conectado (<https://comercioconectado.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx>) se puso en marcha el 16 de febrero de 2024. Ofrece ya servicios, dirigidos a los comerciantes minoristas y las asociaciones del sector, que se estructuran en torno a tres ejes.

El primer eje es el de *Apoyo a la pyme*. Dentro de este eje, bajo la etiqueta «Pon a prueba tu competitividad», la plataforma ofrece herramientas de autodiagnóstico de competitividad e itinerarios a medida para avanzar en la digitalización. Tras el título «Impulsa tu negocio», se ofrecen contenidos como píldoras formativas, itinerarios formativos o testimonios de emprendedores. La sección «Encuentra tu apoyo» da acceso a catálogos de *marketplaces* y de proveedores, tanto del ámbito TIC, como de otros ámbitos. En «Financia tu proyecto» pueden encontrarse informaciones sobre recursos financieros y subvenciones a disposición de las empresas del sector. Y, finalmente, en la sección «Qué está pasando» puede accederse a informaciones como noticias de interés para el sector, nuevos programas o iniciativas, eventos, etc. En definitiva, un conjunto de informaciones y herramientas a medida de las necesidades de las pymes del comercio minorista, útiles para su competitividad y su transformación digital.

El segundo eje es el de *Administración más cercana*. Se trata de un canal de comunicación bidireccional mediante el que el pequeño comercio puede dirigirse a la Administración

planteando sus ideas o exponiendo sus necesidades, y la Administración puede acercarse al pequeño comercio para comunicar sus iniciativas, normativas, recursos a su disposición y otras novedades de interés.

Finalmente, a través del eje *Comunidades a tu servicio*, la plataforma ofrece un lugar de encuentro para que el sector interactúe, compartiendo, a través de foros de discusión, informaciones sobre temas, proyectos o actividades de interés común. El pequeño comerciante puede acceder a las comunidades que resulten de su interés y al catálogo de asociaciones activas en el sector.

En definitiva, a través el PRTR se están articulando un conjunto de acciones muy enfocadas a mejorar la capacidad de adaptación del comercio minorista. Estas acciones incluyen la facilitación de recursos y servicios a medida de las pymes, con especial incidencia en los aspectos tecnológicos que se requieren para su transición digital, y el fortalecimiento de estructuras y zonas comerciales, también con énfasis en la innovación y las mejoras tecnológicas. El objetivo de estas medidas es facilitar al sector su proceso de transformación y mejora preservando su papel cohesionador, que resulta esencial en ámbitos como los rurales, para preservar la calidad de vida de la población.

## 7. Conclusiones

Tras el fuerte impacto de la COVID-19, la actividad del comercio minorista ha entrado en una trayectoria de recuperación. El sector está también contribuyendo positivamente a la creación de empleo. Las perspectivas para el año 2024 son igualmente favorables, especialmente si la economía se mantiene en la actual senda de contención de la inflación. ▷

La evolución del sector en los últimos años revela que está afrontando un proceso de cambio estructural. La actividad y el empleo crecen especialmente en los formatos comerciales donde dominan las empresas de mayor tamaño y se observa también una tendencia a la asalarización del empleo. En paralelo, aumenta el comercio electrónico y se extiende a una amplia diversidad de productos.

Estos indicadores sugieren que el sector está inmerso en un proceso de transformación, con cambios en su tejido empresarial y una orientación creciente a la omnicanalidad. En particular, estudios recientes confirman el carácter prioritario de la digitalización para el sector en España y la importancia del papel que pueden desempeñar los fondos Next Generation (de la Ballina y Gavela Rivera, 2023). En este sentido, las acciones puestas en marcha por la Administración española en el marco del PRTR persiguen acompañar al sector en este proceso, preservando su papel esencial como vector de cohesión social y territorial.

## Bibliografía

Banco de España. (2024). Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española. *Boletín Económico-Banco de España*, (1). <https://doi.org/10.53479/36172>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2023). *Nota metodológica de las estadísticas de comercio electrónico*. <https://data.cnmc.es/sites/default/files/2023-01/Nota%20metodoI%C3%B3gica%20comercio%20electr%C3%B3nico.pdf>

de la Ballina, F. J., & Gavela Rivera, D. A. (2023). El sector del comercio español ante los Fondos Next Generation. *Boletín Económico de ICE*, (3156). <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3156.7561>

Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://plan-derecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Subdirección General de Apoyo a la Competitividad del Pequeño Comercio. (2022). Líneas de ayudas al sector del comercio en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de los fondos Next Generation EU. *Boletín Económico de ICE*, (3144). <https://doi.org/10.32796/bice.2022.3144.7362>

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. (2021). Comercio minorista: recuperación, transformación y resiliencia. *Boletín Económico de ICE*, (3132). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3132.7161>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2023). El comercio minorista ante 2023. *Boletín Económico de ICE*, (3158). <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3158.7587>

## Páginas web

Comercio Conectado. Formación, comunidades y recursos para Pymes y comercios minoristas. <https://comercioconectado.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx>

Comisión Europea. Economía y Finanzas. Encuestas a empresas y consumidores. [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys_en)

Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad nacional trimestral de España. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736164439&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=ultiDatos&idp=1254735576581) ▷

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de población activa. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)

Instituto Nacional de Estadística. Índices de comercio al por menor. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_)

[C&cid=1254736176900&menu=ultiDatos&idp=1254735576799](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176900&menu=ultiDatos&idp=1254735576799)

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Estadísticas. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas>

Mario Buisán\*

## ALEMANIA, EN LA ENCRUCIJADA: EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO

El principal objetivo del presente artículo es analizar la evolución de la economía alemana en los últimos años, indagando en particular en el modelo económico que ha sustentado su desempeño económico. Se pretende examinar la pervivencia del mismo en un contexto económico y político que se ha modificado radicalmente en estos años y definir aquellos puntos que, ante la evidencia de la necesidad de transformación del actual modelo, se considera que deben formar parte del nuevo modelo económico. Los pobres resultados que muestra la economía alemana en el periodo considerado nos llevan a valorar si la mala evolución es fruto de dificultades de índole coyuntural o, por el contrario, estamos asistiendo a problemas de tipo estructural que requerirían decisiones políticas y económicas ambiciosas para que vuelva a una senda de crecimiento sostenido. Si bien no existe un claro consenso sobre la naturaleza de las dificultades, sí lo hay sobre la necesidad de que la economía alemana se embarque en un programa que pueda conjugar reformas estructurales con una fuerte inversión, tanto pública como privada.

**Palabras clave:** Alemania, modelo económico, evolución económica.

**Clasificación JEL:** E62, E65, O52.

### 1. Introducción

Alemania se encuentra, en la actualidad, en un momento clave que podría definir su futuro económico en al menos la próxima década, lo que dada su relevancia dentro del conjunto de la Unión Europea tiene significativas implicaciones para España y para el conjunto de los Estados miembros. El desempeño económico de Alemania en los últimos tiempos ha sido decepcionante, con un crecimiento negativo para

el conjunto de 2023 del 0,3 %, tal como ha hecho público el Instituto Federal de Estadística. Este resultado ha convertido a Alemania no sólo en el país de peor comportamiento de las grandes economías del mundo sino prácticamente de toda la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

La cuestión que se plantea en estos momentos, y que mantiene ocupados a los analistas económicos que siguen con atención la economía alemana, es determinar si la evolución más reciente obedece a causas coyunturales y, por tanto, es un mero «bache» económico en el apreciable desarrollo económico del país de los últimos 20 años o, por el contrario, lo ▷

---

\*Técnico Comercial y Economista del Estado.  
Versión de febrero de 2024.  
<https://doi.org/10.32796/bice.2024.3168.7724>

que subyace a este negativo desempeño son más bien causas estructurales, derivadas de los trascendentales cambios que han tenido lugar en los últimos tres años producidos por las dos grandes crisis político-económicas, la pandemia y la invasión de Ucrania.

El desarrollo del artículo será el siguiente: en primer lugar, comenzaremos poniendo a la economía alemana en contexto, destacando sus principales variables económicas para mostrar por qué es importante para todos conocer cómo evoluciona. Seguidamente, nos centraremos en describir el modelo económico alemán implantado desde las reformas en 2004-2005 hasta el surgimiento de la pandemia COVID-19. A continuación, nos centraremos en los rasgos que consideramos deberían definir el nuevo modelo económico, de manera que queden explicitados los retos futuros a los que tendrá que enfrentarse su economía.

## 2. La relevancia de Alemania

Alemania registró en 2023 un producto interior bruto (PIB) de 4,12 billones de euros y una renta per cápita de 48.750 euros. Se trata de la mayor economía de la Unión Europea y la cuarta a nivel mundial. Su población asciende a 84,7 millones de habitantes (datos de enero de 2024)<sup>1</sup>.

Un dato especialmente relevante es la magnitud de la población activa en Alemania, que alcanza los 48,43 millones de personas, y, en particular, el número de ocupados, que ascendió a 45,87 millones a finales del segundo trimestre de este año, es decir un 54,4 % de la

población total<sup>2</sup>. Por otro lado, esta importancia económica de Alemania le convierte en el principal contribuyente neto a la Unión Europea, lo que también se refleja en el peso decisivo que mantiene en la toma de decisiones.

Con respecto a nuestro país, la magnitud de la relevancia de Alemania para España queda reflejada en que se posiciona como nuestro segundo socio comercial en mercancías como cliente y el primero (alternándose con China) como proveedor. Además, en los últimos años se ha producido un crecimiento continuo de nuestro comercio bilateral de mercancías, que en 2022 superó la cifra récord de más de 80.000 millones de euros en mercancías y 24.000 millones en servicios; y las cifras de 2023 continúan mostrando un incremento a tasas cercanas a los dos dígitos a pesar de la ralentización de la economía alemana lastrada por su demanda interna<sup>3</sup>.

El comercio de mercancías entre España y Alemania abarca una amplia gama de sectores, en los que tradicionalmente existe una amplia cooperación que es una condición fundamental para asegurar el crecimiento económico, la creación de riqueza y la prosperidad de ambas naciones. Debe recalcar el carácter intraindustrial de nuestras relaciones comerciales, propio de las economías avanzadas, destacando los bienes de equipo, la automoción y las semimanufacturas. También hay que resaltar la gran importancia que el sector agroalimentario supone para el comercio español con Alemania, así como los intercambios cada vez de mayor magnitud en el comercio ▷

<sup>2</sup> Por ponerlo en perspectiva, si lo comparamos con los datos de nuestro país (21,3 millones de ocupados sobre 48 millones de población total, esto es, un 44,3 %) nos da una muestra del potencial de mejora y crecimiento que existe en España a pesar de los incrementos en la población ocupada en los últimos trimestres.

<sup>3</sup> Los últimos datos hechos públicos al redactar este artículo alcanzan hasta noviembre de 2023, y reflejan un incremento de las exportaciones españolas del 8,2 % a pesar de la situación recesiva en la que se encuentra la economía alemana.

<sup>1</sup> Los datos empleados en este artículo proceden:

- del Instituto Federal de Estadística (Statistisches Bundesamt) los referidos a la economía, comercio y población alemanas,
- del INE los referidos a la economía y población española y
- de DataComex y DataInvex los de comercio internacional e inversiones, respectivamente.

de servicios, especialmente en turismo y servicios de empresa. En este sentido, debe citarse la contribución de los ciudadanos alemanes al superávit de la balanza de servicios española a través de sus gastos en turismo, ya que entre 10 y 11 millones eligen España como destino turístico todos los años.

La importancia de las relaciones económicas bilaterales tiene aún mejor exponente en lo que respecta a la inversión. Ambos países siguen siendo unos destinos atractivos para la inversión extranjera directa, donde las empresas españolas invierten en Alemania y viceversa, creando empleo, transfiriendo conocimientos y tecnología, y fortaleciendo la capacidad competitiva de ambas naciones. Actualmente, Alemania se sitúa como cuarto inversor en España, con un *stock* de inversión de más de 51.000 millones de euros, mientras que España ocupa el duodécimo lugar como inversor extranjero en Alemania, con alrededor de 15.000 millones de euros de inversión.

### 3. El modelo económico tradicional alemán

Si bien siendo consciente de que los ejercicios de síntesis, aun siendo vistosos, no dejan de ser hasta cierto punto reduccionistas, hemos querido sintetizar la caracterización del modelo económico alemán de las últimas dos décadas en los siguientes elementos:

1. Modelo económico basado y centrado en un sector industrial orientado a la exportación. Para que el modelo tuviera éxito era necesario que existieran las siguientes condiciones:
  - Un suministro de energía abundante y a coste reducido.

- Una mano de obra bien capacitada, con un sistema de formación con una clara orientación hacia las necesidades del conjunto de *Mittelstand* (empresas medianas) alemanas.
- Un entorno financiero estable, con una moneda y unos precios de comportamiento previsible; la introducción del euro contribuyó a reducir significativamente la incertidumbre en el entorno cambiario.

El objetivo principal del modelo consistía en mantener (y en su caso ganar) competitividad para los productos de exportación, la mayoría productos industriales.

2. La financiación del modelo, a grandes rasgos, procedía en gran medida de los ahorradores alemanes, a través de un sistema financiero no excesivamente eficiente, y donde seguían jugando un papel relevante las cajas de ahorros y los bancos públicos regionales.
3. El éxito del modelo generaba sistemáticamente un fuerte excedente por cuenta corriente que permitía adquirir activos en el exterior por parte de las empresas, que consolidaba e impulsaba su presencia externa.

El modelo alemán se podría definir, por tanto, como un «modelo industrial orientado a la exportación». A este respecto, existen claras evidencias que constatan esa preeminencia de las exportaciones en la economía alemana: la ratio exportaciones/PIB representa alrededor del 45 % y la apertura de la economía alemana (suma de las exportaciones e importaciones respecto al PIB) suponen el 82 %<sup>4</sup>. ▷

<sup>4</sup> En el caso de España esas mismas ratios representan el 30 % y el 63 % respectivamente.

En este punto, conviene referirnos al superávit de las cuentas exteriores de la economía alemana que, si bien ha sido puesto en tela de juicio, entre otros, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), no ha suscitado entre los analistas la crítica que en mi opinión merece cualquier desequilibrio excesivo, en la dirección que sea, de las cuentas exteriores. El superávit ha ascendido históricamente en torno al 7 % del PIB y es un reflejo de la débil demanda interna de la economía alemana, donde por un lado el consumo (tanto público como privado) ha tenido tradicionalmente un comportamiento muy débil y, por otro lado, es una manifiesta evidencia del déficit de inversiones públicas. Entre las causas que pueden explicar este comportamiento pueden citarse, desde la perspectiva del consumo privado, la moderación salarial y la implantación de figuras como los denominados «minijobs» (que combinan una retribución por debajo del salario mínimo eliminando las cotizaciones sociales); y desde el ámbito público la tradicional austeridad y escasez de inversión pública que ha caracterizado su política fiscal en la última década<sup>5</sup>. Dicho de otra manera, la desventaja de un modelo de crecimiento claramente orientado a las exportaciones para la gran mayoría de la población es que la demanda interna deber ser relativamente débil debido a la moderación salarial necesaria para la exportación de bienes sensibles a los precios; por consiguiente, un modelo exportador extremo está necesariamente ligado a fenómenos como la moderación salarial y la austeridad fiscal. Por el contrario, un modelo de crecimiento equilibrado evita, en gran medida, estos problemas: estimula la economía a través de la

demanda interna y las exportaciones. Sin embargo, esto sólo es posible si las exportaciones son comparativamente menos sensibles a los precios, es decir, se basan principalmente en productos de muy alta calidad, donde las diferencias de precios son prácticamente insignificantes. Y los estudios más recientes (Nölke, 2021) muestran que se observa una tendencia creciente en la economía alemana a lograr su éxito de exportación no a través de la calidad de los productos sino, cada vez más, a través de la moderación de precios, en contraste con periodos anteriores cuando las innovaciones (medidas, por ejemplo, por el número de patentes) sustentaban tales éxitos.

Por otro lado, los superávits exteriores de Alemania pueden ser un peligro para la estabilidad macroeconómica europea puesto que otros países tienen que incurrir en grandes déficits que se financian mediante deuda externa y pueden distorsionar el sistema financiero europeo, como se pudo observar entre 2002 y 2008 cuando ese flujo contribuyó a alimentar la burbuja inmobiliaria en distintas economías europeas, entre las que se encontró la española.

El modelo económico alemán se ha apoyado, tal vez en exceso, en la estrecha relación entre política y empresas, lo que ha dificultado la innovación y el cambio. Las asociaciones industriales tienen una enorme influencia en las decisiones políticas y los intereses creados juegan un papel primordial en las decisiones económicas, como se ha visto habitualmente con la industria de la automoción o puede verse en el desarrollo de la producción de energías renovables o en la política de vivienda en relación con los intereses de las empresas inmobiliarias. El sistema bancario consiste principalmente en instituciones financieras que están directa o indirectamente controladas por lo público, por lo que, en gran medida, ▷

<sup>5</sup> De acuerdo con [Kreab Research Unit](#), Alemania es el Estado miembro de la Unión Europea que menos ha invertido en lo que llevamos de siglo, aproximadamente el 2,2 % anual de su PIB frente a una media anual del 3,2 % en el resto de la Unión Europea.

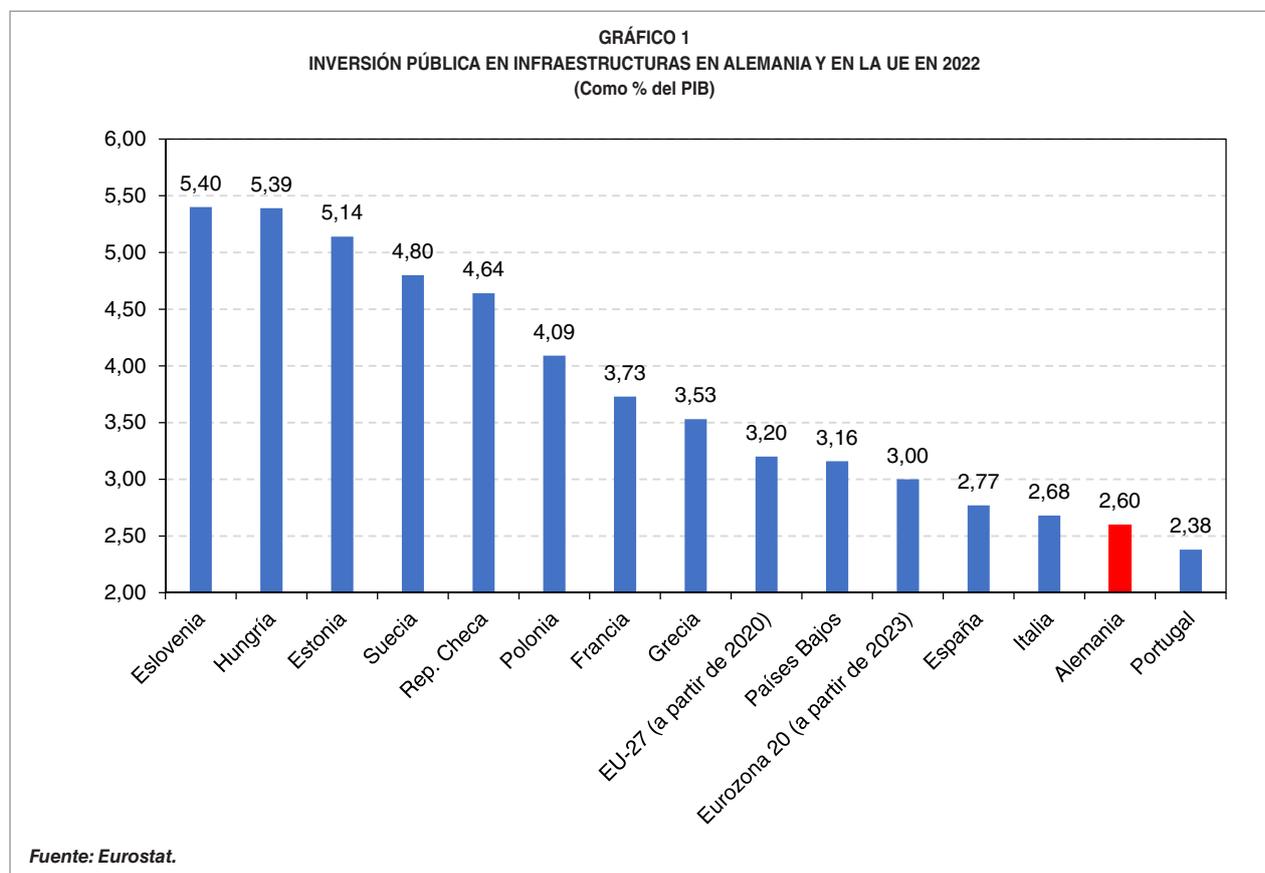
responden a intereses políticos. En definitiva, es un modelo donde, desde un punto de vista estructural, se puede considerar que existe una estrecha simbiosis entre política y empresas, como el poderoso *lobby* industrial que defendía el *status quo* empresarial frente al resto de agentes y sectores económicos, lo que ha sido un obstáculo para la modernización de la economía, dificultando la innovación y la adaptación de los agentes económicos a los nuevos escenarios económicos.

Este modelo, cuyos rasgos principales se han presentado brevemente, puede calificarse, en términos generales, como un modelo de éxito<sup>6</sup> hasta aproximadamente 2018, como se puede inferir de los siguientes parámetros:

- la tasa de paro se ha mantenido en el entorno del 5 % con un incremento sostenido del número de ocupados;
- equilibrio presupuestario en prácticamente todos los años previos a la pandemia, lo que entre otras consideraciones le ha permitido un mayor margen fiscal para enfrentarse a las crisis;
- estabilidad social apoyada, entre otros factores, en un aumento constante a lo largo de los años del gasto social.

Por tanto, podemos concluir que el modelo, que también podemos sintetizar como de estabilidad sin reformas, y que ha coincidido prácticamente con la permanencia de Angela Merkel en la cancillería, ha funcionado y ha permitido que Alemania haya podido transitar por las distintas crisis (la crisis financiera de 2008-2012, ▷

<sup>6</sup> En la actualidad, existe un proceso de revisión de los años de Merkel, con una valoración más negativa de la que se infería en un primer momento. Se considera que gran parte de las carencias actuales se deben a la falta de inversiones y reformas en esos años.



la crisis de los refugiados de 2015 y la crisis de la pandemia de 2020) con cierta facilidad.

Sin embargo, este modelo de «éxito» también ha presentado problemas, que pasamos a enumerar: en primer lugar, la ya mencionada falta de inversiones en infraestructuras de todo tipo (de transporte ferroviario, viarias, de energía, etc.) como puede verse en el Gráfico 1 que compara la inversión pública en infraestructuras en los Estados miembros de la Unión Europea.

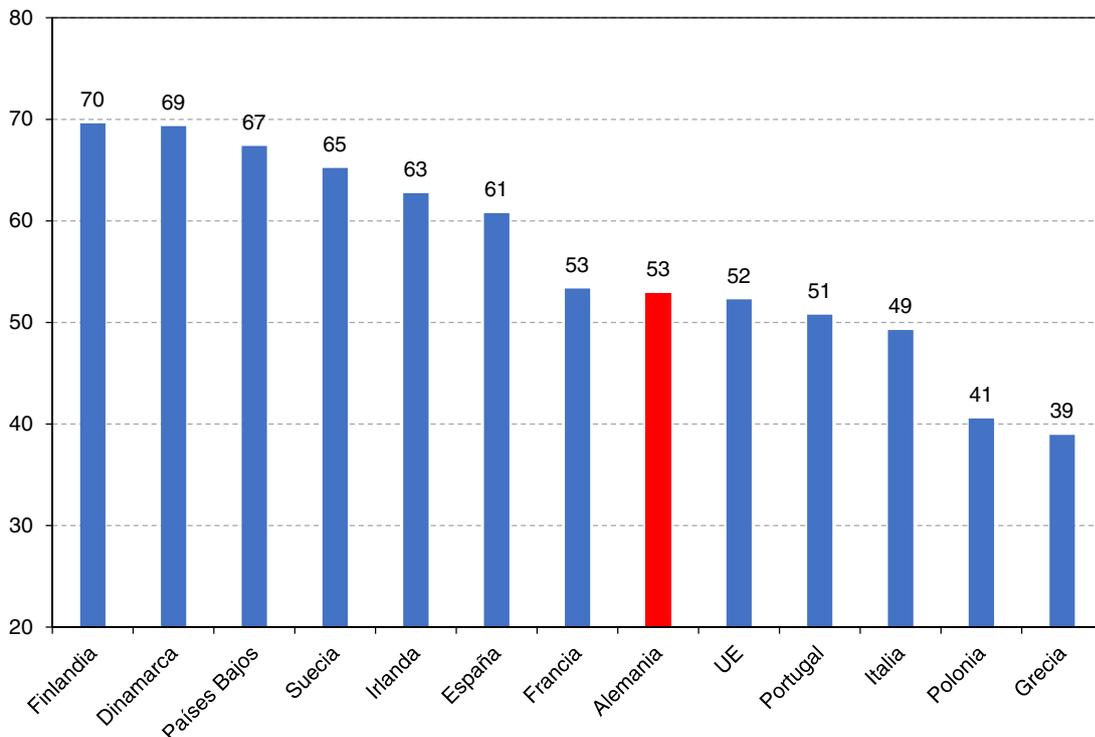
El déficit de inversiones es palpable también en el ámbito de la digitalización, como se observa en el porcentaje de hogares con fibra óptica, que es del 23,6 % en Alemania mientras en España es del 87,4 % o en Francia del 76,7 %; o en contadores inteligentes en la red eléctrica, mientras España y algún país nórdico se encuentra muy cercano al 100 % de

los hogares, en Alemania son menos del 1 % de los hogares los que lo tienen instalado. El Gráfico 2 muestra el retraso alemán en digitalización de acuerdo con el índice DESI (Índice de Economía y Sociedad Digital) de la Unión Europea.

Asimismo, junto al déficit de inversiones, la economía alemana adolece de una excesiva burocracia, con un farragoso sistema de autorizaciones y procedimientos que en el mejor de los casos retrasan las inversiones y en otros las hacen incluso inviables.

Por último, debe también señalarse el ineficiente sector bancario, con un excesivo número de entidades, muchas de ellas lastradas por la observación de criterios políticos en su toma de decisiones en lugar de la búsqueda de la eficiencia económica, y que supone una ▷

GRÁFICO 2  
DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD EN ALEMANIA Y EN LA UE EN 2022  
(Puntos DESI)



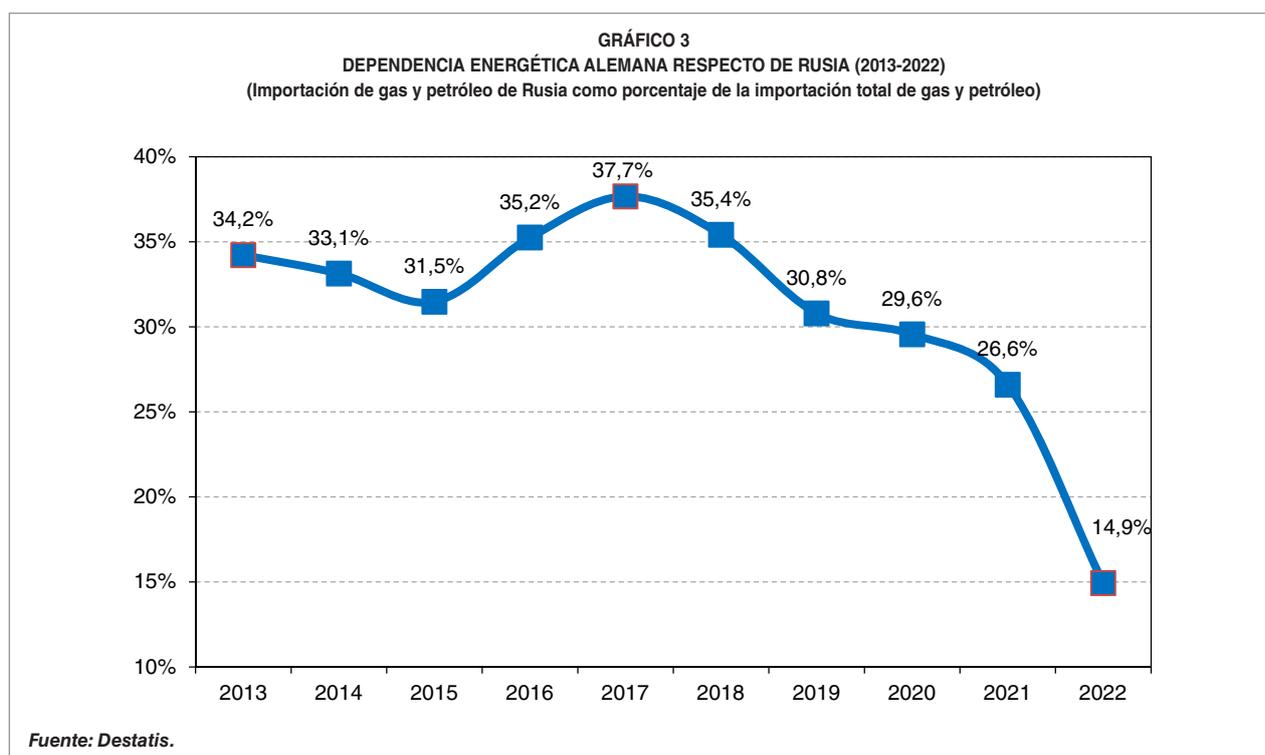
Fuente: Comisión Europea (2022).

rémora para una correcta financiación de los sectores productivos de la economía.

Además de los problemas mencionados, en los últimos quince años aproximadamente se tomaron una serie de decisiones equivocadas que se han puesto de manifiesto con las transformaciones derivadas del nuevo escenario geopolítico. El mejor ejemplo de decisiones de política económica que en retrospectiva se han demostrado erróneas es la política energética; en los últimos años tuvieron lugar dos decisiones que han mostrado su debilidad: por una parte, la decisión en junio de 2011 (tres meses después del accidente nuclear de Fukushima, Japón) de abandonar la energía nuclear con el cierre de todas las centrales, que ha culminado en el primer trimestre de 2023; por otra parte, la construcción del Nord Stream I entre 2010 y 2012, que canalizaba el gas ruso hacia Alemania y tenía una capacidad anual total de 60 mil millones de m<sup>3</sup> de gas. Posteriormente en 2018, es decir algunos años después de la invasión rusa de la península

de Crimea, comenzó la construcción del Nord Stream II, en paralelo al primero, y que no hacía sino incrementar la dependencia alemana del gas ruso. Con una capacidad de 55 mil millones de m<sup>3</sup>, su puesta en funcionamiento estaba prevista justamente para principios de 2022, cuando se produjo la invasión rusa de Ucrania. En el Gráfico 3 puede observarse la dependencia energética alemana de Rusia, de donde procedían alrededor del 30 % de toda la importación de gas y petróleo y aproximadamente el 60 % de las importaciones de gas.

La relación con Rusia estaba basada en el denominado Wandel durch Handel (el cambio a través del comercio), esto es, la creencia de que una relación comercial (y económica) estrecha con el país eslavo permitiría contribuir al cambio político de manera que pudiera atraerse a Rusia hacia el modelo de democracia al estilo occidental. Estrategia que como se ha podido comprobar se ha mostrado errónea. ▷



#### 4. Riesgos del modelo

Además de los problemas expuestos y las decisiones de política económica no del todo acertadas, el modelo descrito en las líneas anteriores se enfrentaba a una serie de riesgos, entre los que se pueden considerar los siguientes:

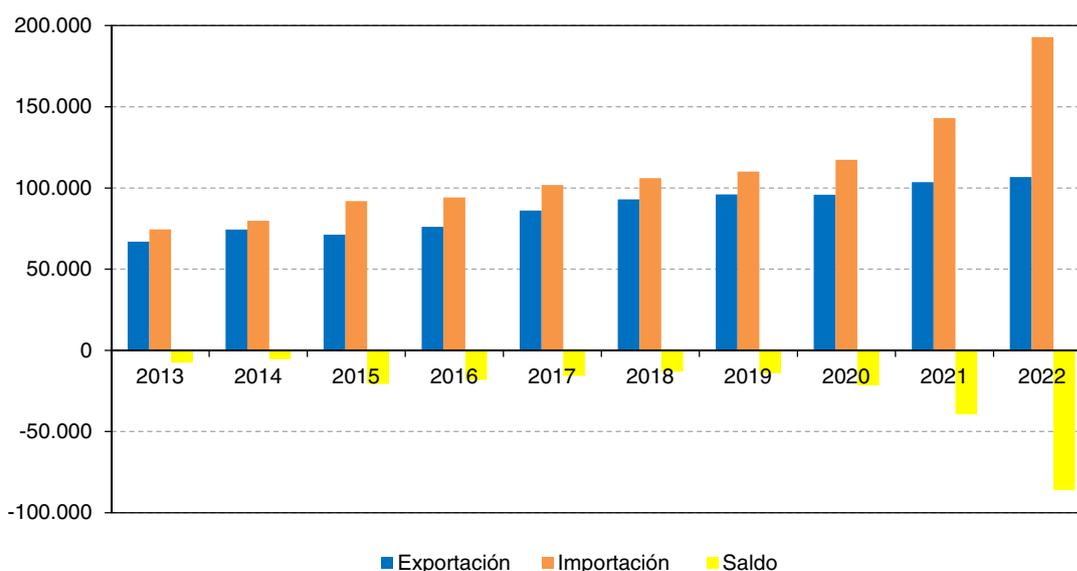
- La orientación exterior del modelo estaba basada en un escenario de continuación de la senda ascendente del proceso de globalización o al menos de mantenimiento de la globalización tal como se entendía a principios del siglo XXI. La garantía en el aprovisionamiento de *inputs* baratos era un requisito para la supervivencia del sector industrial alemán. Sin embargo, los acontecimientos de 2020 (la pandemia COVID-19) y de 2022 (la invasión rusa de Ucrania) han puesto de manifiesto la fragilidad del modelo y las dificultades no ya

para conseguir *inputs* a precio reducido, sino incluso para poder obtenerlos<sup>7</sup>.

- Dicha orientación exterior estaba también basada en un crecimiento continuo y sostenido de China, que se había configurado al mismo tiempo tanto como destino de muchos de los productos que se elaboraban en las fábricas alemanas como suministrador de los *inputs* necesarios para que la industria alemana pudiese seguir siendo competitiva. En este sentido, como puede verse en el Gráfico 4, donde se presenta la evolución de las relaciones comerciales entre Alemania y China, el comercio bilateral ha ido adquiriendo una importancia creciente, de manera que la dependencia alemana de China se ha ido acentuando, tanto en lo que respecta a la relevancia del mercado chino para la exportación alemana como en cuanto ▷

<sup>7</sup> Las dificultades de la industria automovilística europea para el suministro de *chips* es un buen ejemplo del nuevo escenario.

GRÁFICO 4  
COMERCIO BILATERAL GERMANO-CHINO (2013-2022)  
(En millones de euros)



Fuente: Destatis.

a la dependencia de sus importaciones, muchas de ellas de *inputs* críticos para los procesos industriales.

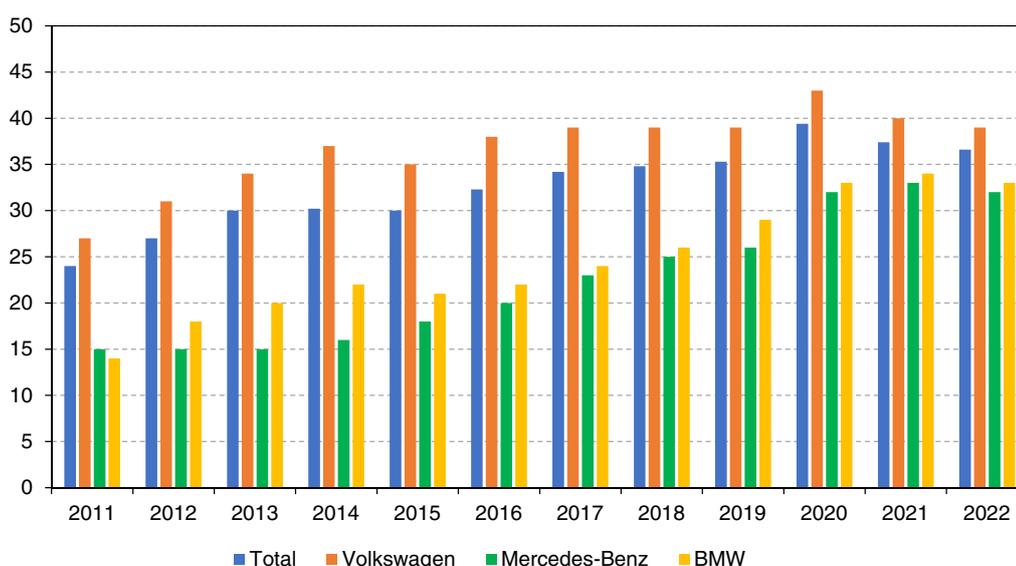
La dependencia del mercado chino como mercado de exportación es especialmente significativa en el caso de la industria del automóvil alemana. En el Gráfico 5 puede observarse la importancia del mercado chino en la facturación de las grandes multinacionales alemanas del sector y, por lo tanto, las negativas consecuencias en caso de un comportamiento débil o recesivo de dicho mercado.

- Por otro lado, el modelo está basado en sectores que pueden considerarse sectores industriales tradicionales, como son la mencionada industria del automóvil, la maquinaria y bienes de equipo o la industria química, sectores todos ellos con graves problemas estructurales y energético intensivos, de manera que la subida de los precios energéticos de

los dos últimos años introduce fuertes interrogantes sobre su competitividad a nivel internacional. Al mismo tiempo, existe poco desarrollo de los nuevos sectores basados en tecnologías avanzadas como los ligados a la digitalización o las tecnologías de información y comunicación (TIC).

- Otro elemento, ya de tipo más estructural, y que por otro lado afecta a la mayor parte de los países europeos, es la tendencia demográfica de envejecimiento de la población que ya está provocando importantes problemas en la oferta de mano de obra en numerosos sectores y no sólo en aquellos que requieren una mano de obra más especializada. La escasez de mano de obra se está convirtiendo en un problema estructural que es bastante posible que se vaya agravando en los próximos años. ▷

GRÁFICO 5  
CUOTA DE CHINA EN LAS VENTAS DE LOS FABRICANTES ALEMANES DEL AUTOMÓVIL (2011-2022)  
(En % del total)



Fuente: Ernst & Young, Statista.

La respuesta de las autoridades económicas a los *shocks* derivados tanto de la irrupción de la pandemia como de la invasión rusa de Ucrania posibilitaron una sólida recuperación después de la recesión de 2020, con crecimientos del PIB del 3,2 % en 2021 y del 1,8 % en 2022. Los fuertes paquetes de ayuda a las empresas afectadas, sobre todo del sector servicios, el impulso al instrumento del Kurzarbeit (equivalente a nuestros ERTE), la creación de un fondo de participación en empresas con dificultades y el amplio programa de créditos y avales instrumentado a través de la KfW (similar a nuestro ICO), unido a que la base económica del país tiene un menor peso de actividades de servicios como el turismo, permitieron alcanzar esos robustos crecimientos de la economía en los años inmediatamente posteriores al *shock* pandémico. Ello, sin duda, también estuvo facilitado por el amplio margen fiscal del que disfrutaba el país, que encaró el periodo pospandémico con una ratio de deuda sobre el PIB del 60 %, y que hizo posible que la mayor parte de las ayudas públicas de la Unión Europea, tanto a empresas como a particulares, se otorgaran en Alemania<sup>8</sup>.

## 5. El nuevo modelo

El nuevo escenario geopolítico al que hemos asistido en los últimos años junto con el papel que está adquiriendo la geopolítica como origen de posibles y grandes incertidumbres requiere de los agentes económicos un importante esfuerzo de adaptación. Ya hemos

mencionado que el desempeño de la economía alemana está siendo especialmente decepcionante y la previsión para 2024 tampoco es particularmente positiva. Puede también afirmarse que existe consenso sobre el cambio de paradigma que ha tenido lugar y que ha supuesto la desaparición de las condiciones sobre las que se sustentaba el tradicional modelo económico alemán, que a modo de síntesis se pueden expresar en las tres siguientes: una energía barata, China como destino no problemático de exportaciones y origen de *inputs*, y los dividendos de la paz, esto es, los ahorros derivados de la no necesidad de invertir en defensa. Es decir, los sustentos en los que Alemania apoyaba su modelo económico hasta el momento están agotados por el nuevo contexto geopolítico que se sustenta en unas nuevas condiciones económicas y comerciales.

Ante este escenario, existe un cierto acuerdo sobre la necesidad de que Alemania debe transitar hacia un nuevo modelo económico. En este sentido, entre los principales elementos que deberían configurar la base del nuevo modelo económico alemán, se pueden citar los siguientes:

- Debe ponerse el foco y realizar un importante esfuerzo en lo que se conoce como las tres «D»: descarbonización, demografía y digitalización. Es decir, centrar la política económica en la transición energética y sus implicaciones para el sector industrial, enfrentarse a las consecuencias del envejecimiento de la población, en especial sobre sus consecuencias en el mercado laboral y asimismo sobre la política migratoria (con amplia repercusión y consecuencias de índole política) y, por último, adaptarse al cambio tecnológico que viene de la mano de los ▷

<sup>8</sup> De acuerdo con datos de la Comisión Europea, el 53 % de todas las ayudas presupuestadas por los Estados miembros correspondieron a Alemania (mientras Francia puso en marcha el 24 %, Italia el 7,6 % o España apenas un 1,7 % del total). Asimismo, en 2022 Alemania presupuestó ayudas por una cantidad equivalente al 9,2 % de su PIB (Liboreiro, 2023).

- procesos de digitalización y la incorporación de nuevas tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial.
- Establecer como prioritarios los ámbitos mencionados exige un esfuerzo inversor de gran magnitud, entre otras áreas en el ámbito de las energías renovables, las infraestructuras digitales y las infraestructuras físicas, en particular en el ferrocarril.
  - Otra área primordial para garantizar el éxito de las mencionadas inversiones y, por tanto, del crecimiento económico radica en la necesidad de simplificar sus procedimientos de aprobación y, en general, de reducción de la burocracia a nivel estatal y federal.
  - El crecimiento de la economía alemana en las últimas décadas ha estado sobre todo basado en la contribución de la demanda exterior, dejando un papel residual a la demanda interna, en especial el consumo agregado. Por ello, sería necesaria su dinamización con incrementos salariales o rebajas impositivas que permitan poner más fondos a disposición de los consumidores de manera que puedan impulsar la contribución de la demanda interna al PIB. Los incrementos del salario mínimo en los últimos años se pueden considerar como una medida que iría en esta dirección.
  - Otro vector al que los responsables de la política económica e industrial deberían dedicarle particular atención es la conveniencia e incluso necesidad de fomentar la sustitución de las cadenas de suministro de las empresas alemanas en aquellos sectores que se han visto más afectados por las incertidumbres de sus proveedores, que en algunos casos han llegado a suponer importantes problemas

de suministro. El objetivo de estas medidas radicaría en tratar de asegurar el aprovisionamiento de los *inputs* necesarios para un eficiente funcionamiento de sus cadenas de valor y, en consecuencia, del desempeño de las empresas en el conjunto de la economía.

En definitiva, lo que se trataría es básicamente de un equilibrio de la economía alemana donde la demanda interna y las exportaciones deben reconocerse igualmente como fuentes de crecimiento, que condujera al mismo tiempo a una sana reducción de los superávits por cuenta corriente.

El fortalecimiento de la demanda interna estaría ligado a la disponibilidad de un determinado margen presupuestario que debería alcanzar una magnitud relevante. La cuestión que surge entonces, y que es posiblemente el gran debate de política económica actualmente en Alemania, es cómo hacerlo compatible con el denominado «freno de la deuda» (*Schuldenbremse*).

El «freno de la deuda» consiste en una norma, de rango constitucional, con todo lo que ello implica en términos de dificultad de eliminarla o de modificarla, que se autoimpuso Alemania de forma unilateral y que entró en vigor en 2009. Dicho mandato constitucional expresa la prohibición de aprobar el presupuesto anual con un déficit superior al 0,35 % del PIB (es decir, *de facto* un presupuesto equilibrado) si bien existe la posibilidad de su derogación temporal, este ha sido el caso de los últimos cuatro años debido a circunstancias excepcionales como se ha considerado la pandemia y posteriormente la invasión rusa de Ucrania. Es decir, se trata por tanto de una «camisa de fuerza» autoinfligida en aras de la estabilidad presupuestaria y la contención del crecimiento de la deuda pública. ▷

El resultado ha sido que el montante de deuda se ha estabilizado por debajo del 60 % del PIB hasta 2020, lo que merece una valoración altamente positiva y ha permitido, entre otras cuestiones, que el margen de actuación fiscal para enfrentarse a las dos últimas crisis (pandemia y Ucrania) fuera amplio; pero por otro lado ha hecho que el país se encuentre, en estos momentos, con un brutal déficit de infraestructuras ya que prácticamente no ha habido inversiones en la última década, tendencia que solo se ha podido revertir con el impulso de renovación que exigieron las citadas crisis.

Existen numerosas voces de reputados economistas alemanes (Fratzscher o Bofinger entre otros<sup>9</sup>) que abogan por su modificación e incluso por su supresión, y desde el ámbito político también se han manifestado políticos del SPD (socialdemócratas) o de los Verdes en favor de al menos su reforma. El argumento fundamental, como puede esperarse, es la necesidad de financiar los déficits existentes en infraestructuras junto con la necesidad de enfrentar los enormes retos de las transiciones ecológica y digital, y, por ello, se aboga al menos por excluir las inversiones en esos ámbitos del cómputo de la deuda.

## 6. Comparación de la situación actual con la de 2004

Un ejercicio de cierto interés consiste en comparar la situación actual de Alemania con la existente en 2004. El elemento común en ambas es la denominación de Alemania como el «enfermo de Europa», que con cierto éxito

acuñó el semanario británico *The Economist* allá por 2004 y que se ha repetido en 2023 (Is Germany once again the sick man of Europe?, 2023). En este sentido, podríamos preguntarnos si el país germano se encuentra en la misma situación que la de hace casi 20 años (entonces el principal problema radicaba en el mercado de trabajo) y que fue el acicate para las reformas impulsadas por el hoy denostado canciller Schröder.

Existen argumentos que apoyan la tesis de las similitudes con la situación de 2004 y que, por tanto, defenderían la tesis del lastre que supondría hoy en día Alemania para la Unión Europea. Entre ellos se encuentran el escaso crecimiento de los últimos años; una decepcionante evolución de la productividad; una pérdida progresiva de competitividad internacional; los incrementos de costes, en especial los energéticos; la relativamente alta proporción de «viejas industrias» y el hecho de que Alemania está retrasada en la carrera de la digitalización; la dependencia de importación de materias primas e *inputs* críticos junto a su exposición a las crisis geopolíticas; las deficiencias en infraestructuras de energía y transporte, o las rigideces estructurales en la burocracia, educación y la Administración.

No obstante, existen también argumentos que desmienten el mencionado calificativo, entre los que se encontrarían la flexibilidad de adaptación a los escenarios cambiantes que existe en las *Mittelstand* (empresas medianas); la existencia de nuevos proyectos innovadores en el marco de la transformación verde; una fuerte estructura económica donde las empresas son mayoritariamente resistentes y están saneadas; el amplio *mix* sectorial que tradicionalmente ha presentado la economía alemana, o la robusta situación de las finanzas públicas. ▷

<sup>9</sup> A finales de enero se ha hecho público un informe del Comité de Expertos Económicos (que asesora en asuntos económicos al Gobierno) donde se aboga por la flexibilización del freno de deuda: «*The debt brake after the federal constitutional court judgement: increase flexibility – maintain stability*» (Grimm et al., 2024).

Respecto al mercado de trabajo, la situación puede calificarse como ambivalente: por un lado, está mostrando una resiliencia admirable, con una tasa de desempleo estabilizada y una tasa de ocupación que está batiendo registros históricos prácticamente cada mes, pero por otro lado los problemas con las vacantes y la escasez de personal para poder cubrir las es un cuello de botella de amplias y negativas consecuencias para la economía alemana.

La conclusión, después de esta síntesis de elementos a favor y en contra, podría ser que el «paciente» puede estar indispuesto pero la situación no es patológica, si bien la implementación de reformas que permitieran una recuperación total sería más que aconsejable. En cualquier caso, la buena noticia acerca de este debate es que seguramente puede funcionar como una «llamada de atención» que está poniendo este tema en el centro de la discusión política y económica en Alemania.

## 7. Conclusión

El decepcionante comportamiento de la economía alemana en el último lustro es un hecho que genera una amplia preocupación en las instancias políticas y económicas alemanas, así como en el resto de Europa por las consecuencias para las economías de la zona euro y por extensión de la Unión Europea. Su formidable peso, de cerca del 30 % del producto interior bruto de la Unión Europea hace que cualquier problema que le pueda aquejar afecte en gran medida al desempeño de las economías europeas.

La principal cuestión que, al margen de calificaciones mediáticas de tinte anglosajón, está en el centro del debate es la naturaleza de los problemas de la economía alemana y,

por tanto, el tipo de medidas que se requieren para que recupere el pulso. En síntesis, se trataría de determinar si nos encontramos ante una serie de dificultades coyunturales o si, por el contrario, estaríamos instalados en un escenario donde los problemas son estructurales y, por eso, las soluciones que deberían implementarse serían de mayor calado. Si bien la escasez de datos y la insuficiente perspectiva temporal no permiten llegar a una conclusión definitiva, me atrevo a afirmar que nos encontramos ante dificultades estructurales que, por ende, requieren de medidas y soluciones de la misma índole. El principal argumento que sustenta esta tesis radica en la transformación que se ha producido en el marco internacional sobre el que descansaba gran parte del positivo desempeño de la economía alemana. Dicho de otra manera, el escenario geopolítico se ha transformado sustancialmente y, por ello, las tradicionales condiciones de crecimiento de la economía alemana ya no existirían y su modelo económico ya no serviría, de manera que debería modificar a fondo su estrategia de crecimiento en lugar de aferrarse a un modelo de corporativismo industrial exportador de escaso recorrido.

En este sentido, y al margen de la discusión (hasta cierto punto académica) sobre la naturaleza de los problemas, un gran número de expertos se han pronunciado sobre la necesidad de que Alemania se embarque en un proceso de reformas y un plan de inversiones como fórmula para enfrentarse al nuevo escenario. Tal vez pudiera ser el momento de poner en marcha una Agenda 2030 que recogiera las medidas necesarias para que Alemania recupere el dinamismo que ha perdido en estos años, a semejanza de la Agenda 2010 que lanzó el Gobierno de Schröder hace veinte años. ▷

## Bibliografía

Comisión Europea. (2022). *Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI)*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/desi>

Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A., & Werding, M. (2024). The Debt Brake after the Federal Constitutional Court Judgement: Increase Flexibility – Maintain Stability. *German Council of Economic Experts, Policy Brief*, (1). [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/pb2024/Policy\\_Brief\\_2024\\_01\\_eng.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/pb2024/Policy_Brief_2024_01_eng.pdf)

Is Germany once again the sick man of Europe? (2023, August 17). *The Economist*. [https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe?utm\\_medium=cpc.adword.pd&utm\\_source=google&ppccampaignID=18151738051&ppcadID=&utm\\_campaign=a.22brand\\_pmax&utm\\_content=conversion.direct-response.anonymous&gad\\_source=1&gclid=EAlaIQo bChMlgO63ws-lhAMVJK9oCR3gUACUEAAYA-SAAEgI r-PD\\_BwE&gclsrc=aw.ds](https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18151738051&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=EAlaIQo bChMlgO63ws-lhAMVJK9oCR3gUACUEAAYA-SAAEgI r-PD_BwE&gclsrc=aw.ds)

Libreiro, J. (17 de enero de 2023). La preocupación sobre la preponderancia de las ayudas estatales en Alemania y Francia. *Euronews*. <https://es.euronews.com/business/2023/01/17/la-preocupacion-sobre-la-preponderancia-de-las-ayudas-estatales-en-alemania-y-francia>

Nölke, A. (2 de abril de 2021). El peligroso fetiche de las exportaciones de Alemania. *International*

*Politics and Society*. <https://asociacionfilosofialatinoamericana.files.wordpress.com/2021/05/nolke-el-peligroso-fetiche-de-las-exportaciones-en-alemania.pdf>

## Páginas web

Destatis. Statistisches Bundesamt. Oficina Federal de Estadística de Alemania. [https://www.destatis.de/EN/Home/\\_node.html](https://www.destatis.de/EN/Home/_node.html)

Ernst & Young. [https://www.ey.com/es\\_es/people/ey-espana](https://www.ey.com/es_es/people/ey-espana)

Eurostat. Data. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data>

Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/>

Kreab Research Unit. <https://kreab.com/espana/research-unit/>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. DataComex. Estadísticas de comercio exterior de bienes de España y la UE. <https://datacomex.comercio.es/>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. DataInvex. Estadísticas a medida sobre datos de inversiones exteriores. <https://comercio.gob.es/InversionesExteriores/Estadisticas/Paginas/datinvex.aspx>

Statista. <https://es.statista.com/>

*Victoria Sánchez Cifuentes\**  
*María Victoria Carcelén Ordóñez\*\**

## PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA REVISIÓN INTERMEDIA DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL UE 2021-2027

El 20 de junio de 2023 la Comisión Europea publicó su propuesta de revisión del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, integrado por un paquete legislativo que incluye la creación de un Mecanismo para Ucrania, el establecimiento de una Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés), así como un refuerzo en la política migratoria, en su dimensión interior y exterior de la UE, y la actualización de los costes de administración de las instituciones comunitarias.

El 1 de febrero el Consejo llegó a un acuerdo político unánime sobre los elementos principales del paquete legislativo.

Los colegisladores llegaron a acuerdos sobre los textos legislativos del paquete en los primeros diez días de febrero.

El 29 de febrero está previsto el acto institucional de firma del acuerdo sobre la revisión por las instituciones y, el 1 de marzo, la publicación en el Diario Oficial de la UE, así como su inmediata entrada en vigor.

El resultado final de la revisión es menos ambicioso que la propuesta inicial de la Comisión. No obstante, proporcionará la financiación necesaria para atender los desafíos más urgentes, en concreto el apoyo financiero a Ucrania y el refuerzo de la política migratoria de la Unión.

**Palabras clave:** Presupuesto UE, Estado miembro, Consejo Europeo, Ucrania, STEP.

**Clasificación JEL:** H30, H50, H61, H68, F55.

### 1. Introducción

El Reglamento UE 2093/2020, que regula el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea

\* Vocal Asesora en la Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Secretaría de Estado para la Unión Europea.

\*\* Subdirectora General en la Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, en la Secretaría de Estado para la Unión Europea.

Versión de febrero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/bice.2024.3168.7726>

(UE) para el periodo 2021-2027 se adoptó en diciembre de 2020, en un contexto de pandemia, teniendo en cuenta las circunstancias existentes en ese momento (Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros, 2020).

La invasión de Ucrania por parte de Rusia, con inicio en febrero de 2022 y su continuidad en el tiempo hasta la fecha, ha tenido y tiene un gran impacto en las economías del mundo, originando inicialmente, en el caso de Europa, ▷

una crisis energética sin precedentes, que derivó en un rápido aumento de la inflación.

Como consecuencia de lo anterior, las prioridades políticas de la UE han cambiado. En la actualidad, garantizar asistencia a los movimientos migratorios que huyen de la guerra constituye, junto con la ayuda a Ucrania para su reconstrucción, así como la protección del mercado interior, prioridades que requieren financiación adicional.

Las circunstancias sobrevenidas e imprevisibles antes mencionadas tuvieron, en su momento, una rápida respuesta por parte de la Comisión Europea que ha utilizado todos los instrumentos disponibles en el presupuesto UE para afrontar los nuevos desafíos, incluida la reasignación, la reprogramación, así como toda la flexibilidad presupuestaria existente en el marco normativo vigente. No obstante, las medidas adoptadas no fueron suficientes.

## 2. Contenido de la propuesta de la Comisión

La Comisión presentó su propuesta de revisión del MFP como un paquete único para su aprobación de manera conjunta, en el que todos sus elementos son necesarios y complementarios entre sí. Integrado por un conjunto legislativo que incluye los siguientes textos y cuya tramitación legislativa es como sigue:

- Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento 2020/2093 por el que se establece el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Su tramitación legislativa requiere un procedimiento especial regulado en el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) con unanimidad en el Consejo y consentimiento del Parlamento (Comisión Europea, 2023e).

- Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento del Mecanismo para Ucrania, cuya tramitación legislativa sigue el procedimiento ordinario de codecisión, con mayoría cualificada en el Consejo (Comisión Europea, 2023f).
- Propuesta de Reglamento por el que se establece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifica la Directiva 2003/87/CE, los Reglamentos 2021/1058, 2021/1056, 2021/1057, 1303/2013, 223/2014, 2021/1060, 2021/523, 2021/695, 2021/697 y 2021/241 (Comisión Europea, 2023c). Al igual que el anterior, sigue el procedimiento legislativo ordinario de codecisión.
- Comunicación de la Comisión sobre un paquete ajustado para la nueva generación de recursos propios (Comisión Europea, 2023a). Así como la Propuesta de modificación de la Decisión de recursos propios 2020/2053 que requiere unanimidad en el Consejo, informe preceptivo del Parlamento Europeo y ratificación del texto por los Parlamentos nacionales (Comisión Europea, 2023b).

La revisión propuesta supone un incremento de 98.800<sup>1</sup> millones de euros en créditos de compromiso, de los cuales 33.000 millones corresponden a préstamos y 65.800 millones de euros de ayudas directas.

### 2.1. Creación de un Mecanismo para Ucrania

El Reglamento propuesto por la Comisión, por el que se establece un Mecanismo para Ucrania para el periodo 2024-2027 (Comisión ▷

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los importes mencionados en este artículo se expresan en precios 2018.

Europea, 2023f), supone ayuda financiera permanente para la reparación, recuperación y reconstrucción del país, por importe máximo de 50.000 millones de euros, de los cuales 33.000 millones de euros serían en forma de préstamos y 17.000 millones de euros en forma de ayudas no reembolsables (subvenciones).

El Mecanismo se estructura en tres pilares:

- Pilar I (6.000 millones de euros). El Gobierno de Ucrania deberá preparar un «Plan» en el que se recojan sus intenciones para la recuperación, reconstrucción y modernización del país, así como las reformas que planea emprender como parte de su proceso de adhesión a la UE. Sobre la base de la implementación del Plan de Ucrania, que estará respaldado por unas condiciones y un calendario de desembolsos, la UE prestará el apoyo financiero mediante subvenciones y préstamos.
- Pilar II (8.000 millones de euros). En el marco de la inversión de Ucrania, la UE proporcionará apoyo en forma de garantías presupuestarias y una combinación de subvenciones y préstamos de instituciones públicas y privadas.
- Pilar III (3.000 millones de euros). Para asistencia técnica y otras formas de apoyo (incluye también asistencia técnica y administrativa sufragada por la Comisión).

## 2.2. Creación de la plataforma STEP

El reglamento por el que se crea la plataforma de inversiones STEP (Comisión Europea, 2023c) tiene como objetivo apoyar la competitividad de la industria de la UE a través de inversiones en tecnologías críticas. Surge como respuesta de la UE a la Ley federal de Estados Unidos sobre la Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés) y su objetivo es proteger el mercado interior.

La nueva plataforma proporcionará hasta 160.000 millones de euros provenientes de inversiones, basándose en los programas existentes: InvestEU, Fondo de Innovación, Horizonte Europa, Fondo Europeo de Defensa, Mecanismo de Resiliencia y Recuperación, EU4Health, Europa Digital y los fondos de la política de cohesión.

En todos los programas, la Comisión propone un «sello de soberanía» que permita un mejor acceso a la financiación en todos los instrumentos financiados por la UE.

Para impulsar la capacidad de inversión dedicada específicamente a promover los objetivos de STEP, la Comisión propuso, además, asignar 10.000 millones de euros adicionales a los siguientes programas específicos:

- 3.000 millones de euros para InvestEU.
- 500 millones de euros para Horizonte Europa.
- 5.000 millones de euros al Fondo de Innovación.
- 1.500 millones de euros al Fondo Europeo de Defensa.

## 2.3. Modificación del Reglamento MFP 2021-2027. Refuerzo de los instrumentos especiales

La Comisión propuso los siguientes incrementos (Comisión Europea, 2023d):

- Reserva de Solidaridad y Ayuda de Emergencia (SEAR, por sus siglas en inglés): incrementa su dotación en 2.500 millones de euros para todo el periodo. Este instrumento temático tiene por objeto atender crisis humanitarias dentro y fuera de la UE, así como los daños causados por catástrofes naturales.
- Instrumento de Flexibilidad que incrementa su importe en 3.000 millones para ▷

el periodo. Es un instrumento no temático que financia acciones que no pueden atenderse con otras fuentes de financiación del presupuesto UE.

Así como la creación del:

- EURI (Instrumento de Recuperación de la Unión Europea) de carácter temporal, para atender los costes de financiación de la UE del instrumento Next Generation EU, que superen los importes inicialmente previstos en 2020 dentro del límite máximo de gastos de la rúbrica 2b, cohesión y

valores. Debido al alza de la inflación, la previsión realizada inicialmente en 2020 para la cobertura de los costes de financiación, resulta insuficiente.

#### 2.4. Refuerzos de políticas de gasto

La propuesta mencionada en los tres apartados anteriores conlleva, a su vez, los siguientes incrementos de los créditos de compromiso en las rúbricas de gasto del MFP:

- Rúbrica 1. Mercado Único, Innovación y Digital: 3.500 millones de euros de los ▷

TABLA 1  
PROPUESTA DE LA COMISIÓN

Propuesta Comisión	Millones de euros
<b>Mecanismo para Ucrania</b> .....	<b>50.000</b>
Préstamos (PILAR I) .....	33.000
Subvenciones.....	17.000
<i>Pilar I</i> .....	6.000
<i>Pilar II</i> .....	8.000
<i>Pilar III</i> .....	3.000
<b>Migración y Retos Exteriores</b> .....	<b>12.500</b>
Migraciones.....	2.000
Refugiados sirios (Siria, Jordania y Líbano) .....	1.700
Ruta de migración sur .....	300
Cojín NDCI .....	3.000
Refugiados sirios (Turquía) .....	3.500
Balcanes Occidentales.....	2.000
<b>Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)</b> .....	<b>10.000</b>
Fondo de Innovación.....	5.000
Invest-EU.....	3.000
Consejo Europeo Innovación dentro de Horizonte Europa .....	500
Fondo Europeo de Defensa .....	1.500
<b>Administración</b> .....	<b>1.900</b>
<b>Total incrementos</b> .....	<b>74.400</b>
<b>Instrumento EURI</b> .....	<b>18.900</b>
<b>Reserva de solidaridad y ayuda de emergencia</b> .....	<b>2.500</b>
<b>Instrumento de Flexibilidad</b> .....	<b>3.000</b>
<b>Total incrementos + instrumentos especiales</b> .....	<b>98.800</b>
<b>Subvenciones</b> .....	<b>65.800</b>
<b>Préstamos</b> .....	<b>33.000</b>

Fuente: Comisión Europea (2023d).

- cuales 3.000 millones de euros son para InvestEU y 500 millones para Horizonte Europa (mediante la creación del STEP).
- Rúbrica 3. Recursos naturales y medioambiente: 5.000 millones para el Fondo de Innovación (STEP).
  - Rúbrica 4. Migración y control de fronteras: 2.000 millones para refuerzo de la gestión de fronteras exteriores.
  - Rúbrica 5. Seguridad y Defensa: 1.500 millones para el Fondo Europeo de Defensa (STEP).
  - Rúbrica 6. Vecindad y el Mundo: 10.500 millones para Europa Global - Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés).
  - Rúbrica 7. Administración Pública Europea: 1.900 millones para actualización de las retribuciones conforme a la inflación.

### 2.5. *Nuevos recursos propios*

Además de los refuerzos en la parte de gastos del presupuesto UE, la Comisión presentó por la parte de ingresos un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios. En él señala que la futura propuesta sobre nuevos recursos propios incluiría un nuevo recurso propio estadístico basado en los beneficios empresariales, y que espera genere unos ingresos anuales de hasta 36.000 millones de euros por término medio durante el periodo 2028-2030 (Comisión Europea, 2023a).

## 3. Desarrollo de las negociaciones

El objetivo inicial de la Comisión era lograr un acuerdo sobre todo el paquete en noviembre de

2023. Finalmente, el Consejo logró un acuerdo político unánime el 1 de febrero de 2024, por lo que la mayor parte de las negociaciones en el Consejo se realizaron en el segundo semestre del 2023, bajo la presidencia española.

España, como presidencia rotatoria del Consejo, proyectó un intenso calendario de trabajo a nivel técnico centralizando las negociaciones de todos los textos legislativos en un único grupo de trabajo del Consejo, creado *ad hoc* para la revisión del MFP.

Los primeros trabajos permitieron identificar los elementos principales de cada texto normativo, en cuyo contenido, los Estados miembros consideraron que debían ser decididos por los jefes de Estado y de Gobierno. A tal efecto, la presidencia presentó su primera propuesta de Caja de Negociación (NB, por sus siglas en inglés, Negotiating Box) el 30 de agosto, con el objetivo de identificar y confirmar las cuestiones que deberán abordarse en el curso de la negociación sobre la revisión del MFP y, en su caso, facilitar el debate sobre las opciones y solucionar cuestiones individuales. Dos elementos de la propuesta inicial de la Comisión quedaron fuera inmediatamente de la NB del Consejo: el refuerzo de los gastos administrativos de las instituciones incluidos en la rúbrica 7 y la referencia al establecimiento de posibles nuevos recursos propios.

En los meses de septiembre y octubre de 2023, la presidencia española presentó varias propuestas de NB. Una nueva versión revisada de la NB, elaborada por el Gabinete del Presidente del Consejo Europeo (PEC), fue objeto de una discusión preliminar por los líderes en el Consejo Europeo del 26 y 27 de octubre de 2023, en cuyas conclusiones se daba orientación al Consejo para continuar con las negociaciones y apelaban a lograr un acuerdo sobre el paquete completo antes de final del año. ▷

Devueltas las negociaciones al Consejo, la presidencia presentó 4 versiones más de la NB del PEC que fueron discutidas en Coreper (Comité de Representantes Permanentes). El 1 de diciembre se presentó la quinta versión de la NB que incluía, por primera vez, importes y cifras entre corchetes.

En el Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre, los jefes de Estado y de Gobierno debatieron sobre la novena versión de la NB, no siendo posible un acuerdo unánime debido a la negativa de Hungría a dar su visto bueno a algunos elementos de la misma. Por ello, las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre recogen que los elementos de la NB recibieron

el firme apoyo de veintiséis jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo, 2023).

En el Consejo Europeo del 1 de febrero, Hungría dio su visto bueno a todos los elementos de la NB.

#### 4. Contenido de las conclusiones del Consejo Europeo de 1 de febrero de 2024

Las conclusiones del Consejo Europeo de 1 de febrero (Consejo Europeo, 2024) recogen el acuerdo unánime para reforzar el MFP 2021-2027 por importe de 64.600 millones de euros en créditos de compromiso, con el detalle que se presenta en la Tabla 2. ▷

TABLA 2  
CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO 01/02/2024

Prioridades	Concepto	Millones de euros
Ucrania	Subvenciones y provisiones .....	17.000
	Préstamos.....	33.000
	<b>Total Ucrania .....</b>	<b>50.000</b>
Migración / retos exteriores	<b>Rúbrica 4</b>	
	<i>Fondo de Asilo, Migración e Integración.....</i>	<i>800</i>
	<i>Instrumento de apoyo a la gestión de fronteras y la política de visados.....</i>	<i>1.000</i>
	<i>Agencia de Asilo de la Unión Europea.....</i>	<i>200</i>
	<b>Total rúbrica 4 .....</b>	<b>2.000</b>
	<b>Rúbrica 6</b>	
	<i>Refugiados sirios (Siria, Jordania y Líbano).....</i>	<i>1.600</i>
	<i>Refugiados sirios (Turquía).....</i>	<i>2.000</i>
	<i>Vecindad meridional .....</i>	<i>2.000</i>
	<i>Balcanes Occidentales.....</i>	<i>2.000</i>
<b>Total rúbrica 6 .....</b>	<b>7.600</b>	
<b>Total Migración y dimensión exterior .....</b>	<b>9.600</b>	
	<i>Fondo Europeo de Defensa.....</i>	<i>1.500</i>
	<b>Total STEP .....</b>	<b>1.500</b>
	Coste de Financiación de Next Generation EU: EURI.....	0
	Instrumento de Flexibilidad.....	2.000
	Reserva de solidaridad y para ayuda de emergencia .....	1.500
	Total subvenciones .....	31.600
	Total préstamos .....	33.000
	<b>Total prioridades .....</b>	<b>64.600</b>

Fuente: Consejo Europeo (2024).

- 50.000 millones para Ucrania (17.000 millones en subvenciones y 33.000 millones en préstamos).
- 2.000 millones para Migración y gestión de las fronteras (rúbrica 4).
- 7.600 millones para Vecindad y resto del mundo (rúbrica 6).
- 1.500 millones para el Fondo Europeo de Defensa en el marco del STEP.
- 2.000 millones para el Instrumento de Flexibilidad.
- 1.500 millones para la Reserva de Solidaridad y para Ayuda de Emergencia.

La revisión no conlleva incremento alguno de los créditos de pago, pero se establece cierta flexibilidad en el instrumento especial del margen único de tal modo que pueda atender los pagos derivados de los nuevos compromisos aprobados.

Incorpora también una referencia a la hoja de ruta sobre el establecimiento de nuevos recursos acordada en diciembre de 2020, incluida en el Acuerdo Interinstitucional.

Hungría dio su voto favorable a las conclusiones del 1 de febrero que incluyeron las siguientes referencias no recogidas en las del Consejo Europeo de diciembre.

En lo que respecta al Mecanismo para Ucrania, se prevé que, en caso necesario, el Consejo Europeo invitará a la Comisión dentro de dos años a que presente una propuesta de reexamen en el contexto del nuevo MFP. Y, por otro lado, se incluye que el Consejo Europeo recuerda sus Conclusiones de diciembre de 2020 sobre la aplicación del mecanismo de condicionalidad.

## 5. Contenido de la revisión del MFP 2021-2027

Una vez logrado el acuerdo unánime sobre los elementos principales de la revisión del

MFP, el Consejo ha trasladado su contenido al articulado de los tres Reglamentos integrantes del paquete legislativo de la revisión en los términos que vemos a continuación.

### 5.1. *Reglamento sobre el Mecanismo para Ucrania*

Mantiene los importes propuestos por la Comisión, así como su distribución entre préstamos y ayudas no reembolsables y el periodo 2024-2027. Alteran ligeramente los importes distribuidos por pilares y precisa que las inversiones del Pilar I y en el Pilar II en conjunto, deberían contribuir al menos el 20 % a objetivos ecológicos. Además, el 20 % de la parte de inversión del Pilar I se asignará a las necesidades de las autoridades subnacionales de Ucrania.

Se refuerza el papel del Consejo, que, a propuesta de la Comisión, aprobará el Plan de Ucrania y cualquier modificación del mismo, además de conceder cualquier financiación excepcional si así se requiere; suspenderá los pagos en caso de incumplimiento de la condición previa; y establecerá el cumplimiento satisfactorio de las condiciones de pago antes de los desembolsos.

Ucrania podrá recibir financiación puente en forma de préstamos y, si es necesario, financiación excepcional.

Una vez aprobado el Plan, Ucrania podrá solicitar una prefinanciación del 7 % en forma de préstamos.

### 5.2. *Reglamento STEP*

STEP apoyará las tecnologías estratégicas críticas y emergentes, y sus respectivas ▷

cadena de valor, así como los servicios asociados que son críticos y específicos de las actividades de desarrollo y fabricación de las tecnologías críticas. Las tres tecnologías están definidas en el Reglamento, pero la Comisión publicará una guía (dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del STEP) sobre la forma en que las tres tecnologías se consideran críticas y cumplen las condiciones establecidas, además de aclarar la noción de cadenas de valor y servicios asociados.

Al evaluar el potencial económico de las tecnologías críticas para el mercado único, se tendrá en cuenta que las medidas llevadas a cabo en un Estado miembro pueden tener efectos indirectos en otros Estados miembros.

El «sello» se otorgará únicamente a proyectos seleccionados en programas de gestión directa, previa evaluación, siguiendo las normas de dichos programas, sin adjudicación automática.

En lo que respecta a la flexibilidad adicional en cohesión, los programas en el periodo 2021-2027 podrán modificarse para insertar prioridades dedicadas a STEP, implementando los nuevos objetivos específicos. Estas prioridades específicas recibirán una prefinanciación única del 30 % en el año de la modificación del programa, y se aplicará una tasa máxima de cofinanciación del 100 %. Las modificaciones del programa presentadas antes del 31 de agosto de 2024 estarán sujetas a plazos de aprobación más cortos por parte de la Comisión y también será posible una modificación consiguiente del Acuerdo de Asociación, así como una asignación anticipada de la reserva de flexibilidad.

Se podrá aplicar una tasa de cofinanciación del 100 % al último ejercicio contable 2023-2024 en los programas de cohesión 2014-2020. Además, se podrá proponer la modificación de los planes de recuperación y resiliencia para incluir medidas de apoyo al STEP.

Por otro lado, el margen para la asignación adicional de 1.500 millones de euros al Fondo Europeo de Defensa se ha ampliado a las tres tecnologías críticas STEP. Desaparecen, por tanto, las otras fuentes de financiación propuestas por la Comisión.

### **5.3. Reglamento por el que se modifica el MFP**

Se modifica el articulado para trasladar a la legislación las modificaciones e incrementos de dotación en los instrumentos especiales propuestos por la Comisión con algún ajuste tal y como se refleja en la Tabla 4 del apartado 7.

## **6. Formalización**

Los colegisladores llegaron a acuerdos políticos sobre el contenido de los tres reglamentos en los primeros días de febrero, estando prevista la adopción formal por el Parlamento tras su voto en la plenaria del 27 de febrero y por parte del Consejo el 28 de febrero.

El 29 de febrero está previsto el acto institucional de firma por las instituciones y, posteriormente, la publicación en el Diario Oficial de la UE y la entrada en vigor de los reglamentos el 1 de marzo.

## **7. Conclusiones<sup>2</sup>**

Las negociaciones de la revisión del MFP, se han llevado a cabo en su práctica totalidad en el seno del Consejo a un nivel técnico, de ▷

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan, necesariamente, la del Ministerio de Exteriores, UE y Cooperación.

tal modo que el Consejo de Asuntos Generales, órgano del Consejo competente por razón de la materia, apenas ha tenido oportunidad de debatir en profundidad sobre este expediente.

Con independencia de los elementos políticos de la revisión, los principales elementos, quizás más técnicos, que han dificultado las negociaciones han sido: el tamaño de la revisión, el incremento de los créditos de pago y su financiación y, por tanto, el aumento del importe de las aportaciones de los Estados miembros al presupuesto UE.

La evolución de los importes de estos elementos durante las negociaciones, puede observarse en la Tabla 3.

El acuerdo final dispone que las prioridades de gasto acordadas se financiarán parcialmente con redistribuciones de créditos de compromiso existentes (Tabla 4), por importe de 10.600 millones de euros, como sigue:

- 4.500 millones, de los cuales 2.600 proceden de la reutilización de la liberación de créditos *decommitments* en el marco del NDICI y del Instrumento de Ayuda Preadhesión y 1.900 millones de la liberación de créditos *decommitments* del NDICI, como resultado de la inclusión en el Mecanismo para Ucrania del coste de las ayudas financieras a Ucrania.
- 2.100 millones de Horizonte Europa para el periodo 2021-2027.
- 600 millones de la Reserva de Ajuste al Brexit.
- 1.300 millones del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización a partir de 2024.
- 1.100 millones de los componentes de gestión directa de la PAC y los fondos de cohesión, sin perjuicio del próximo ▷

**TABLA 3**  
**CRÉDITOS DE COMPROMISO**  
(En millones de euros)

Créditos de compromiso	Préstamos	Ayudas directas subvenciones	Aportaciones EE. MM.	Redistribuciones de créditos	Total
Propuesta Comisión 20/06/2023.....	33.000	65.800	65.800	–	98.800
5º Nbox 01/12/2023 .....	33.000	51.000	36.000	15.000	84.000
Acuerdo final 01/02/2024 .....	33.000	31.600	21.000	10.600	64.600

Fuente: *Elaboración propia con datos del Consejo y de la Comisión.*

**TABLA 4**  
**REDISTRIBUCIONES DE CRÉDITOS DE COMPROMISO**

Conceptos	Millones de euros
Redistribuciones en la rúbrica 4 .....	0
Redistribuciones en la rúbrica 6 .....	4.500
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos .....	1.300
Redistribuciones para Horizonte Europa .....	2.100
Reserva de adaptación al Brexit.....	600
Programas de cohesión/PAC gestionados de forma centralizada .....	1.100
Redistribuciones de la rúbrica 2 - UE4Health.....	1.000
<b>Total redistribuciones .....</b>	<b>10.600</b>

Fuente: *Consejo Europeo (2024).*

MFP. Las dotaciones nacionales de los Estados miembros no se verán afectadas.

- 1.000 millones del Programa UE4Health.

El resto de los créditos se financiará con aportaciones de los Estados miembros (llamado dinero fresco). España como cuarto país en volumen de contribución al presupuesto UE, aportará aproximadamente un 8,5 % del total.

El resultado final mantiene intacta la propuesta financiera del Mecanismo para Ucrania de la Comisión, pero incorpora importantes cambios en su gobernanza. En lo que respecta al resto de elementos, el acuerdo reduce significativamente la ambición inicial de la Comisión.

A diferencia del Reglamento del MFP 2014-2020 que preveía en su articulado la posibilidad de llevar a cabo una revisión intermedia, el Reglamento del MFP 2021-2027 no recoge esta opción. Las circunstancias sobrevenidas han puesto de manifiesto la conveniencia de que exista, o bien una mayor flexibilidad, o bien la previsión de una revisión a medio plazo de la planificación presupuestaria hecha para un periodo de 7 años.

Los Estados miembros deben poder contar con cierto grado de predictibilidad del gasto y de sus contribuciones al presupuesto UE. De este modo se evitaría tener que hacer ajustes imprevistos en sus presupuestos nacionales.

## Bibliografía

Comisión Europea. (2023a). Comunicación COM (2023) 330 final, de 20 de junio de 2023, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0330>

Comisión Europea. (2023b). Comunicación COM (2023) 331 final, de 20 de junio de 2023. *Propuesta modificada de decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0331>

Comisión Europea. (2023c). Comunicación COM (2023) 335 final, de 20 de junio de 2023. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) 1303/2013, (UE) 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0335>

Comisión Europea. (2023d). Comunicación COM (2023) 336 final, de 20 de junio de 2023 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Revisión intermedia del marco financiero plurianual 2021-2027*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0336&qid=1708946906743>

Comisión Europea. (2023e). Comunicación COM (2023) 337 final, de 20 de junio de 2023. *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/DOC/?uri=CELEX:52023PC0337&qid=1708080015598>

Comisión Europea. (2023f). Comunicación COM (2023) 338 final, de 20 de junio de 2023. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo para Ucrania*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0338> ▷

Comisión Europea. (2023g). *Paquete legislativo de 20 de junio de 2023, integrado por los documentos COM (2023) 330, 331, 333, 335 y 338.*

Comisión Europea. (20 de junio de 2023h). *Presupuesto de la UE: la Comisión propone reforzar el presupuesto de la UE a largo plazo para afrontar los retos más urgentes* [Comunicado de prensa]. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3345](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3345)

Consejo Europeo. (2023). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de 14 y 15 de diciembre de 2023.* <https://www.consilium.europa.eu/media/68996/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-es.pdf>

Consejo Europeo. (2024). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión extraordinaria de 1 de febrero de 2024.* <https://www.consilium.europa.eu/media/69896/20240201-special-euco-conclusions-es.pdf>

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>

## Páginas web

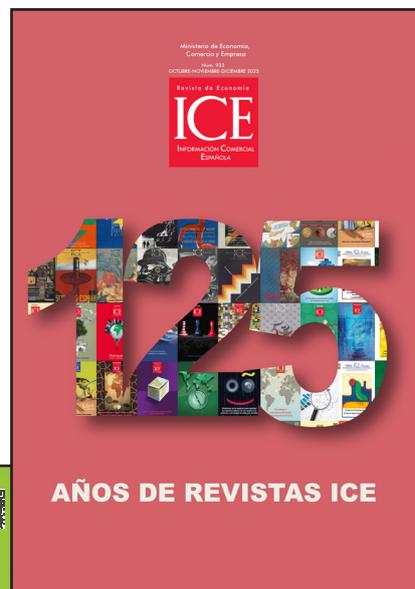
Comisión Europea. Strategic Technologies for Europe Platform. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform_en)

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. Respuesta de la UE a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

**Información Comercial Española  
 Revista de Economía**

*4 números anuales*

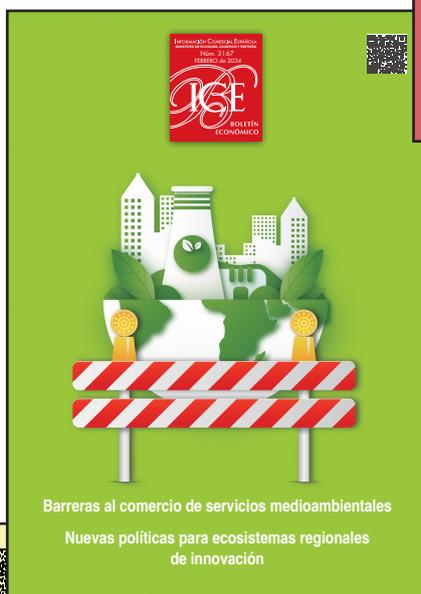
Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



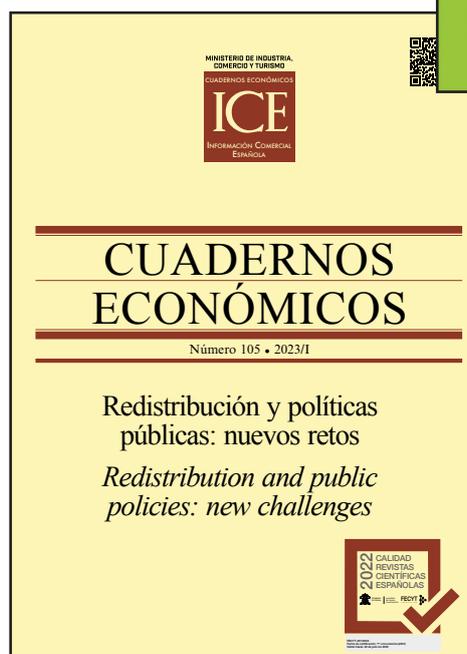
**Boletín Económico  
 de Información Comercial Española**

*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

Antonio Moreno-Torres Gálvez\*

## LA REGULACIÓN AEROPORTUARIA EN ESPAÑA

Desde el punto de vista de los costes de las empresas operadoras de transporte aéreo, sus proveedores principales de servicios son los aeroportuarios, los de asistencia en tierra *handling* —asistencia a la aeronave en rampa o al pasajero en el recinto aeroportuario— y los de navegación aérea. También están obligadas a pagar ciertos impuestos y tasas, relevantemente las vinculadas a la provisión de seguridad aérea. Todos estos costes componen los denominados «costes de escala» de los que depende la competitividad última de un determinado destino aeroportuario —competencia entre aeropuertos—. Estando únicamente liberalizados en su totalidad los servicios de asistencia en tierra —competencia dentro del aeropuerto—, por tanto, resulta clave la regulación económica del resto de servicios de gestión aeroportuaria y de los de tránsito aéreo, en los que predominan los rasgos de monopolio natural.

**Palabras clave:** regulación, transporte aéreo, aeropuertos, coste de capital, contabilidad analítica.

**Clasificación JEL:** L51, L93, M48.

### 1. Introducción

Lejanos quedan los tiempos de los monopolios de las aerolíneas de bandera o los sistemas concesionales para las rutas, en los que el sector del transporte aéreo mostraba una altísima integración vertical en toda su cadena de valor. Su configuración actual es el resultado de las oleadas liberalizadoras que desde 1987 viene impulsando la Unión Europea. Sería con el tercero de los «paquetes» comunitarios, en vigor desde 1993, que se culminaría una desregulación que dotó al sector de una fisonomía en la que, por un lado, son numerosas las

aerolíneas y las empresas de asistencia en tierra operando en competencia en sus respectivos segmentos de mercado y, por otro, son contados y de ámbito geográfico limitado los actores que prestan servicios de gestión aeroportuaria o de control de tráfico aéreo (Air Traffic Control-ATC)<sup>1</sup>.

Para respetar las peculiaridades históricas nacionales, la organización de la gestión aeroportuaria disfruta de cierta discrecionalidad. Así, y a diferencia del modelo descentralizado de gestión individual de aeropuertos existente en otros países, el español es un modelo de ▷

\* Ingeniero Industrial del Estado. Profesor *Ad Honorem* de la Universidad Politécnica de Madrid.

Versión de febrero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/bice.2024.3168.7727>

<sup>1</sup> En este ámbito particular de la gestión del tráfico aéreo (Air Traffic Management-ATM) cabría citar la iniciativa del «Cielo Único Europeo» que desde 2004 persigue la fusión de los espacios aéreos nacionales desde los puntos de vista institucional, operativo, tecnológico y de control y supervisión, para satisfacer las necesidades futuras del espacio aéreo europeo en cuanto a capacidad, seguridad, interoperabilidad, eficiencia e impacto medioambiental.

red de aeropuertos con gestión centralizada, configurado como servicio de interés económico general en garantía de la movilidad de los ciudadanos y de la cohesión económica, social y territorial. Como elemento clave, cuenta con un modelo tarifario único para todos los aeropuertos de la red.

La gestión directa de la red española de aeropuertos de interés general está reservada al Estado, que la ejerce a través de la empresa pública Aena S.M.E., S.A. Al margen de esta red existen otros aeropuertos, tanto públicos como privados, en algunos de los cuales opera también Aena en régimen de concesión.

El presente artículo, centrado en el modelo español de gestión aeroportuaria, comienza con una descripción panorámica de la ordenación de los servicios aeroportuarios. Continúa con el análisis de la dimensión económica de su regulación, enfatizando en la metodología tarifaria; de la evolución reciente de sus magnitudes más relevantes; y del sistema de información regulatoria en que se apoya. Finaliza con un apartado, a modo de síntesis y conclusión, en el que se aprovecha para completar algunos aspectos de gobernanza y arquitectura institucional.

## 2. Ordenación de los servicios aeroportuarios

Pasajeros y aeronaves son los receptores últimos de los servicios prestados por el gestor aeroportuario o por otros agentes en las infraestructuras del aeropuerto: terminales, rampas/plataformas, pistas —rodaje y vuelo— y zonas de estacionamiento de aeronaves.

Así, por los servicios que presta —ya sea con medios propios o ajenos— a cada aeronave que atiende, Aena carga a la aerolínea

una tarifa por pasajero —que incluye el uso de instalaciones aeroportuarias y los servicios de seguridad— y otra por aeronave —dependiente en general de su peso máximo de acuerdo a su certificado de aeronavegabilidad<sup>2</sup>— que, específicamente, incluye el servicio de navegación aérea cubierto por la torre de control (tower-TWR). Este servicio de «tránsito de aeródromo», históricamente prestado en monopolio por lo que hoy es ENAIRE —entidad pública empresarial, matriz de su filial cotizada Aena de cuyo capital posee un 51 %—, está liberalizado en ciertos aeropuertos existiendo, por tanto, operadores alternativos, e incluso admite para situaciones de baja densidad de tráfico una alternativa que incluye únicamente el servicio de información y alerta (Aerodrome Flight Information Service-AFIS). ENAIRE presta también en régimen de monopolio dentro del espacio aéreo español, y desde los cinco centros de control de área (Air Control Center-ACC) que le dan cobertura, los servicios de navegación de aproximación (approach-APP) y en ruta —control de vuelo de crucero—, que son facturados y cobrados a las aerolíneas a través de Eurocontrol cuando el vuelo excede aquel.

Por su parte, los servicios de asistencia en tierra (SAT) que se prestan en los aeropuertos incluyen los siguientes:

- Administrativa y supervisión.
- Pasajeros.
- Equipajes.
- Carga y correo.
- Operaciones en pista.
- Limpieza y servicio aeronaves.
- Combustible y lubricante.
- Mantenimiento en línea.



<sup>2</sup> Modulado por el tiempo de uso en el caso de los servicios de estacionamiento de aeronaves y el de pasarelas telescópicas (*fingers*).

- Operaciones de vuelo y administración de tripulación.
- Transporte en superficie.
- Mayordomía (*catering*).

Estando, como ya se ha dicho, liberalizados para su prestación por terceras partes, o en la modalidad de autoasistencia por las propias aerolíneas (*autohandling*), se requiere de una autorización administrativa de la Agencia Española de Seguridad Aérea (AESA) que lleva aparejada una obligación de separación contable. Los SAT se someten, asimismo, a requisitos de formación específicos, así como a una normativa de seguridad operacional cuya inspección recae también sobre AESA.

En el caso particular del *handling* de rampa —equipajes, carga y correo, y operaciones de pista— y el de combustibles, y dado el limitado espacio físico disponible en aquella, se requiere adicionalmente de una licencia de las otorgadas por Aena en número limitado, en función de la dimensión del aeropuerto, y por medio de una licitación/concurso. Además, se contempla un régimen de gestión centralizada y uso obligatorio de infraestructuras para la asistencia en tierra cuando no sean divisibles o duplicables por su complejidad, coste o impacto medioambiental. Tal es el caso de las de los Sistemas Automáticos de Tratamiento del Equipaje (SATE), limpieza de escarcha, depuración de aguas o distribución de combustible.

A diferencia del caso general de prestación de servicios a las aerolíneas, en los casos anteriores el modelo de negocio del gestor aeroportuario es del tipo plataforma, al facilitar este la utilización de sus instalaciones por otros prestadores de servicios —los agentes de *handling*—, que son quienes están obligados a pagar a Aena la correspondiente tarifa —en euros por aeronave o por pasajero, según quien

sea el destinatario de la asistencia— que, en buena lógica y al igual que ocurre con los servicios de gestión aeroportuaria, terminarán por soportar los clientes finales de aquellas. Con respecto al combustible, indicar que, al representar un coste sustancial para las aerolíneas, son estas las que contratan directamente su suministro<sup>3</sup>, y en este caso la tarifa a pagar por la empresa suministradora se expresa en euros por litro.

### 3. Regulación económica de la gestión aeroportuaria

De acuerdo con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, las contraprestaciones por servicios aeroportuarios básicos, con naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública, obedecerán a un sistema tarifario común para toda la red de aeropuertos de interés general que asegure una suficiencia de ingresos sobre la base del coste de una prestación eficiente.

Este principio de sistema tarifario único y sostenible inspira el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA), en el que se fija *a priori* una envolvente para la senda tarifaria estableciendo, en cada uno de los años del periodo quinquenal que abarca, un ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) para la cobertura de los costes previstos. Es precisamente este reconocimiento prospectivo de los costes a recuperar lo que genera al gestor incentivos a la eficiencia.

El DORA, cuya elaboración obedece a un proceso transparente en el que participan ▷

<sup>3</sup> A diferencia de lo que por ejemplo ocurre en el sector ferroviario en el que el administrador de infraestructuras revende a los operadores ferroviarios la energía eléctrica de tracción.

todos los agentes del sector, relevantemente incluye: previsiones de tráfico; estándares de capacidad; estándares de calidad (satisfacción de pasajeros, tiempos de espera, disponibilidad de equipos/instalaciones, atención al cliente o medioambientales); condiciones mínimas de servicio (horarios operativos y condiciones meteorológicas adversas); e inversiones previstas. De estas últimas, serán inversiones estratégicas aquellas necesarias para cumplir con los estándares de capacidad, así como otras que se consideren fundamentales para garantizar el interés general —accesibilidad, intermodalidad y cohesión regional—.

La recuperación completa de los costes prospectivos se articula en el DORA a través de los ingresos regulados requeridos (IRR) e incluye gastos de explotación (aprovisionamientos, personal, otros gastos de explotación, amortización de activos incluidos en la Base de Activos Regulada (BAR) y tasas) y coste de capital (rentabilidad razonable calculada con metodología WACC, Weighted Average Cost of Capital, por sus siglas en inglés, aplicando el coste medio ponderado de capital antes de impuestos (CMPCAI) al valor medio de las inversiones no amortizadas de la BAR), netos de subvenciones y otros conceptos que minoran los gastos de explotación:

$$IRR = [Gastos de explotación] + [Inversiones no amortizadas BAR] \cdot CMPCAI - [Subvenciones]$$

Siendo  $Q$  el número anual de pasajeros estimado se tendría que

$$IMAP = IRR / Q$$

y, por tanto,

$$IRR = IMAP \cdot Q$$

(ingresos regulados esperados), igualdad que extendida a la suma de valores actuales sobre todo el periodo regulatorio permite deducir,

dado el valor del IMAP al inicio del mismo ( $IMAP_0$ ), un factor anual de indiciación (parámetro  $X$ ) que defina la senda tarifaria *ex ante*:

$$\sum_{t=1}^5 \frac{IRR_t}{(1 + \frac{CMPCAI}{100})^t} = \sum_{t=1}^5 \frac{IMAP_0 \cdot (1 + X)^t \cdot Q_t}{(1 + \frac{CMPCAI}{100})^t} \Rightarrow X$$

Teniendo en cuenta dicho factor (parámetro  $X$ ) y una componente adicional de variación de precios de *inputs* fuera del control del operador (índice  $P$ ), en cada uno de los años del quinquenio regulatorio se procede a recalcular el *IMAP* para expresarlo así en términos nominales:

$$IMAP_t = IMAP_{t-1} \cdot \left(1 + \frac{X + P_{t-1}}{100}\right)$$

con

$$P_{t-1} = \alpha_1 \cdot L_{t-1} + \alpha_2 \cdot I_{t-1} + \alpha_3 \cdot S_{t-1} + \alpha_4 \cdot M_{t-1} + \alpha_5 \cdot A_{t-1} + \alpha_6 \cdot R_{t-1} + \alpha_7 \cdot O_{t-1} + \alpha_8 \cdot E_{t-1} + \alpha_9 \cdot H_{t-1}$$

siendo los coeficientes  $\alpha_i$  (con  $\sum_{i=1}^9 \alpha_i < 100$ ) las ponderaciones en un escandallo analítico de costes regulados en el año  $t - 2$  (esto es, el anterior inmediatamente anterior al año  $t - 1$  de cálculo) de los siguientes *inputs* externalizados: personal propio de Aena (contribución  $L$ ); servicios de navegación aérea – gestión del tránsito aéreo (ATM); comunicación, navegación y vigilancia (CNS); información aeronáutica; e información meteorológica – (contribución  $I$ ); seguridad (contribución  $S$ ); reparación y conservación (contribución  $M$ ); limpieza y recogida de carros portaequipajes (contribución  $A$ ); servicios de atención a personas con movilidad reducida (PMR) (contribución  $R$ ); servicios operativos y de apoyo intensivos en mano obra (contribución  $O$ ); energía eléctrica (contribución  $E$ ); y tributos locales estrictamente necesarios para la prestación de servicios aeroportuarios básicos (contribución  $H$ ). Todo lo  $\triangleright$

anterior, de acuerdo a la metodología del Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. (Índice P), y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que establece como principios de indicación los de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial, así como la prohibición de referenciar a ningún índice general de precios, a lo que se da cumplimiento evaluando por separado la variación de precios de cada *input* contemplado<sup>4</sup>.

El *IMAP* nominal así calculado se ajusta anualmente, dando lugar al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (*IMAAJ*) por circunstancias ligadas al cumplimiento de niveles de calidad (parámetro  $B_t$  de incentivo o penalización, según el caso), el retraso en la ejecución de inversiones estratégicas planificadas (parámetro  $RI_t$ , teniendo en cuenta una carencia de tres meses en el plazo de finalización), las desviaciones aprobadas en inversiones y gastos de explotación (parámetro  $D_t$ ), y el cumplimiento de los ingresos máximos aislando la evolución real del tráfico aéreo (factor  $K_t$ ):

$$IMAAJ_t = IMAP_t + \left[ \frac{B_t}{100} \cdot IMAP_t - \frac{RI_t}{Q_t} + \frac{D_t}{Q_t} - K_t \right]$$

con

$$K_t = \frac{Q_{t-2} \cdot (Ingreso\ unitario_{t-2} - IMAAJ_{t-2})}{Q_t} \cdot \left( 1 + \frac{CMPCAI_{t-2}}{100} \right) \cdot \left( 1 + \frac{CMPCAI_{t-1}}{100} \right)$$

donde  $Q_t$  es la reestimación del número de pasajeros realizada en el año  $t$ , no necesariamente coincidente con la contemplada en el

DORA, extremo que en su día despertó cierta controversia. Corresponde a la AESA, en sus informes anuales de supervisión técnica aeroportuaria, la evaluación de los parámetros de ajuste, calculados con datos del ejercicio  $t-2$ . La activación del parámetro  $D_t$ —que recoge determinadas desviaciones en gastos por cambios normativos e inversiones adicionales, inferiores al 3 % en valor absoluto— requiere su aprobación por la Secretaría de Estado competente o, excepcionalmente, por el Consejo de Ministros.

Obsérvese cómo el factor  $K_t$ , que podrá ser positivo o negativo, recoge únicamente la desviación «en precios» y no la desviación «en cantidades» en la que puede descomponerse la desviación total de los ingresos: la evolución real del tráfico aéreo se convierte, pues, en un riesgo último que asume el prestador, siendo su predicción una pieza fundamental del modelo regulatorio. En efecto, si se utiliza el subíndice  $s$  de *standard* para referirse a las magnitudes regulatorias aprobadas y el subíndice  $r$  de real para referirse a las magnitudes reales, se tendrá que el ingreso unitario real será entonces  $IMAAJ_r = \frac{Ingreso\ total\ real}{Q_r}$  y podría escribirse:

$$\begin{aligned} Ingresos\ totales\ reales - Ingresos\ regulados\ esperados &= \\ &= Q_r \cdot IMAAJ_r - Q_s \cdot IMAAJ_s = \\ &= [Q_r \cdot IMAAJ_r - Q_r \cdot IMAAJ_s] + [Q_r \cdot IMAAJ_s - Q_s \cdot IMAAJ_s] = \\ &= Q_r \cdot (IMAAJ_r - IMAAJ_s) + (Q_r - Q_s) \cdot IMAAJ_s \end{aligned}$$

en una descomposición de la desviación de los ingresos totales de la que solo el primer término  $Q_r \cdot (IMAAJ_r - IMAAJ_s)$  es tenido en cuenta a efectos de ajuste *a posteriori* del *IMAP*.

Será finalmente con la variación en el *IMAAJ* resultante que se propongan anualmente las tarifas para cada servicio y grupo de aeropuertos—establecidos en función del tráfico—, calculándolas a partir de las del año anterior, y previo ajuste individual por desequilibrio tarifario, que resultará en un traslado lineal o modulado—distribución asimétrica entre servicios para su ▷

<sup>4</sup> Nótese cómo para valores negativos del índice  $X$  el modelo se convierte en uno de incentivos del tipo *IPC - X* pero macroeconómicamente mejorado en tanto que no contempla un índice general de precios.

equilibrado— según el caso. Es precisamente por esta desagregación tarifaria de la variación del *IMAAJ* que resulta necesaria la inclusión en el ajuste anual del factor  $K_t$  de cumplimiento *ex post*. Indicar que por la existencia de costes fijos no resulta directa la relación entre costes y volumen de tráfico.

Además del *IMAAJ*, otro indicador objeto de control de valor máximo —media de los cinco gestores aeroportuarios europeos cotizados comparables más eficientes—, referido a la eficiencia en la prestación en este caso, es el ratio *OPEX/ATU* de costes operativos *OPEX*

(costes regulados sin incluir amortización ni coste de capital) por unidades de tráfico (indicador sintético *Air Traffic Unit-ATU* que incluye número de pasajeros, operaciones y toneladas de carga de mercancías).

#### 4. Magnitudes relevantes

En la Tabla 1 se reflejan los valores hasta la fecha de las magnitudes más relevantes correspondientes a cada uno de los años de los dos quinquenios regulatorios cubiertos ▷

TABLA 1  
MAGNITUDES RELEVANTES DE LOS QUINQUENIOS REGULATORIOS COMPRENDIDOS ENTRE 2017 Y 2026

	DORA I ( $IMAP_0 = 10,90$ euros/pasajero; $X = -2,22\%$ ; $CMPCAI = 6,98\%$ )					DORA II ( $IMAP_0 = 9,89$ euros/pasajero; $X = 0\%$ ; $CMPCAI = 6,02\%$ )				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>IMAP</i> (real <i>ex ante</i> ).....	10,66	10,42	10,19	9,96	9,74	<b>9,89</b>	9,89	9,89	9,89	9,89
Índice $P_{t-1}$ (%).....	N/A	N/A	N/A	0,80	0,72	0,38	0,72	3,50	–	–
<i>IMAP</i> (nominal <i>ex post</i> ).....	10,66	10,42	10,19	10,05	<b>9,89</b>	9,93	10,00	10,35	–	–
<i>IMAAJ</i> calculado.....	10,66	10,42	10,43	10,27	10,46	9,14	9,77	10,54	–	–
<i>IMAAJ</i> aplicable.....	<b>10,66</b>	<b>10,42</b>	<b>10,42</b>	<b>10,27</b>	<b>10,27</b>	<b>9,95</b>	<b>9,95</b>	<b>10,35</b>	–	–
Variación efectiva media tarifas (%).....	<b>-2,22</b>	<b>-2,22</b>	<b>0</b>	<b>-1,44</b>	<b>0</b>	<b>-3,17</b>	<b>0</b>	<b>4,09</b>	–	–
<i>IMAAJ</i> real.....	10,43	10,23	10,19	12,01	10,79	8,96	–	–	–	–
Pasajeros (estimados DORA) [Q].....	241,6	244,4	246,7	248,6	250,0	187,3	232,5	258,2	273,2	282,5
Pasajeros (reales).....	249,2	263,8	274,2	75,8	119,7	243,7	282,3	–	–	–
Pasajeros (reestimación).....	N/A	N/A	270,3	281,4	137,0	187,3	249,3	297,3	–	–
<i>BAR</i> .....	10.996,1	10.491,6	10.305,4	101.99,3	10.122,1	9.858,9	9.744,0	9.035,2	9.525,3	9.438,8
Coste de capital [ <i>BAR</i> · <i>CMPCAI</i> (%)].....	767,5	732,3	719,3	711,9	706,5	593,5	586,6	580,0	573,4	568,2
<i>OPEX</i> estimados.....	1.850,9	1.846,1	1.825,2	1.842,2	1.856,9	1.634,8	1.846,4	1.940,9	2.011,0	2.023,0
Ajustes en <i>OPEX</i> .....	-161,7	-32,3	-28,2	-27,1	-26,2	-30,4	-29,1	-28,0	-31,8	-46,7
Ingresos regulados requeridos [ <i>IRR</i> ].....	2.456,7	2.546,1	2.516,3	2.527,0	2.537,2	2.197,9	2.403,9	2.492,9	2.552,6	2.544,5
Ingresos regulados esperados [ <i>IMAP</i> · Q].....	2.575,5	2.547,2	2.514,3	2.477,0	2.436,0	1.852,6	2.299,1	2.553,7	2.701,8	2.794,2

Nota: Tarifas unitarias expresadas en euros por pasajero; unidades de tráfico aéreo expresadas en millones de pasajeros; unidades monetarias expresadas en millones de euros.

Fuente: *Elaboración propia, a partir de información contenida en los DORA y en resoluciones anuales de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de establecimiento del índice y supervisión de tarifas aeroportuarias.*

respectivamente por el DORA I (2017-2021) (Dirección General de Aviación Civil, 2017) y el DORA II (2022-2026) (Dirección General de Aviación Civil, 2021). Sobre los mismos se aplican las siguientes limitaciones regulatorias impuestas por la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014: 450 millones de euros de techo de inversión anual, en evitación del efecto Averch-Johnson; ratio *OPEX/ATU* máximo de 2,71, valor correspondiente a 2014; y 0 % de techo de variación tarifaria anual, tanto en términos del parámetro *X* (*ex ante*) como en términos de variación porcentual del *IMAAJ* (*ex post*), limitación que en el año 2024 presenta la salvedad que más adelante se comenta. Asimismo, y conforme a lo establecido en la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2014, los dos primeros años del DORA I fueron de carencia en la aplicación de ajustes *a posteriori* —por lo que *IMAAJ* calculado e *IMAP* coinciden— y no sería hasta 2020 que se aplicara el índice *P* toda vez desarrollada la metodología regulatoria para su cálculo.

Se puede comprobar cómo en el DORA II el valor actualizado inicial de los ingresos regulados requeridos excede al de los esperados en 63,3 millones de euros. Dicha cantidad es la que corresponde detraer, de acuerdo con el informe quinquenal de supervisión técnica aeroportuaria de la AESA, por el importe debidamente capitalizado del coste de capital de las inversiones del DORA I no realizadas. También se observa cómo el valor inicial *IMAP*<sub>0</sub> del DORA II coincide con el valor final del *IMAP* del DORA I, cuyo valor inicial se fijó en 10,90 euros por pasajero.

En los años 2022 y 2023 —no así en el 2024— el *IMAAJ* aplicable ha incluido ajustes (de 0,804 y 0,18 euros por pasajero respectivamente) en concepto de sobrecostes por controles sanitarios y operativos asociados al COVID-19, sobre los que legalmente Aena

tiene un derecho a recuperar reconocido en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dichos costes —inversión y operativos— han sido absorbidos hasta la fecha parcialmente por las tarifas, con el límite permitido por la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, para laminar así su impacto en la senda de contención tarifaria preestablecida, posponiéndose la recuperación del saldo remanente a los DORA siguientes.

Asimismo, por primera vez se recoge en la tarifa aplicable aprobada para 2024 un importe (en concreto de 0,004 euros por pasajero) por costes asociados a la colaboración con el Ministerio del Interior en el control fronterizo (Entry Exit System-EES) establecido en ejecución del Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, conforme al artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, que reconoce el derecho a recuperación —vía tarifas y al margen del límite la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014— de los costes de operación y mantenimiento, así como los de inversión asociados que serán incluidos debidamente capitalizados en la BAR del DORA III (2027-2031).

Con respecto a los datos de pasajeros reales, obsérvese cómo los correspondientes a los años 2020 y 2021 muestran por efecto de la COVID-19 una fuerte caída en relación con los previstos en el DORA I, habiéndose en 2024 recuperado los niveles prepandemia.

Los parámetros necesarios para el cálculo del índice *P* de cada año se recogen en la Tabla 2. ▷

TABLA 2  
CÁLCULO DETALLADO DEL ÍNDICE P  
(Expresado en tanto por uno)

	2020			2021			2022			2023			2024		
	COEF	INDIC	CONTR												
L-personal .....	12,6	0,018	0,2268	13,6	0,026	0,3536	15,3	0,023	0,3519	14,5	0,009	0,1305	14,5	0,035	0,5075
I-navegación aérea	7,0	-0,012	-0,0840	6,7	-0,031	-0,2077	6,7	-0,026	-0,1742	6,6	-0,029	-0,1914	6,3	0,002	0,0126
S-seguridad .....	5,9	0,059	0,3481	6,6	0,065	0,4290	4,3	0,015	0,0645	4,9	0,012	0,0588	6,6	-0,009	-0,0594
M-reparación y conservación .....	6,5	-0,001	-0,0065	6,6	0,003	0,0198	5,4	0,006	0,0324	5,8	0,005	0,0290	6,5	0	0
A-limpieza y carros	2,2	0	0	2,4	0,003	0,0072	1,5	0	0	1,6	0,003	0,0048	2,4	0,018	0,0432
R-pmr.....	2,2	0,100	0,2200	2,4	0,017	0,0408	1,1	0,105	0,1155	1,3	0,027	0,0351	2,2	0,062	0,1364
O-servicios intensivos mano obra .....	2,7	0,010	0,0270	2,9	0,013	0,0377	2,3	0,004	0,0092	2,6	0,009	0,0234	3,0	0,035	0,1050
E-energía .....	1,9	0,039	0,0741	4,1	0,009	0,0369	1,4	-0,068	-0,0952	3,3	0,192	0,6336	6,6	0,406	2,6796
H-tributos.....	4,2	0	0	4,2	0,003	0,0126	4,8	0,016	0,0768	4,6	0,001	0,0046	4,3	0,017	0,0731
<b>Totales .....</b>	<b>45,2</b>		<b>0,0081</b>	<b>49,5</b>		<b>0,0073</b>	<b>42,8</b>		<b>0,0038</b>	<b>45,2</b>		<b>0,0073</b>	<b>52,4</b>		<b>0,0350</b>

Nota. El año que se indica en cada bloque de columnas es el de aplicación a las tarifas del índice, que se calcula el año previo con datos contables del año inmediatamente anterior al de cálculo. Así por ejemplo, el índice que resulta de aplicación a la tarifas de 2024 se calcula en 2023 con datos de 2022, que son los recogidos en el último bloque.

Fuente: *Elaboración propia, a partir de información contenida en resoluciones anuales de la CNMC de establecimiento del índice.*

Puede observarse cómo la proporción de costes de *inputs* con precios fuera de control del gestor aeroportuario rondan entre el 40 % y el 50 % de los costes regulados. Asimismo, se observa cómo el coste de los servicios de navegación (contribución *I*) es el único que, con la salvedad de un ligerísimo aumento en el último de sus valores, viene presentando una deflación sostenida.

Llama la atención el gran aumento que en coeficiente e impacto inflacionista muestra el coste de la energía (contribución *E*), que se ha terminado por traducir en un valor de 3,5 % para el índice *P* correspondiente a las tarifas para el año 2024, lo que ha exigido el tratamiento específico contemplado (traslado al ministerio competente para reconsideración de los límites de variación tarifaria de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014) cuando este supera el 1 % y la subida no puede contrarrestarse con medidas de eficiencia. Así, el aumento de 0,40 euros por pasajero (4,09 %) que refleja la Tabla 1 no ha incluido los ajustes que

corresponderían por los parámetros  $B_p$ ,  $RI_p$ ,  $D_t$  y  $K_p$ , como ya ocurriera con anterioridad en 2019 y 2021. Indicar finalmente con respecto a esta última revisión tarifaria que su desagregación por prestaciones patrimoniales públicas se ha modulado buscando un reequilibrio, no en el corto plazo, sino gradual.

Por último, y para completar toda la información numérica sobre el modelo, la Tabla 3 recoge los parámetros y metodología de cálculo del *CMPCAI*, que en el caso del DORA I finalmente tomaría 6,98 % como valor aprobado en lugar 6,26 % del calculado por la CNMC.

## 5. El sistema de información regulatoria

En la metodología regulatoria expuesta resulta clave una contabilidad analítica para el cálculo de los costes y la evaluación del objetivo de equilibrio tarifario de cada servicio ▷

**TABLA 3**  
**CÁLCULO DETALLADO DEL CMPCAI**

Parámetro	DORA I	DORA II	Enfoque cálculo
Coste de la deuda antes de impuestos $r_D$ (%).....	1,42	1,06	Individual de Aena
Tipo impositivo $T$ (%).....	0,25	0,25	Tipo estatutario del impuesto de sociedades en España
Coste de la deuda después de impuestos (%).....	1,07	0,80	$r_D \cdot (1 - T)$
Tasa libre de riesgo $r_{LR}$ (%).....	2,30	0,58	Promedio <i>spot</i> -implícito del bono soberano español a 10 años
Beta desapalancada $\beta_U$ .....	0,59	0,79	Comparadores ( <i>AdP</i> -París, <i>Fraport</i> -Frankfurt, Viena y Zurich); ajuste Blume en DORA I
Ratio de apalancamiento $RA$ (%)..	0,27	0,33	Comparadores ( <i>AdP</i> -París, <i>Fraport</i> -Frankfurt, Viena y Zurich)
Beta apalancada $\beta$ .....	0,77	1,08	Fórmula de Hamada: $\beta = \left[1 + \frac{RA}{1-RA} \cdot (1 - T)\right] \cdot \beta_U$
Prima de riesgo $PRM$ (%).....	4,90	5,31	Mercado español. Media <i>DMS</i> y Pablo Fernández en DORA I; Informe <i>BEREC</i> en DORA II
Coste recursos propios $r_{FP}$ (%).....	6,10	6,31	<i>CAPM</i> : $r_{FP} = r_{LR} + \beta \cdot PRM$
WACC después de impuestos (%)	4,70	4,51	$WACC = RA \cdot r_D \cdot (1 - T) + (1 - RA) \cdot r_{FP}$
CMPCAI (%).....	<b>6,26</b>	<b>6,02</b>	$\frac{WACC}{1 - T}$

*Fuente: Elaboración propia, a partir de información contenida en los DORA y en los informes de la CNMC sobre los mismos.*

aeroportuario básico por el que el gestor aeroportuario recibe prestaciones patrimoniales públicas<sup>5</sup>. Su contabilidad analítica deberá contemplar también criterios objetivos de asignación de costes para la obtención del escandallo de costes y, por tanto, las ponderaciones necesarias para el cálculo del índice *P*. Causalidad y objetividad, pues, habrán de ser principios que informen este Sistema de Contabilidad de Costes.

Dado que por otros servicios no básicos recibe precios privados no regulados, desde 2018 se le exige una separación contable de «doble caja» (*dual till*) plena, a la que se llegaría tras 5 años de ajuste progresivo —a razón de un 20 % anual— en las cuentas del sistema de «caja única» (*single till*) previo a la Ley 18/2014. Se logra así impedir las subvenciones

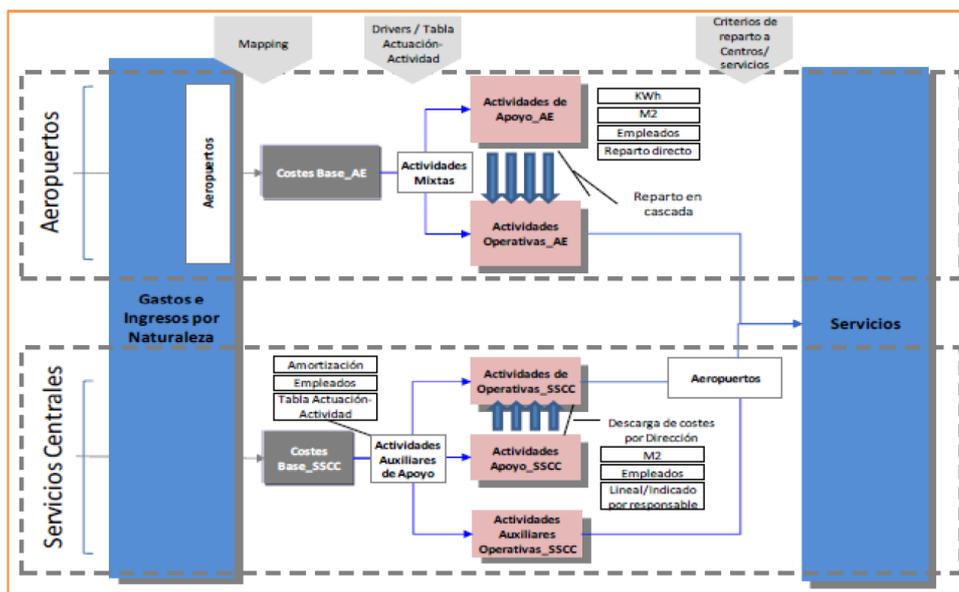
<sup>5</sup> Aterrizaje, tránsito de aeródromo, meteorología, estacionamiento, pasarelas; pasajeros, personas con movilidad reducida y seguridad; y asistencia en tierra —*handling* de rampa y combustibles y otros como limpieza o *catering*—.

cruzadas entre las actividades aeronáuticas reguladas y aquellas otras no reguladas de naturaleza ya sea aeroportuaria (energía, consignas, mostradores...), comercial (locales —tiendas y restauración—, estacionamientos de vehículos, publicidad, instalaciones para alquiler de vehículos, espacios publicitarios...) o de fuera de la terminal (centros logísticos, hangares, oficinas y almacenes...), estos últimos objeto, también, de desagregación analítica.

Según consta en distintos informes de la CNMC, Aena utiliza en su Sistema de Contabilidad de Costes un modelo ABC basado en actividades de costes históricos totalmente distribuidos, con dos submodelos para aeropuertos y servicios centrales (Figura 1).

Precisar que la sostenibilidad económica de la red es analizada en el contexto de cada quinquenio regulatorio mediante la evaluación y comparación con la media europea de indicadores financiero-contables convencionales, ▷

FIGURA 1  
ESQUEMA CONCEPTUAL  
DEL MODELO DE CONTABILIDAD ANALÍTICA DE AENA



Fuente: Aena (recogido en la Resolución STP/DTSP/033/18 de la CNMC (2018b) de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena en el ejercicio 2019).

tales como los ratios Deuda/EBITDA, EBIT/Intereses, cobertura de gastos financieros, FFO/DeudaTotal<sup>6</sup> y RCF/Deuda<sup>7</sup>.

## 6. Gobernanza y conclusiones

Se ha visto cómo los servicios aeroportuarios en España son prestados por Aena, directamente o externalizadamente por terceros, como ENAIRE y otros operadores de torre de control, o como los prestadores certificados de servicios de información meteorológica. Por su parte, los servicios de asistencia en tierra/*handling* los prestan Aena y otros agentes, a

menudo vinculados a las aerolíneas, que pueden recurrir a la autoasistencia/*autohandling*. Finalmente, los servicios de navegación aérea, en lo que se refiere a los controles de aproximación y de ruta —vuelos y sobrevuelos—, son prestados por ENAIRE.

Aena se constituyó efectivamente en 1991, como ente público «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea» creado a partir del anterior organismo autónomo «Aeropuertos Nacionales» (art. 82 de la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado). La mercantilización de la gestión aeroportuaria se produciría en 2010 con la creación de «Aena Aeropuertos S.A.» (Capítulo I «Modernización del sistema aeroportuario» del Título II «Medidas liberalizadoras» del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo). Sería en 2014 cuando se redenominaron la sociedad ▷

<sup>6</sup> FFO son los fondos generados por las operaciones (*Funds From Operations*), a calcular restando de los resultados del ejercicio las amortizaciones y los deterioros del inmovilizado.

<sup>7</sup> RCF es el flujo de caja retenido (*Retained Cash Flow*), a calcular restando a los FFO la variación de capital circulante y los dividendos en efectivo.

mercantil estatal de gestión aeroportuaria como «Aena S.A.» y la entidad pública empresarial, con competencias ya únicamente en materia de navegación aérea, como «ENAIRES» (art. 18 del Real Decreto-ley 8/2014, convalidado como Ley 18/2014 de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia). Esta última reorganización sentaría las bases para la entrada de capital privado en Aena, lo que ocurriría en 2015 para un 49 % del capital social, reteniendo el Estado a través de ENAIRES la propiedad del 51 % restante. Apuntar que de esta dependencia de Aena con respecto a ENAIRES podría resultar un conflicto de interés a la hora de la designación por aquella de prestadores del servicio de tránsito de aeródromo —torre de control, como se ha visto parcialmente liberalizado a raíz de la Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo— por lo que la CNMC viene proponiendo la eliminación de esta integración vertical.

La arquitectura institucional del sector aéreo español la completan, por el sector público, el Gobierno, *policy maker* último a través del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible —anterior Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA)— competente en la materia, y los reguladores sectoriales económico (CNMC) y técnico (AESA). La AESA, creada por Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, absorbería cometidos anteriormente asignados a la Dirección General de Aviación Civil en materia de ordenación, supervisión e inspección de la seguridad del transporte aéreo y de los

sistemas de navegación aérea y de seguridad aeroportuaria, en sus vertientes de inspección y control de productos aeronáuticos, de actividades aéreas y del personal aeronáutico, así como funciones de detección, análisis y evaluación de los riesgos de seguridad en este modo de transporte. Como en otras esferas técnicas especializadas, el modelo de agencia independiente de la AESA permite aglutinar *expertise* sectorial —aeronáutico en este caso— y un recurso a la financiación con tasas por prestación de servicios<sup>8</sup>.

En su dimensión económica, el modelo regulatorio de gestión aeroportuaria en red con tarifas unificadas se basa en una recuperación de costes prospectivos, lo que en comparación con la de costes incurridos, genera incentivos a la eficiencia, trasladando a su vez predictibilidad al sector con la fijación de una senda tarifaria *a priori*. Su materialización en el DORA quinquenal —y las correspondientes revisiones tarifarias anuales— obedece a un proceso transparente y participativo, basado en el diálogo y concertación sectorial, que parte de una propuesta inicial de Aena que, toda vez puesta en conocimiento del sector a través de los «Comités de Coordinación Aeroportuaria» y tras ser informada por la CNMC y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), termina aprobándose por ▷

<sup>8</sup> Los ámbitos de actuación de la AESA incluyen, entre otros: aeroportuario (informes de supervisión técnica mensuales y quinquenales, SAT y franjas horarias/*slots*); aeronaves (registro de matrículas, aeronavegabilidad inicial y aeronavegabilidad continuada/mantenimiento aeronáutico); operaciones aéreas (certificados de operador); navegación aérea (espacio aéreo, proveedores de servicios, organizaciones de formación y controladores); gestión de la seguridad operacional (notificación de sucesos, evaluación del rendimiento y promoción); servidumbres aeronáuticas; licencias y medicina aeronáutica (personal de vuelo y controladores); formación y exámenes (formación de personal de vuelo, exámenes de piloto y certificación de vigilantes de seguridad); derechos de los pasajeros (cancelaciones, retrasos, denegaciones de embarque, cambio de clase, pasajeros conflictivos, reclamaciones y satisfacción); seguridad/*security* (aeropuertos, pasajeros, carga, compañías, proveedores de suministros de a bordo, y tecnologías y equipos de inspección); y sostenibilidad (comercio de emisiones, evaluación ambiental y ruido aeronáutico).

el MITMA en su versión final elaborada por la Dirección General de Aviación Civil. El DORA, junto con los planes directores de los aeropuertos, se configuran como elementos centrales de la planificación aeroportuaria.

Apuntar que, como singularidad en el modelo liberalizado de transporte aéreo, en el caso de España, están sujetas a ciertas obligaciones de servicio público (OSP) —referidas a frecuencia, horarios, capacidad y tarifas de referencia— las rutas interinsulares (archipiélagos canario y balear), lo que genera a las empresas prestadoras un derecho a compensación económica —por el coste neto de la OSP y un beneficio razonable— que, como en casos análogos, requiere de especial vigilancia desde la óptica de ayudas de Estado. Existe también un mecanismo de bonificación de precios para residentes en conexiones con la Península desde los territorios no peninsulares (Islas Canarias, Illes Balears, Ceuta y Melilla), así como para los desplazamientos interinsulares, con los riesgos de traslación que entraña. Los aeropuertos canarios, baleares y los de las ciudades autónomas se benefician, asimismo, de un régimen de bonificaciones en las tarifas aeroportuarias.

Cabe finalizar resaltando la importancia estratégica del sector aeroportuario español, y por ende de su adecuada regulación, dado el peso del sector turismo en nuestra economía y por su dimensión como elemento de conectividad y cohesión territorial.

## Bibliografía

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2018a). *Estudio de los servicios de tránsito aéreo en España*. E/CNMC/002/18. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00218>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2018b). *Resolución de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2019*. STP/DTSP/033/18. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2239235\\_20.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2239235_20.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2020). *Estudio sobre el impacto de las bonificaciones en los precios de los billetes aéreos en territorios no peninsulares*. E/CNMC/005/18. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00518>

Dirección General de Aviación Civil. (2017). *Documento de Regulación Aeroportuaria 2017-2021 (DORA I)*. Ministerio de Fomento. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2052>

Dirección General de Aviación Civil. (2021). *Documento de Regulación Aeroportuaria 2022-2026 (DORA II)*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/dora\\_2022-2026.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/dora_2022-2026.pdf)

Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos del Estado para 1990. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 156, de 30 de junio de 1990, pp. 18669 a 18710. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-15347>

Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 91, de 15 de abril de 2010. <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/04/14/9/con>

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 252, de 17 de octubre de 2014. <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/10/15/18/con>

Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 76, de 30 de marzo de 2021. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4908> ▷

- Moreno-Torres Gálvez, A. (2021). Aplicación regulatoria del WACC. *Boletín Económico de ICE*, (3137). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3137.7255>
- Moreno-Torres Gálvez, A. (2022). Aplicaciones regulatorias de la contabilidad analítica. *Boletín Económico de ICE*, (3145). <https://doi.org/10.32796/bice.2022.3145.7365>
- Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 168, de 15 de julio de 1999. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1999/07/02/1161/con>
- Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 39, de 14 de febrero de 2008, pp. 8047 a 8060. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-2595>
- Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de AENA S.M.E., S.A. (Índice P), y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 86, de 10 de abril de 2019, pp. 36978 a 36982. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2019/03/22/162>
- Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 293, de 3 de diciembre de 2010. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-18651>
- Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 184, de 2 de agosto de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-12925>

SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE  
Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO



# 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](http://www.revistasice.com)).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico [revistasice.sccc@mincotur.es](mailto:revistasice.sccc@mincotur.es). También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo 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/jell/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>
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. y Apellido, B. B. (Año). *Título*. Editorial o URL

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

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 o URL

Gilmartín, M. A. (2008). Ambientes escolares. En J. A. Aragonés y M. Américo (Eds.), *Psicología ambiental* (pp. 221-237). Pirámide.

### **Publicaciones periódicas**

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>

Castañeda Naranjo, L. A. y Palacios Neri, J. (2015). Nanotecnología: fuente de nuevos paradigmas. *Mundo Nano. Revista Interdisciplinaria en Nanociencias y Nanotecnología*, 7(12), 45-49. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485691e.2014.12.49710>

### **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>

### **Working Paper o Documento de trabajo**

Apellido, N. N. (año). *Título del documento de trabajo* (Documento de trabajo n° xxx). Nombre del editor. URL

Deming, D., & Dynarski, S. (2008). *The lengthening of childhood* (NBER Working Paper n.º 14124). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w14124>

### **Periódico en línea**

Apellido, N. (fecha completa). Titular del artículo en el periódico. *Nombre del periódico en cursiva*. <https://www.direccion.de/recuperacion-para-el-lector/>

Carreño, L. (9 de febrero de 2020). La disputa gremial por los aranceles a las prendas de vestir. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/la-disputa-gremial-por-los-aranceles-las-prendas-de-vestir-articulo-903768>

### **Ley/Reglamento**

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

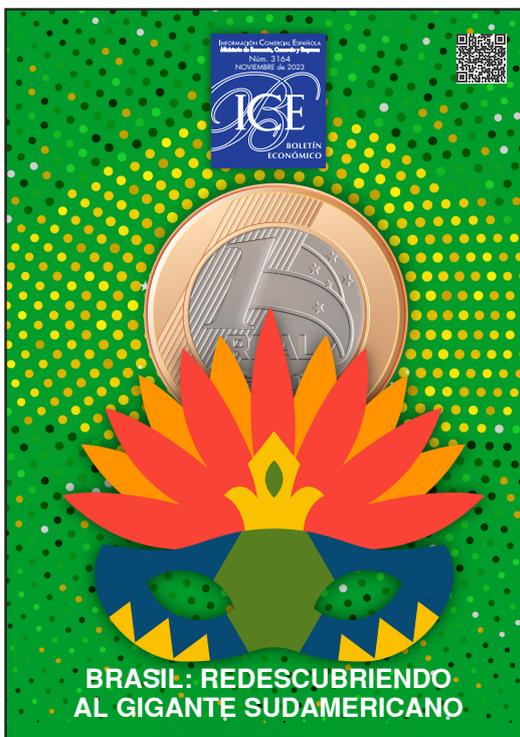
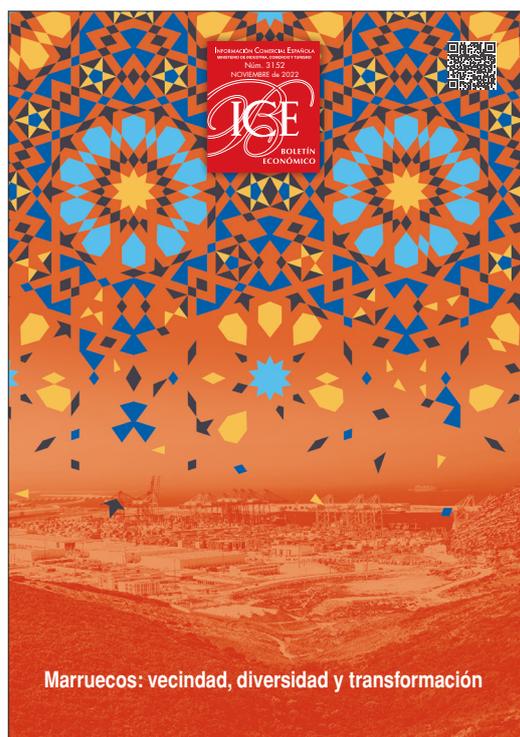
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

### **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

• 7 €+IVA

