

Ministerio de Economía,
Comercio y Empresa

Núm. 933
OCTUBRE-NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2023



AÑOS DE REVISTAS ICE

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE ECONOMÍA,
COMERCIO Y EMPRESA

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Gonzalo Arévalo Nieto, Víctor Ausín Rodríguez, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Cani Fernández Vicién, Marcos García Alfonso, Ángel Gavilán González, Álvaro López Barceló, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, María José Muñoz Martínez, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, Alicia Rocío Varela Donoso.

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González y José Javier Oviedo Martínez.

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12.ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones
Paseo de la Castellana 162, planta 3, 28071 Madrid
Tel: +34 91 603 7993 / 7245

distribucionpublicaciones@economia.gob.es

La Revista ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *Dialnet*, *DICE*, *DULCINEA*, *InDICES-CSIC*, *LATINDEX*, *MIAR*, *OCLC* y *REBIUN*.

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 exactamente.

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

Composición y maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

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

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g

Interior: estucado semimate FSC de 120 g

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./270/1223

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

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

Copyright: Información Comercial Española, 2023

Publicación incluida en el Programa editorial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 2023 y editada por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, de acuerdo con la reestructuración ministerial establecida por Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre.

ICE



MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

125 AÑOS DE REVISTAS ICE

| | | | | |
|---|----|--|---|-----|
| Presentación | 3 | O I R A M U S | Historia monetaria de España. De la peseta al euro | 103 |
| Xiana Margarida Méndez Bértolo | | | Pablo Martín-Aceña | |
| Introducción | 7 | | El sector financiero español durante los últimos 125 años | 121 |
| Francisco Javier Sansa Torres | | | Elena Martínez Ruiz y María A. Pons | |
| I. Colaboraciones institucionales | | | La mujer en la economía española: cerrando la brecha en el empleo y la digitalización | 139 |
| Pasado, presente y futuro de la economía española | 13 | | Isabel Álvarez y Silvana Briones | |
| Nadia Calviño | | | Los retos y oportunidades de la economía española: una perspectiva de largo plazo | 155 |
| Economic and Monetary Union – developments and challenges | 25 | | Aitor Lacuesta y Javier Vallés | |
| Luis de Guindos | | | III. Otras colaboraciones | |
| La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo ante el <i>shock</i> inflacionista | 35 | | El reto que transformó la Administración económica española: la adhesión a las Comunidades Europeas y la primera Presidencia. El papel clave de Pedro Solbes | 171 |
| Pablo Hernández de Cos | | Fernando Ballester y Fernando Puerto | | |
| II. Colaboraciones académicas | | Origen y evolución de <i>Información Comercial Española</i> | 189 | |
| El crecimiento económico moderno y su distribución en España | 53 | Enrique Ferrando González | | |
| Leandro Prados de la Escosura y Blanca Sánchez-Alonso | | Coordinador: Francisco Javier Sansa Torres | | |
| La evolución de la desigualdad de la renta y la riqueza en España, 1898-2023 | 69 | | | |
| Miguel Artola Blanco y Clara Martínez-Toledano | | | | |
| Las transformaciones fiscales de la Hacienda y las Administraciones públicas españolas, 1898-2023 | 85 | | | |
| Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes | | | | |

PRESENTACIÓN

XIANA MARGARIDA MÉNDEZ BÉRTOLO

Secretaria de Estado de Comercio

Fue en tiempos de turbulencias. En diciembre de 1898, el Tratado de París pone fin oficial a la guerra con Estados Unidos. Cuba alcanza la independencia. Filipinas, Guam y Puerto Rico pasan a manos de la joven potencia atlántica. En el imperio español, ya se ha puesto el sol.

Fue en tiempos de política. El movimiento regeneracionista trata de superar el secular, y sangriento, enfrentamiento entre absolutistas y liberales. Parafraseando a Joaquín Costa, es momento de llenar despensas, abrir escuelas y cerrar con doble llave el sepulcro del Cid. Pero surgen también tendencias rupturistas. Desde hace pocas décadas, de la mano de Fanelli, el anarquismo de Bakunin se abre camino en España. Las ideas socialistas adquieren forma en Casa Labra. Se sientan las bases para el devenir político del convulso siglo XX.

Fue en tiempos de compromiso. Pensadores y escritores como Unamuno, Ganivet, Baroja, Valle-Inclán o los hermanos Machado forman parte de una generación a la que, en justicia, hay que añadir nombres de autoras como Concha Espina o Carmen de Burgos. Mujeres y hombres comprometidos, en lo social y en lo político, más allá de la creación literaria.

Fue en esos tiempos, difíciles y apasionantes, cuando *Información Comercial Española* (ICE), *Revista de Economía* dio sus primeros pasos.

El sector exterior es la vanguardia de la economía. La principal vía de incorporación de innovaciones. También, con frecuencia, el primero en percibir los cambios que se producen en el entorno y en tener que adaptarse a ellos.

La pérdida de las últimas colonias en 1898 es uno de los episodios a los que fue preciso reaccionar. Desaparecidos ya los privilegios del comercio con ultramar es necesario dotarse de instrumentos que impulsen el comercio exterior. Nacen, ese mismo año, el Centro de Información Comercial y, con él, sus «hojas de información general», el origen de nuestra revista. Hoy celebramos su 125 aniversario.

En un indispensable trabajo de investigación, publicado en este monográfico, Enrique Ferrando González ha rastreado los orígenes y la evolución de *Información Comercial Española*, *Revista de Economía*. Es una trayectoria que no puede desligarse de la propia historia económica de España.

La revista, la antigua «hoja de información general», nace al servicio de lo que hoy llamaríamos «inteligencia económica». Como una herramienta de información y asesoramiento que proporciona datos y consejos eminentemente prácticos a los exportadores españoles. Se alimenta, principalmente de noticias enviadas por los cónsules de España

PRESENTACIÓN

en los distintos mercados de destino de las exportaciones, un antecedente de la labor informativa que hoy seguimos desarrollando a través de la red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior.

Nuestra revista nunca ha abandonado su conexión de origen con el comercio exterior y con la economía internacional, pero ha ampliado su enfoque, respondiendo a las necesidades cambiantes de la economía española. Se ha desarrollado, ha mutado, ha cambiado de nombre y ha tenido familia.

El trabajo de Enrique Ferrando González muestra cómo pasa de ser un instrumento de información al exportador, a una herramienta de promoción de la exportación española, dirigida a los compradores internacionales, para reorientarse después al público nacional y a la divulgación de temas y problemas económicos de interés general. Revela, cómo, en sintonía con estos cambios de orientación, incorpora progresivamente contenidos de análisis de la producción española, de la economía internacional y de temas económicos generales o, incluso, propios de la teoría económica. En el proceso, pasa a denominarse Boletín del Centro de Información Comercial; Boletín de Información Comercial; Información Comercial Española; y, finalmente, *Información Comercial Española (ICE)*, *Revista de economía*, el nombre que mantiene hasta nuestros días. Además, ha dado lugar a dos publicaciones que la complementan: el *Boletín Económico de ICE*; y *Cuadernos Económicos de ICE*. La tríada de publicaciones que conforman la familia de Revistas ICE.

En la actualidad, tras esta larga trayectoria, *Información Comercial Española, Revista de Economía* persigue la misión de contribuir al debate económico, acercando el rigor académico a la aplicación de políticas públicas. Es una revista especializada en temas de actualidad económica nacional e internacional que se organiza en monográficos mediante los que se trata de presentar al lector una visión plural de los temas que se debaten. Para ello, reúne artículos de autores procedentes del ámbito académico, de la Administración pública o del sector empresarial. Es un lugar de encuentro. Mantiene la estructura típica de una revista científica, como reflejo de los valores de rigor académico que aplica, y la vocación práctica con que nació, que se expresa en su objetivo de resultar de utilidad para el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

La revista ha ganado en proyección. Al tradicional formato impreso ha unido la edición digital y desde la red de redes se ha abierto al mundo. Comprometida con la transferencia del conocimiento y alineada con las políticas de difusión en acceso abierto que impulsa nuestra legislación para la ciencia, la tecnología y la innovación se publica en una plataforma de acceso libre y permite también el libre uso de sus contenidos, bajo licencias *creative commons*. Es proactiva en su esfuerzo por acercarse al público, se divulga a través de redes sociales y presentaciones públicas y se apoya en mecanismos de difusión multimedia. El resultado es una amplia comunidad de lectores, en España y en los países de habla española.

Esta comunidad de lectores ha tenido la oportunidad, en la etapa más reciente, de beneficiarse del estudio, análisis y debate de temas económicos de actualidad, que

afectan a la economía internacional y a la española, y que son relevantes para orientar la acción de las políticas públicas. Una breve revisión de los contenidos de los monográficos publicados en los últimos años nos permite comprobarlo.

Son años de turbulencias. En un breve período, superamos la Gran Recesión y la crisis sanitaria asociada a la COVID-19. Afrontamos aún desafíos como la transición energética, el control de la inflación ligada a los conflictos bélicos o la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea, siempre desde una vocación de apertura, ante las tensiones proteccionistas, el enfrentamiento tecnológico y comercial entre Estados Unidos y China y las disrupciones en las cadenas globales de valor. Todos temas a los que la revista ha dedicado atención.

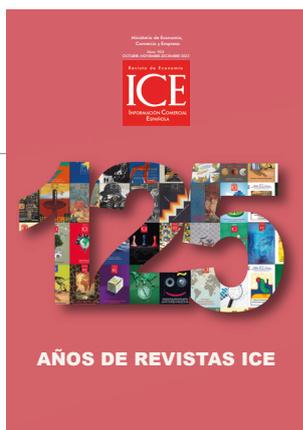
Son años de política. La acción pública debe dar respuesta a estos retos y a otros de importancia creciente para nuestra sociedad, como la igualdad entre mujeres y hombres, la despoblación rural, o los efectos de la transformación digital en ámbitos tan diversos como la competencia, la regulación, el futuro del dinero o del sector financiero. La revista ha proporcionado análisis útiles para los responsables de las políticas públicas en estos y otros ámbitos.

Son, y continuarán siendo, años para el compromiso. El compromiso necesario para alcanzar en 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por las Naciones Unidas, entre ellos, la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, para renovar el contrato social y para hacer frente al reto demográfico. Temas complejos, en los que es preciso tener presentes los intereses de las generaciones actuales y los de las generaciones futuras y que, de una u otra forma, han ocupado su espacio en las páginas de nuestra revista.

El monográfico con que hoy conmemoramos el 125 aniversario de *Información Comercial Española, Revista de Economía* nos ofrece una espléndida oportunidad para echar la vista atrás y, con la perspectiva que nos aporta la historia, proyectarla hacia el futuro: hacia la identificación y superación de los retos que debemos afrontar. Hace honor a la tradición de nuestra revista de servir de lugar de encuentro y foro de debate, incorporando colaboraciones de personas con responsabilidades públicas, presentes o pasadas, y de otras procedentes del ámbito académico.

Así, aporta una visión de largo plazo sobre distintas facetas de la evolución de la economía española. Cubre aspectos de la economía real y monetaria y retos como el de la igualdad, tanto económica como entre mujeres y hombres. Explora los desafíos que se nos plantean en el corto y largo plazo. Y, en línea con su carácter conmemorativo, dedica un espacio a analizar sus propios orígenes y evolución, así como a reflexionar sobre la contribución de Pedro Solbes, uno de los protagonistas de nuestra historia reciente, a la transformación de la Administración económica española.

Espero, lectoras y lectores, que disfrutéis de este monográfico y que *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía* os siga acompañando muchos años. Que continúe contribuyendo a la divulgación, al debate de ideas y propuestas y evolucione conforme a las necesidades de nuestra economía.



Información Comercial Española Revista de Economía

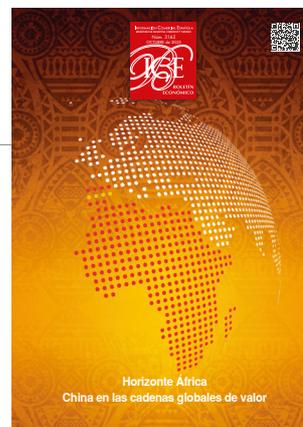
4 números anuales

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



CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 105 • 2023/4

Redistribución y políticas
públicas: nuevos retos

*Redistribution and public
policies: new challenges*

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 económica



Librería virtual y venta www.mineco.gob.es

P.º de la Castellana 162, 28046 Madrid

Tels. 91 603 79 93/72 45

distribucionpublicaciones@economia.gob.es

INTRODUCCIÓN

*Francisco Javier Sansa Torres**

En el año 1898 se publicó la primera «hoja» del Centro de Información Comercial que puede considerarse como un antecedente de *Información Comercial Española* (ICE), pues sus sucesivas evoluciones dieron origen a las revistas ICE. Para conmemorar el aniversario se publica con el título «125 años de Revistas ICE» este monográfico n.º 933.

La publicación de este número es una buena ocasión para revisar cómo han cambiado algunos de los principales aspectos de la economía española en estos 125 años. En 1898, España era un país relativamente atrasado dentro del contexto europeo reflejando una industrialización más tardía que la de otros países. La conciencia de este atraso, la pérdida de las últimas posesiones ultramarinas, y la amplia insatisfacción con la situación española llevaron a ver a Europa como una solución a los problemas de la nación. Esta idea de aproximación a Europa, explícita o implícitamente, parece haber sido una constante en la transformación de la sociedad y la economía españolas desde principios del siglo XX.

En un primer bloque, se incluyen tres contribuciones de carácter institucional. La de Nadia Calviño, vicepresidenta primera del Gobierno de España; la de Luis de Guindos, vicepresidente del Banco Central Europeo; y la de Pablo Hernández de Cos, gobernador del Banco de España.

En un segundo bloque, varios artículos examinan el proceso de transformación de la economía en estos años tanto desde el punto de vista del crecimiento económico como de las políticas fiscal y monetaria, de la evolución del sistema financiero o la desigualdad económica de la población y, para un período más corto, la situación laboral de las mujeres. También se incluye una valoración de los retos de largo plazo a los que se enfrenta la economía española.

La lectura de estos artículos muestra que el proceso de transformación de la economía ha tenido éxito en aproximar la renta per cápita española a la europea y en adoptar los marcos de gobernanza europeos. Sin embargo, la trayectoria seguida ha tenido considerables altibajos y zigzagueos, tanto como consecuencia de factores internos propios de la economía española como de circunstancias externas que han modificado el marco en que se movía la economía y han puesto en cuestión la sostenibilidad de los modelos de desarrollo aplicados antes de los cambios externos.

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

En todo caso, conviene recordar que un proceso de convergencia supone no solo aumentar la renta per cápita, sino también hacerlo más deprisa que el grupo con el que se desea converger. En este sentido, los años posteriores a la crisis financiera han supuesto un retroceso en el proceso de convergencia. En efecto, la renta per cápita en paridad de poder adquisitivo ha pasado de situarse en el 102 % de la renta per cápita de la Unión Europea (UE) en 2008, al 91 % en 2019 y al 85 % en 2022.

Aunque éste es un asunto que merece mayor atención, sí cabría avanzar dos factores que, junto con el mantenimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos, pueden contribuir a recuperar la senda de la convergencia de la renta per cápita. En primer lugar, el aumento de la eficiencia de la economía, aproximado por un mayor crecimiento de la productividad total de los factores y, en segundo lugar, un aumento de la tasa de ocupación, para el que son decisivas una reducción de la tasa de paro y la continuación del aumento de la participación laboral de las mujeres.

Incluso ignorando los efectos de la COVID-19, parecería que el modelo de crecimiento de la economía española es menos eficaz que el de otros países y que tanto las Administraciones públicas como los agentes económicos deberían reflexionar sobre posibles vías para mejorarlo y aumentar el grado de convergencia con las economías más ricas de nuestra zona geográfica.

El monográfico se cierra con la contribución de dos estrechos colaboradores del difunto exministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, y con un artículo sobre la historia del origen y la evolución de *Información Comercial Española*.

I. Colaboraciones institucionales

La vicepresidenta primera del Gobierno de España, **Nadia Calviño**, en el artículo «Pasado, presente y futuro de la economía española» revisa la evolución de la economía española e internacional desde los años cuarenta del siglo pasado, con particular énfasis en el período final que arranca con la crisis financiera del año 2008. En este período contrasta las políticas seguidas tras la crisis financiera con las aplicadas con ocasión de la pandemia de la COVID-19, cuando la coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea (UE) permitió suavizar los efectos de la pandemia y la aprobación de un Plan de Recuperación para movilizar 750.000 millones de euros de fondos europeos en inversiones en modernización tecnológica, digitalización y lucha contra el cambio climático para facilitar la recuperación tras la pandemia.

El artículo comenta las áreas prioritarias de inversión de estos fondos en España y las reformas estructurales que lo acompañan para favorecer el crecimiento, y concluye con los efectos positivos, observados y esperados, de estas medidas.

El vicepresidente del Banco Central Europeo, **Luis de Guindos**, en el artículo «Economic and Monetary Union – developments and challenges» revisa la situación actual de la Unión Monetaria y sus efectos sobre España. Señala que la Unión Monetaria aún no se ha completado y las principales carencias, que ya puso de manifiesto la crisis de 2008,

se encuentran en la falta de una respuesta global de la Unión Monetaria. En este sentido, se resalta la ausencia de un sistema de garantía de depósitos para toda la Unión, la necesidad de financiación adicional que garantice la suficiencia del Fondo Único de Resolución, mecanismos para resolución de bancos de tamaño medio, mayor integración de los mercados financieros nacionales y completar una reforma de las reglas fiscales que garantice la sostenibilidad de la deuda y, eventualmente, aumentar los recursos propios de la UE.

En el caso de España, tras valorar la experiencia de los últimos 25 años señala como tareas pendientes: reducir la ratio deuda PIB y los déficits fiscales e implementar reformas estructurales para aumentar el crecimiento y aprovechar los beneficios de una política macroeconómica de estabilidad.

El gobernador del Banco de España, **Pablo Hernández de Cos**, en el artículo «La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo ante el *shock* inflacionista» describe el comportamiento de la inflación de la zona euro desde el año 2021 y el pico que alcanzó en 2022. Seguidamente, analiza las perspectivas de inflación a medio plazo y las medidas para reducir la inflación adoptadas por el Banco Central Europeo (BCE), principalmente alzas de tipos, reducción de su balance y creación de un instrumento para proteger la transmisión monetaria. Finalmente, se examinan los riesgos de un repunte de la inflación y las posibles reacciones del BCE frente a cambios del entorno.

II. Colaboraciones académicas

Leandro Prados de la Escosura y Blanca Sánchez-Alonso en su artículo «El crecimiento económico moderno y su distribución en España» revisan la evolución del PIB per cápita de la economía española desde el año 1850 y atribuyen su fuerte crecimiento a una reasignación de recursos que permitió un importante avance de la productividad del trabajo debido, principalmente, al aumento del *stock* de capital y a una mayor eficiencia. Sin embargo, desde la adhesión a la Unión Europea se ha ralentizado el crecimiento de la productividad, circunstancia que los autores atribuyen a restricciones institucionales, y la consecuencia ha sido una divergencia de la renta per cápita española respecto de la media de la Unión Europea.

El artículo también examina la distribución de la mayor renta per cápita. Pese a un aumento de la participación de las rentas de la propiedad en el PIB desde mediados de los años 30, la desigualdad medida por el índice de Gini se ha reducido primero y estabilizado desde mediados de los años 70 fruto del cambio económico y de las políticas de redistribución.

Miguel Artola Blanco y Clara Martínez-Toledano amplían en el artículo «La evolución de la desigualdad de la renta y la riqueza en España, 1898-2023» el análisis del artículo anterior, al incluir la riqueza y los efectos de las políticas de redistribución. A la importancia del cambio económico y las políticas de redistribución como elementos que han afectado a la desigualdad, añaden la política de congelación de alquileres y el

más reciente aumento, en los niveles más elevados, de las remuneraciones salariales, y las fluctuaciones en el empleo, en el caso de los más pobres. El examen de la concentración de la riqueza, pese a las dificultades estadísticas, alcanza una conclusión robusta de reducción de la concentración de la riqueza, como consecuencia, en buena medida, de la ampliación de la propiedad de la vivienda y del aumento de sus precios que se ha revertido parcialmente desde 2008 con el final de la burbuja inmobiliaria.

Los autores fijan el momento en que la política redistributiva alcanza cierta entidad en las reformas de la Seguridad Social desde 1967 y las reformas fiscales desde 1977. Los mayores ingresos han permitido financiar tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas. Los beneficiarios netos de estas políticas han sido los ciudadanos con renta inferior a la mediana, mientras que los contribuyentes netos han sido quienes se encuentran en el primer decil de renta, siendo los efectos aproximadamente neutrales para el resto de la población.

Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes revisan el comportamiento de ingresos y gastos públicos en «Las transformaciones fiscales de la Hacienda y las Administraciones públicas españolas, 1898-2023». En este período se han producido siete crisis presupuestarias, en las que el déficit ha superado el 4,5 % del PIB, de las cuales las dos más graves en tiempos de paz han tenido lugar en los períodos 2009-2015, crisis financiera, y 2020-2022, COVID-19, y dos crisis de la deuda (1896-1910 y 2013-2023) en las que la ratio deuda PIB superó el 90 %.

Desde mediados de los años 60 y, especialmente, con la llegada de la democracia se produce una expansión del gasto social que pasa del 5 % a más del 35 % del PIB. Ese cambio supone la consolidación del estado de bienestar en España y va en paralelo con la reforma de la Seguridad Social y las reformas fiscales, hasta mediados de los años 80 que aumentaron sensiblemente la presión fiscal. Paralelamente, el artículo menciona la importante descentralización del gasto asociada al desarrollo del Estado de las autonomías.

El artículo «Historia monetaria de España. De la peseta al euro» de **Pablo Martín-Aceña** arranca con la creación de la peseta en 1868, originalmente en un sistema bimetálico oro plata que no se integró en la Unión Monetaria Latina. Los descubrimientos de la plata rompieron la relación anterior y llevaron desde 1870 a casi todos los países a abandonar el sistema bimetálico en favor del patrón oro, pero España lo mantuvo y *de facto* aplicó un patrón plata. Hasta la Guerra Civil, se realizaron diversos intentos de adoptar el patrón oro que no fructificaron. Desde el final de la Guerra Civil y hasta el Plan de Estabilización, la función fundamental de la política monetaria fue la financiación de los déficits públicos. A partir de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, en la última etapa del franquismo, la política monetaria estuvo al servicio de la política de desarrollo, y la estabilidad de los precios se sacrificó en aras de aumentar las tasas de crecimiento. Con la crisis del petróleo y los Pactos de la Moncloa se recuperó la política monetaria para estabilizar el tipo de cambio y luchar contra la inflación.

La última etapa de la peseta comenzó tras el ingreso en la Unión Europea con la integración en el Sistema Monetario Europeo, en 1989. Tras diversas dificultades y con un esfuerzo no desdeñable, España consiguió integrarse desde un primer momento en la Unión Monetaria Europea, lo que supuso el final de la relativa soberanía monetaria que España había tenido con la peseta.

Elena Martínez Ruiz y María A. Pons en el artículo «El sector financiero español durante los últimos 125 años» examinan, fundamentalmente, la evolución del sector bancario por la limitada y tardía diversificación del sector. Las autoras distinguen cuatro etapas: el primer tercio del siglo XX, la autarquía y el desarrollismo, el último cuarto del siglo XX y desde la entrada en la Unión Monetaria. Las dos primeras etapas supusieron, pese al corte de la Guerra Civil, un fuerte crecimiento del sistema bancario en un marco de competencia limitada. El final del desarrollismo coincidió con una importante crisis bancaria, que favoreció la concentración del sector y la expansión territorial de las cajas de ahorro. Finalmente, ya en la Unión Monetaria, se vivió una segunda crisis como consecuencia del final de la burbuja inmobiliaria que llevó a una reestructuración radical de las cajas de ahorro con su conversión casi completa en bancos acompañada de unos niveles de rentabilidad y capital del sector inferiores a la media europea.

El artículo «La mujer en la economía española: cerrando la brecha en el empleo y la digitalización» de **Isabel Álvarez y Silvana Briones** examina la situación de la mujer en la sociedad española, medida por el índice de empoderamiento, y en comparación con los países de la UE se observa que la situación española es mejor que la media. Seguidamente, se compara la evolución de la brecha de empleo, medida por las diferencias de tasas de ocupación de hombres y mujeres, de España y la Unión Europea y se constata tanto una reducción de esta brecha en ambas zonas como una convergencia de España a los niveles de la Unión Europea. Vista la importancia que se espera tenga la digitalización de la economía en el empleo, el artículo examina a continuación qué influencia puede tener la digitalización en la posición de la mujer en el mercado laboral y se observa una infrarrepresentación femenina en los sectores TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) en España y la Unión Europea, por lo que se sugiere una posible política de la Unión Europea para el aumento de la presencia femenina en estos sectores.

Cierra esta sección el artículo de **Aitor Lacuesta y Javier Vallés**, titulado «Los retos y oportunidades de la economía española: una perspectiva de largo plazo», que analiza las causas del retroceso en el proceso de convergencia de España con la UE desde el año 2008. Se resaltan dos factores. El primero, el escaso crecimiento de la Productividad Total de los Factores, que, entre otras causas, puede responder a la escasa inversión en innovación, el predominio del crédito bancario y su mala asignación entre empresas o a un exceso de regulación. El segundo, sería una tasa de empleo menor que en las economías europeas, fundamentalmente por una mayor tasa de paro.

El artículo resalta dos retos: el envejecimiento de la población y el nivel educativo relativamente bajo de los ocupados españoles, y termina con la oportunidad para relanzar el

proceso de convergencia que puede suponer el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, que combina un importante volumen de inversión con reformas estructurales.

III. Otras colaboraciones

El artículo de **Fernando Ballester** y **Fernando Puerto**, titulado «El reto que transformó la Administración económica española: la adhesión a las Comunidades Europeas y la primera Presidencia. El papel clave de Pedro Solbes», recuerda las limitaciones de la Administración en el año 1989 y analiza cómo fue posible que, en apenas tres años, España realizara con éxito su primera Presidencia y ganara respeto y reconocimiento por la gestión de ese semestre. En ese hito, un funcionario del Estado, Pedro Solbes, que fue secretario de Estado para las Comunidades Europeas (CC EE), jugó un papel clave. Este artículo, además de referir los cambios experimentados por la Administración, pretende reconocer estos méritos y explicar su contribución.

Cierra el monográfico el artículo de **Enrique Ferrando González**, titulado «Origen y evolución de *Información Comercial Española*», que completa análisis anteriores de la evolución de ICE, fijando su origen remoto en el año 1898 como una publicación periódica del Centro de Información Comercial y su evolución a lo largo de los años, hasta llegar a las tres revistas que actualmente edita la Secretaría de Estado de Comercio: Cuadernos Económicos de ICE, ICE Revista de Economía y el Boletín Económico de ICE.

Pasado, presente y futuro de la economía española

Nadia Calviño

*Vicepresidenta primera del Gobierno de España
Ministra de Economía, Comercio y Empresa*

«La mejor manera de predecir el futuro es creándolo»
Peter Drucker

«Procuremos más ser padres de nuestro porvenir
que hijos de nuestro pasado»
Miguel de Unamuno

1. Introducción

La economía mundial se encuentra en un momento de intenso cambio e incertidumbre. Las placas tectónicas sobre las que se construyó el orden global tras la Segunda Guerra Mundial se están moviendo, generando fuertes conflictos y abriendo brechas en los principios comunes y las instituciones que han venido rigiendo las relaciones económicas y comerciales a lo largo de un intenso periodo de casi 80 años. Desde entonces hasta la actualidad, los hitos geopolíticos se han sucedido, llevando desde la Guerra Fría a la creación de la Unión Europea, la caída del muro de Berlín y el surgimiento de nuevas potencias económicas fuera del eje Atlántico con un papel cada vez más importante en la arena internacional.

En paralelo con los cambios geopolíticos, la economía mundial ha vivido un periodo sin precedentes de integración y cambio tecnológico, de globalización y auge del sector financiero, con crisis regionales y también grandes *shocks* sistémicos. El fuerte crecimiento del comercio, de los niveles de producción y las rentas ha permitido salir de la pobreza y mejorar la calidad de vida de miles de millones de personas en todo el mundo, reducir las tasas de mortalidad infantil, aumentar las tasas de escolarización, revoluciones tecnológicas y el surgimiento de nuevos sectores económicos y foros globales. Al mismo tiempo, se han sucedido las crisis de balanza de pagos y deuda, han aumentado las desigualdades y tensiones sociales en el seno de las economías más desarrolladas y la magnitud de los grandes retos globales, medioambientales, tecnológicos y sanitarios, han puesto de relieve las limitaciones de una red global de seguridad física, financiera y económica hecha para un mundo muy diferente del actual.

En el ámbito europeo, hemos vivido el periodo más largo de paz de la historia, pasando de una incipiente unión aduanera con políticas comunes en los ámbitos claves para evitar una nueva guerra (carbón, acero, energía atómica y agricultura) a una unión económica y monetaria, primera potencia comercial del mundo con una creciente integración económica y política. Tras las sucesivas ampliaciones y la salida del Reino Unido, el proyecto cuenta con 27 Estados miembros, una moneda común, el euro, que es la segunda de reserva a nivel global, y se enfrenta al reto de definir su geometría futura y la relación con sus vecinos orientales, con una guerra en la frontera y un conjunto de Estados llamando a la puerta para acceder al club europeo de la paz y la prosperidad.

En estas ocho décadas, el mundo ha cambiado; y España, aún más. Mucho es el camino recorrido desde la economía cerrada y autárquica de la posguerra arrasada por las deudas de la Guerra Civil, con una dictadura que mantendría al país fuera de los acuerdos de Bretton Woods y de las grandes tendencias mundiales durante 40 años. La economía española de 2023 es abierta y competitiva, acorde a una democracia moderna que es referente mundial en el ámbito del turismo, de las infraestructuras y la obra pública, de las telecomunicaciones y la digitalización, de las energías renovables, la igualdad de género y la salud de vanguardia.

España es, sin duda, un gran ejemplo de éxito económico a nivel mundial. En este periodo, los dos grandes hitos políticos de la historia de España: la transición a la democracia y la incorporación a la Unión Europea y al euro, han permitido un progreso económico sin precedentes, un cambio estructural que sitúa a España entre las economías más avanzadas y una gran mejora de la calidad de vida e institucional del país. El avance de nuestra economía se refleja en todos los indicadores económicos, desde la multiplicación por 16 del PIB y por 8 de la renta per cápita, a la universalización de la educación, el desarrollo de un estado de bienestar avanzado, la articulación de instituciones y políticas económicas modernas y la creciente participación de la mujer en el ámbito político, empresarial y social.

Estamos viviendo, sin duda, el mejor periodo de nuestra historia, pero la evolución en las próximas décadas depende de las decisiones que se tomen en el presente: de nuestra capacidad de abordar con éxito los importantes retos de la actualidad. En el corto plazo, los principales retos derivan de la ralentización de la economía europea, las tensiones inflacionistas y el deterioro de la relación de intercambio de nuestras economías por la invasión rusa de Ucrania, que llevó al aumento exponencial de los precios de la energía y otras materias primas. Los conflictos en Oriente Medio, con un alcance todavía difícil de predecir, sin duda tendrán una influencia decisiva sobre el nuevo orden mundial que se está construyendo ante nuestros ojos.

Estos conflictos geopolíticos de alto impacto son la cara visible de cambios estructurales de gran calado en el marco institucional. El marco de comercio internacional basado en reglas está en cuestión y ya no resuelve los conflictos, resurge el proteccionismo y la política de bloques y se están redefiniendo las cadenas de valor globales para garantizar la autonomía estratégica. Las tensiones inflacionistas, la subida de tipos de interés y la inestabilidad económica y financiera están poniendo a prueba la red de instituciones

multilaterales. Además, el surgimiento de nuevas potencias globales y el creciente peso de las economías emergentes cuestionan la propia gobernanza de estas instituciones, diseñadas para un mundo muy diferente con hegemonía occidental.

A ello se une la transición hacia una nueva economía verde y digital. El cambio climático es el principal reto global de nuestro tiempo, exigiendo un cambio de paradigma económico y tecnológico e ingentes inversiones en el ámbito público y privado. En paralelo, la acelerada digitalización tiene ya gran impacto sobre las economías y las sociedades, lo que exige el desarrollo de un marco de regulación y gobernanza global que proteja al ser humano y el buen funcionamiento de las democracias ante las nuevas tecnologías disruptivas.

Se trata de retos globales y también de grandes oportunidades, con gran impacto sobre la economía europea y, dentro de ella, la española. En efecto, España está por su posición geográfica en la primera línea del impacto del cambio climático, pero también cuenta con grandes ventajas para el desarrollo de las energías renovables, más limpias y baratas, y con grandes infraestructuras digitales, empresas líderes y una Administración a la vanguardia en las nuevas tecnologías, en buena situación para aprovechar por primera vez en la historia una revolución tecnológica y situarse a la cabeza de la transformación digital en marcha.

Tras el *shock* de la pandemia, gracias a una respuesta europea novedosa y solidaria se ha abierto un nuevo ciclo económico, con características muy diferentes de los del pasado, que abre nuevas perspectivas de futuro. Por fin se han cerrado las cicatrices de la Gran Crisis Financiera, la mayoría de indicadores han recuperado los niveles previos a 2008, la economía crece a buen ritmo y con menores desequilibrios. Además, contamos con una hoja de ruta clara y los recursos financieros para acometer las reformas e inversiones necesarias para ser más resilientes en un nuevo orden internacional mucho más inestable, multipolar y conflictivo.

En este contexto, este artículo aborda el presente, pasado y futuro de la economía española, repasando muy rápidamente los principales cambios vividos a nivel global, europeo y nacional, para centrarse en la evolución desde la Gran Crisis Financiera y analizar las líneas principales de política económica en cada fase, identificar los principales retos y oportunidades actuales y articular algunos principios útiles de cara al futuro.

2. De la Guerra Fría a la Gran Crisis Financiera

El orden económico internacional ha estado durante casi 80 años regido por una red de instituciones multilaterales y principios basados, en esencia, en tres elementos: *i)* la hegemonía de los EE UU y el dólar como principal moneda de transacción y reserva; *ii)* la primacía de la democracia liberal y el capitalismo como principios rectores de organización social y económica en el bloque occidental; y *iii)* el libre comercio y la globalización como motores de progreso. Las instituciones creadas tras el acuerdo de Bretton Woods —el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial—, junto a los Bancos

Regionales de Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio, la OCDE y otros foros multilaterales, han ido desarrollando una red de seguridad de instrumentos y reglas para encauzar los conflictos de forma pacífica, contener las crisis de balanza de pagos y contribuir a garantizar la estabilidad financiera a nivel mundial.

En respuesta a este marco de gobernanza económica «occidental», tras la Segunda Guerra Mundial los países de la órbita de la antigua URSS desarrollaron durante más de 40 años otras instituciones de planificación económica y comercial. Se abrió así el periodo de la «Guerra Fría» que, sin embargo, colapsó a finales de la década de los 80, incapaz de proporcionar niveles de libertad, crecimiento, modernidad y calidad de vida comparables a los occidentales.

Con la crisis del modelo soviético y la caída del muro de Berlín en 1989, se inició un periodo de hegemonía absoluta de los Estados Unidos. El modelo económico capitalista se proyectó a nivel mundial mediante la globalización económica y financiera y la extensión de las cadenas de valor globales, con hitos emblemáticos como el cierre en 1994 de la importante ronda Uruguay de desarme arancelario y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la ampliación de la OCDE fuera del núcleo de Norteamérica y Europa, la cooperación internacional en materia tecnológica y de competencia, y la espectacular globalización financiera propiciada por la digitalización y la remoción de barreras a los movimientos de capitales.

La entrada de China en la OMC en 2001 y la ampliación de la Unión Europea a los países centroeuropeos en la órbita soviética en 2004 marcan el momento más álgido de esta fase de globalización, que parecía avanzar sin freno, expandiendo el modelo empresarial capitalista, la globalización de los mercados de bienes y servicios a nivel mundial y la superioridad del modelo político occidental de democracia liberal.

Durante este periodo, la economía española pasó del régimen autárquico de la posguerra, que mantuvo durante los años 40 y 50 niveles de producción y renta per cápita muy por debajo de los países vecinos, a integrarse en las grandes corrientes europeas. Tras el Plan de Estabilización y la apertura económica, el proceso de industrialización, terciarización y «desarrollismo» de las décadas de los 60 y 70 permitió algunas mejoras en el nivel de vida, pero no resolvió los desequilibrios arrastrados desde el régimen anterior, que se vieron agravados por el deterioro de la balanza de pagos por las crisis del petróleo.

Solo la llegada de la democracia permitió poner las bases de un marco institucional y unas políticas públicas modernas, iniciando el periodo de mayor crecimiento y prosperidad de nuestra historia. El pacto social logrado con la transición para contener la espiral inflacionista inició en la década de los 80 del siglo pasado un proceso de modernización estructural sin precedentes, recuperando el tiempo perdido desde la Guerra Civil. Durante ese cuarto de siglo se construyó el estado de bienestar, con acceso universal a la educación, la sanidad, un sistema público de pensiones y un marco fiscal moderno. España se unió a las Comunidades Europeas en 1986, se incorporó el marco normativo europeo y se desarrolló un marco de políticas públicas y regulación alineado con las mejores prácticas internacionales. Sobre la base del fuerte crecimiento de la economía

doméstica, se expandieron empresas líderes y con proyección internacional en los ámbitos de la energía, las infraestructuras y las telecomunicaciones. La mejora del nivel educativo, el progreso económico y social y el aumento de la inversión impulsado por la estabilidad política, el acceso al euro y la llegada de los fondos estructurales europeos multiplicaron en los años 90 la renta per cápita y los indicadores de desarrollo del país, convergiendo hacia las grandes economías más avanzadas.

Sin embargo, el fuerte crecimiento no corrigió algunos de los importantes desequilibrios macroeconómicos y vulnerabilidades estructurales arrastrados del pasado, que explican el mayor impacto de los *shocks* y la volatilidad característica de la economía española. Entre ellos, destaca el alto desempleo, la carencia de capital humano, inmaterial y tecnológico y el déficit público y de balanza de pagos, debilidades estructurales que, exacerbadas con la burbuja financiero-inmobiliaria a principios del siglo XXI y las carencias del marco regulatorio y de supervisión, explican el gran impacto de la Gran Crisis Financiera iniciada en 2008 y sus profundas implicaciones sobre el crecimiento potencial y la cohesión social.

3. De la Gran Crisis Financiera a la pandemia

La Gran Crisis Financiera que estalló en 2008 supuso la ruptura del paradigma del fundamentalismo de mercado y abrió una brecha fundamental en el modelo económico y el orden global dominante. En efecto, con el estallido de la burbuja financiera en Estados Unidos y el contagio al conjunto de la economía mundial, se pusieron en cuestión las bases teóricas y los consensos de política económica existentes, y quedaron expuestas las vulnerabilidades de un marco de estabilidad financiera que no tenía ni los instrumentos ni la envergadura para responder a grandes crisis simétricas que afectasen a las economías más desarrolladas del mundo, y ya no reflejaba bien la realidad económica internacional.

En paralelo, con el creciente cuestionamiento de las instituciones dominantes «tradicionales», surgieron nuevos foros como el G20 para dar cada vez más voz a las economías emergentes, reunidas en el acrónimo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). También se reforzaron los mecanismos de cooperación y coordinación financiera, desde los estándares del Comité de Basilea a la creación del Consejo de Estabilidad Financiera.

En el caso de España, la Gran Crisis Financiera iniciada en 2008 truncó la senda de crecimiento y prosperidad seguida desde la llegada de la democracia. Durante los últimos quince años, nuestra economía ha atravesado una larga recesión, de 2009 a 2013, seguida por un periodo de expansión desde 2014, interrumpido por el *shock* sin precedentes causado por la pandemia en 2020.

En este periodo se han aplicado políticas económicas muy diferentes a nivel nacional y europeo, con resultados también muy diversos. Las decisiones en términos de política fiscal, monetaria y estructural adoptadas frente al COVID-19 han incorporado muchas de las lecciones de las respuestas fallidas a la crisis financiera para minimizar los costes y evitar un daño estructural, con un impacto mucho más positivo a corto plazo, en términos

de actividad económica, empleo, inversión e ingresos fiscales, y también a largo plazo, sobre las estructuras productivas y las instituciones económicas y sociales, la innovación, la productividad, el crecimiento potencial y la distribución de la renta.

La crisis financiera de 2008, originada en Estados Unidos y extendida a nivel mundial, puso de manifiesto importantes debilidades en la economía española y en el proceso de construcción de la unión económica y monetaria. La implosión de los mercados financieros desencadenó una espiral destructiva que afectó desde los mercados bancarios hasta la deuda pública, la economía real y el proyecto político europeo. En retrospectiva, es evidente que la situación requería una respuesta decidida basada en la unidad y la solidaridad, a diferencia de la respuesta fragmentada que se brindó en ese momento.

Este *shock* marcó un antes y un después en la historia económica de España, llevando a una década perdida en términos de inversión, progreso económico e igualdad. Después de décadas de crecimiento, avances sociales y convergencia con las principales economías europeas, la crisis financiera, económica y social profunda socavó los fundamentos de la economía española y generó un gran daño social.

La acumulación de desequilibrios estructurales durante el auge económico que precedió a las turbulencias financieras agravó el impacto de la crisis. La concentración de recursos en el sector inmobiliario, el endeudamiento excesivo de empresas y familias y el déficit exterior llevaron a un modelo de crecimiento insostenible.

Además, la crisis puso de relieve las carencias de la integración económica europea. El proceso de creación del euro se centró en la política monetaria y careció de mecanismos sólidos de unión bancaria, económica y fiscal. La fragmentación de los mercados financieros minoristas, de la regulación y supervisión, llevó a una espiral destructiva en los mercados bancarios y de deuda pública en Europa, al asociarse la solvencia de las entidades con su «pasaporte» nacional.

La respuesta europea, descoordinada y procíclica, llevó a una década perdida para España, que se descolgó de la senda de convergencia económica y social. Tras un primer momento de impulso a la demanda de corte keynesiano, a partir de 2010, ante las turbulencias financieras en la zona euro, se impusieron políticas monetarias y fiscales contractivas que llevaron en España a un ajuste real intenso de los salarios y de empleo que agravó la crisis económica, aumentó sustancialmente el coste del ajuste fiscal y resultó en un grave daño social por el aumento de la desigualdad, la precariedad laboral y la caída de la inversión pública.

La prolongada recesión y la falta de inversión redujeron el crecimiento potencial del país, rompiendo la senda de progreso desde la llegada de la democracia. España tardó alrededor de una década en recuperarse en términos de PIB y empleo. La caída de los salarios reales y la baja inversión perjudicaron la productividad y las condiciones laborales, especialmente para los jóvenes, lo que resultó en una vuelta atrás en términos de convergencia económica y crecimiento potencial, con importantes desequilibrios sociales.

A partir de 2014, la economía española volvió al crecimiento positivo, aunque con un contexto de precariedad laboral, falta de inversión en sectores clave y un aumento de

la desigualdad. Tras una fase de reformas de corte liberal, para la reestructuración del sector bancario y la flexibilización del mercado laboral y de bienes y servicios, la economía siguió con un crecimiento inercial y escasa corrección de los desequilibrios fiscales hasta el cambio de Gobierno y de política económica en el verano de 2018.

A partir de 2018, la política económica española se ha basado en tres principios: responsabilidad fiscal, justicia social y reformas estructurales alineadas con las mejores prácticas internacionales. Esta política económica, coherente y ambiciosa, ha permitido a España tener un papel protagonista en la articulación de la respuesta europea a los diferentes retos vividos en estos años, responder con eficacia al reto derivado de la pandemia de la COVID-19 y también al impacto de la guerra en Ucrania en términos de inflación, subida de tipos de interés y turbulencias en mercados energéticos.

Además de acelerar la corrección de los desequilibrios fiscales, en 2018 se retomó el impulso reformista, con el objetivo de corregir lo antes posible el daño estructural arrastrado desde la Gran Crisis Financiera. La agenda económica se enriqueció con indicadores cualitativos para medir no solo el crecimiento del PIB sino también el bienestar social real y la sostenibilidad, y en febrero de 2019, se publicó la *Agenda del Cambio*, una hoja de ruta de modernización estructural para guiar la acción económica pública y orientar las decisiones de los agentes privados.

En este contexto, a principios de 2020, el mundo se enfrentó a la pandemia de la COVID-19, un desafío que generó un impacto sanitario y económico sin precedentes. Las restricciones para frenar el virus afectaron, en particular, a los sectores de servicios, como el turismo y la hostelería, lo que llevó a una caída de la producción, especialmente importante en la economía española.

Gracias a la respuesta europea, muy diferente a la de la crisis financiera, España pudo desplegar una red de seguridad económica sin precedentes, movilizandorecursos masivos para proteger empresas, empleos y rentas familiares. Esto incluyó la implementación de Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), avales públicos para mantener la liquidez del conjunto de la economía, prestaciones extraordinarias para trabajadores autónomos, transferencias de recursos a las comunidades autónomas y los ayuntamientos para mantener los servicios públicos y responder a la crisis sanitaria, y un programa de Ingreso Mínimo Vital con un escudo social robusto para proteger a los grupos más vulnerables y prevenir un aumento de la desigualdad.

La coordinación de políticas monetaria y fiscal a nivel europeo e internacional evitó una crisis financiera global y permitió una rápida recuperación económica. En efecto, las políticas expansivas permitieron mantener la liquidez, estabilizar los mercados financieros y evitar una crisis de balanza de pagos generalizada. Además, se anunciaron grandes programas de inversión a nivel internacional con un enfoque en la modernización tecnológica, la digitalización y el cambio climático.

A nivel europeo, se acordó en julio de 2020 un novedoso Plan de Recuperación para movilizar 750.000 millones de euros de fondos europeos en inversiones públicas en modernización tecnológica, digitalización y lucha contra el cambio climático. España

desempeñó un papel central en la aprobación y el diseño de este Plan, tomando desde el primer momento el liderazgo en su ejecución para maximizar el impacto contracíclico.

Gracias a esta respuesta de política económica, en menos de dos años España recuperó el nivel de PIB y empleo prepandemia y se ha iniciado un ciclo económico muy diferente a los del pasado. En paralelo con el fuerte crecimiento desde 2021, las reformas puestas en marcha están permitiendo superar algunos de los desequilibrios que han explicado la alta inestabilidad y pobre resultado económico en décadas anteriores. En comparación con las políticas públicas del pasado, la respuesta decidida por parte de la Unión Europea permitió una fuerte recuperación, más rápida y casi sin daño estructural, con intensa creación de empleo, una inversión robusta y mejora en los indicadores de igualdad y bienestar social.

4. Un nuevo ciclo

La experiencia de estos 15 años refleja la importancia crucial de la orientación de la política económica en la evolución a corto y largo plazo de la economía y la sociedad. Las decisiones tomadas en respuesta a las crisis financieras y a la pandemia demostraron, en efecto, ser determinantes en el tipo de recuperación y el bienestar resultante de la sociedad española.

El Plan de Recuperación es, probablemente, la muestra más importante de que se han aprendido las lecciones de la crisis de 2008. Gracias a la respuesta progresista y los fondos europeos del programa *Next Generation*, España está ejecutando un programa ambicioso de inversiones y reformas centradas en la inversión productiva en capital humano e infraestructuras físicas, tecnológicas, digitales, naturales y sociales; un proyecto de país que permite tomar las riendas para definir la economía del futuro.

En un mundo marcado por la aceleración del cambio y la creciente frecuencia e intensidad de *shocks* exógenos, conflictos geopolíticos y ciberataques, ya está en marcha un proceso de modernización y reindustrialización del país centrado en la sostenibilidad ambiental y la transformación digital. Su impacto, estimado en un aumento anual medio del 3% en el nivel del PIB hasta 2031, solo es comparable al de la adhesión a la Unión Europea o a las inversiones con los fondos estructurales europeos, que han sido fundamentales para el desarrollo de España durante décadas.

Para lograr un crecimiento más sostenible e inclusivo a largo plazo, el Plan de Recuperación destina recursos a las palancas principales para aumentar la productividad y sostenibilidad de la economía. La distribución de las inversiones, con casi un 40% para transición verde y un 30% para la transformación digital, un 10% para educación y formación profesional, un 7% para ciencia e innovación, y los proyectos estratégicos ya iniciados ofrecen una visión clara de los sectores clave en el proceso de transformación del país.

Se trata de movilizar la inversión pública y privada con grandes proyectos tractoras para que España esté a la cabeza en la modernización de las industrias estratégicas. Ya se han puesto en marcha inversiones sin precedentes en el ámbito del vehículo

eléctrico y conectado, la industria naval, aeroespacial, agroalimentaria, electrointensiva y de los chips, en las energías renovables, la economía circular, la digitalización del ciclo del agua, las tecnologías de salud de vanguardia, la nueva economía de los cuidados y la nueva economía de la lengua, para que la inteligencia artificial también hable español y lenguas cooficiales.

El Plan de Recuperación también incluye un programa ambicioso de reformas estructurales. Para modernizar el marco normativo y administrativo de España, situándolo entre los países más avanzados en términos de eficiencia económica y justicia social, mediante leyes modernas en los ámbitos laboral, de pensiones, educación, universidades, telecomunicaciones, audiovisual, *startups*, concursal, de la ciencia y de creación y crecimiento empresarial.

Hasta la fecha, España está liderando el despliegue de los fondos *Next Generation EU*. La concentración de las reformas e inversiones en el periodo 2021-2023 y el buen ritmo de ejecución ha maximizado el impacto macroeconómico del Plan de Recuperación, permitiendo un crecimiento intenso y sostenido de la economía y del empleo que se mantiene hasta 2023. Incluso con el endurecimiento de las condiciones monetarias en la zona euro, la inversión crece con fuerza; un factor fundamental para la continuidad del crecimiento en 2024 y más allá.

Gracias a la protección de la economía durante la pandemia y al impulso a las inversiones y reformas con los fondos europeos *Next Generation*, se han puesto en marcha cambios estructurales de largo alcance.

El mercado de trabajo está teniendo un comportamiento espectacular. El mercado laboral ha recuperado los niveles anteriores a la Gran Crisis Financiera de 2008, pero sin una burbuja inmobiliaria y con un crecimiento mucho más equilibrado que en décadas pasadas. Por primera vez en la historia, se han alcanzado los 21 millones de personas ocupadas y una población activa de 24 millones. Nueve de cada diez nuevos empleos son en el sector privado, más estables y de más calidad. La afiliación a la Seguridad Social en los ámbitos de la ciencia, el I+D y las tecnologías de la información y las comunicaciones ha aumentado en un 50% desde 2018.

La economía crece con fuerza con un superávit de balanza de pagos por cuenta corriente del 3% del PIB. La inversión también se ha mantenido, el fuerte crecimiento ha permitido avanzar en la consolidación fiscal y se prevé bajar el déficit al 3% del PIB ya en 2024.

Así, los fondos europeos *Next Generation EU* ya han conseguido su primer objetivo: una fuerte recuperación en un contexto internacional turbulento. Ahora se trata de alcanzar plenamente los dos otros objetivos del Plan: la transformación y la resiliencia.

El impulso a la doble transición verde y digital ha situado a nuestro país a la cabeza en Europa en despliegue de energías renovables y conectividad digital, posicionándolo entre los más dinámicos en el desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con el hidrógeno verde, el almacenamiento energético, la descarbonización de la industria, el 5G, la inteligencia artificial, las neurotecnologías, la computación cuántica y el diseño de chips.

Ha aumentado el peso de la industria en el PIB, llegando al 16 % en 2022, con cadenas de valor más productivas y modernas que integran los tres sectores «clásicos» de agricultura, industria y servicios. Esto no solo moderniza los sectores clave donde España es competitiva, sino que, también, aumenta las actividades de mayor valor añadido, con mayor productividad, mejores salarios y más potencial de crecimiento en los próximos años.

Con la aprobación el pasado octubre por el Consejo de la Unión Europea de la Adenda al Plan de Recuperación propuesta por el Gobierno de España, se abre la segunda fase del Plan, que permitirá movilizar la totalidad de los fondos europeos asignados a España para el periodo 2021-2026, más de 160.000 millones de euros en transferencias y préstamos.

En particular, los préstamos *Next Generation* brindan una red de seguridad para mantener un fuerte ritmo de inversión pública y privada. Esto es crucial para la confianza de las empresas e inversores, especialmente en el contexto actual de desaceleración de la economía mundial y alta incertidumbre sobre los conflictos geopolíticos, los precios de energía, alimentos y materias primas, los tipos de interés y la estabilidad financiera.

Con el Horizonte 2030, el Plan de Recuperación permitirá posicionar a España en los sectores de futuro, reducir de manera significativa su dependencia energética, aprovechando las energías renovables, el hidrógeno verde y el almacenamiento para tener un sistema más limpio, barato y resiliente, reforzar el capital humano y la productividad total de los factores y aumentar la autonomía estratégica y la resiliencia para hacer frente a los *shocks* y tener una posición sólida en el nuevo orden global que se está definiendo en estos momentos.

5. Conclusión

No podemos saber qué eventos imprevistos nos deparará el futuro, pero sí aprender las lecciones de los *shocks* recientes. En tiempos de turbulencias geopolíticas y de gran incertidumbre como los actuales, resulta esencial analizar la política económica y extraer lecciones para enfrentar los desafíos presentes y futuros.

La pandemia aceleró la transformación digital, mientras que la invasión rusa de Ucrania y los conflictos en Oriente Próximo subrayan la importancia de avanzar en la transición energética y garantizar la autonomía estratégica. Es preciso reforzar la capacidad en áreas críticas como energía, tecnología, agroalimentación, economía digital y seguridad. Además, es esencial reducir las vulnerabilidades derivadas de las cadenas de suministro globales y adaptarse a posibles cambios en las políticas comerciales y el proceso de globalización que han definido la economía durante décadas.

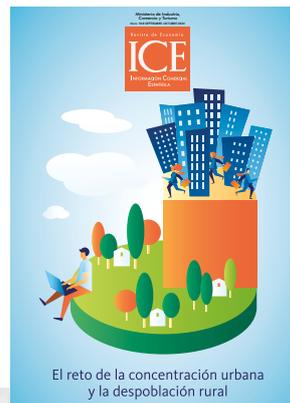
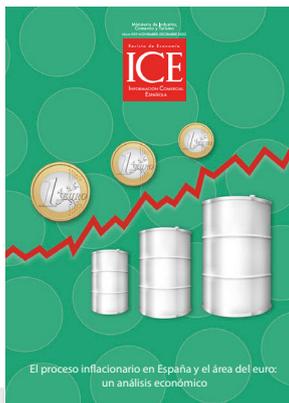
Afortunadamente, España dispone de un plan, con reformas e inversiones destinadas a abordar estos retos, y de los recursos para hacerlo realidad. En estos últimos años, hemos respondido a lo urgente y abordado también lo importante, colocando a España en la vanguardia de los cambios de largo alcance que afrontamos.

En este contexto global, es crucial mantener el rumbo y aplicar las lecciones aprendidas del pasado con determinación. La política económica debe centrarse en garantizar la estabilidad e impulsar la actividad y el empleo, apoyar una respuesta europea unificada y coordinada a nivel global para abordar los desafíos actuales, y garantizar la finalización exitosa del programa de inversión y reforma del Plan de Recuperación.

También, es fundamental seguir apostando por un marco multilateral que permita garantizar la estabilidad financiera y social; la solución de conflictos mediante reglas e instituciones democráticas. Ante el movimiento de las placas tectónicas de los últimos 80 años y la construcción de un nuevo orden mundial, España tiene un papel importante que jugar, como miembro de la Unión Europea y miembro de la comunidad internacional con importantes lazos con Latinoamérica, África y Oriente Medio. Podemos contribuir a adaptar el sistema a la nueva realidad global y seguir avanzando en un proyecto de paz compartida, de autonomía estratégica abierta, de refuerzo institucional, regulación y gobernanza global de las nuevas tecnologías.

Europa debe seguir siendo un faro de derechos humanos, de estabilidad y certidumbre en el futuro. Y España, como cuarta economía de la Unión, ha de seguir contribuyendo a este proyecto, construyendo un futuro mejor para las próximas generaciones. Gracias a la política económica de estos años y al Plan de Recuperación, tenemos una oportunidad histórica para lograrlo. Y lo estamos haciendo.

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



Economic and Monetary Union – developments and challenges

Luis de Guindos

Vicepresidente del Banco Central Europeo

1. Introduction

As ICE celebrates its 125th anniversary, the third phase of Economic and Monetary Union (EMU) —which introduced the irrevocable fixing of the exchange rates for the currencies of the 11 Member States initially participating in EMU— approaches its 25th anniversary.

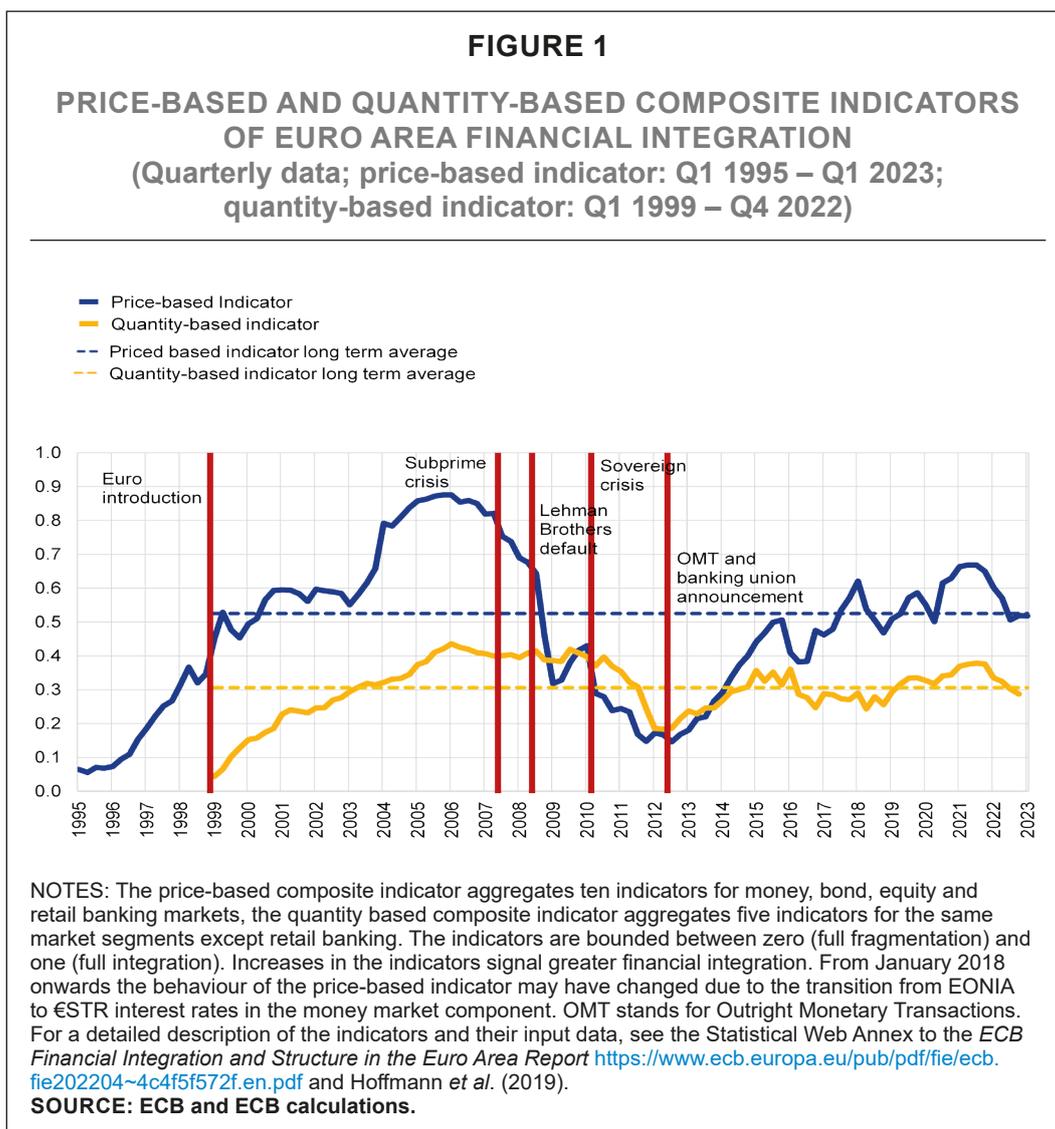
While the euro's introduction has been the most significant form of European integration to date, we have learned that monetary unification of diverse economies can lead to significant challenges in the absence of adequate mechanisms to address economic and financial imbalances. Since the financial and sovereign debt crises, also referred to as the twin crises, EMU has been substantially strengthened, but gaps in its financial architecture remain.

The COVID-19 pandemic and the invasion of Ukraine have given renewed impetus to discussions on fostering further European integration. Importantly, concrete progress on the three main shortcomings of the institutional framework is necessary: completing the Banking Union (BU), deepening the Capital Markets Union (CMU), and strengthening the EU fiscal framework.

Against this backdrop, this article provides a historical perspective on financial integration since the start of EMU, examining how the twin crises exposed EMU incompleteness and the need for immediate decisive steps towards a stronger financial architecture for the EU. It then takes stock of where EMU stands today, highlighting the remaining gaps in its financial architecture, and reflects on Spain within EMU.

2. A vision for Europe - a historical perspective on financial integration since the start of EMU

Creating a single capital market has been a European objective for decades. In the 1980s, the Single Market Programme set objectives for the financial services sector and led to several Community directives. The removal of capital controls followed at the end of the decade. Interest rates converged across countries; new investment and diversification opportunities became available for households and firms.



The introduction of the euro was the natural next step of single market integration. By eliminating exchange-rate risk between Member States and reducing transactions costs, it facilitated cross-border trade. Its launch in 1999 and, shortly afterwards, the Financial Services Action Plan (FSAP), which were milestones in the integration process, aimed at tackling remaining obstacles to integration stemming from currency and regulatory segmentation.

Importantly, the euro brought price stability and fostered European citizens' trust in the value of their currency, thereby also supporting economic growth and investment.

In anticipation of the introduction of the euro, a period of increasing integration started already well before. Steadily further increasing throughout the early 2000s, the level of financial integration reached its peak around the beginning of the sub-prime mortgage

crisis in 2007, which marked a clear turning point, as shown by the ECB's two composite indicators of financial integration¹ (see Figure 1).

3. The twin crises, institutional shortcomings and the need for a stronger financial architecture

Global Financial Crisis and Sovereign Debt Crisis

When the global financial crisis hit in 2007, financial integration quickly reversed, at a point when it was most needed. In response to global and local shocks almost all financial markets became highly fragmented and retrenched inside domestic borders. This posed an existential threat to EMU.

The sovereign debt crisis in the euro area led to even further fragmentation and it took until mid-2012 before this process started to reverse. The reversal was related to two main political events in 2012, namely the agreement between the Heads of State and Government to create the BU and the announcement of the ECB's Outright Monetary Transactions (OMT) programme.

The catalyst for this fragmentation was a series of events that had undermined trust in the stability of global financial markets and subsequently the euro area (Draghi, 2018). Following problems in the United States (US) subprime mortgage market and the collapse of Lehman Brothers, in September 2008, money markets around the world stopped functioning and banks' liquidity situation became extremely dire. Public authorities provided support to prevent further harm and some banks exposed to toxic US assets were bailed out by their governments. From late 2009, sequential upward revisions of Greek government deficit and debt figures and the prospect of substantial public funds being needed for banking sector bailouts triggered a rapid and wider repricing of sovereign risk and shattered trust in public debt. Financial market turbulence spread to other euro area countries perceived as vulnerable. Higher sovereign risk was transmitted to the domestic banking sectors through two channels: via banks' holdings of their national governments' bonds—the sovereign-bank nexus—and via negative confidence effects triggered by investors' perception of a more limited ability of the sovereign to support banks, which in turn impacted banks' performance. In this way, the crisis spread to otherwise healthy banks that did not have significant exposure either to US sub-prime assets or to domestic real estate.

Given the lack of fiscal space of affected governments, the latter found themselves unable to provide adequate public support to their banking sectors or pursue sufficiently countercyclical fiscal policies. In financial markets, cross-border funding dried up, exacerbated by defensive risk management by banks and ring-fencing of liquidity by supervisors in core euro area countries. This lack of market liquidity, coupled with capital

¹ These indicators assess financial integration in two ways: the extent to which euro area financial assets are held outside of their country of origin, so-called quantity-based integration and the degree of convergence of asset prices across euro area jurisdictions, so-called price-based integration.

depletion from domestic losses, precipitated a renewed credit crunch aggravating the ongoing recession. Faced with a downward growth spiral and fearing redenomination into lower-value currencies, investors sold off domestic debt, further widening spreads and exacerbating bad equilibria within vulnerable economies.² In addition, interest rates faced by firms and households in vulnerable countries became increasingly divorced from short-term rates set by the European Central Bank (ECB), posing a profound threat to price stability. The ECB responded, for example, with its announcement of OMTs which restored confidence on government bond markets, helped repair the monetary policy transmission mechanism, and broke the downward spiral.

Steps in EU institutional architecture and EMU deepening

The crises highlighted institutional shortcomings of EMU. It became clear that a financial system that is highly integrated, comprising banks with significant cross-border activities, cannot only be built on policies that are conducive to the free and resilient flow of financial services. Instead, a highly integrated financial systems also needs regulatory, supervisory and institutional frameworks that ensure that integration is not reversed in a crisis. Without such underpinnings, (banking) crises can be propagated more strongly when there is greater market integration.

Consequently, a wide range of reforms were set in motion to, on the one hand, strengthen EMU's institutional architecture, and on the other hand, ensure that Member States pursued sound economic policies that would improve the resilience of euro area countries to future adverse shocks. Reforms that attenuate adverse consequences of country-specific downturns could prove particularly valuable for macroeconomic stabilisation and even more important in a currency union where the single monetary policy has limited flexibility in responding to asymmetric shocks and national fiscal policies are subject to common rules under the Stability and Growth Pact.

More specifically, first, it became clear that banking required substantially stronger supervision and regulation, including with a macroprudential focus, which led to a first wave of regulatory and institutional reform in the European Union (EU), following agreement on a fundamental reform of banking regulation at the international level. A wider vision was set out in the 2012 Four Presidents' report, which led to the establishment of the BU at the end of 2013 followed by a series of legislative texts that were adopted throughout 2014, a milestone in the process of strengthening the EU institutional architecture and EMU deepening.

The elevation to the European level of banking supervision, under the so-called first pillar of the BU, the Single Supervisory Mechanism (SSM), better aligned banking oversight with the cross-border nature of banking groups. Common European level supervision has been key to strengthen supervisory standards across the BU, ensuring a level playing

² In 2012, spreads *vis-à-vis* German ten-year government bonds reached 500 basis points in Italy and 600 basis points in Spain, with even wider spreads in Greece, Portugal and Ireland.

field, fostering a harmonised application of rules, and avoiding risks of forbearance by national supervisors. The establishment of the SSM was a significant improvement over the mere regulatory cooperation between the three European Supervisory Authorities (EBA, ESMA and EIOPA) set up in 2011 which was considered insufficient to tackle the weaknesses in the EMU architecture exposed by the sovereign debt crisis.

The second pillar of the BU, which is its crisis management leg, was instrumental both to introduce a common, uniform and harmonised set of rules and tools across the EU (via the Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) and to establish a Single Resolution Mechanism (SRM), endowed with a Single Resolution Fund (SRF) whose resources can be used to support resolution actions. The new bank crisis management framework has the goal of making bank failures possible without systemic spillovers or costs for taxpayers.

These two pillars of the BU have helped the banking system to become more resilient. With higher required capital and liquidity resources, and fewer non-performing assets;³ banks are now also better prepared for crises, for example via the requirement to have sufficient loss-absorbing capacity in resolution, and via *ex-ante* resolution planning.

Second, the establishment of the European Stability Mechanism (ESM) in 2012 represented another important milestone in strengthening the euro area crisis management framework. Together with its predecessor—the European Financial Stability Facility (EFSF)—it provided financial support to five Member States in financial distress against policy conditionality to address the domestic weaknesses and imbalances that led to economic and financial problems, thereby playing an important role in preserving the integrity of the euro area during the Sovereign Debt Crisis.⁴

Third, complementary to the BU, capital market reforms were triggered with the adoption of the first *action plan on building a capital markets union* in 2015. The aim was to achieve a truly single market for capital in Europe with the idea to broaden and diversify financing opportunities for European Union companies and a more integrated capital market by strengthening the cross-border dimension of investments. A second action plan followed in 2020—also as a reaction to Brexit—to further promote investments and savings and make sure that these flow across the EU for the benefit of consumers, investors, and companies.

Finally, in the aftermath of the global financial crisis, also the EU economic governance framework underwent significant reform, with the adoption of the Two-pack and the Six-pack.⁵ These legislative packages included measures geared towards bolstering fiscal discipline, enhancing economic policy coordination, and addressing macroeconomic imbalances within the euro area.

³ For an overview on how key risk metrics for significant institutions in the banking union have improved since 2014, see: European Commission Services, European Central Bank, Single Resolution Board (2021), *Monitoring Report on Risk Reduction Indicators* - November 2021. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/52788/joint-risk-reduction-monitoring-report-november-2021-for-publication.pdf>

⁴ Please refer to section 5 for an overview of the financial assistance to Spain.

⁵ Further information on the Two-pack is available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_457; Further information on the Six-pack is available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898

4. Lessons learned, challenges ahead and missing elements in the institutional architecture

Pandemic, Russian invasion of Ukraine, inflation developments

A strong post-crisis reintegration trend in the euro area followed until 2015. Since then, developments in financial integration were mixed, characterised by substantial volatility in price convergence and the stalling of growth in cross-border investment. Contrary to previous crises, a material decrease in euro area financial integration induced by the COVID-19 pandemic reversed relatively quickly. The levels of integration now compare to those of the mid-2000s but indicators are not back to levels observed before the global financial crisis.

Overall, integration has been resilient to large shocks since the sovereign debt crisis. Monetary and fiscal policies have also successfully worked in tandem to fight the fall-out from the most recent crises. During the pandemic, this avoided a deeper economic and financial crisis and lifting the economy towards recovery. A common European response—the Next Generation EU—reinforced these efforts by strengthening the recovery and catalysing the structural transformation of European economies. Also thanks to preparatory work by EU and national authorities, Brexit at the turn of 2020/2021—and thus the loss of the UK as the EU’s financial centre—did not materially affect financial integration.

The Russian invasion of Ukraine brought about new retrenchment in European integration. In the first weeks after the invasion, we saw visible implications for financial integration in the euro area, driven primarily by disturbances in bond markets. Announcements of sanctions against Russia led—initially, at least—to some increase in divergence of sovereign and corporate bond yields across euro area countries. This caused euro area indicators of financial integration to temporarily recede—as measured by the convergence of asset prices across the euro area.

High inflationary pressures resulting from commodity price shocks due to recovering global demand following the pandemic and from energy price increases following the war, led the ECB to start raising rates at an unprecedented pace as of mid-2022. In June 2022, the ECB announced the Transmission Protection Instrument (TPI) to counter unwarranted, disorderly market dynamics and safeguard the singleness of monetary policy. Consequently, euro area indicators of financial integration have partly recovered in a relatively short time span and, importantly, their movements were nowhere near those observed during the global financial crisis or at the beginning of the pandemic. This shows that, as long as EMU remains incomplete, a proper coordination of national fiscal and economic policies is crucial and can still be effective.

Economic and Monetary Union – missing elements

As discussed above, the creation of the BU has made a crucial contribution to strengthening the resilience of the banking system, however, the BU construction is still unfinished.

First, a common European deposit insurance system is still missing: the 2015 proposal by the European Commission to establish a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) faced political obstacles which have to date prevented its actual adoption. EDIS would ensure uniform deposit protection across the BU, regardless of banks' location, and thanks to its size and risk diversification benefits it would be better able than national deposit insurance schemes to bear the cost of pay-outs and losses from its interventions. This would in turn reinforce depositors' confidence and contribute to break the bank-sovereign nexus.

A second area where the BU is still incomplete is the common backstop to the Single Resolution Fund (SRF). The latter is expected to be provided by the ESM, with the goal of making additional resources available to the Single Resolution Board to deal with bank resolution in case SRF resources would be exhausted, without having to resort to taxpayers' money. The establishment of the backstop will further underpin the credibility and effectiveness of the BU crisis management regime. However, its establishment is currently still pending, as the introduction of the backstop is legally embedded in the revised ESM Treaty, which has not been ratified by Italy yet.

Third, the review of the crisis management and deposit insurance (CMDI) framework launched by the European Commission in 2023 is key to reinforce the EU's ability to smoothly handle the failure of banks of all sizes. This entails facilitating the resolution of more mid-size banks, including by ensuring that sufficient financial resources are available for such resolutions. In this context, it should become possible to make use of national deposit insurance funds to contribute to resolution or liquidation if this helps to safeguard financial stability, and minimise costs to taxpayers (Eule *et al.*, 2022).

Fourth, greater efforts are needed for European capital markets to play a meaningful role in financing the twin transitions and in shock absorption. Despite progress since the launch of the project in 2015, Europe's capital market remains fragmented across national borders and are less developed than in other major jurisdictions. Especially equity markets play a crucial role in mobilising funding for innovation given that equity funding acts as a catalyst for other financing by enhancing transparency and is well suited to financing risky projects. Further deepening EU capital markets would require removing structural obstacles to cross-border investments, notably by harmonising insolvency rules and taxation frameworks and strengthening EU level supervision to enable more consistent and harmonised supervision of capital markets.

Finally, in the fiscal realm, on 26 April 2023 the European Commission put forward a legislative proposal to reform the EU economic governance framework. A central objective of the proposed reform is to ensure government debt sustainability while promoting growth via adequate reforms and investment. The ECB expressed its support for the Commission proposal in a formal opinion released in July and offered suggestions clustered along four main priorities —lower sovereign debt and lower heterogeneity of debt levels across countries as well as higher growth and higher countercyclicality of fiscal policy—⁶, with a

⁶ See also speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230925-036083efca.en.html>

view to further enhance the new framework and ensure it will be more transparent and predictable.⁷ Completing the legislative process by the end of the legislative term is of utmost importance to anchor expectations for debt sustainability, accelerate reforms and support investment. At the same time, the ECB would welcome further progress on euro area-related aspects of the Union's economic governance framework such as a more effective coordination of the euro area fiscal stance. Moreover, the Commission proposal is silent on the establishment of a central fiscal capacity, a still missing element in EMU. Such a tool, if appropriately designed and funded, would play a pivotal role in enhancing macroeconomic stabilisation and convergence in the euro area, thereby also supporting the single monetary policy.

5. Spain as part of EMU: Benefits of Spain being part of this institutional framework over time

Overall, the Spanish economy went through a long and challenging process until it was able to reap the benefits of being part of EMU. Concerning the early years of Spain being part of EMU all may have seemed well on the surface. The economy was growing strongly, by almost 4 % a year between 1999 and 2007 and well above the euro area average of 2.5 %. Unemployment declined to a historic low of just 8 %, down from 25 % in the mid-1990s. And the government ran persistent fiscal surpluses, thus easily complying with the Stability and Growth Pact.

In these early years of EMU, however, the Spanish economy was not converging. There was a persistent inflation differential: HICP inflation⁸ averaged 3 % in Spain between 1999 and 2007, a full percentage point above the euro area average. Wage growth—and hence unit labour costs—were far in excess of most other euro area countries. Consequently, Spain lost competitiveness, ran a large and growing current account deficit (which reached 9 % of GDP in 2007), and the private sector accumulated a very large stock of external debt. These accumulated macro-financial imbalances also included excessive bank credit growth especially directed to the real estate sector.

With the 2008 financial crisis hitting Spain and morphing into the 2011–2012 sovereign debt crisis hit, the Spanish economy and banking sector were drawn to the centre of the turmoil given a strong reliance on bank financing. Different measures such as the financial assistance programme, used for the recapitalisation of financial institutions and requested by Spain in June 2012, aimed at increasing the long-term resilience of the Spanish banking sector and restoring stable market access. The swift implementation of the programme—completed in January 2014—was key to avoid a disorderly deleveraging

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AB0020>

⁸ Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) is used to measure consumer price inflation, measured as the change over time in the prices of consumer goods and services purchased by euro area households.

with harmful consequences for the financial and macroeconomic stability, not only in Spain, but in the euro area as a whole.

The sovereign debt crisis, and the mechanisms put in place to deal with it, heralded a structural change in Spanish economic policy and the functioning of the Spanish economy. The EUR 40 billion financial assistance programme was used not only to recapitalise and solidify the banking system, but also to embark on the fiscal, labour and product market reforms necessary for Spain to prosper in EMU.

Since recovering from the 2012-2013 recession, the Spanish economy has grown not only at a healthy rate but in a healthy way. Growth has been balanced, driven not only by domestic demand, but also by exports. Spain's inflation rate and wage growth have remained below the euro area average, allowing Spain to gain competitiveness, run current account surpluses and steadily reduce external debt. This has made the Spanish economy and its financial sector more resilient. And while the COVID-19 pandemic affected the Spanish economy materially given Spain's large tourism sector, the policy response was effective at limiting the damage (e.g. with the highly effective temporary lay-off —ERTE— scheme) and GDP is now estimated to have recovered its pre-pandemic level in mid-2022. Spain managed to run trade surpluses even during the pandemic because goods and services exports have become more diversified. Spain is now also a major recipient of EU funds under Next Generation EU, whereby EU funding for investment goes hand in hand with reform efforts designed and implemented at national level.

This said, Spain's unemployment rate remains one of the highest in the EU. And on the fiscal front, the government debt-to-GDP ratio remains very high; and risks to its sustainability are not negligible as the Government continues to run large and persistent structural deficits, while spending obligations, including those related to an ageing population, continue to build. Against this background, Spain needs to continue moving forward with the implementation of growth-enhancing structural reforms and to embark upon a renewed phase of fiscal consolidation in order to fully reap the benefits of a stability-oriented economic policy built on strengthened, European institutional foundations.

6. Conclusion

Since the launch of the euro at the end of the 1990s, the EMU has witnessed major progress but also faced strong headwinds in its integration process. In response to the twin crises, financial markets became highly fragmented and retreated behind domestic borders. Significant institutional reforms were taken to reverse fragmentation, including the creation of the BU, restoring the proper functioning of the monetary union.

Since these major reforms, financial integration has proved more resilient to large shocks, but it remains short of its potential so that the burden of adjusting to shocks continues to rest with national governments. In a highly uncertain world, it is key to close remaining gaps in the EMU's institutional architecture —notably through the creation of EDIS, a common backstop to the SRF, revamped crisis management rules

and a reform of the EU economic governance framework— to further strengthen the resilience of euro area countries to future adverse shocks. The significant adjustment efforts undertaken by Spain after the great financial crisis and sovereign debt crisis show what is at stake.

Bibliographic references

Draghi, M. (2018, May 11). *Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union* [Speech by ECB Present Mario Draghi at the European University Institute].

Eule, J., Kastelein, W., & Sala, E. (2022, October). *Protecting depositors and saving money* (ECB Occasional Paper Series No. 308). European Central Bank, Frankfurt am Main (revised in June 2023).

Hoffmann, P., Kremer, M., & Zaharia, S. (2019). *Financial integration in Europe through the lens of composite indicators* (ECB Working Paper Series No. 2319). European Central Bank. September. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2319~3a5f3d0f70.en.pdf>

La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo ante el *shock* inflacionista*

Pablo Hernández de Cos**
Gobernador del Banco de España

1. Introducción

La zona del euro ha experimentado en los dos últimos años el episodio inflacionista más intenso de su historia. Como consecuencia, la respuesta de la política monetaria ha sido también muy contundente, con un endurecimiento monetario que no tiene precedentes ni en su magnitud ni en su rapidez, como ilustran las diez subidas consecutivas de los tipos de interés acordadas por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) entre julio de 2022 y septiembre de 2023, de 450 puntos básicos (pb) en términos acumulados.

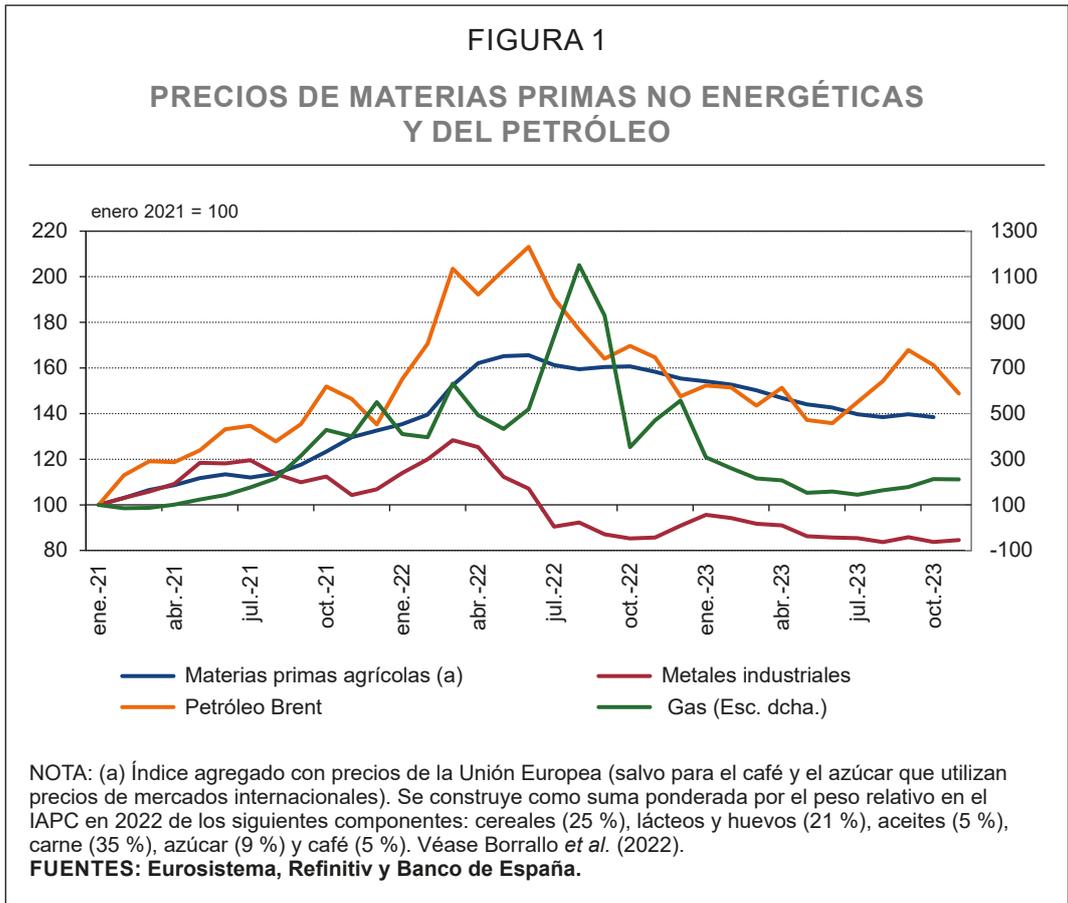
En este artículo se repasan, en primer lugar, los factores desencadenantes de este episodio inflacionista y aquellos que han permitido una rápida moderación de la inflación en el último año, así como las perspectivas futuras y los potenciales riesgos en torno a estas. En segundo lugar, se describe cuál ha sido la respuesta de la política monetaria del BCE y cómo se está transmitiendo a las condiciones financieras. Finalmente, el último apartado ofrece una breve reflexión sobre las decisiones más recientes del BCE y las perspectivas a medio plazo.

2. El *shock* inflacionista y el inicio de la etapa de desinflación

El episodio inflacionista actual se inició en 2021 a escala global, pero se intensificó en 2022 por las consecuencias sobre los mercados de materias primas (energéticas y alimenticias) de la invasión rusa de Ucrania. Europa se vio más afectada, debido a su dependencia de la energía y de otros insumos esenciales procedentes de la región en conflicto, especialmente del gas. Además, estos eventos se produjeron en un contexto de

* Las cifras incorporadas en las Figuras son las disponibles a 14 de diciembre de 2023 y no incorporan, por tanto, datos publicados con posterioridad a dicha fecha.

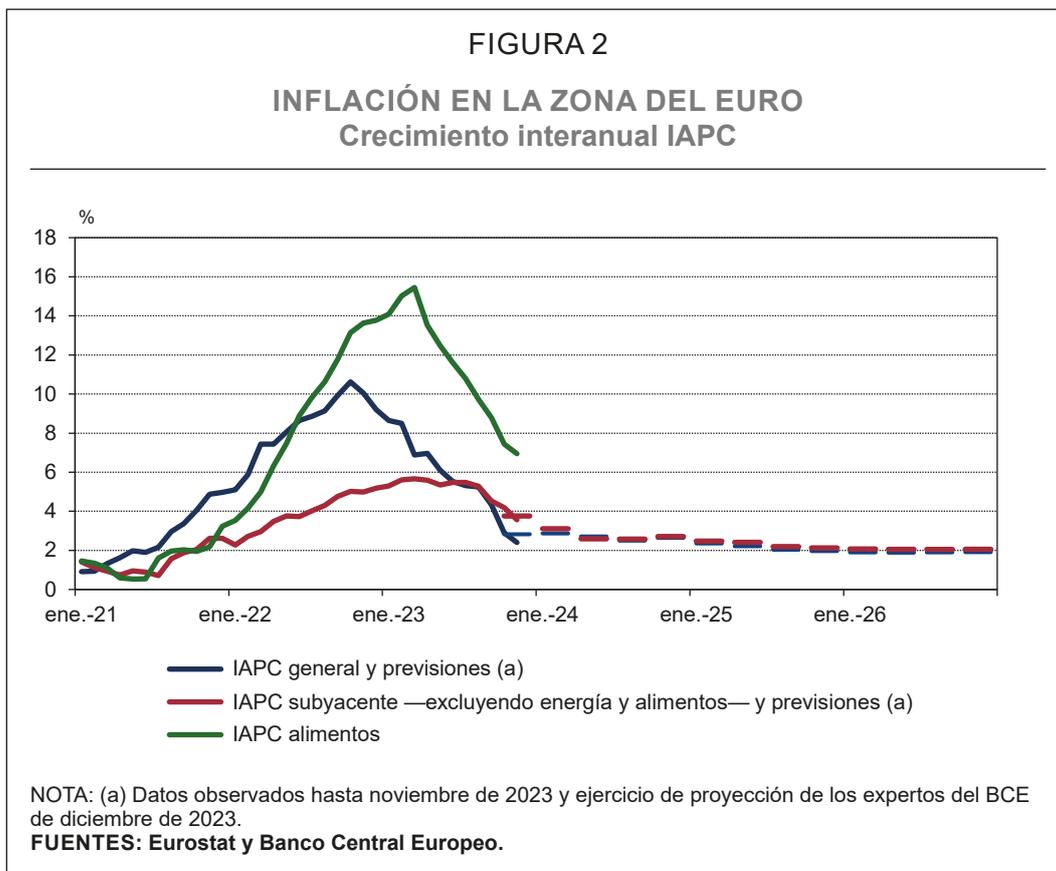
** Contribución a la revista *Información Comercial Española* (ICE) en su 125 aniversario. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan las del autor y no necesariamente representan las opiniones del Banco Central Europeo y del Eurosistema.



disrupciones importantes en las cadenas de suministro globales, derivadas de la pandemia y del rebote significativo de la demanda tras la eliminación de las restricciones asociadas a aquella. Asimismo, en el momento inicial en el que se produjeron estas perturbaciones, las políticas económicas, tanto fiscales como monetarias, mantenían un tono muy expansivo como resultado de la respuesta a la crisis del COVID-19, en un contexto de una incertidumbre elevada.

Como consecuencia, el *shock* inflacionista adquirió un carácter excepcional tanto por su magnitud como por su persistencia y por afectar a un conjunto amplio de materias primas, incluidas las alimentarias (véase Figura 1). A ello contribuyó el encarecimiento de las importaciones por la depreciación del euro, especialmente frente al dólar.

El aumento de la inflación de la eurozona se prolongó hasta octubre de 2022, cuando la tasa interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) alcanzó el máximo del 10,6% (véase Figura 2). En ese momento, el IAPC de los alimentos crecía por encima del 13%, y el de la energía, un 40%. En 2022, la inflación promedio se situó en el 8,4%, explicada en un 80% por el precio de los alimentos y de la energía, tanto por sus efectos directos sobre los componentes energético y de alimentos como por los

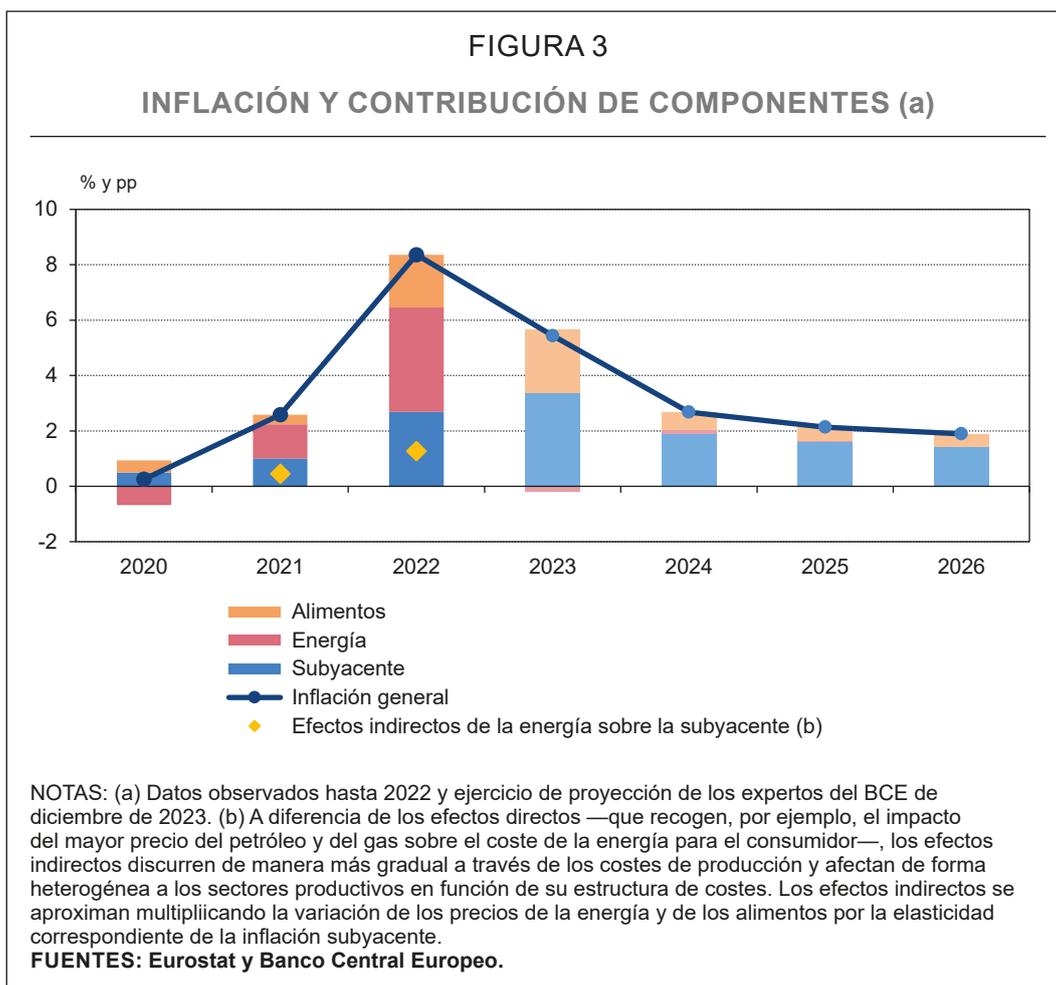


efectos indirectos que se producen por el aumento del coste de producción del resto de los bienes y servicios (véase Figura 3).

Por su parte, la inflación subyacente, que excluye los componentes más volátiles (precios de la energía y de los alimentos), aumentó hasta alcanzar el máximo del 5,7 % en marzo de 2023, frente al promedio del 4 % registrado en 2022. Este desfase se debe a que los efectos indirectos de los *shocks* se transmiten de forma más gradual a través de la cadena de producción al conjunto de bienes y servicios, a medida que el aumento del precio de los insumos incide sobre los costes de producción en los distintos sectores.

Así, durante 2022 los componentes de la inflación subyacente que experimentaron mayores alzas de precios fueron los más expuestos al encarecimiento de la energía y de los alimentos, a los problemas de suministros en las cadenas globales de valor o a la rápida reactivación de la demanda durante la fase de reapertura tras la fase más aguda de la pandemia, como el equipamiento y el mantenimiento de la vivienda, el transporte y las actividades que implican un mayor contacto social (véase Figura 4.1).

La inflación general inició una senda descendente a finales de 2022, apoyada en gran medida en la corrección del precio de la energía, que muestra tasas negativas desde



marzo de 2023, y en la apreciación del euro. Como consecuencia, la tasa de inflación se situó en el 2,4% en noviembre de 2023.

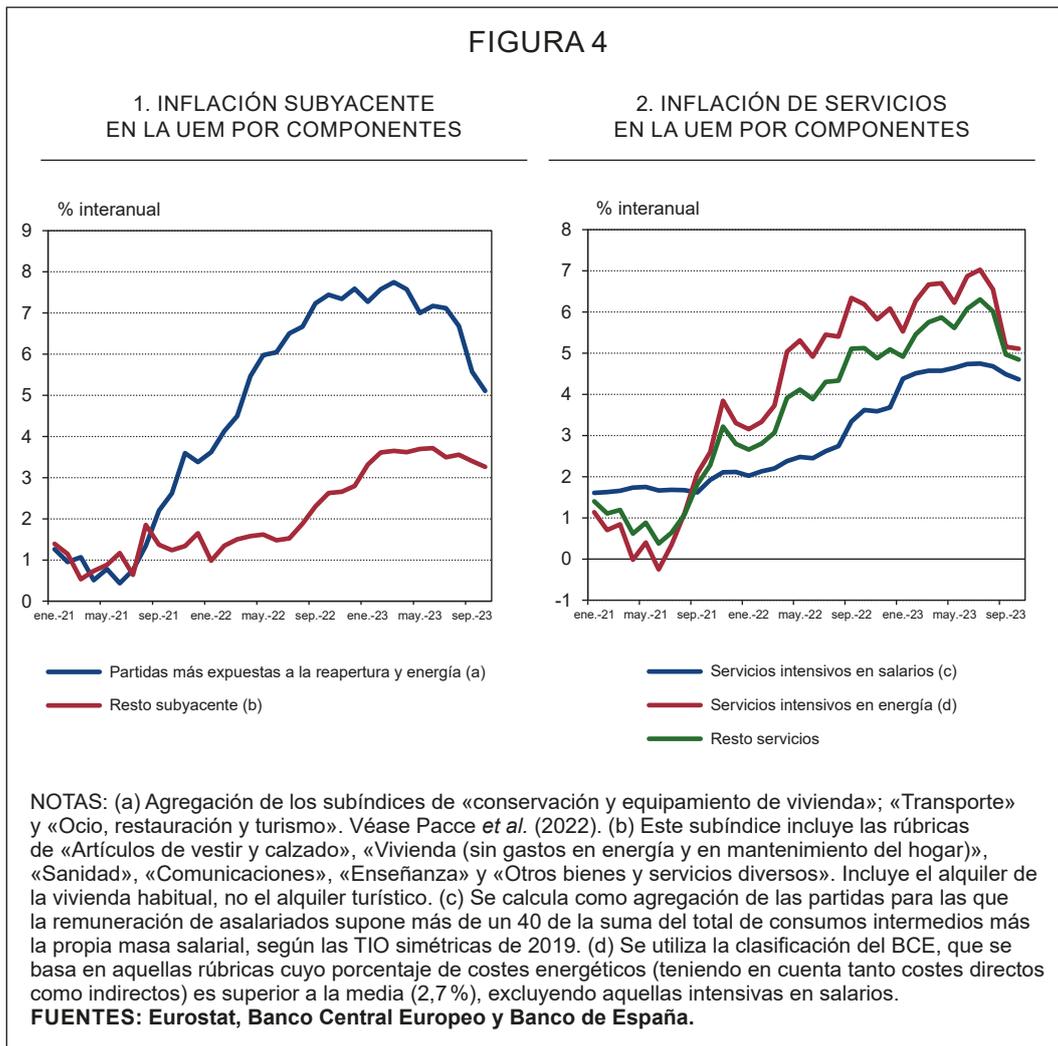
Esta caída de la inflación general viene explicada, además de por el descenso del componente energético, por otros factores de carácter mecánico que operan a corto plazo, así como por el efecto de las medidas fiscales y del endurecimiento de la política monetaria.

Entre los primeros, destacan por su importancia los «efectos base», debidos a que los fuertes aumentos de precios de 2022 dan como resultado tasas de inflación más bajas en 2023 al hacer la comparación interanual¹. Estos efectos base representan entre enero y noviembre, en términos acumulados, una reducción de la inflación de la zona del euro de alrededor de 7 puntos porcentuales (pp)².

¹ El efecto base de un mes se calcula como la diferencia entre la variación intermensual de los precios en el mismo mes del año anterior respecto a una media de los cinco años anteriores.

² Otros factores mecánicos —como la actualización de las ponderaciones de la cesta de consumo del IAPC, aplicadas desde enero de 2023— tuvieron un efecto mucho más moderado y redujeron en 0,2 pp la inflación general.

FIGURA 4



Con respecto a la política fiscal, las medidas que las autoridades nacionales y comunitarias desplegaron para mitigar el impacto del repunte de los precios sobre las familias y las empresas contribuyeron también a contener la inflación, con un impacto estimado en torno a -1 pp y $-0,5$ pp en 2022 y 2023, respectivamente (Bankowski *et al.*, 2023). Sin embargo, la retirada de estas medidas ejercerá una presión al alza en la inflación en los próximos años, especialmente en 2024.

Finalmente, el endurecimiento de la política monetaria que ha tenido lugar desde mediados de 2022, como se comentará en el apartado 3, ha sido el más rápido y pronunciado desde el inicio de la Unión Económica y Monetaria (UEM), lo que estaría contribuyendo a controlar las presiones inflacionistas. No obstante, se espera que el efecto de este endurecimiento se materialice de forma más intensa a partir del año que viene, dados los desfases habituales en la traslación de los impulsos monetarios a la actividad económica y la inflación.

Por el contrario, la contribución a la moderación de la inflación de los precios de los alimentos ha sido menor. De hecho, la inflación del componente de alimentos siguió acelerándose, hasta alcanzar en la UEM un máximo del 15,5 % en marzo de este año, para luego reducirse hasta el 6,9 % en noviembre. Ello se ha debido a que, si bien la reducción del coste de la energía se transmitió en cierta medida a la producción de alimentos, los precios de las materias primas agrícolas se han mantenido elevados.

La inflación subyacente, a pesar de su carácter más inercial, se está corrigiendo en los últimos meses de forma algo más rápida que la esperada en los ejercicios de previsión, especialmente en noviembre. En particular, desde su máximo se ha reducido en 2,1 pp, y en noviembre se situó en el 3,6 %.

Por componentes de la inflación subyacente, los precios de los bienes industriales no energéticos, que crecieron a tasas más elevadas en 2022, se han moderado más intensamente desde principios de año, mientras que los de los servicios, pese a mantener tasas más moderadas a lo largo del episodio inflacionista, siguieron acelerándose, hasta alcanzar en julio su nivel máximo, para reducirse con posterioridad hasta el 4 % alcanzado en noviembre. En este caso, cabe destacar que la corrección de las presiones inflacionarias está siendo más rápida en aquellos servicios en los que el consumo de energía representa una mayor proporción de los costes totales, mientras que el descenso de la inflación es más gradual en aquellos con mayor peso relativo del coste salarial (véase Figura 4.2).

De cara al futuro, si bien es probable que la inflación repunte este mes de diciembre a causa de un efecto de base al alza en el coste de la energía, se espera que con posterioridad continúe moderándose y converja gradualmente hasta alcanzar el objetivo de medio plazo de la política monetaria en la segunda mitad de 2025. No obstante, esperamos que en 2024 el descenso de la inflación sea más lento debido a otros efectos base al alza y a la retirada gradual de las medidas fiscales adoptadas para limitar las repercusiones de la perturbación de los precios energéticos.

Esta senda se apoyaría en la reducción de los precios de los alimentos, la reversión de los efectos indirectos ante la caída de los precios de la energía, la mejora de los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro y la transmisión de las decisiones de política monetaria del BCE a través de unas condiciones financieras más estrictas. Así, según el ejercicio de previsiones de diciembre de los expertos del BCE, la inflación se reduciría desde el 8,4 %, en promedio, durante 2022 hasta el 5,4 %, el 2,7 %, el 2,1 % y el 1,9 % en 2023, 2024, 2025 y 2026, respectivamente. La inflación subyacente, tras aumentar del 3,9 % en 2022 al 5 % en 2023, se reduciría hasta el 2,7 % en 2024, 2,3 % en 2025 y el 2,1 % en 2026³.

Estas previsiones se han elaborado en un contexto en el que los riesgos sobre la inflación siguen siendo elevados, pero se encuentran equilibrados.

³ *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE*, de diciembre de 2023. <https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html>

Por un lado, el entorno macroeconómico se ha deteriorado significativamente durante el año, lo que ha llevado a una revisión continuada a la baja de la previsión de actividad para 2023 y 2024 en los ejercicios de previsiones, hasta un promedio del 0,6 % en 2023 y del 0,8 % en 2024, que se elevaría hasta el 1,5 % en 2025 y 2026. Además, seguimos considerando que dominan los riesgos a la baja en la actividad. En este sentido, un mayor debilitamiento de la demanda, debido, por ejemplo, a una transmisión más intensa de la política monetaria o a un empeoramiento del entorno económico en el resto del mundo, en un contexto de mayores riesgos geopolíticos, se traduciría en un menor crecimiento y en una relajación de las presiones inflacionistas, especialmente a medio plazo.

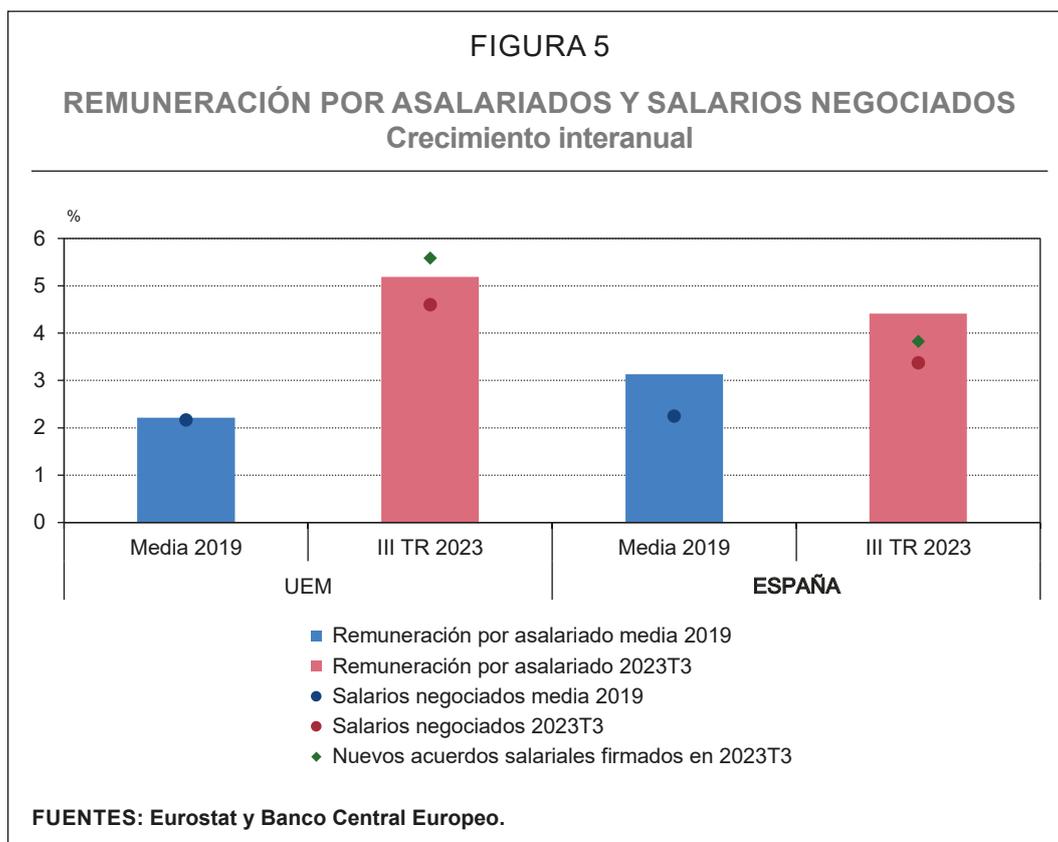
En sentido contrario, el curso de la guerra de Ucrania y del conflicto de Oriente Medio podría generar nuevas presiones sobre el precio de las materias primas energéticas, lo que aumentaría la inflación a corto plazo.

Asimismo, la respuesta de los salarios y de los márgenes empresariales será también un elemento clave en el comportamiento futuro de la inflación. En particular, las proyecciones del BCE de reducción progresiva de la inflación hacia nuestro objetivo del 2 % a medio plazo incorporan un incremento gradual de los salarios reales; este permitiría recuperar la totalidad de la pérdida de poder adquisitivo observada en 2022 hacia finales de 2024. En un contexto de recuperación de la productividad laboral, en línea con las regularidades históricas, este incremento de los salarios reales sería compatible con una moderación de los costes laborales unitarios. Por su parte, en un escenario de debilidad de la demanda y de resolución de los problemas de cuellos de botella, y en el que los márgenes empresariales han aumentado de manera significativa en 2022, se espera una compresión de estos, que actuarían de colchón de las presiones inflacionistas.

Pero hay que tener en cuenta que las negociaciones salariales están teniendo lugar en un contexto de mercados laborales tensionados, lo que podría generar presiones salariales superiores y, de esta manera, producir efectos de segunda ronda. En particular, la tasa de desempleo ha mostrado una senda descendente que la ha llevado a niveles reducidos en octubre, del 6,5 % en la zona del euro, al tiempo que el grado de escasez de mano de obra percibido por las empresas se ha estabilizado en niveles históricos muy altos. En este contexto, algunos indicadores salariales, como los convenios de nueva firma, apuntan a presiones salariales crecientes, pero compatibles hasta el momento con las proyecciones mencionadas (véase Figura 5).

En cuanto a los márgenes, en el tercer trimestre de 2023 se redujeron más de lo esperado, lo que refuerza su papel amortiguador de las presiones salariales ligeramente mayores que se proyectan a medio plazo. No obstante, una demanda más vigorosa o la emergencia de vulnerabilidades financieras en las empresas podrían dar lugar a un comportamiento más dinámico de lo esperado de esta variable.

Finalmente, es importante señalar que, tras dos años de inflación muy elevada, las expectativas de inflación a medio plazo, tanto de los consumidores como de los expertos en previsión económica y los agentes del mercado, siguen ancladas en torno a nuestro

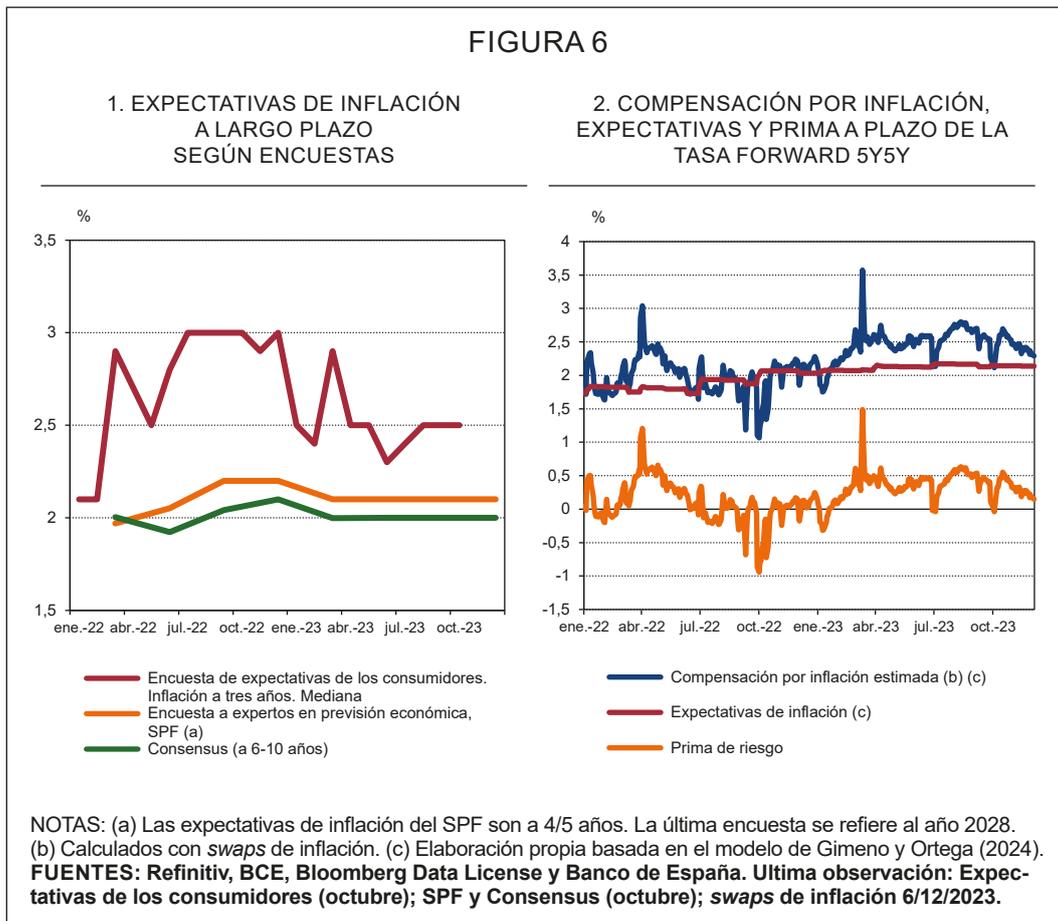


objetivo del 2%. Este anclaje es particularmente importante porque un aumento persistente de estas expectativas por encima del objetivo a medio plazo podría generar una retroalimentación del proceso inflacionista que haría más difícil y costosa la consecución del objetivo de estabilidad de precios.

Así, de acuerdo con la encuesta más reciente sobre las expectativas de los consumidores (CES, por sus siglas en inglés), de octubre de 2023, el valor mediano de las expectativas de inflación a tres años se situó en el 2,5%, lo que implica una reducción frente a las expectativas del 3% prevalentes desde mediados de 2022 (véase el panel izquierdo de la Figura 6). Asimismo, las previsiones a más largo plazo de los expertos de previsión económica, referidas al año 2028, y las de Consensus, referidas al promedio de 2029-2032, han flexionado ligeramente a la baja y se han situado en el 2,1% y el 2%, respectivamente, en la encuesta de octubre de 2023.

Por su parte, los indicadores de inflación a largo plazo de los mercados financieros, aproximando por la compensación por inflación a cinco años dentro de cinco años, se sitúan en torno al 2,3%, tras reducirse en los últimos meses. Si se elimina la prima de riesgo por inflación implícita en los indicadores de mercado (véase el panel derecho de la Figura 6), el componente de expectativas genuinas de inflación se sitúa esencialmente en el 2%.

FIGURA 6



3. La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo

A finales de 2021, como respuesta a las crecientes tensiones inflacionistas iniciadas a mediados de ese año, el BCE comenzó a adoptar un tono más restrictivo en su política monetaria con el objetivo de cumplir con su mandato de mantener la inflación en el 2% a medio plazo. Se iniciaba así un ciclo de normalización y posterior endurecimiento de la política monetaria muy intenso, que, como detallaré a continuación, nos ha llevado a un aumento acumulado de los tipos de interés oficiales de 450 pb y a una reducción considerable del tamaño del balance del Eurosistema.

El ciclo actual de endurecimiento de la política monetaria del BCE ha presentado características singulares, en comparación con episodios anteriores, por su intensidad, rapidez y el conjunto de instrumentos implicados. Esta restricción de la política monetaria se ha llevado a cabo mediante el aumento de los tipos de interés oficiales del BCE, su principal herramienta de política monetaria, pero también se ha complementado con actuaciones relacionadas con la comunicación, la reducción del balance o la prevención de situaciones de fragmentación financiera.

En una primera etapa, el BCE se centró en la normalización de su política monetaria, retirando el gran estímulo monetario que se había generado durante los años anteriores, cuando la inflación se mantuvo persistentemente por debajo de su objetivo. Esta etapa se inició en diciembre de 2021, cuando el BCE anunció su intención de finalizar las compras netas de activos bajo el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) en marzo de 2022. Además, se recalibraron las compras netas bajo el Programa de Compras de Activos (APP, por sus siglas en inglés), que fueron finalmente discontinuadas en julio de 2022.

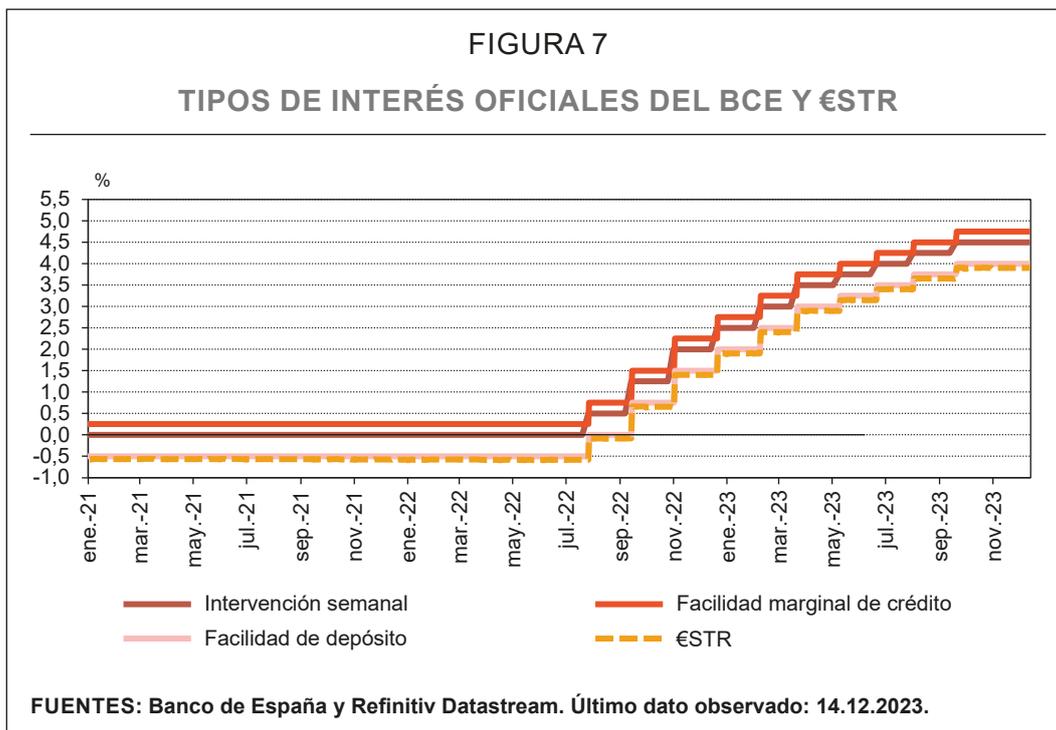
Una vez terminadas las compras netas de activos, el BCE comenzó a subir los tipos de interés (véase Figura 7). En julio de 2022, el BCE aumentó sus tres tipos de interés oficiales en 50 pb, lo que supuso el primer incremento en más de una década y el abandono de los tipos de interés negativos. Tras esta decisión, y a la vista de la progresiva generalización de las presiones inflacionistas, fueron necesarios sucesivos aumentos, lo que dio lugar al período de subidas de tipos de interés oficiales más rápido e intenso en la historia del euro. El BCE realizó dos aumentos consecutivos de 75 pb en las reuniones de septiembre y octubre de 2022, seguidos de subidas de 50 pb en diciembre de 2022, y febrero y marzo de 2023. Se añadieron después cinco subidas de 25 pb en las siguientes reuniones, de forma que el tipo de la facilidad de depósito se elevó hasta el 4% en la reunión de septiembre, donde se ha mantenido hasta este momento⁴. Estos incrementos han supuesto un aumento acumulado de 450 pb desde julio de 2022.

Este proceso de subida intensa de tipos de interés ha estado acompañado de manera coherente por decisiones secuenciales y complementarias en el ámbito de la comunicación, de la gestión del balance del Eurosistema o de la preservación de la transmisión de la política monetaria.

En el terreno de la comunicación, ante la situación de elevada incertidumbre, el BCE ha venido adoptando decisiones exclusivamente en función de los nuevos datos, siguiendo un enfoque de «reunión a reunión». Además, en marzo de 2023 clarificamos algunos elementos de la función de reacción con el objetivo de ayudar a entender las fuentes de información más relevantes en nuestra toma de decisiones. En concreto, se señalaron los tres elementos que guiarían las decisiones de tipos de interés por parte del Consejo de Gobierno: *i)* nuestra valoración sobre las perspectivas de inflación según los nuevos datos económicos y financieros; *ii)* la dinámica de la inflación subyacente; y *iii)* la intensidad de la transmisión de la política monetaria.

En segundo lugar, la transmisión de la subida de tipos de interés a las condiciones financieras se ha visto fortalecida con la reducción del balance del Eurosistema, cuya velocidad hasta ahora ha sido notable (véase Figura 8). Así, en octubre de 2022 se recalibraron los criterios aplicables a la tercera serie de las operaciones de refinanciación a

⁴ Desde la adopción de las medidas adoptadas por el BCE para hacer frente a la crisis financiera global, el elevado nivel de liquidez en el sistema bancario ejerció presión a la baja sobre los tipos de interés interbancarios, y estos acabaron ligándose estrechamente al tipo de interés de la facilidad de depósito (DFR, por sus siglas en inglés). Desde entonces, el DFR constituye el tipo de referencia del BCE. Para más información, véase Martínez Martín (2023).

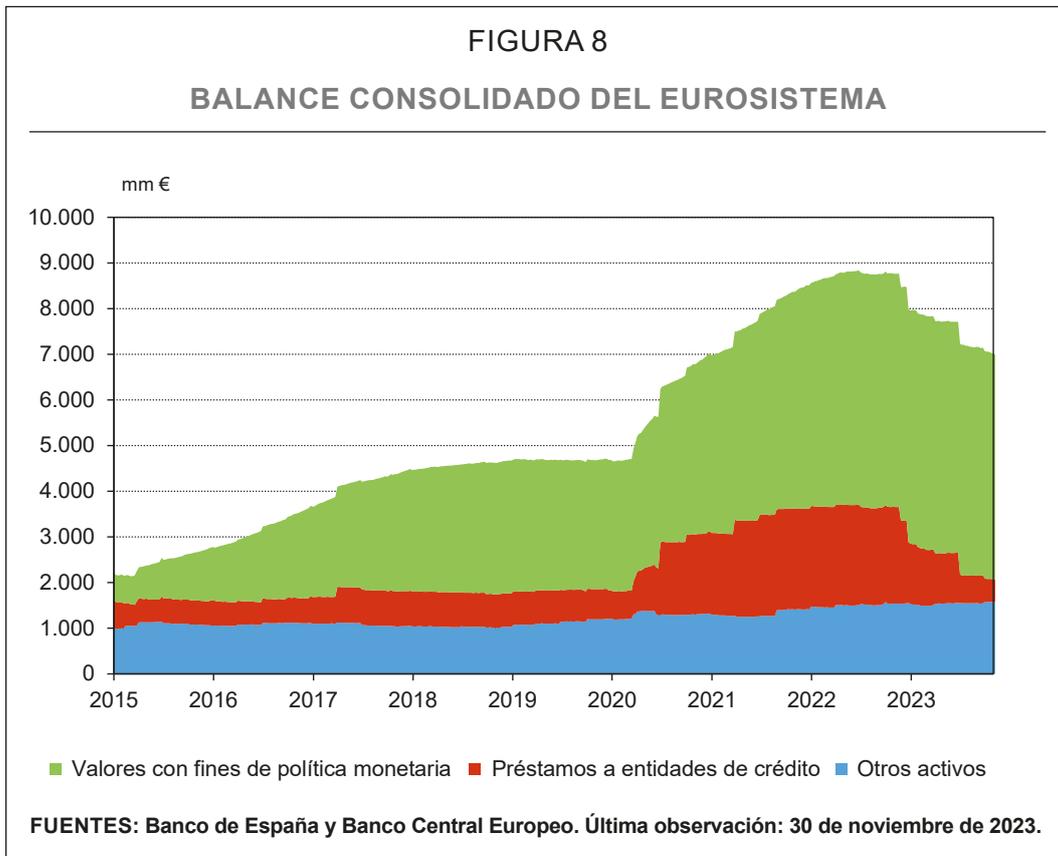


plazo más largo con objetivo específico (TLTRO, por sus siglas en inglés). En concreto, el tipo de interés aplicable se indicó a los tipos oficiales, incrementando el coste medio de financiación de las entidades e incentivando el reembolso anticipado de los fondos. Desde que el saldo de la financiación concedida a los bancos en el marco de las TLTRO alcanzó su pico a finales de 2021, este ha caído en 1,7 billones de euros.

De forma complementaria, en marzo de 2023 comenzó también el proceso de disminución de la cartera del APP a un ritmo mesurado y predecible. Inicialmente, se dejó de reinvertir íntegramente el principal de los activos que fueron venciendo, lo que permitió una reducción promedio de la cartera de 15.000 millones por mes hasta julio de 2023, cuando se puso fin a las reinversiones en el marco de este programa. En total, la cartera del APP se ha reducido en más de 201.000 millones de euros desde marzo de este año.

Más recientemente, en diciembre de 2023, en línea con el avance en la normalización del balance, anunciamos la intención de seguir reinvertiendo íntegramente los pagos del principal de los valores vencidos adquiridos en el marco del PEPP durante el primer semestre de 2024. Y, de cara a la segunda parte del año, se espera reducir la cartera del PEPP a un ritmo de 7.500 millones de euros al mes en promedio. La fecha del fin de las reinversiones del PEPP se mantendría, en línea con lo previamente anunciado, a finales de 2024.

Por último, el BCE adoptó medidas para preservar la correcta transmisión de la política monetaria. El inicio de una etapa de subida de tipos vino acompañado, en julio de 2022, de la creación de un nuevo programa, el Instrumento para la Protección de la Transmisión



(TPI, por sus siglas en inglés), para garantizar una transmisión fluida y ordenada de la orientación de la política monetaria a todos los miembros de la eurozona. El TPI, sujeto a criterios específicos, permite que el Eurosistema acuda a los mercados secundarios y compre valores emitidos en países de la zona del euro que experimenten un deterioro de las condiciones de financiación no justificado por sus fundamentos económicos. Aunque no se ha llegado a activar, la aprobación del TPI ha evitado aumentos desordenados e injustificados de los diferenciales soberanos en este contexto de fuertes subidas de tipos de interés. En cualquier caso, la flexibilidad por jurisdicciones en las reinversiones del PEPP constituye la primera línea de defensa frente a los riesgos de una transmisión no homogénea de la política monetaria.

Hoy en día, la intensidad en la transmisión de las decisiones pasadas de política monetaria, de tipos de interés oficiales a tipos de interés de mercado y de tipos de mercado al coste de los nuevos préstamos bancarios, está siendo muy significativa.

En primer lugar, la curva de los tipos de interés libres de riesgo de la zona del euro se ha desplazado al alza desde finales de 2021 y ha registrado, desde entonces, un movimiento muy intenso, en línea con los cambios en las expectativas sobre la evolución futura de los tipos de interés oficiales. La curva empezó a desplazarse al alza a finales de 2021, antes de que el BCE empezara a subir los tipos de interés oficiales —en julio de

2022—, ya que los mercados anticiparon estos movimientos unos meses antes. Desde finales de 2021 hasta mediados de diciembre de 2023, la referencia a un año se ha elevado en 394 pb (446 pb hasta septiembre), y la de diez años, en 235 pb (311 pb hasta septiembre). Además, los tipos de interés del mercado interbancario, que sirven de referencia para la determinación del coste de financiación en los mercados de deuda y en la financiación concedida por los bancos, se han elevado en línea con la evolución de los tipos de interés libres de riesgo. Así, por ejemplo, el euríbor a un año, que es la principal referencia para el mercado hipotecario en algunos países como España, se ha incrementado en 426 pb desde finales de 2021 hasta mediados de diciembre de 2023 (había aumentado en 473 pb hasta septiembre).

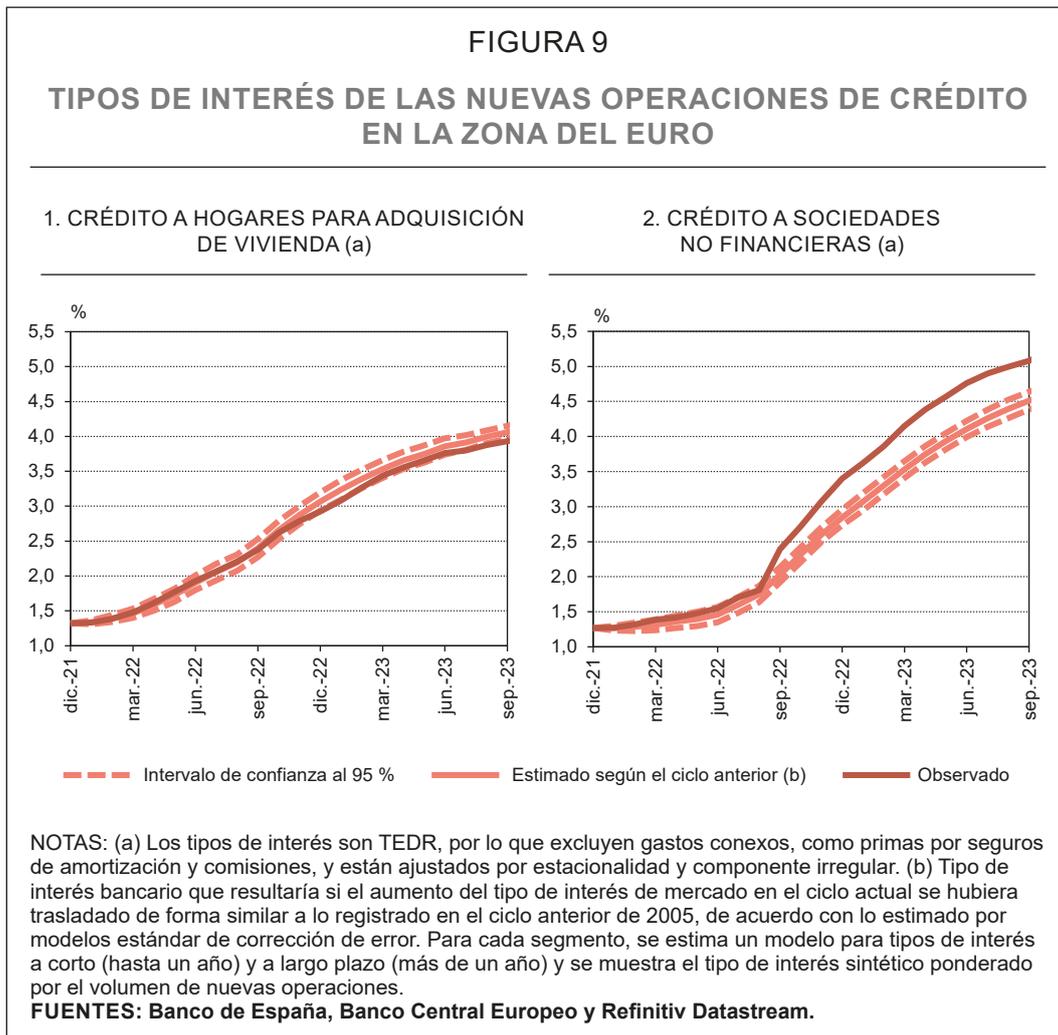
En segundo lugar, las entidades de crédito de la eurozona han trasladado de forma importante el aumento de los tipos de interés de mercado al coste de los nuevos préstamos. Desde finales de 2021 hasta octubre de 2023, el tipo de interés medio del crédito a hogares se ha incrementado en 2,7 pp y en 3,3 pp en los segmentos de adquisición de vivienda y de consumo y otros fines, respectivamente. La traslación al coste del crédito a las empresas ha sido más rápida si cabe, con un ascenso de 4 pp. En comparación con ciclos de subidas de tipos anteriores, en el episodio actual la transmisión está siendo similar en los préstamos para compra de vivienda y más rápida en los concedidos a las empresas (véase Figura 9). Esta transmisión más fuerte podría estar vinculada a un entorno macroeconómico más débil en el ciclo actual derivado esencialmente de perturbaciones de oferta, que se ha traducido en primas de riesgo crediticio más altas.

Además, el aumento de los tipos de interés de los préstamos bancarios ha venido acompañado de un endurecimiento de los criterios de concesión, lo que contrasta con la estabilidad (o incluso relajación) que mostraron durante el ciclo de subidas de tipos de 2005. Esta contracción de la oferta de crédito, junto con una caída de la demanda de fondos muy acusada en términos históricos, se ha traducido en una notable pérdida de dinamismo de los flujos netos de financiación de los hogares y las empresas, que ha sido más marcada que la observada en otros episodios de endurecimiento. Asimismo, la evolución reciente del crédito al sector privado no financiero también está siendo más negativa de lo estimado en los ejercicios de previsión del Eurosistema. Según los últimos datos disponibles, la tasa de crecimiento anual del crédito al sector privado no financiero alcanzó en octubre de 2023 su nivel más bajo desde 2015 (0,2%) (véase Figura 10).

Finalmente, en cuanto a la transmisión de la política monetaria a la economía real, esta es compleja y se produce con importantes retardos. En cualquier caso, en comparación con ciclos de subidas anteriores, la evidencia sugiere que una parte importante de esta transmisión se dejará sentir en los próximos trimestres.

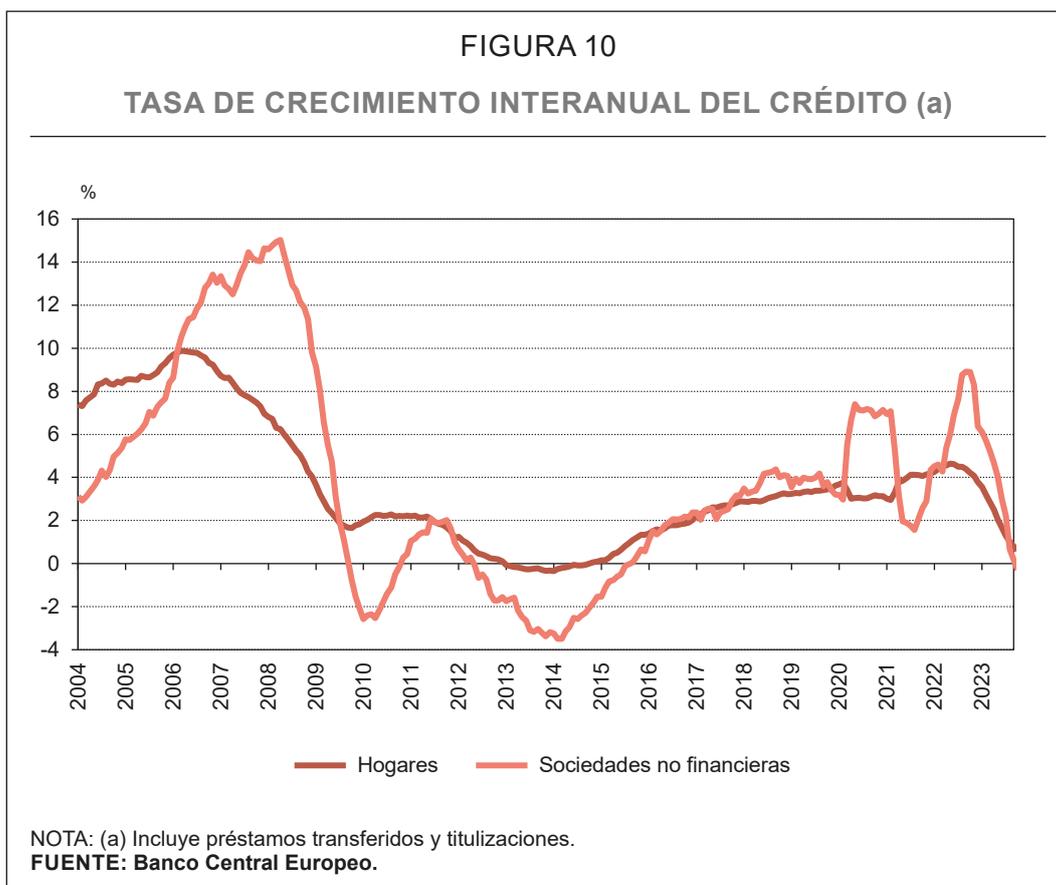
4. Reflexiones finales

En la última reunión del Consejo de Gobierno del BCE, que tuvo lugar el pasado 14 de diciembre, decidimos mantener sin variación los tres tipos de interés oficiales. Esta



decisión se basó en nuestra valoración sobre las perspectivas de la inflación, a la luz de los datos recientes sobre la evolución económica, sobre la dinámica de la inflación subyacente y sobre la fortaleza de la transmisión de nuestra política monetaria.

En particular, el Consejo tuvo en cuenta el hecho de que la inflación ha caído de manera significativa en los últimos meses y, de acuerdo con las últimas proyecciones de los expertos del Eurosistema, se espera que descienda gradualmente durante el próximo año y que se acerque al objetivo del 2 % en 2025. Además, todos los indicadores de inflación subyacente continuaron moderándose, si bien las presiones inflacionistas internas siguen siendo intensas, debido principalmente al fuerte crecimiento de los costes laborales unitarios. Asimismo, a pesar de una nueva revisión a la baja del crecimiento económico proyectado, se considera que los riesgos para el crecimiento económico de la zona del euro de cara al futuro están sesgados a la baja, mientras que los asociados a la inflación están equilibrados. Finalmente, se estima que las anteriores subidas de



tipos de interés continúan transmitiéndose con fuerza a las condiciones de financiación, incluso por encima de lo esperado.

Sobre la base de esta evaluación, el Consejo mantuvo la valoración de que los niveles actuales de los tipos de interés oficiales del BCE, mantenidos durante un período lo suficientemente largo, contribuirán de forma sustancial a la consecución de nuestro objetivo de inflación del 2% a medio plazo. En otras palabras, esto quiere decir que, si mantenemos los tipos en estos niveles el tiempo suficiente, es muy probable que podamos alcanzar en ese horizonte de medio plazo nuestro objetivo de inflación del 2%. Así lo confirman también las últimas proyecciones de inflación, sobre cuya senda de evolución futura hemos ganado confianza, dado que los errores de previsión han sido reducidos en los últimos meses y, de hecho, la inflación se ha mostrado por debajo de lo esperado, y ha incluido una notable sorpresa a la baja en noviembre.

No es sencillo de responder *ex ante* a la cuestión de por cuánto tiempo será necesario mantener los tipos de interés en el nivel actual, antes de comenzar a reducirlos gradualmente. Dependerá de la evolución de los datos en los próximos meses, en un contexto en el que el nivel de incertidumbre en torno a la dinámica futura de la economía sigue siendo elevado y está sujeto, entre otros factores, a riesgos geopolíticos cuya evolución

es difícil de anticipar. Podrían producirse perturbaciones adicionales, y la respuesta a ellas dependerá de su origen y magnitud y de su impacto en las perspectivas de inflación.

Una referencia que puede resultar útil a la hora de analizar esta cuestión es la que se incluye implícitamente en las proyecciones macroeconómicas del Eurosistema. Como señalaba con anterioridad, las más recientes, publicadas la semana pasada, anticipan una convergencia progresiva de la inflación hacia el objetivo del 2 % en el medio plazo. Pues bien, estas proyecciones están basadas en las expectativas de mercado sobre la evolución de los tipos de interés a la fecha de cierre de los supuestos externos del ejercicio, el 23 de noviembre de 2023. En torno a esas fechas se elaboró también la encuesta del Eurosistema a los analistas monetarios (SMA, por sus siglas en inglés)⁵. En ese momento, la mediana de las expectativas de los analistas anticipaba la primera reducción de tipos de interés al comienzo del tercer trimestre de 2024, de manera que al final del 2024 el tipo de la facilidad de depósito se situaría alrededor del 3,25 %, frente al 4 % actual, y el tipo de interés de largo plazo alcanzaría el 2 %. Sin embargo, desde finales de noviembre, la senda de tipos de interés de mercado se ha reducido acusadamente y se sitúa ahora por debajo de la senda de tipos contemplada en las proyecciones.

Más allá de los tipos de interés, otros supuestos que sirven de base para la elaboración de las proyecciones también han sufrido cambios significativos desde el momento de cierre del ejercicio. En concreto, los precios de las materias primas energéticas se han revisado de manera significativa a la baja en comparación con los incorporados en las proyecciones.

No obstante, los desarrollos geopolíticos, en particular en Oriente Medio, siguen suponiendo un riesgo adicional a la baja para el crecimiento económico de la zona del euro y al alza para la inflación. Desde la perspectiva de la política monetaria, en el caso de que este riesgo se materialice, lo relevante será analizar sus implicaciones para la inflación a medio plazo, que es la orientación relevante para el BCE. En este sentido, esta nueva perturbación negativa de oferta se estaría produciendo en un contexto macroeconómico muy distinto al que prevalecía en marzo de 2022, cuando se produjo el inicio de la guerra de Ucrania. En ese momento, la demanda estaba recuperándose con fuerza, tras la eliminación de las restricciones del COVID-19, y la política monetaria tenía una orientación claramente expansiva. Ahora, la demanda en la eurozona se encuentra muy débil, tanto en el componente de consumo como en el de inversión, y afecta al conjunto de los sectores de la economía. Y la orientación de la política monetaria es claramente restrictiva. El efecto a la baja sobre el crecimiento económico podría ser, por tanto, mayor y, a su vez, podría reducir el impacto alcista sobre la inflación a medio plazo. Esto, evidentemente, siempre que se logran limitar los efectos de segunda ronda sobre los márgenes empresariales y los salarios y que las expectativas de inflación se mantuvieran ancladas en nuestro objetivo del 2 %. La probabilidad de que se manifiesten estos efectos de segunda ronda podría

⁵ Para más detalles, véase *ECB Survey of Monetary Analysts (SMA)*, diciembre de 2023. https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/sma/html/all-releases.en.html

aumentar, dado que se extendería el período de inflación elevada que llevamos viviendo en los dos últimos años.

Por otra parte, seguimos considerando que dominan los riesgos a la baja en la actividad. En particular, la transmisión de la política monetaria a las condiciones de financiación nos ha venido sorprendiendo por su fortaleza en los últimos trimestres, lo que, de extenderse en los próximos ejercicios, se traduciría en un menor crecimiento y en una relajación de las presiones inflacionistas mayor de la esperada, especialmente a medio plazo.

Asimismo, la evolución de los costes laborales unitarios y de los márgenes empresariales en los próximos meses también resultará crucial para determinar el comportamiento futuro de la inflación y, por tanto, la reacción de la política monetaria. Como señalaba con anterioridad, las proyecciones incorporan un incremento gradual de los salarios reales, que recuperarían la totalidad de la pérdida de poder adquisitivo observada en 2022 hacia finales de 2024. Al mismo tiempo, se anticipa una recuperación de la productividad laboral, en línea con las regularidades históricas, lo que permitiría que el incremento de los salarios reales fuera compatible con una moderación de los costes laborales unitarios. Pero las negociaciones salariales están teniendo lugar en un contexto de mercados laborales tensionados, lo que podría generar presiones salariales superiores a las proyectadas. En sentido contrario, la caída de la inflación que ha habido en los últimos meses, superior a la esperada, podría también moderar en mayor medida las demandas salariales. En conjunto, hasta el momento, algunos indicadores salariales, como los convenios de nueva firma, apuntan a presiones salariales crecientes, pero compatibles por ahora con las proyecciones mencionadas. En todo caso, de acuerdo con las regularidades históricas sobre los procesos de negociación salariales, en los primeros meses de 2024 se recibirá un volumen de información significativa sobre la evolución de los nuevos convenios, que permitirá un análisis más detallado de la dirección de esas presiones salariales y su comparación con las incorporadas en las proyecciones.

En cuanto a los márgenes empresariales, en un escenario de debilidad de la demanda y de resolución de los problemas de cuellos de botella, y en el que los márgenes empresariales han aumentado de manera significativa en 2022, se espera una compresión de estos, que actuarían de colchón de las presiones inflacionistas derivadas de los incrementos de salarios. De hecho, en el tercer trimestre de 2023, los márgenes se redujeron más de lo esperado. Su comportamiento en los próximos trimestres será, por tanto, crucial para valorar su papel amortiguador de las presiones salariales.

Finalmente, el tono que adquiera la política fiscal también puede resultar fundamental. En particular, dada la atenuación de la crisis energética, los Gobiernos deberían seguir revirtiendo las medidas de apoyo asociadas. Ello es esencial para evitar que aumenten las presiones inflacionistas a medio plazo, lo que haría necesaria una orientación aún más restrictiva de la política monetaria. Además, las políticas fiscales deberían orientarse a lograr una reducción gradual de los elevados niveles de deuda pública, lo que exige una orientación restrictiva de la política fiscal ya en 2024, que deberá mantenerse en los siguientes ejercicios en aquellos países, como España, con elevados desequilibrios fiscales. Asimismo,

una política fiscal diseñada para mejorar la productividad de nuestra economía, junto con la implementación de reformas estructurales ambiciosas y las inversiones necesarias para mejorar la capacidad de suministro de la zona del euro, que estarían respaldadas por la plena implementación del programa *Next Generation EU*, puede contribuir a reducir las presiones sobre los precios a medio plazo. A estos fines, es importante también alcanzar pronto un acuerdo sobre la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Y es imperativo acelerar los progresos hacia la unión de los mercados de capitales y la finalización de la unión bancaria.

En resumen, el elevado nivel de incertidumbre implica que debemos seguir muy de cerca toda la información que se vaya recibiendo y verificar continuamente si es coherente con los supuestos subyacentes a nuestras proyecciones. Si nos mantenemos alerta, podremos detectar con prontitud cualquier riesgo para las perspectivas de inflación que se esté materializando, tanto al alza como a la baja. Así podremos evitar tanto un endurecimiento insuficiente, que impediría el logro de nuestro objetivo de inflación, como excesivo, que dañaría innecesariamente la actividad y el empleo. El objetivo de inflación está ahora a nuestro alcance, pero, precisamente por eso, no debemos bajar la guardia.

Referencias bibliográficas

- Bankowski, K., Bouabdallah, O., Checherita-Westphal, C., Freier, M., Jacquinet, P., & Muggenthaler, P. (2023). Fiscal policy and high inflation. *ECB Economic Bulletin*, Issue 2. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2023/html/ecb.ebart202302_01~2bd46eff8f.en.html
- Borralló, F., Cuadro-Sáez, L. y Pérez, J. J. (2022). El aumento de los precios de las materias primas alimenticias y su traslación a los precios de consumo en el área del euro. *Boletín Económico del Banco de España*. Artículos analíticos 3/2022. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T3/Fich/be2203-art23.pdf>
- Burriel, P., Odendahl, F. y Párraga, S. (2023). Asimetrías en la traslación de los incrementos y de los descensos de los precios de la energía a la inflación del área del euro y de la economía española. *Boletín Económico del Banco de España*. De próxima publicación.
- Gimeno, R., & Ortega, E. (2024). *Modelling inflation expectations: the value of mixing information and frequencies* (BdE Documentos de Trabajo). Banco de España. De próxima publicación.
- Martínez Martín, J. (25 de octubre de 2023). ¿Cuál es el tipo de interés del BCE relevante para mi crédito o hipoteca? *El Blog del Banco de España*. <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/cual-es-el-tipo-de-interes-del-bce-relevante-para-mi-credito-o-hipoteca.html>
- Pacce, M., del Río Lopezosa, A. y Sánchez García, I. (2022). Evolución reciente de la inflación subyacente en el área del euro y en España. *Boletín Económico del Banco de España*. Artículos analíticos 3/2022. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/23126/1/be2203-art25.pdf>

Leandro Prados de la Escosura*
Blanca Sánchez-Alonso**

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO Y SU DISTRIBUCIÓN EN ESPAÑA

El crecimiento económico moderno en España se remonta a mediados del siglo XIX. El PIB per cápita y por hora trabajada aumentaron simultáneamente a largo plazo, pero la productividad del trabajo creció más rápidamente, ya que las horas trabajadas por persona se redujeron en casi un tercio. La mitad del aumento de la productividad laboral se debió a la intensificación del capital y un tercio al aumento de la eficiencia. En cuanto a la distribución de las ganancias del crecimiento ha variado a lo largo del tiempo. La desigualdad aumentó hasta la Primera Guerra Mundial, se redujo durante los años de entreguerras para repuntar en la Autarquía y descender desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los setenta, estabilizándose a partir de entonces.

Modern economic growth and its distribution in Spain

Modern economic growth in Spain can be dated back to the mid-nineteenth century. GDP per capita and per hour worked increased simultaneously over time but labour productivity grew faster as hours worked per person shrank by nearly one-third. Half the increase in labour productivity came from capital deepening and one-third from efficiency gains. The distribution of the gains from growth has been unevenly distributed over time. Inequality rose up to World War I, reversed during the Interwar years to upsurge in Autarchy, and fell since the mid-1950s until the early 1970s, stabilising thereafter.

Palabras clave: crecimiento, productividad laboral, profundización del capital, productividad total de los factores, distribución de la renta, desigualdad, España.

Keywords: growth, labour productivity, capital deepening, total factor productivity, income distribution, inequality, Spain.

JEL: E25, N13, N14, O15, O52.

* Universidad Carlos III de Madrid y CEPR.

Contacto: leandro.prados.delaescosura@uc3m.es

** Universidad CEU-San Pablo.

Contacto: blanca@ceu.es

Agradecemos los comentarios de un evaluador anónimo.

Versión de noviembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7683>

1. Introducción

El «palo de hockey» es una representación popular de la evolución económica a muy largo plazo, que describe un panorama de estancamiento persistente sólo roto por la Revolución Industrial, la cual desencadenó el crecimiento económico moderno. Este artículo se centra en esta segunda fase y, concretamente, en la experiencia de crecimiento y de su distribución en el caso español.

2. Crecimiento económico moderno

Si aceptamos la definición de Kuznets (1966, p. 1) del crecimiento económico moderno como un aumento sostenido del producto per cápita y por hora trabajada, acompañado de expansión demográfica y cambio estructural, sus inicios en España pueden remontarse a mediados del siglo XIX como observamos en la Figura 1, que presenta la evolución de la renta per cápita en una perspectiva milenaria.

Empecemos por considerar la evolución del producto interior bruto. El PIB absoluto se multiplicó por 55 entre 1850 y 2022, lo que supone una tasa media acumulativa de crecimiento del 2,3% anual (Figura 2). Como su progresión distó mucho de ser constante, pueden distinguirse cuatro fases diferentes¹: de mediados del siglo XIX a mediados del XX; la «edad dorada» (de principios de los años cincuenta a 1974); del final del régimen del general Franco (1975) a vísperas de la Gran Recesión (2007); y desde entonces hasta la actualidad. En la fase de mayor crecimiento, la «edad dorada», el PIB creció casi 5 veces más rápidamente que en los cien años anteriores, y casi el doble que entre 1975 y 2007. A partir de 2008, el nivel del PIB ha permanecido estable como consecuencia de la Gran Recesión (2008-2013) y la pandemia de COVID-19.

¹ Esta periodización está basada en el análisis de series temporales aplicado al PIB en Prados de la Escosura (2007).

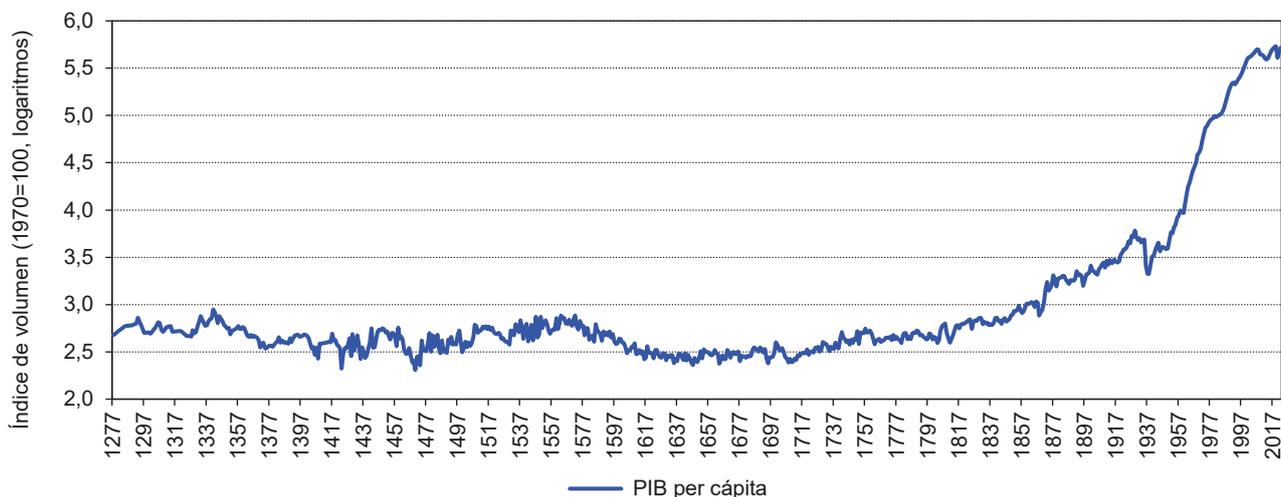
Este aumento sostenido de la producción de bienes y servicios durante los últimos 170 años ha sido el resultado de una profunda transformación en la forma de asignar los recursos en la economía española. Por el lado de la demanda, los cambios en la composición del PIB por tipo de gasto revelan que la proporción del consumo total (privado y público) disminuyó lentamente desde un nivel elevado y sólo cayó por debajo del 80% del PIB a finales de los años cincuenta, para descender a representar tres cuartas partes en la década de 2000. Tras el descenso gradual de finales del siglo XX se esconde una caída sostenida del consumo privado en términos relativos, compensada por un aumento del consumo público que se intensificó a partir de la década de 1980, a medida que el estado de bienestar se expandía y un Estado centralizado daba paso a un Estado regional (Figura 3).

La inversión fluctuó en torno al 5% del PIB a lo largo del siglo XIX, excepto entre mediados de las décadas de 1850 y 1860, cuando casi se duplicó, debido principalmente al auge de la construcción del ferrocarril (Figura 4). A partir del cambio de siglo, un aumento sostenido llevó la inversión a un máximo del 30% del PIB a mediados de la década de 2000, cayendo por debajo de una quinta parte del PIB tras la Gran Recesión. Como resultado, la relación *stock* de capital neto (riqueza)-PIB alcanzó un valor máximo de 4 en 2013, multiplicándose por 2,7 entre las décadas de 1850 y 2010 y duplicándose en el último medio siglo (Prados de la Escosura, 2022, pp. 22-25) (Figura 5)².

La integración de España en los mercados mundiales aumentó en el largo plazo. Así, tuvo lugar una apertura gradual (medida por las exportaciones e importaciones

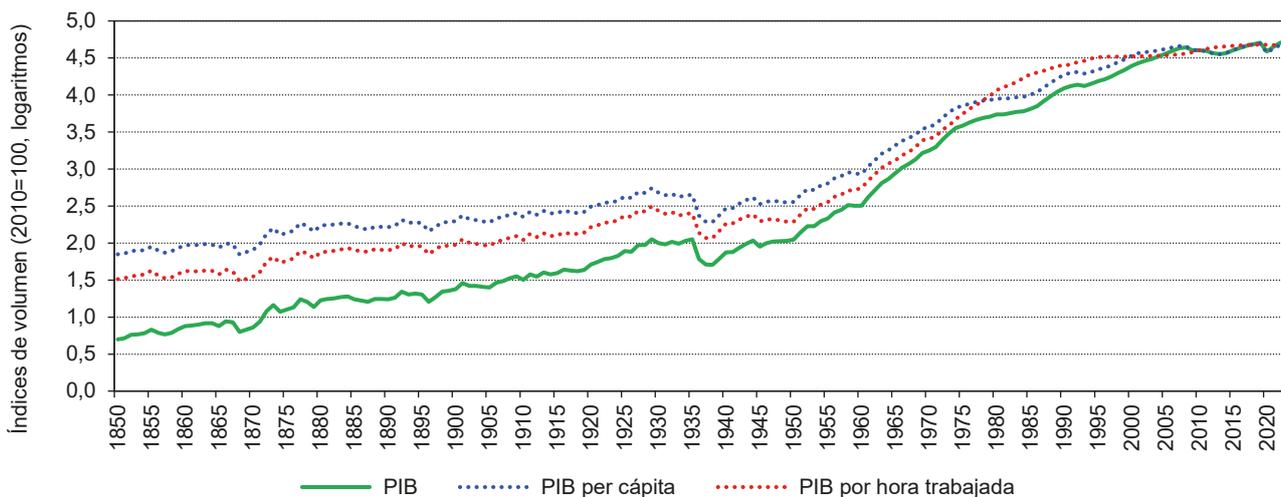
² El concepto, así como el modo en que se ha estimado el *stock* de capital neto (riqueza), procede de la publicación de la OCDE en el año 2009 del Manual, *Medición del Capital*, correspondiente a la segunda edición. En la p. 44 se define así: «Los *stocks* de activos sobrevivientes de periodos pasados y corregidos por la depreciación son los *stocks* de capital neto o riqueza. El *stock* neto es valorado como si el bien de capital (usado o nuevo) fuese adquirido en la fecha a la que el balance se refiere. El *stock* neto refleja la riqueza del propietario del activo en un momento dado de tiempo». Para más detalles, véase Prados de la Escosura (2022).

FIGURA 1
PIB PER CÁPITA, 1277-2022
 (Precios constantes, 1970=100, logaritmos naturales)



FUENTE: Prados de la Escosura (2024).

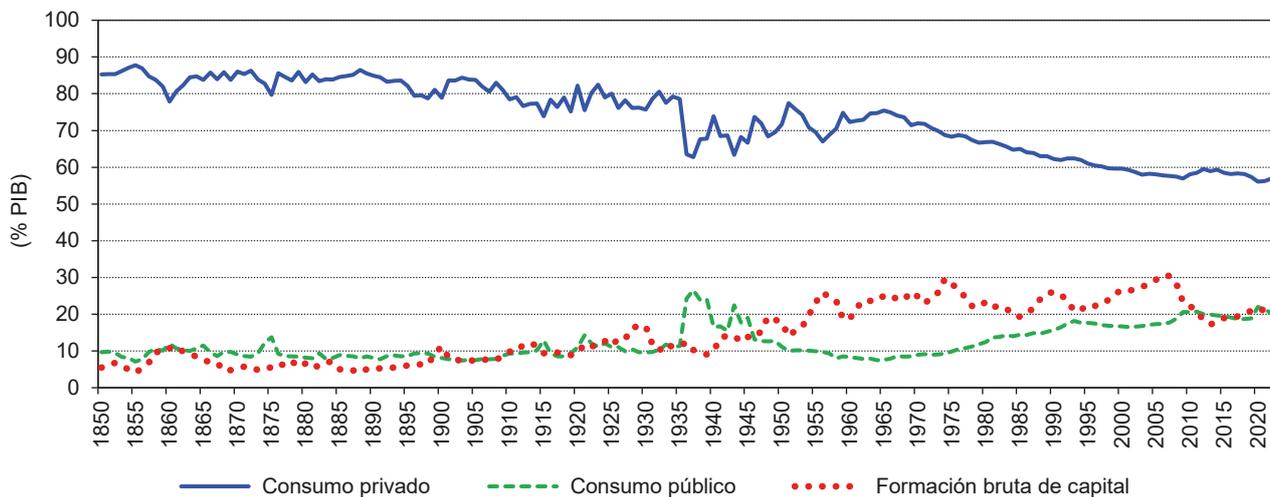
FIGURA 2
PIB ABSOLUTO, PER CÁPITA Y POR HORA TRABAJADA, 1850-2022
 (Precios constantes, 2010=100, logaritmos naturales)



FUENTE: Prados de la Escosura (2017, actualizado).

FIGURA 3

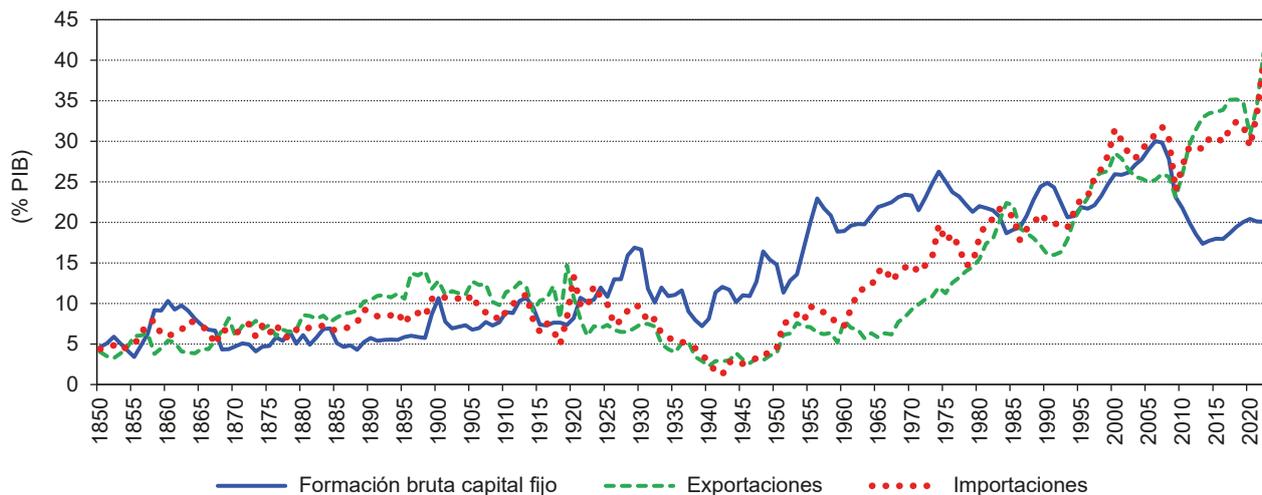
CONSUMO E INVERSIÓN, 1850-2022
(En % del PIB, precios corrientes)



FUENTE: Prados de la Escosura (2017, actualizado).

FIGURA 4

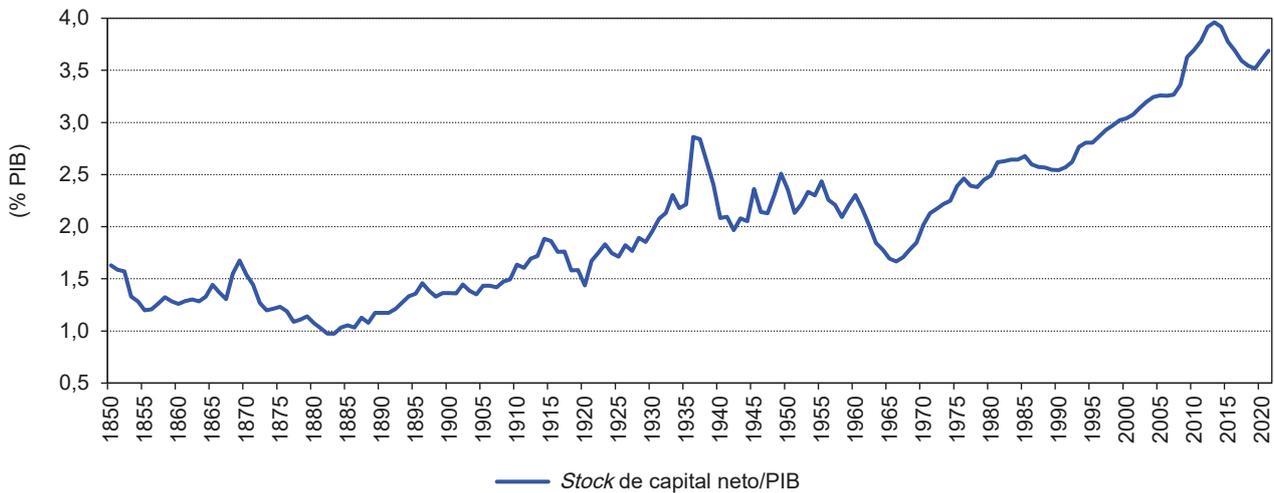
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO Y COMERCIO EXTERIOR, 1850-2022
(En % del PIB, precios corrientes)



FUENTE: Prados de la Escosura (2017, actualizado).

FIGURA 5

RATIO STOCK DE CAPITAL NETO/PIB, 1850-2021
(En % del PIB, precios corrientes)



FUENTE: Prados de la Escosura (2022, actualizado).

de bienes y servicios como porcentaje del PIB) desde mediados del siglo XIX que se estabilizó a principios del siglo XX y fue seguida de un descenso gradual desde los años veinte que se profundizó a finales de los años treinta y cuarenta. Sin embargo, desde mediados de la década de 1950 se inició una cautelosa exposición a la competencia internacional, que se aceleró tras las reformas asociadas al Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 y, de nuevo, tras el final del franquismo, estimulada por la integración europea y la nueva ola de globalización desde los años ochenta, hasta representar dos tercios del PIB a finales de la década de 2010 (Figura 4). Además, las importaciones y la inversión aparecen correlacionadas, lo que sugiere una asociación entre el comercio internacional y la formación de capital que estimuló el crecimiento económico.

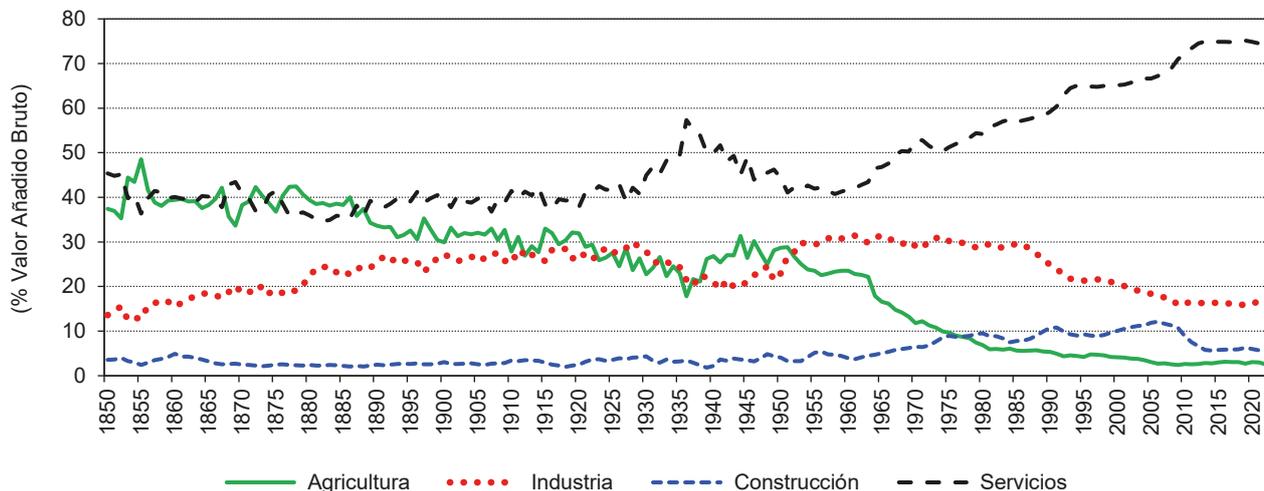
Por el lado de la oferta, los cambios en la composición del PIB y del empleo siguieron la misma pauta,

diferiendo en intensidad, lo que refleja las diferencias sectoriales de productividad laboral a lo largo del tiempo (Figura 6). En una primera etapa, la participación de la agricultura se contrajo, especialmente en la década de 1920 y entre 1950 y 1980, y la participación de la industria se expandió hasta alcanzar el 30% del PIB en torno a 1960. En una segunda etapa, a partir de 1980, el declive relativo continuó en la agricultura y también afectó al sector industrial, mientras que el sector servicios, cuya participación en el PIB y el empleo se había mantenido relativamente estable hasta mediados del siglo XX, se aceleró llegando a representar en la actualidad alrededor de tres cuartas partes tanto del PIB como del empleo, conforme al patrón seguido por las economías avanzadas (Figura 7).

Pero ¿hasta qué punto una mayor cantidad de bienes y servicios repercutió en las condiciones de vida de los españoles? Las variaciones del PIB pueden descomponerse en las del PIB per cápita y de la población.

FIGURA 6

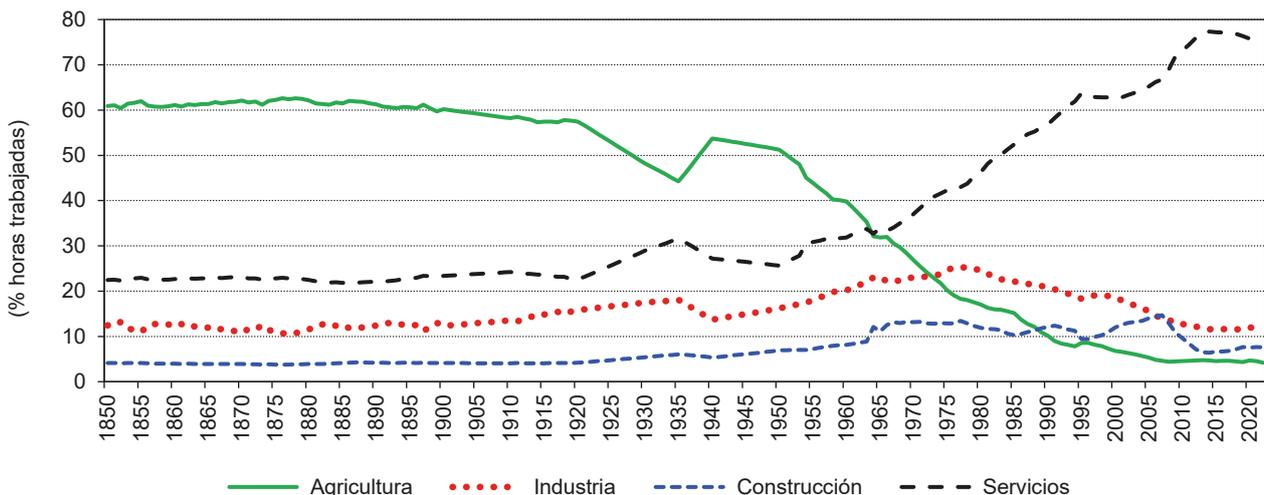
DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AÑADIDO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1850-2022
(En %, precios corrientes)



FUENTE: Prados de la Escosura (2017, actualizado).

FIGURA 7

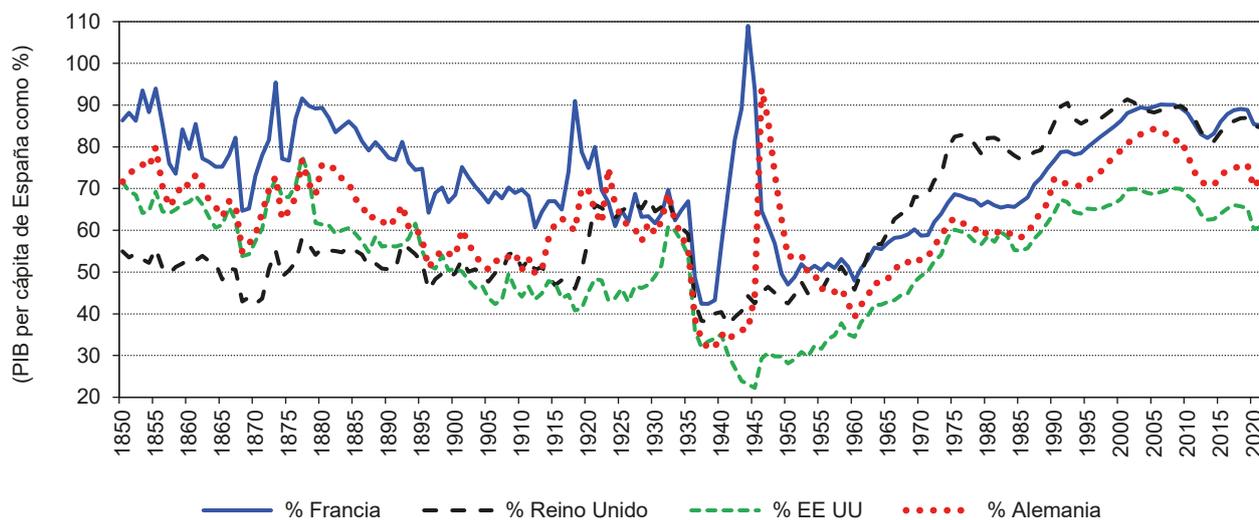
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1850-2022
(En %, horas trabajadas)



FUENTE: Prados de la Escosura (2017, actualizado).

FIGURA 8

PIB PER CÁPITA RELATIVO* DE ESPAÑA, 1850-2021
(En %, dólares de 2017 ajustados por el poder de compra, logaritmos naturales)



NOTA: * % PIB per cápita de cada país.

FUENTE: Prados de la Escosura (2024).

Mientras que la población se triplicó, el PIB real per cápita se multiplicó por 17 desde 1850 (a un ritmo anual del 1,6%). Por tanto, el producto per cápita impulsó la expansión del PIB absoluto (Figura 2). El PIB per cápita duplicó su nivel inicial en los primeros cien años creciendo a un ritmo del 0,7% anual. Luego, su ritmo se aceleró hasta el 5,3% anual durante la «edad dorada», de modo que en 1975 la renta per cápita era 3,6 veces superior a la de 1950. Aunque la economía se desaceleró, hasta el 2,5% anual durante 1975-2007, el PIB per cápita en 2007 duplicó con creces su nivel de 1975. Tras sufrir el impacto de la Gran Recesión (2008-2013) y la pandemia de COVID-19, en 2022, el PIB per cápita ha logrado superar ligeramente el nivel de 2007.

Aunque mantuvo una evolución similar a la de los países de Europa Occidental, el PIB per cápita español creció a ritmo diferente, como se observa cuando se expresa el PIB per cápita español como proporción

del de éstos (Figura 8). El crecimiento fue más lento desde la década de 1890 hasta 1920 y durante las dos guerras mundiales, mientras que la aceleración de los años veinte se vio contrarrestada por la Gran Depresión y la Guerra Civil (1936-1939), y no se recuperó durante los autárquicos años cuarenta. Así, pues, el crecimiento sostenido desde mediados del siglo XIX no alcanzó al de los países occidentales. Por el contrario, el crecimiento fue más rápido en España durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente en los años 1960-1974, y aunque se frenó durante el decenio 1976-1985, coincidiendo con las crisis petrolíferas y la transición de la dictadura a la democracia, se aceleró de nuevo desde finales de los años ochenta. En el siglo XXI, sin embargo, el modesto crecimiento del PIB per cápita no ha permitido acortar distancias.

¿Cómo explicar el atraso relativo de España durante su primer siglo de crecimiento económico moderno y su

posterior recuperación? Las restricciones a la competencia interna y externa ayudan a explicar el lento crecimiento de 1890-1920, a pesar de la estabilidad institucional de la *Restauración* (1875-1923) (Fraile Balbín, 1991, 1998). La independencia de Cuba (1898) tuvo escaso impacto directo en la economía española, pero sí lo tuvo de manera indirecta, ya que la guerra provocó inestabilidad macroeconómica e intensificó las tendencias proteccionistas y aislacionistas (Fraile Balbín y Escribano, 1998). La inestabilidad macroeconómica (desorden fiscal y excesiva expansión monetaria) junto con un brusco parón (*sudden stop*) de la inversión internacional redujeron bruscamente las entradas de capital, provocando una depreciación sustancial de la peseta en la década de 1890 (Martín-Aceña, 1993; Prados de la Escosura, 2010) que, a su vez, incrementó los costes migratorios, reduciendo el flujo de salida de mano de obra en una fase de intensa movilidad internacional del trabajo (Sánchez-Alonso, 2000).

La neutralidad durante la Primera Guerra Mundial no trajo progreso económico y el PIB per cápita descendió ligeramente, un resultado que cuestiona la visión convencional del estímulo bélico al crecimiento vía sustitución de importaciones (Prados de la Escosura, 2017, pp. 18-19)³.

El cambio estructural y la integración del mercado laboral se aceleraron durante la década de 1920 sobre la base de la industrialización, la urbanización y la migración del campo a la ciudad. El énfasis convencional en la intervención gubernamental y el proteccionismo arancelario tiende a soslayar el hecho de que España se abriera al capital internacional, lo que permitió la adquisición de bienes de capital y materias primas, contribuyendo así al crecimiento económico.

La Gran Depresión se prolongó en España, como en EE UU, hasta 1933, con una caída del PIB per cápita del 12%. La Depresión fue más leve que en EE UU, pero

similar en intensidad a la media de Europa Occidental (Maddison, 2010). Además, la Gran Depresión coincidió con un periodo de agitación social y polarización política tras la instauración de la Segunda República que desembocó en un conflicto bélico. La Guerra Civil (1936-1939) excluyó a España de la fase de recuperación posterior a la Depresión y dio lugar a una grave contracción de la actividad económica (con una caída de casi un tercio de la renta real per cápita), pero con un impacto inferior al de la Segunda Guerra Mundial en los principales países beligerantes de la Europa occidental continental (Maddison, 2010).

La débil recuperación posterior a la Guerra Civil implicó que el nivel máximo del PIB per cápita anterior a la guerra (1929) no se superara hasta 1955, en contraste con los 6 años que, por término medio, se tardaría en recuperar el nivel máximo anterior a la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa Occidental⁴. La mayor pérdida en términos comparativos de capital humano con respecto capital físico pudiera haber contribuido al retraso de la reconstrucción, ya que el exilio exterior tras la Guerra Civil y el exilio interior derivado de la represión política del nuevo régimen supusieron una importante reducción del limitado capital humano (Sánchez-Alonso y Santiago-Caballero, 2022; Prados de la Escosura y Rosés, 2010; Núñez, 2003; Ortega y Silvestre, 2006). Además, la política económica de los años cuarenta y primeros cincuenta, basada en la intervención directa del Estado, la sustitución indiscriminada de importaciones, las severas restricciones a las importaciones y a la entrada de capitales, y un complejo sistema de tipos de cambio, junto con una estricta regulación de los mercados de productos y factores, no contribuyó a una rápida recuperación.

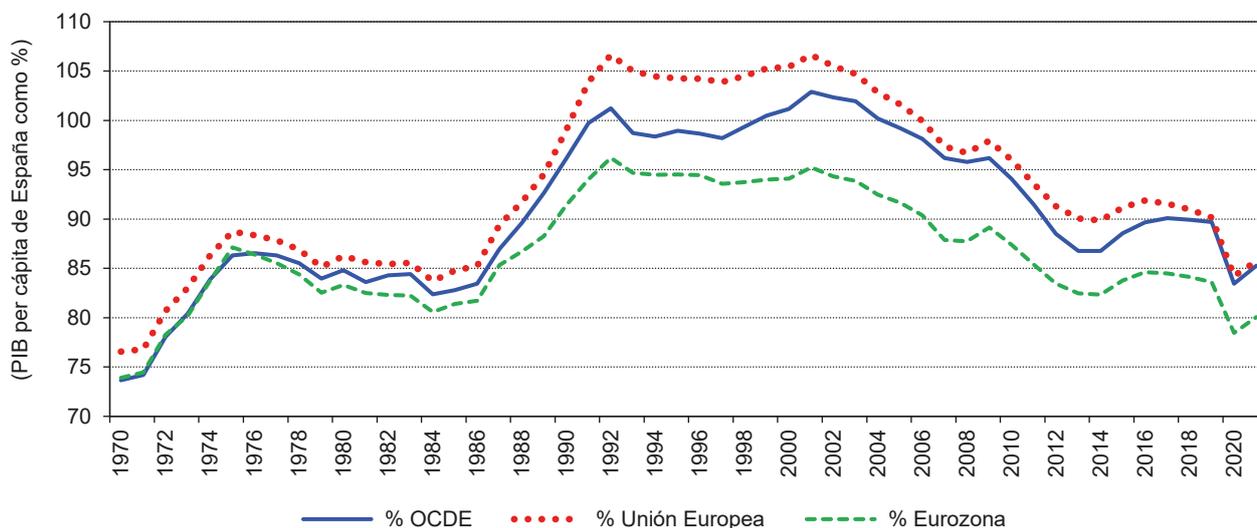
Durante los años cincuenta, la creciente confianza de los agentes económicos en la viabilidad de la dictadura franquista tras los acuerdos de cooperación militar

³ Ello no es óbice para que, en España, como país neutral, la economía sufriese en menor medida que la de los países beligerantes y, por tanto, acortara temporalmente distancias con respecto a ellos.

⁴ Esto no impidió, claro está, que la economía española mejorara coyunturalmente su posición relativa con algunos países beligerantes durante la contienda.

FIGURA 9

PIB REAL PER CÁPITA RELATIVO* DE ESPAÑA, 1970-2021
 (En %, dólares de 2017 ajustados por el poder de compra, logaritmos naturales)



NOTA: * % PIB per cápita de cada «club».
 FUENTE: Prados de la Escosura (2024).

y tecnológica entre Estados Unidos y España (1953), junto a algunas reformas económicas, favorecieron la inversión y la innovación, contribuyendo a acelerar el crecimiento económico (Calvo-González, 2007; Prados de la Escosura *et al.*, 2012). Las reformas iniciadas a principios de los años cincuenta culminaron en una ambiciosa reforma institucional, el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959, precursor del «Consenso de Washington», que introdujo políticas promercado favorables a la asignación de recursos de acuerdo con la ventaja comparativa y una apertura gradual al comercio internacional y a la movilidad de factores, que permitieron un crecimiento sostenido y más rápido durante los años sesenta y principios de los setenta. Sin embargo, las reformas estructurales de 1959 apenas afectaron al sistema fiscal y a los mercados laboral y financiero.

Así, la posición relativa de España en términos del PIB per cápita de los principales países occidentales

evoluciona como una amplia curva en forma de U, rezagándose hasta 1950 y recuperando terreno después hasta principios de la década de 2000, excepto durante los años 1976-1985, y rezagándose a partir del inicio del nuevo siglo (Figura 8). En la actualidad, la posición de España respecto a Estados Unidos, Alemania y Francia es similar a la que mantenía a mediados del siglo XIX, y sólo se ha reducido la diferencia con Gran Bretaña.

Si el marco temporal de la comparación se limita al último medio siglo y se expresa el PIB per cápita de España en términos de la media (ponderada por población) de los países hoy pertenecientes a la OCDE, la Unión Europea y la eurozona, respectivamente, se observan dos fases diferenciadas de acercamiento: una hasta 1975 y otra durante 1986-1992, mientras que a partir de 2001, España experimenta un rezago. Esto supone que, en 2020, España habría retornado a su posición relativa de 1975 (Figura 9).

Fuentes del crecimiento del PIB per cápita

El PIB per cápita depende del producto obtenido por hora trabajada (productividad laboral) y del número de horas trabajadas por persona. El PIB por hora trabajada y per cápita aumentaron en España a lo largo del periodo considerado, mientras que el número de horas trabajadas por persona se redujo —de unas 1.000 horas por persona-año en 1850 a menos de 700 horas en la actualidad— (Figura 2). Esto significa que el PIB aumentó más por hora trabajada que por persona (24 veces frente a 17, esto es, un crecimiento anual acumulativo del 1,9% frente al 1,6%) y que los aumentos a largo plazo del producto per cápita se deben exclusivamente a las mejoras de la productividad laboral. Además, las fases de mayor aceleración del PIB per cápita y de la productividad del trabajo coinciden, como se observa en los años veinte o en la «edad dorada» (1950-1974).

Cabe señalar que la disminución de las horas trabajadas por persona se explica, en gran medida, por la reducción de las horas trabajadas por trabajador equivalente a tiempo completo (TETC), que desde mediados del siglo XIX han pasado de 2.800 a 1.800 horas. Su contribución es especialmente notable durante las fases de industrialización y urbanización de los años veinte —en las que se adoptó gradualmente la norma de las ocho horas diarias— y durante el periodo de 1959-1975.

La tasa de participación (la proporción de TETC por persona en edad de trabajar) también contribuyó sustancialmente a la evolución del número de horas trabajadas por persona. Descendió cuando el desempleo se disparó durante las principales crisis económicas (es decir, la Guerra Civil de 1936-1939, las crisis del petróleo en los años setenta y la Gran Recesión). Por el contrario, desde la adhesión de España a la Unión Europea (1985) hasta la crisis financiera mundial (2008), el aumento de la tasa de actividad constituyó la principal aportación al incremento del número de horas trabajadas por persona, ayudado por el aumento de la participación femenina y la afluencia de inmigrantes,

que representaron unos 5 millones de personas entre 1996 y 2008 (Izquierdo *et al.*, 2015, p. 25).

La proporción entre las personas en edad de trabajar y la población total también contribuyó, aunque en menor medida. Así, experimentó un aumento entre 1976 y 2007 a medida que descendía la tasa de dependencia, lo que supuso un «plus demográfico».

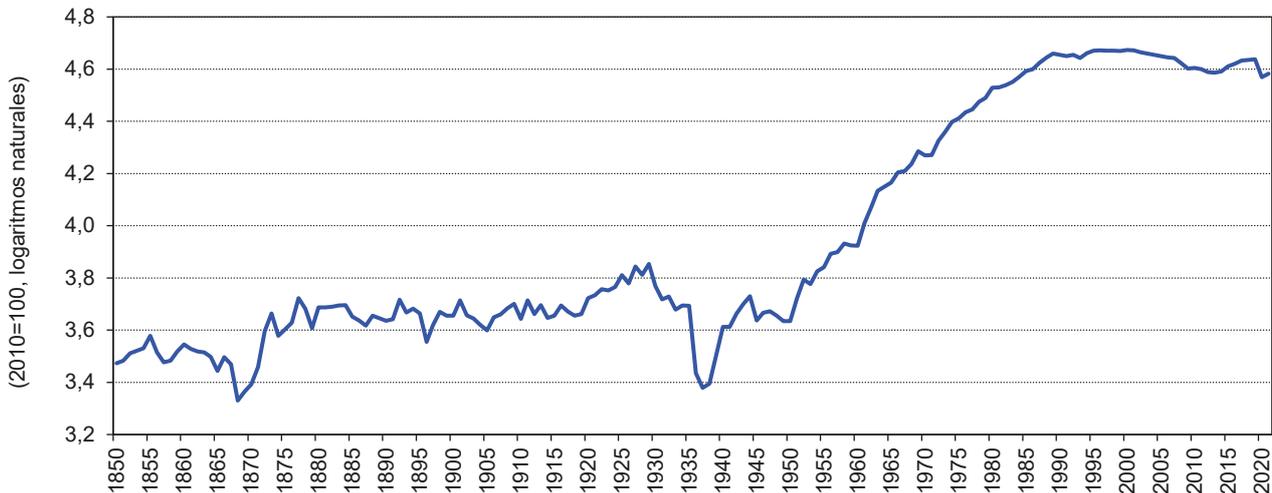
Sin embargo, el comportamiento sincronizado a largo plazo del PIB por hora trabajada y por persona se rompió a partir de 1975. Así, en periodos de crecimiento lento (1975-1985) o estancamiento (2008-2013) del PIB per cápita, la productividad del trabajo tendió a acelerarse; y a partir de 1986-2007 (o durante la recuperación de 2014-2019), cuando el crecimiento del PIB per cápita se intensificó, la productividad del trabajo se desaceleró. La economía española habría sido incapaz, pues, de combinar la creación de empleo y la mejora de la productividad, lo que sugiere que los sectores que crearon nuevos puestos de trabajo en las fases expansivas (construcción y servicios, en particular) no lograron atraer la inversión productiva y la innovación tecnológica (véase Dolado *et al.*, 2016, acerca de la dualidad del mercado de trabajo como posible explicación).

Pero ¿qué impulsa el aumento de la productividad laboral en España? A largo plazo, la profundización del capital (es decir, el aumento de la intensidad de los servicios del capital por hora trabajada) representó más de la mitad del crecimiento de la productividad del trabajo, mientras que el aumento de la eficiencia (la productividad total de los factores [PTF]) representó un tercio y el incremento de la calidad del trabajo (el capital humano) el resto. Así, pues, un uso más abundante y eficiente del capital físico y humano por hora resultan complementarios. Además, los episodios en los que la profundización del capital y la productividad total de los factores se aceleraron tendieron a coincidir. Así ocurrió durante la construcción del ferrocarril (1850-1880), la electrificación (años veinte y cincuenta) o la adopción de nuevas tecnologías en la «edad dorada» (1950-1974).

Un examen más detenido revela que, entre 1890 y 1920 y de finales de la década de 1980 a la actualidad,

FIGURA 10

PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1850-2021
(Precios constantes, 2010=100, logaritmos naturales)



FUENTE: Prados de la Escosura y Rosés (2021, actualizado).

la intensificación del capital impulsó el crecimiento de la productividad del trabajo, mientras que entre 1850 y 1890 y la década de 1920, y desde los primeros años cincuenta hasta finales de los ochenta, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles se convirtió en la principal fuerza impulsora del crecimiento de la productividad laboral (Figura 10).

El hecho de que la profundización del capital, y no el aumento de la eficiencia en el uso del capital, haya sido el principal motor del crecimiento de la productividad laboral desde que España se integró como miembro de pleno derecho de la Unión Europea constituye un resultado sorprendente y contraintuitivo. ¿Cómo explicarlo?

Podría suponerse que, a medida que la economía se acercaba a la frontera tecnológica, resultaba más difícil alcanzar mayores niveles de eficiencia. Además, el cambio estructural que contribuyó al aumento de la productividad del trabajo, es decir, el trasvase de recursos (capital físico y humano y trabajo) de sectores con

baja productividad del trabajo a sectores en los que ésta era más elevada (por ejemplo, de la agricultura a la industria), ya se había consumado a finales de los años ochenta. Así, pues, España habría agotado su potencial para acortar distancias con los países avanzados en términos de productividad y las ganancias de eficiencia se habrían desacelerado ajustándose al ritmo de éstos.

Sin embargo, el hecho de que entre 1990 y 2019 el crecimiento de la productividad total de los factores haya sido inferior en España al de los países de la OCDE con mayores niveles iniciales de productividad laboral en 1990, cuestiona esta hipótesis.

El bajo gasto en investigación y desarrollo y la débil inversión en capital intangible (propiedad intelectual), así como en capital humano (Díaz y Franjo, 2016; Pérez y Benages, 2017), resultado de la desviación de recursos hacia los servicios de baja cualificación y la construcción, junto con las restricciones a la competencia mediante la regulación en los mercados de productos y

factores (Alonso-Borrego, 2010; García-Santana *et al.*, 2020; Mora-Sanguinetti y Fuentes, 2012), constituyen prometedoras hipótesis de investigación.

3. La distribución del crecimiento económico

¿Cómo se han distribuido los frutos del crecimiento económico moderno en España? Podemos comparar la evolución de la participación de las rentas de la propiedad (que incluye la remuneración del capital y de los recursos naturales) en el PIB y el coeficiente de Gini, es decir, la distribución funcional y personal, respectivamente. Observamos su evolución paralela hasta principios de la década de 1950 cuando comienzan a divergir, y mientras que la participación de la propiedad en el PIB muestra una tendencia al alza, el índice de Gini desciende y, posteriormente, se estabiliza (Figura 11).

¿Cómo se explica esta discrepancia? Consideremos un modelo sencillo en el que sólo existen dos grupos sociales, los propietarios (perceptores de las rentas del capital y de los recursos naturales) y los trabajadores, sin que exista solapamiento entre sus componentes (es decir, ningún trabajador es propietario y viceversa). En este contexto, el aumento (disminución) de la desigualdad provendría o bien de una mayor (menor) dispersión dentro de cada uno de estos dos grupos, o bien del aumento (disminución) de la distancia entre los ingresos medios de ambos grupos. Por tanto, la participación de la propiedad (capital y tierra) en el PIB proporcionaría información sobre la desigualdad resultante de la distancia entre las rentas medias de los dos grupos, propietarios y trabajadores.

En las primeras fases del desarrollo económico, la desigualdad surgiría de la diferencia entre los ingresos medios de los propietarios y los trabajadores, la mayoría de los cuales no poseerían cualificaciones y vivirían a un nivel cercano a la subsistencia —razón por la cual Ricardo (1817) asoció la distribución personal de la renta con su distribución funcional. Sin embargo, a medida que la economía se desarrolla y la mano de obra se desplaza de las áreas rurales a las urbanas, y

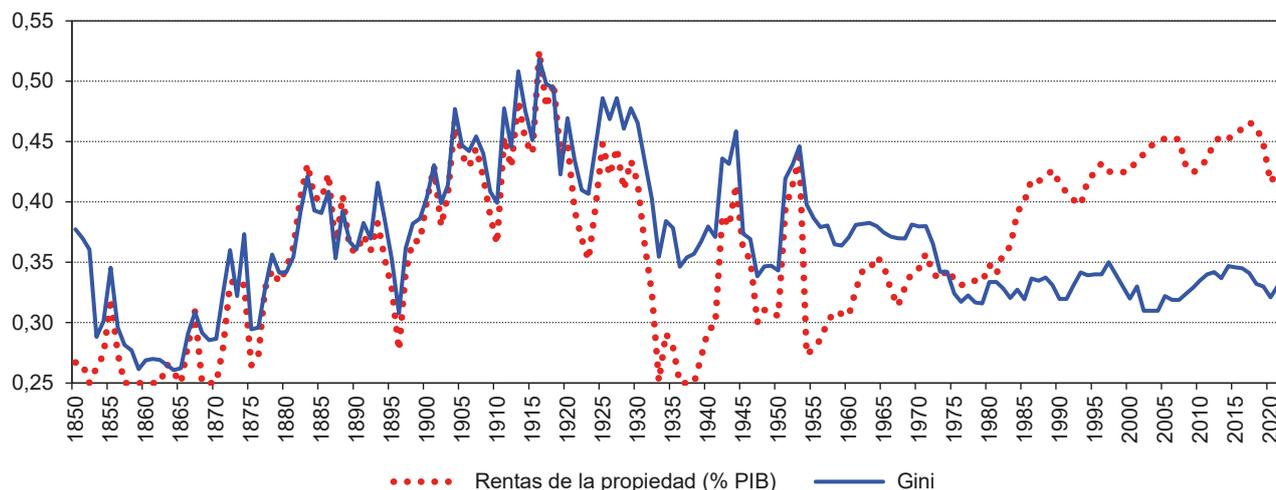
de la agricultura y los servicios tradicionales a la industria y los servicios modernos, aumenta el número de trabajadores cualificados, por lo que también lo hará la dispersión de las rentas del trabajo; no obstante, en una etapa posterior, la mayoría de los trabajadores serán cualificados y, por tanto, se reducirá la dispersión de sus rentas. Esta evolución correspondería a la descrita por Kuznets (1955), quien incluyó el papel de la Seguridad Social, es decir, del estado de bienestar, como elemento adicional en la reducción de la dispersión de las rentas del trabajo.

La estrecha evolución de la participación de la propiedad en el PIB y del Gini en España (Figura 11) sugiere que, hasta los años cincuenta, la participación de las rentas de la propiedad en el PIB habría sido la fuerza impulsora de la evolución de la distribución personal de la renta (el índice de Gini). Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX, dejó de ser así.

El crecimiento económico desde mediados de los años cincuenta habría conducido, por una parte, a un incremento de las rentas del capital en el PIB, al aumentar la capitalización de la economía, pero, por otra, a una menor dispersión de las rentas del trabajo, al ser más cualificada la mano de obra, que se convirtió en el motor de la distribución de la renta. Esto ayuda a entender la reducción del coeficiente de Gini, en la que también interviene la redistribución, ya que el Gini refleja la desigualdad de la renta disponible, es decir, después de impuestos y transferencias, diferencia de la participación de la propiedad en el PIB.

Sin embargo, un examen más detenido revela que son precisas algunas matizaciones acerca de la evolución de la distribución de la renta hasta la década de 1950. Así, en los años veinte y principios de los treinta, la diferencia entre propietarios y trabajadores disminuyó, reflejando el descenso de la participación de la propiedad en el PIB, aunque el índice de Gini se redujo en menor medida. Como consecuencia de la urbanización y la industrialización, aumentó el número de trabajadores cualificados y, por tanto, la dispersión de las rentas del trabajo. Por el contrario, en los años cuarenta y

FIGURA 11
PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DE LA PROPIEDAD* Y EL GINI, 1850-2021
(En % del PIB)



NOTA: * Capital y recursos naturales.

FUENTE: Prados de la Escosura (2024).

principios de los cincuenta, la creciente diferencia entre los ingresos medios de propietarios y trabajadores dominó el aumento de la desigualdad, mientras que la dispersión de las rentas del trabajo disminuyó, por lo que el Gini aumentó menos que la proporción de la propiedad en el PIB. Todo ello resulta coherente con la desindustrialización y ruralización que tuvieron lugar durante los años de autarquía y en los que se produjo una redistribución a favor de los propietarios, mediante el control salarial y la supresión de los sindicatos libres.

La evolución de la distribución personal de la renta medida por el coeficiente de Gini, presenta la forma de una amplia U invertida con un máximo en 1916 (Figura 11). Se observan distintas fases. Así, se aprecia un aumento a largo plazo entre mediados del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, tuvo lugar una reducción de la desigualdad durante los años veinte y principios de los treinta que se estabilizó en los años de la Guerra Civil (1936-1939) y la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la desigualdad aumentó bruscamente a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta. Desde mediados de la década de 1950 se inició un marcado descenso de la desigualdad, que se intensificaría a principios de la década de 1970. A partir de 1973, la desigualdad se estabilizó y ha fluctuado desde entonces en un estrecho margen, entre 0,31 y 0,35 del índice de Gini. La estabilidad sostenida de la desigualdad de la renta disponible es resultado de la redistribución progresiva del estado de bienestar a partir de los años ochenta, como revela su contraste con la elevada desigualdad antes de impuestos y transferencias, fenómeno análogo al observado en otros países de la Unión Europea.

En perspectiva comparada, España evolucionó de manera semejante a los países de la OCDE durante el último siglo y medio, con un nivel intermedio de desigualdad, si bien, dentro de la Unión Europea, España pertenece hoy en día al cuartil superior en términos de desigualdad.

4. Conclusiones

Durante los últimos 170 años, la renta media por persona en términos reales ha aumentado notablemente en España, impulsada por incrementos de la productividad del trabajo, derivados, a su vez, de un uso más intensivo y eficiente del capital físico y humano por trabajador. En este proceso, la exposición a la competencia internacional ha constituido un estímulo y aparece asociada al aumento de la inversión y a la convergencia con los países más desarrollados.

Además, aunque no existe una asociación lineal entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad de la renta, las fases más dinámicas de los últimos cien años han ido acompañadas de una disminución de las diferencias económicas en la sociedad española, por lo que el crecimiento económico moderno puede asociarse en España a una mejora del bienestar material de su población.

Referencias bibliográficas

- Alonso-Borrego, C. (2010). *Firm Behavior, Market Deregulation and Productivity in Spain* (BdE Working Paper No. 1035). Banco de España.
- Calvo-González, O. (2007). American Military Interests and Economic Confidence in Spain under the Franco Dictatorship. *Journal of Economic History*, 67(3), 740-767.
- Díaz, A., & Franjo, L. (2016). Capital Goods, Measured TFP and Growth: The Case of Spain. *European Economic Review*, 83(1), 19-39.
- Dolado, J. J., Ortigueira, S., & Stucchi, R. (2016). Does Dual Employment Protection Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms. *SERIEs*, 7(4), 421-459.
- Fraile Balbín, P. (1991). *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España, 1900-1950*. Alianza.
- Fraile Balbín, P. (1998). *La retórica contra la competencia en España (1875-1975)*. Fundación Argentaria/Visor.
- Fraile Balbín, P., & Escribano, A. (1998). The Spanish 1898 Disaster: The Drift towards National-Protectionism. In P. K. O'Brien & L. Prados de la Escosura (Eds.), *The Costs and Benefits of European Imperialism* (número extraordinario). *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 16(1), 265-290.
- García-Santana, M., Moral-Benito, E., Pijoan-Mas, J., & Ramos, R. (2020). Growing Like Spain: 1995-2007. *International Economic Review*, 61(1), 383-416.
- Izquierdo, M., Jimeno, J. F., & Lacuesta, A. (2015). *Spain: from Immigration to Emigration?* (BdE Working Paper No. 1503). Banco de España.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth: Rate, Structure, Spread*. Yale University Press.
- Maddison, A. (2010). *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD, horizontal file*. <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-database-2010>
- Martín-Aceña, P. (1993). Spain during the Classical Gold Standard Years, 1880-1914. In M. D. Bordo & F. Capie (Eds.), *Monetary Regimes in Transition* (pp. 135-172). Cambridge University Press.
- Mora-Sanguinetti, J. S., & Fuentes, A. (2012). *An Analysis of Productivity Performance in Spain before and during the Crisis: Exploring the Role of Institutions* (OECD Economics Department Working Paper No. 973). Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Núñez, C. E. (2003). El capital humano en el primer franquismo. En C. Barciela (Ed.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959* (pp. 27-53). Crítica.
- Ortega, J. A. y Silvestre, J. (2006). Las consecuencias demográficas. En P. Martín-Aceña y E. Martínez-Ruiz (Eds.), *La economía de la guerra civil* (pp. 53-105). Marcial Pons.
- Pérez, F., & Benages, E. (2017). The Role of Capital Accumulation in the Evolution of Total Factor Productivity in Spain. *International Productivity Monitor*, 33, 24-50.
- Prados de la Escosura, L. (2007). Growth and Structural Change in Spain, 1850-2000: A European Perspective. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 25(1), 147-181.
- Prados de la Escosura, L. (2010). Spain's International Position, 1850-1913. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(1), 173-215.
- Prados de la Escosura, L. (2017). *Spanish Economic Growth, 1850-2015*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-58042-5> Database https://frdelpino.es/investigacion/en/category/01_social-sciences/01_spanish-economy/02_historical-perspective-spanish-economy/
- Prados de la Escosura, L. (2022). Capital in Spain, 1850-2019. *Cliometrica*, 16(1), 1-28.
- Prados de la Escosura, L. (2024). *A Millennial View on Spain's Development. Essays in Economic History*. Springer.

- Prados de la Escosura, L., & Rosés, J. R. (2010). Human Capital and Economic Growth in Spain, 1850-2000. *Explorations in Economic History*, 47(4), 520-532.
- Prados de la Escosura, L., & Rosés, J. R. (2021). Accounting for Growth in Spain, 1850-2019. *Journal of Economic Surveys*, 35(3), 804-832.
- Prados de la Escosura, L., Rosés, J. R., & Sanz-Villarroya, I. (2012). Economic Reforms and Growth in Franco's Spain. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30(1), 45-89.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.
- Sánchez-Alonso, B. (2000). European Emigration in the Late Nineteenth Century: The Paradoxical Case of Spain. *Economic History Review*, 53(2), 309-330.
- Sánchez-Alonso, B., & Santiago-Caballero, C. (2022). Spain's Loss of Human Capital after the Civil War: Spanish Refugees in Mexico. *Journal of Interdisciplinary History*, 52(4), 537-564.

Miguel Artola Blanco*
Clara Martínez-Toledano**

LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE LA RENTA Y LA RIQUEZA EN ESPAÑA, 1898-2023

Desde 1898 hasta la actualidad, la desigualdad ha estado lejos de evolucionar en una sola dirección. La fuerte reducción en la concentración de los recursos que se produjo en las décadas centrales del siglo XX ha dado paso en la época más reciente al resurgir de la desigualdad. En este artículo se analiza la desigualdad de la renta de mercado, la concentración de la riqueza y el efecto de las políticas redistributivas.

Income and Wealth Inequality in Spain, 1898-2023

From 1898 to the present day, inequality has been far from evolving in one direction. The sharp reduction in resource concentration that occurred in the middle decades of the 20th century has given way in more recent times to a resurgence of inequality. This article analyses market income inequality, wealth concentration and the effect of redistributive policies.

Palabras clave: *desigualdad, renta, riqueza, redistribución, España.*

Keywords: *inequality, income, wealth, redistribution, Spain.*

JEL: D31, G51, H31.

* Associate Professor, Department of Social Sciences. Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.

Contacto: martola@ing.uc3m.es

** Assistant Professor of Financial Economics. Imperial College Business School. South Kensington Campus, London.

Contacto: c.martinez-toledano@imperial.ac.uk

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7684>

1. Introducción

España ha experimentado un fuerte crecimiento económico en el siglo XX. Los incrementos sostenidos del PIB per cápita han ido acompañados de una transformación estructural de la economía española, que ha pasado de emplear la mayor parte de su mano de obra en la agricultura a tenerlos en el sector servicios. Los aumentos en la productividad han permitido, asimismo, una reducción muy notable de la jornada de trabajo como vía para mejorar el bienestar de todos los habitantes. Las mejoras en la calidad de vida, medida tanto en sus dimensiones más básicas (mortalidad infantil, malnutrición, eliminación de la pobreza extrema), como desde una perspectiva más amplia (mejora en los niveles de educación, libertades, etc.), resulta indudable (Álvarez Junco y Shubert, 2018).

Sin embargo, el balance sobre la evolución sobre la desigualdad resulta más complejo, principalmente porque este camino no ha seguido una única dirección. Durante décadas también se produjo una reducción en la concentración tanto de la renta como del patrimonio, pero en las últimas décadas este proceso se ha revertido de forma parcial. En este artículo se analiza este proceso en el largo plazo atendiendo a tres ópticas complementarias. Primero, se analizan los cambios en la desigualdad de la renta de mercado y, después, los procesos de concentración de la riqueza. En el apartado final se presenta el efecto de las políticas redistributivas durante este largo periodo.

2. La desigualdad de la renta: las fuerzas de mercado

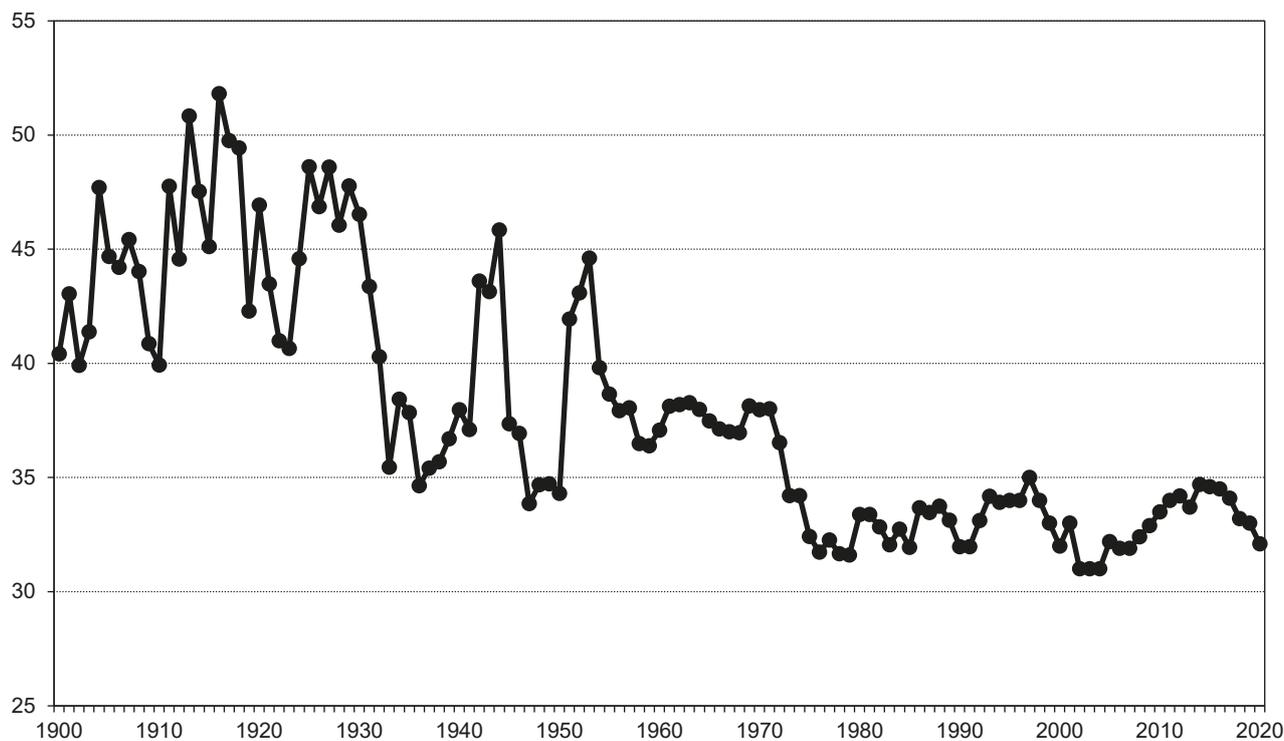
Que la desigualdad de la renta se redujo durante el siglo XX no debería ser una idea especialmente controvertida ni novedosa. Este proceso ha dado lugar a una convergencia en términos de niveles de vida, medida tanto en su vertiente monetaria como en un sentido más amplio del bienestar. Pero más allá de esta intuición correcta, los investigadores tienen dificultades para

establecer estimaciones fiables sobre la desigualdad de la renta en el pasado. Este trabajo se ha demostrado muy arduo porque en España los indicadores habituales para medir la disparidad de ingresos llegaron relativamente tarde en comparación con otros países. Las encuestas a los hogares solo comenzaron a desarrollarse en la década de 1960, mientras que la tardía modernización del sistema fiscal determinó que los registros del impuesto sobre la renta solo den una perspectiva completa a partir de 1980.

Sin estas fuentes, tener una imagen precisa resulta harto difícil. Los esfuerzos de los investigadores por proporcionar estimaciones para periodos anteriores conllevan supuestos importantes y trabajar con fuentes incompletas. Esta mirada hacia la historia aporta, sin embargo, dos importantes ventajas. En primer lugar, la más relevante, es que ayuda a situar en una perspectiva más completa el reciente aumento en la desigualdad que tanta atención ha merecido por parte de la opinión pública. En segundo lugar, interrogar el pasado permite identificar cuáles han sido las diversas fuerzas que empujaron la desigualdad a la baja. En ese sentido, la historia es un laboratorio muy útil para comprender la importancia de cambios económicos o institucionales que modifican el reparto de las rentas de mercado.

Prados de la Escosura (2008) proporciona la visión más sistemática sobre la evolución de la desigualdad durante el último siglo. Este trabajo presenta un índice de Gini de la renta de los hogares que, para épocas pasadas, toma como base fundamental las diferencias en los ingresos entre diversas categorías de trabajadores (jornaleros agrícolas, trabajadores cualificados de la industria, empleados de cuello blanco, etc.) y los propietarios del capital. Estas estimaciones se pueden hacer gracias a la metódica reconstrucción de las cuentas nacionales antes del inicio de las series oficiales. Sus resultados confirman la perspectiva que cualquier lector podría tener de España a principios del siglo XX, con un índice de Gini cercano a niveles de 50, es decir, unos niveles similares a los observados hoy en día en diversos países de América Latina (Figura 1). Sus series

FIGURA 1
LA DESIGUALDAD DE LA RENTA
(Índice de Gini)



FUENTE: Prados de la Escosura (2024). Agradecemos al autor su amabilidad al facilitarnos los datos de su libro de próxima publicación.

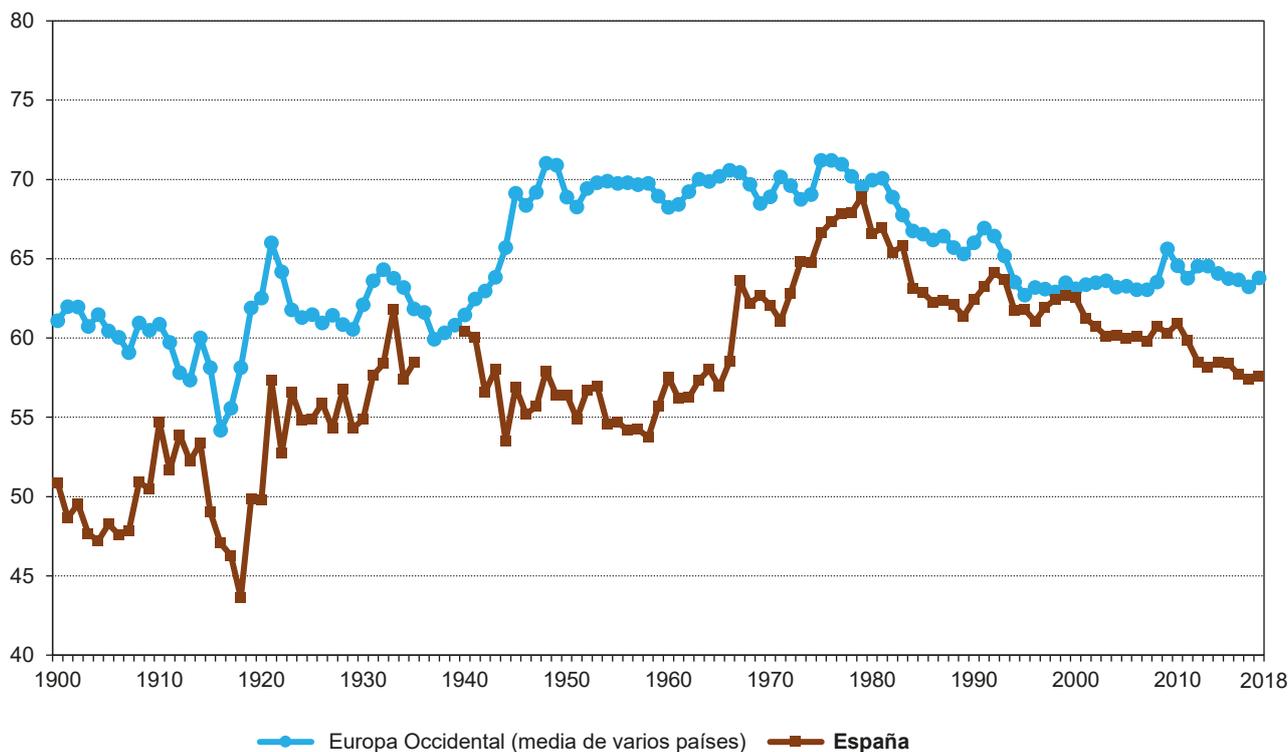
indican que hubo dos grandes momentos de reducción en la desigualdad: un primer episodio que se produjo entre el final de la Primera Guerra Mundial y la Segunda República, seguido de un segundo proceso que, *grosso modo*, coincide con el desarrollismo franquista (1959-1975).

El declive en la desigualdad fue largo y tortuoso. En España no parece que hubiera un gran acontecimiento histórico que favorecería una gran nivelación entre ricos y pobres, como sí ocurrió en otros países (Piketty, 2014). No obstante, de entre los posibles factores, hay razones para pensar que el cambio en la distribución factorial de la renta tuvo un papel decisivo. En principio, medir

el reparto del PIB entre rentas del trabajo y del capital no es lo mismo que estudiar la desigualdad personal de la renta. En la actualidad, una gran mayoría de la población percibe rentas de ambos tipos, por lo que un incremento en las rentas del capital no debe necesariamente aumentar la desigualdad (Ranaldi y Milanović, 2022). Sin embargo, a principios del siglo XX la situación era muy distinta; la mayoría de los trabajadores contaba solo con su salario para subsistir y las rentas del capital estaban concentradas a unos niveles extremos, como más adelante se verá.

En esta situación de partida, la dicotomía clásica entre capital y trabajo tuvo un papel fundamental en la

FIGURA 2
LAS RENTAS DEL TRABAJO
 (En % del PIB, al coste de los factores)



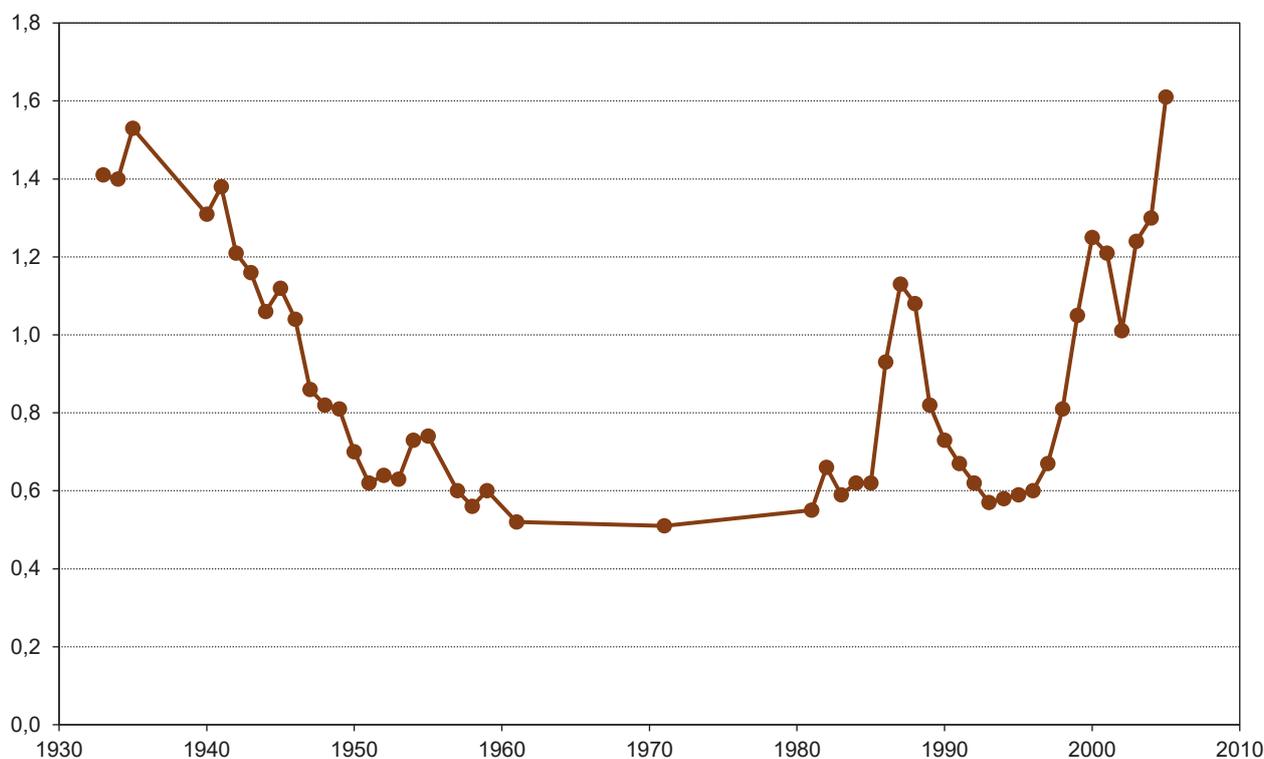
FUENTE: Bengtsson y Waldenström (2018); Artola Blanco (2023a).

reducción de las desigualdades durante el siglo XX. Este proceso, reflejado en la Figura 2, permitió un avance en la retribución del factor trabajo y que coincide con la caída en el índice de Gini, que se mostraba en la Figura 1. Este aumento en la remuneración de los trabajadores se debió en parte a cambios estructurales en la economía, pues al emplearse mayores niveles de capital humano (Prados de la Escosura y Rosés, 2010), los salarios aumentaban proporcionalmente más rápido. Pero, también, contribuyeron los cambios en las instituciones que regulaban el mercado de trabajo, entre ellas el establecimiento de normas que fijaban salarios mínimos por sectores y, más adelante, reconocieron el

principio de negociación colectiva. La historia también demuestra que el proceso no fue necesariamente lineal, pues como indica la Figura 2, durante las dos décadas que siguen a la Guerra Civil, las rentas del trabajo representaron una parte sustancialmente menor que en otros países de Europa Occidental. El régimen franquista actuó durante años como un obstáculo de estos cambios, por lo que España mantenía niveles más elevados de desigualdad que sus vecinos.

La caída de la desigualdad durante este largo periodo se ve también confirmada por las estimaciones de Alvaredo y Saez (2009). Estos autores utilizan una perspectiva distinta que mide la concentración de

FIGURA 3
LA CONCENTRACIÓN DE LA RENTA
(Renta del top 0,01 %, como porcentaje del total)



FUENTE: Alvaredo y Saez (2009).

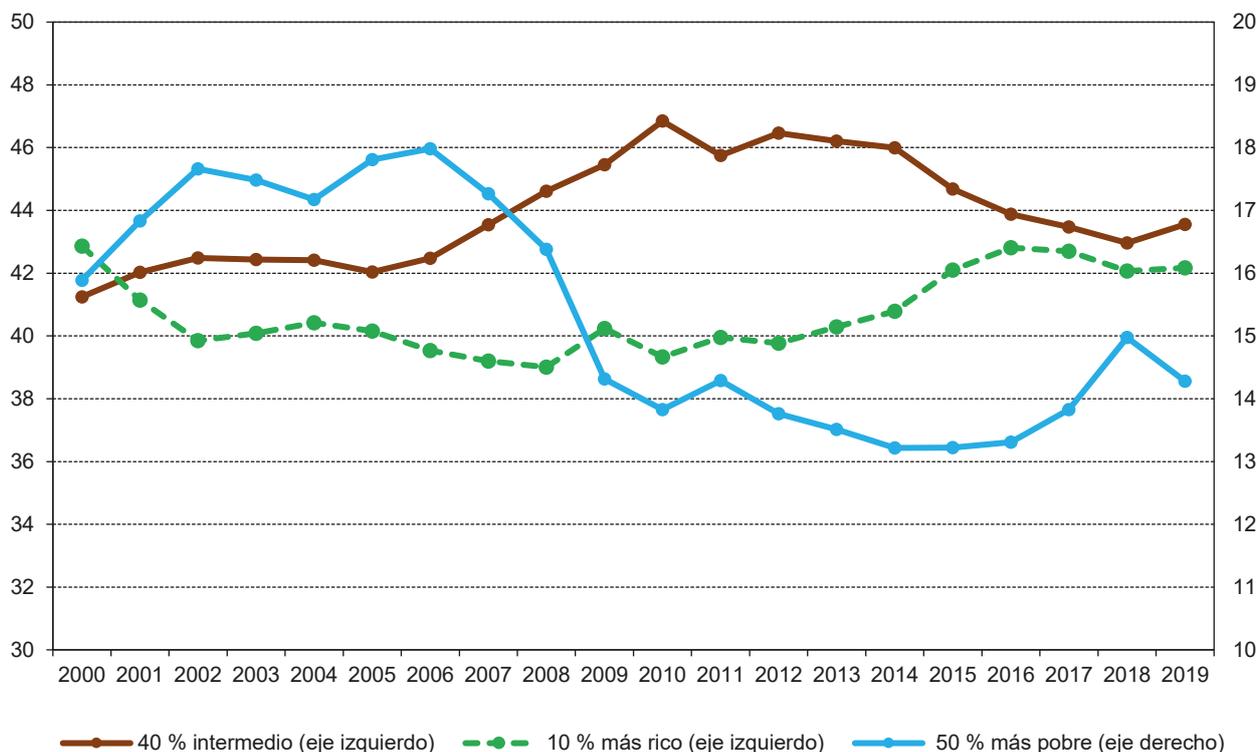
los ingresos entre los más ricos utilizando como punto de referencia las estadísticas del impuesto sobre la renta. Para el largo siglo XX, sus resultados se limitan a estudiar al top 0,01 %, pues durante décadas solo esta pequeña minoría presentaba declaración de sus ingresos (Figura 3). Sus resultados confirman la caída de la desigualdad con respecto a los niveles extremadamente altos de partida en los años 30, e indican un largo proceso de declive durante el franquismo. La perspectiva es distinta al estudio anterior, pues indica que la reducción en la desigualdad comenzó en la década de 1940. Este resultado puede resultar sorprendente teniendo en cuenta las razones anteriormente aducidas sobre la

regulación del mercado de trabajo. Sin embargo, como otros trabajos han destacado, la congelación de alquileres establecida durante estos años perjudicó de forma notable a los más ricos (Artola Blanco, 2015), sin por ello contribuir decisivamente a un cambio sustancial en el reparto de la renta.

Las estimaciones de Alvaredo y Saez en base a fuentes fiscales se pueden enlazar con las series actualizadas que utilizan las cuentas nacionales distributivas (Artola Blanco *et al.*, 2022; Artola Blanco, 2023b). Para la época más reciente, este estudio mide las diferencias en grandes grupos: el 50 % con menores ingresos, el 40 % intermedio y el 10 % con más renta (Figura 4). El

FIGURA 4

LA DESIGUALDAD DURANTE EL SIGLO XXI
(Renta del 50 % más pobre, 40 % intermedio y 10 % más rico, como porcentaje del total)



NOTA: Los ingresos del 50 % más pobre están referenciados al eje vertical derecho.

FUENTE: Artola Blanco *et al.* (2022).

principal cambio en estas dos últimas décadas ha tenido como protagonista al 50 % más pobre, cuya participación en el total de la renta ha descendido de forma sostenida (del 18 % al 14 %). Las razones de este cambio se relacionan, fundamentalmente, con el ciclo económico. La renta de este grupo se vio impulsada durante los años 1999-2007 gracias al aumento de los ingresos salariales en el contexto de *boom* inmobiliario. Después, el cambio de ciclo económico provocó un fuerte aumento del desempleo y el recorte de los ingresos salariales, por lo que este grupo experimentó una pérdida muy fuerte en su posición relativa hasta el año 2014. La recuperación

de la economía durante los siguientes cinco años permitió mejorar su posición relativa, pero, y es un hecho muy importante, sin que llegara a recuperar los niveles previos a la crisis inmobiliaria de 2008.

Parece entonces que la creación o destrucción de empleo es el principal mecanismo que afecta a la posición relativa del 50 % más pobre de la sociedad española y son varios los estudios que detallan como son los asalariados con contratos a tiempo parcial, o que encadenan distintos trabajos a lo largo del año, los que soportan el ajuste en tiempos de crisis (Anghel *et al.*, 2014; Ayala y Cantó, 2018). Si este mecanismo

es tan decisivo, hay razones para pensar que, aunque la crisis del COVID-19 produjo un aumento puntual en la desigualdad de la renta (Martínez-Bravo y Sanz, 2021), sus efectos habrían sido menos duraderos que en crisis anteriores y potencialmente habrían sido superados con la recuperación de 2021.

Sin embargo, también hay razones para pensar que la desigualdad es un proceso más complejo que la amenaza de desempleo que amenaza al 50 % más pobre de la sociedad. La pérdida de renta relativa de los sectores más pobres, en buena medida, es el reverso de otro proceso: la fortaleza de aquellos con más ingresos, principalmente del 1 % con mayor renta. En otros trabajos hemos analizado las razones que explican la mejor evolución de los grupos con mayores ingresos (Artola Blanco *et al.*, 2022), principalmente porque el fuerte incremento en los dividendos y, por extensión, de los beneficios empresariales, tiene como protagonista a este grupo. La importancia de este factor incide en la necesidad de estudiar la desigualdad en su totalidad, si bien, también, debería hacernos conscientes de que el *top* 1 % no son simplemente grandes rentistas o capitalistas, como podía ocurrir a principios del siglo pasado. La desigualdad actual en las economías avanzadas es más compleja (Milanović, 2019; Smith *et al.*, 2019), porque en la parte más alta de la distribución se combinan las rentas del capital, pero también del trabajo (en este caso, salarios o rentas mixtas de autónomos). En este sentido, la desigualdad es hoy en día más difícil de abordar que hace 100 años.

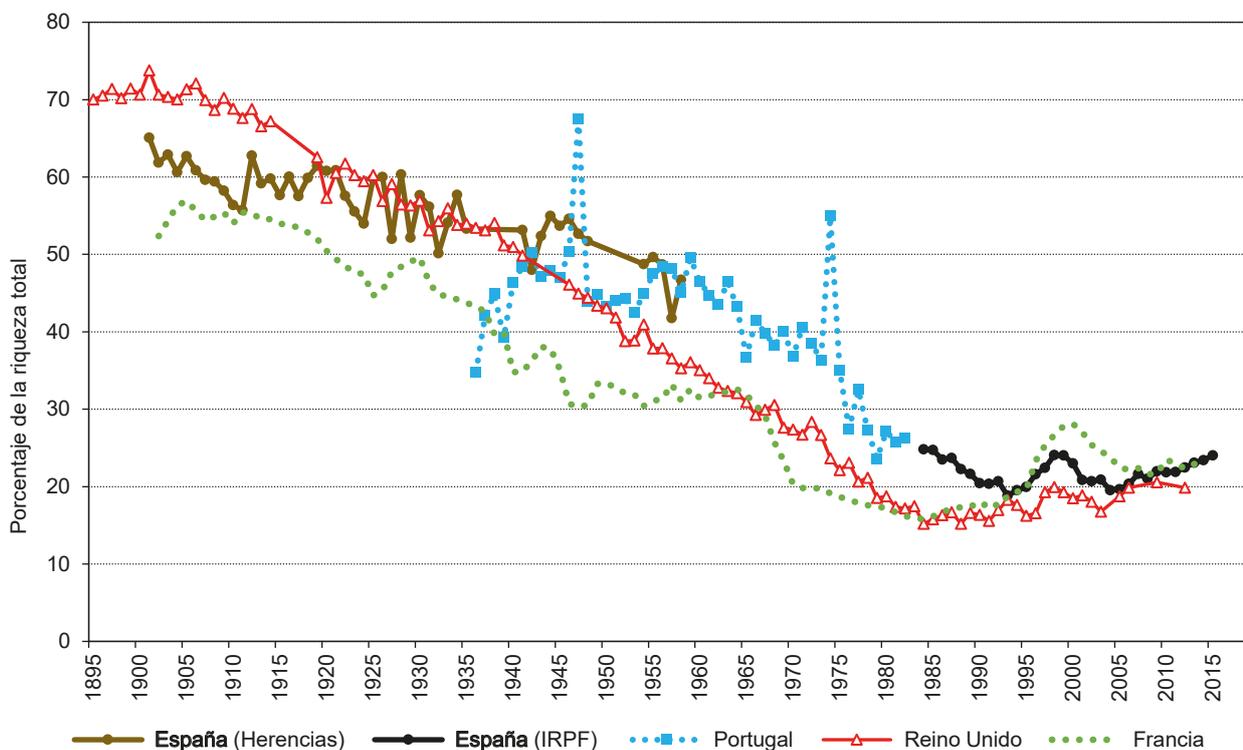
3. Una fuerte reducción en la concentración de la riqueza

Mientras que en la desigualdad de la renta existen importantes dificultades para establecer estimaciones fiables en el largo plazo, en la desigualdad de la riqueza sí es posible ofrecer una perspectiva mucho más precisa. Esta ventaja se debe, principalmente, a que desde inicios del siglo XX, las estadísticas del Impuesto sobre Sucesiones (denominado en la época *Impuesto de derechos reales*

y *transmisión*) registraban de manera precisa los activos que legaban las personas fallecidas, con independencia de si finalmente sus herederos pagaban el impuesto (Alvaredo y Artola Blanco, 2016). Estos registros dejaron de publicarse en 1958 y, desafortunadamente, desde entonces ninguna institución pública ha vuelto a proporcionar a la ciudadanía una estadística sobre Sucesiones digna de tal nombre. Como alternativa, en época más reciente, la desigualdad de la riqueza puede computarse acudiendo al Impuesto sobre el Patrimonio (Alvaredo y Saez, 2009) o capitalizando los flujos de rentas de la propiedad (intereses, dividendos, alquileres, etc.) que se registran en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (Martínez-Toledano, 2020). En este trabajo reflejamos los resultados según esta estimación, si bien utilizar las estadísticas de Patrimonio apenas alterarían las tendencias observadas.

La Figura 5 recoge los resultados en este largo periodo y confirman el enorme vuelco ocurrido. Durante la primera mitad del siglo XX, la sociedad española se caracterizaba por un extraordinario nivel de concentración de la riqueza, en donde el *top* 1 % más rico poseía en torno al 55-60 % de la riqueza (Alvaredo y Artola Blanco, 2016). De hecho, si se amplía el foco hasta incluir al *top* 10 % se comprueba que este grupo poseía prácticamente el total de la riqueza del país. Como también muestra la figura, estos resultados no eran, en absoluto, exclusivos de España, y en todos los países con registros se observan tendencias parecidas. Existe, sin embargo, una pequeña y notable diferencia en que, en España, la elevada concentración del patrimonio no se estaba reduciendo durante este periodo, algo que sí estaba ocurriendo en otros países del mundo. La diferencia se explica porque las dos guerras mundiales propiciaron una pérdida significativa de riqueza para los grupos con mayor patrimonio, mientras que en España todo apunta a que la Guerra Civil fortaleció el poder de los grupos con mayor riqueza. Asimismo, como más adelante se detallará, en España el desarrollo de la fiscalidad progresiva no se produjo hasta una época muy posterior, en los años 70 y 80 del siglo XX.

FIGURA 5
LA RIQUEZA DEL 1% MÁS RICO.
ESPAÑA, FRANCIA, PORTUGAL Y REINO UNIDO (1895-2020)



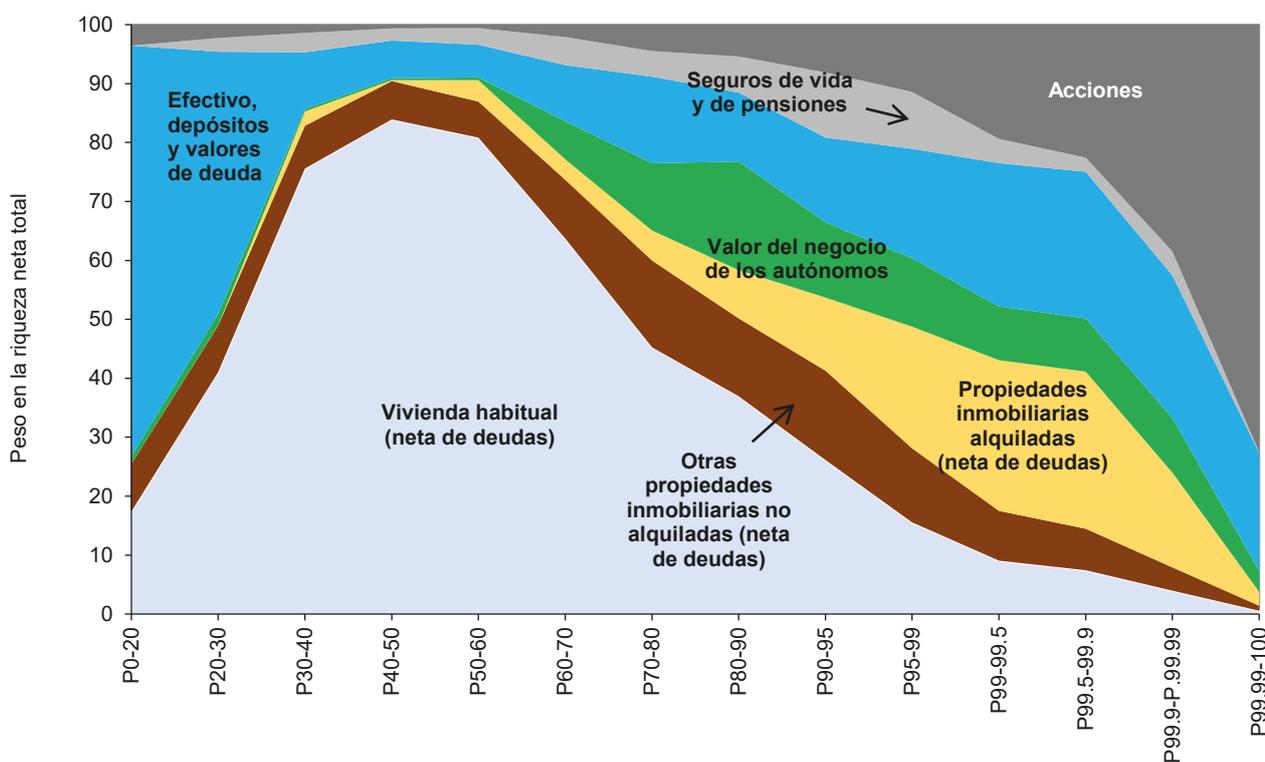
FUENTE: España en el periodo 1900-1957, Alvaredo y Artola Blanco (2016); España desde 1984, Martínez-Toledano (2020); Francia (Piketty, 2001); Portugal (Guilera, 2010); Reino Unido (Alvaredo et al., 2018).

Existe una laguna muy importante en los datos referidos a la desigualdad de la riqueza en las décadas de 1960 y 1970, un hecho realmente desafortunado al ser un momento crítico en la modernización de la economía española, la rápida expansión de las ciudades y la posterior crisis industrial. El lector podrá comprobar que existe un abismo entre la última estimación disponible sobre la riqueza del top 1% en 1958 (en torno al 45-48% del total) y las primeras series disponibles a inicios de 1980 (en torno al 25%). Una caída de 20 puntos en la riqueza del top 1% indicaría que estas dos décadas configuraron un momento excepcional de

reducción de la desigualdad. De hecho, hay dos fuerzas que empujaron en esta dirección. Primero, en esta época, se produjo una notable expansión en el porcentaje de familias propietarias de su vivienda (Naredo y Montiel Márquez, 2011), a la par que crecía la inversión inmobiliaria y se revalorizaban los precios con una notable fuerza (Artola Blanco et al., 2021). Segundo, en la década de 1970 se produjo la que posiblemente fuese la mayor caída bursátil jamás vivida en nuestro país, como resultado primero de una crisis industrial, seguida después por una crisis bancaria. En tanto que los más ricos tienden a concentrar una parte desproporcional

FIGURA 6

LA RIQUEZA DE LOS HOGARES EN ESPAÑA, 2015.
Clasificación por tipos de activos y grupos de riqueza



NOTA: Esta figura muestra la composición del patrimonio en España clasificando a la población por grupos de riqueza en 2015. Debido a los elevados niveles de concentración de la riqueza y a las diferencias en la composición del patrimonio, la parte alta de la distribución (a partir del percentil 90) aparece dividida en grupos cada vez más pequeños para dar cuenta de estos cambios.
FUENTE: Martínez-Toledano (2020).

de las acciones de empresas, resulta obvio que este factor contribuyó a la reducción en las desigualdades. En suma, las fuertes diferencias en la composición del patrimonio de la clase media propietaria y del *top* 1% explican la mayor parte de este proceso de nivelación social. España dejaba de ser un país en donde la riqueza era patrimonio de una pequeña minoría.

Al poco de iniciarse el actual sistema democrático, las estimaciones indican que la desigualdad continuó reduciéndose de forma moderada entre 1980 y 2007 debido a mecanismos parecidos. Fundamentalmente porque

continuó aumentado el porcentaje de hogares con vivienda en propiedad a la par que se incrementaba el precio de este activo. Este mecanismo tomó, de hecho, una fuerza extraordinaria durante la burbuja inmobiliaria de principios del siglo XXI hasta que su estallido en 2008 propició el fin de este ciclo. Comenzó entonces una caída inédita en el precio de los activos inmobiliarios a la par que la pérdida de renta disponible merma la capacidad de ahorro de las clases medias y bajas. Como resultado, se produjo un cambio de tendencia hacia una mayor concentración de la riqueza

entre el 10 % más rico de la población que continúa hasta el presente.

España presenta hoy en día un nivel de desigualdad de la riqueza moderado en el contexto internacional, similar a la media de la Unión Europea (Blanchet y Martínez-Toledano, 2023). Esto se debe, en gran medida, a los factores heredados de las décadas anteriores, entre ellos la existencia de una elevada proporción de hogares con vivienda en propiedad y un mercado inmobiliario que genera precios altos en relación con la renta disponible. De esta forma, aunque la vivienda es el principal activo en el patrimonio de las familias, se mantienen las profundas diferencias en términos de la tenencia de activos (Figura 6). Los hogares más pobres poseen sus mínimos ahorros en efectivo o los depositan en un banco, mientras que la clase media opta por la compra de la vivienda habitual, si bien, generalmente, contratando una hipoteca. En cambio, los grupos más ricos (el 10 % más rico y, aún más, el 1 %) diversifican su cartera de activos de forma que, aunque suelen ser propietarios de su vivienda habitual, también invierten en otros inmuebles destinados al alquiler y en activos financieros (acciones y fondos de inversión). Incluso con estas diferencias, en España, la inversión en vivienda como segunda residencia y activo de inversión por parte de los hogares más ricos es un fenómeno más relevante en comparación con otros países de nuestro entorno.

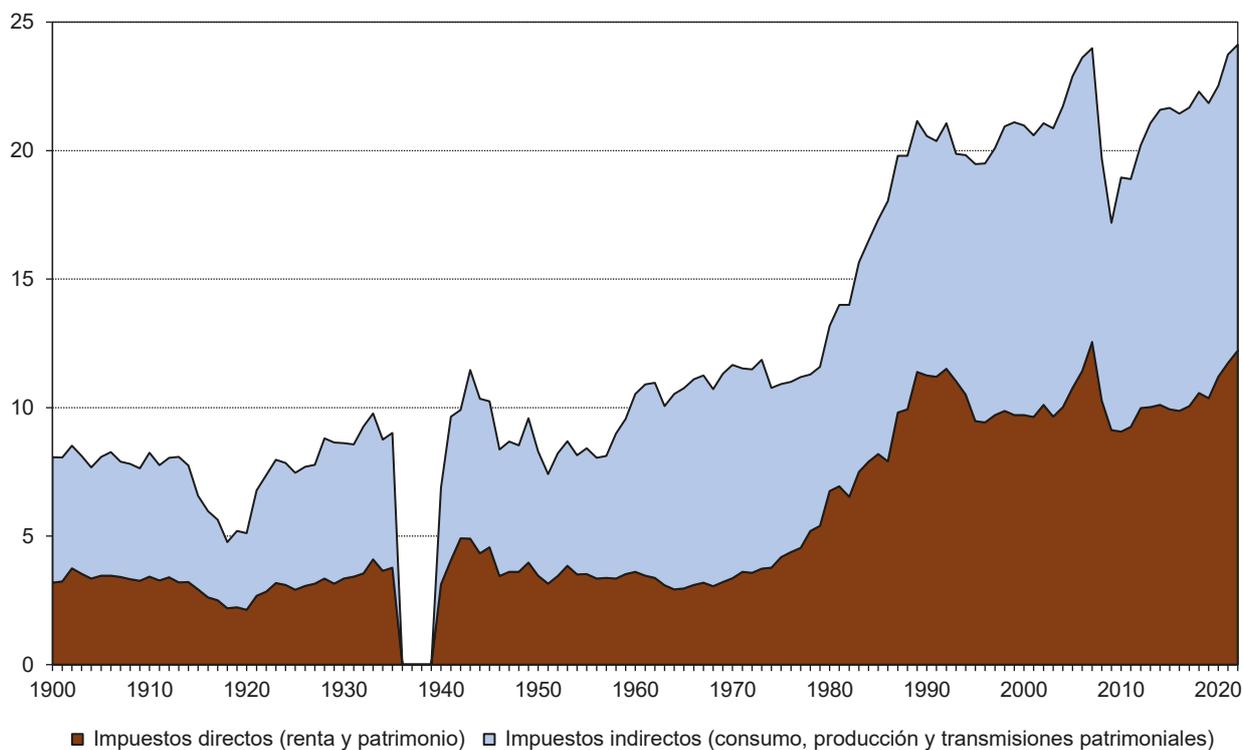
4. La redistribución: impuestos, cotizaciones y prestaciones

La última parte del artículo analiza el efecto de los impuestos y transferencias en la reducción (o aumento) de la desigualdad. Para este análisis es conveniente empezar considerando los grandes agregados de las cuentas públicas, diferenciando primero entre los distintos tipos de impuestos, y después el gasto social, principalmente el realizado vía prestaciones monetarias. El análisis más elaborado debe, necesariamente, tener en cuenta el efecto combinado de impuestos y

transferencias. En ese sentido, aunque la evidencia es muy limitada para la primera mitad del siglo XX, todo apunta a que el Estado apenas cumplía una función redistributiva y, de hecho, existen razones fundadas para pensar que el sistema era regresivo en múltiples dimensiones. En España, el estado de bienestar tuvo un desarrollo tardío que coincide aproximadamente con la llegada de la democracia. Incluso después de este desarrollo, el sistema de impuestos y transferencias mantiene una serie de características que limitan la capacidad redistributiva, como se verá a continuación.

La evolución de los principales impuestos y del gasto social supone el mejor punto de partida para comprender el lento y peculiar desarrollo del estado de bienestar en España. En la Figura 7 se recoge la presión fiscal sobre el PIB, diferenciando entre impuestos directos e indirectos. Durante la primera mitad del siglo XX, los impuestos directos representaban una parte muy pequeña del PIB (3-4 %) y, por extensión, de las cargas que soportaban las economías familiares. Además, la mayoría de los impuestos directos funcionaban sobre bases imponibles a menudo petrificadas o con múltiples exenciones, como eran el caso del impuesto sobre los salarios, los beneficios empresariales o las rentas del capital (Comín y Martorell Linares, 2013). El impuesto progresivo sobre la renta fue creado en 1932, pero tuvo un papel casi testimonial durante sus primeras décadas y solo fue a partir de la reforma fiscal de 1978 que se convirtió en la pieza central de nuestro sistema tributario (Torregrosa Hetland, 2021). De esta manera, los impuestos indirectos (los llamados *consumos*, o los que gravaban los monopolios del Estado) gravaban una parte superior de la renta familiar (en torno a un 5 % del PIB) y, de hecho, su peso fue en aumento durante las décadas que siguieron a la Guerra Civil. Como resultado, hasta la década de 1970, el sistema fiscal español era regresivo, tal como apuntan los resultados obtenidos de las primeras encuestas a los hogares (Torregrosa Hetland, 2015). Los impuestos indirectos suponían una mayor carga para los hogares con rentas bajas, especialmente aquellos que vivían en ciudades, mientras

FIGURA 7
LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz (2005); IGAE.

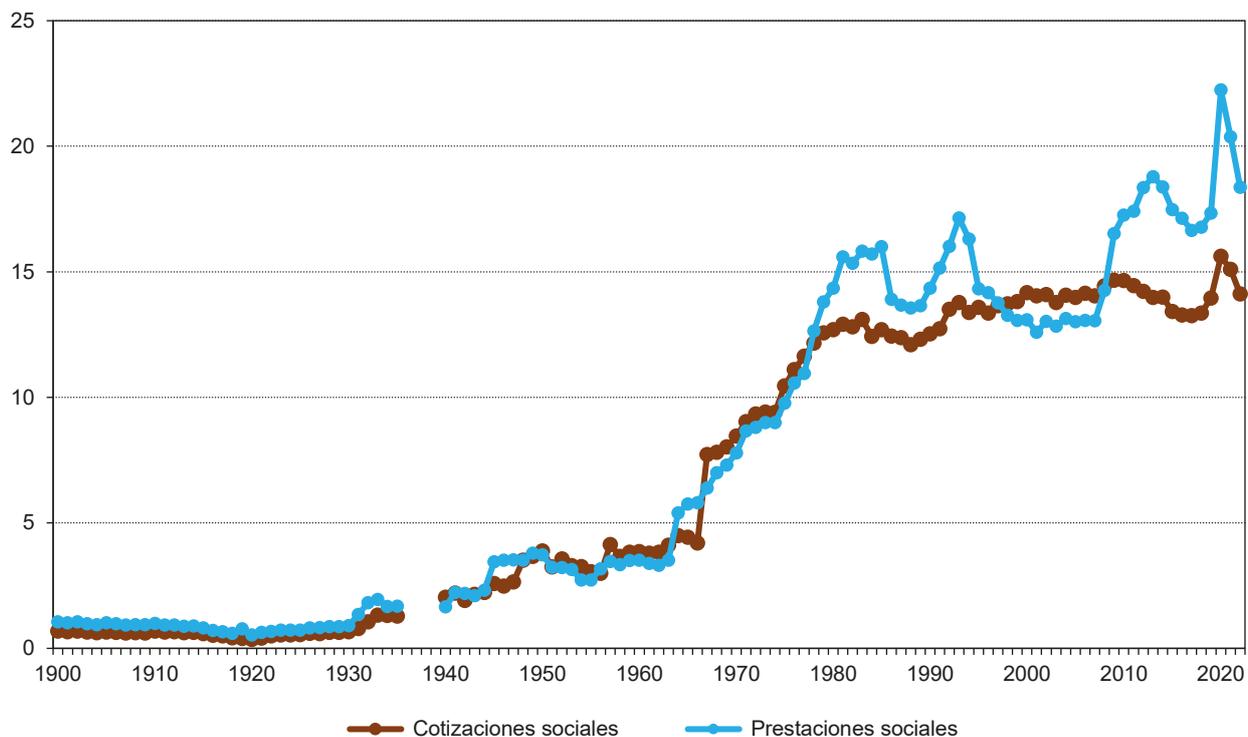
que los impuestos directos se repartían de forma casi proporcional, y tenían, además, un peso más limitado.

El sistema de cotizaciones y prestaciones sociales (Figura 8) evolucionó con una lógica distinta, si bien en la práctica también hay razones para pensar en la inexistencia de una importante vía redistributiva antes de la década de 1970. En el periodo anterior a la Guerra Civil, los sistemas de protección social eran casi testimoniales y el único que funcionaba con regularidad y con objetivos ambiciosos era el que financiaba las pensiones de los funcionarios públicos. Con el franquismo, el sistema comenzó a desarrollar un régimen corporativo que generó un aumento de las cotizaciones en diversos

regímenes y amplió la cobertura a los trabajadores de la industria y los servicios. No obstante, incluso en este sistema, el mismo contaba con fuentes de financiación muy limitadas y en el que quedaban todavía importantes colectivos sin cubrir (jornaleros en el campo, trabajadores autónomos, empleados domésticos) (Comín, 2010). Además, el alcance de los diversos programas era muy dispar y no es casualidad que el más ambicioso estuviera dirigido a la protección a la familia con el objetivo declarado de fomentar la natalidad (Espuelas, 2012).

La modernización decisiva de la Seguridad Social comenzó en 1967, al homogeneizar el sistema de cotización e incorporar en un mismo régimen el anterior

FIGURA 8
COTIZACIONES Y PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA
(En % del PIB)



FUENTE: Artola Blanco (2023a); IGAE.

sistema basado en diversas mutualidades. De esta forma, España transitó de forma relativamente rápida a un sistema en donde las prestaciones sociales (pensiones, desempleo, indemnizaciones por incapacidad laboral, etc.) son financiadas, fundamentalmente, por cotizaciones sociales. Este punto, a menudo, se ha destacado como una importante limitación tanto en términos de recursos como por su capacidad para cubrir a toda la población (Moreno, 2000). La crítica tiene un punto de verdad, pero ello no debería ocultar que el sistema ha funcionado en gran medida como se esperaba, es decir, sosteniendo las rentas de los hogares en épocas de crisis. De hecho, como bien puede verse

en la Figura 8, las prestaciones sociales (fundamentalmente, de desempleo) se disparan en los momentos de crisis (a finales de los 70, entre 1992-1995, en 2008 y en 2020), evitando así un mayor aumento de las desigualdades. Otro cambio relevante ha sido el desarrollo de prestaciones ajenas a las cotizaciones, un proceso iniciado con la aparición de las pensiones no contributivas en la década de 1990, los programas de rentas mínimas y las prestaciones por maternidad. Este sistema se ha visto reforzado por la creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020.

En la actualidad, en la medida que el sistema es más complejo y existen registros administrativos detallados,

es posible hacer una estimación más precisa sobre el efecto neto que tiene la redistribución en el bienestar de los hogares. Estas estimaciones, desarrolladas para las últimas dos décadas dentro del marco de las cuentas nacionales distributivas, permiten comprobar que el sistema es progresivo, si bien la capacidad redistributiva es menor de lo que cabría suponer si se analizan por separado determinados programas. Los impuestos y transferencias reducen la desigualdad, fundamentalmente porque se incrementa la renta del 50 % más pobre a costa de los individuos situados en el grupo del *top* 10 % con mayores ingresos. En este proceso, el amplio colectivo de población ubicado entre medios (es decir, aquellos situados entre la mediana y el *top* 10), apenas se beneficia en términos netos del proceso redistributivo.

En el actual estado de bienestar, la redistribución ocurre fundamentalmente a través de dos vías. En los impuestos, existe un consenso generalizado de que el IRPF y el Impuesto de Sociedades (IS) son las dos figuras impositivas que incrementaban de manera fundamental la progresividad y la recaudación entre los grupos con mayor renta. El IVA y el resto de los impuestos sobre el consumo tienen un efecto regresivo (López Laborda *et al.*, 2018). El hecho fundamental es que la erosión en las bases imponibles que ha sufrido el Impuesto sobre Sociedades desde 2007, fruto del *dumping* fiscal a escala internacional, ha restringido este mecanismo (Zucman, 2014). Ello conduce a que la principal vía redistributiva en la actualidad sean las prestaciones no contributivas (rentas mínimas y otras) y el gasto social en especie (fundamentalmente, en servicios sanitarios). Es a todas luces evidente, que estas bases resultarán insuficientes para continuar reduciendo las desigualdades de mercado. La elaboración de una reforma fiscal sistemática sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestro país.

5. Conclusiones

La evolución de la desigualdad no ha seguido una evolución lineal durante los últimos 120 años. En la

primera mitad del siglo XX, la sociedad española se caracterizaba por tener unos niveles de desigualdad muy elevados, tanto si se analiza el reparto de la renta, la concentración de la riqueza o la capacidad redistributiva del Estado. Esta situación no era anómala en comparación con otros países de nuestro entorno y pone de manifiesto que las primeras fases de industrialización tuvieron un efecto muy dispar en el bienestar de las personas. Las condiciones de vida podían estar mejorando en términos generales para la mayoría, pero los frutos de la modernidad aflúan en mayor medida a los propietarios del capital y a los grupos con mayor renta. Las tensiones sociales que comenzaron a fracturar a la sociedad española a finales de la Restauración (1917-1923) y, de forma más clara, durante la Segunda República (1931-1936) son un reflejo del conflicto redistributivo latente.

Entre la década de 1920 y principios de los 80, los niveles de desigualdad decrecieron de forma notable. Las fuerzas que empujaron este proceso de nivelación son diversas. Los factores de producción, empezando por el mercado de trabajo, comenzaron a estar más regulados, generando en muchos casos un reparto más favorable para los trabajadores. Asimismo, se propiciaron unas condiciones para que una capa más amplia de la población pudiera tener activos en propiedad, principalmente, la vivienda. Este mecanismo ha tenido una importancia decisiva en el caso español, por cuanto permitió reducir la fuerte concentración de la riqueza en un periodo relativamente corto. Este cambio ha generado que la mayoría de las familias en nuestro país canalicen sus ahorros hacia la compra de activos inmobiliarios, lo cual ha demostrado sus ventajas, pero, también, sus inconvenientes: condiciona la riqueza de millones de hogares a las fluctuaciones de un activo ilíquido y obliga a un fuerte recurso a la deuda hipotecaria.

Las últimas décadas han sido protagonistas del retorno de la desigualdad. Desde 1978 en adelante, en España se ha desarrollado un ambicioso estado de bienestar que recauda unos niveles considerables de cotizaciones e

impuestos, para después redistribuir a través de múltiples vías (pensiones, prestaciones por desempleo, rentas mínimas y prestaciones en especie). Sin embargo, en términos netos, la capacidad redistributiva es menor que en otras economías avanzadas y mantiene importantes lagunas. Además, la nota más característica es que el sistema de impuestos y prestaciones es incapaz de contener el aumento de las disparidades generadas por el mercado. La caída de las rentas salariales de los grupos en la parte baja de la distribución y el crecimiento de la desigualdad de la riqueza son los principales retos de nuestro siglo.

Referencias bibliográficas

- Alvaredo, F., & Artola Blanco, M. (2016). *Wealth Concentration in Spain, 1900-2010. Local versus Global Forces* (Working paper).
- Alvaredo, F., Atkinson, A. B., & Morelli, S. (2018). Top wealth shares in the UK over more than a century. *Journal of Public Economics*, 162, 26-47.
- Alvaredo, F., & Saez, E. (2009). Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- Álvarez Junco, J. y Shubert, A. (2018). *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*. Galaxia Gutenberg.
- Anghel, B., De la Rica, S., & Lacuesta, A. (2014). The impact of the great recession on employment polarization in Spain. *SERIEs*, 5(2), 143-171.
- Artola Blanco, M. (2015). *El fin de la clase ociosa: De Romanones al estraperlo, 1900-1950*. Alianza Editorial.
- Artola Blanco, M. (2023a). *A revision of wages and the labour share in Spain (1900- 1960)* (Working paper). <https://www.dropbox.com/scl/fi/Orqt8dri17bpoav7pb5rg/Labour-incomes-2023.pdf?rlkey=4vnxx9w04w8m7lhghoetriofig&dl=0>
- Artola Blanco, M. (2023b). Las cuentas nacionales distributivas: La nueva frontera en el estudio de la desigualdad. En L. Buendía García (Ed.), *El papel del Estado en la economía: Análisis y perspectivas para el siglo XXI* (pp. 133-160). Los Libros de la Catarata.
- Artola Blanco, M., Bauluz, L., & Martínez-Toledano, C. (2021). Wealth in Spain, 1900-2017: A Country of Two Lands. *The Economic Journal*, 131(633), 129-155. <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa103>
- Artola Blanco, M., Martínez-Toledano, C. y Sodano, A. (2022). Desigualdad de la renta y redistribución en España: Nueva evidencia a partir de la metodología del World Inequality Lab. *EsadeEcPol Brief*, 27. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/desigualdad-de-la-renta-y-redistribucion-en-espana-nueva-evidencia-a-partir-de-la-metodologia-del-world-inequality-lab/>
- Ayala, L., & Cantó, O. (2018). The Driving Forces of Rising Inequality in Spain: Is There More to it than a Profound Worsening of Low-income Households' Living Standards? In B. Nolan (Ed.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes* (pp. 250-295). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198807032.003.0010>
- Bengtsson, E., & Waldenström, D. (2018). Capital Shares and Income Inequality: Evidence from the Long Run. *The Journal of Economic History*, 78(3), 712-743. <https://doi.org/10.1017/S0022050718000347>
- Blanchet, T., & Martínez-Toledano, C. (2023). Wealth inequality dynamics in Europe and the United States: Understanding the determinants. *Journal of Monetary Economics*, 133, 25-43.
- Comín, F. (2010). Los seguros sociales y el estado de bienestar en el siglo XX. En J. Pons Pons y J. Silvestre Rodríguez (Eds.), *Los orígenes del estado de bienestar en España, 1900-1945: Los seguros de accidente, vejez, desempleo y enfermedad* (pp. 17-50). Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Comín, F. y Díaz, D. (2005). Sector público administrativo y estado del bienestar. En A. Carreras y X. Tafunell (Eds.), *Estadísticas históricas de España: Siglo XIX-XX* (pp. 873-964). Fundación BBVA.
- Comín, F. y Martorell Linares, M. Á. (2013). *La hacienda pública en el franquismo: La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Espuelas, S. (2012). Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe, 1950-1980. *European Review of Economic History*, 16(2), 211-232. <https://doi.org/10.1093/ereh/her010>
- Guilera, J. (2010). The evolution of top income and wealth shares in Portugal since 1936. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(1), 139-171. <https://doi.org/10.1017/S0212610909990073>
- López Laborda, J., Marín-González, C. y Onrubia, J. (2018). Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: Una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares. *Estudios sobre la Economía Española*, 2018-23. Fedea. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2018-23.html>
- Martínez-Bravo, M., & Sanz, C. (2021). Inequality and psychological well-being in times of COVID-19: evidence from Spain. *SERIEs*, 12(4), 489-548.
- Martínez-Toledano, C. (2020). *House Price Cycles, Wealth Inequality and Portfolio Reshuffling* (WID. World Working Paper

- No. 2). World Inequality Database. https://www.dropbox.com/s/5xb569yrs738hll/mtt_wealthinequality_2023.pdf?dl=0
- Milanović, B. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Harvard University Press.
- Moreno, L. (2000). The Spanish development of Southern European welfare. In S. Kuhnle (Ed.), *The Survival of the European Welfare State* (pp. 164-183). Routledge.
- Naredo, J. M. y Montiel Márquez, A. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria.
- Piketty, T. (2001). *Les hauts revenus en France au XXe siècle: Inégalités et redistributions, 1901-1998*. Grasset.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Prados de la Escosura, L. (2008). Inequality, poverty and the Kuznets curve in Spain, 1850-2000. *European Review of Economic History*, 12(3), 287-324.
- Prados de la Escosura, L. (2024). *A Millennial View of Spain's Development*. Essays in Economic History.
- Prados de la Escosura, L., & Rosés, J. R. (2010). Human capital and economic growth in Spain, 1850-2000. *Explorations in Economic History*, 47(4), 520-532. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2010.02.002>
- Ranaldi, M., & Milanović, B. (2022). Capitalist systems and income inequality. *Journal of Comparative Economics*, 50(1), 20-32. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2021.07.005>
- Smith, M., Yagan, D., Zidar, O., & Zwick, E. (2019). Capitalists in the Twenty-First Century. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(4), 1675-1745. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz020>
- Torregrosa Hetland, S. (2015). Did democracy bring redistribution? Insights from the Spanish tax system, 1960-90. *European Review of Economic History*, 19(3), 294-315.
- Torregrosa Hetland, S. (2021). *The Spanish Fiscal Transition: Tax Reform and Inequality in the Late Twentieth Century*. Springer.
- Zucman, G. (2014). Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 121-148.

INFORMES MENSUALES DE COMERCIO EXTERIOR



Los Informes Mensuales de Comercio Exterior son estadísticas que elabora la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Son estudios que representan una radiografía completa del sector, tanto del mes como del acumulado del año. Exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios analizándose por sectores económicos, lugares geográficos o comunidades autónomas.

Accesible en



https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Informes-periodicos.aspx



Librería virtual y venta www.mineco.gob.es
P.º de la Castellana 162, 28046 Madrid
Tels. 91 603 79 93/72 45
distribucionpublicaciones@economia.gob.es

Francisco Comín*
Daniel Díaz Fuentes**

LAS TRANSFORMACIONES FISCALES DE LA HACIENDA Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, 1898-2023

Este artículo examina las crisis y transformaciones fundamentales de la Hacienda pública y las Administraciones públicas de España en los últimos 125 años. Para ello, por una parte, se examinan las crisis presupuestarias que derivaron en crisis de la deuda pública. Por otra parte, se analiza la evolución del gasto social que dio lugar al surgimiento del estado de bienestar durante la transición democrática. Finalmente, se revisan los cambios en la estructura tributaria que modernizaron y dotaron de suficiencia al sistema fiscal español desde fines de 1970, en consonancia con los patrones fiscales de los principales países del entorno europeo.

Fiscal Transformations in the Spanish Treasury and Public Administrations, 1898-2023

This article examines the fundamental crises and transformations in Spain's public finances and public administrations over the last 125 years. On the one hand, it examines the budgetary crises that led to public debt crises. On the other hand, it analyses the evolution of social spending that led to the emergence of the welfare state during the democratic transition. Finally, it reviews the changes in the tax structure that modernised and made the Spanish tax system more adequate since the late 1970s, in line with the fiscal patterns of the main European countries.

Palabras clave: administración pública, estado de bienestar, reformas fiscales, deuda pública, España.
Keywords: public administration, welfare state, tax reforms, public debt, Spain.
JEL: E62, E63, H2, H3, H87.

* Catedrático Jubilado de Historia Económica, Universidad de Alcalá.

** Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Cantabria.

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7685>

1. Introducción

La historia de la Hacienda pública española y de las políticas fiscales en los 125 últimos años se abre y se cierra con crisis epidemiológicas y bélicas. El periodo empieza tras la guerra de Cuba, en 1898; y acaba con la invasión rusa de Ucrania, después de la dura crisis pandémica del COVID-19.

Tras la crisis de Cuba, España se vio envuelta en la guerra de Marruecos entre 1909 y 1925 y, además, sufrió los efectos de la Primera Guerra Mundial a pesar de que no intervino en la misma. Posteriormente, España sufrió una cruenta Guerra Civil. Más tarde se vio afectada por la crisis internacional del petróleo derivada de la guerra de Yom Kippur, que se combinó internamente con la inestabilidad política del periodo de la transición hacia la democracia, que fue acompañada de una intensa crisis económica.

A principios de la década de 1990 España sufrió una corta crisis económica, que coincidió con la salida de la libra esterlina del Mecanismo Europeo de Cambio en 1992. Y, tras una década de significativo crecimiento económico, España sufrió la crisis financiera de 2007-2009, la del euro de 2009 y la gran recesión posterior. Cuando ya se estaba saliendo de la misma, sobrevienen dos desgracias sucesivas ocasionadas por la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania, respectivamente.

Todas estas catástrofes y crisis económicas impactaron profundamente en el presupuesto del Estado y de las Administraciones públicas españolas, ocasionando altos déficits presupuestarios que se financiaron con la emisión de deuda pública o con los recursos y anticipos del Banco de España.

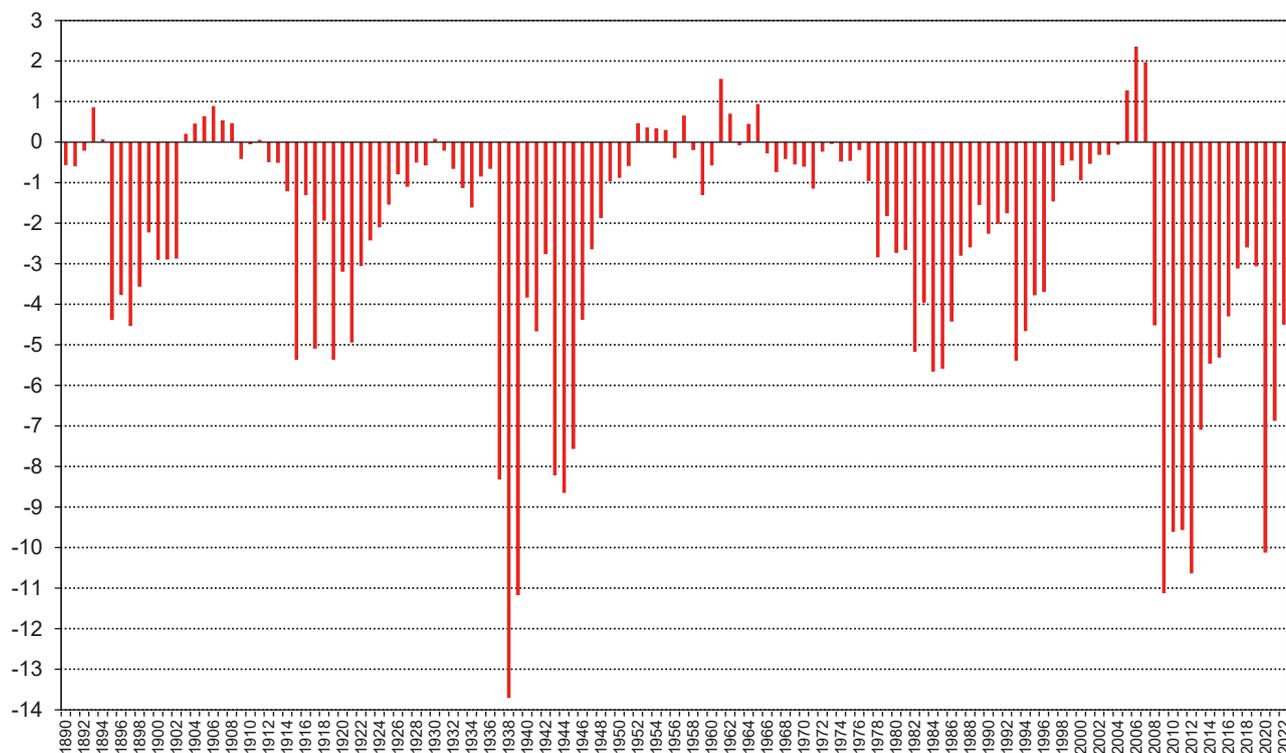
En el apartado segundo revisaremos los cambios en la política fiscal a corto plazo; en concreto, cómo las crisis económicas derivadas de catástrofes bélicas y epidémicas promovieron las crisis presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas (AA PP). Mientras, en el apartado tercero se examinan las crisis de la deuda pública que también se

derivaron de las catástrofes bélicas, epidémicas y, en definitiva, económicas. En el apartado cuarto se analizan las transformaciones estructurales o a largo plazo de las principales variables presupuestarias del Estado y las Administraciones públicas españolas consumadas, fundamentalmente, en la transición a la democracia tras la dictadura de Franco, y que se pueden resumir en grandes cambios, por una parte, en los gastos sociales y el estado de bienestar. Los cambios del Estado y de las Administraciones públicas indican que en la transición a la democracia se estableció el estado de bienestar en España, tras la larga travesía del franquismo que impidió el surgimiento de una estructura del gasto social moderna. La estructura fiscal de los ingresos públicos, por otra parte, nos muestra que la modernización del sistema fiscal español, tras una serie de reformas del sistema tributario liberal realizadas por Raimundo Fernández Villaverde en 1900, por Jaume Carner en 1932, así como por Mariano Navarro Rubio en 1958 y 1964, no consiguió homologarle con la estructura fiscal moderna de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). Una homologación fiscal a la que España convergería con las reformas tributarias resultantes de los Pactos de la Moncloa de 1977, con el establecimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto del Patrimonio en 1978, que fue completado con el establecimiento del Impuesto sobre Valor Añadido (IVA) en 1986, exigido tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Todas estas reformas fiscales se reflejan claramente en la estructura de la recaudación de los impuestos directos e indirectos de la Hacienda central y de las Administraciones públicas. El artículo se cierra con un resumen de las principales conclusiones.

2. Las crisis presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas

En la Figura 1 se puede observar que hubo siete crisis presupuestarias profundas entre 1898 y la actualidad:

FIGURA 1
SALDO PRESUPUESTARIO PÚBLICO, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y PIB: Prados de la Escosura (2003 y 2017), Eurostat (2023) y OECD (2023a y b).

- 1) La Guerra de Independencia de Cuba entre 1895-1898, cuando el déficit llegó al 4,5% del PIB.
- 2) La fase de la Primera Guerra Mundial, con el agravamiento de la guerra de Marruecos, cuando el déficit ascendió al 5,4% del PIB en 1915 y 1919, y a un 5% en 1921.
- 3) La Guerra Civil que enfrentó al Gobierno rebelde de Franco contra el Gobierno constitucional de la Segunda República; considerando solo el déficit de la Hacienda franquista, alcanzó su máximo en 1938, sobrepasando el 13,7% del PIB (cifra que constituyó el máximo de la serie), y el déficit fue significativo hasta 1946. Obsérvese que, hasta este momento, las crisis presupuestarias eran causadas por guerras o revoluciones políticas.
- 4) La crisis presupuestaria durante la transición a la democracia tras la muerte del dictador (1978-1985), cuando el déficit llegó al 5,7% del PIB en 1984.
- 5) La crisis del Sistema Monetario Europeo causó una crisis presupuestaria en España (1993-1994), volviéndose al déficit presupuestario del 5,4% del PIB.
- 6) La gran recesión y la crisis del euro llevó el déficit presupuestario a un máximo en 2009 del 11,1%; en 2015 el déficit todavía estaba en el 5,3% del PIB.

7) La crisis derivada de la pandemia COVID-19 llevó el déficit presupuestario al 10,1 % del PIB en 2020, siendo el 6,9% en 2021 y el 4,5% en 2022. Conjuntamente, las dos crisis presupuestarias de 2009-2014 y de 2020-2022 son las más graves de la España contemporánea, tras la causada por la Guerra Civil.

Por tanto, se distinguen dos fases en los determinantes del déficit presupuestario: la primera, derivada de las guerras y los conflictos políticos (antes de 1975); la segunda, resultado de las depresiones económicas y la acción del estado de bienestar (desde 1976). Las crisis presupuestarias contemporáneas han sido causadas por la existencia del estado de bienestar, que reaccionó —a través de sus estabilizadores automáticos y de la política fiscal— a crisis económicas, financieras y sanitarias.

3. Las crisis de la deuda pública

Desde el siglo XIX hasta la transición democrática, los déficits presupuestarios eran financiados por emisiones de deuda pública y, en las más agudas, por anticipos del Banco de España que no siempre se formalizaban en títulos de deuda (está incluido en estas series cuando el Estado emitió deuda para pagar esos anticipos del Banco de España) (Martorell, 2015; Moreno, 2015). Como los déficits del presupuesto eran persistentes, la deuda en circulación se acumulaba, elevando la ratio deuda pública/PIB, salvo cuando el crecimiento económico más la inflación superaban al aumento de la deuda (como sucedió en la década de 1960) (Comín 1987, 1999a, 2019).

En la España contemporánea, las crisis de la deuda surgían cuando la deuda sobrepasaba el 90 % del PIB, lo que sucedió en dos periodos: 1896-1910 y 2013-2022. Más concretamente, los picos del peso de la deuda pública sobre el PIB coincidieron con las crisis presupuestarias: *i)* entre 1895 y 1902, incremento del 86 % al 128 %; *ii)* 1978-1996, del 10 % al 67 %; *iii)* 2007-2015, del 36 % al 103 %; y *iv)* 2019-2021, del 98 % al 120 % (Figura 2).

La deuda pública puede ser sostenible incluso con altos niveles en relación al PIB, pero con un alto precio para la Hacienda pública y la sociedad (Esteve y Tamarit, 2016; Checherita-Westphal y Rother, 2010).

Alcanzados altos niveles de deuda, los gobiernos recurrieron a dos tipos de «medidas políticas» para que la deuda fuera «sostenible»: medidas ortodoxas (superávit presupuestario, privatizaciones, crecimiento económico) o políticas heterodoxas (arreglos o reestructuraciones de la deuda e inflación).

En España se eligieron generalmente los mecanismos heterodoxos. Tras aquellos dos máximos, la serie deuda pública/PIB fue doblegada por sendas reestructuraciones de la deuda, como en 1900 por Fernández Villaverde. Esas cimas ya no volvieron a alcanzarse en el siglo XX, porque los gobiernos descubrieron un nuevo procedimiento para reducir la deuda pública, que fue la inflación y el crecimiento económico. Ambos procedimientos permitieron que, al final del franquismo, la deuda pública solo supusiera el 8,2 % del PIB en 1976. El franquismo no dejó en herencia una crisis cuantitativa de la deuda, pero sí legó a la democracia una crisis institucional de la deuda, pues los gobiernos de la transición no pudieron financiarse en el mercado de la deuda; el Estado sufría la exclusión financiera de los mercados de capitales. En la democracia, la reducción de la ratio deuda pública /PIB se logró por la reducción del déficit presupuestario y el crecimiento económico (1996-2008, 2016-2019 y 2022).

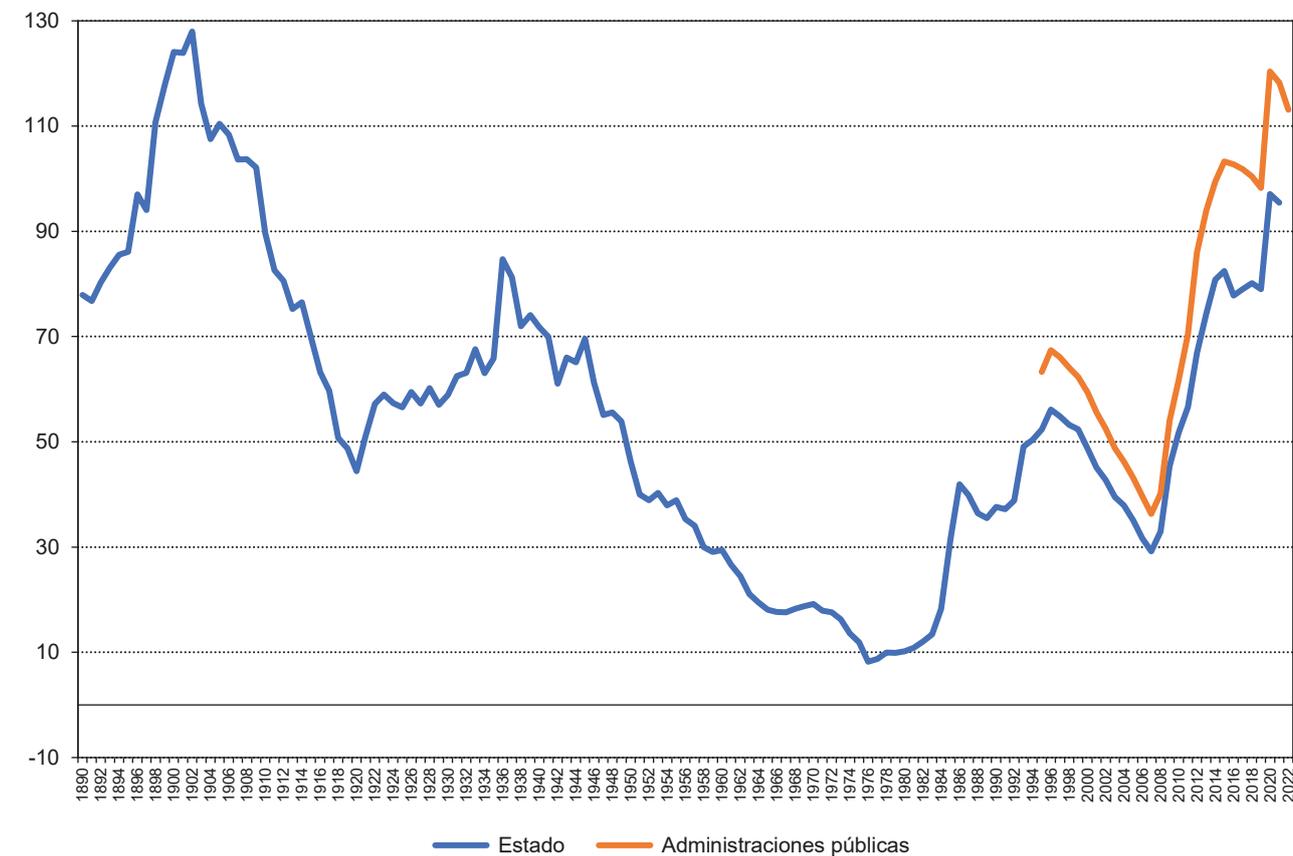
4. Las transformaciones a largo plazo de la Hacienda de las Administraciones públicas

Gastos sociales y estado de bienestar

La definición estándar del «estado de bienestar» incluye a los países democráticos cuyos gastos sociales¹

¹ Incluyendo los gastos en sanidad, pensiones, asistencia a las familias, prestaciones de desempleo, políticas activas de empleo, subvenciones a la vivienda pública y educación (OECD, 2021; OECD/Lindert, 2021).

FIGURA 2
DEUDA PÚBLICA, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005) y OECD (2023c).

superen el 25 % del PIB y estén financiados por las Administraciones públicas que los suministran con impuestos y contribuciones sociales (Lindert, 2016). Los factores que explican el surgimiento del estado de bienestar son políticos (democratización), demográficos (envejecimiento de la población), sociales (organización del movimiento obrero, generalización de las clases medias) y económicos (industrialización, crecimiento económico, globalización económica, grandes depresiones económicas y guerras) (Lindert, 2004, 2016 y 2019).

El nacimiento del estado de bienestar aumentó el tamaño del gasto público y cambió su estructura. El crecimiento de la ratio gasto público/PIB en Europa fue mayor durante el siglo XX por el avance de los gastos sociales, desatendidos por el Estado liberal del siglo XIX. Ahora bien, la definición del estado de bienestar implica que, para financiar los mayores gastos sociales, los países tuvieron que aumentar la presión fiscal, adoptando impuestos generales, que afectaban a toda la población, como el impuesto progresivo sobre

la renta, el patrimonio y las donaciones, e impuestos generales que afectaban a todas las ventas y transacciones, como el IVA; para incrementar la recaudación, también se recurrió a los impuestos sobre consumos específicos (combustibles, alcohol, tabaco). Como, aun así, los ingresos fiscales crecieron menos que los gastos totales de las Administraciones públicas, el estado de bienestar apalancó sus mayores ingresos impositivos con la emisión de deuda pública².

En el análisis del caso español, se examinan los efectos de las crisis económicas, el crecimiento económico y los regímenes políticos sobre el gasto social y el estado de bienestar.

En el primer subapartado se analiza la serie gasto social/PIB para fechar el nacimiento del estado de bienestar, que ocurrió en la transición a la democracia. A pesar de las reformas introducidas desde 1985, pronto surgieron los problemas y las polémicas sobre la sostenibilidad de las pensiones de la Seguridad Social; a ello se unió que la política de convergencia monetaria para entrar en el euro forzó un retroceso de la relación gasto social/PIB en la etapa 1995-2003.

En el segundo subapartado se revisa el gasto público del Estado y la expansión de las Administraciones públicas en la etapa posterior a la autarquía, cuando el crecimiento económico y la creación de la Seguridad Social generaron cierto despegue del gasto público desde 1967. Para ello, se examinan los cambios institucionales en el gasto de las Administraciones públicas resultantes de la descentralización a las comunidades autónomas (CC AA) desde la transición democrática.

En el tercer subapartado se muestra la transformación en la estructura y composición del gasto público, con

un aumento del gasto social y el nacimiento del estado de bienestar, que ocurrió en la etapa 1978-1984, por la coincidencia del establecimiento de la democracia y de la crisis económica.

El estado de bienestar

La ratio gasto social/PIB muestra cuatro etapas del surgimiento del «estado de bienestar» en España. En la primera, se experimentó un crecimiento muy lento del gasto social entre el siglo XIX y 1966. De hecho, hasta 1945, el gasto social era realizado básicamente por el Estado, pues la relación frente al PIB (2% en 1943) era prácticamente igual a la del gasto social total (2,1%). Desde 1945, el gasto social total/PIB superó ligeramente al gasto social del Estado/PIB. Con todo, en 1966, el gasto social solo era el 4,1% del PIB, y el gasto social del Estado era el 3,4%.

Desde 1967, se inicia la segunda fase, que mostró un mayor fuerte crecimiento del gasto social (el cual alcanzó el 11,5% en 1975), básicamente por la concentración de todos los seguros sociales en la Seguridad Social, mientras que el gasto social del Estado seguía siendo el 4,2% del PIB.

En la tercera etapa, desde 1976, el crecimiento del gasto social en relación al PIB fue acelerado hasta 1995, cuando alcanzó el 25,6%, mientras que el del Estado había caído al 3,5%, por la transferencia hacia las CC AA. Por tanto, fue en 1995 cuando el gasto social/PIB alcanzó en España el umbral que Lindert (2016) establece para considerar a una democracia como un estado de bienestar, revelando que este se desarrolló en la transición a la democracia.

Atendiendo solo a este indicador, podría decirse que el estado de bienestar duró poco en España: en 1996 se inició una cuarta etapa, en la cual el peso del gasto social se redujo al 22,6% del PIB en 2001, ya que el gasto social aumentó menos que el PIB, y el porcentaje del gasto social en el PIB se estancó hasta 2007.

Una quinta etapa surgió con la gran recesión, cuando el peso del gasto social volvió a crecer para alcanzar

² Una definición amplia del «estado de bienestar» incluiría, además del gasto social y los impuestos progresivos para su financiación, otras políticas sociales como las de pleno empleo, que no siempre generan gastos sociales, pues con pleno empleo el Estado se ahorra pagar el seguro de desempleo y los ingresos públicos permiten garantizar la solvencia del estado de bienestar; la regulación laboral y de seguridad en el trabajo; la regulación de los mercados y la defensa de la competencia; las subvenciones y salvamento de empresas (Barr, 2004; Paci, 1987; Soyres *et al.*, 2022).

su máximo del 28,7 % en 2009, porcentaje en el que se mantuvo hasta 2013. Después, las políticas de austeridad de la troika obligaron a los gobiernos a reducir el porcentaje del gasto social en el PIB al 26,9 %, nivel aun propio del estado de bienestar (Clifton *et al.*, 2018). Esto indicaría que las crisis económicas aumentan el peso del gasto social, ante la caída o menor crecimiento del PIB, pero si se desencadena una crisis de la deuda, entonces los gobiernos recortan el gasto social. Es decir, la restricción presupuestaria impide que el gasto social pueda crecer a fuertes ritmos ininterrumpidamente. Otras prioridades políticas, como la restricción presupuestaria impuesta tras 1995 para entrar en el euro y las reformas del sistema de pensiones para mantener la sostenibilidad de la Seguridad Social y el estado de bienestar, habrían obligado a los gobiernos a frenar la expansión del gasto social. El umbral sostenible de gasto social cambia según los países en función, sobre todo, de su nivel de renta per cápita. El gasto social es un bien superior, cuyo peso sobre el PIB crece cuando aumenta el PIB per cápita; es decir, cuando crece el nivel de renta media de la población. Esto explica que la relación gasto social/PIB sea más alta en los países del norte de Europa que en España (Zubiri, 2007).

La Figura 3 parece mostrar una relación clara entre la ratio gasto social/PIB y las instituciones políticas, sobre todo en los cambios de régimen político. Pero el análisis con estos tipos de figuras tiene un inconveniente en el hecho de que el denominador de la serie sea el PIB sesga este indicador, pues el crecimiento económico reduce la ratio, mientras que las crisis la aumentan. La ratio gastos sociales/PIB muestra la relevancia de los cambios de regímenes políticos: en particular, el gran crecimiento de la Segunda República, cuando la ratio pasó del 0,9 % al 1,9 % entre 1930 y 1933, y el crecimiento durante la democracia entre 1977 y 1995. Aunque, en ambos casos, la ratio se duplicó con el advenimiento de las dos democracias en la España del siglo XX, la comparación no deja de ser un espejismo. La duplicación del gasto social en la Segunda República fue un gran avance, pero no permite hablar

de estado de bienestar, dados las ínfimas ratios gastos social/PIB³. La Figura 3 muestra también una relación entre la evolución del gasto social y el régimen político: el mayor crecimiento de la relación en las democracias (Segunda República y transición a la democracia actual) y el estancamiento durante casi toda la dictadura del franquismo, con la excepción de los años iniciales (la ratio pasó del 2,2 % al 3,5 % entre 1942 y 1945) y de los finales, en los que aumentó del 4,1 % al 10 % entre 1966 y 1972. Igualmente, el notable crecimiento del gasto social desde 1966 muestra la modernización de los seguros sociales de la dictadura (Comín y Gálvez, 2010).

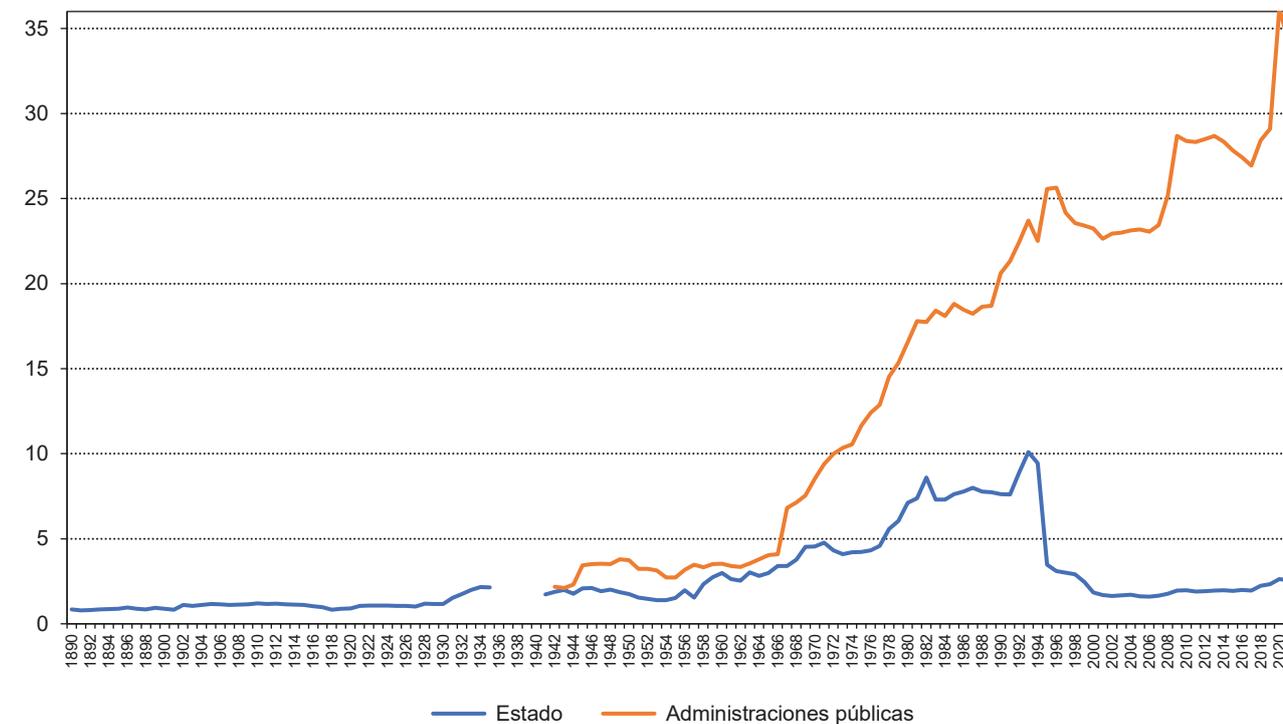
Sin embargo, dado el bajo nivel de partida, ese esfuerzo, aunque notable en términos de crecimiento, se mantuvo lejos de los niveles mínimos exigidos por la definición de «estado de bienestar» que, además, requeriría la existencia de una democracia (Lindert, 2016). La Figura 3 muestra también el estancamiento del gasto social desde 1982, que se explica porque el Estado cedió competencias básicas de los gastos sociales a las CC AA. La reducción de la ratio desde 1996 es pequeña y mantiene niveles altos de gasto social, propios ya del estado de bienestar; de hecho, el gasto social se recuperó con la gran recesión.

Las Administraciones públicas

Por otro lado, el crecimiento del gasto social debe enmarcarse en la evolución del gasto total del Estado y de las Administraciones públicas. La Figura 4 muestra que, en 1957, la relación gasto del Estado/PIB era el 8,5 %, la misma proporción que un siglo antes, e inferior a la alcanzada en 1933 (cuando fue el 13,5 %). Era un nivel de gasto público típico del Estado liberal. El gasto de todas las Administraciones públicas era algo mayor y creció del 14,3 % del PIB al 23,6 % entre

³ Este era un rasgo del Estado providencia o Estado benefactor, basado más en los seguros sociales que en el gasto social (Comín, 1992, 1994a, 1994b, 2007c).

FIGURA 3
GASTOS SOCIALES, 1890-2021
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), Espuelas (2013 y 2016), IGAE (2002-2022) y PIB: Prados de la Escosura (2003 y 2017), Eurostat (2023) y OECD (2023a).

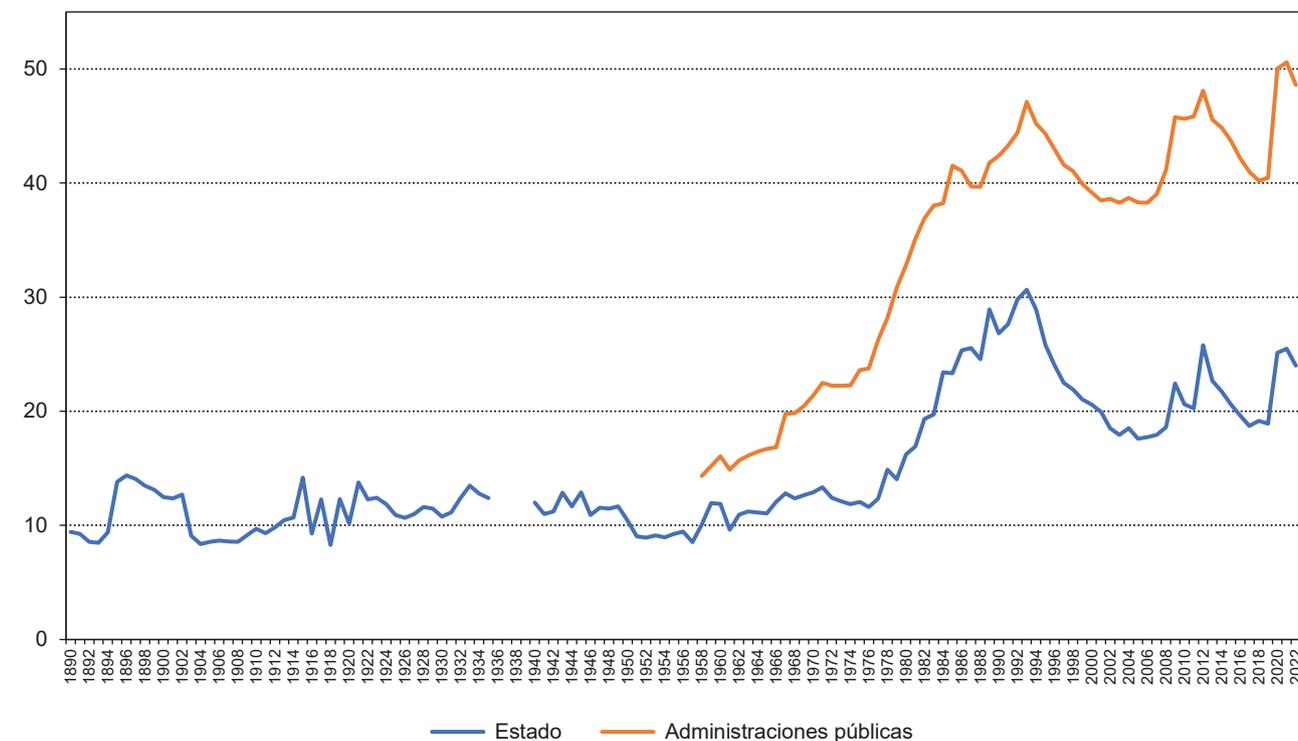
1958 y 1975⁴; el aumento fue notable, pero el nivel de gasto público al final del franquismo seguía a niveles muy inferiores al de las democracias europeas. Con el establecimiento de la democracia, la relación gastos de las Administraciones públicas/PIB se disparó, alcanzando un máximo relativo del 47,1 % en 1993, nivel ya equiparable a las democracias europeas y de sus estados de bienestar (Comín, 1996a, 1996b, 1999b, 2007d). La restricción fiscal exigida para la entrada en el euro

redujo aquella relación del gasto público/PIB al 38,3 % en 2005, pero la gran recesión volvió a aumentar la ratio gastos de las AA PP/PIB al máximo absoluto del 48,1 % en 2012 (momento álgido de la crisis), por los mayores gastos sociales y económicos exigidos por la crisis, en desempleo y servicio de la deuda. La recuperación posterior, con la intervención del Banco Central Europeo mediante su política de flexibilización monetaria, redujo el gasto público al 41 % del PIB en 2017, cuando la crisis había sido superada.

En la Figura 5 se reflejan los cambios institucionales en el gasto de las Administraciones públicas, cuya principal transformación fue la descentralización del gasto

⁴ Este crecimiento del gasto público no se explicó tanto por el efecto desplazamiento, que no existió tras la guerra civil española, como por el crecimiento económico de los años 1960 (Comín, 1985).

FIGURA 4
GASTO PÚBLICO, 1890-2022
(En % del PIB)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (varios años), Eurostat (2023) y OECD (2023a).

del Estado hacia las CC AA, consumada en la década de 1980 tras la concesión de los estatutos de autonomía a las diversas CC AA (Salort, 2010).

La estructura y composición del gasto público

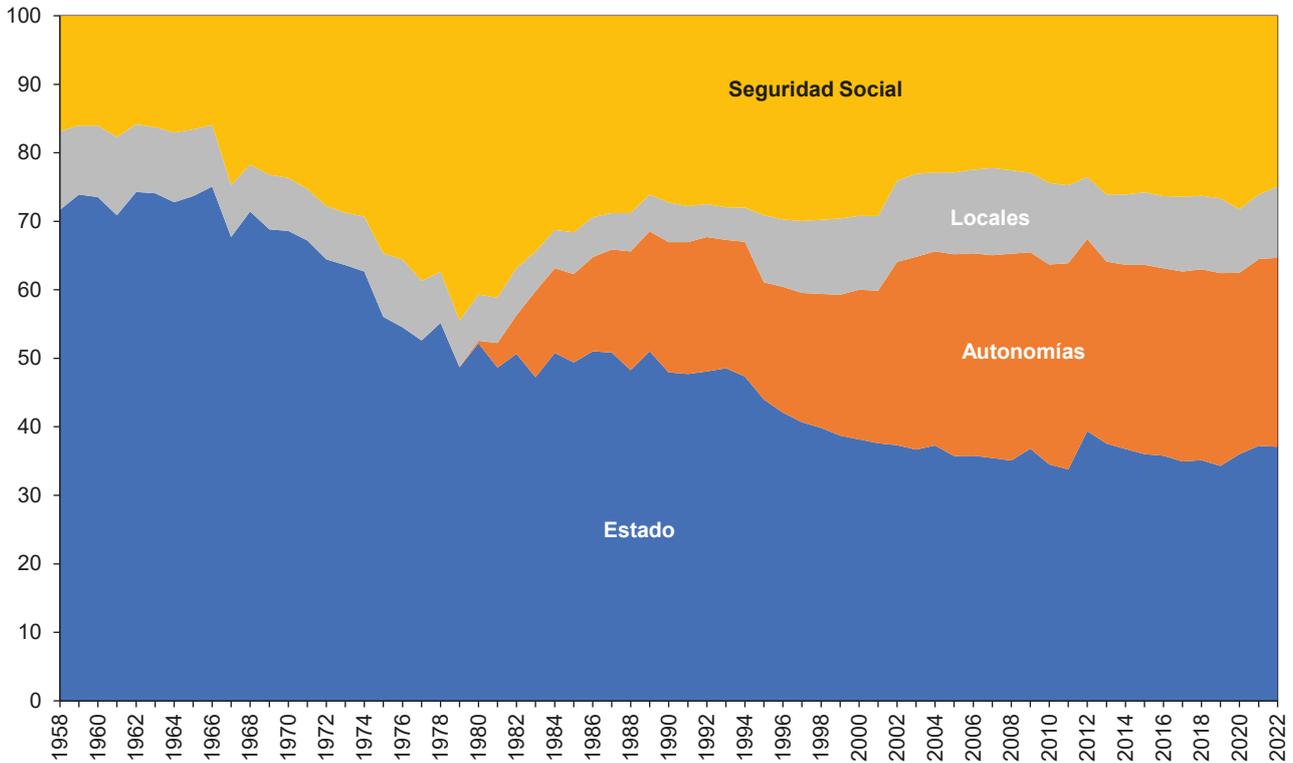
Además del volumen relativo del gasto público en el PIB, el análisis de la estructura funcional del gasto público es otro indicador del surgimiento del estado de bienestar, pues revela que los gastos que más crecieron fueron los sociales, como muestra la Figura 6.

La estructura del gasto público (Figura 6) muestra, claramente, la transformación del Estado liberal en el

estado de bienestar (Díaz-Fuentes y Revuelta, 2013), ya prevista en la denominada ley de Wagner: una caída progresiva de los bienes públicos puros (servicios generales y defensa), de los servicios económicos y de las cargas de la deuda frente a un crecimiento de los bienes preferentes (sanidad, educación, vivienda, prestaciones de desempleo, invalidez, jubilación). Esta tendencia al aumento de la producción y prestación de bienes sociales por el sector público se evidencia en España desde comienzos de los años 1920 hasta 1935. La transformación mostrada por la Figura 6 se vio alterada por la evolución de los gastos en la deuda pública y, sobre todo, por las guerras, que aumentaban el gasto

FIGURA 5

ÁMBITOS INSTITUCIONALES DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 1958-2022
(En % del total)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005); IGAE (2002-2022).

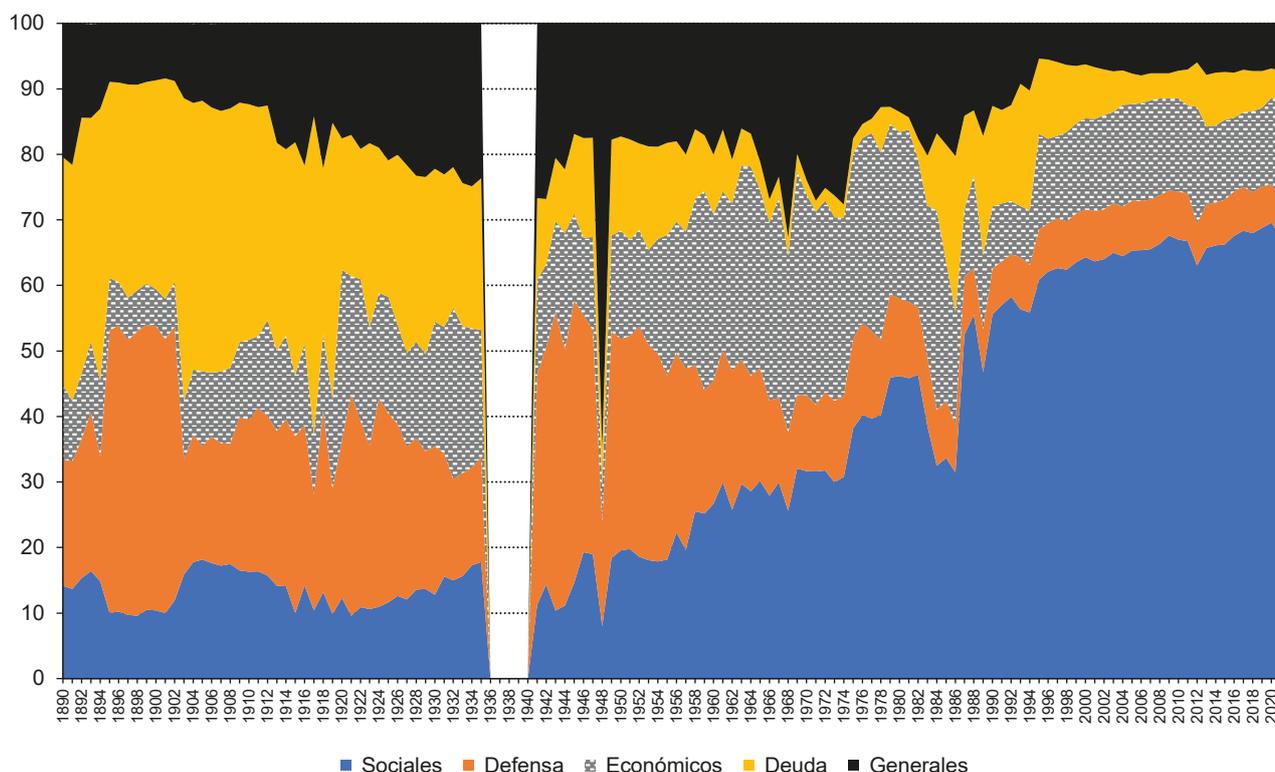
en defensa y reducían los gastos económicos y sociales. Durante la autarquía, Franco mantuvo una economía de guerra hasta mediados de los años 1950, lo que explica que los gastos sociales tuvieran un menor porcentaje durante la dictadura de Franco que en la Segunda República (Comín, 2008; Comín y Martorell, 2013; Pan-Montojo, 2002).

Desde mediados de los años 1960, el porcentaje del gasto social despegó claramente, así como los gastos en servicios económicos. Pero fue en la democracia cuanto más crecieron los gastos sociales dentro del total del presupuesto, a costa de la reducción del peso

de los gastos en servicios económicos. Por tanto, fue en la transición a la democracia cuando España consolidó una estructura del gasto propia del estado de bienestar, con los gastos sociales muy superiores a todos los demás y los gastos en servicios económicos los segundos en importancia.

La dictadura de Franco supuso un retroceso en el gasto social. En la posguerra, época de la autarquía, Franco laminó los gastos sociales, aunque recuperaron el crecimiento relativo al gasto total en los años sesenta, la época del crecimiento económico. Lo relevante de las dos primeras décadas del franquismo fue que la política

FIGURA 6
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO, 1890-2021
(En % del total)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y OECD (2023a).

de gastos sociales de la dictadura fue en dirección contraria a la que practicaban las democracias europeas. Antes de la Guerra Civil, aunque con retraso y lentitud, el gasto social del Estado español iba en la misma dirección que los países más avanzados económicamente de Europa. La política social la realizó Franco fuera del presupuesto del Estado hasta 1958, con organismos autónomos como el Auxilio Social (copia del Auxilio de Invierno de Hitler), que de prestar ayuda a las víctimas de la guerra se transformó en una institución de ayuda a las madres y los hijos desamparados tras la guerra (Cenarro, 2006; Molinero, 2005).

La comparación de la dictadura de Franco con la Segunda República y la democracia actual revela que la relación entre las depresiones económicas y el gasto social está condicionada por el régimen político. Por un lado, la mayor depresión económica en la España del siglo XX ocurrió en la posguerra (1939-1952), pero esta crisis de la autarquía no creó el estado de bienestar ni aumentó los gastos sociales en relación al total. Al contrario, Franco revirtió el avance en el volumen de los gastos y los seguros sociales realizado durante la Segunda República, que era una democracia cuya existencia coincidió con una depresión económica. Que las

crisis económicas solo aumentaron el peso del gasto social en las democracias queda demostrado porque el estado de bienestar surgió en España en el periodo 1976-1985, por la confluencia de dos fenómenos que se yuxtapusieron: la transición a la democracia y la crisis económica. En 1995, el gasto social/PIB se había más que doblado respecto al máximo de la dictadura, alcanzando el 25,6%.

La estructura de los ingresos públicos

También es importante cómo se financió ese gasto público y social. En la Figura 7 se advierte que durante el franquismo siguió vigente la estructura fiscal del Estado liberal. El atraso de la Hacienda se reflejó en las características de la fiscalidad en el ocaso de la dictadura, que eran las propias de un sistema tributario liberal decimonónico: la presión fiscal era muy baja por la ausencia de reformas modernizadoras, la pervivencia de los impuestos reales y la ausencia del impuesto sobre la renta; la continuidad de los impuestos de aduanas y consumos y la carencia de un impuesto general sobre las ventas moderno como era el IVA; junto a la resistencia de los grupos privilegiados a la reforma tributaria; y la existencia de un enorme fraude fiscal (Comín y Martorell, 2013; Comín y Vallejo, 2002).

A finales del franquismo (1974) se mantenía el viejo sistema tributario liberal implantado en España en 1845, con los cambios introducidos por Fernández Villaverde y Navarro Rubio. Como en el sistema tributario de la burguesía decimonónica, los tributos de Franco suponían una baja presión fiscal e insuficiencia en la recaudación. El sistema fiscal no solo era anticuado e insuficiente en términos recaudatorios, sino que, además, incentivaba la evasión y la elusión tributaria entre las personas y grupos de mayor renta y poder político (Díaz Fuentes, 1993 y 1994; Comín, 2007b y 2018), con lo cual perpetuaba las desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza (Alvaredo y Saez, 2009; Clifton *et al.*, 2020).

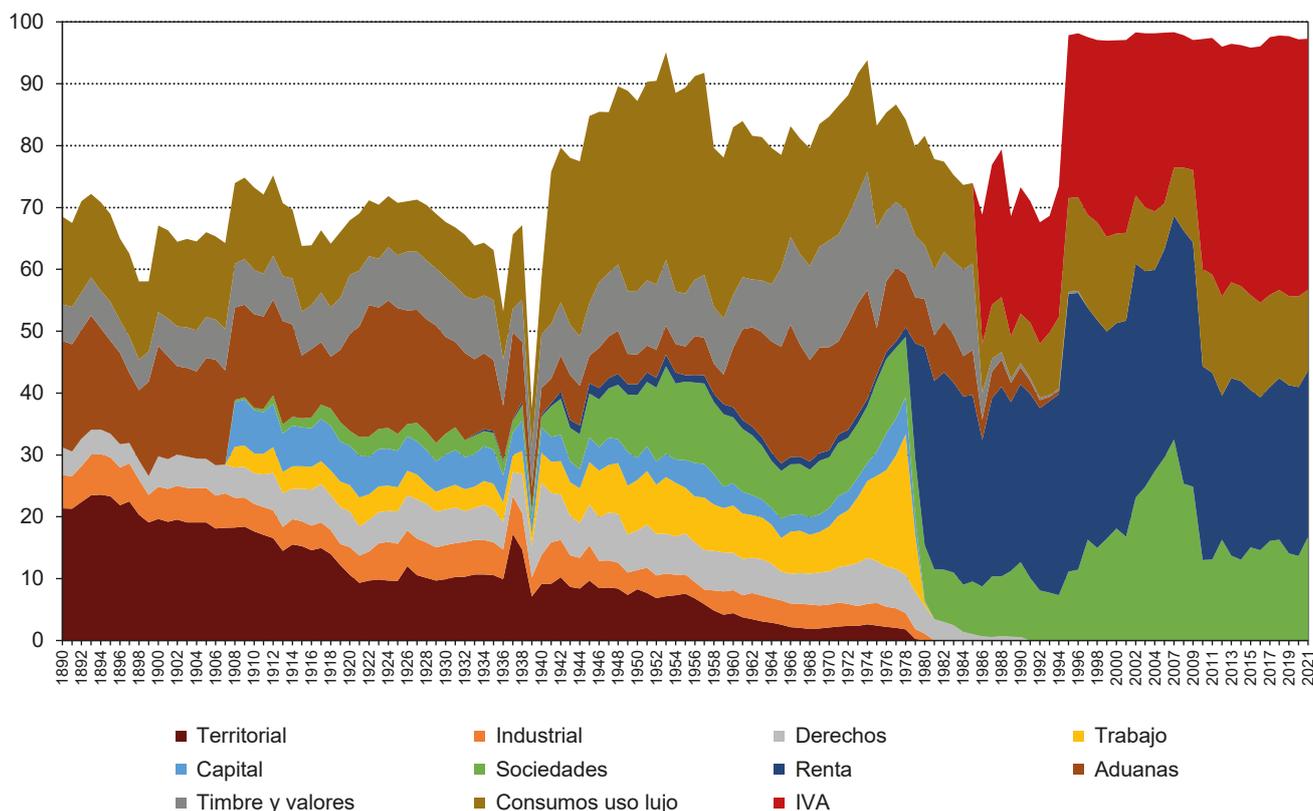
En los impuestos directos seguían dominando los tributos reales o de producto, siendo el principal el impuesto

sobre los salarios (Impuesto sobre el Rendimiento del Trabajo Personal, IRTP) con el 12,4% de peso en el total de recaudación, seguido del impuesto de sociedades; los impuestos viejos (territorial e industrial y de comercio) habían perdido importancia. En los indirectos, seguían dominando las Aduanas (17,6% del total de ingresos fiscales) y destacaba el nuevo Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE) que aportaba el 15,2%, pero era un impuesto general sobre las ventas atrasado, mientras que, por otra parte, destacaba la ausencia del IVA. Asimismo, también era notable la ausencia de un auténtico impuesto sobre la renta. En 1964 se había establecido la Contribución general sobre la renta, pero su recaudación era mínima (1,1% en 1976), y la importancia recaudatoria seguía en los tributos de producto. La recaudación del impuesto sobre las rentas del capital era el 6,1% en 1978, y el impuesto de sociedades recaudaba el 9,5% en 1979. El principal obstáculo para la implantación del IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) y del IVA en España fue la oposición de los grupos de poder de la dictadura franquista (Pan-Montojo, 1996).

La reforma fiscal de la democracia (1977-1985) modernizó el sistema tributario español, homologándolo con el existente en los países de la Comunidad Económica Europea, y transformó profundamente el nivel y la estructura recaudatoria del Estado. Primero, la presión fiscal de las Administraciones públicas creció al 32% del PIB a finales de los años 80 (Figura 8). Segundo, la desaparición o pérdida de importancia de los impuestos tradicionales de producto, los monopolios fiscales, las aduanas y el ITE. Tercero, en la tributación directa, el IRPF sustituyó a las viejas contribuciones de producto. En 1979 apareció en España la auténtica imposición personal, pues la recaudación del IRPF ascendió al 18,8% de los ingresos del Estado; los ingresos del Impuesto de sociedades permanecieron tras la reforma en torno al 8-10%. Cuarto, desde su introducción en 1986, el IVA superó el 20% de los ingresos fiscales del Estado, sustituyendo al ITE y al impuesto de consumos; la recaudación de Aduanas disminuyó al

FIGURA 7

ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL ESTADO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 1890-2021
(En % de ingresos fiscales)



FUENTE: Comín y Díaz Fuentes (2005), IGAE (2002-2022) y OCDE (2023b).

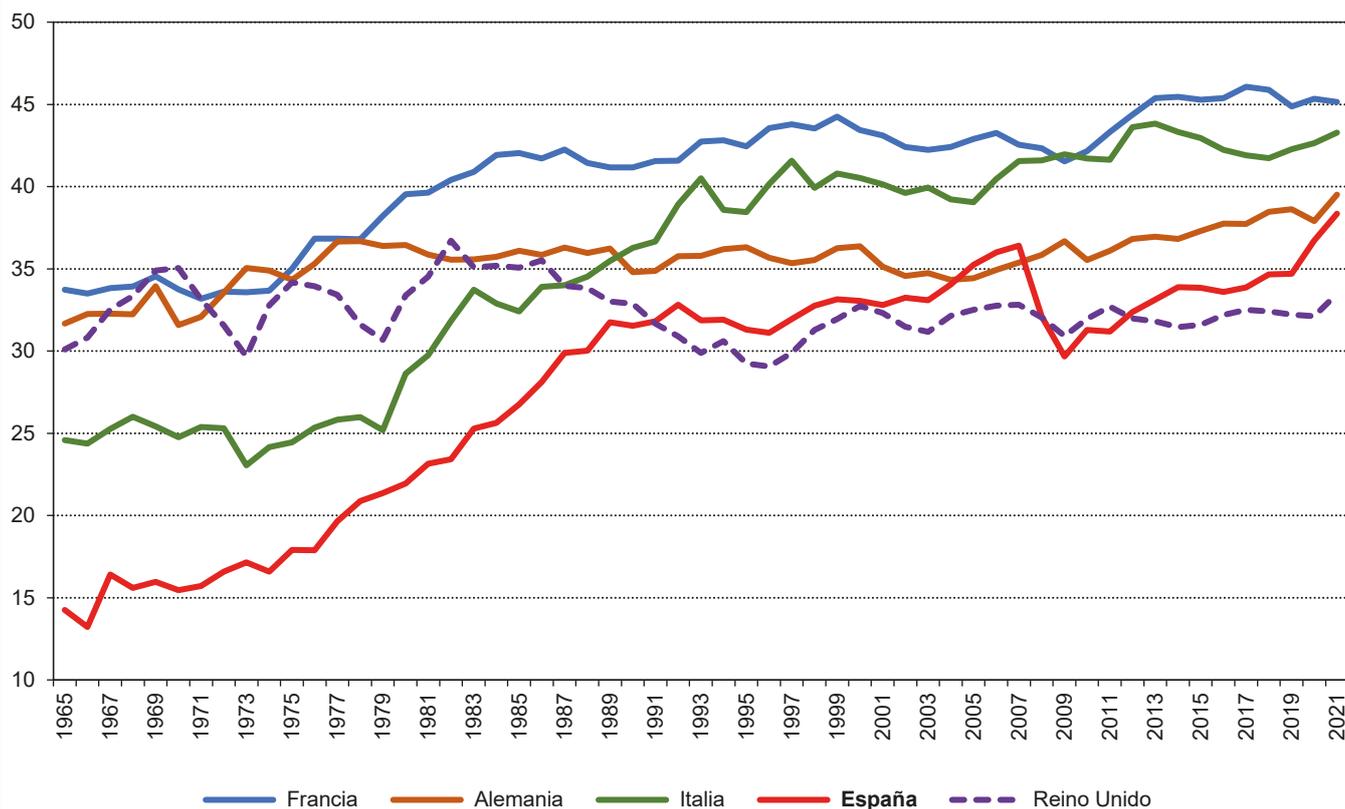
3,3%. Quinto, los monopolios fiscales fueron sustituidos por los impuestos especiales sobre el consumo de los hidrocarburos y tabaco, y se mantuvo el impuesto sobre los alcoholes, que en conjunto siguieron proporcionando una apreciable recaudación (el 10% de los ingresos fiscales). Sexto, junto a estos impuestos del Estado, las cotizaciones sociales eran el impuesto sobre los salarios que financiaban la Seguridad Social. Considerando el total de las Administraciones públicas, esas cotizaciones sociales proporcionaban el 36,2% de los ingresos, a finales de los años 1980, los tributos directos sobre

la renta y beneficios recaudaban el 29,6%, y el IVA y los gravámenes de consumos específicos aportaban el 29,3%. Una estructura tributaria armonizada con la de los países de la Comunidad Económica Europea⁵.

La modernización de la estructura fiscal dio capacidad y suficiencia tributaria al sistema español, como se puede observar en la Figura 8: desde 1990 el esfuerzo fiscal español ha convergido a los patrones de las

⁵ Característica del estado de bienestar, como sostiene Lindert (2016 y 2019). Véanse Comín (2007a) y Torregrosa (2016).

FIGURA 8
PRESIÓN FISCAL: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES
A LA SEGURIDAD SOCIAL EN CINCO ECONOMÍAS EUROPEAS, 1965-2021
 (En % del PIB)



FUENTE: Elaboración propia en base a información de OECD (2023b).

principales economías europeas, superando regularmente al Reino Unido desde 1991, y ocasionalmente sobrepasando a Alemania entre 2004 y 2007.

5. Conclusiones y perspectivas

En este artículo hemos sintetizado las principales crisis y cambios estructurales de la Hacienda y las Administraciones públicas de España desde una perspectiva de largo plazo. El periodo que va desde fines

del siglo XIX hasta nuestros días, se abre y se cierra con crisis epidémicas y bélicas internacionales con efectos claramente negativos sobre el presupuesto público. Las crisis son recurrentes, sin embargo, la economía, la política y la sociedad española han evolucionado (Díaz Fuentes, 1999), propiciando a una profunda transformación su sistema fiscal para asumir nuevos retos y desafíos (Sudrià, 2013).

La revisión de las siete crisis presupuestarias y de la deuda pública en los últimos 125 años nos permite

indicar que las dos crisis más recientes (la gran recesión y la crisis del euro: 2009-2015, y la pandemia del COVID-19: 2020-2022), son las más significativas tras la posguerra civil española. No obstante, el alcance y los instrumentos de la Hacienda y las Administraciones públicas son fundamentalmente distintos en el periodo inicial y en el actual. Desde el siglo XIX hasta la transición democrática, los determinantes de las crisis presupuestarias y de deuda pública se derivaban de guerras y conflictos políticos nacionales e internacionales en el marco de una Hacienda liberal tradicional; en la democracia, las crisis presupuestarias han sido consecuencia de crisis económicas, financieras y sociales que activaron mecanismos de estabilización fiscal dentro del estado de bienestar en un entorno europeo cooperativo.

La evaluación del surgimiento del estado de bienestar en España, en base a los criterios establecidos por Lindert (2016 y 2019), nos ha permitido concluir que España alcanzó el umbral de gasto social/PIB establecido para considerar a una democracia como un estado de bienestar en la década de 1990; desde entonces la ratio ha fluctuado disminuyendo hasta el inicio de la crisis financiera, aumentando con la recesión de la crisis del euro y, aún más, durante la crisis del COVID-19, entre 2020 y 2022.

Asimismo, se refleja uno de los cambios institucionales más importantes de las Administraciones públicas en los últimos 125 años, que fue la descentralización del gasto del Estado hacia las CC AA, y que tuvo lugar en la década de 1980, tras la concesión de los estatutos de autonomía.

Desde la transición a la democracia hemos notado, además de un aumento de la ratio gasto social/PIB, un cambio en la composición funcional del gasto público que ha dado claros indicios del surgimiento y consolidación del estado de bienestar, con un aumento significativo de los gastos sociales; en concreto, en sanidad, educación, vivienda, prestaciones de desempleo, invalidez y jubilación.

Finalmente, hemos mostrado que la transformación de la Hacienda y las Administraciones públicas

no hubiese sido posible sin un cambio estructural en el sistema tributario y fiscal que permitiera financiar el gasto público y social. La democracia heredó de la dictadura un sistema tributario liberal decimonónico. La reforma fiscal de la transición modernizó, entre 1978 y 1985, el sistema tributario, equiparándolo con el de los países desarrollados de la OCDE y, con ello, aumentó la presión fiscal que llegó al 32 % del PIB a finales de los años 1980. La modernización de la estructura fiscal dio capacidad y suficiencia tributaria al sistema español, y la presión fiscal ha convergido a los patrones fiscales de los principales países del entorno europeo, permitiendo apalancar la capacidad de financiación de la deuda pública.

Referencias bibliográficas

- Alvaredo, F., & Saez, E. (2009). Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Cenarro, Á. (2006). *La sonrisa de Falange. Auxilio Social en la guerra civil y en la posguerra*. Crítica.
- Checherita-Westphal, C. D., & Rother, P. (2010). *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area* (ECB Working Paper Series No. 1237). European Central Bank.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Gómez, A. L. (2018). The crisis as opportunity? On the role of the Troika in constructing the European consolidation state. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 587-608.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Revuelta, J. (2020). Falling Inequality in Latin America: The Role of Fiscal Policy. *Journal of Latin American Studies*, 52(2), 317-341.
- Comín, F. (1985). La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías. En L. Prados de la Escosura y P. Martín Aceña (Eds.), *La nueva Historia Económica en España* (pp. 317-342). Tecnos.
- Comín, F. (1987). Perfil histórico de la deuda pública española. *Papeles de Economía Española*, 33, 86-119.
- Comín, F. (1992). La formación histórica del Estado providencia en España. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 712, 11-26.
- Comín, F. (1994a). Los seguros sociales y el Estado benefactor en España. En L. Caramés (Ed.), *La crisis del Estado de*

- Bienestar* (pp. 11-46). Asociación Galega de Estudios do Sector Público.
- Comín, F. (1994b). Crecimiento económico y gastos sociales: una perspectiva histórica. En G. López Casanovas (Coord.), *Análisis económico de la Sanidad* (pp. 165-166). Generalitat de Catalunya.
- Comín, F. (1996a). Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español. En *Dilemas del Estado de Bienestar* (pp. 29- 58). Fundación Argentaria.
- Comín, F. (1996b). *Historia de la hacienda pública II: España 1808-1995*. Crítica.
- Comín, F. (1999a). El arreglo de la deuda: la pieza clave de la política de nivelación de Villaverde. *Hacienda Pública Española*, número extra, 105-117.
- Comín, F. (1999b). El desarrollo del Estado del Bienestar en España. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 2, 7-38.
- Comín, F. (2007a). Reaching a Political Consensus for Tax Reform in Spain. The Moncloa Pacts, Joining the European Union and the Rest of the Journey. En J. Martínez Vázquez y J. F. Sanz Sanz (Eds.), *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges* (pp. 8-57). Edward Elgar.
- Comín, F. (2007b). Reforma tributaria y reforma de la inspección durante la transición a la democracia en España. En J. Pan-Montojo (Coord.), *Los inspectores de Hacienda en España: una mirada histórica* (pp. 85-124). Centro de Estudios Financieros.
- Comín, F. (2007c). El surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar (1883-1980). En S. Salort y R. Muñoz (Eds.), *El Estado del Bienestar en la encrucijada* (pp. 67-128). Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Comín, F. (2007d). Las fases históricas de la Seguridad Social en la España del siglo XX. En J. L. Tortuero (Dir.), *Cien años de protección social en España* (pp. 641-694). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Comín, F. (2008). La protección social en la democracia (1977-2008). En S. Castillo (Dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España* (pp. 161-199). Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Comín, F. (2018). Presupuesto y corrupción en la España contemporánea (1808-2017): lecciones de la historia. En B. de Riquer y J. L. Pérez (Dirs.), *La corrupción política en la España contemporánea: un enfoque interdisciplinar* (pp. 81-109). Marcial Pons.
- Comín, F. (2019). La gestion hétérodoxe de la dette souveraine espagnole aux XIXe y XXe siècles: un exemple à ne pas suivre. In G. Bèaur & L. Quennouëlle-Corre (Dirs.), *Les crises de la dette publique XVIIIe-XXIe siècle* (pp. 239-262). IGPD.
- Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2005). Sector público administrativo y estado del bienestar. En A. Carreras y X. Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España: Siglos XIX y XX* (pp. 873-964). Fundación BBVA.
- Comín, F. y Gálvez, L. (2010). De la beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, 9-18.
- Comín, F. y Martorell, M. (2013). *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Comín, F. y Vallejo, R. (2002). *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y Reforma de la Hacienda*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Díaz Fuentes, D. (1993). *Tax Amnesties and Reforms in Spain, 1940-1990*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Díaz Fuentes, D. (1994). Fraude y amnistías fiscales en la España contemporánea, 1940-1990. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 1, 389-402.
- Díaz Fuentes, D. (1999). On the limits of the post-industrial society structural change and service sector employment in Spain. *International Review of Applied Economics*, 13(1), 111-123.
- Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2013). La relación a largo plazo entre crecimiento económico y gasto público en España (1850-2000). *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 9(1), 32-42.
- Espuelas, S. (2013). La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 63.
- Espuelas, S. (2016). *Régimen político y gasto social en España: un análisis de series temporales 1850-2000* (AEHE Documento de trabajo n.º 1616). Asociación Española de Historia Económica. <http://www.aehe.es>, <https://econpapers.repec.org/paper/ahedtaehe/1616.htm>
- Esteve, V., & Tamarit, C. (2016). *Public debt and economic growth in Spain, 1851-2013* (FUNCAS Documento de trabajo n.º 779/2016). Fundación de las Cajas de Ahorros.
- IGAE. (2002-2022). *Cuentas de las Administraciones Públicas*. Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press.
- Lindert, P. H. (2016). *Real and Imagined Threats to the Welfare State*. Tokyo (HIAS Working Paper No. E-30). Hitotsubashi Institute for Advanced Study, Hitotsubashi University.
- Lindert, P. H. (2019). *Welfare States*. Cambridge University Press.
- Martorell, M. Á. (2015). Las políticas sobre la deuda pública en España: 1868 y 1898. En C. Álvarez-Nogal y F. Comín (Eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)* (pp. 221-250). Instituto de Estudios Fiscales.
- Molinero, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Cátedra.

- Moreno, J. (2015). Las deudas externa y colonial. Contratos y mercados (1808-1920). En C. Álvarez-Nogal y F. Comín (Eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)* (pp. 251-286). Instituto de Estudios Fiscales.
- OECD. (2021). *How Was Life? Volume II New Perspectives on Well-being and Global Inequality since 1820*. <https://doi.org/10.1787/3d96efc5-en>
- OECD. (2023a). *General government spending (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/a31cbf4d-en> (Accessed 01 August 2023).
- OECD. (2023b). *Tax revenue (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/d98b8cf5-en> (Accessed 02 August 2023).
- OECD. (2023c). *General government debt (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/a0528cc2-en> (Accessed 02 August 2023).
- OECD/Lindert, P. H. (2021). Social spending and the welfare state. In *How Was Life? Volume II: New Perspectives on Well-being and Global Inequality since 1820*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6a204f6e-en>
- Paci, M. (1987). Long Waves in the Development of Welfare Systems. In C. S. Maier (Ed.), *Changing the Boundaries of the Political* (pp. 179-200). Cambridge University Press.
- Pan-Montojo, J. L. (1996). Una larga e inconclusa transición: la reforma tributaria, 1977-1986. En J. Tusell y Á. Soto (Eds.), *Historia de la transición 1975-1986* (pp. 264-304). Alianza.
- Pan-Montojo, J. L. (2002). Política y gasto social en la Transición, 1975-1982. *Hacienda Pública Española*, 1, 229-252.
- Prados de la Escosura, L. (2003). El progreso económico de España (1850-2000). *Fundación BBVA*.
- Prados de la Escosura, L. (2017). New GDP Series and Earlier Estimates for the Pre-national Accounts Era. In *Spanish Economic Growth, 1850-2015* (pp. 153-168). Palgrave Macmillan.
- Salort, S. (2010). El Ayuntamiento del bienestar español en una perspectiva histórica (1852-2005). *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, 285-318.
- Soyres, C., Kawai, R., & Wang, M. (2022). *Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact* (IMF Working Paper No. 22/76). International Monetary Fund.
- Sudrià, C. (2013). Ajuste económico y transición política (1975-1985). En E. Llopis y J. Maluquer de Motes (Eds.), *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012* (pp. 193-220). Pasado y presente.
- Torregrosa, S. (2016). *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*. [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona].
- Zubiri, I. (2007). Un análisis económico de la Seguridad Social. En *Cien años de Protección Social en España* (pp. 583-640). Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales.

INFORME TRIMESTRAL DE COMPETITIVIDAD



El Informe Trimestral de Competitividad son estadísticas que elabora la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Son estudios que representan una radiografía completa del sector, tanto del trimestre como del acumulado del año. Exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios analizándose por sectores económicos, lugares geográficos o comunidades autónomas.

Accesible en



https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico-boletines-ind.aspx



Librería virtual y venta www.mineco.gob.es
P.º de la Castellana 162, 28046 Madrid
Tels. 91 603 79 93/72 45
distribucionpublicaciones@economia.gob.es

Pablo Martín-Aceña*

HISTORIA MONETARIA DE ESPAÑA. DE LA PESETA AL EURO

La moderna historia monetaria española tiene su punto de partida en 1868 con la adopción de la peseta como unidad de cuenta. El sistema bimetalista implantado fue similar al que estableció la Unión Monetaria Latina formada en 1865, aunque España no se adhirió formalmente a la Unión. Tampoco adoptó el patrón oro cuando el bimetalismo fue abandonado por la mayoría de los países más avanzados, quedando aislada de la comunidad monetaria internacional. La guerra civil española dividió el país en dos mitades financieras. En el primer período franquista, España quedó fuera del Fondo Monetario Internacional y el aislamiento continuó hasta el Plan de Estabilización de 1959. Después comenzó, por fin, el largo camino hacia la integración del sistema monetario español con el sistema internacional, cuyo exitoso final ha sido formar parte del grupo que constituyó la Unión Económica y Monetaria.

Monetary history of Spain. From the peseta to the euro

The modern Spanish monetary history begins in 1868 with the adoption of the peseta as the national common currency. The bimetallic system introduced was similar to that of the Latin Monetary Union established in 1865, although Spain did not join formally the Union. Neither adopted the gold standard system when bimetallism was abandoned by the majority of the most developed nations. Spain's monetary system remained isolated from the international monetary community. The Spanish Civil War divided the country in two financial areas. Later, during the first decades of the Franco regime, Spain was not allowed to join the International Monetary Fund, and hence isolation remained, at least until 1959 when a Stabilization Plan was introduced. Thereafter began the long way towards the integration of the Spanish monetary system with the international system. The final step has been to be part of the group of countries that form the Economic and Monetary Union.

Palabras clave: historia monetaria, bimetalismo, patrón oro, peseta, euro, Banco de España, Eurosistema.

Keywords: monetary history, bimetallism, gold standard, peseta, euro, Bank of Spain, Eurosystem.

JEL: N23, N24.

* Universidad de Alcalá.

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7686>

1. Introducción: la peseta, 1868

La moderna historia monetaria española arranca en 1868. Este año, un decreto de 19 de octubre del Gobierno provisional presidido por el general Serrano introdujo la peseta, en sustitución del escudo y del antiguo real, como la única unidad monetaria en todos los dominios españoles. En prosa grandilocuente y radical, el preámbulo del decreto firmado por el ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, decía, *expressis verbis*, que:

«El triunfo de la revolución iniciada en el glorioso alzamiento de Cádiz hace indispensable una medida de grandísima importancia: la reacuñación de la moneda. En la nueva era que las reformas políticas y económicas, imposibles durante la existencia del régimen caído, abren hoy para nuestro país, conviene olvidar lo pasado, rompiendo todos los lazos que a él nos unían, y haciendo desaparecer del comercio y del trato general de las gentes, aquellos objetos que pueden con frecuencia traerlo a la memoria. La moneda de cada época ha servido siempre para marcar los diferentes períodos de la civilización de un pueblo, presentando en sus formas y lemas el principio fundamental de la Constitución y modo de ser de la soberanía, y no habiendo hoy en España más poder que la Nación, ni otro origen de la Autoridad que la voluntad nacional, la moneda sólo debe ofrecer a la vista la figura de la patria, y el escudo de las armas de España, que simbolizan nuestra gloriosa historia hasta el momento de constituirse la unidad política bajo los Reyes Católicos; borrando para siempre de ese escudo las lises borbónicas y cualquier otro signo o emblema de carácter patrimonial o de persona determinada».

Junto a esta declaración política para justificar la reforma, el decreto exponía, asimismo, el motivo económico por el cual se realizaba: alinear el sistema monetario español con el de las naciones europeas, en particular con las de la Unión Monetaria Latina (UML), la primera iniciativa europea para la creación de una unión

monetaria internacional. Fue constituida en 1865 por Francia, Bélgica, Italia y Suiza, a la que Grecia y Rumanía se adhirieron posteriormente en 1868. Con la adopción de la peseta se trataba de ajustar el sistema español al convenio que había dado nacimiento a dicha Unión.

El decreto disponía: *i)* el establecimiento de la peseta como moneda efectiva equivalente a 100 céntimos; *ii)* la acuñación de monedas de oro de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas, con ley de 900 milésimas de fino; *iii)* la acuñación de monedas de plata de cinco pesetas también con 900 milésimas, y de monedas de dos y una peseta y de 0,50 y 0,20 con una ley de menor de 835 milésimas; y *iv)* las monedas de bronce a acuñar debían ser las de 10, 5, 2 y 1 céntimos. Se establecía la acuñación libre de oro y plata, con lo cual el sistema era bimetalista total; pero la acuñación de plata divisionaria solo podía hacerse por cuenta del Estado. Se disponía, además, que el Gobierno por medio de tratados o en régimen de reciprocidad podía admitir en España piezas extranjeras de oro y de plata de ley igual a la de la española. La equivalencia legal entre el oro y la plata quedó fijada en 1:15,5; es decir, la ratio acordada en la Convención Monetaria de 1865 y que a su vez era el valor adoptado en Francia por la ley Germinal del año XI (28 de marzo de 1809). Al nacer, las paridades de la peseta con el franco, la libra esterlina y el dólar eran una peseta igual a un franco, un dólar equivalente a 5,18 pesetas y un libra a 25,22 pesetas.

Ahora bien, aunque la norma creó la peseta como la unidad monetaria nacional, añadió, de manera sorprendente, que «España no entra, sin embargo, a formar desde luego parte de la unión monetaria establecida por las cuatro Naciones indicadas, ni se somete a las obligaciones del referido convenio; conservando su libertad de acción para todo lo que no se determina de un modo expreso (*sic*) en el presente decreto».

Pese a ello, lo cierto es que se planteó desde el primer momento la conveniencia de adherirse a la Convención Monetaria. El Gobierno español acudió a la Conferencia Monetaria Internacional celebrada en

París con motivo de la Exposición de 1867. La delegación española se mostró partidaria de la entrada en la Unión Latina y el Gobierno hizo sondeos en este sentido. Los partidarios del ingreso aducían que facilitaría el comercio y las relaciones entre los pueblos, porque impulsaría la riqueza y contribuiría al progreso de la civilización y la libertad: «adoptando los tipos monetarios del convenio internacional, España abre los brazos a sus hermanas de Europa, y da una nueva y clara muestra de la resolución inquebrantable con que quiere unirse a ellas, para entrar en el congreso de las Naciones libres, de que por tanto tiempo la han tenido alejada». Frente a ello, aparecieron detractores que sostenían que integrarse en la UML significaba la pérdida de autonomía monetaria, situando al país en una posición de dependencia de países extranjeros. Tres eran los inconvenientes que destacaban. Primero, la solidaridad que contraían los países en las crisis comerciales y monetarias que llevaría a responder de los desaciertos en la gestión económica provocados por terceros. Segundo, por los abusos que alguna de las naciones podían cometer en la fabricación de las monedas, los cuales repercutirían en los demás y serían difíciles de impedir. Por último, que las acuñaciones las harían las naciones ricas y los gobiernos poderosos. La adhesión a la UML implicaba la admisión de las monedas de otros países e impedía cambios en el contenido metálico de las mismas, aunque ello conviniese. La ausencia de una autoridad monetaria nacional también dejaría a la economía indefensa ante las decisiones de los bancos centrales extranjeros. Se impusieron estos últimos, los defensores del «nacionalismo monetario».

La no adhesión española a la UML fue un error y un mal precedente, pues hubiese sido lógico sumarse a la Convención por los motivos que se aducían en el propio decreto de creación de la peseta. El argumento de no querer someterse a las obligaciones monetarias derivadas del mismo y conservar la libertad de movimientos monetarios era una falacia, puesto que la economía española era pequeña, dependiente de la de sus vecinos europeos e improbable que pudiese evitar las

fluctuaciones y crisis que se produjeran allende de sus fronteras. La no adhesión implicó el aislamiento parcial de la moneda española. No fue la última vez que ocurrió.

2. Bimetalismo y patrón oro: 1868-1899

Dos hitos marcan este período de la historia monetaria española. La concesión del monopolio de emisión al Banco de España en 1874 y la persistente desconexión de la peseta con el resto de las monedas del sistema monetario internacional.

El Banco de España, la tercera entidad emisora más antigua del mundo, se fundó en 1782 con el nombre de Banco de San Carlos. En 1829 cambió su denominación por la de Banco de San Fernando y en 1856 fue cuando tomó su actual razón social. Una ley de este último año abrió una etapa de pluralidad emisora que rompió el cuasi monopolio del que hasta entonces había disfrutado. La etapa duró poco, pues un segundo y célebre decreto de 19 de marzo de 1874, firmado por José Echegaray, a la sazón ministro de Hacienda del Gobierno presidido por Práxedes Mateo Sagasta, liquidó la pluralidad y otorgó al Banco de España el exclusivo privilegio de emisión en todo el país. La entidad asumió, así, una de las funciones esenciales de un banco central como responsable de la convertibilidad metálica (en oro o en plata) de sus billetes y de la estabilidad interior y exterior de la moneda. Una responsabilidad que, como se tendrá ocasión de comprobar, solo ejerció a medias.

El segundo hito, igual de trascendental, fue la no adhesión de España al patrón oro, que desde mediados de los años ochenta se convirtió en la base del sistema monetario internacional. Gran Bretaña, el líder económico y financiero mundial lo implantó en 1821, al que siguió Portugal en 1854, dados los nexos comerciales entre ambas naciones. Y a partir de 1870, con la difusión de la Revolución Industrial por toda Europa y el descenso imparable del precio de la plata causado por un aumento de su producción, la huida del bimetalismo —hasta entonces mayoritario— se precipitó. El Imperio

alemán adoptó el patrón oro en 1871 y en 1872 lo hicieron los países de la Unión Monetaria Escandinava. Estados Unidos, una de las naciones más fieles al sistema bimetálico, lo abandonó en 1873, y en 1875 los miembros de la UML acordaron suspender las acuñaciones de plata y decapitaron el sistema. Después, la estampida hacia el oro fue general. Así, mientras que en 1870 apenas un puñado de naciones estaban adheridas al patrón oro, en 1900, fuera del sistema quedaban muy pocas, entre ellas España.

¿Cuándo, cómo y por qué se separó España del patrón monetario predominante? En 1876, el Gobierno, siguiendo el dictamen emitido por la Junta Consultiva de la Moneda que recomendó la adopción del patrón oro, decidió acuñar piezas áureas y a la vez desmonetizar las monedas de plata como paso previo para su implantación. El plan, sin embargo, no se llevó a efecto, quizá por el enorme coste que ello suponía para el erario público. Durante el siguiente quinquenio las autoridades españolas titubearon, pese al desahucio evidente del bimetalismo.

Después, la crisis internacional de 1882 agravó el déficit de la balanza comercial e interrumpió las importaciones de capital con lo que el conjunto de la balanza de pagos se deterioró y comenzó a salir oro hacia el exterior, donde además su precio de mercado 1:18 era superior al 1:15 que pagaba la Ceca española. El metal amarillo existente en la caja del Banco de España se redujo de manera visible de 150 millones en diciembre de 1881 a 50 millones a finales de 1882. La cobertura de los billetes pasó del 27 % en diciembre de 1881 al 7 % a fines de 1882. Desde ese ejercicio, el emisor comenzó a limitar la convertibilidad oro de sus billetes: un 7 % en 1884 y un 3 % en 1891, año en el que la entidad, ya incapaz de asegurar la convertibilidad oro de sus billetes tomó la decisión de suspenderla. Desde esa fecha el canje de billetes se efectuaba en plata. La resolución de suspender la convertibilidad oro de los billetes fue de una trascendencia difícil de exagerar, si bien no ha quedado reflejada en documento oficial alguno, ni tampoco en las

actas del instituto emisor. Así, el país permaneció, oficialmente, anclado en el bimetalismo.

En la historiografía española se continúa debatiendo sobre las repercusiones económicas de la no adhesión española al patrón oro. Para unos, el patrón oro no le convenía a una nación como España, pobre y subdesarrollada, por las estrictas reglas de comportamiento financiero que imponen los regímenes de tipo de cambio fijo. En otros casos se aduce que, dado la caída del precio de la plata y el desorbitado precio del oro, un sistema monetario basado en el metal amarillo era muy caro para un país agrario y pobre. También que la balanza comercial con predominio de los déficits sobre los superávits no lo aconsejaba. Y, en fin, que la depreciación de la peseta anclada al patrón plata, favorecía las exportaciones y aislaba a España de las crisis monetarias que pudiese haber en el mundo del patrón oro. Por el contrario, el autor que suscribe este texto sostiene que España —único país fuera del patrón oro en Europa y al margen del club de los países industrializados— se quedó aislada y al margen de la economía internacional. Como el economista austriaco Friedrich von Wieser escribió en 1898, cuando culminaba el proceso de implantación del patrón oro en el Imperio austrohúngaro:

«Al decidirse Europa occidental por el establecimiento del patrón oro, nuestro propio sistema monetario quedó indirectamente determinado por esa decisión, la cual no nos quedaba otro remedio que aceptar. Si Europa se equivoca adoptando el patrón oro, nosotros, a pesar de ello, para bien o para mal, debemos uniros en su error y de esta forma recibiremos menos daño que si nos resistimos y nos empeñamos en ser racionales por nuestra cuenta».

3. El sueño del patrón oro: 1900-1935

La historia monetaria española del primer tercio del siglo XX siguió girando en torno a un proyecto rector: la implantación del patrón oro. Para los contemporáneos, este significaba la estabilidad del tipo de cambio de la peseta, la convertibilidad metálica (en oro) de

los billetes del Banco de España y la equiparación de la moneda española con las principales divisas europeas. Pensaban que el patrón oro garantizaba la disciplina financiera de la Hacienda pública y obligaba al banco emisor a hacerse responsable del valor internacional de la peseta. Para cumplir con estos fines, se sucedieron proyectos monetarios gubernamentales, se produjeron los debates económicos más encendidos y se escribieron las mejores páginas sobre la economía española, por las más destacadas plumas.

Lo más sorprendente fue, sin embargo, que, a pesar del empeño que pusieron en ello todos los gobiernos, con independencia de su color (monárquico, dictatorial, republicano), de las calurosas discusiones parlamentarias y periodísticas y de los informes y dictámenes que se redactaron, España no adoptó nunca el patrón oro. La peseta no alcanzó nunca la deseada convertibilidad, ni su tipo de cambio la tan anhelada estabilidad externa. La divisa española se vio sometida a las inclementes fuerzas de la oferta y la demanda en los mercados de cambio, en unas décadas de recurrentes y violentas tormentas monetarias. Tres cotizaciones frente a la libra esterlina, la divisa de referencia en aquellos años, permiten hacerse una idea de las oscilaciones sufridas por la peseta: en 1898, el año del desastre colonial, el precio de la libra llegó a las 40 pesetas (lejos de la paridad teórica con la que había nacido en 1868); en 1921, empujada por la buena coyuntura de la Primera Guerra Mundial en la que España se mantuvo neutral, el cambio mejoró hasta las 21 pesetas; y en 1931, a causa de la crisis internacional y las incertidumbres abiertas a raíz de la proclamación de la Segunda República, se desplomó hasta la sima de las 47 pesetas.

¿Por qué no se adoptó el patrón oro? ¿Por qué fracasaron todos los proyectos de estabilización, a pesar de ser este el objetivo primordial de las autoridades monetarias? ¿Qué fuerzas económicas, políticas y sociales impidieron que en España la peseta no fuese convertible en oro? ¿Qué consecuencias macroeconómicas tuvo esta anomalía monetaria? Durante la etapa 1900-1935 la responsabilidad de la política monetaria la compartieron,

al menos sobre el papel, el Ministerio de Hacienda y el Banco de España.

El carácter emisor de este último y su presencia en todo el territorio nacional a través de su red de sucursales le confería un poder financiero (y político) considerable; era, además, el tesorero del Estado y la base sobre la que descansaba el crédito público. Sin embargo, para los accionistas y sus representantes en el Consejo de Gobierno, todos excepto el gobernador que nombraba el Gobierno, la entidad era ante todo una sociedad privada que debía atender a sus propios intereses: aumentar su negocio bancario, sacar la mayor rentabilidad al capital y lograr el máximo beneficio; lo demás era secundario. Consideraban al resto de los bancos como sus competidores, recelaban de la intervención del Tesoro en sus asuntos y aunque admitían que el valor de la peseta era una responsabilidad que compartían con el Gobierno de la nación, no derivaban de ello que una de sus funciones fuese defender su estabilidad interna y externa. La mayoría de los consejeros tenía ideas trasnochadas sobre el funcionamiento de una economía moderna; eran partidarios del patrón oro, pero se resistían a asumir el papel de banco central que tal sistema implicaba para un emisor: encargarse de la estabilidad del sistema financiero (es decir, ser el prestamista en última instancia) y de la política monetaria (es decir, de la convertibilidad metálica de los billetes). Como pudieron constatar la mayoría de los contemporáneos que estudiaron el Banco de España, o estuvieron cerca de él (los ministros de Hacienda), el imponente edificio de la Cibeles albergaba a la más rancia oligarquía financiera española, y en el Consejo de la más alta institución bancaria del país se sentaban hombres de convicciones profundamente conservadoras, para los cuales los intereses privados estaban por encima de los públicos.

En el Ministerio de Hacienda los objetivos de política monetaria estuvieron siempre mucho más claros y definidos, aunque la estrategia para llegar a ellos no fuese siempre la más acertada o la más conveniente. Monárquicos conservadores y liberales, así como

republicanos de derecha e izquierda persiguieron con ahínco lo mismo: la estabilización de la peseta, fin al que dedicaron sus mejores habilidades y en torno al cual consumieron sus mayores esfuerzos los responsables del Tesoro.

Durante la primera década del siglo XX el patrón oro alcanzó su plena madurez al convertirse en un sistema monetario universal, al cual se adhirieron casi la totalidad de las divisas europeas y no europeas. Para España se presentó una nueva oportunidad para vincular la peseta a la comunidad financiera internacional. La afortunada combinación de varios acontecimientos, el fin de la guerra colonial, el éxito de la estabilización fiscal llevada a cabo por el titular de Hacienda, Raimundo Fernández Villaverde, la revalorización espontánea de la peseta, el visible incremento de las reservas de oro en las cajas del Banco de España y la buena marcha de la economía desde 1900, hacía pensar en una pronta adopción del patrón oro. Y así lo entendieron los ministros de Hacienda de la época, que presentaron nada menos que siete proyectos para restablecer la convertibilidad de la peseta: dos en 1902, uno en 1903, otro en 1906, luego en 1908 y el último en 1912. Los proyectos apenas se diferenciaban entre sí: limitaban la emisión de billetes, reducían el endeudamiento del Tesoro con el Banco de España y ampliaban la cobertura metálica de la circulación fiduciaria. Se trataba con todo ello de establecer unas bases firmes sobre las cuales levantar el edificio monetario: un banco central saneado, con reservas de oro suficientes para atender las peticiones de metálico y una Hacienda pública a la que se quería disciplinar fijando un tope máximo a los anticipos que podía obtener del Banco de España. Sin embargo, ninguno de los proyectos prosperó.

¿Por qué si las condiciones fueron tan favorables y en la mayoría de los países de Europa se adoptó el patrón oro no se hizo lo mismo en España? Cabe sospechar que los consejeros del Banco de España opusieron una tenaz resistencia, pues quizá temían que el anclaje metálico de la peseta amenazaría sus reservas auríferas, bien por los efectos de una crisis

financiera que llevase al público a convertir sus billetes, bien por un comportamiento poco ortodoxo de la Hacienda pública que disparase de nuevo la emisión. Recordaban lo acaecido en 1882, cuando perdieron la práctica totalidad de sus reservas y no deseaban que se repitiese la experiencia. Lo efímero de los gobiernos o coaliciones parlamentarias de la época tampoco contribuyó a que los planes de la reforma monetaria se consolidaran; cuando estaban preparados y consensuados dentro del Gobierno, ni siquiera pudieron discutirse en las Cortes, pues el ministro de turno dejaba su puesto a otro que venía con las mismas intenciones pero que apenas tendría tiempo de defender sus proyectos. Faltó, además, presión social que empujara a los responsables de la política económica a dar el último paso y llevar hasta las últimas consecuencias sus intenciones; tampoco debe descartarse, desde luego, el miedo a la pérdida de autonomía en el manejo de la política monetaria que se derivaba de la adopción de un régimen de tipo de cambio fijo. Así pues, no parece que el simple deseo de sumarse al patrón oro fuera suficiente. En los proyectos ministeriales hubo demasiadas dudas y temores injustificados; se defendía el patrón oro porque era lo normal, porque se quería una moneda estable, pero a la postre los responsables políticos carecieron de la audacia imprescindible para dar el último paso.

La Primera Guerra Mundial abrió un breve paréntesis en la historia monetaria internacional, pues la mayoría de los países beligerantes suspendieron temporalmente el patrón oro e introdujeron controles de cambios. En España la guerra también tuvo importantes repercusiones monetarias, aunque el país se mantuvo en la más estricta neutralidad. Y fue precisamente esta neutralidad la que generó una apreciable bonanza económica, manifestada, sobre todo, en un repentino auge de las exportaciones. La cotización de la peseta registró una apreciación que alcanzó cotas antes inimaginables: la libra esterlina por debajo de las 20 pesetas y el dólar rozando las 4 pesetas, unos precios casi de saldo si se comparan con las respectivas paridades legales de 25, 22 y 5,18. Al Banco de España fluyeron toneladas de monedas

de oro. Porque durante esta breve pero excepcional coyuntura, el emisor aprovechó la ocasión para realizar compras masivas de metal amarillo que cuadruplicaron sus reservas metálicas. Pasó a ser uno de los bancos centrales más ricos del mundo, con más de 700 toneladas, solo superadas por el sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco de Francia y el Banco de Inglaterra.

Y como cabía esperar, de la alacena de los proyectos de reforma monetaria salió, en 1918, uno más de los que planteaban la adopción del patrón oro. Le ocurrió el mismo triste destino que a los anteriores: presentado en las Cortes, murió en los debates parlamentarios. Después de 1919 se continuó hablando de «volver al oro», aunque la cuestión fue desapareciendo de las discusiones públicas según avanzaba el año y los mercados de divisas se adentraban en una fase de fuerte inestabilidad.

En la historia monetaria de la postguerra, lo más destacado fue la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, una disposición trascendental, pues creó el marco jurídico en el cual se desarrolló la política monetaria y la actuación del Banco de España hasta la Guerra Civil. Aprobada cuando Francesc Cambó ocupaba el Ministerio de Hacienda, sus dos objetivos fueron: *i)* reorganizar el sistema bancario español que había experimentado una espectacular pero anárquica expansión; y *ii)* transformar la entidad emisora en un verdadero banco central, baluarte de la estabilidad del sistema financiero a la vez que responsable de la política de tipo de cambio. Con la ley de 1921 se pretendió que el Banco, en lugar de comportarse como el resto de las sociedades de crédito maximizadoras de beneficios, actuase más bien como banco de bancos, como un «prestamista en última instancia», suministrando liquidez al mercado y a las entidades de crédito en aquellos casos en los que las tensiones monetarias amenazasen la estabilidad del delicado edificio financiero de la economía. Se buscó, además, que el Banco de España, que conservaría el privilegio de emisión, asumiese las competencias que, en pura lógica, le correspondían en materia de política

monetaria, que en aquellos tiempos se reducían a la defensa del tipo de cambio y al mantenimiento de la convertibilidad de los billetes en oro. Aunque los propósitos de esta primera Ley de Ordenación Bancaria no se alcanzaron en el corto plazo, sí fue piedra angular de la moderna estructura bancaria española y punto de arranque de la conversión del Banco de España de sociedad mercantil privada a institución financiera pública.

Vencidas las hiperinflaciones de la postguerra, las divisas europeas retornaron al patrón oro: entre 1923 y 1924 en Alemania, Austria, Checoslovaquia y Hungría, y después en el Reino Unido (1925), en Francia (1926) y en Italia (1927). En la España de la Dictadura de Primo de Rivera, los responsables del Ministerio de Hacienda se propusieron, una vez más, la implantación del patrón.

Tras una corta en el tiempo y limitada apreciación de la tasa de cambio de la peseta entre 1926 y 1927, en el siguiente ejercicio, las autoridades se enfrentaron a una caída persistente de la cotización exterior de la moneda que no lograron frenar, a pesar de las medidas que se tomaron desde el Ministerio de Hacienda para intervenir en el mercado de cambios. En mayo de 1928 la moneda española comenzó a recibir apoyo oficial en el mercado de divisas. Hasta el mes de junio la intervención operó en el mercado de Londres por medio de un sindicato de bancos ingleses encabezado por el Midland Bank. Más tarde se crearía el Comité Interventor de Cambios (CIC). El Comité operó sin interrupción hasta finales de 1929, agotando por completo sus recursos. La Dictadura concluyó sus días sin haber logrado estabilizar los cambios.

En los catorce meses de transición que siguieron hasta la proclamación de la Segunda República, los tres titulares que ocuparon la cartera de Hacienda siguieron empeñados en el mismo objetivo monetario: estabilizar los cambios. Aunque renunciaron a la adopción del patrón oro a la paridad de 1868, la decisión se basó en lo que dictase el mercado. Ninguno de los tres ministros logró sus propósitos.

La vida de la Segunda República coincidió con los tiempos amargos de la Gran Depresión. Aunque su

incidencia en España no alcanzó el mismo dramatismo que en las regiones más industrializadas de Europa, sí dejó su marca en términos de desempleo, reducción de la actividad manufacturera y descenso del comercio exterior. La peseta sufrió los avatares de la incertidumbre política que trajo el cambio de régimen y de los sucesos internacionales: una crisis económica profunda y una crisis financiera cambiaria que hundió la mitad de la banca europea y se llevó por delante el patrón oro.

La fuerza de los hechos llevó a las autoridades de la República a abandonar el propósito de implantar el patrón oro, no así la idea de estabilizar el tipo de cambio, porque si algo aborrecían los gobiernos de cualquier signo —y en particular los ministros de Hacienda— era contemplar cómo los mercados vapuleaban sus divisas. La lucha contra las fluctuaciones de la peseta no desapareció de la agenda política y como en etapas anteriores continuó siendo un asunto candente que provocó agrios debates en el parlamento y en la prensa.

Con el propósito de contener la depreciación en la cotización de la peseta, que se agudizó por la incertidumbre que generó el colapso de la Monarquía y el advenimiento del nuevo sistema político, las autoridades monetarias adoptaron una serie de medidas: el Ministerio de Hacienda reforzó el control administrativo del mercado de cambios, el Banco de España elevó su tipo de descuento y se diseñó un plan de intervención urgente. El Tesoro y el Banco negociaron en Francia un crédito en francos y libras esterlinas con la garantía de una pequeña parte de las inmensas reservas de oro del emisor español. El Plan se mantuvo hasta finales de 1931, cuando se abandonó por inalcanzable y se dejó que la cotización de la peseta buscara su equilibrio de mercado. Esta política duró poco tiempo, pues en 1933 y hasta 1935, los responsables de Hacienda optaron por ligar la cotización de la peseta al franco francés, por lo que la divisa española quedó vinculada al bloque oro y se produjo una estabilización *de facto* del tipo de cambio, al tiempo que se apreciaba frente a la libra esterlina, desvinculada del patrón oro desde septiembre de 1931, y el

dólar, que acababa de ser devaluado por la emergente Administración de Roosevelt.

La varita mágica del control de cambios logró al fin lo que la política monetaria había perseguido durante tanto tiempo: dejar inamovible el precio de la peseta en los mercados internacionales. El coste, sin embargo, no fue despreciable: una pérdida de bienestar derivada de la bilateralización del comercio exterior, que además sufrió un notable retroceso; una creciente intervención administrativa en los movimientos de divisas, y la acumulación de importantes atrasos y de impagados en el Centro Oficial de Contratación de Moneda (sucesor del CIC). Y puesto que, además, el tipo de cambio al cual se estabilizó la peseta dejó a esta absurdamente sobrevaluada, la economía española sufrió un castigo adicional que la mantuvo postrada durante la segunda mitad de la época republicana.

4. La Guerra Civil: una historia monetaria dividida, 1936-1939

La Guerra Civil dividió al país en dos mitades, a su población en dos bandos irreconciliables, al banco emisor en dos instituciones: la sede del Banco de España (republicano) se desplazó de Madrid a Valencia, siguiendo los pasos del Gobierno de la nación, y después a Barcelona. Y una nueva institución, el Banco de España nacional, se constituyó en septiembre de 1936 en la ciudad de Burgos. Quebró la unidad monetaria nacida en 1868 y surgieron dos pesetas enfrentadas, la republicana y la nacional. Como la escisión fue completa, la historia monetaria de cada zona siguió cursos distintos, con arreglo a las necesidades y los medios financieros de las partes en conflicto y según marcaban los acontecimientos bélicos a cada lado de las trincheras.

La escisión de la comunidad dineraria tuvo lugar al comienzo de la guerra, a iniciativa del Gobierno de Burgos. Un decreto de 12 de noviembre de 1936, de la Junta Técnica del Estado invalidó los billetes del Banco de España (Madrid) puestos en circulación con posterioridad

al 18 de julio de 1936. Por su parte, el Gobierno de la República reaccionó con un decreto fechado en Valencia el 4 de enero de 1937 prohibiendo la tenencia y circulación de billetes nacionales, que consideraba desvinculados de las reservas metálicas. Con ello se materializó la separación radical de lo que en cada zona se admitía como dinero legal.

En el lado republicano, la financiación del conflicto descansó tanto en los recursos internos como externos del Banco de España. Con los primeros, anticipos de caja y créditos de la entidad, los gobiernos republicanos hicieron frente a los pagos que en pesetas exigió la maquinaria bélica; con los segundos, las inmensas reservas metálicas acumuladas en los sótanos de la plaza de la Cibeles, los republicanos adquirieron las divisas, libras esterlinas, dólares y francos, que precisaban para comprar armas, municiones, combustible, materias primas y alimentos en el exterior. Un tercio de las reservas (la casi totalidad monedas de oro amonedado), aproximadamente 200 toneladas, se vendieron en París, al Banco de Francia, entre agosto de 1936 y febrero de 1937, mientras que el resto, más de 500 toneladas, se enviaron a Moscú, en una de las decisiones más polémicas de la historia económica española. En la URSS, las monedas fueron fundidas en lingotes. Con una parte, Stalin se cobró los suministros a la República, mientras que el sobrante se transfirió en divisas a la Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, una entidad propiedad de los soviéticos con sede en París, desde donde el Gobierno republicano pagó la compra de las armas que sus agentes y diplomáticos efectuaron en Bruselas, Londres, Praga, Varsovia, México y Nueva York.

En el bando nacional la financiación interior discurrió por las mismas vías que en la zona republicana, aunque el volumen de emisión fue menor y el control de los medios de pago más estricto. En financiación exterior, los nacionales, al no disponer de reservas propias, acudieron a la ayuda de las dos potencias europeas ideológicamente próximas al régimen naciente: Alemania e Italia. La asistencia de la primera fue esencialmente de

carácter comercial (suministros de armamento, combustible y materias primas) y militar (la Legión Cóndor); mientras que los italianos, además del envío de tropas, concedieron diferentes créditos (en libras esterlinas, francos suizos y escudos portugueses). En conjunto, el total de recursos recibidos del exterior por los nacionales vendría a representar una suma en torno a los 700 millones de dólares, cifra muy cercana al oro vendido por los republicanos en París y Moscú.

5. Franquismo: treinta y seis años de semiaislamiento, 1939-1975

Terminada la Guerra Civil, el nuevo régimen llevó a cabo la reunificación de los dos emisores y de las dos pesetas, al tiempo que se impuso un nuevo orden monetario. Aunque el instituto emisor no fue nacionalizado hasta 1962, perdió autonomía y pasó a depender del Ministerio de Hacienda. Las competencias en materia de política de cambios se transfirieron a un nuevo organismo, el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME), inserto en la estructura del Ministerio de Comercio. Así pues, la responsabilidad en materia de política monetaria interior permaneció bajo la tutela del Ministerio de Hacienda, pero la relativa a la política monetaria exterior pasó al citado Instituto de Moneda.

Durante las décadas de 1940 y de 1950, el cometido fundamental del Banco de España fue atender las necesidades financieras del Tesoro público. En esta larga etapa, el instituto emisor ni gestionó, ni instruyó la política monetaria. El Banco de España careció de iniciativa y de autonomía: se limitaba a cumplir órdenes y seguir las directrices que le transmitía el ministro de Hacienda.

Los instrumentos monetarios dejaron prácticamente de ser utilizados y la política monetaria cayó en desuso. La creación de medios de pago se produjo en esas dos décadas por un mismo camino: emisión de deuda pública para cubrir los déficits del presupuesto, colocación en la banca y cajas de ahorro y ulterior pignoración de

la misma en el Banco de España; esto es, a través de la monetización de la deuda del Estado. Las consecuencias de esa política monetaria pasiva se reflejaron en una expansión incontrolada de la cantidad de dinero y una inflación galopante. Para luchar contra la inflación, los gobiernos de la época recurrieron a toda suerte de controles de precios y, en ocasiones, al racionamiento del crédito, con muy poca efectividad en ambos casos.

El intervencionismo estatal también se manifestó en el ámbito financiero mediante una rígida regulación del sistema crediticio. El Ministerio de Hacienda sujetó todas las operaciones bancarias a una estricta reglamentación que comprendía desde la fijación de los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas hasta el establecimiento de los dividendos a repartir por las entidades de crédito, incluyendo la imposición de coeficientes de inversión que obligaban a aquellas a comprar títulos públicos y privados de baja rentabilidad, o a conceder crédito a largo plazo para determinadas actividades. A todo esto, debe añadirse el mantenimiento de lo que se denominó *statu quo* bancario, que cerraba el círculo intervencionista. Este se adoptó como medida provisional en 1936, pero en 1940 diversas disposiciones lo convirtieron en definitivo. Con arreglo a esta normativa quedó prohibida la creación de nuevas entidades bancarias, así como la apertura de nuevas sucursales, las modificaciones de forma jurídica, las ampliaciones de capital y puesta en circulación de acciones y la participación de los banqueros en negocios bancarios distintos a los de su propia entidad. Aunque posteriormente se suavizó la normativa, el *statu quo* sobrevivió casi intacto hasta la ley de reorganización del sistema financiero de 1962.

Para la peseta, las décadas de 1940 y 1950 fueron de aislamiento: el camino que se le obligó a recorrer fue difícil y sinuoso, apartada de los organismos internacionales nacidos en Bretton Woods en 1944 y su cotización sometida a los fuertes controles administrativos que le imponía el Instituto Español de Moneda Extranjera, al que se le encomendó la fijación del tipo

de cambio y la centralización de todas las transacciones en moneda extranjera. Hasta 1948 el tipo de cambio del dólar, la divisa de referencia, se fijó de modo arbitrario en 11 pesetas, una cotización dos o tres veces por debajo de su valor real, pues en el mercado libre de Tánger se precisaban entre 20 y 30 pesetas para adquirir la moneda americana. La consecuencia fue una notable subvención a las importaciones y un gravoso impuesto a las exportaciones, con el consiguiente deterioro de la balanza de pagos. La sobrevaluación trató de corregirse en los años cincuenta a través de un alambicado sistema de cambios múltiples, lo que significó establecer una cotización diferente según la clase de mercancías o la naturaleza de las transacciones, de importación o de exportación, o de la cuenta de la balanza de pagos a que perteneciese la operación con el exterior. Surgieron de esta manera docenas de tasas de cambio que convirtieron el comercio internacional en un verdadero galimatías, donde la mano arbitraria del funcionario reemplazó al mercado como mecanismo de asignación. Aunque con el nuevo sistema de cambios múltiples la cotización de la peseta tendió a aproximarse a la cotización de Tánger, la brecha entre el precio oficial y el de mercado se mantuvo. El sistema era tan complicado de aplicar, daba lugar a tales márgenes de arbitrariedad gratuita pues a la postre resultó tan ineficiente, que en 1957 se abandonó. En ese año se unificaron los cambios y se devaluó la valuta española hasta las 42 pesetas por dólar, una cotización más realista pero todavía bastante por debajo de la que regía en el mercado libre (entre 51 y 54 pesetas por dólar). Como la devaluación fue insuficiente y la unificación un fracaso, en el bienio 1958-1959 se desató una crisis de balanza de pagos tan aguda que obligó a las autoridades monetarias a enterrar la autarquía y dar un giro copernicano a su estrategia de política económica.

En una historia monetaria del siglo XX no puede faltar una mención, aunque sea breve, al Plan de Estabilización de 1959, una de las tres grandes operaciones de política económica, junto con los Pactos de

la Moncloa de 1977 y el ingreso en la Unión Económica y Monetaria en 1999.

Con el Plan de Estabilización sonó la hora de la política monetaria, en cuya elaboración y ejecución el Banco de España desempeñó una labor intensa. Ya en 1957 se produjo una reanimación de la política de descuento y el Ministerio de Hacienda interrumpió la emisión de deuda pública pignorable, con el propósito de frenar la expansión monetaria. En 1958 comenzaron las conversaciones para el ingreso de España en los organismos económicos internacionales nacidos en Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, así como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para el Banco de España, la nueva orientación dada a la economía española desde 1959 significó un cambio considerable en su trayectoria como banco central, ya que supuso una mayor participación en el quehacer de la política económica. No obstante, también se puso de relieve lo inadecuado de su marco institucional como una entidad privada y la falta de instrumentos de control monetario. Para solventar estos problemas y llevar a cabo una liberalización del sistema financiero, se aprobó en 1962 la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca que contemplaba la nacionalización del Banco de España. Aunque la ley atribuía al Ministerio de Hacienda las funciones de autoridad monetaria, al Banco de España se le quisieron asignar nuevas competencias: emisión de billetes, ejecución de la política monetaria, control y vigilancia de la banca privada y regulación del mercado de dinero. La norma de 1962 se aprobó con defectos importantes. Las relaciones entre el Banco de España y el Ministerio de Hacienda quedaron definidas de forma imprecisa; el instituto emisor recibió escasa autonomía y el Tesoro se reservó no solo la facultad de fijar los objetivos de la política monetaria, sino también amplias competencias sobre la manipulación de los instrumentos; el Banco carecía de poder no solo para elaborar los objetivos inmediatos de la

política monetaria, sino incluso para cumplimentar los fijados por el Gobierno; tampoco la inspección de la banca privada podía ejercerla de forma exclusiva, sino que debía compartir la tarea con otros organismos; la Ley de Bases tampoco abordó los problemas técnicos relacionados con los instrumentos de control monetario; persistió la división entre política monetaria interna y externa (hasta 1973 no se produjo la transferencia de las funciones del IEME al Banco de España) y el Banco siguió bajo la total dependencia del Ministerio de Hacienda. En resumen, la ley de 1962 nacionalizó el Banco de España, pero quedó lejos de convertirlo en un verdadero instituto de emisión responsable de la política monetaria.

En la última etapa del franquismo, de 1962 a 1975, la política monetaria estuvo al servicio de la política de desarrollo, y la estabilidad de los precios se sacrificó en aras del logro de tasas de crecimiento lo más elevadas posibles. El control monetario fue casi inexistente. Las autoridades españolas practicaron un sistema de dinero pasivo en el que la oferta monetaria se adaptó a los requerimientos de la demanda de dinero; además, en esos años de preeminencia keynesiana se registró un notable escepticismo respecto de la eficacia de la política monetaria; estudios poco fundados sirvieron para extender la idea de que la demanda privada de inversión era muy poco sensible al tipo de interés y eso se esgrimió como un argumento decisivo en contra de la política monetaria. Esta se utilizó solo transitoriamente en momentos en los que las dificultades de balanza de pagos parecían amenazar la continuidad del proceso de crecimiento. Y el rigor monetario, cuando se empleó, se alcanzaba no mediante la regulación suave y continua de la base monetaria, sino por medio de límites cuantitativos al crecimiento del crédito al sector privado. El Banco de España no contó con los instrumentos adecuados, como una flexible política de descuento o coeficientes de liquidez que fuesen efectivos, y tampoco pudo llevar a cabo operaciones de mercado abierto debido a la insuficiencia del marco institucional y al excesivo grado de regulación que caracterizaba al sistema financiero.

No obstante lo anterior, sí se produjeron algunos avances en la postrera fase del franquismo, en los años 1973 y 1974. La crisis del dólar, la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods y la inflación azuzada por el encarecimiento del petróleo obligó a las autoridades españolas a tomar medidas para evitar el deterioro imparable por el que se deslizaba la economía nacional. El Banco de España recuperó protagonismo e instrumentó una política monetaria con el objeto de corregir los graves desequilibrios, interior y exterior, que aquejaban a la economía. Se adoptó una nueva estrategia que fijó su objetivo intermedio en términos de un agregado monetario amplio (M3) y que utilizaba los activos de caja como variable operativa; se eliminaron los anteriores mecanismos de refinanciación automática de las entidades de crédito; se reformó el coeficiente caja; se reformó el marco regulador y los medios técnicos adecuados para la negociación y formación de precios en el mercado interbancario y se crearon nuevos instrumentos —los préstamos de regulación monetaria— para la provisión de liquidez de base del sistema. Al mismo tiempo, la peseta se incorporó, en 1974, al régimen cambiario de la flotación de las monedas. La política dio sus frutos, si bien hubo de esperarse hasta la constitución del primer gobierno de la democracia, en 1977, para disponer de una política económica de conjunto.

Los Pactos de la Moncloa, firmados ese año, señalaron los objetivos que, en la nueva situación, iban a inspirar la actuación de las autoridades económicas en el ámbito financiero. Con los Pactos, el Banco de España adquirió un mayor protagonismo y la política monetaria dispuso de nuevos y mejores instrumentos. Se emprendió una decisiva liberalización de la economía y una desregulación del mercado financiero; se abrió el mercado nacional a los bancos extranjeros; se reorganizó el crédito oficial; aparecieron nuevos intermediarios financieros y se fueron eliminando los controles de cambio; el proceso terminó en 1991, cuando se produjo la liberalización plena de los movimientos de capital.

Por lo que se refiere a la peseta, con las medidas del Plan de Estabilización se produjo simultáneamente la unificación del tipo de cambio y una nueva devaluación. La paridad de la peseta quedó establecida en 60 pesetas por dólar y con ello desapareció la diferencia entre la cotización oficial y la del mercado libre. La moneda española se adhirió al régimen de tipos de cambios fijos, con convertibilidad limitada, que caracterizó al sistema de Bretton Woods. En los años posteriores el tipo de cambio se mantuvo bastante estable en torno a las 60 pesetas por dólar, registrándose tan solo pequeñas variaciones. Pero, en 1967, y coincidiendo con la devaluación de la libra esterlina, una acción similar elevó el precio del dólar hasta las 69 pesetas, cotización que se mantuvo en los ejercicios siguientes. A la devaluación de 1967 siguió una cierta calma en la cotización frente al dólar, que solo se vio alterada hacia finales de 1971, año en el que se inicia la crisis del sistema de Bretton Woods. El detonante fueron los crecientes déficits exteriores de la balanza de pagos americana que, acompañados por una fuerte expansión monetaria vinculada a la financiación de la guerra en el Vietnam, desataron una fuerte especulación contra la moneda americana, y a una pérdida de confianza generalizada en la misma. En agosto de 1971, los Estados Unidos decretaron su inconvertibilidad y aumentaron el precio de la onza de oro de 35, la paridad fijada en 1934, a 38 dólares. La volatilidad cambiaria no desapareció, sino que tendió a recrudecerse en los dos años siguientes: en 1973 estalló una nueva tormenta monetaria, el dólar registró una nueva devaluación y las autoridades americanas decidieron abandonar el sistema de Bretton Woods, dejando fluctuar libremente el tipo de cambio de su divisa. El mismo año, los bancos centrales europeos también decidieron suspender la convertibilidad de sus monedas, optando por un régimen de flotación. En España, el tipo de cambio se mantuvo fijo hasta el 22 de enero de 1975, cuando el Gobierno decidió dejar flotar la peseta en los mercados de divisas, siguiendo la estela trazada por el resto de las divisas en Europa.

6. La Comunidad Económica Europea, la Unión Económica y Monetaria, el Banco Central Europeo y el euro, 1975-1999

Tras diez años de *impasse* marcados por la transición política y en el orden económico por los Pactos de la Moncloa y la lucha contra la inflación, la senda de la economía española fue al encuentro con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

La historia de la integración comenzó el 12 de junio de 1985 con la firma del Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea, un paso esencial que al siguiente año se vio completado con la adhesión al Acta Única Europea. La entrada en la Comunidad Europea favoreció la apertura de la economía y a su vez, se convirtió en el principal motor de la liberalización económica y de la expansión de las fuerzas de mercado, que le ganaron terreno al intervencionismo y a las regulaciones. El proceso que se inició entonces no estuvo exento de tensiones que en ocasiones ralentizaron la marcha, porque la liberalización implicó profundas reformas de las estructuras productivas que se encontraron con la resistencia de los agentes sociales y su natural tendencia a recurrir al Estado en busca de la protección frente a los riesgos inherentes del mercado.

El segundo paso en la andadura hacia Europa se dio en 1989, con la incorporación de la peseta al Sistema Monetario Europeo (SME), que se verificó durante la primera presidencia española de la Comunidad Europea y en vísperas de la cumbre de Madrid, que había de aprobar el informe básico sobre la futura Unión Económica y Monetaria (UEM). Se trató de una apuesta fuerte por la convergencia y por adoptar los patrones europeos de estabilidad y equilibrio macroeconómico. El SME era un mecanismo, creado en 1978, de tipos de cambio fijos, pero ajustables, con bandas de fluctuación estrechas en torno a los tipos de cambio centrales. El mecanismo funcionó bien hasta 1992, cuando las repercusiones de la unificación alemana y la política adoptada por el Bundesbank socavaron las bases de confianza sobre las que se asentaba. El SME sufrió una

grave crisis y dos monedas claves, la libra esterlina y la lira, lo abandonaron, mientras que los otros países participantes optaron por devaluar sus divisas. España lo hizo en tres ocasiones entre 1992 y 1993. La crisis se cerró en el verano del 93, mediante una ampliación de las bandas de fluctuación.

El siguiente y definitivo paso fue la apuesta por Maastricht. Porque la historia del euro comienza con la aprobación del Tratado de la Unión Europea en la cumbre del 11 de diciembre de 1991, celebrada en la pequeña ciudad holandesa de Maastricht. El Tratado, además de modificar sustancialmente el de Roma de 1957, establecía que uno de los cuatro pilares sobre los que se asentaba la futura unión política era la unión monetaria, para la cual se preveía el establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE) que emitiría una nueva moneda única, lo más tardar en 1999. En el camino hacia la unión se precisaba que, previamente, los distintos países que fuesen a integrarse debían, para evitar ulteriores problemas de funcionamiento, cumplir unos requisitos mínimos: los denominados criterios de convergencia nominal, lo que suponía conseguir niveles de tipos de interés y de déficit presupuestario determinados, así como haber logrado reducir sus tasas de inflación y haber obtenido durante un cierto tiempo la estabilidad del tipo de cambios.

España, en un movimiento sin precedentes, se metió de golpe en el pelotón de cabeza de la Unión Europea, al constituir, junto con otras diez naciones, la Unión Económica y Monetaria. Se pensó entonces, que la incorporación de España a la UEM desde su inicio, en condiciones equilibradas y similares a la de los restantes países participantes, era esencial, pues sería muy grave para el futuro de la economía española quedarse al margen. Se trató de una decisión de importancia histórica puesto que, por primera vez, España se sumaba a un proyecto europeo sin retraso formando parte del núcleo fundador.

Entre la fecha del Tratado de Maastricht y la fecha clave de 1999, España fue adaptando los requisitos que se exigía para la adhesión a la futura UEM. En

1994 se aprobó la norma que concedió plena autonomía al Banco de España. En 1995 la política monetaria se reorientó hacia la consecución de la estabilidad de precios: el papel de los agregados monetarios quedó relegado y se definió un objetivo directo expresado en términos de tasas de inflación. La política fiscal se disciplinó para cumplir con el criterio de un déficit máximo del 3 % del PIB. Y la combinación de las políticas fiscal y monetaria aseguraron la estabilidad exigida para el tipo de cambio. Así, en la primavera de 1998, España pasó con facilidad el examen relativo al cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la UEM.

¿Qué hizo posible esta vez que la apuesta española por una unión monetaria no haya fracasado? La respuesta no es nada fácil y para abordarla cabe recurrir a las originales ideas que hace años expusieron M. Abramovitz y W. L. Baumol, dos prestigiosos economistas que sugirieron la existencia de tres fundamentos teórico-filosóficos para explicar los procesos de *catching up* o convergencia registrados entre las economías occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Según estos dos autores, el crecimiento contiene tres elementos esenciales: el deseo de imitar a los países con economías más avanzadas que se convierten en objetivos que las gentes de áreas más atrasadas desean alcanzar; la disponibilidad o flexibilidad para efectuar las transformaciones precisas, lo que significa estar dispuestos a aceptar los sacrificios y cambios sociales y políticos que sean necesarios; y la capacidad técnica para organizar el cambio, que implica disponer de unos recursos humanos y técnicos mínimos y de instituciones que faciliten e impulsen las transformaciones.

Pues bien, la sociedad española durante los años ochenta, y particularmente desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas en el año 1986, tuvo como objetivo alcanzar los mismos niveles de desarrollo y de estabilidad que gozaban sus vecinos del norte y estuvo dispuesta a aceptar el reto que suponía abandonar antiguas formas de comportamiento socioeconómico sustituyéndolas por otras más abiertas y flexibles. Significó dar entrada al mercado en los procesos

de asignación y distribución, dotando a la economía de mayores niveles de competitividad interna y externa. El deseo de progreso se conjugó con elevadas dosis de flexibilidad para adaptarse a las nuevas condiciones de una economía liberalizada y abierta, lejos del abrigo y amparo del Estado y de las instituciones públicas. Y el país también dispuso de la capacidad de organizar el cambio, aprovechando eficazmente los impulsos que generaba ese deseo de obtener mejoras en los niveles de vida para el conjunto de los ciudadanos; una capacidad posible por la existencia de un marco para la libertad de empresa, un sistema educativo evolucionado, un sistema financiero desarrollado, unos sindicatos con visible presencia en las empresas, un marco institucional que permitía resolver eficazmente los inevitables conflictos políticos, sociales y económicos que toda transformación exige y unas autoridades económicas —Ministerio de Hacienda y Banco de España— partidarias decididas y resueltas de la integración. El euro fue posible por la conjunción históricamente inédita de esos tres fundamentos aludidos.

7. Siglo XXI. Fin de la soberanía monetaria. El Banco Central Europeo y el euro

El 1 de enero de 1999 comenzó el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria Europea, se activó el Eurosistema —es decir, el sistema formado por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de los once países inicialmente integrados en la Unión— y se inició la transición al euro, unidad monetaria básica del nuevo sistema, del que cada una de las once monedas nacionales pasaron a ser meras subdivisiones. La tasa de conversión entre la nueva moneda y la divisa española se fijó en 166,386 pesetas por euro.

Los once bancos centrales nacionales pasaron sus contabilidades a euros y las entidades financieras redenominaron en euros los saldos anotados a nombre de sus clientes; la generalidad de los mercados financieros del área —el interbancario, el de deuda pública, las bolsas de valores, los mercados de futuros

y opciones— pasaron a operar en euros. El tiempo necesario para fabricar las monedas y los billetes denominados en euros obligó a aplazar la entrada en circulación de unas y otros hasta el 1 de enero de 2002.

El 4 de enero de ese mismo año se puso en funcionamiento la política monetaria común. De acuerdo con lo acordado en el Tratado de Maastricht, el BCE adoptó como objetivo la estabilidad de precios, que definió como el mantenimiento a medio plazo del índice armonizado de precios de consumo del área en tasas que no excedieran del 2% anual; y adoptó una estrategia de política monetaria orientada a conseguir ese objetivo, basada en dos pilares: en el primero de ellos, la tasa de variación de la cantidad de dinero (M3) aparece como un indicador privilegiado —no como un objetivo intermedio— de la probable evolución futura de los precios; en el segundo pilar, un amplio conjunto de indicadores variables relevantes se utilizan para elaborar previsiones de inflación. La ejecución de la política monetaria común corresponde al Consejo de Gobierno del BCE, formado por el Consejo Ejecutivo (presidente, vicepresidente y cuatro directores generales) y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales del Eurosistema. El Consejo actúa con plena independencia de las autoridades comunitarias y de los gobiernos respectivos.

El Sistema desarrolla su política monetaria mediante el control de la liquidez de las entidades de crédito del área y, para conseguir ese control, dispone de tres instrumentos: el coeficiente de caja, las operaciones de mercado abierto y las denominadas «facilidades permanentes». La variable operativa del Sistema es el tipo de interés básico anunciado periódicamente por el BCE. Con la política monetaria también se activó el denominado Sistema Target, un sistema europeo en tiempo real para la realización de transferencias en euro entre las cuentas de las entidades de crédito en los bancos centrales, complementado por un mecanismo de concesión, por los bancos centrales nacionales, de créditos intradía garantizados que han de liquidarse al final del día o formalizarse como crédito hasta el día siguiente a través de la «facilidad marginal de crédito». En fin, con el inicio

de 1999 comenzó también la cotización del euro en los mercados de divisas en un régimen de libre flotación por el Consejo Europeo. Establecido el régimen cambiario, corresponde al BCE las decisiones, en su caso, de intervención cambiaria. Para hacerlas posibles, los once bancos centrales nacionales procedieron a transferir al BCE 40.000 millones de euros con cargo a sus reservas exteriores. La participación del Banco de España fue de 4.447 millones de euros.

Las implicaciones para España del euro han sido trascendentales. De un lado, con la creación del BCE, el Banco de España perdió su función principal y se convirtió en una mera agencia del nuevo emisor, sito en Frankfurt. La esencia de la política monetaria, la fijación de objetivos y el manejo de los instrumentos monetarios —el tipo de interés y el tipo de cambio— dejaron de ser de su competencia. De otro, la integración en la UEM significó aceptar las reglas de estabilidad y disciplina financiera sobre las que se asienta el proyecto. España pasó a compartir con los países adheridos al Eurosistema el mismo régimen macroeconómico. La supresión de monedas nacionales eliminó la segmentación de los mercados europeos de bienes y servicios, dio paso a una mayor transparencia de costes y precios y puso de relieve las diferencias y deficiencias, en su caso, de los niveles de competencia, productividad y eficiencias de los distintos países del área. La integración en la UEM supuso oportunidades y riesgos. España esta vez no se ha quedado al margen de la política monetaria europea, del núcleo (el Consejo del BCE) donde se toman las decisiones importantes. Y, también, ha sido capaz de asumir los riesgos que se derivan de una política monetaria que responde a los intereses del euromercado y no a los de su propia economía doméstica.

La UEM y el BCE han supuesto el fin de la historia monetaria española. España ya no tiene política monetaria propia. No obstante, la asunción de la política monetaria del área del euro por parte del BCE no ha supuesto que el Banco de España quedara sin cometidos. En el ámbito de la supervisión financiera y del

análisis de la economía doméstica ha retenido significativas tareas y se ha enfrentado a diversos desafíos.

A modo de conclusión, cabe señalar que los primeros años del siglo estuvieron caracterizados por un ciclo expansivo marcado al mismo tiempo por una envidiable estabilidad: la etapa de la denominada Gran Moderación. En España, la pertenencia a la UEM y los bajos tipos de interés impulsaron un acercamiento de sus niveles de renta a la media de los países más desarrollados. El crédito abundante y barato llegó a todos los rincones de la economía y, en particular, al sector inmobiliario. La economía creció rápido, aunque también se acumularon desequilibrios que aflorarían con el cambio brusco de ciclo. El Banco de España, sin competencias monetarias, fue un mero espectador de los acontecimientos, si bien avisó de los excesos en el crédito y alertó del riesgo que para empresas y familias suponía un elevado endeudamiento. La voz de la institución, ya sin competencias monetarias y con una paulatina pérdida de influencia en la política económica general, apenas se escuchó.

En 2007 comenzó la crisis financiera mundial, que se fue agravando en años posteriores. No es este el lugar para explicarla. Para España, el septenio que siguió fue desastroso: el nivel de renta per cápita que llegó al 103 % de la media de la UE en aquel momento, retrocedió al 90 % en 2014. Aumentó el desempleo y la desigualdad. La percepción del Banco de España y de las autoridades españolas fue desafortunada. No dieron la suficiente trascendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, al excesivo endeudamiento y a la pérdida de competitividad que se había generado durante el ciclo expansivo. Pensaron, además, que el sistema financiero nacional era sólido y resistiría los embates que pudiesen venir del exterior. Cuando la crisis se coló en la economía española, la respuesta de las autoridades fue equivocada. Una desmedida expansión fiscal que incrementó el endeudamiento, al tiempo que el mercado de capital internacional colapsaba. Esa política tuvo que revertirse en la primavera de 2010 bajo la presión del Eurogrupo. Y resultó que el

sistema financiero presentaba más debilidades que fortalezas, en particular, el sector de las cajas de ahorros. La serie de quiebras comenzó en 2009 y no se frenó hasta 2012. Se tomaron diversas iniciativas —como el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria— en las que participó el Banco de España para evitar el hundimiento total, aunque a la postre hubo que solicitar al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) una ayuda financiera de 100.000 millones de euros. Lo uno —rectificación drástica de la política económica frente a la crisis— y lo otro —el rescate, fueron acontecimientos traumáticos para la sociedad española y también para el Banco de España.

Del 2012 al 2022 ha transcurrido una década. El Banco de España, como le ha ocurrido al resto de los bancos centrales del Eurosistema, ha ido perdiendo relevancia como institución central en la economía española. Las decisiones de política monetaria las toma el BCE en Frankfurt y con el lanzamiento de la unión bancaria la supervisión pasó a manos del Mecanismo Único de Supervisión (MUR). Además, la actuación del Banco durante la crisis fue investigada en los años 2017 y 2018 cuando en el Congreso de los Diputados se debatió sobre la crisis financiera. Llovieron las críticas y los diputados acusaron al Banco de España de no haber cumplido con su mandato, no haber vigilado el crecimiento excesivo del crédito ni supervisado adecuadamente a las entidades de crédito. La Audiencia Nacional dictó un duro auto condenatorio de la actuación del Banco, por malas prácticas regulatorias y los defectos en su función supervisora. La cúpula supervisora de la institución fue imputada, aunque no se derivaron del mismo responsabilidades penales para ninguno de los imputados. Los responsables del Banco que hicieron frente a la investigación defendieron a la institución, señalando que siempre actuó en defensa del interés general y respetando la normativa vigente en cada momento, si bien también admitieron errores, a causa de restricciones políticas e institucionales, falta de información o por insuficiencias propias. Prometieron al mismo tiempo un informe que estuvo disponible ese

mismo ejercicio y en el que la entidad se defendió de las acusaciones.

8. Conclusiones

Un repaso de la historia monetaria española de los últimos 150 años permite obtener algunas lecciones. La primera es que para un país con una economía mediana lo que más conviene es estar integrado en la economía mundial y en los organismos internacionales. El aislacionismo, como lo ha sufrido España en un buen tramo de su historia, ha tenido y tiene efectos negativos. Una segunda lección es la importancia de disponer de instituciones sólidas y bien gestionadas. En el ámbito monetario significa contar con un banco central que desempeñe con acierto sus tareas, en especial lo relativo a la estabilidad de la economía. En el pasado, el objetivo fue el mantenimiento del tipo de cambio estable, cuya defensa implicaba la adopción de políticas monetarias y fiscales regidas por una disciplina que asegurase los equilibrios macroeconómicos esenciales. Porque sin estabilidad, el crecimiento económico peligra. En tiempos más recientes y en la actualidad, la estabilidad de precios es el objetivo prioritario. De la historia del Banco de España pocas enseñanzas se pueden extraer en relación con lo último: no fue su preocupación ni en el siglo XIX, ni en buena parte del XX. Hubo que esperar a la instauración de la democracia para que el Banco de España tomase como finalidad primordial la lucha contra la inflación y el mantenimiento de los equilibrios económicos. Ahora esta tarea corresponde al Banco Central Europeo. De los años transcurridos desde su constitución cabe afirmar, a mi parecer, que su papel ha sido esencial. Ha logrado mantener estables los precios. Y cuando la tasa de inflación/deflación se ha alejado de la senda trazada del 2%, *lato sensu* entendida, no ha dudado en adoptar políticas tendentes a su corrección, si bien su actuación no siempre ha sido acertada o se ha saldado con éxito. El propósito en este texto ha sido la historia monetaria española. La historia del cuarto de siglo del Banco Central Europeo merece otro estudio.

Referencias bibliográficas

- Anes Álvarez, R. (1974). El Banco de España, 1874-1914: un banco nacional. En G. Tortella (Dir.), *La banca española en la Restauración* (pp. 107-215). Tomo I, *Política y Fianzas*, Servicio de Estudios del Banco de España.
- ECB. (2011). *The monetary policy of the ECB*. European Central Bank.
- Einaudi, L. (2001). *Money and Politics: European Monetary Unification and the International Gold Standard (1865-1873)*. Oxford University Press.
- Fernández Pulgar, C. y Anes Álvarez, R. (1970). La creación de la peseta en la evolución del sistema monetario de 1847 a 1868. En P. Schwartz (Coord.), *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX* (pp. 147-186). Banco de España.
- Gallarotti, G. M. (1995). *The anatomy of an international monetary regime: the classical gold standard, 1880-1914*. Oxford University Press.
- Gutiérrez de Rozas, L. (2023). El Banco Central Europeo y la estabilidad financiera: un cuarto de siglo de evolución y transformación (1998-2023). *Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España*, 44, 149-178.
- Jorge-Sotelo, E. (2020). The limits to lender of last resort interventions in emerging economies: evidence from the Gold Standard and the Great Depression in Spain. *European Review of Economic History*, 24(1), 98-133.
- Jorge-Sotelo, E. (2022). The impact of the First World War on the Spanish money market: new evidence from money market and bank lending interest rates, 1900-1935. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 40(1), 67-98.
- Malo de Molina, J. L. (2001). Las implicaciones para España del euro. En *El camino hacia el euro. El real, el escudo y la peseta* (pp. 133-148). Banco de España.
- Malo de Molina, J. L. (2005). *Una larga fase de expansión de la economía española* (BdE Documentos Ocasionales n.º 0505). Banco de España.
- Malo de Molina, J. L. (2013). La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis. *Boletín Económico del Banco de España*, 7-8, 115-124.
- Malo de Molina, J. L. (2021). *Los años cruciales del Banco de España (1992-2018). Una visión desde el interior*. Marcial Pons.
- Malo de Molina, J. L. y Pérez Fernández, J. (1990). La política monetaria española en la transición hacia la unión monetaria europea. *Papeles de Economía Española*, 43, 31-51.
- Martín-Aceña, P. (1984). *La política monetaria en España, 1919-1935*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Martín-Aceña, P. (1993). Spain during the classical gold standard years, 1880-1914. In M. D. Bordo & F. Capie (Eds.),

- Monetary Regimes in Transition* (pp. 135-172). Cambridge University Press.
- Martín-Aceña, P. (2000). The Spanish monetary experience, 1848-1914. In P. Martín-Aceña & J. Reis (Eds.), *Monetary standards in the periphery. Paper, silver and gold, 1854-1933* (pp. 112-150). Macmillan Press.
- Martín-Aceña, P. (2001). La peseta, el Banco de España y la historia monetaria española del siglo XX. En *El camino hacia el euro. El real, el escudo y la peseta*. Banco de España.
- Martín-Aceña, P. (2017). The Banco de España, 1782-2017. The history of a central bank. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 73.
- Martín-Aceña, P. y Martínez-Ruiz, E. (2022). 100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 76.
- Martín-Aceña, P., Martínez-Ruiz, E., & Nogués-Marco, M.^a P. (2011). Floating against the tide: the Spanish monetary Policy, 1870-1931. In A. Ögren & L. F. Øksendal (Eds.), *The gold standard peripheries: monetary policy, adjustment and flexibility in a global setting* (pp. 145-173). Palgrave Macmillan.
- Martínez-Ruiz, E. y Nogués-Marco, M.^a P. (2014). Crisis cambiarias y políticas de intervención en España, 1880-1975. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 66.
- Martínez-Ruiz, E., & Nogués-Marco, M.^a P. (2017). *The political economy of the exchange rate stability during the gold standard. The case of Spain, 1874-1914* (UNIGE Economic History Working Papers No. 91510). Université de Genève.
- Nogués-Marco, M.^a P., Herranz-Loncán, A., & Aslanidis, N. (2019). The Making of a National Currency: Spatial Transaction Costs and Money Market Integration in Spain (1825-1874). *The Journal of Economic History*, 79(4), 1094-1128.
- Officer, L. H. (2008). Gold standard. *EH Net Encyclopedia*. <http://eh.net/encyclopedia/gold-standard/>
- Redish, A. (1993). The Latin Monetary Union and the emergence of the International gold standard. In M. D. Bordo & F. Capie (Eds.), *Monetary Regimes in Transition* (pp. 68-85). Cambridge University Press.
- Ródenas, C. y Bru, S. (2006). La convertibilidad de la peseta en el siglo XIX. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 24(3), 555-578.
- Royo, L. Á. (2001). El largo camino de la política monetaria española hacia el euro. En *El camino hacia el euro. El real, el escudo y la peseta*. Banco de España.
- Roldán, A. (2017). Costes y beneficios de la no entrada de España en el patrón oro (1874-1914): una revisión. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 13(2), 69-80.
- Rostagno, M., Altavilla, C., Carboni, G., Lemke, W., Motto, R., Saint Guilhem, A., & Yiangou, J. (2021). *Monetary Policy in times of crisis: a tale of two decades of the European Central Bank*. Oxford University Press.
- Sardá, J. (1948). *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Serrano Sanz, J. M. (2004). El oro en la Restauración. En *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (pp. 399-412 del anuario). Ministerio de Justicia.
- Serrano Sanz, J. M., Gadea, M. D. y Sabaté, M. (1998). Tipo de cambio y protección. La peseta al margen del Patrón Oro, 1883-1931. *Revista de Historia Industrial*, 13, 83-112.
- Sudrià, C. (2018). Emptying the Coffers: Old Money to Build New Railways, Spain 1850-1874. *European Review of Economic History*, 22(2), 210-232.
- Tortella, G. (1970). El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central. En *El Banco de España. Una historia económica* (pp. 261-313). Banco de España.
- Tortella, G. (2001). ¿Fue España diferente? La peseta en la época del patrón oro. En *El camino hacia el euro. El real, el escudo y la peseta* (pp. 63-84). Banco de España.
- Tortella, G. (2006). The Bank of Spain: a new financial power, 1874-1914. In *150 years in the history of the Bank of Spain* (pp. 109-134). Banco de España.

Elena Martínez Ruiz*
María A. Pons**

EL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL DURANTE LOS ÚLTIMOS 125 AÑOS

En los últimos 125 años, el sistema bancario español ha experimentado grandes transformaciones. Factores como las guerras (Primera Guerra Mundial y Guerra Civil), las crisis financieras, las restricciones impuestas por la regulación financiera, el intervencionismo estatal o el propio desarrollo de la economía condicionaron su evolución desde un sistema escasamente desarrollado alrededor de 1900, hasta un sistema moderno y con un peso notable en la economía española. El artículo repasa las diferentes fases por las que atravesó esta evolución.

The Spanish financial sector over the last 125 years

Over the last 125 years, the Spanish banking system has undergone major transformations. Factors such as wars (World War I and the Civil War), financial crises, the restrictions imposed by financial regulation, state interventionism and the development of the economy itself have conditioned its evolution from a system that was scarcely developed around 1900 to a modern system with a notable weight in the Spanish economy. The article reviews the different phases through which this evolution took place.

Palabras clave: historia bancaria, regulación bancaria, crisis financieras, España.

Keywords: banking history, banking regulation, financial crises, Spain.

JEL: G21, N2.

* Universidad de Alcalá.

Contacto: elena.martinez@uah.es

** Universidad de Valencia.

Contacto: angeles.pons@uv.es

El presente artículo se centra fundamentalmente en el desarrollo del sector bancario que, a lo largo del periodo estudiado, fue el principal intermediario financiero en un sistema caracterizado por la escasa diversificación y el tardío desarrollo de otros subsectores.

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7687>

1. Introducción

En los albores del siglo XX, el sistema financiero en España se caracterizaba por un lento desarrollo y una escasa modernización que se correspondían con el atraso relativo de la economía española con respecto a los países vecinos. A pesar de los importantes cambios experimentados por el sistema financiero español en la segunda mitad del siglo XIX¹, en 1900 la banca se encontraba todavía en un proceso de consolidación, de manera que coexistían diversos tipos de entidades: bancos privados, unas 35 entidades localizadas sobre todo en Madrid, Barcelona y Bilbao, algunas cajas de ahorro y un pequeño sector de banqueros particulares y casas de banca². En su mayoría se trataba de entidades de tamaño reducido cuyo radio de acción se limitaba a la localidad o, en el mejor de los casos, en la provincia en la que estaban radicados. Tampoco habían avanzado mucho en su especialización: su actividad se centraba, por un lado, en la provisión de créditos, sobre todo a corto plazo, y descuentos comerciales; y, por otro, en la recepción de depósitos, si bien, en algunos casos, se mostraba una tendencia a participar en la economía local, lo que se reflejó en el aumento del valor de las acciones empresariales dentro de las carteras de inversiones. En general, era un sector poco regulado que se enfrentaba a escasas restricciones en sus actividades. El tamaño del sistema financiero, medido como el porcentaje de los activos totales del sistema financiero con respecto al PIB, muestra que la economía española, con una ratio de 37 en 1900, distaba de

disponer de un sistema financiero que asegurase un nivel de intermediación financiera suficiente, con el que sí contaban otras economías europeas como Francia (96), Alemania (114), Gran Bretaña (98) o, en menor medida, Italia (69) (Pons, 2001).

Esta situación cambió radicalmente en las primeras décadas del siglo XXI. En ese tiempo, el sistema financiero aumentó en tamaño con respecto a la economía, y, a la altura de 2007, registraba niveles de intermediación superiores a los de países europeos como Francia, Italia o Alemania. Asimismo, se adaptó adecuadamente a los retos tecnológicos haciendo posible que el sistema de pagos español se situase entre los más avanzados del mundo. Las entidades españolas se especializaron en su mayoría en el segmento de banca al por menor y mostraban unos niveles de eficiencia similares a la media europea. Un sector, por tanto, que a lo largo de 125 años había mostrado un notable dinamismo, contribuyendo al crecimiento de la economía española.

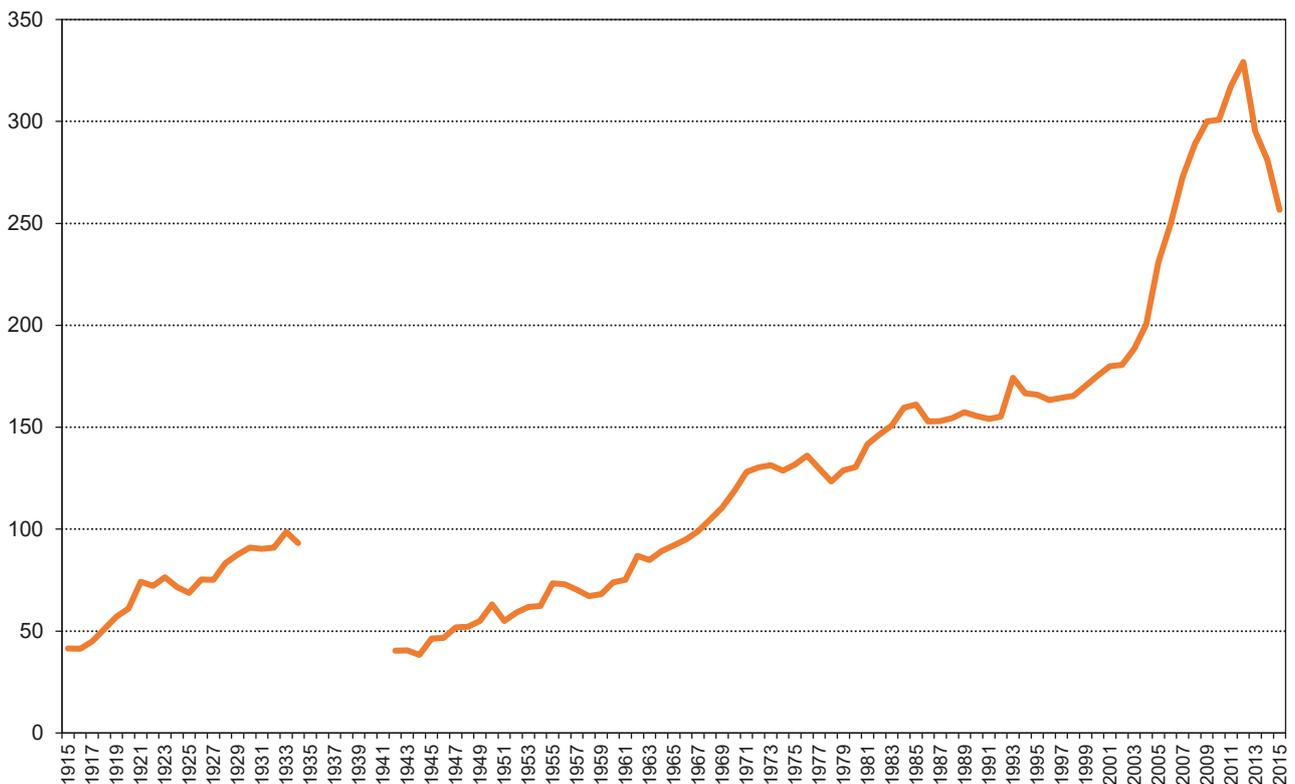
Sin embargo, la evolución del sistema financiero no fue lineal. Como refleja la Figura 1, los activos totales sobre el producto interior bruto (PIB) se mantuvieron relativamente estables hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. A partir de ese momento, el peso del sector experimentó una tendencia ascendente hasta 1935. La Guerra Civil atestó un considerable golpe al sistema financiero del que se recuperó muy lentamente. El nivel de intermediación alcanzado en 1935 no se recuperó hasta 30 años después. Tras una fase de crecimiento muy estable, la crisis bancaria de los setenta tuvo un impacto negativo en la ratio activos/PIB. A partir de la primera mitad de los ochenta se recuperó la evolución ascendente que se aceleró marcadamente a partir de la introducción del euro. En 2008, de nuevo una crisis financiera, esta vez internacional, interrumpió el ascenso. A partir de 2012, sus consecuencias provocaron una caída en el peso de los activos financieros de la economía española³.

¹ Entre ellos destacaremos el desarrollo de los bancos de emisión y de las sociedades de crédito a partir de la legislación aprobada en 1866, la obtención del monopolio de emisión por parte del Banco de España de 1874, o el desarrollo de las cajas de ahorro, entre otros (Tedde, 2019).

² Sobre este segmento del sistema financiero, García López (1985, 1989); también Titos (1999). El número de los banqueros particulares pasó de 241 en 1900 hasta un máximo de 296 en 1925. Como señala Tedde (2019), la presencia de estas entidades creció en localidades pequeñas, con menos de 10.000 habitantes, y así en 1925 el 60% de sus depósitos estaba en ciudades con menos de 20.000 habitantes. La presencia de la banca extranjera era escasa. Entre las entidades que se crean a principios de siglo destacaríamos el Banco Español de Río de la Plata (1903), o el Banco Alemán Transatlántico (1904) (Tedde, 2001).

³ La serie termina en 2015 por limitaciones de las series utilizadas.

FIGURA 1
ACTIVOS TOTALES DEL SISTEMA FINANCIERO/PIB
 (En %)



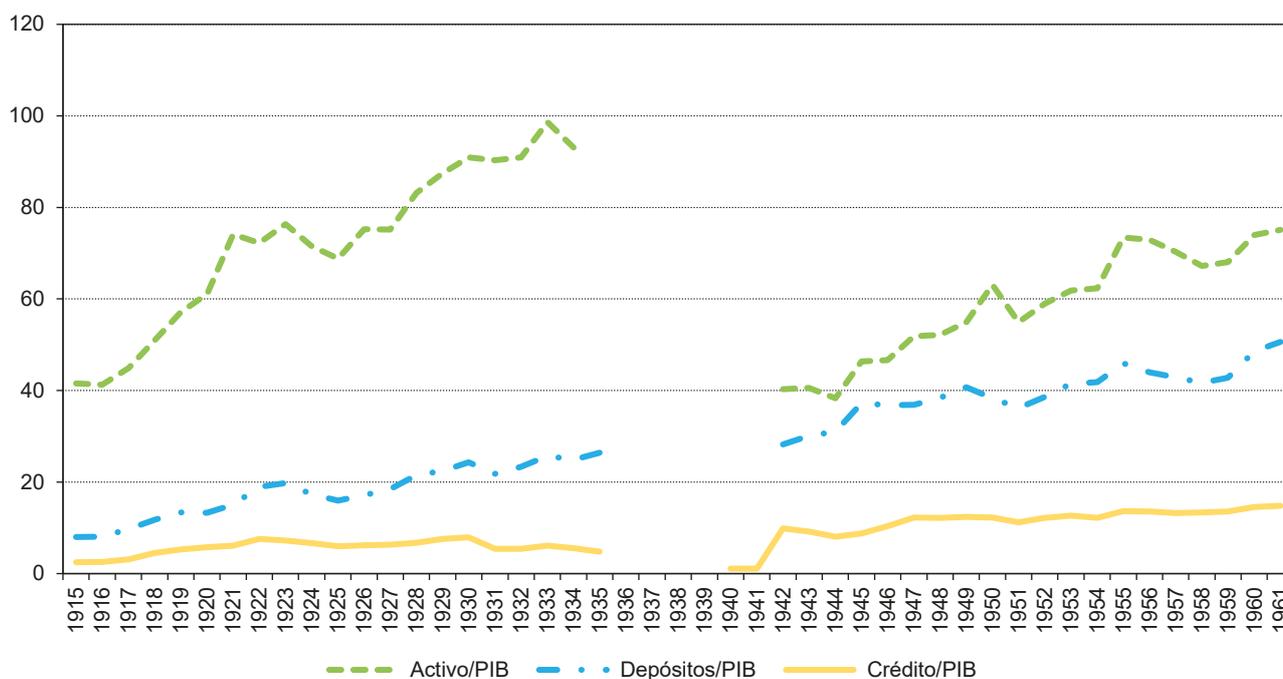
FUENTE: Para 1915-1961, Martín-Aceña y Pons (2005); para 1962-2015, Banco de España. Para el PIB, Prados de la Escosura (2003, 2017).

Los factores que determinaron esta evolución fueron muy diversos. Como se explicará a continuación, las guerras (Primera Guerra Mundial y Guerra Civil), el impacto de las diversas crisis bancarias y financieras (en particular, las de 1977 y 2008), las restricciones impuestas por la regulación financiera, el intervencionismo estatal y el propio desarrollo de la economía en su conjunto fueron los principales elementos condicionantes. A continuación, se hará un breve repaso a las diferentes fases de la evolución del sistema financiero en los últimos 125 años.

2. El sector financiero en el primer tercio del s. XX

La Figura 1 muestra un crecimiento muy importante de los activos financieros entre 1900 y 1935. Como hemos señalado, España partía a principios de siglo de un sistema financiero muy pequeño. Si bien es cierto que entre 1900 y 1914 se crearon unos cincuenta bancos, se trataba de entidades pequeñas, con un escaso radio de acción. Las únicas entidades que se expandieron a nivel nacional fueron el Banco de Bilbao, Banco de Vizcaya, Banco Hispano Americano y Banesto. Entre 1913 y

FIGURA 2
LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL.
PRINCIPALES INDICADORES, 1900-1962
(En %)



FUENTE: Martín-Aceña y Pons (2005). Para el PIB, Prados de la Escosura (2003).

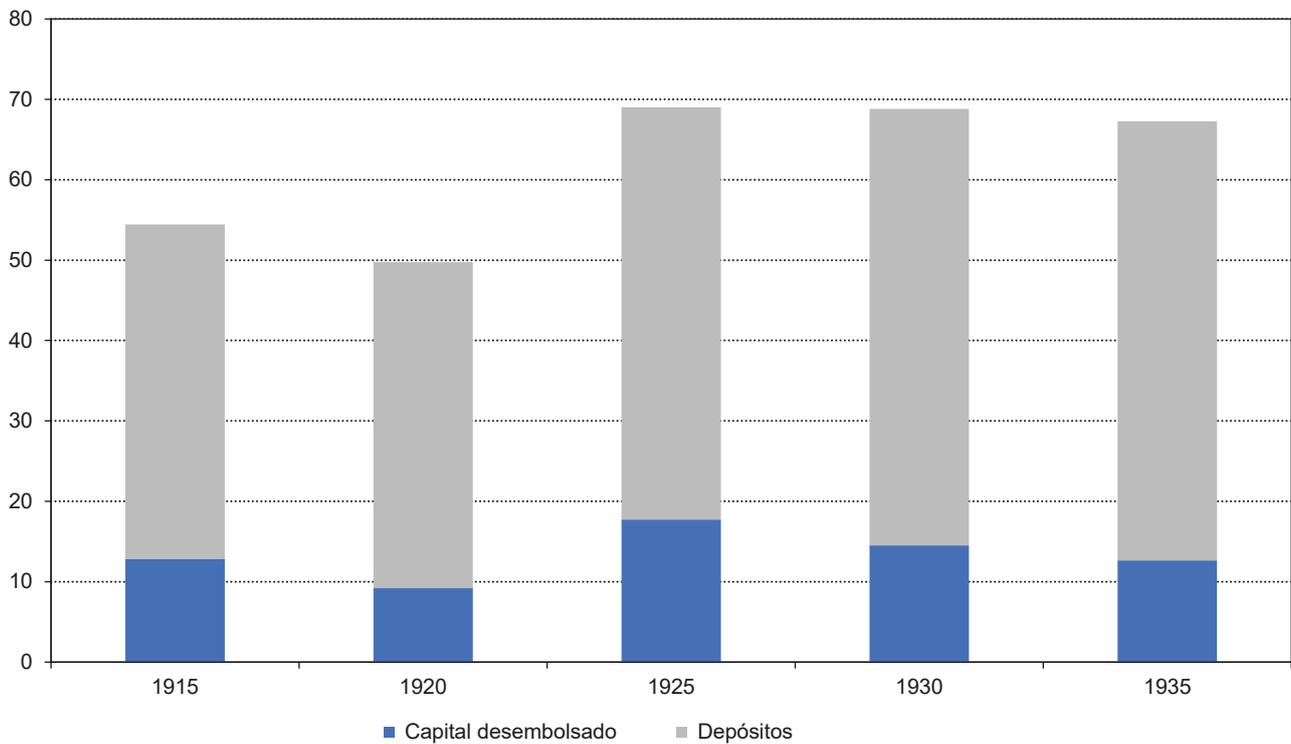
1929, sin embargo, se produjo un salto importante, que permitió que el tamaño del sistema financiero español se acercara al existente en otros países europeos, prácticamente equiparándose al del italiano (si excluimos el banco central), aunque todavía muy por debajo al de otros países desarrollados como Gran Bretaña (Pons, 2001). En la Figura 2 el porcentaje de activos totales con respecto al PIB, se acompaña de otros dos indicadores que nos permiten evaluar el desarrollo del sistema financiero: i) la ratio depósitos frente al PIB, que refleja la cantidad de recursos captados por el sector financiero, es decir, los depósitos para el caso de los bancos y otras entidades financieras no bancarias (cajas de ahorro, cooperativas de crédito,

etc), y las primas para las compañías de seguros; y ii) el cociente de créditos y préstamos con respecto al PIB, que ilustra a grandes rasgos el nivel de endeudamiento de la economía.

Parte de este crecimiento fue provocado por la sustitución de mercados informales de crédito por mercados formales⁴. Pero, sin duda, la parte más importante estuvo vinculada a la creación de nuevas entidades

⁴ Como señala Tedde (2001), entre finales del siglo XIX y principios del XX se produce un declive en el número de banqueros particulares y sociedades bancarias no anónimas que coincide con la fundación de algunos bancos, que en ocasiones no era más que la transformación de antiguas casas de banca y banqueros particulares en bancos propiamente dichos.

FIGURA 3

COMPOSICIÓN DEL PASIVO EN EL BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO, 1915-1935
(En %)

FUENTE: Martín-Aceña (2011).

y a la expansión económica vinculada a la Primera Guerra Mundial (Tortella y Palafox, 1983). La neutralidad de España durante el conflicto creó unas condiciones que favorecieron el crecimiento de la economía española, animada por su posición de proveedor preferente de los países beligerantes. El aumento de las exportaciones de bienes y servicios provocó un fuerte flujo de entrada de oro y divisas, a la vez que la peseta se apreciaba en los mercados internacionales. Las empresas, alentadas por los beneficios extraordinarios, aumentaron su capacidad productiva, a la vez que nacieron nuevas sociedades con objeto de atender las necesidades interiores y exteriores derivadas de la contienda.

El sector financiero no permaneció ajeno a este movimiento, especialmente en lo que se refiere a la banca, que experimentó un crecimiento notable entre 1915 y 1920. El número de bancos aumentó, y con ello, su actividad y capitalización. El capital desembolsado se triplicó, a la vez que los depósitos se multiplicaban. Los activos del sector financiero también mostraron una tendencia al alza, especialmente en los bancos. Esta expansión bancaria también se reflejó en una mayor interacción con la industria y un aumento de su valor en la bolsa. Los diferentes coeficientes de intermediación se elevaron rápidamente evidenciando una creciente integración financiera de la economía. El indicador que

relaciona depósitos con nivel de renta, apenas un 5% a principios de siglo, se elevó hasta más del 13% en 1919, mientras los depósitos ganaban en significación dentro de los balances del sistema bancario (Figura 3)⁵. Sin embargo, y pese a la expansión, la cantidad de recursos captados por los bancos españoles en forma de depósitos era muy pequeña en relación con otros países más desarrollados. Las diferencias eran mucho más importantes que en términos de activo y evidenciaban el menor papel desempeñado por los intermediarios financieros en la captación del ahorro. Mientras que en términos de activos el sistema financiero estaba muy próximo al italiano en 1935, con una ratio activos financieros/PIB de 38,5 para España y 40 para Italia, la ratio era menor en el caso de los depósitos, con un coeficiente de depósitos en relación con el PIB de 21 para España frente a 43,2 para Italia (Pons, 2001).

Si observamos el comportamiento de las dos principales partidas del activo rentable de los bancos, tanto los préstamos como la cartera de inversiones crecieron de manera rápida entre 1914 y 1917. A partir de este año, además, su crecimiento se aceleró como consecuencia de la facilidad de pignoración con que se emitieron los títulos públicos. Las entidades financieras redirigieron entonces sus inversiones hacia la deuda pública, de tal manera que, en 1921, la cartera de fondos públicos superaba a la cartera de acciones y valores empresariales del sistema bancario.

A partir del fin de la Primera Guerra Mundial, el panorama económico dio un giro, llevando a una recesión que paralizó la industria y el comercio. Esta crisis de posguerra, duradera y severa, generó tensiones sociales sin precedentes. En el ámbito financiero, el crecimiento de bancos se detuvo y se puso en evidencia la fragilidad de muchas instituciones que se habían desarrollado durante el auge de la guerra. Al año del armisticio, algunos bancos enfrentaron problemas de liquidez y solvencia, conduciendo a crisis notables.

Durante la guerra, los bancos intentaron abarcar una amplia gama de operaciones, sin avanzar en la especialización. Eso, junto con un capital insuficiente, condujo a asumir grandes riesgos. En especial, el sector bancario en Cataluña experimentó una profunda crisis bancaria, representado principalmente en la quiebra del Banco de Barcelona. Las razones principales de su caída fueron una excesiva especulación en divisas, especialmente en marcos alemanes, y una política de créditos e inversiones mal gestionada (Blasco-Martel y Sudrià, 2016).

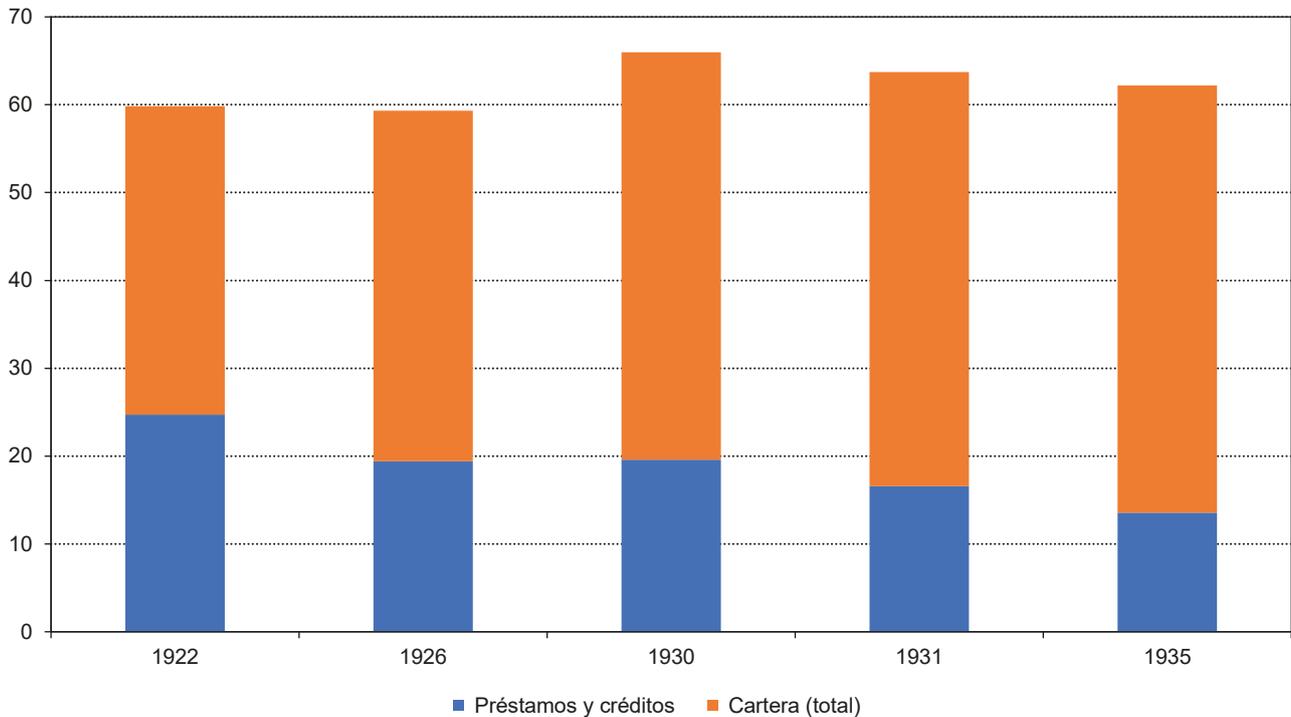
El temor a las quiebras, unido a la necesidad de controlar las sociedades de crédito impulsaron la creación de la Ley de Ordenación Bancaria (LOB) en 1921. Esta Ley, vigente hasta la Guerra Civil con ciertas modificaciones en 1931, buscaba reformar el sistema financiero español. La LOB de 1921 representó un cambio en la libertad bancaria existente y buscaba evitar situaciones como la quiebra del Banco de Barcelona. Tenía dos objetivos principales: transformar el Banco de España en un auténtico banco central, controlando el dinero en circulación y las transacciones del Tesoro; y reestructurar y regular la banca privada, estableciendo un registro de bancos y criterios claros para su funcionamiento. Se optó por un sistema corporativista, en el que la supervisión bancaria se delegó en el Consejo Superior Bancario, órgano que representaba los intereses de las entidades bancarias. Esta ley también estableció regulaciones sobre capital, tipos de interés y ratios financieras⁶.

Tras superarse la crisis de posguerra, resurgió el optimismo. En la década de los veinte, la economía española se benefició de un contexto internacional favorable y de un aumento en las inversiones tanto públicas como privadas. Esto llevó a un significativo crecimiento de la renta nacional y a cambios estructurales, donde la agricultura y la minería perdieron relevancia, mientras que la industria y los servicios ganaron protagonismo en el PIB. También, el sistema financiero

⁵ Las cifras se refieren al total del sistema, no solo a los bancos, aunque estos suponen la mayor parte.

⁶ Sobre esta Ley véase Martín-Aceña y Martínez-Ruiz (2022).

FIGURA 4

COMPOSICIÓN DEL ACTIVO EN EL BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO, 1922-1935
(En %)

FUENTE: Martín-Aceña (2011).

experimentó un significativo crecimiento y transformaciones estructurales. Los activos financieros crecieron en mayor medida que la economía, como demuestra el aumento de la relación entre activos totales y PIB que pasó de un nivel del 57 % en 1919 a más del 87 % en 1929. Los depósitos bancarios también tuvieron un notable incremento, prácticamente duplicando su proporción en relación con la renta nacional. En cuanto a la composición del activo, la cartera de valores de los bancos experimentó aumentos significativos, alterando su proporción en el balance general (Figura 4). Una razón clave detrás de estos movimientos fue la inversión masiva de las entidades en deuda pública emitida por el Estado para financiar sus ambiciosos proyectos

de inversión. Esta deuda, con buena rentabilidad, fue especialmente atractiva para las grandes entidades por su elevada liquidez. Además, los bancos también incrementaron su cartera de valores privados, lo que reforzó su carácter de banca mixta. Por el contrario, los préstamos y créditos permanecieron estancados, incluso cayeron ligeramente, lo que se reflejó en la reducción de su peso dentro del balance del sistema.

Un aspecto que matiza esta positiva imagen de desarrollo es la falta de diversificación del sistema español. Mientras que en la mayoría de los países europeos se observó un crecimiento significativo de entidades financieras no bancarias, como cajas de ahorro, sociedades inmobiliarias y compañías de seguros,

en España, el auge de estas instituciones fue más lento y, con excepción de las cajas de ahorros, casi nulo en este periodo. La única novedad fue la creación de entidades oficiales de crédito destinadas a financiar sectores específicos. Aunque nacieron con capital privado, estaban bajo supervisión pública y gozaban de estatutos especiales. La limitada diversificación del sistema financiero español tuvo consecuencias significativas en su modernización, dado que, en otros lugares, muchas innovaciones provenían precisamente de estas entidades financieras no bancarias.

Por otro lado, el crecimiento bancario vino de la mano con un proceso de concentración. Ya fuera a través de fusiones, absorciones o acuerdos colaborativos, las principales entidades aumentaron de tamaño acaparando buena parte del negocio. En 1929, los cinco bancos dominantes (Banco Hispanoamericano, Banco Español de Crédito, Banco Central, Banco de Bilbao y Banco de Vizcaya) poseían el 50 % del capital y el 70 % de los depósitos totales. Estos bancos se expandieron geográficamente, abriendo sucursales a nivel nacional y diversificando sus actividades, combinando operaciones comerciales y de promoción industrial, consolidando así el modelo de banca mixta. En cualquier caso, aunque este proceso de concentración fuera notable en España, su nivel fue menor al de otros sistemas bancarios europeos durante el primer tercio del siglo XX.

El decenio de los treinta comenzó con la grave crisis a la que el sistema financiero se enfrentó en la primavera de 1931, coincidiendo con problemas bancarios en Europa central y el inicio de la Segunda República en España. El cambio de régimen supuso un aumento de la incertidumbre en torno al futuro, que tuvo una repercusión inmediata sobre el sistema financiero. Esta situación resultó en una retirada masiva de depósitos, reduciéndolos en un 20 %. A pesar de ello, no hubo una cadena de quiebras bancarias, salvo algunas excepciones como el Banco de Cataluña y sus afiliados. La mayoría de las entidades consiguió los recursos para mantenerse, gracias a la intervención del Ministerio de Hacienda y el

Banco de España. Un factor crucial que evitó quiebras masivas fue la estructura de activos del sistema financiero español, donde la deuda pública pignorable, que podía convertirse fácilmente en efectivo, actuó como estabilizador en tiempos de crisis. Estas características permitieron a las instituciones financieras recuperar su liquidez y responder a las demandas de efectivo del público (Martín-Aceña, 1984).

La economía española sufrió el impacto de la Gran Depresión: hubo una caída en la producción industrial y en el comercio exterior, las bolsas de valores declinaron, las perspectivas para las empresas se tornaron negativas y la inversión se redujo drásticamente. Como consecuencia, el desarrollo del sistema financiero se estancó. La significación de los activos con respecto al PIB se situó alrededor del 91 % hasta 1935. Por el contrario, los depósitos crecieron una vez superada la caída de 1931 hasta llegar a superar un 26 % en el año previo al estallido de la Guerra Civil. Los créditos, sin embargo, cayeron a casi la mitad. En los activos del sector bancario, los préstamos y las inversiones en valores privados fueron sustituidos por la inversión en deuda pública, considerada un valor seguro en un periodo de fuerte incertidumbre.

La Guerra Civil paralizó el paulatino proceso de crecimiento del sistema financiero español (Martín-Aceña, 2006). Como muestra la Figura 2, en 1942, los activos financieros apenas suponían un 40 % del PIB, a pesar de la drástica reducción del tamaño de la economía española durante la guerra y la inmediata posguerra. En 1934, la economía española prácticamente había alcanzado un coeficiente de 100 considerado por Goldsmith como indicativo de que un país dispone de un sector financiero avanzado y que ha alcanzado un nivel de intermediación satisfactorio, aunque no óptimo. Por tanto, en menos de 10 años, la economía española había desandado buena parte del camino. En efecto, al comparar las cifras de activo del sistema financiero español con las de otros países, se constata como, en 1942, España partía de nuevo con un sistema financiero comparativamente pequeño.

3. Autarquía y desarrollismo: el sector financiero ante la regulación franquista

La llegada del régimen franquista marcó un cambio significativo en la trayectoria institucional de España con grandes repercusiones en la economía. La incorporación de los principios ideológicos del régimen al sector económico condujo a un periodo de estancamiento. Hasta 1949, la economía se mantuvo estancada, en muchos casos incluso por debajo de los niveles previos a la Guerra Civil. La razón principal de este estancamiento fue el enfoque de la política económica adoptado por la dictadura tras la guerra. La visión nacionalista del franquismo se manifestó en un esfuerzo por alcanzar la autarquía, vista no solo como una ruta hacia el desarrollo económico, sino principalmente como un medio para asegurar la autonomía política del país. La implementación de procesos administrativos complicados y ambiguos, en lugar de mecanismos de mercado tradicionales, obstaculizó el desarrollo competitivo y complicó las decisiones de los actores económicos. Dado el objetivo desarrollista, no es extraño que el sector financiero se viera especialmente afectado por los controles que intentaban dirigir la asignación de recursos.

En el ámbito financiero, la reorganización de la economía conllevó la implementación de medidas legislativas diseñadas para abordar los principales problemas surgidos a raíz de la contienda; además, se establecieron los mecanismos requeridos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política económica por parte de las autoridades. En 1939 y 1940, se adoptaron medidas regulatorias en el sector bancario español. La orden ministerial de 1939 introdujo el *statu quo* bancario que limitaba la creación y expansión de bancos en España, requiriendo permisos gubernamentales para abrir nuevas agencias y sucursales. En 1940, un decreto prohibió la creación de nuevas entidades bancarias y la realización de determinados movimientos y transacciones bancarias durante ese año. Estas regulaciones reflejaban desconfianza en el sector privado y en el mercado, buscando prevenir futuras crisis

financieras y evitar una competencia excesiva o fusiones incontroladas en el sector bancario. Por último, la principal medida adoptada en el terreno bancario durante el periodo autárquico fue la LOB de 1946. Esta Ley, que venía a sustituir a la LOB de 1921 y ratificaba algunas de las medidas aprobadas por el régimen franquista desde 1939, estableció los principios que iban a guiar a la economía española en materia financiera y bancaria hasta 1962. La primera medida de control de dicha ley en lo que a la banca privada se refiere fue la introducción de barreras de entrada en el sector. Además, se confería al Estado el poder de establecer otras obligaciones, especialmente requerimientos de caja o reservas, aunque no se regulara nada en este sentido.

Con todo, durante el periodo autárquico y, a pesar de la intensa intervención gubernamental, el sistema financiero español experimentó un crecimiento significativo y, durante los años cincuenta, consiguió acortar diferencias con respecto al resto de países más desarrollados (Pons, 2002). Esta expansión es evidente al observar la evolución de los indicadores recogidos en la Figura 2. Los activos financieros aumentaron poco durante los primeros años, de forma que su significación sobre el PIB apenas varió. A partir de 1949, sin embargo, los activos financieros ascendieron a un ritmo más elevado que la economía general, de manera que el coeficiente aumentó hasta superar el 75% en 1961. En cualquier caso, todavía lejos del alcanzado antes de la guerra y muy por debajo del nivel de los países europeos más desarrollados.

Si nos centramos en los recursos totales obtenidos por las entidades financieras en relación con el PIB, durante el periodo de 1942 a 1962, se pueden distinguir dos fases. Como en el caso de los activos, la primera fase se extiende desde el final de la Guerra Civil hasta 1950, cuando los depósitos como porcentaje del PIB se situaron alrededor del 40%. Este lento crecimiento refleja la anémica recuperación de la economía española después de la guerra, con un marcado declive en el bienestar de los trabajadores, lo que resultó en una escasa capacidad de ahorro durante este periodo. Aunque los

bancos captaban recursos más rápidamente que otros intermediarios, no fue hasta la década de 1950 cuando se observa un aumento significativo en los depósitos. La segunda fase se inicia en 1951. Desde mediados de esa década en España, los depósitos tuvieron un crecimiento acelerado, que contrasta favorablemente con la registrada en otros países europeos, como Italia donde la proporción de depósitos frente al PIB no recuperó los niveles de 1942 hasta 1960. Por lo que respecta al nivel de endeudamiento, el ritmo de crecimiento de los préstamos y créditos del sistema fue lento, aunque sostenido durante estas primeras décadas del periodo franquista. Las cifras sobre el tamaño del sistema financiero, por tanto, muestran cómo tras la Guerra Civil el marco legislativo existente permitió un crecimiento del sistema financiero superior al de otros sectores de la economía. Pese a ello, el sector creció en un marco poco competitivo y se centró en el sector bancario. Además, no se vio acompañado de un aumento paralelo de la diversificación financiera y, de hecho, en este periodo el peso de la banca comercial fue muy superior al de los países más desarrollados. Las únicas entidades que lograron un papel relevante frente a los bancos fueron las cajas de ahorro, si bien la regulación aplicable a estas instituciones les impidió competir en condiciones de igualdad (Martínez Soto *et al.*, 2005). Así, en 1955, los bancos españoles captaban casi el 68 % de los depósitos, mientras que en otros países como Reino Unido ese porcentaje se situaba en torno al 48 % (Pons, 2002).

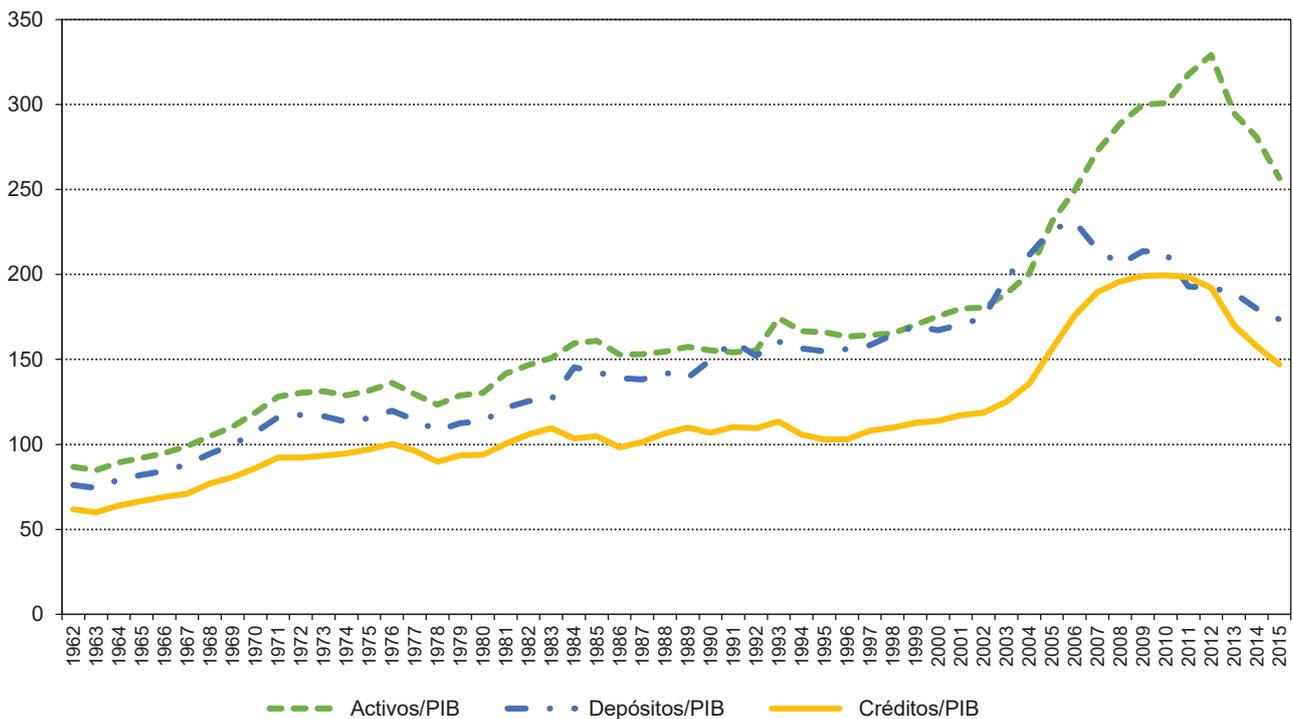
En el caso de la banca privada, la ratio activos financieros/PIB pasó de un 50,2 en 1948 a un 76,2 en 1962. Si atendemos a la composición del activo del sector bancario, la cartera de efectos fue una de las principales partidas que contribuyeron a este crecimiento, pasando del 20 % al 26 % del total en esos años. Los descuentos, principalmente letras comerciales y letras financieras, eran una herramienta esencial para el crédito a corto plazo. Por otro lado, el crédito comercial también creció sustancialmente. Dado que la banca española carecía de una clara distinción entre banca comercial y de inversión, se involucró tanto en operaciones de descuento

y crédito (a corto plazo), como en la toma de participaciones en empresas. Los títulos privados en su cartera aumentaron, alcanzando el 30 % en 1962, mientras que el uso de títulos públicos disminuyó durante el periodo. Por lo que respecta al pasivo del sector bancario, aunque los depósitos a la vista eran predominantes, su proporción disminuyó con el tiempo. Los recursos propios de la banca, es decir, capital y reservas, también mostraron cambios significativos. Las reservas aumentaron rápidamente, superando al capital desembolsado en 1962 animadas por diversas medidas legales que contribuyeron a que el volumen total de reservas se multiplicara por 7 entre 1945 y 1956⁷. En resumen, a pesar de las restricciones regulatorias, el sistema financiero español, y en particular la banca, mostró un crecimiento robusto entre 1942 y 1962, adaptándose a las necesidades cambiantes del mercado y de la economía en general (Figura 5).

Los cambios impulsados por el Plan de Estabilización de 1959 en la economía española también tuvieron repercusiones en el ámbito bancario. Este giro se materializó con la Ley de Bases de Ordenación del Crédito de 1962, que comenzó, aunque de manera cautelosa, un proceso de liberalización en el sector, teniendo resultados notables desde mediados de los sesenta. El preámbulo de la Ley de Bases de 1962 señalaba diversas carencias en el sistema financiero de España. En primera instancia señalaba que el Banco de España no tenía la capacidad de operar como un banco central en plenitud. A esto se sumaba la ausencia de mecanismos para financiamientos a largo plazo y la urgencia de potenciar un sistema de banca especializada, en contraposición al sistema de banca mixta. Para abordar estos desafíos, la Ley promovió la nacionalización

⁷ Por ejemplo, todos los bancos privados que arrojasen beneficios por encima del 4 % de su capital desembolsado más las reservas, estaban obligados a deducir un 10 % de los beneficios para formar un fondo de reserva equivalente a la mitad de su capital social. Además, se prohibió que los bancos distribuyesen dividendos mayores del 6 % del capital desembolsado más reservas. Por otro lado, algunas autorizaciones, como la de apertura de sucursales estaban ligadas al nivel de recursos propios (Prados Arrarte, 1958).

FIGURA 5
LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL.
PRINCIPALES INDICADORES, 1962-2015
 (En %)



FUENTE: Banco de España. *Boletín estadístico*. Para el PIB, Prados de la Escosura (2017).

del Banco de España, introdujo herramientas para la gestión de la política monetaria, estableció la diferenciación entre banca comercial y banca industrial y de negocios y ofreció una mayor flexibilidad en la política de establecimiento de sucursales bancarias. Por contraposición, aumentaron los mecanismos de intervención con objeto de garantizar la canalización de recursos hacia sectores considerados de interés nacional. La estructura del sector financiero pasó por una profunda transformación, primero, por el surgimiento de nuevas entidades, a pesar de que no se produjeron grandes cambios en lo que a la eliminación de barreras de entrada se refiere, y segundo, como resultado

de procesos de absorciones, fusiones y liquidaciones. Además, el grado de intermediación financiera se incrementó, gracias a la lenta pero gradual desregulación y al crecimiento del sector bancario, a la diversificación de sus operaciones y al establecimiento de una extensa red de sucursales.

El sector bancario registró un destacado crecimiento entre 1962 y 1975, con el activo total multiplicándose quince veces, alcanzando los 8,3 billones de pesetas. En términos del PIB los activos del sistema financiero pasaron de significar casi el 89% a más del 131% en 1975. También crecieron los depósitos, tanto en términos absolutos como en su significación en los balances

del sistema financiero. La mejora en el nivel de vida de los españoles estimuló el ahorro, y el aumento de la captación de recursos por parte del sistema financiero llevó al coeficiente de intermediación (medido como la ratio depósitos/PIB) a superar holgadamente el 100 % a finales de los años sesenta. El nivel de endeudamiento de la economía española también aumentó, situándose en el 97 % al final del periodo franquista. A medida que se fue suavizando la regulación de la inversión bancaria, los préstamos a medio y largo plazo fueron ganando terreno frente al papel comercial, que hasta 1967 había supuesto más del 70 % de los préstamos concedidos por el conjunto de la banca. De hecho, los créditos, que tradicionalmente habían sido a corto plazo, se convirtieron en una fuente de financiación esencial de las empresas que, además, al ser renovados periódicamente forjaron un fuerte vínculo entre las entidades bancarias y los acreedores.

En efecto, el crecimiento del activo total del sistema estuvo impulsado principalmente por la cartera de efectos y créditos. Estos últimos representaron casi el 40 % de las inversiones bancarias. Entre 1962 y 1975 aumentó el peso de los créditos concedidos al sector privado, aunque este mayor compromiso con los clientes se compensó en parte por la reducción de la cartera de títulos privados, que tendió a reducirse durante el periodo. Asimismo, el descenso de emisiones de deuda del Estado propició una disminución en la cartera de títulos que a principios de los años sesenta suponía aproximadamente un quinto de los activos, significación que se redujo a la mitad quince años después. En el lado del pasivo, hubo un cambio firme en la preferencia por los depósitos a plazo sobre las cuentas corrientes, con un incremento del 48 % al 59 % en los depósitos a plazo durante este periodo. Los recursos propios, incluyendo el capital y las reservas, también mostraron un aumento muy marcado, con el capital desembolsado multiplicándose por 30. Se llevaron a cabo ampliaciones de capital, especialmente después de 1962, y en 1975, el capital superó las reservas.

El crecimiento del sector bancario estuvo muy ligado a la liberalización en la apertura de sucursales. La expansión de oficinas se convirtió en el principal instrumento para competir. Los bancos intentaron captar depósitos acercándose físicamente a los clientes mediante la apertura de nuevas oficinas, pasando de poco más de 7.200 sucursales en 1975 a algo más de 11.000 tan solo tres años después. De hecho, hasta 1982 el ritmo de crecimiento fue de una media de 1.000 oficinas por año (Poveda, 2011). La Ley de Bases y las disposiciones legales posteriores no produjeron, sin embargo, cambios significativos en términos de diversificación financiera, y así en 1975 los bancos continuaban captando casi el 67 % de los depósitos, frente al 31 % de las cajas de ahorro. Esta falta de diversificación es de especial relevancia si tenemos en cuenta que en otros países los impulsos modernizadores del sistema financiero en los setenta provinieron de los intermediarios financieros no bancarios (Collins, 1990). Aun así, desde la Ley de bases a 1975 se observa un importante crecimiento de las imposiciones en las cajas de ahorro, especialmente en algunas regiones españolas (Coronas, 2010).

4. Crisis y liberalización: el sector financiero en el último cuarto del s. XX

Desde 1975 hasta finales de los noventa, el sistema financiero español atravesó transformaciones sustanciales. Para empezar, entre 1977 y 1985 la industria bancaria española sufrió una profunda crisis. De los 116 bancos que operaban en el país a 31 de diciembre de 1977, la crisis afectó, en mayor o menor grado, a 56 bancos y a 23 empresas bancarias⁸. Esto es, afectó al 52 % de las entidades bancarias españolas, que en conjunto sumaban el 27 % de los recursos propios de la banca y un porcentaje similar de los recursos ajenos. Al principio la

⁸ Cuando comenzó la crisis, el sistema financiero español estaba compuesto por 347 instituciones, de las cuales 116 eran bancos, incluyendo 106 bancos privados, 6 bancos estatales y 4 filiales de bancos extranjeros. Además, había 80 cajas de ahorros y 151 pequeñas cooperativas de crédito.

crisis se concentró en entidades pequeñas y medianas, pero de 1981 en adelante se hizo notar en instituciones de mucho mayor tamaño, como el Banco Urquijo, los grupos Catalana y Rumasa y el Urquijo-Unión. Muchos de los bancos afectados eran entidades creadas como consecuencia del inadecuado proceso de especialización derivado de la Ley de Bases de 1962. Bancos de negocios con una elevada concentración de riesgos, una muy escasa profesionalidad en sus cúpulas directivas, una estrecha vinculación con grupos industriales y una elevada autocartera (Cuervo, 1988). Los peores años de la crisis fueron en 1982, cuando doce entidades entraron en crisis, y 1983, cuando lo hicieron 21 (20 de las cuales pertenecían al grupo Rumasa)⁹. En las causas detrás de la crisis bancaria española hubo una combinación de factores exógenos y endógenos. El deterioro económico se conjugó con decisiones bancarias imprudentes, como inversiones poco rentables y políticas expansivas sin estrategias claras a largo plazo. La desaceleración del clima económico general, la inflación acelerada y una crisis industrial de gran magnitud afectaron gravemente a unos bancos que estaban fuertemente implicados con estos sectores. Además, la crisis industrial coincidió con un aumento de la competencia vinculado a la liberalización del mercado, especialmente en términos de tipos de interés y expansión geográfica. Por otro lado, las deficiencias en el funcionamiento del sector bancario se exacerbaban por la falta de un marco legal sólido que permitiera una intervención temprana del Banco de España que no contaba con mecanismos de supervisión eficientes.

La crisis tuvo un elevado coste para la economía española. Se estima que el rescate bancario pudo suponer para el Estado entre 1,1 y 1,3 billones de pesetas de la época, lo que equivaldría aproximadamente a una tercera parte de los ingresos totales del Estado en un año (Cuervo, 1988). En el sector financiero, la crisis supuso

una caída de los activos financieros en relación con el PIB, tal y como se puede comprobar en la Figura 1. En respuesta, los bancos transformaron sus portafolios, reduciendo la participación de valores industriales y favoreciendo los títulos públicos. Adicionalmente, el alto endeudamiento de las empresas españolas permitió a los bancos transferir una parte del coste de la crisis al sector real de la economía, evidenciado por la creciente diferencia en los tipos de interés para depósitos y créditos.

Además, la crisis también tuvo importantes consecuencias en la estructura del sistema financiero español por dos motivos. En primer lugar, por la aceleración del proceso de fusiones y absorciones entre los grandes bancos españoles. Estas, sin duda, estuvieron también relacionadas con la recuperación económica, así como con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986. Como consecuencia de este proceso el tamaño de los bancos españoles aumentó, lo que permitió a las nuevas entidades (en especial al BBVA y Santander) iniciar su expansión internacional¹⁰. En segundo lugar, las transformaciones en el sistema financiero estuvieron ligadas a la expansión de las cajas de ahorro, que se vieron beneficiadas por cambios legislativos que, a partir de 1977, permitieron una paulatina equiparación con las actividades realizadas por los bancos. Estas entidades, especializadas en el pequeño ahorrador, utilizaron su amplia red de sucursales para ampliar su cuota de mercado.

En resumen, a lo largo de los ochenta y noventa, la estructura bancaria experimentó un cambio notable. Se produjo una mayor concentración bancaria¹¹, una diversificación de activos y pasivos, un papel creciente de las cajas de ahorro y un incremento en la competencia.

¹⁰ En 1989 se fusionaron los dos grandes bancos vascos (Banco Bilbao y Banco Vizcaya), creándose el BBV; también se produjo la integración de los bancos oficiales y la creación en 1991 del grupo Argentaria. En 1999 BBV acabó absorbiendo a Argentaria, creándose BBVA. Eso supuso la privatización de la banca oficial. Paralelamente, en 1991, se fusionaron los bancos Central e Hispanoamericano y en 1999 fueron absorbidos por el Banco Santander. El aumento del tamaño de los bancos facilitó la carrera internacional (Cuevas *et al.*, 2020).

¹¹ Para un análisis de la evolución de la concentración bancaria en España en el largo plazo ver Pueyo (2003).

⁹ Veinticuatro entidades financieras fueron rescatadas, cuatro fueron liquidadas, cuatro obligadas a fusionarse y veinte bancos de pequeño y mediano tamaño fueron nacionalizados.

Este aumento de la competencia se vio alimentado por la actuación de los bancos extranjeros que se implantaron entre 1983 y 1985. Hubo dos estrategias de entrada. De un lado, la adquisición de bancos con problemas, lo que les permitía que a cambio de su saneamiento quedaban exentos del cumplimiento de los coeficientes. Estas entidades se centraron en la banca al por menor. De otro lado, entidades que abrieron sus propias sucursales gracias a las medidas desreguladoras y que se dedicaron a la banca al por mayor o banca de empresas. Muchas entidades se acogieron a esta segunda fórmula por las dificultades de competir en un sistema bancario muy consolidado y con una amplia red de oficinas. En cualquier caso, pese al dinamismo que introdujeron en el sistema financiero español, su cuota de mercado a finales de los noventa se situaba en el 10,7% sobre el total del balance, aunque representaban en número el 29% del total de entidades (Álvarez e Iglesias-Sarriá, 1992).

En esos años la banca española mostró una relación activo/PIB superior a muchos de sus homólogos europeos. El sistema bancario español demostró una clara inclinación hacia el segmento minorista, evidenciado por su alta proporción de oficinas por habitante. Aunque esta estrategia implicaba altos costos de explotación, reflejaba una distinta estructura de activos y pasivos en comparación con otros países europeos. El final del siglo trajo consigo desafíos adicionales, como la adaptación a nuevas tecnologías y la competencia de modelos bancarios alternativos, como la banca *online* y telefónica. Enfrentando márgenes de intermediación más estrechos y la necesidad de reestructuración, la banca española tuvo que replantear su estrategia para mantenerse relevante y rentable en un mercado cada vez más globalizado y digital.

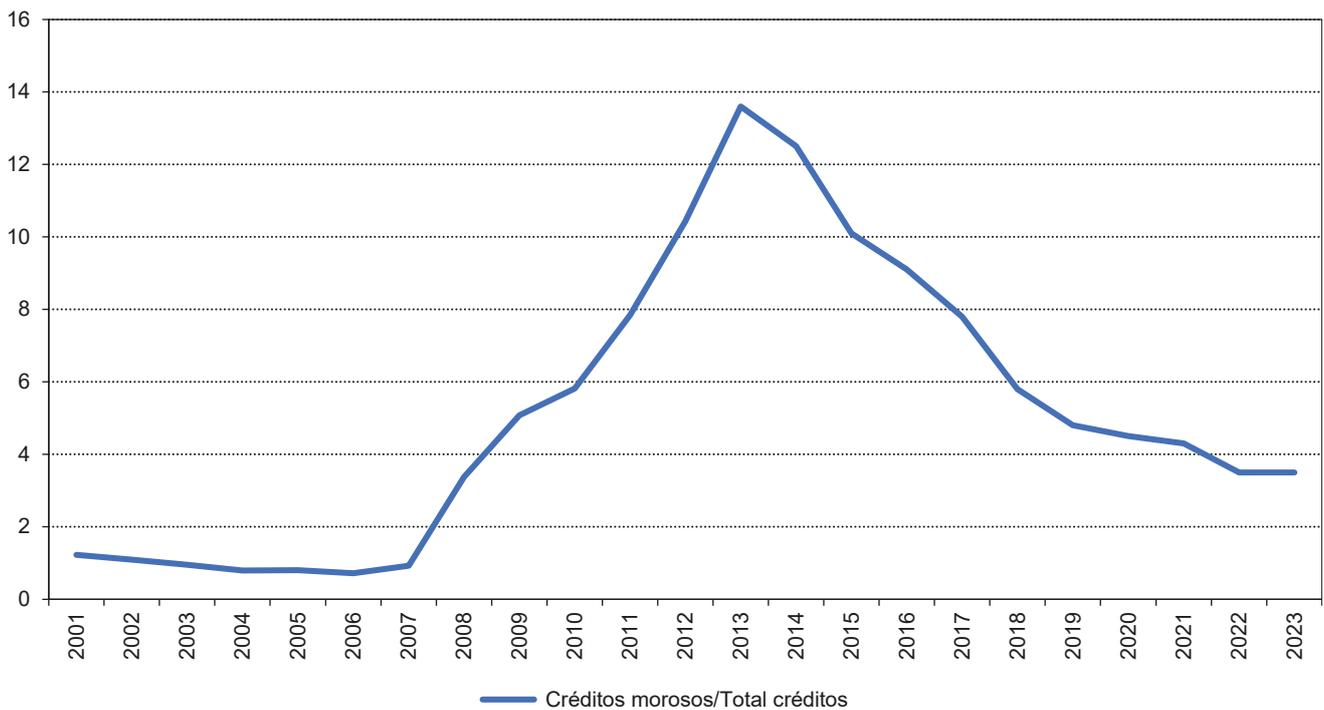
5. El sector financiero desde la entrada del euro

El cambio de siglo llegó en un contexto de importantes cambios en el negocio bancario y de una creciente competencia. Mientras que durante la etapa previa a la liberalización, los bancos habían competido a través de

la creación de oficinas bancarias, dado que la regulación limitaba la posibilidad de competir vía precios, la liberalización financiera y la equiparación de funciones de las cajas de ahorro intensificó la competencia a través de los tipos de interés. El resultado fue un estrechamiento del margen de intermediación. De ese modo, si bien en 1997 el margen de intermediación de la banca española era un 59% superior al de la banca UE-15, en 2006 esa diferencia era solo de un 28% por encima de la media europea, lo que supuso una caída en los márgenes de intermediación de un 41% (Maudos, 2019).

La caída en los márgenes de intermediación modificó la estrategia de negocio de los intermediarios financieros españoles. De un lado, los bancos trataron de aumentar sus ingresos y así, por ejemplo, incrementaron los ingresos no tradicionales, es decir, el cobro de comisiones por los servicios realizados (servicios de cobro y pago, planes de pensiones, etc). También se lanzaron a la carrera internacional y, en particular, a su expansión por América Latina (Berges *et al.*, 2012; Cuevas *et al.*, 2020). A su vez, iniciaron una estrategia de ahorro de costes cuya implicación en bancos y cajas de ahorro fue muy diferente. Los bancos, como consecuencia de los procesos de fusiones y absorciones, reestructuraron su red de oficinas. Las cajas, que hasta 1988 solo podían abrir oficinas en el ámbito territorial donde realizaban su actividad, en los años noventa se expandieron por todo el territorio nacional para aumentar su cuota de mercado. Estos cambios se produjeron al mismo tiempo que se aprobaba en 1985 la Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), que supuso la entrada de los Gobiernos regionales en los órganos rectores de las cajas. Estas entidades ampliaron su actividad de crédito y, en especial, su vinculación con el sector de la construcción, promoción inmobiliaria y adquisición de vivienda. El resultado fue una fuerte concentración de riesgos. Los políticos, convertidos en nuevos gestores de las cajas, impulsaron este proceso de implicación de estas en el sector de la construcción, tanto en el sector de las hipotecas como en el de los préstamos a promotores inmobiliarios. Sin

FIGURA 6
EVOLUCIÓN DE LA MOROSIDAD BANCARIA.
CRÉDITOS IMPAGADOS/TOTAL DE CRÉDITOS, 2001-2023
(En %)



FUENTE: Banco de España. *Boletín Estadístico*.

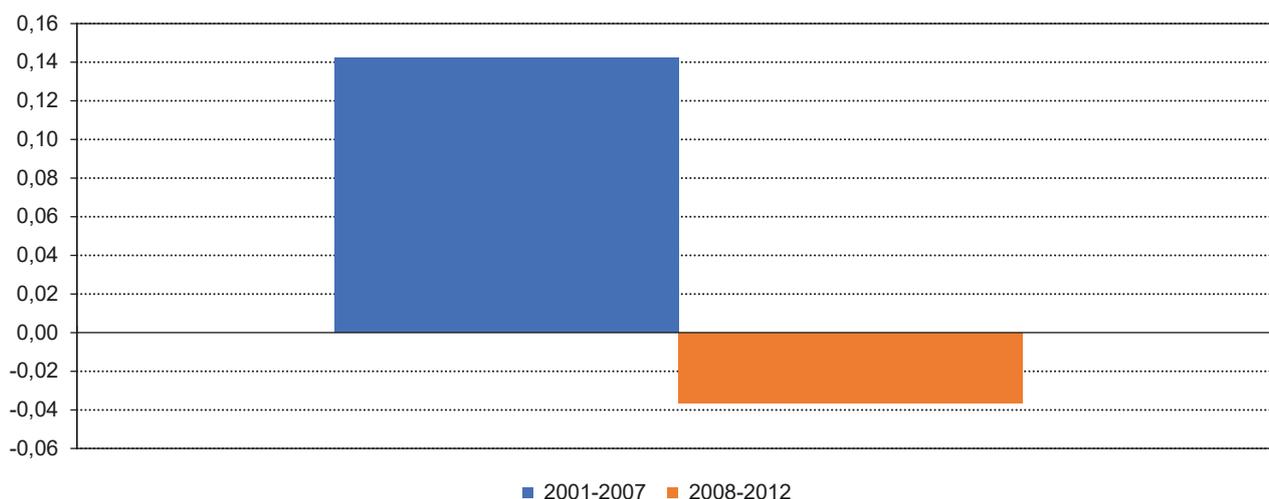
duda, la situación se vio también alentada por la fuerte revalorización de la vivienda en España que entre 1997 y 2007 fue del 191 %, la segunda mayor de la OCDE y superior a la de países como Reino Unido (168 %) o Estados Unidos (85 %) (Arellano y Bentolila, 2009). El resultado fue que el sistema financiero español se convirtió en el más expuesto al sector inmobiliario de toda Europa (Santos, 2014).

En ese contexto se produjo la crisis de 2008. La crisis, que se inició en EE UU con la quiebra de Lehman Brothers, inicialmente tuvo un impacto modesto en España. Sin embargo, los problemas de riesgo, y en particular la excesiva implicación en el sector del «ladrillo»,

provocaron que una parte de esos créditos se convirtiesen en incobrables, en algunos casos en una proporción alarmante. La Figura 6 muestra el importante crecimiento de la morosidad desde el inicio de la crisis, que alcanzó su pico en 2013. Del mismo modo, las estimaciones indican que el 75 % de los créditos a la promoción y construcción eran activos dañados. Como consecuencia de ello, el resultado fue una importante contracción del crédito, tal y como puede observarse en la Figura 7.

Los efectos de la crisis alcanzaron su máximo en 2012, con la quiebra de Bankia (resultado de la fusión de siete cajas de ahorros, cinco de las más pequeñas y dos de las tres más grandes). Los problemas de

FIGURA 7
 EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES CREDITICIAS EN TÉRMINOS REALES
 (CRÉDITO Y EFECTOS COMERCIALES)
 (Tasa de crecimiento anual)



FUENTE: Banco de España. *Boletín Estadístico*.

la entidad fueron el resultado de un cúmulo de factores, desde la falta de profesionalidad de los gestores, a la enorme concentración de riesgo crediticio, la fuerte crisis económica y las continuas injerencias políticas (Conde-Ruiz y Martínez-Ruiz, 2021). El resultado fue la nacionalización de la entidad y un elevado proceso de concentración del sector financiero, con una casi desaparición de las cajas de ahorro. En el año 2010 operaban en España un total de 45 cajas, pero 43 de ellas se vieron implicadas en procesos de consolidación hasta acabar conformando otros grupos bancarios, manteniéndose solo dos de ellas como cajas de ahorro.

La crisis supuso, por tanto, la práctica desaparición de las cajas y la consolidación de los grandes grupos bancarios. Eso supuso un fuerte crecimiento de la concentración. Mientras que en el año 2008 los cinco grandes bancos tenían un 42% de la cuota de mercado por activos, en 2020 acumulaban casi el 70% del mercado. El

índice de Herfindahl, que mide el grado de concentración en función de las cuotas de mercado de las entidades, se situó en España a finales de 2018 en 1.138, lo que supuso que por primera vez se superase el umbral de 1.000 puntos, cuando en Francia o Alemania el índice se situaba en 664 y 245, respectivamente. La crisis supuso a su vez un elevado coste para los contribuyentes como consecuencia de la ingente cantidad de recursos destinados al saneamiento de las entidades y que, según algunas estimaciones del Banco de España, se situó por encima de los 65.000 millones de euros.

Tras superar una severa crisis, y un periodo prolongado de márgenes de intermediación muy estrechos en un contexto de tipos de interés bajos, los bancos españoles han mejorado su nivel de solvencia y liquidez. El sistema bancario logró sobreponerse a esta difícil situación, aunque los retos y las dificultades han sido y siguen siendo importantes, desde la pandemia

del COVID-19 al actual entorno de incertidumbre vinculado a los altos precios de la energía, las presiones inflacionistas, tipos de interés más altos vinculados al endurecimiento de la política monetaria, el impacto de la inestabilidad macroeconómica en las empresas y los hogares, la exposición de los intermediarios financieros a las fluctuaciones de los precios de la deuda, los riesgos cibernéticos, la creciente competencia de las empresas tecnológicas y la necesidad de hacer frente a cada vez más estrictas normas reguladoras y supervisoras. En ese contexto, los retos del sistema financiero español son muchos si pretenden mejorar sus niveles de rentabilidad, que se sitúan todavía por debajo de los de sus homólogos europeos, y los niveles de solvencia, que pese a su mejora siguen manteniéndose también por debajo (BCE, 2022; Hernández de Cos, 2023).

6. Conclusiones

En los últimos 125 años el sistema bancario español ha experimentado grandes transformaciones. A principios del siglo XX España tenía un sistema financiero poco desarrollado, si bien los cambios acontecidos durante el primer tercio del siglo XX, incluida la neutralidad en la Primera Guerra Mundial, permitieron una modernización considerable del sector. Este proceso se interrumpió como consecuencia de la guerra civil española, que provocó una caída en el tamaño bancario. La recuperación en el periodo franquista se produjo en un marco estable, pero con muy escasa competencia. El intento modesto y, a su vez lleno de contradicciones, de liberalización del sector bancario a partir de la Ley de Bases de 1962 aumentó la competencia, pero también las prácticas poco profesionales y arriesgadas. Cuando estalló la crisis económica a mediados de los setenta, España sufrió una muy severa crisis bancaria. Tras la misma se produjo una reestructuración del sector, con proceso de fusiones y absorciones que aumentaron el nivel de concentración bancaria, en un contexto en el que las cajas aumentaron su cuota de mercado. Mientras que los grandes bancos españoles daban el

salto a los mercados internacionales, las cajas de ahorro expandían su red de sucursales y estrechaban sus lazos con el sector inmobiliario. La crisis de 2008 hizo saltar por los aires la estructura del sistema financiero español, llevando a la práctica desaparición de las cajas, con un coste político y económico muy elevado. En los últimos años se ha configurado un sistema bancario muy concentrado, en el que, en gran medida, forzadas por la estricta regulación, las entidades han realizado grandes esfuerzos para mejorar su solvencia y rentabilidad en un marco de continuos cambios y en que los retos pendientes son, sin duda, importantes.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, P. e Iglesias-Sarriá, C. (1992). *La banca extranjera en España en el período 1978-1990*. Banco de España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=234393>
- Arellano, M. y Bentolila, S. (2009). La burbuja inmobiliaria: causas y responsables. En A. Cabrales, J. J. Dolado, F. Felgueroso y P. Vázquez (Coords.), *La crisis de la economía española: lecciones y propuestas* (pp. 45-50). Libro electrónico Sociedad Abierta-Fedea.
- Banco de España. *Boletín Estadístico*.
- BCE. (2022). *Informe Anual sobre las actividades de supervisión*. Banco Central Europeo.
- Berges, Á., Ontiveros, E. y Valero, F. J. (2012). *La Unión Bancaria desde una perspectiva española*. Fundación Alternativas.
- Blasco-Martel, Y. y Sudrià, C. (2016). *El Banco de Barcelona, 1874-1920: decadencia y quiebra*. Universidad de Barcelona.
- Collins, M. F. (1990). *Money and Banking in the UK: A History*. Routledge.
- Conde-Ruiz, J. I., & Martínez-Ruiz, E. (2021). 2008: Spain in the eye of the perfect storm. In C. Betrán & M.^a A. Pons (Eds.), *Historical turning points in Spanish economic growth and development, 1808-2008* (pp. 195-230). Palgrave-Macmillan.
- Coronas, L. J. (2010). Las Cajas de Ahorro en España durante el Régimen de Franco y la Transición Democrática. Su importancia en la economía regional. *Pecunia*, 10, 37-58.
- Cuervo, Á. (1988). *La crisis bancaria en España, 1977-1985: causas, sistemas de tratamiento y coste*. Ariel.
- Cuevas, J., Martín-Aceña, P. y Pons, M.^a A. (2020). Origen y estrategias de internacionalización de los bancos españoles: BBVA y Santander en América Latina. *Anuario:*

- Instituto de Estudios histórico-sociales (IEHS)*, 35(2), 221-247.
- García López, J. R. (1985). Banqueros y comerciantes banqueros, clave oculta del funcionamiento del sistema bancario español del siglo XIX. *Moneda y Crédito*, 175, 59-85.
- García López, J. R. (1989). El sistema bancario español del siglo XIX: ¿Una estructura dual? Nuevos planteamientos y nuevas propuestas. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 7(1), 111-132.
- Hernández de Cos, P. (23 de junio de 2023). *Evolución y retos del sector bancario español en un entorno de incertidumbre* [Discurso principal]. XL Seminario de APIE (Asociación de Periodistas de Información Económica).
- Martín-Aceña, P. (1984). *La política monetaria en España, 1919-1935*. Ministerio de Hacienda.
- Martín-Aceña, P. (2006). El sistema financiero. En P. Martín-Aceña y E. Martínez-Ruiz (Eds.), *La economía de la guerra civil* (pp. 393-430). Marcial Pons.
- Martín-Aceña, P. (2011). La banca en España entre 1900 y 1975. En J. L. Malo de Molina y P. Martín-Aceña (Eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español* (pp. 117-162). Alianza editorial.
- Martín-Aceña, P. y Martínez-Ruiz, E. (2022). 100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921. *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, 76.
- Martín-Aceña, P. y Pons, M.^a A. (2005). Sistema monetario y financiero. En A. Carreras y X. Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España: siglo XIX-XX* (pp. 645-706). Fundación BBVA.
- Martínez Soto, Á. P., Cuevas, J. y Hoyo, A. (2005). La historia económica de las cajas de ahorros españolas: una perspectiva institucional y regional del ahorro, 1830-2004. *Papeles de Economía Española*, 105-106, 6-15.
- Maudos, J. (2019). La bancarización de la economía española en el contexto europeo. *Cuadernos de Información Económica*, 271, 27-35.
- Pons, M.^a A. (2001). La evolución del sistema bancario español en el siglo XX: una perspectiva comparada. *Estudis d'Història Econòmica*, 17-18, 177-212.
- Pons, M.^a A. (2002). *Regulating Spanish Banking, 1939-1975*. Ashgate Publishing Ltd.
- Poveda, R. (2011). La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años. En J. L. Malo de Molina y P. Martín-Aceña (Eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español* (pp. 241-294). Alianza editorial.
- Prados Arrarte, J. (1958). *El sistema bancario español: con especial consideración del ingreso de España en la Cooperación Económica Europea*. Aguilar.
- Prados de la Escosura, L. (2003). *El progreso económico de España (1850-2000)*. Fundación BBVA.
- Prados de la Escosura, L. (2017). *Spanish economic growth, 1850-2015*. Palgrave-Macmillan.
- Pueyo, J. (2003). Oligopolio y competencia en la banca española del siglo XX: concentración económica y movilidad intra-industrial, 1922-1995. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 21(1), 147-195. <https://doi.org/10.1017/S0212610900010235>
- Santos, T. (2014). *Antes del diluvio: The Spanish banking system in the first decade of the euro* (Working Paper). Columbia Business School.
- Tedde, P. (2001). El sistema financiero en la España del siglo XX. En A. Morales Moya (Ed.), *Las claves de la España del siglo XX. Las transformaciones económicas*, Vol. 7 (pp. 141-184). Sociedad Estatal España Nuevo Milenio.
- Tedde, P. (2019). *La evolución del Banco de España como Banco Central (1782-1914). Una aproximación de historia comparada*. Real Academia de la Historia.
- Titos, M. (1999). Banca y banqueros privados. En P. Martín-Aceña y M. Titos Martínez (Eds.), *El sistema financiero en España. Una síntesis histórica* (pp. 105-134). Universidad de Granada.
- Tortella, G. y Palafox, J. (1983). Banca e industria en España, 1918-1936. *Investigaciones Económicas*, 20, 33-64.

Isabel Álvarez*
Silvana Briones**

LA MUJER EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: CERRANDO LA BRECHA EN EL EMPLEO Y LA DIGITALIZACIÓN

Este artículo revisa algunos de los retos de la igualdad entre mujeres y hombres en la economía española, atendiendo al proceso de digitalización y las tareas pendientes para cerrar la brecha de género. Si bien ha habido notables avances en el empoderamiento femenino en España respecto a la media europea, y las diferencias en el mercado de trabajo que juegan en contra de las mujeres han ido disminuyendo paulatinamente con el tiempo, no se deben perder de vista aquellas características de acceso a la economía digital, fundamentalmente en términos de cualificaciones y formación en materias tecnológicas, para no frenar el ritmo en la carrera hacia la plena igualdad.

Women in the Spanish economy: closing the gap in employment and digitisation

This article reviews some of the challenges to equality between women and men in the Spanish economy, considering the digitalization process and the pending tasks for closing the gender gap. Although there have been significant advances in Spain with respect to the European average in female empowerment, and the differences in the labor market that work against women have been gradually diminishing over time, we must not lose sight of the characteristics of access to the digital economy, fundamentally in terms of qualifications and training in technological matters, to not to lose pace on the road to full equality.

Palabras clave: mujer, España, brecha de género, digitalización.

Keywords: women, Spain, gender gap, digitalization.

JEL: J16, O10, O30, O33.

* Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

Contacto: mialvare@ucm.es

** Máster en Economía y Gestión de la Innovación. Universidad Autónoma de Madrid.

Contacto: silvana.briones@estudiante.uam.es

Versión de noviembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7688>

1. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representaron un nuevo hito histórico de la comunidad internacional, esta vez comprometida con los factores que estrangulan el progreso y avance de los países para alcanzar el desarrollo pleno, con el fin de conformar sociedades más igualitarias. Con el horizonte temporal de 2030, entre los objetivos de marcado carácter económico se encuentra el referente a la igualdad entre géneros; en particular, el logro de la igualdad y el empoderamiento de mujeres y niñas es el enunciado del ODS 5.

Al descender en las metas que se persiguen al amparo de este objetivo, encontramos la eliminación de toda forma de discriminación, la garantía de una participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Además, también se incide en la mejora en el uso de la tecnología instrumental, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), para promover el empoderamiento de las mujeres. El ODS 8 también se refiere al logro del empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor para todas las personas.

Con la vista puesta en 2030, estamos en un buen momento para mirar al futuro, y revisar en retrospectiva la evolución del papel de la mujer en la economía española en las últimas décadas. En particular, en este artículo nos detendremos en dos aspectos de empoderamiento de la mujer en España: la situación de la brecha de género en el empleo y los aspectos más sobresalientes de la brecha digital. A estos se dedican los tres apartados siguientes, que anteceden a un último en el que se presentan algunas ideas sobre los pasos y acciones a emprender o en las que profundizar para que las nuevas generaciones de mujeres jóvenes en España asistan a la consecución del objetivo de igualdad en todos los ámbitos.

2. Empoderamiento femenino en España

El Índice de Empoderamiento de la Mujer (WEI, por sus siglas en inglés), propuesto por Naciones Unidas y construido con datos de 114 países, se aproxima a los niveles de participación de la mujer en la toma de decisiones a nivel mundial. La combinación con el Índice Global de Paridad de Género (GGPI, por sus siglas en inglés) a propuesta del PNUD¹ alude a diferentes dimensiones de la vida de las mujeres, tales como la educación, la salud, el mundo laboral, su papel en la toma de decisiones y la libertad respecto a situaciones de violencia. Este indicador prueba que aún se está lejos de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, dado que un 90 % de las niñas y mujeres en el mundo viven en países caracterizados por un nivel bajo o medio de empoderamiento femenino (UNDP-UN Women, 2023). La falta de empoderamiento de las mujeres es, por lo tanto, una fuente más de heterogeneidad en la economía mundial, habida cuenta de las diferencias existentes entre los países del norte y el denominado sur global en lo que a la situación en las distintas fases del proceso hacia la igualdad de género se refiere.

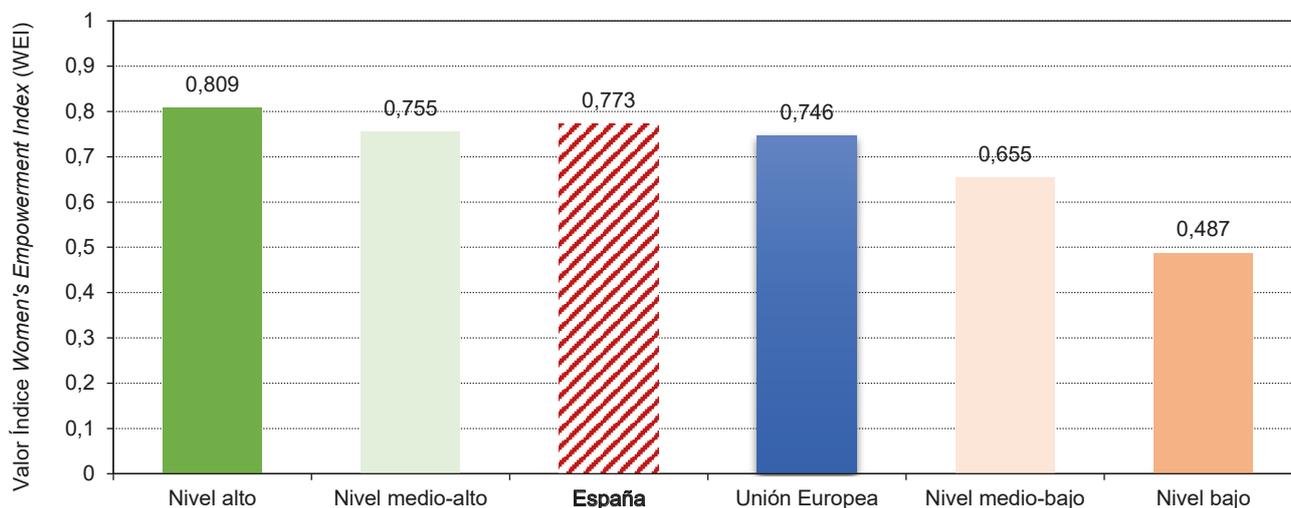
Frente a ese desalentador dato de desigualdad en el contexto mundial, España ha seguido una senda de evolución positiva, alcanzando logros que pueden calificarse de notables. En efecto, la economía española, con un valor de 0,773, se encuentra dentro del nivel medio-alto de empoderamiento femenino, ocupando la posición decimosexta de un listado que está encabezado por Suecia. Además, si se compara con el grupo medio-alto al que pertenece, España se encuentra por encima de la media y relativamente cerca del valor promedio del grupo de más alto empoderamiento, tal como refleja la Figura 1.

Si se compara con sus pares más próximos en la Unión Europea (UE), donde ninguno de los 27 Estados miembros está entre los países de nivel bajo y solo dos

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés).

FIGURA 1

MEDIA DEL ÍNDICE WEI PARA LOS GRUPOS SEGÚN NIVEL DE EMPODERAMIENTO (ALTO, MEDIO-ALTO, MEDIO-BAJO, BAJO), ESPAÑA Y LA UE



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información estadística de *Twin indices (GGPI and WEI) tables and datasets*.

—Grecia y Rumanía— se encuentran en el grupo de empoderamiento medio-bajo, España ocupa la décima posición y está por encima de la media de la UE, que es de 0,746. El liderazgo en igualdad de género lo disfrutaban algunos países del norte, entre los que se encuentran Suecia o Dinamarca en las primeras posiciones de la clasificación, seguidos de otros más próximos geográficamente a nosotros, tales como Bélgica o Francia. Algunos países mediterráneos no gozan de una posición tan afianzada como la española en materia de empoderamiento de las mujeres; este es el caso de Italia en vigesimotercera posición, o el de Grecia en la vigesimosexta.

3. La brecha de género en el empleo

El Premio Nobel de Economía en 2023 ha sido otorgado a Claudia Goldin, profesora de economía de la Universidad de Harvard que ha realizado notables

contribuciones sobre la explicación de la brecha de género —vaya por delante que es la tercera vez que este premio ha recaído en una mujer a lo largo de la historia de estos galardones. A través de la historia cuantitativa y el recurso de las series de empleo e ingresos, su análisis proporciona una valiosa explicación de las causas que están detrás de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral en Estados Unidos y de las dificultades de promoción profesional (Goldin, 1990, 2006). Algunas de las pautas de esa evolución e incluso de las razones explicativas son generalizables a otros contextos y presentan claras similitudes con el caso español.

La peculiaridad es que la incorporación de la mujer al mercado laboral, al trabajo remunerado, se dio con más retraso en la economía española que en otros países europeos y occidentales, y aunque ha seguido una evolución positiva, persisten desigualdades que en buena medida obedecen al contexto educativo e

institucional. Así lo exponen varias economistas españolas en el número 921 de *Información Comercial Española (ICE)*, *Revista de Economía*, publicado en el año 2021 (Álvarez, 2021). En el trabajo de Gorjón García y Lizarraga (2021), se analizan las distintas causas de la brecha de género en el mercado laboral y las situaciones que se dan en las diferentes etapas de la vida de las mujeres —desde la adolescencia al primer proceso de selección de personal o la maternidad—, base de la explicación del incesante goteo que impide el fin de la desigualdad, siendo la economía de los cuidados una de las asignaturas pendientes sobre la que actuar a todos los niveles (Quintero Lima y Díaz Gorfinkiel, 2021). De hecho, la evidencia sobre la penalización de la maternidad, que es persistente y afecta a la temporalidad en el empleo y los ingresos de las mujeres en el largo plazo en España (De Quinto *et al.*, 2021), está igualmente vinculada al hecho de que suelen ser las mujeres las cuidadoras principales. Además, un estudio reciente centrado en el caso de Italia confirma cómo la penalización es mayor en las mujeres jóvenes, de bajos salarios y que disfrutaban de mayores períodos fuera del lugar de trabajo por baja o excedencia (Casarico y Lattanzio, 2023).

Lo cierto es que España ha venido mostrando una evolución positiva en la incorporación de la mujer al mercado laboral, aunque sigue siendo relevante estudiar las características de la brecha de género en el empleo y sus causas, además de cualificar en qué tipo de empleos o sectores son más acuciantes o preocupantes las diferencias. Sin lugar a la duda, es determinante contar con evidencia empírica que permita documentar y guiar el diseño de la política pública destinada a estrecharla o, desde una perspectiva más ambiciosa, a atajarla. Aquí el propósito se limita a esbozar la situación actual, utilizando alguno de los diferentes indicadores, que en su mayoría son complementarios, para describir la posición de la mujer en el mercado laboral de nuestra economía. Uno de los más recurrentes es la diferencia en términos de tasa de empleo entre hombres y mujeres. Y pensando más específicamente en

las ocupaciones del futuro, en el apartado 4 nos adentraremos en algunas aristas de una realidad más compleja como es la integración de la mujer en el proceso de digitalización de la economía española.

La tasa de empleo mide la proporción de personas que tienen empleo y se calcula como el cociente entre el número total de ocupados² y la población en edad de trabajar. El indicador por sexo y las tasas específicas por grupos de edad, permiten aproximarse a las dimensiones socioeconómicas de las personas trabajadoras y a su situación de ventaja o desventaja relativa en el empleo —por razones de sexo o edad³. La brecha de género se aproxima, por lo tanto, a través de la diferencia en puntos porcentuales entre la tasa de empleo de los hombres y la correspondiente a las mujeres. En España, este indicador ha seguido en general una tendencia decreciente, lo que es positivo para la igualdad de género, aunque merece la pena distinguir el comportamiento de la brecha por grupos de edad (Figura 2).

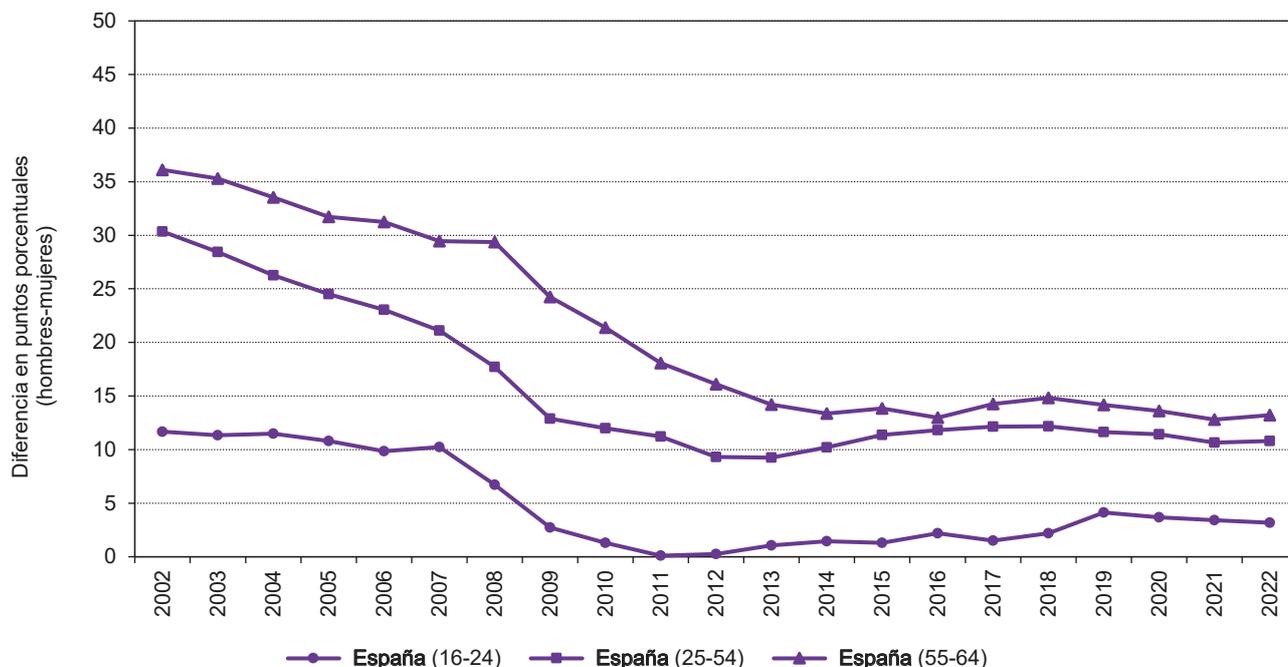
El desglose por edades permite identificar que en todas las franjas etarias ha disminuido la distancia en términos absolutos entre hombres y mujeres en las últimas dos décadas. La disminución ha sido más marcada entre los grupos de mayor edad, y es que esa caída en la tasa diferencial de la ocupación de mayores de 55 años se debe a la mayor incorporación de la mujer al trabajo desde mediados de los años 70 y, aunque globalmente la ocupación de los varones parece que seguirá siendo superior durante muchos años, cabe advertir una tendencia decreciente en la diferencia entre niveles de ocupación de hombres y mujeres⁴. Aunque esa reducción de la brecha en el empleo no parece

² Se consideran personas ocupadas o personas con empleo a todas aquellas de 16 y más años que durante la semana de referencia han trabajado al menos una hora a cambio de una retribución (salario, jornal, beneficio empresarial) en dinero o en especie.

³ En particular, la tasa específica de empleo para un intervalo de edad determinado es el cociente entre el número de personas ocupadas de un intervalo determinado de edad, y la población correspondiente a ese intervalo de edad.

⁴ Las autoras agradecen todos los comentarios de la persona encargada de evaluar la primera versión del artículo, que se han tomado en consideración a la hora de elaborar esta última versión.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DE GÉNERO EN EL EMPLEO, POR GRUPOS DE EDAD, EN ESPAÑA



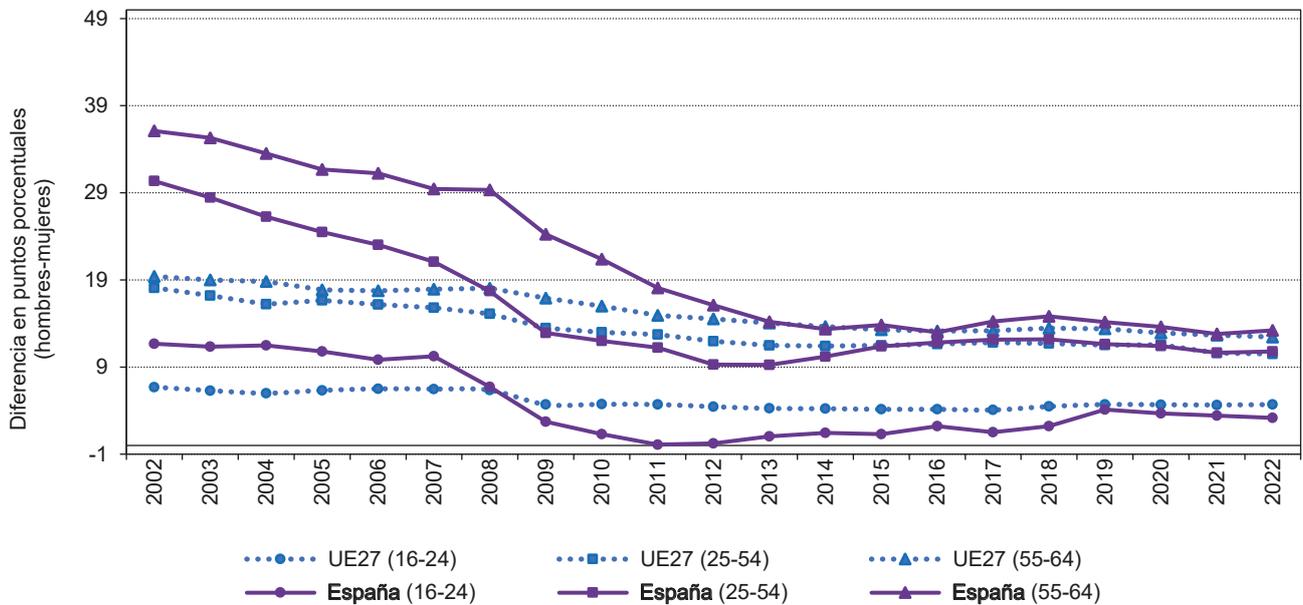
FUENTE: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

ser tan clara en el grupo más joven, llegando incluso a aumentar hacia el final del período estudiado en las edades comprendidas entre 16 y 24 años, este comportamiento podría explicarse por el incremento del grado de formación de las mujeres que se incorporan al mercado laboral. De este modo, al retrasarse la edad de entrada al mismo, es posible que ese ligero crecimiento de la brecha, observado desde 2008 en adelante, sea más bien consecuencia de una tendencia positiva: el mayor grado de educación alcanzado por las mujeres jóvenes en los últimos años que, si bien puede retrasar el ingreso en el mercado laboral, puede generar un efecto favorable de promoción profesional futura. Cabe reseñar, en todo caso, que las jóvenes españolas gozan de una posición más igualitaria en el empleo que la de

sus predecesoras en el mercado laboral, y muestran las diferencias más bajas en las tasas de empleo respecto al masculino.

Al realizar la comparación con la media de la UE, observamos en la Figura 3 que, para los dos grupos etarios más jóvenes, España se sitúa por debajo de los valores de la media europea en los últimos años, y muy cerca de esta en el grupo de mayor edad. Además, cabe destacar la convergencia que se ha dado en los grupos de 25 a 54, y de 55 a 64, entre el caso español y el europeo medio. Con una brecha de partida bastante más pronunciada a principios del siglo XXI, las situaciones se han igualado laboralmente, alcanzando prácticamente los mismos niveles desde 2012 hasta la actualidad. La otra tendencia observable es una estabilización de los

FIGURA 3
BRECHA DE GÉNERO EN EL EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS ETARIOS



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat: *Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition*.

niveles de brecha en la última década. En este sentido, aun teniendo en cuenta la ya mencionada incorporación más tardía de la mujer al mercado laboral como consecuencia de su mayor formación, existen otros factores, como, por ejemplo, los derivados de la crisis económica, que impactan con mayor fuerza en ciertos sectores laborales tradicionalmente masculinizados, por lo que no deja de ser pertinente la reflexión acerca de las acciones que pudieran contribuir a romper esta tendencia. Si a esto se suma la tasa de subempleo⁵, que

afecta en mayor medida a las mujeres, se puede deducir que, aun siendo las mejoras en este aspecto más que considerables, siguen quedando tareas pendientes para alcanzar un mercado laboral realmente igualitario.

La cuestión es que la denominada brecha de género en el empleo es persistente y se abren nuevos interrogantes vinculados al futuro del trabajo y al efecto que tendrán las TIC, las tecnologías disruptivas en el ámbito de la digitalización, tales como la Inteligencia Artificial (IA), el auge del *big data* o la robotización creciente de la actividad económica, entre otras aplicaciones. Aunque es imposible predecir con exactitud cuál será el futuro e impacto de esas tecnologías en muchas ocupaciones, cuáles serán los efectos beneficiosos en términos de bienestar social de la población y también qué grupos de población se verán más afectados, tanto positiva

⁵ El INE define el subempleo como el conjunto de ocupados que, estando disponible para hacerlo, desea trabajar más horas, y cuyas horas efectivas de trabajo en la semana de referencia son inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo en la rama de actividad en la que la persona en situación de subempleo tiene su empleo principal.

como negativamente, algunos trabajos empíricos ya han comenzado a indicar que la IA no aumentará necesariamente la igualdad de género, sino que puede ser que agrave algo más la desigualdad en el mercado laboral, debido tanto a una posible mayor segregación horizontal y vertical de género en el trabajo como al previsible aumento de las diferencias salariales entre mujeres y hombres en perjuicio de las primeras (Gómez-Herrera y Köeszegi, 2022); razones de peso que invitan a dedicar el siguiente apartado al vínculo entre mujer y desarrollo de las tecnologías digitales en España.

4. Mujer y digitalización

La sociedad ha sido testigo del creciente desarrollo de las tecnologías digitales desde la década de 1950, asistiendo a cambios sustanciales en el ámbito laboral y empresarial y en muchos de los actos cotidianos, pero los efectos que puedan derivarse en esta nueva fase son aún impredecibles. El impacto disruptivo de las tecnologías digitales puede comprobarse en un amplio elenco que integra desde las modificaciones en el tejido productivo y las relaciones laborales, hasta las pautas de consumo y los tipos de empleo, entre otros aspectos (Rodríguez Pasquín *et al.*, 2021). Un estudio del Banco Central Europeo relata que el sector empresarial europeo afirma haber mejorado sus procesos de producción, adquisición e intercambio de conocimiento (De Santis *et al.*, 2018) y, de acuerdo con las estimaciones realizadas por COTEC (2021), la economía digital está cada vez más representada en el PIB español, con una previsión que ronda el 15% en 2021, lo que puede derivar en efectos positivos tanto económicos como sociales para el progreso del país.

Asumiéndose que el género fue tradicionalmente considerado como un factor neutral tanto en economía en general como en los estudios de economía de la innovación en particular, cabe reseñar que esta tendencia ha ido cambiando a partir de los trabajos que afirman cómo la diversidad de género en las organizaciones puede incrementar el potencial de los recursos

humanos y el rendimiento de los activos cuando las mujeres ocupan puestos directivos. Entre las razones que explican estos resultados se encuentra la mayor diversidad de habilidades disponibles en la resolución de problemas, lo que es positivo para la innovación, y el hecho de la complementariedad de capacidades, muy demandada en sectores de alta tecnología y de conocimiento intensivo (Christiansen *et al.*, 2016; Baer *et al.*, 2013). También desde el enfoque de agencia, se ha puesto de manifiesto que la presencia de mujeres en los puestos de dirección mejora la función de control interno por su sentido de la ética y en la gestión del riesgo de las actividades de investigación y desarrollo o I+D (Adams y Ferreira, 2009; Chen *et al.*, 2016). En este sentido, en España sigue observándose un amplio margen de mejora para avanzar hacia una mayor presencia de mujeres en puestos directivos (Martínez Leon y Marengo, 2021) y en las actividades de generación de tecnologías (Medina y Álvarez, 2022).

Teniendo en cuenta que la digitalización tiene un papel central en la marcha del sistema productivo, de la forma en la que nos comunicamos e informamos, e incluso nos relacionamos con las finanzas o la Administración pública, coincidimos con la afirmación de que la igualdad de género en este ámbito es una pieza clave de progreso económico (OCDE, 2018). Para profundizar en esta cuestión, es necesario adoptar una mirada que tenga en cuenta el papel de la mujer no solo como usuaria de las tecnologías digitales, sino también en el desarrollo de las nuevas tecnologías, como forma de evitar que se perpetúen los sesgos inconscientes de las personas inventoras o programadoras —por ejemplo, en el caso de los algoritmos, tal como Degli-Esposti (2021) lo explica en su trabajo. Por todo ello, a continuación, analizamos la situación de la mujer en la economía digital en España, y en comparación con otros países de la Unión Europea.

Según los resultados de 2022 en el Cuadro de Mujeres en el Mundo Digital (*Women in Digital*, WiD) y el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI, por sus siglas en inglés) publicados por la Comisión Europea periódicamente y que aglutina un conjunto de

indicadores del rendimiento digital, España se posiciona como el séptimo país con mayor índice de WiD de los 27 Estados miembros. El Indicador de Mujeres en Digital se construye a partir de tres dimensiones que son el uso de internet, las habilidades digitales y las especialistas y empleadas. A continuación, nos detenemos en dos ejes principales. El primero hace referencia a la situación de las mujeres como usuarias en la economía digital, lo que está relacionado con los dos primeros eslabones de la digitalización, esto es, el acceso y las habilidades digitales. El segundo aspecto de interés es la posición que ocupan las mujeres como agentes clave de la economía digital; para describirlo, se atenderá a la cualificación y, por lo tanto, a la representación femenina en estudios superiores relacionados con la digitalización, así como a la presencia de mujeres en empleos de alta cualificación en el sector.

La mujer como usuaria en la economía digital: uso de internet y habilidades digitales

Las tecnologías digitales, dentro del segmento de las TIC, han traído consigo buena parte de los cambios organizativos y sociales de las últimas décadas. Una de las aproximaciones dominantes que se siguen en el ámbito nacional e internacional para su estudio es el análisis de los determinantes del uso de internet y el nivel de habilidades digitales de los ciudadanos. Al particularizar estos indicadores para las mujeres, cabe observar que en la última edición del DESI (Comisión Europea, 2022), con datos correspondientes a 2021, España ocupaba la decimoprimer posición respecto al resto de países europeos, con un nivel por encima de la media europea. Esta posición es el resultado de los niveles alcanzados en diferentes variables, tal como se muestra en la Tabla 1.

Los datos exponen resultados esperanzadores para las mujeres españolas, porque en todas las categorías se supera el valor promedio de la Unión Europea (UE). El estudio coloca a nuestro país en la mitad superior de la clasificación de países de la UE que está encabezada

por Finlandia, y seguida por Países Bajos, Irlanda y Suecia, en ese orden. Esto ilustra la situación a grandes rasgos y también permite identificar algunas tendencias específicas. Así, comprobamos que la clasificación no resulta ser tan favorable en las tareas relacionadas con las gestiones administrativas o la banca en línea, y sí es mejor el resultado correspondiente a la proporción de usuarias y el de aquellas que realizan cursos formativos en plataformas digitales.

En trabajos previos ya habíamos avanzado que la brecha de género en España es más de acceso y de habilidades que de uso de servicios a través de internet (Álvarez y Biurrun, 2022). Por lo tanto, hay otro factor que es importante estudiar en detalle, y que está íntimamente ligado al uso de internet; este es el nivel de habilidades digitales de las mujeres. La Figura 4 muestra los niveles registrados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) para el año 2021. Vemos que, salvo pequeñas diferencias, los niveles se encuentran bastante igualados entre mujeres y hombres.

Si hacemos la misma comparativa con la media de países de la UE, tal y como se planteaba anteriormente para el uso de internet, se observa una tendencia positiva, aunque con matices. La idea principal es que la mayoría de las mujeres españolas presentan un nivel de habilidades digitales por encima de las básicas, una proporción que supera en más de 10 puntos porcentuales a la media europea. Esto hace que España sea el quinto país con mayor proporción de mujeres con habilidades digitales por encima de las básicas, solo por detrás de Finlandia, Países Bajos, Islandia y Noruega.

Esa tendencia al alza también se observa en el caso de los hombres, lo que no nos permite afirmar que sea una situación que discrimina positivamente a las mujeres por razón de género, sino que la proporción de ciudadanos que en España cuenta con habilidades digitales por encima de las básicas es mayor que la media de la UE, indistintamente del género. Es más, mientras que apenas existen diferencias entre mujeres y hombres en el nivel de conocimientos básicos, el peso de las mujeres con conocimientos por encima de los

TABLA 1

INDICADORES DE USO DE INTERNET EN MUJERES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

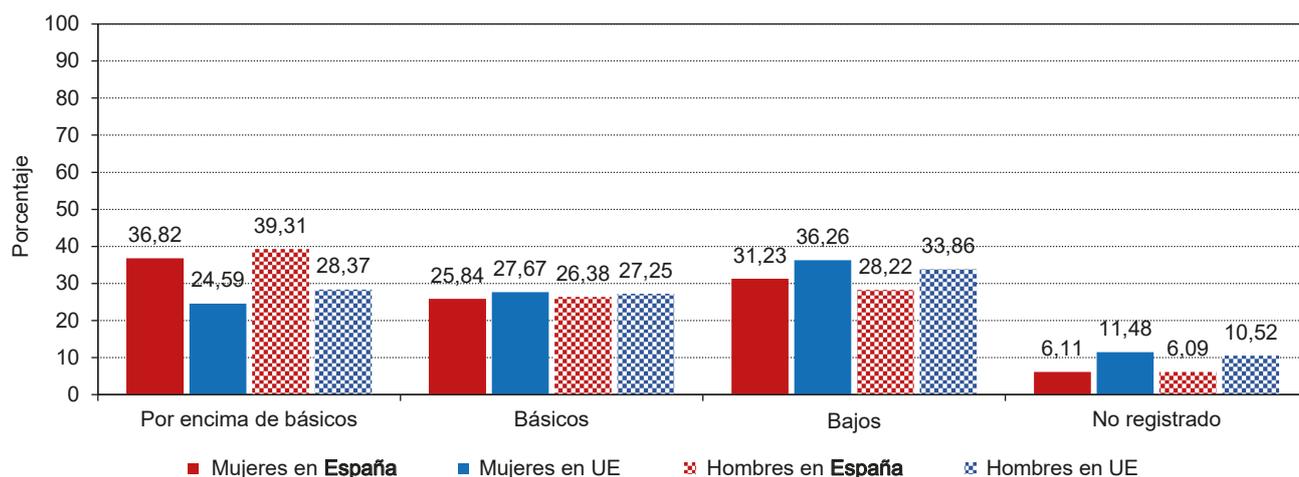
| Uso de internet* | Mujeres en España | Mujeres en la UE | Clasificación |
|---|-------------------|------------------|---------------|
| Uso regular de internet | 92 % | 87 % | 7 |
| Mujeres que nunca han usado internet | 5 % | 8 % | 9 |
| Banca en línea | 67 % | 64 % | 17 |
| Educación en línea | 32 % | 22 % | 8 |
| Consultas o voto en línea | 11 % | 9 % | 12 |
| Gestiones con Administraciones públicas | 71 % | 65 % | 17 |
| Índice global | 73 | 63 | 11 |

NOTA: * El *Women in Digital Scoreboard* está compuesto por tres elementos, uno de los cuales es el uso de internet. A su vez, este se desglosa en: mujeres que usan internet al menos una vez a la semana; mujeres que nunca lo han usado; mujeres que han usado internet para consultar la banca en línea en los últimos 3 meses; mujeres que han usado internet para completar un plan formativo en los últimos tres meses; mujeres que han participado en los últimos tres meses en consultas o votaciones en línea (firmar una petición, presupuestos participativos, etc.); y mujeres que han usado internet en los últimos 12 meses para interactuar con alguna Administración pública.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Women in Digital Scoreboard 2022* (Comisión Europea, 2022).

FIGURA 4

NIVEL DE HABILIDADES DIGITALES DE MUJERES Y HOMBRES, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA*

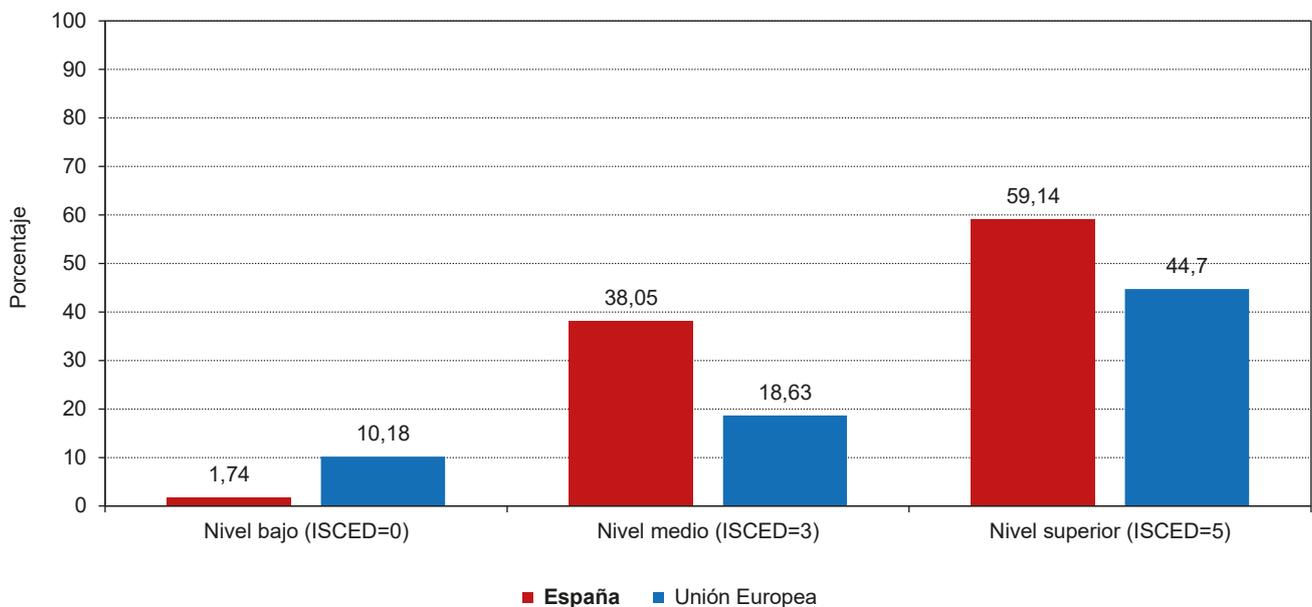


NOTA: * Medido a través del *Digital Skills Indicator 2.0* (DSI), indicador que engloba cinco áreas diferentes: Alfabetización en información y datos, Comunicación y colaboración, Creación de contenido digital, Seguridad y Resolución de problemas.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Individuals' level of digital skills* (Comisión Europea, 2021).

FIGURA 5

NIVEL EDUCATIVO DE MUJERES CON HABILIDADES DIGITALES ALTAS EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA*



NOTA: * Las equivalencias de los niveles ISCED son las siguientes: ISCED 0, educación preescolar; ISCED 3, segundo ciclo de secundaria; e ISCED 5, educación terciaria.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Individuals' level of digital skills* (Comisión Europea, 2021).

básicos es inferior al de los hombres; además, la proporción de mujeres con un nivel bajo de conocimientos es 3 puntos porcentuales superior a la de los hombres.

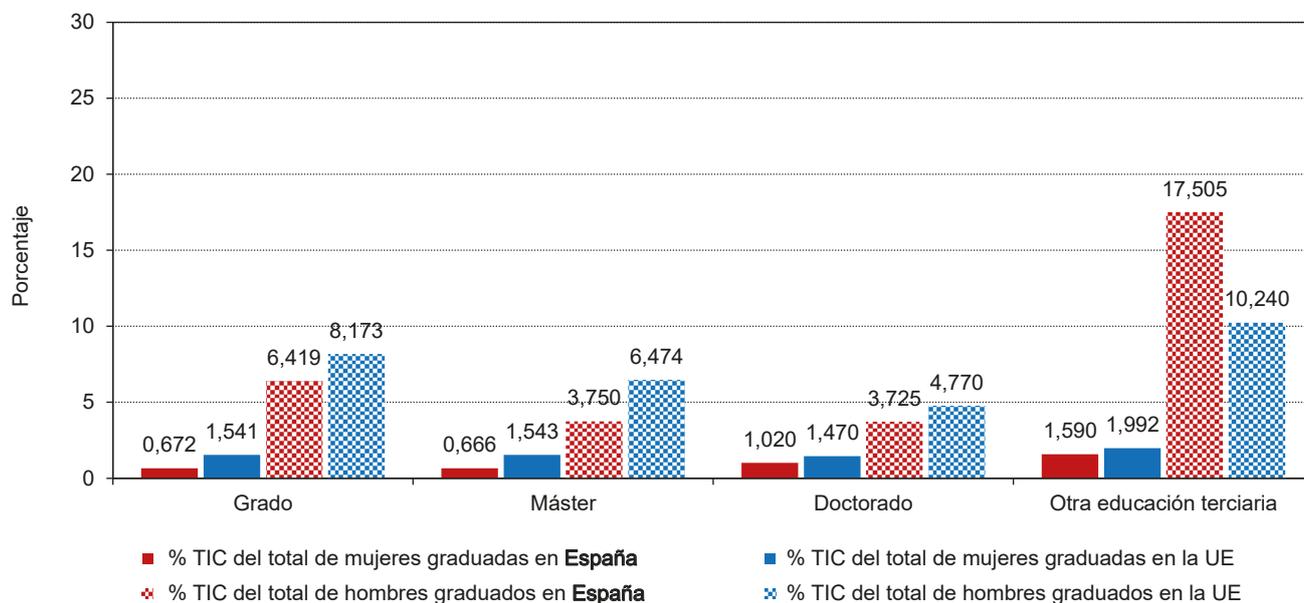
La precaución para considerar es, por lo tanto, que la digitalización puede también acarrear un aumento de las desigualdades si no se tienen en cuenta factores determinantes de partida tales como la educación y la formación recibida. La Figura 5 muestra el nivel de estudios de las mujeres que tienen habilidades digitales por encima de las básicas.

Lo que se observa es que casi un 60% de las mujeres españolas con estudios superiores tiene un nivel de habilidades digitales alto, por encima del 45% de la media europea. Esta superioridad está también presente en el caso de las mujeres con estudios de secundaria,

de las cuales un 38% tiene un nivel alto de habilidades digitales, frente a solo un 19% en la media europea. Sin embargo, esta tendencia se invierte para las mujeres sin estudios o con un nivel bajo de formación; entre estas, solo un 1,74% goza de un nivel alto de competencias digitales, cifra que está muy por debajo del 10,18% de la media europea. Este desglose permite dilucidar en qué deficiencias cabría actuar en el caso español para conseguir una mejor nivelación de competencias como elemento habilitador para la integración laboral en actividades y sectores de mayor contenido tecnológico. Con todo, cabría quizás esperar que, en los años venideros, gracias al cada vez mayor nivel de formación de las mujeres, esta tendencia pudiera disminuir por sí misma.

FIGURA 6

PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES GRADUADOS EN TIC, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA



FUENTE: Elaboración propia a partir de *Distribution of graduates at education level and programme orientation by sex and field of education* (Comisión Europea, 2021).

La mujer como agente clave en la economía digital: graduadas y empleadas en el sector TIC

Siguiendo el esquema propuesto, ahora se desplaza el foco desde la mujer como usuaria hacia su papel como protagonista del proceso de digitalización. La relevancia de este enfoque reside en que la brecha de género en el mercado laboral del futuro implica detenerse en las ocupaciones STEM⁶ (por sus siglas en inglés), aquellas vinculadas a ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. La razón es que estas áreas van a ser determinantes en los trabajos más importantes, mejor remunerados y de mayor crecimiento esperado en el futuro. De hecho, el informe del *World Economic Forum* (WEF, 2023) subraya que en términos globales las mujeres solo representan

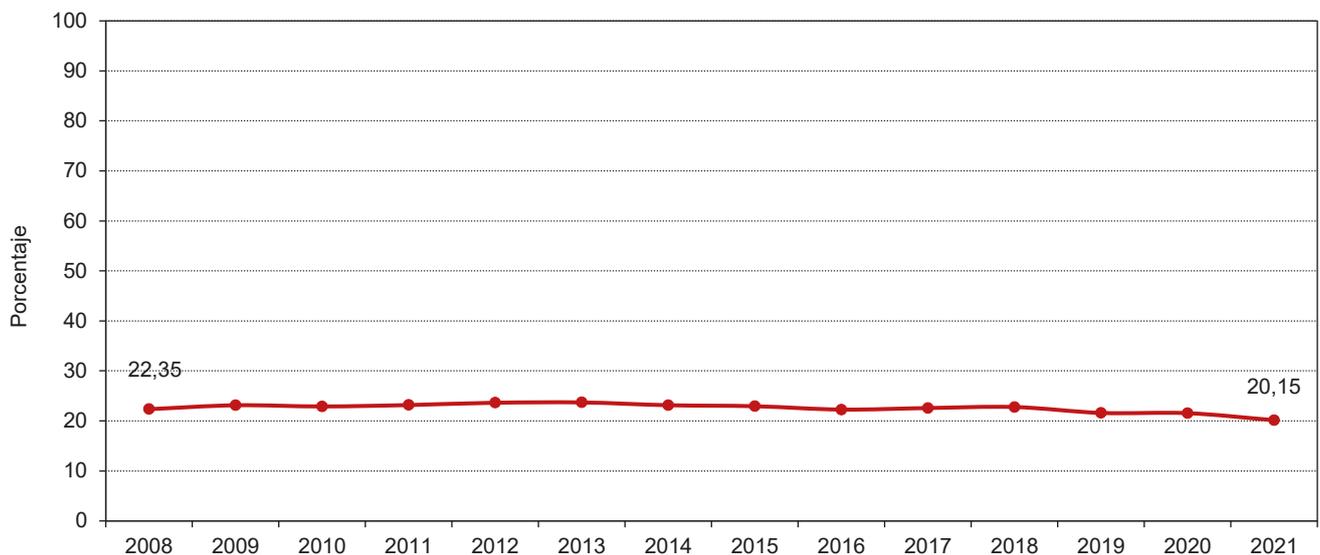
el 29,2% de las personas trabajadoras en áreas STEM, mientras que asciende al 49% la representación femenina de los empleos en actividades distintas a esas áreas de futuro; un aspecto que introduce aspectos cualitativos de la brecha de género en el empleo.

Centrando la atención en el sector TIC, los últimos datos disponibles muestran que, si bien en España todavía los estudios de educación terciaria en este sector son relativamente minoritarios, este aspecto es especialmente notable entre mujeres. Como se muestra en la Figura 6, España está ligeramente rezagada en la proporción de graduadas y graduados en comparación con la media europea en prácticamente todos los niveles; esto es, es mayor el número de estudiantes que se decantan por estudios TIC en la UE que en España. La única excepción es la correspondiente al caso de los graduados hombres con otra educación terciaria,

⁶ Science, Technology, Engineering, Mathematics.

FIGURA 7

PORCENTAJE DE MUJERES RESPECTO AL TOTAL DE EMPLEADOS EN I+D EN EL SECTOR TIC EN ESPAÑA*



NOTA: * Se calcula como el número de mujeres contratadas en I+D en el sector TIC respecto al total de empleados en I+D en el sector TIC.
 FUENTE: Elaboración propia a partir de Indicadores de I+D por ramas de actividad del sector TIC, Instituto Nacional de Estadística.

categoría en la que se observa una abultada diferencia respecto a las mujeres.

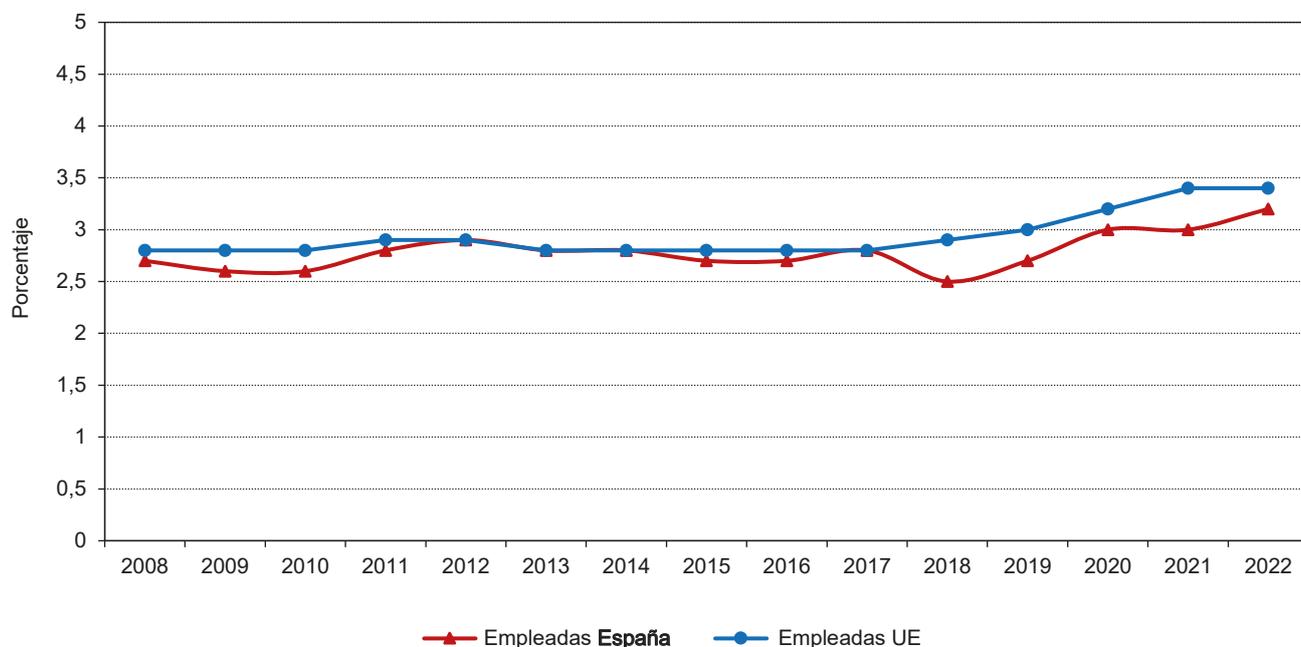
De hecho, en el desglose por género observamos que en términos proporcionales es menor la presencia de mujeres que se gradúan de estudios terciarios en el ámbito de las TIC, en todos los niveles educativos, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Así, por ejemplo, del total de egresadas a nivel de Grado universitario, solo un 0,67% lo hace en la rama de TIC, frente al 6,42% de sus pares masculinos. Por su parte, el valor del indicador correspondiente a estudios de doctorado, el máximo nivel académico que puede alcanzarse, es en el caso de las mujeres un tercio del correspondiente a los hombres, tendencia que es similar en la UE.

Yendo un paso más allá, cabe analizar también cómo se traduce esa cualificación en el mercado laboral y, en particular, en actividades generadoras de conocimiento,

de tecnología e innovación, haciendo uso del indicador que muestra la proporción de mujeres ocupadas en I+D en el sector digital. Los datos nacionales revelan que el porcentaje de mujeres respecto al total de empleados en I+D en el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) apenas ha cambiado en los últimos 13 años (Figura 7). Si bien en términos absolutos el número de mujeres ha aumentado conforme estos trabajos han ido ganando terreno en el mercado laboral, la proporción frente al total (incluyendo mujeres y hombres) ha disminuido ligeramente. Además, frente a toda expectativa, las mujeres retroceden en las actividades tecnológicas y han pasado de representar el 22,35% del total de empleados en I+D en el sector TIC en 2009 a representar el 20,15%.

Para finalizar, en el plano europeo puede observarse la evolución del empleo en fabricación de alta

FIGURA 8
MUJERES EMPLEADAS EN HTEC EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA*



NOTA: Se calcula sobre el empleo total.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Employment in technology and knowledge-intensive sectors at the national level, by sex* (Comisión Europea, 2021).

tecnología y servicios de alta tecnología intensivos en conocimiento, lo que en las estadísticas de Eurostat queda recogido como empleo en actividades HTEC⁷. Los datos correspondientes a este indicador, que se muestran en la Figura 8, confirman que la tendencia se mantiene estable desde 2008 para el caso español, con tan solo un ligero aumento en los últimos años y un incremento global de alrededor de 45.000 empleadas. La tendencia es coincidente a nivel europeo, aunque con valores ligeramente más altos en la UE que en el caso español, lo que lleva a pensar que este aspecto constituye un elemento de interés común para las políticas de igualdad de género en el seno de la Unión.

⁷ HTEC: *High-tech industry and knowledge-intensive services*.

5. Conclusiones

Lejos de realizar un análisis concienzudo de la brecha de género en España, estas páginas han enunciado algunos de los logros alcanzados en cuanto a la integración laboral de las mujeres y también los retos que se abren en el ámbito de la digitalización. A través de un conjunto de indicadores, se describen los niveles de empoderamiento de la mujer en la economía española desde una perspectiva centrada en su papel como usuaria y como agente clave de la economía digital, en comparación con la situación media en la Unión Europea.

Por lo general, España se sitúa en un nivel medio-alto de empoderamiento femenino, por encima de la media

de su grupo, lo que ejemplifica que, con cierto margen de mejora, la mujer española disfruta de una posición favorable en buena parte de los ámbitos de la vida pública y privada. En este sentido, cabría concentrarse en aquellas dimensiones del indicador que aún representen «puntos débiles» para España, así como en analizar en profundidad las buenas prácticas de aquellos países vecinos que nos preceden en esta clasificación, tales como Francia o Bélgica, y que puedan ser extrapolables y adaptables al caso español.

De entre todas las dimensiones, sigue siendo pertinente el estudio en mayor detalle de la brecha de género en el mercado de trabajo. La diferencia en las tasas de empleo de hombres y mujeres describe una tendencia decreciente en los últimos años. Algo parecido se da en el caso europeo, comparación que permite, además, destacar una notable convergencia para las trabajadoras de mayor edad en España, cuya evolución ha sido más positiva que en el seno de la UE. No obstante, la brecha de género, medida como diferencia en puntos porcentuales de la tasa de empleo de hombres y mujeres, se ha estabilizado en los últimos años, motivo por el que cabría preguntarse, pues, si no habría espacio para mayores esfuerzos en este ámbito, que relanzaran la tendencia hacia una disminución de este indicador, caminando así hacia un mercado laboral cada vez más igualitario.

Bajo este prisma, es imprescindible hacer referencia a la cuestión subyacente a todo estudio actual sobre el mercado laboral, y es su vinculación estrecha con el fenómeno de la digitalización. A este respecto, la proporción de mujeres en el uso de internet coloca al país en una buena posición en la clasificación europea, que también destaca por el buen resultado alcanzado en el nivel de habilidades digitales por encima de las básicas, aunque hay indicios de desigualdad en este indicador respecto a los hombres. Cabe igualmente reseñar que España muestra una tendencia positiva en las habilidades de las mujeres con niveles educativos medios y superiores, pero no así en los bajos en los que quedan muy alejadas aún de sus semejantes europeas.

Lo anterior justifica que seguir potenciando la formación profesional orientada a lo digital, así como garantizar la formación en habilidades digitales también en aquellos estratos con bajo nivel de estudios —aunque sus efectos vayan a ser previsiblemente menores que en grupos de mayor formación y/o menores edades—, pueden ser ámbitos de interés para una mayor convergencia en la UE.

Pese a estos resultados positivos en habilidades digitales, la situación se vuelve menos alentadora conforme se avanza en la línea educativa. El hecho es que la proporción de mujeres que se gradúan en estudios terciarios en el ámbito de las TIC es muy reducida. Sirva como ejemplo que, si bien un 60 % de las personas egresadas a nivel de máster son mujeres, solo un 0,4 % lo son en el sector de las TIC. Esto se traduce y tiene implicaciones en el ámbito laboral. Así, en España, menos de una cuarta parte de las personas empleadas en I+D en el ámbito de las TIC son mujeres y si se consideran los datos de empleo en el ámbito de fabricación de alta tecnología y servicios de alta tecnología intensivos en conocimiento, el porcentaje de mujeres en el sector frente al total de empleo apenas supera el 3 %. En este sentido, incentivar el incremento del número de egresadas en educación terciaria ligadas a este sector, se vuelve una pieza imprescindible para aumentar la presencia de la mujer en puestos asociados a esas trayectorias profesionales, si bien debe tenerse en cuenta que esta medida, de carácter educativo, requiere un compromiso público a medio plazo, con la precaución de que estos estudios son extensos y su impacto en el mercado laboral puede retrasarse. Además, cabe destacar que, puesto que sus efectos tardarían en hacerse palpables, esta vía no es excluyente, sino que debe acompañarse de otras acciones y medidas activas y sostenidas que puedan desembocar en el crecimiento del número de trabajadoras en el sector.

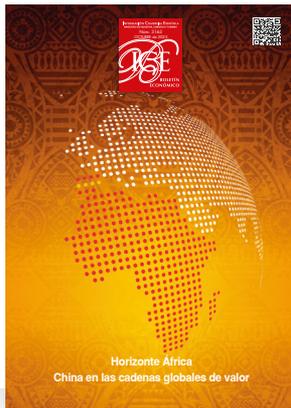
Teniendo en cuenta que el futuro es digital, la conclusión es que parece haber luces y sombras en materia de igualdad de género. A través de estas pinceladas de un diagnóstico que reconoce la positiva trayectoria seguida

por la economía española, se pueden identificar algunas dimensiones y espacios con margen de mejora. Bajo la premisa de los ODS, y con la fecha de 2030 como marco temporal, se abre un espacio para la definición de acciones en el ámbito de la política pública orientadas a favor de la igualdad a todos los niveles, sin perder de vista el peso que tiene —y tendrá— la digitalización.

Referencias bibliográficas

- Adams, R. B., & Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, 94(2), 291-309.
- Álvarez, I. (2021). Introducción. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 921, 5-10. <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7278/7315>
- Álvarez, I. y Biurrun, A. (2022). La digitalización como baza de recuperación pospandemia. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 924, 197-213. <https://doi.org/10.32796/ice.2022.924.7357>
- Baer, M., Vadera, A. K., Leenders, R. T. A. J., & Oldham, G. R. (2013). Intergroup competition as a double-edged sword: How sex composition regulates the effects of competition on group creativity. *Organization Science*, 25(3), 892-908.
- Casarico, A., & Lattanzio, S. (2023). Behind the child penalty: understanding what contributes to the labour market costs of motherhood. *Journal of Population Economics*, 36(3), 1489-1511. <https://doi.org/10.1007/s00148-023-00937-1>
- Chen, S., Ni, X., & Tong, J. Y. (2016). Gender Diversity in the Boardroom and Risk Management: A Case of R&D Investment. *Journal of Business Ethics*, 136(3), 599-621. <https://www.jstor.org/stable/i24735902>
- Christiansen, L. E., Lin, H., Pereira, J., Topalova, P., & Turk Ariss, R. (2016) *Gender Diversity in Senior Positions and Firm Performance: Evidence from Europe* (IMF Working Paper No. 50). International Monetary Fund.
- Comisión Europea. (2022). *Digital Economy and Society Index 2022: overall progress but digital skills, SMEs and 5G networks lag behind*. European Commission, Brussels.
- COTEC. (2021). *La economía digital en España. Avances y retos por regiones y sectores*. Fundación COTEC, Madrid.
- De Quinto, A., Hospido, L., & Sanz, C. (2021). The child penalty: evidence from Spain. *SERIEs*, 12, 585-606. <https://doi.org/10.1007/s13209-021-00241-9>
- De Santis, R. A., Roos, M., Hettler, K., & Tamburrini, F. (2018). Purchases of green bonds under the Eurosystem's asset purchase programme'. *ECB Economic Bulletin*, 7.
- Degli-Esposti, S. (2021). El rol del análisis de género en la reducción de los sesgos algorítmicos. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 921, 127-143. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7265>
- Goldin, C. (1990). *Understanding the gender gap – An Economic History of American Women*. Oxford University Press.
- Goldin, C. (2006). The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review*, 96(2), 1-21. <https://doi.org/10.1257/000282806777212350>
- Gómez-Herrera, E., & Köeszegi, S. T. (2022). *A gender perspective on artificial intelligence and jobs: the vicious cycle of digital inequality* (Bruegel Working Paper No. 15/2022).
- Gorjón García, L. y Lizarraga, I. (2021). El incesante goteo contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 921, 37-50. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7261>
- Martínez León, I. M.^a y Marengo, P. (2021). La segregación laboral por género en España. Evolución 2008-2018 y tendencias actuales. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 921, 65-82. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7266>
- Medina, L., & Álvarez, I. (2022). WHO invents what? Women's participation in patenting activity in Spain. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 14(3), 397-416. <https://doi.org/10.1108/IJGE-11-2021-0185>
- OCDE. (2018). *Bridging the digital gender divide. Include, upskill, innovate*. OECD, Paris.
- Quintero Lima, M.^a G. y Díaz Gorfinkiel, M. (2021). Los cuidados, nuevos mercados y el trabajo de las mujeres: de la necesidad de nuevas perspectivas económicas. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 921, 51-64. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7267>
- Rodríguez Pasquín, M. R., García Luque, O. y López Martínez, M.^a (2021). Digitalización y brechas de género en España: el índice Mujeres en Digital (WiD). En T. Aránguez Sánchez y O. Olariu (Coords.^a), *Feminismo digital: violencia contra las mujeres y brecha sexista en Internet* (pp. 94-117). Dykinson, S.L.
- UNDP-UN Women. (2023). *The Paths to Equal: Twin Indices on Women's Empowerment and Gender Equality*. United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). <https://hdr.undp.org>
- WEF. (2023). *Global Gender Gap Report 2023*. World Economic Forum, Geneva.

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS EN BOLETÍN ECONÓMICO



Aitor Lacuesta*
Javier Vallés*

LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO

Desde la crisis financiera de 2008, la economía española ha sufrido un frenazo en el proceso de convergencia en renta per cápita con la UEM. Esta falta de convergencia ha venido determinada, fundamentalmente, por la persistencia en el tiempo de una productividad inferior a la media de los países de la UEM y una tasa de empleo reducida. El artículo hace un breve repaso de los factores económicos e institucionales que tradicionalmente se han relacionado con ambos problemas. Finalmente, se analiza en qué medida el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) puede revertir, al menos en parte, esta falta de convergencia.

The challenges and opportunities of the Spanish economy: a long-term perspective

Since the 2008 financial crisis, the Spanish economy has suffered a slowdown in the process of convergence in per capita income with the EMU. This lack of convergence has been determined, fundamentally, by the persistence over time of productivity below the average of EMU countries and a low employment rate. The article briefly reviews the economic and institutional factors that have traditionally been related to both problems. Finally, we analyze to what extent the Recovery, Transformation and Resilience Plan (PRTR) can reverse, at least in part, this lack of convergence.

Palabras clave: PIB per cápita, convergencia, productividad, paro, NGEU.

Keywords: GDP per capita, convergence, productivity, unemployment, NGEU.

JEL: H0, O47.

* Banco de España.

Contacto: aitor.lacuesta@bde.es y jvalles@bde.es

Versión de noviembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7689>

1. Introducción

En una perspectiva de largo plazo, España ha logrado una mejora muy significativa del bienestar de sus ciudadanos. Según el Banco Mundial la renta per cápita en términos reales se ha multiplicado casi por cinco entre 1960 y 2022. No obstante, desde la crisis financiera de 2008 se observa un frenazo en esta evolución y el ritmo de convergencia en renta per cápita con la Unión Económica y Monetaria (UEM) se ha detenido.

Este artículo analiza los problemas de una productividad inferior a la media de la UEM y de la reducida tasa de empleo que están detrás de la brecha negativa de renta con Europa¹. Junto a las causas del retraso relativo en el avance de estos dos factores productivos, es relevante analizar las políticas económicas adecuadas para afrontar dicho reto y garantizar así una mejora del bienestar de los ciudadanos en las próximas décadas. En particular, en estos momentos, es determinante analizar si se está haciendo un uso adecuado de los fondos asociados al programa europeo *Next Generation EU* (NGEU) y una implementación ambiciosa de las reformas incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español.

El crecimiento y la convergencia con nuestros socios europeos debe ser sostenible, permitiendo corregir las vulnerabilidades macroeconómicas y sociales. En el periodo reciente la economía española ha tenido un patrón de crecimiento más saneado, lo que ha permitido corregir algunos de los desequilibrios acumulados en el ciclo de crecimiento previo a la crisis financiera. Destaca el intenso proceso de desendeudamiento de las familias y de las empresas; el incremento de la solvencia y de la liquidez de los balances de las entidades de crédito; la mejora de la competitividad que ha permitido mantener un saldo positivo de la balanza por cuenta corriente desde 2012; y la reducción del peso de

la inversión en el sector de la construcción hasta niveles similares a los del promedio de la UEM.

Las mejoras estructurales de la economía española han quedado en evidencia en los tres últimos años, ante la ocurrencia de importantes *shocks* de distinta naturaleza. Primero fue el estallido de la pandemia que redujo drásticamente los flujos turísticos y después la invasión rusa de Ucrania que encareció sensiblemente las importaciones de energía. A pesar de estas dos perturbaciones externas el saldo de la balanza por cuenta corriente española ha seguido siendo positivo. Esto ha sido posible, fundamentalmente, gracias al dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios que han pasado de representar el 26 % del PIB en 2008 al 40 % en 2022. Ahora bien, completar la UEM con mecanismos fiscales compensatorios, la unión bancaria y la unión de capitales, facilitaría que los países miembros no tuvieran que prestar atención a estos déficits o superávits estructurales de la balanza exterior.

Entre las vulnerabilidades pendientes destaca el elevado endeudamiento público, que desde la crisis financiera ha aumentado en más de 80 puntos su peso en el PIB, acompañado también de un déficit público estructural considerable. El Banco de España viene promulgando la necesidad de acometer un plan de consolidación fiscal que reduzca este déficit estructural. A corto plazo, el despliegue de los fondos NGEU podría amortiguar la posible ralentización económica que se derivaría del inicio de este proceso de consolidación². Desde una perspectiva más de largo plazo, hay que tener en cuenta el profundo cambio demográfico en el que se encuentra la sociedad española. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) la tasa de dependencia (número de personas de más de 65 años en relación con la población entre 16 y 64 años) pasará del 31 % en 2021 a superar el 50 % en 2070. Esto supondrá en las próximas décadas, en términos

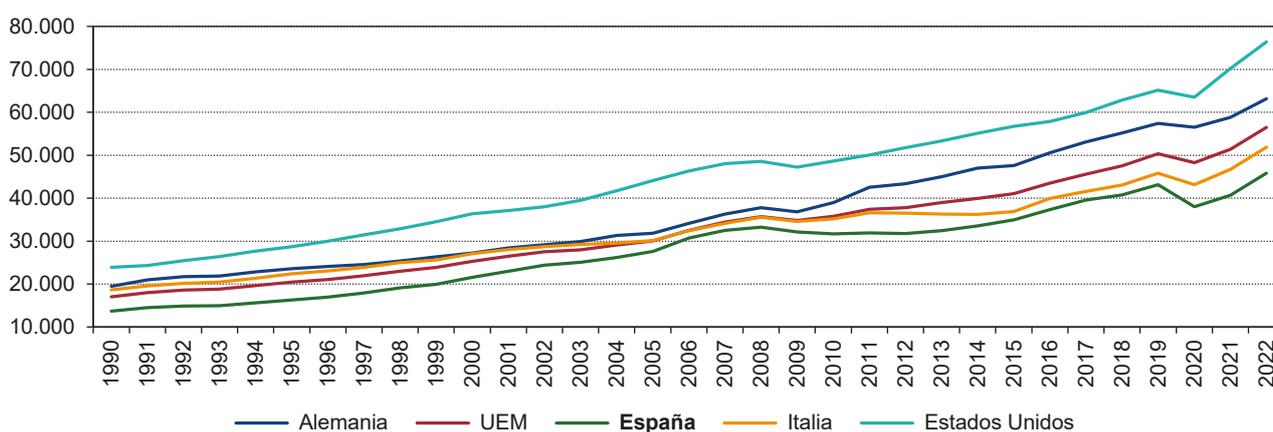
¹ El análisis de este artículo es una actualización del capítulo 2 del *Informe Anual del Banco de España 2022* (Banco de España, 2023).

² Si bien debe tenerse en cuenta que, a más largo plazo, tanto las transferencias como los préstamos europeos tendrán un impacto presupuestario a nivel nacional.

FIGURA 1

LA EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA

PANEL A. LA EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA Y DE OTRAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS (En dólar/persona)



NOTA: PIB per cápita de Alemania, España, Estados Unidos, Italia y UEM (19) en términos nominales y poder de paridad de compra. FUENTE: Banco Mundial.

de las cuentas públicas, un notable aumento del gasto en pensiones, así como del gasto en sanidad y en cuidados de larga duración. Se trata de un reto estructural para la modernización de nuestro estado de bienestar y del sistema fiscal.

También mirando al futuro, un crecimiento sostenible de España requerirá reducir la elevada dependencia de los combustibles fósiles; cumplir con los objetivos de lucha contra el cambio climático aumentando la proporción de energías renovables; y hacer frente a los problemas hídricos (OECD, 2023).

2. El frenazo en la convergencia del PIB per cápita con la UEM

La Figura 1 del Panel A muestra la evolución del PIB per cápita en las últimas décadas de algunos países de la UEM y de Estados Unidos. El crecimiento observado de la economía española entre 1990 y 2005 fue

mayor que el de otras economías europeas, aunque no fue suficiente para lograr la convergencia en el nivel de renta per cápita de la zona del euro. También se puede observar como la renta per cápita de España y del resto de países europeos, a pesar de los avances logrados con la UEM, no ha logrado reducir su brecha con el nivel de renta de EE UU.

En 2005, la brecha negativa entre el nivel del PIB per cápita español y el de la UEM alcanzó un mínimo histórico reciente —8,8%— (véase Figura 1 del Panel B). Aquello fue resultado de un periodo de crecimiento en nuestro país muy prolongado e intenso, especialmente tras la puesta en marcha de la unión monetaria. No obstante, como se demostró con posterioridad, aquella senda de crecimiento, que estaba asociada en gran medida a la acumulación de considerables desequilibrios macroeconómicos y financieros, no era sostenible. En efecto, desde entonces, el proceso de convergencia de la economía española con la UEM se ha

FIGURA 1 (CONTINUACIÓN)
LA EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA

PANEL B. LA CONVERGENCIA DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA CON EL DE LA ZONA DEL EURO



NOTA: PIB per cápita de España con respecto al del conjunto de los 19 países que componen la zona del euro en términos reales y poder de paridad de compra.
FUENTE: Eurostat.

detenido e incluso revertido. Así, en 2019, antes del estallido de la pandemia de COVID-19, el diferencial negativo de nuestro país con el de la zona del euro en términos del PIB per cápita era de un 13 %, mientras que, de acuerdo con los datos más recientes, este alcanzó un 17 % en 2022.

El comportamiento del PIB per cápita puede explicarse como el resultado de la evolución conjunta de cuatro elementos: el PIB real por hora trabajada, las horas trabajadas por empleado, la tasa de empleo —esto es, la ratio entre las personas empleadas y la población en edad de trabajar— y la ratio de la población en edad de trabajar sobre el total. Cuando se analiza la falta de convergencia entre el PIB per cápita español y el de la UEM, se aprecia que esta ha sido consecuencia de la existencia de unas brechas negativas persistentes en términos de la productividad (PIB por hora trabajada) y de la tasa de empleo —del 12 %, para ambas, en promedio anual desde 2008. Sin embargo,

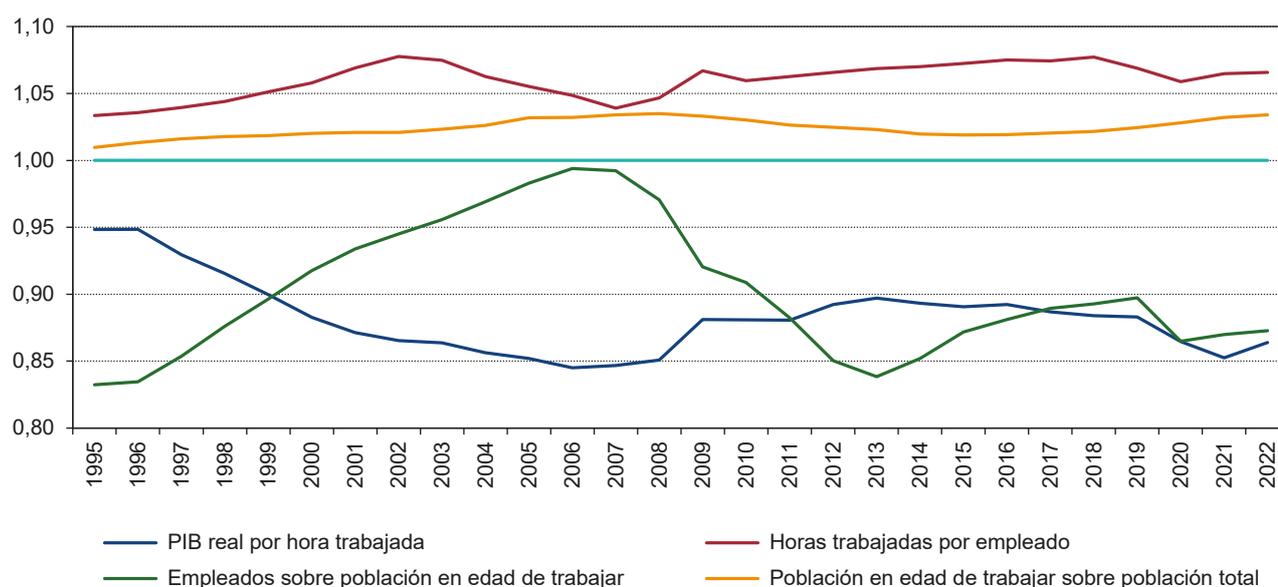
tanto las horas trabajadas por empleado como la ratio de la población en edad de trabajar, se han situado en España por encima de la UEM de forma continua en el tiempo (véase Figura 2).

Por tanto, la falta de convergencia con Europa ha venido determinada, fundamentalmente, por la persistencia en el tiempo de dos deficiencias bien conocidas de la economía española: una productividad por debajo a la media de la UEM y una tasa de empleo reducida. Los siguientes dos apartados profundizan en los múltiples retos que implica mejorar el comportamiento de la productividad y del empleo.

3. Inversión, productividad total de los factores e innovación

El crecimiento de la productividad se suele relacionar con el nivel de capital que está a disposición de los trabajadores de una empresa y el resto de elementos

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA
EN RELACIÓN CON LA ZONA DEL EURO
(En %)



FUENTE: Eurostat.

que afectan a la forma de producir, la denominada productividad total de los factores (PTF). La PTF engloba conceptos tan heterogéneos como la innovación empresarial, la asignación de los factores productivos entre empresas o el marco institucional y la confianza de las empresas hacia ellas.

Medir la ratio de capital por hora trabajada es difícil, principalmente por no disponer de un criterio objetivo y consensuado de su valor. En parte, esto está relacionado con el hecho de que cada tipo de capital tiene una productividad distinta. En particular, no es lo mismo una construcción inmobiliaria, una máquina, una infraestructura de transporte o de telecomunicaciones, un *software* informático o una patente. Adicionalmente, cada una de estas inversiones sufre una depreciación diferente y no todas se usan en todo momento a su

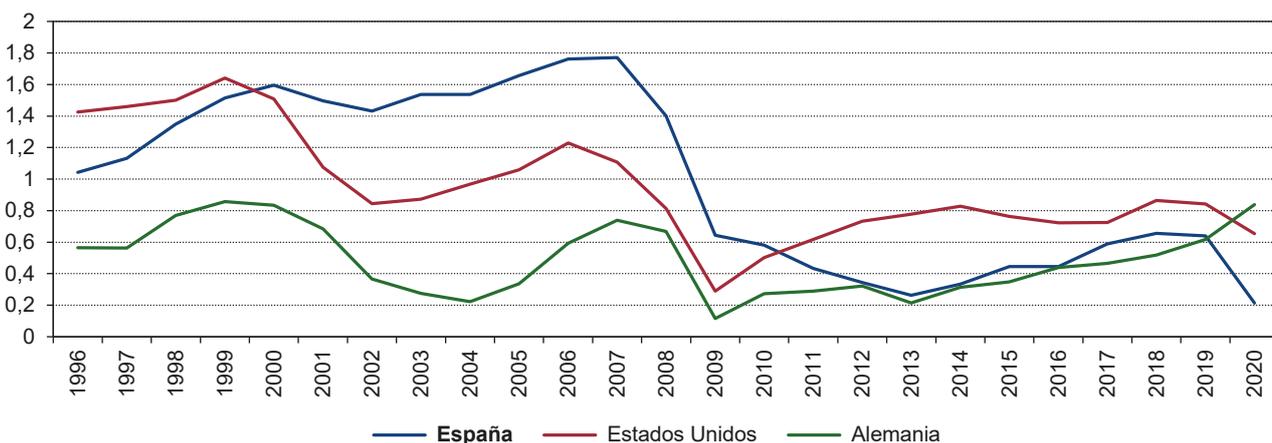
máximo de capacidad. Medir la PTF también es un reto, ya que esta variable suele medirse como residuo de la producción, una vez que se tiene información de las horas trabajadas y una estimación del capital.

En cualquier caso, disponemos de algún indicador que nos hace suponer que ni la ratio capital por hora trabajada de España en relación con otras economías desarrolladas ni la PTF han mejorado tras la crisis financiera. En particular, de acuerdo con EU KLEMS, la contribución de la inversión al crecimiento del valor añadido en España se redujo considerablemente tras 2008 (Figura 3 del Panel A). Durante los años comprendidos entre 1995 y 2007, la contribución de la inversión al crecimiento fue muy elevada en términos comparados con Alemania o Estados Unidos, si bien, durante la crisis financiera esta contribución se redujo dramáticamente

FIGURA 3

LA CONTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN Y DE LA PRODUCTIVIDAD AL CRECIMIENTO

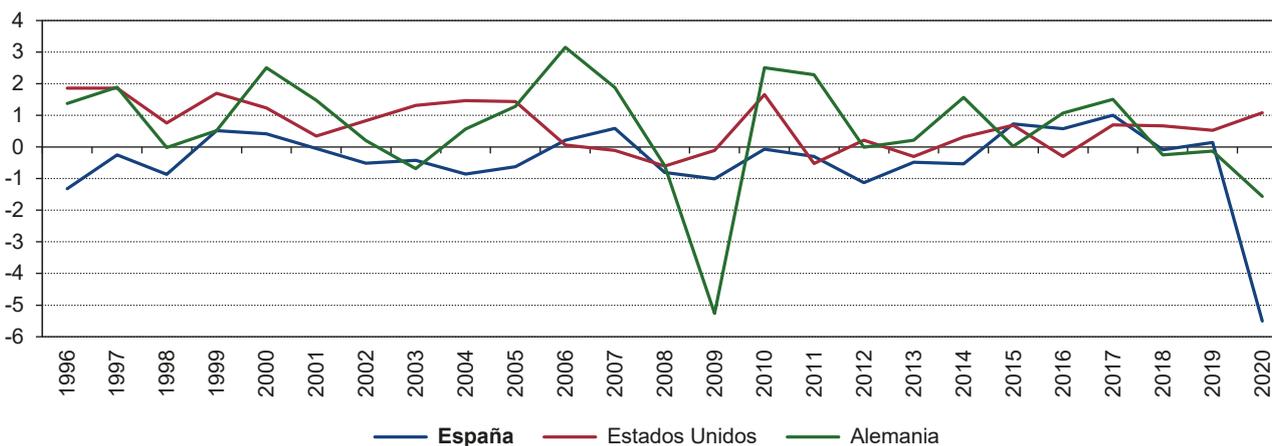
PANEL A. CONTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN AL CRECIMIENTO DEL VALOR AÑADIDO (En pp)



NOTA: La contribución total de la inversión al crecimiento del valor añadido se calcula como la suma de la contribución al valor añadido de los activos pertenecientes a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como equipos informáticos, equipos de telecomunicaciones, viviendas y otros edificios y estructuras; los activos no pertenecientes a las TIC, entre los cuales se incluyen material de transporte, maquinaria, equipos y recursos biológicos; y finalmente, los activos intangibles como actividades de I+D+i, programas informáticos y bases de datos y entretenimiento y originales artísticos. Para más detalles véase Bontadini *et al.* (2023).

FUENTE: EU KLEMS.

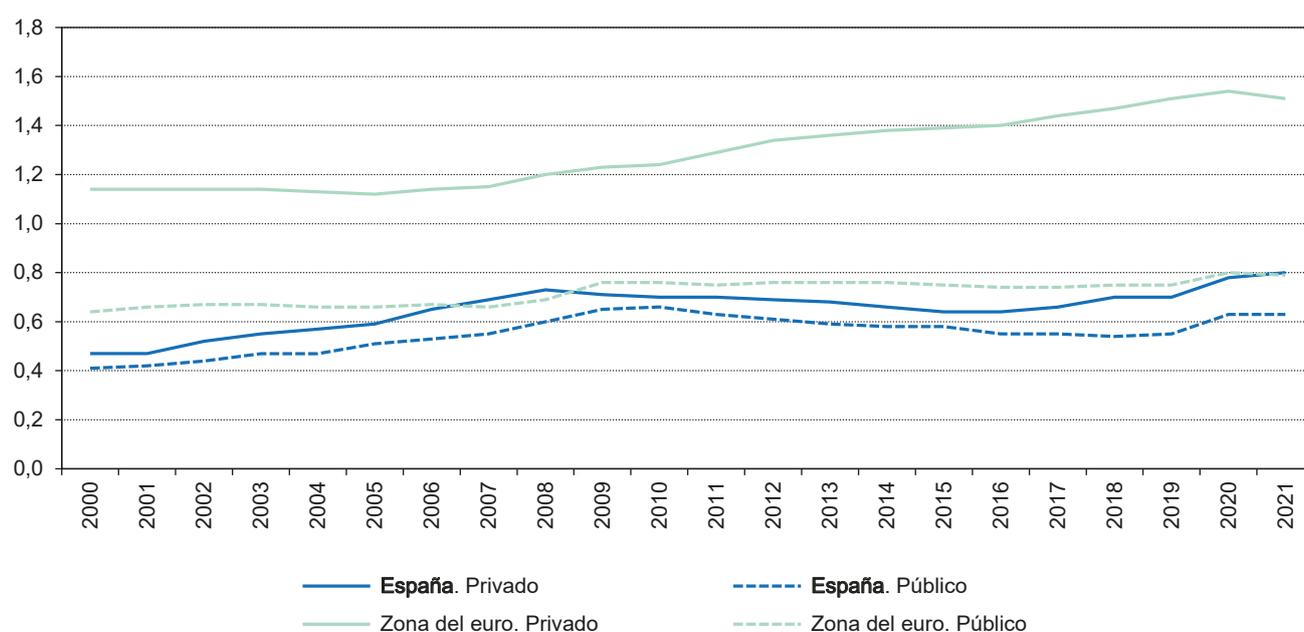
PANEL B. CONTRIBUCIÓN DE LA PTF AL CRECIMIENTO DEL VALOR AÑADIDO (En pp)



NOTA: La Productividad Total de los Factores (PTF) se define como el conjunto de los factores que incrementan la productividad del trabajador y engloba elementos como la organización, la formación, la innovación y otros intangibles que dan valor al producto de la empresa.

FUENTE: EU KLEMS.

FIGURA 4
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN I+D+i
EN ESPAÑA Y EN LA ZONA DEL EURO
(En % del PIB)



FUENTE: Eurostat.

para no recuperarse posteriormente. Por otro lado, el crecimiento de la PTF fue muy reducido en España durante los años del *boom* inmobiliario, algo que no ha cambiado con posterioridad (Figura 3 del Panel B). Tanto en el periodo 1995-2007 como en el periodo 2008-2020, el crecimiento anual medio de la PTF fue ligeramente negativo en España contrastando con los crecimientos pequeños, aunque positivos, vistos en Alemania y EE UU.

Un aspecto que contribuye a explicar el escaso dinamismo relativo de la productividad total de los factores en España es el peso reducido de la innovación —principal determinante de la evolución de la productividad en el largo plazo (Romer, 1986; Lucas, 1988; Aghion y Howitt, 1992)— en nuestro país. En el promedio del

periodo 2000-2021, la ratio del gasto en I+D+i sobre el PIB se situó en el 1,2% en la economía española, 0,8 puntos porcentuales (pp) por debajo de la registrada en el conjunto de la UEM³. Como muestra la Figura 4, a esta brecha contribuyeron los déficits tanto en la inversión en I+D+i del sector público como, especialmente, en la del sector privado empresarial que persistentemente se han venido observando en España con relación a la zona del euro.

³ Cuando se utiliza la inversión en intangibles —que además de la inversión en I+D+i incluye el *software*, las bases de datos, el diseño, la publicidad o la estructura organizativa entre otras partidas— como medida del esfuerzo innovador, los resultados que se obtienen también apuntan a la existencia de un diferencial negativo y persistente en España con respecto de la UEM (Banco de España, 2018).

Las políticas públicas pueden contribuir al dinamismo de la innovación empresarial a través de varios instrumentos. Entre estos, destacan la inversión pública directa, las compras públicas de innovación, los incentivos fiscales a las empresas innovadoras, la asignación de transferencias directas a la investigación básica, el diseño de una gobernanza adecuada del sistema innovador, y las medidas que favorecen la obtención de financiación por parte de empresas innovadoras de nueva creación⁴.

Más allá de la escasez de innovación en nuestro país, algunos autores han relacionado este escaso dinamismo a la mala asignación de recursos entre empresas. Existe evidencia de que, entre 1995 y 2007, se produjo una notable acumulación de capital en empresas poco productivas en España⁵. Esto se debió, en cierta medida, a un acceso heterogéneo a la financiación por parte de las empresas que, en lugar de estar vinculado a su productividad, estaba más relacionado con la disponibilidad de colateral o su relación con la Administración pública. De no haberse producido este empeoramiento en la asignación de los recursos, la productividad total de los factores en ese periodo podría haber crecido un 10% en lugar de reducirse un 8%. Para el periodo más reciente, Albrizio *et al.* (2023) utilizan un indicador que aproxima el grado de ineficiencia en la asignación del capital a partir de la dispersión de las productividades marginales del capital entre empresas y encuentran que —incluso descontando el periodo tras el estallido de la pandemia— apenas se han alcanzado mejoras de eficiencia en dicha asignación en los últimos años. En definitiva, los problemas de asignación del capital entre empresas siguen siendo relevantes desde una perspectiva histórica y posiblemente estén causados por factores estructurales, entre los que se encuentran el acceso

a la financiación o la complejidad regulatoria. Además, estas limitaciones se ven agravadas por el reducido tamaño de una gran parte de las empresas españolas.

En términos de financiación, a pesar de las notables mejoras observadas en los últimos años⁶, las empresas españolas siguen manteniendo —en comparación con las empresas de la zona del euro— una considerable dependencia del crédito bancario y un acceso relativamente limitado a la financiación vía capital riesgo. Esta estructura de financiación no solo limita las posibilidades de crecimiento de las empresas y su margen de maniobra para adaptarse a eventuales perturbaciones adversas, sino que también incide negativamente en su capacidad para ejecutar proyectos de innovación, que, por su propia naturaleza, tienen un perfil de riesgo relativamente elevado⁷.

En cuanto a la regulación, hay que tener en cuenta que el volumen y la complejidad de las normas que afectan a la actividad económica han venido creciendo de forma muy significativa en los últimos años, hasta el punto de que, como ilustración, solo en 2022, el Estado y las comunidades autónomas aprobaron 10.873 normas nuevas (Bardhan, 2002; Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, 2020; De Lucio y Mora-Sanguinetti, 2021; De Lucio y Mora-Sanguinetti, 2022; Mora-Sanguinetti, 2022; Mora-Sanguinetti *et al.*, 2023). Un número elevado de normas —cada vez más complejas y diferentes entre regiones y municipios— puede incidir negativamente, no solo en las decisiones de los agentes económicos, sino también en la capacidad de las Administraciones públicas para garantizar la unidad de mercado, tanto a

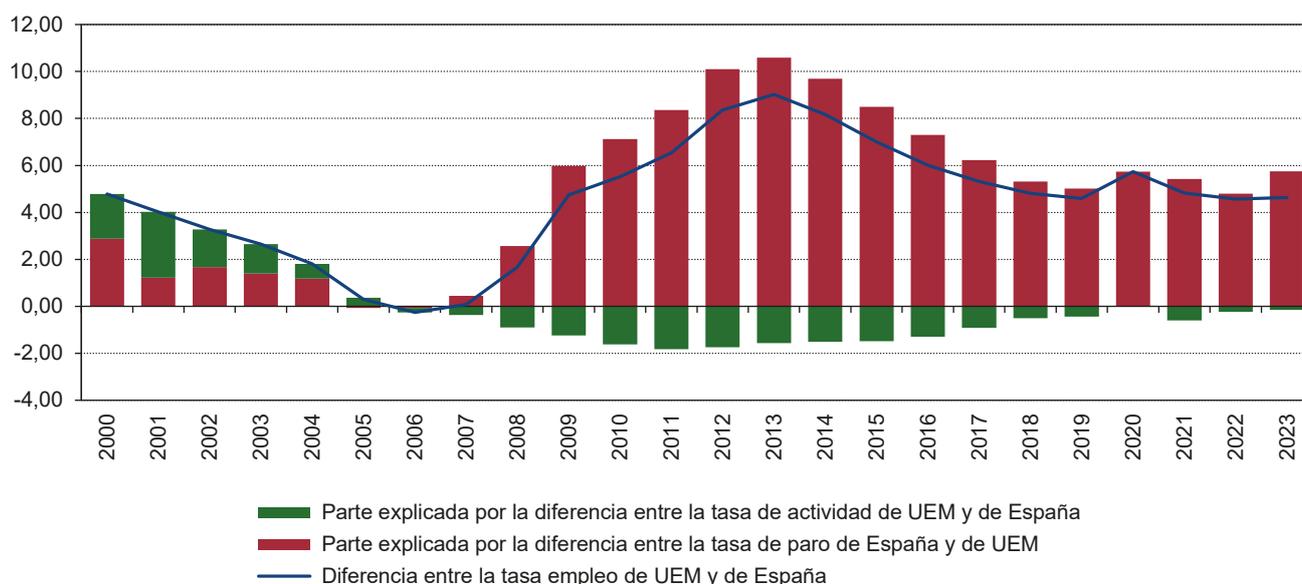
⁴ Bloom *et al.* (2019), sobre el diseño general de las intervenciones públicas, y Akcigit *et al.* (2021), sobre una adecuada asignación de transferencias a la investigación básica considerando su complementariedad con la investigación aplicada.

⁵ En esta dirección apuntan, por ejemplo, Gopinath *et al.* (2017) y García-Santana *et al.* (2020).

⁶ En España, el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF) ha experimentado un crecimiento sostenido en sus nueve años de funcionamiento, de forma que, en 2022, el volumen de emisiones en este mercado alcanzó los 13,7 mil millones de euros. Por otra parte, el establecimiento en 2016 del programa de compras de bonos corporativos por parte del Banco Central Europeo también habría contribuido a mejorar el acceso a los mercados de capitales de las empresas cotizadas más pequeñas (Alves *et al.*, 2022).

⁷ Para evidencia sobre los efectos positivos de una adecuada diversificación en las fuentes de financiación sobre la resiliencia y la inversión de las sociedades no financieras, véanse De Fiore y Uhlig (2015), Tengulov (2020) o Bongini *et al.* (2021).

FIGURA 5
DESCOMPOSICIÓN DEL DIFERENCIAL DE LA TASA DE EMPLEO
ENTRE ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 20-64 AÑOS
 (En pp)



NOTA: Los datos de 2023 equivalen a la media de los dos primeros trimestres del año. La diferencia entre la tasa de empleo de la UEM y la tasa de empleo de España se puede calcular como la suma de dos componentes: la diferencia entre la tasa de paro de España y de la UEM, multiplicada por la tasa de actividad de la UEM y la diferencia entre la tasa de actividad de la UEM y la de España, multiplicada por (1 - Tasa de paro de España).

FUENTE: Eurostat (Labour Force Survey).

nivel nacional como europeo. Existen, además, diversos umbrales regulatorios en el ámbito laboral y tributario —asociados a niveles arbitrarios del tamaño de las compañías— que influyen negativamente en el crecimiento empresarial (Almunia y López-Rodríguez, 2018). Por ello, hay que tener en consideración que las políticas públicas también pueden limitar las posibilidades de las empresas para crecer y reducir sus incentivos para innovar y especializarse.

4. Tasa de empleo y oferta laboral

La tasa de empleo es la ratio entre las personas que están empleadas y la población en edad de trabajar. Por

tanto, su nivel y evolución pueden descomponerse en dos elementos. Por un lado, la tasa de actividad, que mide qué porcentaje de la población en edad de trabajar está dispuesta a participar en el mercado laboral. Por otro lado, la tasa de paro, que refleja qué proporción de las personas que quieren trabajar no pueden hacerlo. A partir de esta descomposición, puede observarse que la práctica totalidad de la brecha en la tasa de empleo entre España y la UEM se debe a la mayor tasa de paro en nuestro país (Figura 5).

La elevada tasa de paro que la economía española ha mostrado a lo largo de las últimas décadas presenta un elevado componente estructural. Incluso en el periodo de intenso crecimiento de España entre 2000 y 2007, la

tasa de paro no se redujo del 8%. Más recientemente, a pesar de la vigorosa recuperación de la actividad desde 2021, y de que se vislumbren algunos signos de sobrecalentamiento en el mercado de trabajo —por ejemplo, un aumento de los puestos de trabajo vacantes y la escasez de demandantes de trabajo en determinados sectores—, la tasa de paro todavía se mantiene en el 11,9%. En el promedio de la zona del euro, esta tasa se sitúa en la actualidad en el 6,5%.

Tradicionalmente, una parte importante de este comportamiento del empleo se ha relacionado con algunas características institucionales del mercado laboral que favorecían el despido frente al ajuste del empleo a las condiciones económicas. En particular, la interacción de un sistema de negociación colectiva bastante centralizado y de un sistema contractual que favorecía la contratación temporal. Sin embargo, las medidas de flexibilidad interna impulsadas en 2012, el amplio recurso a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) tras la pandemia y las modificaciones contractuales de la reforma de 2021 han podido favorecer otras formas de ajuste del empleo ante perturbaciones económicas negativas. Una evaluación rigurosa de estos cambios, y en particular de la última reforma laboral, será necesaria para poder afirmar que este marco institucional está favoreciendo un menor nivel de desempleo estructural. Para tal fin, se requiere la disponibilidad de datos granulares, así como una perspectiva temporal más amplia que incluya al menos un ciclo económico adicional.

También resulta indispensable revisar el papel de las políticas activas y pasivas de empleo. Respecto a las políticas activas, Bertheau *et al.* (2023) documentan que la menor inversión en estas políticas en España justifica las mayores dificultades de los desempleados para reincorporarse a otro empleo. Más allá de los pasos dados por la nueva Ley de Empleo de 2023, incrementar la eficacia de las políticas activas de empleo exigirá, por un lado, la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros y, por otro lado, de incentivos adecuados tanto a la oferta como a la demanda de formación. En

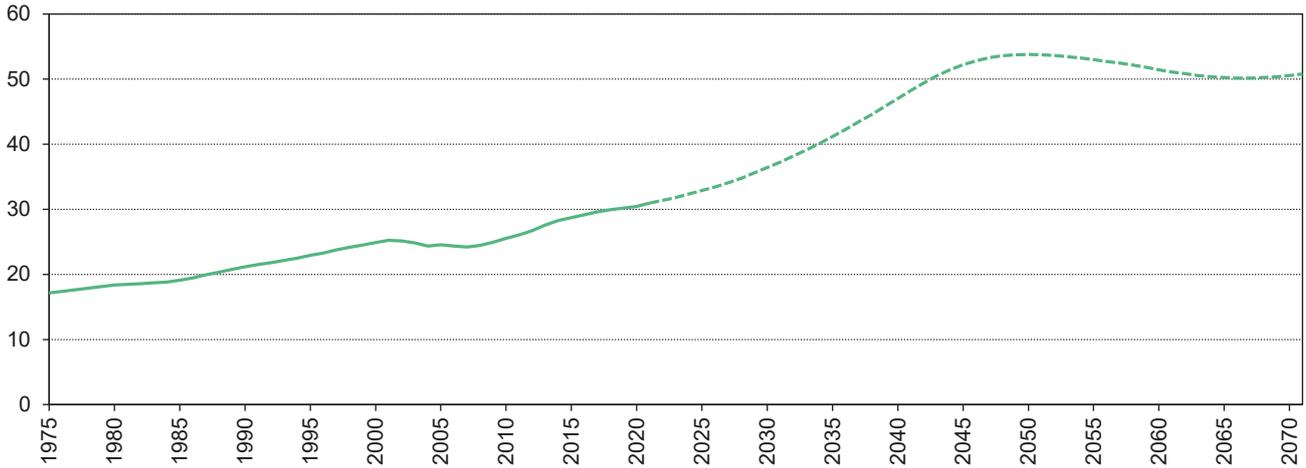
particular, para que los servicios públicos de empleo tengan un mayor peso en la intermediación laboral —muy reducido en la actualidad— y que sus actividades de formación e inserción laboral sean más efectivas, se requiere un perfilado profesional adecuado de los desempleados, una evaluación rigurosa de los programas de formación e inserción laboral, y la adecuación de los recursos destinados a estos programas a los resultados de evaluaciones continuas. Asimismo, hay que tener en cuenta que, en los últimos años, se ha ampliado en nuestro país la red de protección social a través de actuaciones como el ingreso mínimo vital o la extensión de la cobertura de la protección al desempleo. Si bien estas actuaciones han sido necesarias para no dejar a ningún colectivo atrás, es importante garantizar una mayor coordinación de estas políticas pasivas con otras políticas activas para compatibilizar la protección de los colectivos más vulnerables con los incentivos adecuados a la oferta de trabajo.

De cara al futuro, se deben superar dos retos importantes para la economía española: el envejecimiento poblacional y el menor nivel educativo de nuestra fuerza laboral. Respecto al primero, hay que tener en cuenta que este proceso de envejecimiento se acelerará en las próximas décadas y será más intenso que en el conjunto de la UEM. De acuerdo con las últimas proyecciones poblacionales del INE (Figura 6), la tasa de dependencia en nuestro país —calculada como la ratio de la población de al menos 65 años y la población de entre 16 y 64 años— aumentará desde el 31% en 2021, hasta casi un 54% en 2050. Además, si se mantienen las tendencias demográficas recientes, este proceso de envejecimiento, lejos de ser un fenómeno transitorio, adquirirá un carácter permanente. En particular, el INE proyecta que la tasa de dependencia aún superará el 50% en 2070. Este cambio demográfico, entre otras muchas dimensiones, afectará a la población activa. Se estima que, manteniendo las tasas de actividad por grupos de edad constantes en sus niveles actuales, la tasa de actividad agregada podría retroceder casi 3 pp en 2030. Incluso en un escenario optimista en el que la

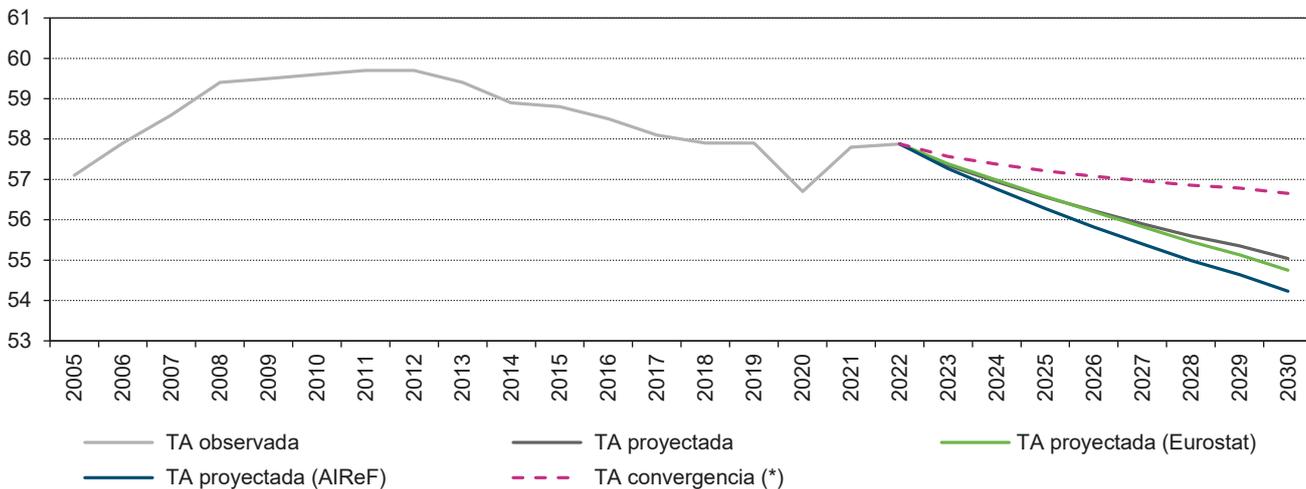
FIGURA 6

EVOLUCIÓN ESPERADA DE LA TASA DE DEPENDENCIA Y DE LA TASA DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA

PANEL A. TASA DE DEPENDENCIA
(Población +65/Población 16-64) (En %)



PANEL B. TASA DE ACTIVIDAD OBSERVADA Y PROYECTADA
(En %)



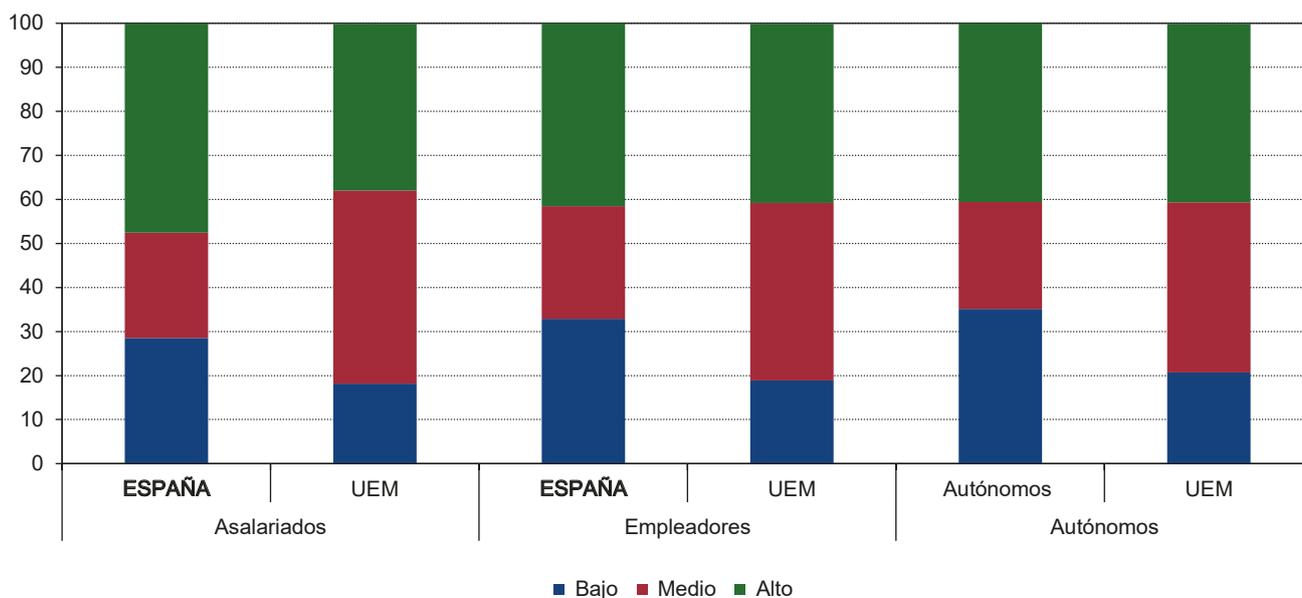
NOTA: Las tasas de actividad proyectadas se calculan fijando las tasas de actividad en su nivel medio de 2022 y aplicando trimestre a trimestre la variación de los pesos poblacionales según las distintas proyecciones demográficas consideradas.

(*) La tasa de actividad de convergencia se calcula asumiendo que la diferencia en 2022 entre la tasa de actividad de España y la de Alemania se reduce en un 50% de forma lineal hasta 2033.

FUENTE: AIReF, Eurostat, Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

FIGURA 7
DISTRIBUCIÓN DEL NIVEL EDUCATIVO EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO
 (En %)

DISTRIBUCIÓN POR NIVEL EDUCATIVO DE LOS OCUPADOS



NOTA: Dividiéndose los niveles educativos en:
 - Bajo: enseñanza primaria, secundaria o inferior.
 - Medio: enseñanza secundaria superior y postsecundaria.
 - Alto: enseñanza superior.
FUENTE: Eurostat (Labour Force Survey). Datos de 2022.

tasa de actividad española redujera a la mitad sus diferencias con la de la economía alemana⁸, la reducción de tasa de actividad sería de 1,2 pp en 2030.

Respecto al reto educativo, hay que tener en cuenta que el nivel de formación de los empresarios, de los trabajadores autónomos y de los asalariados en España está por debajo del promedio de la UEM, a pesar de la notable

mejora registrada durante las últimas décadas (Figura 7). Así, según los datos de Eurostat, referidos a 2022, en España el 35,2% de los autónomos, el 32,9% de los empleadores y el 28,5% de los trabajadores por cuenta ajena tienen un nivel de estudios bajo. Estos porcentajes son muy superiores a los que se observan en el conjunto de la zona del euro (20,7%, 18,9% y 18,2%, respectivamente). Sin embargo, la adecuación del capital humano a las nuevas tecnologías requiere no solo de cambios en la distribución de la población trabajadora por niveles educativos, sino también de una adaptación de los currículos académicos hacia aquellas disciplinas que mejor complementen las habilidades asociadas a las nuevas

⁸ Entre los menores de 24 años, la tasa de actividad en España es entre 17 pp y 21 pp inferior, según el grupo concreto de edad y sexo. Entre las personas de mayor edad, destaca el grupo de los varones a partir de 55 años y el de las mujeres a partir de 60 años, en los que la tasa de actividad es entre 10 pp y 12 pp menor. Por el contrario, la participación laboral en las edades centrales es razonablemente similar.

tecnologías. Asimismo, tradicionalmente, quien alcanzaba la formación posobligatoria escogía ir a la universidad, lo que ha repercutido en que en la actualidad haya un porcentaje reducido de personas con formación profesional técnica. Sin embargo, recientemente esto se está revirtiendo de forma que cada vez hay una mayor demanda de estudios profesionales, especialmente superiores. En este sentido, la adecuación del capital humano a las nuevas tecnologías requerirá cambios en la distribución por niveles educativos de la población trabajadora y, en particular, que la Formación Profesional (FP) y algunas disciplinas universitarias sean capaces de ofrecer plazas suficientes y formación práctica en aquellas disciplinas que el mercado demanda.

5. La oportunidad del NGEU para converger con Europa. Conclusiones

En julio de 2020, el Consejo Europeo aprobó la creación del fondo NGEU dotado con 800 mil millones de euros. Los objetivos del fondo eran, por un lado, paliar las consecuencias de la pandemia y, por otro, contribuir a las transformaciones estructurales de la economía europea, en particular a acelerar las transiciones digital y ecológica. Para acceder a estos recursos los Estados miembros diseñaron Planes de Recuperación y Resiliencia (PRR). El PRR de España se aprobó en julio de 2021 por la Comisión Europea y contempla transferencias por alrededor de 70 mil millones de euros.

Por tanto, el PRR español, denominado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), es una potente palanca para revertir la falta de convergencia planteada en los apartados anteriores dado que supone un ambicioso programa de inversiones hasta 2026 y que incorpora un total de 102 reformas en diferentes ámbitos de la actividad económica. En particular, supone una oportunidad única para revertir el reducido peso de la innovación, impulsar la digitalización y facilitar la transición ecológica. De los 70 mil millones de euros movilizados hasta 2026 por el PRTR español se espera destinar el 7% del total de los recursos

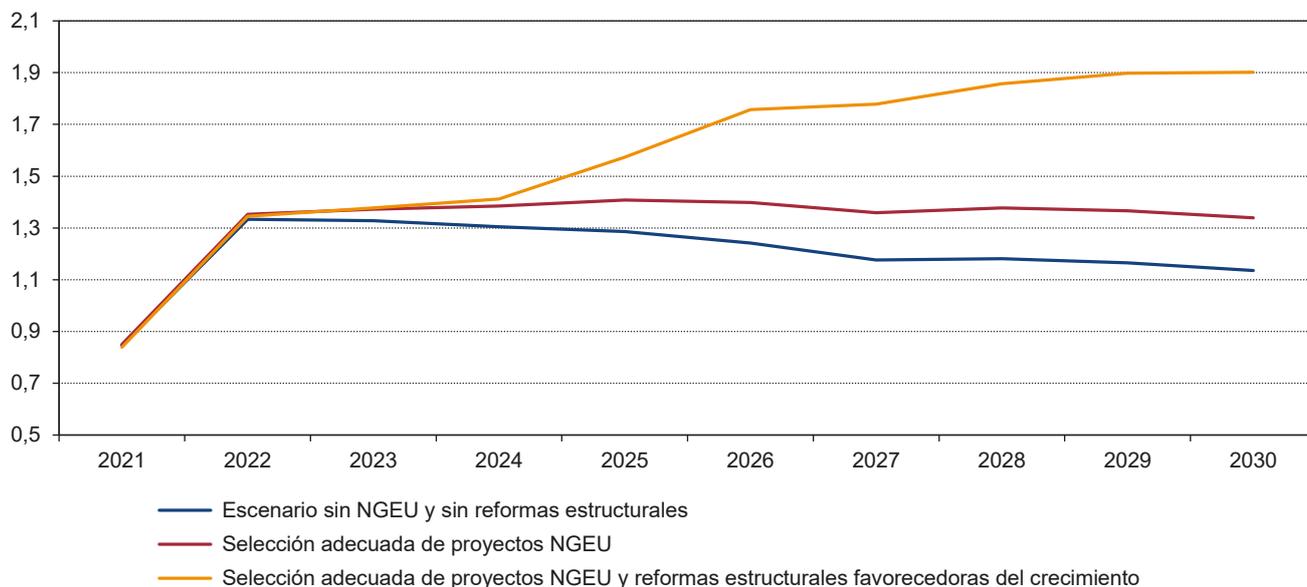
a actividades de I+D+i. Por otra parte, más del 40% de los recursos se destinan a apoyar la transición verde y el 30% a la transición digital.

El diseño y ejecución del programa NGEU supone un considerable desafío para las Administraciones públicas españolas. Es fundamental una selección rigurosa de los proyectos a financiar con estos recursos. Pero, también, llevar a cabo un proceso de evaluación en tiempo real, que permita identificar y corregir las posibles deficiencias que puedan surgir, tanto en materia de procedimientos como en la propia evolución de los proyectos financiados. En este sentido, la enorme complejidad que subyace a la gestión de estos fondos aconseja un elevado grado de transparencia, de manera que todo este proceso acabe suponiendo una mejora en la confianza de la población acerca de sus instituciones. Precisamente, una de las recomendaciones a España en el contexto del Semestre Europeo 2023 es continuar con la implementación del PRTR, lo que requiere adecuar la capacidad administrativa a la nueva solicitud de fondos relacionados con la Adenda al PRTR⁹, e iniciar rápidamente la aplicación de las medidas conexas a la Adenda recientemente aprobada (Alonso y Matea, 2023).

La evaluación del impacto económico derivado del NGEU conlleva una elevada complejidad e incertidumbre. Algunos de los interrogantes son el grado de exigencia del calendario de ejecución de los proyectos; o el grado de ambición de las reformas estructurales comprometidas. Albrizio y Geli (2021) analizan el impacto económico que ha tenido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional durante los últimos 20 años, debido a la similitud de los objetivos de dichos fondos y del NGEU. Los resultados del análisis sugieren que aquellas reformas estructurales que reduzcan las barreras

⁹ La Adenda al PRTR es una actualización de este último para poder, por un lado, acceder a los nuevos fondos que le corresponden a España, tanto por el *REPowerEU* como por la estimación definitiva de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el instrumento central del programa de ayudas NGEU y, por otro, solicitar los préstamos del MRR que no se pidieron en julio de 2021 (véase Gobierno de España, 2023).

FIGURA 8
ESTIMACIONES DEL CRECIMIENTO POTENCIAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
(En %)



FUENTE: Banco de España.

a la competencia en el mercado de productos y algunas rigideces en el mercado laboral pueden aumentar el efecto expansivo (multiplicador fiscal) de los fondos europeos a medio y largo plazo. En cualquier caso, sería conveniente revisar el marco temporal del programa NGEU, para garantizar su máxima efectividad.

El PRR español puede analizarse también a través del impacto de una serie de perturbaciones de demanda y de oferta, equivalentes a las transferencias de 70 mil millones de euros, que se propagan a través del sistema productivo al tener en cuenta la estructura sectorial de la economía española. El impacto medio en un horizonte de cinco años es del 1,15% del PIB si solo consideramos el efecto directo de los programas de inversión y los planes de gasto, pero aumenta hasta el 1,75% si tenemos en cuenta el aumento de la capacidad productiva de determinados sectores y su propagación a

través del tejido productivo. La expansión resultante es especialmente fuerte en sectores muy dependientes de la mano de obra altamente cualificada, como la informática y los servicios profesionales, además de los bienes duraderos del sector manufacturero y del sector de la construcción (véase Fernández-Cerezo *et al.*, 2023).

El impacto de estos fondos en la capacidad productiva de la economía española dependerá, de manera fundamental, del tipo de inversiones realizadas y de las reformas estructurales que las acompañen. Por ejemplo, Cuadrado *et al.* (2022) señalan que, si en el marco del programa NGEU se seleccionasen proyectos con un elevado grado de complementariedad entre la inversión pública y la privada —de tal forma que se generasen externalidades positivas sobre la productividad privada, esto es, «efectos arrastre»—, la tasa de crecimiento potencial anual de la economía española en

2030 podría elevarse hasta el entorno del 1,3 %, unos 0,2 pp por encima de la tasa de crecimiento que habría en un escenario alternativo sin dicho efecto arrastre (véase Figura 8). Si esta adecuada selección de los proyectos se viera acompañada, además, de diversas reformas estructurales que redujeran las rigideces existentes en los mercados de productos y de trabajo —contribuyendo, de esta forma, a reducir la tasa de paro estructural y a impulsar el crecimiento de la productividad—, la tasa de crecimiento potencial de la economía española al final de esta década podría llegar a situarse en el entorno del 2,0 %. Naturalmente estas estimaciones son valoraciones *ex ante*. Según la Comisión Europea a mediados de 2023 en España ya se habían desplegado cerca del 60 % de las reformas programadas, si bien las inversiones implementadas no llegaban al 10 %. Será necesario disponer de información pormenorizada de cada una de estas actuaciones para analizar su impacto *ex post* en la capacidad productiva de la economía española.

Referencias bibliográficas

- Aghion, P., & Howitt, P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, 60(2), 323-351. <https://doi.org/10.2307/2951599>
- Akcigit, U., Hanley, D., & Serrano-Velarde, N. (2021). Back to Basics: Basic Research Spillovers, Innovation Policy, and Growth. *The Review of Economic Studies*, 88(1), 1-43. <https://doi.org/10.1093/restud/rdaa061>
- Albrizio, S. y Geli, J. F. (2021). Un análisis empírico de los factores que pueden potenciar la efectividad del programa *Next Generation EU*. *Boletín Económico del Banco de España*, 4/2021. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/19031>
- Albrizio, S., González, B., & Khametshin, D. (2023). *A Tale of Two Margins: Monetary Policy and Capital Misallocation* (BdE Documentos de Trabajo n.º 2302) Banco de España. <https://doi.org/10.53479/25027>
- Almunia, M., & López-Rodríguez, D. (2018). Under the Radar: The Effects of Monitoring Firms on Tax Compliance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 1-38. <https://doi.org/10.1257/pol.20160229>
- Alonso, D. y Matea, M.^a L. L. (2023). El Semestre Europeo 2023 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Boletín Económico del Banco de España*, 2023/T3, 13. <https://doi.org/10.53479/33567>
- Alves, P. A., Mayordomo, S. y Ruiz-García, M. (2022). *La financiación empresarial en los mercados de renta fija: La contribución de la política monetaria a mitigar la barrera del tamaño* (BdE Documentos Ocasionales n.º 2209). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/21138>
- Banco de España. (2018). Recuadro 3.1. La inversión en intangibles. En Capítulo 3, *El dinamismo de la inversión en la recuperación: determinantes y retos* (pp. 147-149). Informe Anual 2017. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/17/Descargar/Fich/Inf2017-Cap3.pdf>
- Banco de España. (2023). Capítulo 2, *Retos y oportunidades para crecer y converger con la Unión Económica y Monetaria de manera robusta y sostenible* (pp. 78-151). Informe Anual 2022. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/29656>
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- Bertheau, A., Acabbi, E. M., Barceló, C., Gulyas, A., Lombardi, S., & Saggio, R. (2023). The Unequal Consequences of Job Loss across Countries. *American Economic Review: Insights*, 5(3), 393-408. <https://doi.org/10.1257/aeri.20220006>
- Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A Toolkit of Policies to Promote Innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163-184. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.163>
- Bongini, P., Ferrando, A., Rossi, E., & Rossolini, M. (2021). SME access to market-based finance across Eurozone countries. *Small Business Economics*, 56(4), 1667-1697. <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00285-z>
- Bontadini, F., Corrado, C., Haskel, J., Iommi, M., & Jona-Lasinio, C. (2023). EUKLEMS & INTANProd: industry productivity accounts with intangibles. Sources of growth and productivity trends: methods and main measurement challenge. *Luiss Lab of European Economics*. Rome.
- Cuadrado, P., Izquierdo, M., Montero, J. M., Moral-Benito, E., & Quintana, J. (2022). *The potential growth of the Spanish economy after the pandemic* (BdE Documentos Ocasionales n.º 2208). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/23359>
- De Fiore, F., & Uhlig, H. (2015). Corporate Debt Structure and the Financial Crisis. *Journal of Money, Credit and Banking*, 47(8), 1571-1598. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12284>
- De Lucio, J. J., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2021). *New dimensions of regulatory complexity and their economic cost. An analysis using text mining* (BdE Documentos de Trabajo n.º 2107). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14834>

- De Lucio, J. J., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2022). Drafting “better regulation”: The economic cost of regulatory complexity. *Journal of Policy Modeling*, 44(1), 163-183. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.10.003>
- Fernández-Cerezo, A., Moral-Benito, E., & Quintana, J. (2023). *A production network model for the Spanish economy with an application to the impact of NGEU funds* (BdE Documentos de Trabajo n.º 2305). Banco de España. <https://doi.org/10.53479/27333>
- García-Santana, M., Moral-Benito, E., Pijoan-Mas, J., & Ramos, R. (2020). Growing Like Spain: 1995-2007. *International Economic Review*, 61(1), 383-416. <https://doi.org/10.1111/iere.12427>
- Gobierno de España. (2023). *Adenda. Segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España. Impulso a la industrialización estratégica*. 6 de junio. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-06/06062023_adenda_plan_de_recuperacion.pdf
- Gopinath, G., Kalemli-Ozcan, S., Karabarbounis, L., & Villegas-Sanchez, C. (2017). Capital Allocation and Productivity in South Europe. *Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1915-1967. <https://scholar.harvard.edu/gopinath/publications/capital-allocation-and-productivity-south-europe>
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42. <https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmehanicseconomicgrowth.pdf>
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2022). Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España. *Revista de las Cortes Generales*, 114, 231-253. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1722>
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Pérez-Valls, R. (2020). *¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España* (BdE Documentos de Trabajo n.º 2002). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/10489>
- Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain* (BdE Documentos de Trabajo n.º 2312). Banco de España. <https://doi.org/10.53479/29854>
- OECD. (2023). *Economic Survey of Spain 2023*. <https://doi.org/10.1787/5b50cc51-en>
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037. <https://www.jstor.org/stable/1833190>
- Tengulov, A. (2020). *The Value of Borrowing Diversity: Evidence from the Financial Crisis of 2007-2009* (Working Paper). <https://ssrn.com/abstract=2361401>

Fernando Ballestero*
Fernando Puerto**

EL RETO QUE TRANSFORMÓ LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA ESPAÑOLA: LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA PRIMERA PRESIDENCIA. EL PAPEL CLAVE DE PEDRO SOLBES

Partiendo de que las instituciones, y dentro de ellas las Administraciones públicas, desempeñan un papel crítico para que se dé el desarrollo económico y el progreso, y de que en España la modernización y gran transformación en la manera de trabajar de la Administración económica se produjo en los años iniciales de la adhesión a la Unión Europea (UE), se analiza cómo fue posible que en apenas tres años España realizara con éxito su primera Presidencia y se convirtiera en un país objeto de respeto y reconocimiento por la gestión de ese semestre de 1989. En ese hito, un funcionario del Estado, Pedro Solbes, que fue secretario de Estado para las Comunidades Europeas (CC EE), jugó un papel clave.

The challenge that transformed the Spanish economic administration: The accession to the European Communities and the first Presidency. The key role of Pedro Solbes

Starting from the premise that institutions, and within them public administrations, play a critical role in economic development and progress, and that in Spain the modernisation and great transformation in the way the economic administration worked took place in the initial years of accession to the European Union (EU), this paper analyses how it was possible for Spain to successfully carry out its first Presidency in barely three years and become a country that was respected and recognised for its management of that six-month period in 1989. In that milestone, a State official, Pedro Solbes, who was Secretary of State for the European Communities, played a key role.

Palabras clave: transformación Administración, Presidencia UE, reto adhesión.

Keywords: transformation Administration, EU Presidency, accession challenge.

JEL: H0, H77.

* Fue Director del Gabinete del Secretario de Estado para las CC EE entre octubre de 1985 y septiembre de 1986, y Director General de Coordinación Técnica con las CC EE entre septiembre de 1986 y junio de 1990.

** Fue Director del Gabinete del Secretario de Estado para las CC EE entre septiembre de 1986 y noviembre de 1989.

Versión de septiembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7690>

1. Introducción

En su conocido trabajo de investigación *Why nations fail*, Daren Acemoglu y James A. Robinson pusieron de manifiesto el papel crítico que tienen las instituciones en un país para impulsar o facilitar el progreso y desarrollo económico, o para dificultarlo o lastrarlo. Una realidad que se constata a lo largo de la historia en los diferentes países del mundo.

Las instituciones económicas son determinantes para que un país sea pobre o próspero, siendo la política y las instituciones políticas las que determinan qué instituciones económicas tiene un país (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 43).

Es evidente que una Administración eficiente y que ejerza sus funciones en beneficio del conjunto de la sociedad, no respondiendo a los intereses de unos grupos políticos o de unos grupos económicos concretos, hace posible que la sociedad avance alcanzando un nivel mayor de riqueza y una mayor justicia social. Y esto es más crítico en los periodos de grandes cambios o transformaciones. Sobre ello, hay una abundante literatura económica, y en particular es uno de los ejes de trabajo de la OCDE desde hace décadas¹. Más allá de ese papel, hay autores que han profundizado en la «creación de valor» que debe aportar el Estado «estableciendo una dirección y un objetivo para los actores privados y públicos para colaborar e innovar resolviendo los problemas sociales» (Mazzucato y Ryan-Collins, 2022, p. 356)².

Si nos centramos en España, y analizamos con una perspectiva histórica el cambio en las funciones y en la forma de trabajar de nuestra Administración económica, hay que referirse, sin duda, a dos hitos clave: la descentralización y transferencia de competencias a las

comunidades autónomas, y la integración en la UE. El primero de ellos, no es objeto de este artículo, que se va a focalizar en el cambio que supuso incorporarse como Estado miembro a una Comunidad de Estados que legislaba y establecía unas normas y criterios que todos tenían que cumplir. La Administración pública, y el país entero, tenían que adaptarse a ese nuevo modelo.

Pues bien, nuestra Adhesión se produjo el 1 de enero de 1986, y apenas tres años después, el marco legal e institucional y la manera de trabajar de la Administración económica apenas se parecían a lo que era unos años antes de la Adhesión.

El elemento que actuó como dinamizador de ese gran cambio fue el compromiso que asumió entonces España de ejercer la Presidencia de la UE, entonces Comunidades Europeas³, durante el primer semestre de 1989. Era un grandísimo reto. No se trataba solo de abrir el país al comercio exterior eliminando las barreras, sino que suponía el desafío de jugar un papel de liderazgo en Europa, presidiendo la gestión ordinaria de las Comunidades Europeas, en un momento, además, en que éstas habían optado por avanzar hacia la creación de un verdadero Mercado Único.

Esta gran transformación fue posible por la propia dinámica de la sociedad española que creía en la presencia en Europa como la mejor vía para la modernización; por la política del Gobierno de entonces, que apostó claramente por un cambio; y por el papel de un grupo de funcionarios que con su trabajo diario lo hicieron posible.

³ El nombre de Unión Europea se aplica desde 2009 con el Tratado de Lisboa, finalizando así un proceso de integración institucional. Antes había varias Comunidades Europeas. En efecto, en 1957 por el Tratado de Roma, se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), más conocida como el Mercado Común. Se sumaba a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951, y a la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM), que se creó también en 1957. Eran, por tanto, tres Comunidades Europeas, y España en 1985 se integró en las tres. Posteriormente, en 1993 por el Tratado de Maastricht, pasó a denominarse Comunidad Europea, al unificarse los tres tratados de las tres Comunidades, añadiendo una política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. El Tratado de Lisboa de 2009 reforzó, e integró más, la Unión Europea.

¹ Ver los diferentes Informes y Notas Técnicas elaborados por la Dirección de Gobernanza Pública, Asuntos Públicos y Comunicaciones, y, entre otros, los Informes periódicos *Government at a glance*. El último *Government at a glance 2023* en https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en

² Ver también otros trabajos de Mariana Mazzucato.

En ese proceso, al igual que sucedió en otros momentos cruciales de nuestra historia, un funcionario del Estado, Pedro Solbes, que había trabajado en las negociaciones de adhesión y que ocupó el puesto de secretario de Estado para las Comunidades Europeas entre octubre de 1985 y marzo de 1991, jugó un papel fundamental.

En este artículo se analiza la problemática que existía en el momento de nuestra adhesión y la estrategia que se siguió para poder llevar a cabo esa transformación con éxito. Se destacan también algunos elementos que no deberían olvidarse, ya que varias décadas después de aquellos cambios, nuestra economía y nuestra Administración se enfrentan a otro gran reto: la digitalización en un mundo global. Por ello, es importante recordar algunos elementos que deberían tenerse en cuenta hoy, por el papel que jugaron entonces.

2. El contexto antes de nuestra Adhesión⁴

El contexto dentro de España

Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas fueron largas, casi ocho años, y nada sencillas, debido al tamaño y a la diversificación de nuestra economía. Desde que el 26 de julio de 1977 se solicitó formalmente la incorporación, hasta el 12 de junio de 1985 en que se firmó el Tratado, fueron muchísimas las reuniones de trabajo y rondas negociadoras.

Mientras estas negociaciones avanzaban y los diferentes sectores afectados defendían sus posiciones haciéndolas llegar a los equipos negociadores, el resto de la sociedad española se limitaba a esperar que «entráramos en Europa» algo que iba a ser muy bueno para el conjunto del país, aunque la mayoría de los ciudadanos no eran conscientes de los cambios que

implicaba. Ciertamente es que fueron años muy complicados, la llamada Transición, y había temas prioritarios que centraban toda la atención. El hecho es que no había un conocimiento de cómo funcionaban las instituciones comunitarias o cómo eran sus procesos de toma de decisiones, ni entre los dirigentes políticos y funcionarios responsables en la Administración, ni entre las asociaciones empresariales. Tampoco entre los medios de comunicación, los creadores de opinión.

Más aún, había incluso sectores dentro de la propia Administración pública que no entendían por qué España tenía que modificar su legislación en muchos ámbitos, debido a una obligación externa. Podrían recordarse ejemplos como el del grupo de magistrados que acudió a una cita con el secretario de Estado para las CC EE, nada más producirse la adhesión, para manifestar su desacuerdo por tener que hacer muchos cambios en las normas legales vigentes; o la de los tres militares de alta graduación que se presentaron en la reunión de la Comisión Interministerial para asuntos relacionados con las CC EE, para plantear que por razones de defensa nacional no se podía admitir que los extranjeros comunitarios pudieran adquirir terrenos en las zonas de costa, una limitación que existía entonces.

Este escaso conocimiento de lo que implicaba nuestra integración en las CC EE, estaba presente dentro de la propia Administración, o mejor dicho, de todas las Administraciones públicas. De hecho, solo los pocos profesionales que habían participado en las negociaciones conocían el funcionamiento de las Comunidades Europeas y, por tanto, cómo iba a tener que actuar España a partir del 1 de enero de 1986.

El contexto europeo

Con independencia de las negociaciones para la adhesión de España y Portugal, los Estados miembros estaban centrados entonces en una negociación entre todos para avanzar en la creación del mercado único, eliminando las trabas que aún existían. Este objetivo

⁴ A lo largo de este artículo, y en particular en los apartados 2, 3, 4 y 5, se reproducen literalmente algunos párrafos y frases del artículo de los mismos autores (Puerto y Ballester, 2023).

se concretaba en el Acta Única. En palabras del presidente Jacques Delors, había que hacer realidad un proyecto que estaba sobre la mesa de los comisarios desde años atrás: convertir el mercado común en mercado único, un mercado sin derechos de aduana ni obstáculos al comercio. No se hablaba todavía de la eliminación de las fronteras fiscales.

El objetivo era la creación de una gran área económica entre los países miembros, mediante un programa recogido en 280 medidas a las que debía sumarse la coordinación de la política monetaria, preparando la creación de una unión económica y monetaria, previendo de manera formal por primera vez la creación de una moneda común y la desaparición de todas las fronteras entre los miembros. El Acta Única recogía también diferentes iniciativas para avanzar la integración en política social, protección del medioambiente e investigación y desarrollo tecnológico. Para conseguir una mayor cohesión económica y social se proponía también la reforma y el apoyo financiero de los Fondos Estructurales: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Así, el primer texto fundamental que tuvo que firmar España ya como Estado miembro, el 27 de enero de 1986, fue el Acta Única, un texto en cuya elaboración ya había participado durante las negociaciones de adhesión. Fue un paso importante en el proceso de integración, que España adoptó no sin pedir ciertas contrapartidas relativas a la necesidad de avanzar en el entramado institucional para mejorar la toma de decisiones o incrementar los poderes del Parlamento para adaptarlos a las necesidades de los ciudadanos. También se pidieron progresos para la política social y de empleo, pero, sobre todo, solidaridad y cohesión, una petición que se justificaba como compensación a la apertura de nuestros mercados. Con esa petición que mereció enseguida el apoyo del presidente de la Comisión, se comenzó a dar forma a los futuros fondos de cohesión, de los que España acabaría siendo uno de los principales beneficiarios.

A estas inquietudes y propuestas se unieron, lógicamente, las de otros Estados miembros lo que dio lugar a que la Comisión publicase en 1987 un primer documento para el desarrollo e implantación del Acta Única, *Llevar a buen término el Acta Única. Una nueva frontera para Europa*, todo un programa que entró en vigor el 1 de julio de 1987, con el objetivo de eliminar las fronteras entre los Estados miembros a partir del 31 de diciembre de 1992. Un programa para crear el mercado único sin fronteras, para los intercambios de bienes y servicios, pero también para la libre circulación de trabajadores y movimientos de capitales.

Se hizo evidente entonces la necesidad de una mayor integración económica y monetaria, una idea que había tomado forma con el *Informe Werner* de 1970⁵ y sobre esta base se elaboró el Plan Werner aprobado en 1971, que esbozaba ya las tres etapas para conseguir la Unión Económica y Monetaria: la convertibilidad irreversible de las monedas nacionales, la centralización de la política monetaria y crediticia, y la creación de una moneda común.

En junio de 1988, el Consejo de Hannover nombró un Comité de Expertos que debía fijar las condiciones para avanzar hacia la moneda única. Bajo la dirección del presidente de la Comisión integraron ese Comité los gobernadores de los Bancos Centrales y tres expertos independientes, entre ellos el español Miguel Boyer. El informe de este Comité sería presentado en el Consejo de Madrid con la Presidencia española, en junio de 1989.

Además del Acta Única, dos temas importantes estaban también en plena negociación: la reforma de la Política Agraria Común (PAC), que consumía casi dos tercios del presupuesto común; y el primer paquete Delors sobre perspectivas financieras 1988/1992, que ya proponía avances para los fondos de cohesión y las etapas hacia la unión monetaria.

⁵ Pierre Werner era primer ministro de Luxemburgo y sobre la base de su informe se elaboró el Plan Werner aprobado en 1971.

La PAC, que ha sido uno de los pilares de la Comunidad Europea, se había hecho muy onerosa porque propiciaba la producción de excedentes agrícolas y ganaderos que la Comisión debía comprar cada año. Esto suponía subvencionar con cargo al presupuesto común la enorme producción de algunos países como Francia. La PAC era la más compleja de todas las políticas comunes de primera hora, con su sistema de unidad de mercado y precios de garantía, la preferencia comunitaria que protegía frente a las importaciones a precios normalmente más bajos, y el papel de los llamados montantes compensatorios monetarios que se aplicaban en los intercambios.

En 1988 se celebró una cumbre extraordinaria de los Estados miembros al más alto nivel, con el objetivo de introducir reformas que limitasen esos gastos. Los efectos fueron inmediatos, de manera que en muy poco tiempo el gasto agrícola se redujo hasta el 60% del presupuesto. No obstante, la gran reforma de la PAC no se produciría hasta 1992.

La creación de un espacio financiero europeo como objetivo esencial de la integración no había sido incluida en el Tratado de Roma, aunque se sugería para cuando el funcionamiento del mercado único lo hiciese necesario. Así lo consideró la Comisión Europea cuando en mayo de 1986 impulsó una liberalización de los movimientos de capitales que enseguida mereció el apoyo de todos los firmantes del Acta Única, lo que dio lugar a la Directiva 85/566/CEE, aprobada en esa fecha. El Acta Única puso la libre circulación de capitales al mismo nivel que la de bienes y servicios y una nueva Directiva en 1988 dotó al mercado único de plena dimensión financiera, con libertad de movimientos de capitales a partir de julio de 1990. Grecia, España y Portugal obtuvieron un periodo transitorio, hasta el 31 de diciembre de 1992, para asumir este compromiso.

En cualquier caso, los primeros meses tras nuestra Adhesión fueron un periodo de una actividad intensa, pues estaba sobre la mesa el reforzamiento de la construcción europea en las cuatro áreas que se han mencionado: el mercado interior, la dimensión social, la Unión Económica y Monetaria y la Política Exterior.

3. El reto de la Presidencia. ¿Qué implicaba?

Pues bien, en este contexto de intensas discusiones y negociaciones sobre el futuro del proyecto europeo, España asumió que ejercería la Presidencia del Consejo en el primer semestre de 1989.

¿Qué significaba e implicaba en la práctica ejercer la Presidencia?

Solo tres años después de nuestra adhesión, en pleno ejercicio de adaptación del ingente acervo legislativo comunitario, correspondía a España asumir la Presidencia del Consejo el 1 de enero de 1989 por seis meses. Un ejercicio que se realiza por riguroso turno alfabético, según el nombre de cada país en su propia lengua.

La Presidencia del Consejo es importante para el país que la ejerce, pues es una ocasión para mostrar al resto de los Estados miembros la capacidad de su Administración para la gestión de los temas europeos. El país que la ostenta debe presidir los Consejos de Ministros, entre 40 y 45 durante el semestre, que culminan con el Consejo Europeo de Jefes de Estado o de Gobierno. Asimismo, debe presidir los centenares de grupos de trabajo del Consejo y de la Comisión, lo que obliga a la movilización de muchos funcionarios y exige un gran esfuerzo de coordinación.

La Presidencia debe convocar todas esas reuniones estableciendo los órdenes del día y debe promover las negociaciones necesarias para que se alcancen acuerdos. Para ello tiene la facultad de poder acelerar o retrasar la adopción de algunas decisiones, convocando más o menos reuniones y dinamizando o retardando los debates. Obviamente, las Presidencias planifican los trabajos teniendo en cuenta sus prioridades, en la medida de lo posible, y cuentan con el apoyo de la Comisión para establecer el programa de trabajo.

La capacidad de los recién llegados para ejercer la Presidencia planteaba entonces lógicas dudas entre el resto de socios. De hecho, Portugal renunció a

ejerger la Presidencia que le correspondía en 1988. Pero España sí asumió lo que entonces era todo un gran reto: ejercer su Primera Presidencia del Consejo de las CC EE.

¿Qué temas sobre la mesa centrarían la gestión en el primer semestre de 1989?

Como hemos comentado, los Estados miembros a los que correspondía ejercer la Presidencia esos años se encontraban con la responsabilidad de impulsar la construcción europea, apoyando iniciativas y consiguiendo acuerdos y consensos en los temas más sensibles, en especial los relacionados con los grandes temas comentados en el punto anterior. Al mismo tiempo, debían estar receptivos ante la multitud de temas ordinarios que era necesario ir aprobando en el día a día, desde la negociación anual de los precios agrícolas a las diferentes propuestas de reglamentos y directivas en todo tipo de materias. En paralelo, había que tener en cuenta las necesidades en el plano internacional para reforzar el papel de Europa. En relación con este último aspecto, hay que recordar que las embajadas del Estado que ostenta la Presidencia, lideran la representación y las gestiones de la Comunidad Europea en ese semestre en los diferentes países del mundo. Por último, en ese marco, el presidente o primer ministro del país de la Presidencia ejercía como presidente del Consejo y debía preparar y presidir el Consejo Europeo⁶.

El papel que jugaron las anteriores Presidencias de 1988

La Presidencia alemana, en el primer semestre de 1988, y la griega en el segundo, fueron las que precedieron a la española.

Tras la firma del Acta Única, en febrero de 1986, se iniciaron los debates sobre las perspectivas financieras, que ocuparon todo el año 1987. Estaba claro que el año 1988 iba a requerir toda la atención de los Estados miembros y las instituciones para tratar las perspectivas financieras 1988-1992 planteadas en el llamado Primer Paquete Delors. En la segunda parte del año, ante la falta de acuerdo sobre las finanzas, la Presidencia danesa convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG) que tampoco consiguió el consenso, debido en esta ocasión a la oposición española que exigía una solución al «peso del pasado» en la aportación española al presupuesto común, pues se nos pedía asumir la parte proporcional de las deudas anteriores a nuestra adhesión, lo que no podíamos aceptar. La negativa española suponía un incremento para las contribuciones del resto de países y en el caso alemán ciertos problemas de política interior no le permitían aceptar un incremento de su aportación. Este asunto solo podría resolverse durante la Presidencia alemana a partir de enero de 1988.

El Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 1987, solo consiguió el acuerdo de convocar un Consejo extraordinario para febrero de 1988. Este nuevo Consejo que se celebraría en Bruselas, ya con Presidencia alemana, sí pudo aprobar las perspectivas financieras para el periodo 1988/1992. Un primer paso inicial pactado con el Parlamento Europeo, con el que las Comunidades Europeas se dotaron del primer marco financiero multianual, al que seguirían el Segundo Paquete Delors (1993/1999) y la Agenda 2000.

Los debates en estas cumbres permitieron a España definir una posición clara para futuros debates financieros, defendiendo la progresividad para los ingresos y proporcionalidad en términos de PIB, para ir disminuyendo paulatinamente la regresividad que suponía el recurso basado en el IVA. En definitiva, procurar que nuestra compensación viniese vía gastos, excluyendo la vía ingresos que recordaba el precedente del cheque inglés (*I want my money back* de Margaret Thatcher).

⁶ Actualmente la situación ha cambiado algo, ya que desde el Tratado de Lisboa existe la figura, permanente, de presidente del Consejo Europeo, lo que rebaja algo la carga de la Presidencia del Consejo, semestral.

Esto se tradujo en mejoras en la dotación de fondos estructurales, coherente con nuestra posición en favor de los fondos de cohesión.

La Presidencia alemana concluyó en junio con otro Consejo en Hannover, donde además de confirmar al presidente Delors para otro mandato al frente de la Comisión, se constataron los primeros avances en la creación del mercado interior propuestos por el Acta Única. También se adoptaron algunas decisiones en política social y, sobre todo, se dio un gran impulso a la unión monetaria, aceptando la creación del Banco Central Europeo que sería una realidad diez años después, el 1 de junio de 1998.

La Presidencia griega del Consejo, que ocupó el segundo semestre de 1988, consiguió pocos avances. El Consejo de Rodas dedicó parte de su tiempo a rebatir la idea de una Europa Fortaleza atribuida al mercado interior, con la que atacaban a la Comunidad los principales socios en el resto del mundo. Se cuenta que en el Consejo de Rodas, en diciembre de 1988, el presidente Mitterrand, trató de señalar los deberes a las futuras Presidencias española y francesa, al afirmar que los platos fuertes de la armonización fiscal y de la Europa cultural serían servidos en 1989. Los hechos vinieron a demostrar que cuando le correspondió a Francia el 1 de julio de 1989 asumir la Presidencia, los temas más importantes habían sido ya aprobados y la nueva Presidencia se había quedado algo vacía de contenidos relevantes. Luego la historia se encargó de complicarla con los cambios en la URSS, la caída del muro de Berlín y la unificación alemana.

El reto de poner a punto la Administración española

En este contexto era evidente que si queríamos que nuestra integración se produjera sin sobresaltos y que el primer semestre de 1989 la Presidencia transcurriera correctamente, se requería un gran esfuerzo de puesta a punto de toda la Administración. El secretario de Estado para las CC EE, como máximo responsable operativo, lo tenía muy claro.

4. La preparación de la Presidencia

El «modelo» de coordinación

A pesar del bajo nivel de conocimiento general de lo que implicaba realmente «entrar en Europa», lo que sí había resuelto bien el Gobierno, fue el modelo para el funcionamiento operativo de la Administración en relación con las instituciones comunitarias. A comienzos de 1985, cerrado ya el Acuerdo de Adhesión y unos meses antes de la firma del Tratado, el Gabinete de Presidencia, en Moncloa, elaboró un informe analizando las diferentes posibilidades de los modelos operativos vigentes en otros países: un Ministerio para las Relaciones con las CC EE o una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores o una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Economía.

En España había ya un Ministerio para las Relaciones con las CC EE que había sido responsable de las negociaciones de adhesión y trabajaba en contacto muy estrecho con los diferentes ministerios sectoriales. Tras valorar las diferentes opciones y sus implicaciones, el Gobierno decidió que el modelo español, una vez incorporados como Estado miembro, fuese una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero con una visión más económica, que fuera la responsable de gestionar el proceso de integración y participación, liderando la coordinación con los diferentes ministerios sectoriales.

Para hacer eficaz y consistente este modelo, el Gobierno había adoptado también tres decisiones claves:

- Crear la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, que presidiría el secretario de Estado, siendo vicepresidente el secretario de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, y vocales los subsecretarios y secretarios generales de los ministerios sectoriales. El secretario era el director general de Coordinación Técnica con las CC EE⁷.

⁷ Real Decreto 1567/1985 de 2 de septiembre.

- Incorporar al secretario de Estado para las Comunidades Europeas a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos⁸.
- Nombrar secretario de Estado para las Comunidades Europeas a Pedro Solbes, entonces secretario general técnico de Hacienda, que había sido un experto clave en las negociaciones de adhesión.

Todos los viernes la Comisión Interministerial para Asuntos de las CC EE analizaba los temas que se debatían o se iban a debatir en Bruselas, con sus implicaciones económicas y legales, y daba las instrucciones oportunas a nuestros delegados en los grupos. En caso de conflicto entre ministerios o de incidencias relevantes, los temas eran elevados por el secretario de Estado a la Comisión de Subsecretarios que tenía lugar el miércoles siguiente, o a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos que tenía lugar los jueves. La coordinación en los temas económicos y legales quedaba así garantizada. Solo los temas de cooperación política quedaron en otra Secretaría de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El modelo estaba bien definido, pero su funcionamiento operativo exigía una infraestructura que pudiera garantizar el flujo de información con los diferentes ministerios. A finales de octubre de 1985, uno de los autores de este artículo se reunió en Bruselas con el entonces secretario general de la Comisión, a efectos de conocer qué volumen de documentos se generaban cotidianamente, y sería recibido en España a partir del 1 de enero de 1986. Era el material de trabajo básico para fijar posiciones. Comprendía las propuestas y actas de las numerosas reuniones de los grupos de trabajo, las modificaciones, los informes y notas de la Comisión y del Parlamento, etc. La información que nos dio la Comisión fue clara. Suponía decenas de documentos a la semana, lo que hacía completamente necesario establecer un sistema informático que permitiera que

la información fluyera de manera ágil entre Bruselas —Comisión y Representación Permanente (REPER)— y la Secretaría de Estado, y entre ésta y los diferentes Ministerios.

El secretario de Estado consiguió que se instalara en la Secretaría de Estado para las CC EE un sistema informático potente que debía permitir almacenar y distribuir toda la información. No hizo falta un procedimiento de compra pública, ya que se utilizó un equipo que había adquirido el Ministerio de Asuntos Exteriores para otros fines. Esto hoy es algo sin importancia, pero en la España de 1985 cuando pocos eran los centros que disponían de ordenadores, era un tema mayor. Más aún, fue necesario vencer grandes reticencias y rigideces para subcontratar una empresa externa especializada, que montara el sistema y prestara esos servicios y también contratar a dos informáticos para que controlaran internamente el trabajo. Para ello hubo que convencer a algún alto cargo de Hacienda y de Administraciones públicas, pues esos informáticos debían cobrar más que otros funcionarios de categoría similar. El resultado fue que el 1 de enero de 1986, la Secretaría de Estado tenía su sistema de gestión de la información operativo, con la primera línea punto a punto Madrid-Bruselas que ha tenido la Administración española.

El funcionamiento del modelo en la práctica

Este modelo de coordinación no solo funcionó muy bien, sino que, durante los primeros años, la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas fue el núcleo donde se fueron formando y curtiendo los funcionarios de los diferentes departamentos sectoriales, ya que todos los viernes asistían a las reuniones, sin discriminación alguna por su nivel, subsecretarios, directores generales, subdirectores o jefes de servicio. Lo esencial era que los participantes conocieran los temas que se debatían en Bruselas y sus implicaciones para España.

Hay que decir, que en esos primeros meses, incluso algunos ministros del Gobierno, y algunos subsecretarios

⁸ Real Decreto 1568/1985 de 2 de septiembre. Incorporaba también formalmente al ministro de Asuntos Exteriores, aunque en la práctica el que participaba era el secretario de Estado.

tampoco conocían bien cómo funcionaban las instituciones europeas y cómo era el proceso de toma de decisiones y de aprobación de las normas. Para solucionarlo, la propia Secretaría de Estado estableció un mecanismo de formación personalizada y discreta. El propio secretario de Estado y los autores de este artículo acudieron, en más de una ocasión, a los despachos de algunos ministros y subsecretarios para explicarles con detalle cómo se adoptaban las decisiones en Bruselas.

Por último, hay que destacar también una cuestión muy importante: el clima de colaboración que se creó esos primeros años con las fuerzas políticas y sociales, y con los medios de comunicación.

Desde la Secretaría de Estado se organizaron reuniones y encuentros con fines divulgativos con los medios de comunicación, para explicar cómo nuestro país debía de adaptarse al estatus de Estado miembro, con sus implicaciones en la operativa administrativa. Por ejemplo, cara a la Presidencia, se organizó una reunión con los medios, en Segovia, para hablar del programa de trabajo previsto. En cuanto a las fuerzas políticas y con independencia de las comparecencias que tenían lugar en sede parlamentaria ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las CC EE, desde la Secretaría de Estado se mantuvo una comunicación periódica, también discreta, con el principal partido de la oposición, entonces Alianza Popular, al que se informaba de los principales temas técnicos y sectoriales que iban surgiendo en la negociación con Bruselas. Asimismo, se intercambiaba la información con los sindicatos y organizaciones empresariales, que colaboraron en crear un estado de opinión favorable en la sociedad.

La preparación de la Presidencia

La adecuada preparación de la Presidencia exigía dos tipos de acciones específicas de carácter operativo: por una parte, crear una unidad en Presidencia del Gobierno para coordinar todas las acciones que tendrían que llevarse a cabo en el semestre y, en particular,

aquellas en las que el presidente del Gobierno estaría implicado, y la organización del Consejo Europeo al final del periodo de la Presidencia. Por otra parte, en un plano más operativo, había que realizar una serie de actuaciones para que la Administración pudiera gestionar adecuadamente sus tareas, y hacerlo de modo coordinado. En concreto: identificar los funcionarios que ejercerían como presidentes de los diferentes y numerosos grupos de trabajo; reforzar el equipo de la Representación Permanente por la carga de trabajo que tendría que acometer; hacer un listado, para cada uno de los grupos, de las propuestas que estaban en proceso de discusión, y las propuestas e iniciativas que, previsiblemente, se añadirían durante el semestre; priorizar las que España desearía que fueran aprobadas durante la Presidencia; y aportar soporte e información a los presidentes de los grupos para facilitar su tarea.

La tarea a realizar era abrumadora, pues el número de grupos de trabajo que había que presidir era muy elevado, aunque lógicamente había algunos con mucho trabajo, que se reunían semanalmente y otros que apenas se reunieron una o dos veces en el semestre.

La primera de las acciones, identificar a las personas que presidirían las reuniones, fue sencilla, ya que bastó que desde la Comisión Interministerial se pidiera el listado del personal adecuado en los diferentes Ministerios. La segunda, reforzar la Representación Permanente (REPER) en Bruselas, correspondía al Ministerio de Asuntos Exteriores en contacto con los Ministerios de Administraciones públicas y de Hacienda. La tercera y la cuarta de las acciones, exigieron una petición a los diferentes Ministerios, reforzada desde la propia Presidencia del Gobierno, ya que se trataba de que los ministros se responsabilizaran de identificar, dentro de ese listado, los temas prioritarios que deberían ser impulsados y aprobados.

Se consiguió así tener un listado amplio y detallado de los temas considerados prioritarios y en los que los diferentes Ministerios deberían centrarse. Más aún, se consiguió que los diferentes ministros, a partir de ese listado, elaboraran un orden del día provisional de los

Consejos que iban a tener lugar bajo su Presidencia. De este modo, los grupos de trabajo debieron esforzarse para convocar reuniones y gestionarlas de manera que los temas llegaran maduros a los respectivos Consejos.

Por último, había una cuestión que podía ser de gran utilidad a los diferentes departamentos ministeriales para su trabajo de Presidencia. Se trataba de poner a su disposición la posición y los intereses de España en los diferentes temas tanto horizontales (mercado interior, cohesión, fiscalidad, dimensión social, etc.), como los sectoriales (agricultura, transportes, etc.). Esta información contribuiría a evitar posibles errores con respecto a nuestros intereses en los acuerdos de compromiso.

La idea había surgido a comienzos de 1988 tras un viaje del secretario de Estado al Reino Unido, al que acompañó uno de los autores de este artículo. Allí, en una reunión con una secretaria de Estado británica, le planteamos una pregunta sobre la posición inglesa en relación con un tema concreto. Su respuesta fue muy clara: no era tema de su competencia, pero sacó una carpeta y nos leyó un párrafo de una hoja en la que se detallaba cuál era la posición de su país en esa cuestión. Aquella respuesta nos puso en evidencia dos cosas: que la Administración británica era muy eficiente y que en España deberíamos elaborar unas carpetas similares. Y eso hicimos.

Su preparación dio lugar a un trabajo que duró hasta finales de septiembre de 1988 y exigió la colaboración de todos los Ministerios para elaborar una carpeta que contenía 28 fichas con la posición española sobre los diferentes temas, tanto sectoriales como de carácter horizontal, con una estructura común⁹.

⁹ Había fichas sobre: Mercado Interior, Cohesión, Relaciones Exteriores, Europa de los ciudadanos, Pesca, Industria, Propiedad Industrial, Siderurgia, Construcción naval, Energía, Minería, I+D, Medio Ambiente, Telecomunicaciones, Transportes, Presupuesto, Unión Aduanera, Armonización Fiscal Franquicias, Armonización Fiscal Impuestos consumo, Política Regional y Fondos Estructurales, Aspectos económicos y Financieros, Política Social, Sector Educativo, Sector Cultural, Sanidad y Consumidores, Entorno jurídico, Contratación Pública, y Política Agrícola Común.

En apenas cinco a diez páginas se resumía la política comunitaria sobre esa materia, las propuestas en fase de discusión, la posición de la Comisión, del Parlamento y del Consejo, dentro de ésta la de los principales Estados miembros y, por supuesto, la posición española.

Se hizo un número limitado de carpetas (Figura 1); se enviaron dos ejemplares a cada Ministerio, una al subsecretario, otra al secretario general técnico, y una a la REPER, para que las utilizaran con discreción por razones de confidencialidad. Como se indicaba en una página a modo de Introducción, «esta labor responde a una decisión adoptada por la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las CC EE con vistas a una adecuada preparación de la Presidencia Española del Consejo de las CC EE»¹⁰. Un trabajo intenso que, sin duda, aportó un instrumento útil de apoyo a los diferentes departamentos y contribuyó a que los funcionarios españoles que presidían los grupos dieran una imagen sólida y muy profesional.

5. Los primeros resultados de la Adhesión y de la Presidencia española

Los primeros resultados de la Adhesión

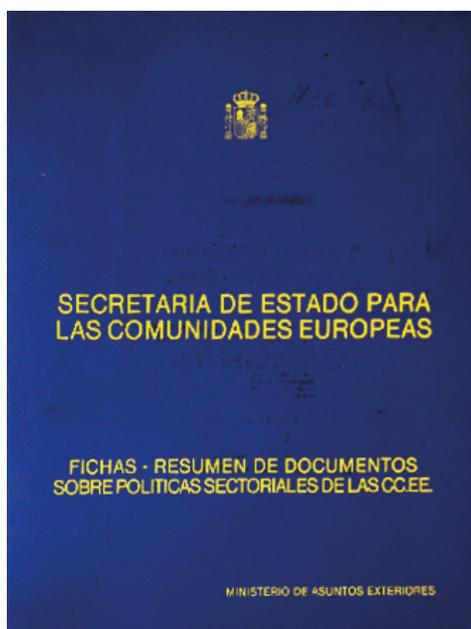
Muchos han sido los estudios y los análisis que se han hecho sobre el efecto de nuestra integración en la UE sobre la economía y la sociedad española, y no procede, por tanto, hacer en este artículo otra valoración más. Tan solo destacar algo que en la amplia bibliografía existente apenas se menciona, y es el hecho de que muchos de los logros que se consiguieron en los primeros años fueron posibles porque la Administración en su conjunto y los agentes sociales trabajaron de modo muy coordinado, haciendo posible conseguir los objetivos concretos que se buscaban.

Podrían mencionarse muchos ejemplos de logros concretos de buenos resultados gracias a que las diferentes

¹⁰ Texto extraído de la Carpeta.

FIGURA 1

CARPETA DE FICHAS SOBRE POLÍTICAS SECTORIALES



FUENTE: Fotografía de la carpeta de fichas.

unidades ministeriales y los representantes de los sectores en cuestión defendían, insistentemente, una misma posición en los foros adecuados. Fue así como se consiguió, por ejemplo, salvar al plátano canario, evitando la entrada masiva en el mercado español del plátano de otros territorios tras la libre circulación que supuso el Mercado Único¹¹. También se modificó el mecanismo

para la limitación de ciertas exportaciones agrícolas que se había cerrado en el Acuerdo de Adhesión.

Otro ejemplo relevante es el que tuvo como centro el estatus de Gibraltar. Había que aprobar una Directiva sobre liberalización del transporte aéreo en vuelos regionales, entre aeropuertos comunitarios. Un funcionario de la Secretaría de Estado, al leer los anexos en los que figuraba el listado de aeropuertos de la Europa comunitaria, constató que en la lista de aeropuertos del Reino Unido estaba incluido el de Gibraltar. España ha sostenido siempre que cedió solo el Peñón por el Tratado de Utrecht, pero que el istmo donde se asienta el aeropuerto es territorio ocupado ilegalmente, por lo que asumir en una norma comunitaria que era un aeropuerto británico hubiera sido un paso atrás en nuestra posición. Ante ello, los Ministerios implicados, renunciando a su interés en que se aprobara rápidamente la

¹¹ El plátano es un caso peculiar. Es el único producto que explícitamente se menciona en el Tratado de Roma, en un Anexo, en el que se estableció un trato preferente a petición de Alemania. Antes de la Adhesión, el mercado peninsular español tenía una reserva para el plátano de Canarias, no pudiendo entrar el de otras procedencias. La creación del Mercado Único con la supresión de controles en frontera hubiera permitido la entrada masiva de plátanos más baratos, beneficiándose de la preferencia existente, vía Rotterdam, por ejemplo, con el impacto negativo sobre Canarias. Tras un gran trabajo que incluyó cartas del propio presidente del Gobierno a sus colegas de los demás Estados miembros, se consiguió proteger al plátano canario unos años dando tiempo para la mejora del sector.

Directiva, mantuvieron en Bruselas una posición de firmeza. Hubo muchas conversaciones con los británicos y con la Comisión, y al final el asunto se arregló prevaleciendo la posición de España que dejó en suspenso la aplicación de la Directiva a Gibraltar.

Un último ejemplo, por reflejar una realidad que se daba en algunos sectores temerosos de una «invasión» de profesionales europeos, es el que tuvo como protagonista al gremio de peluqueros. Había que trasponer la Directiva de armonización de Títulos y Diplomas, que permitía el libre establecimiento de profesionales en cualquier Estado con un título homologado al exigido en el país de destino. Un grupo de profesionales acudió a la Secretaría de Estado a plantear que era indispensable regular la profesión, ya que no existía título profesional habilitante de peluquero, siendo el Ministerio del Interior, por inercias del periodo franquista, el que autorizaba el ejercicio profesional. Los Ministerios que deberían asumir la competencia de regular la profesión, Educación o Industria, no lo consideraban entonces una prioridad, y menos aún Interior. La Secretaría de Estado se implicó. Se tardó varias semanas en solucionar el tema, pero fue resuelto a tiempo para transponer la Directiva.

El desarrollo de la Presidencia española

El 1 de enero de 1989 España asumió la Presidencia y desde entonces hasta el 30 de junio la actividad que hubo que desarrollar fue intensa. Además, desde el 1 de julio de 1988, España tuvo la representación de la Comunidad en los 35 países del mundo en los que Grecia, la Presidencia anterior, no tenía representación diplomática.

Ciertamente, el año 1989 se iniciaba con lo que algunos llamarían la «euroforia» española. Se había realizado una buena labor informativa con los partidos políticos, los agentes sociales y la prensa con lo que se había generado cierta euforia europeísta en la opinión pública, a pesar de algunos problemas graves que hubo que afrontar, como la huelga general del 14 de diciembre de 1988 o la guerra comercial con EE UU, debido a la prohibición europea de importar carne con hormonas.

Los funcionarios españoles responsables de presidir grupos de trabajo comenzaron sus tareas y a lo largo del semestre se fueron produciendo las reuniones de los grupos, del COREPER (Comité de Representantes Permanentes) y de los ministros en sus Consejos respectivos. A ello se añadieron las reuniones informales, que fueron fundamentales para empujar las propuestas que se encontraban más retrasadas. La Tabla 1 recoge el número total de reuniones que, como puede verse, superó las 1.500 formales, a las que hay que añadir las numerosas reuniones informales, para concluir todas ellas con el Consejo Europeo de junio en Madrid.

A todas estas reuniones hay que añadir las comparecencias de ministros y secretarios de Estado ante el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

La actividad se fue desarrollando paulatinamente y un gran número de los temas que se encontraban sobre la mesa al comienzo de nuestra Presidencia fueron resueltos como se había previsto. La Tabla 2 recoge el número de normas y decisiones aprobadas en los diferentes Consejos. Se detalla el número de Reglamentos, Directivas, Decisiones, Resoluciones, Recomendaciones, Conclusiones, y otros Acuerdos logrados en reuniones formales e informales.

Hay que destacar otras dos decisiones trascendentes: el 16 de junio de 1989 el Gobierno español decidió la integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo a partir del lunes día 19. Ese mismo día el Consejo de Economía y Finanzas aprobó la incorporación de la peseta y el escudo portugués al ECU (European Currency Unit) y fijó para ambas monedas una banda de fluctuación del 6%. La incorporación al ECU sería efectiva el 21 de septiembre con una ponderación del 5,3% para la peseta.

Por otra parte, dos días antes del Consejo Europeo, el 23 y 24 de junio se celebró una reunión en París del G-7, los siete países más industrializados. Y dirigida a esa reunión, España propuso a los socios europeos la creación de un Fondo Común para resolver el problema de la deuda en los países en vías de desarrollo.

TABLA 1
NÚMERO TOTAL DE REUNIONES CELEBRADAS
BAJO LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, PRIMER SEMESTRE 1989

| Tipo de reunión | Celebradas |
|---|------------|
| Consejos | 42 |
| COREPER | 69 |
| Consejos y Seminarios Informales en España | 17 |
| Comité Especial de Agricultura | 20 |
| Comité 113, titulares | 5 |
| Reuniones de Grupos y Comités en Bruselas | 1.300 |
| Reuniones de Grupos y Comités en España | 43 |
| Comités Políticos en Madrid | 5 |
| Comités Políticos en Viena | 1 |
| Otras reuniones CPE (sin contar los grupos) | 21 |

FUENTE: Elaboración propia a partir del informe *Un Balance de la Presidencia Española del Consejo de las CC.EE. Enero/junio 1989*, elaborado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, el 26 de junio de 1989.

Se trataba de ofrecer desde Europa un complemento al Plan Brady (estrategia adoptada por el FMI, diseñada por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, para reestructurar la deuda de los Países en Vías de Desarrollo, PVD). Pero no hubo tiempo para desarrollar esta propuesta, aunque figuró entre los temas a tratar que González envió por carta a sus colegas antes del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo de Madrid

La Unión Económica y Monetaria y la Europa Social fueron los dos grandes temas que monopolizaron

la preparación del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio. Durante los meses previos, el presidente Felipe González multiplicó los contactos con sus colegas europeos, igual que hicieron los ministros y el secretario de Estado para las CC EE, con varias reuniones más o menos formales que hubo que organizar para ir perfilando el documento final de conclusiones del Consejo.

Se diseñó el orden del día que comprendía todos los puntos relevantes, diferenciando: *i)* los temas para ser debatidos en profundidad (Unión Económica y Monetaria y Dimensión Social); de *ii)* los temas para un debate preliminar (Medioambiente y creación de la Agencia Europea del Medioambiente, y problemas del

TABLA 2

NORMAS APROBADAS Y DECISIONES FORMALES ADOPTADAS EN LOS DIFERENTES CONSEJOS BAJO LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, PRIMER SEMESTRE 1989

| Consejo | Reglamento | Directiva | Decisión | Resolución | Otros: Acuerdos y Recomendaciones |
|--------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------------------------------|
| As. Generales | 47 | - | 60 | 1 | 12 |
| Agricultura | 126 | 10 | 9 | - | 4 |
| ECOFIN | 3 | 9 | 6 | 1 | 10 |
| Mercado Interior | 6 | 33 | 9 | - | 3 |
| Pesca | 16 | - | 4 | - | 1 |
| As. Sociales | 2 | 4 | 1 | 1 | 7 |
| Investigación | - | - | 21 | 1 | 2 |
| Industria | 1 | - | 5 | 1 | 6 |
| Transportes | 3 | 9 | 2 | 1 | 6 |
| Medio Ambiente | - | 7 | - | 2 | 1 |
| Consumidores | - | 1 | - | - | 4 |
| Energía | 1 | - | 1 | - | 7 |
| Telecomunicaciones | - | - | 1 | 2 | 2 |
| Desarrollo | - | - | 1 | 1 | 5 |
| Sanidad | - | 1 | 1 | 2 | 7 |
| Cultura | - | - | - | 1 | 5 |
| Educación | - | - | 2 | 2 | 3 |
| Justicia | - | - | - | - | 1 |
| Total | 205 | 74 | 123 | 16 | 86 |

FUENTE: Elaboración propia a partir del informe *Un Balance de la Presidencia Española del Consejo de las CC.EE. Enero/junio 1989*, elaborado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, el 26 de junio de 1989.

endeudamiento de los países latinoamericanos); y de *iii*) los temas sin debate previo (Estado de realización del mercado único, Supresión de las fronteras fiscales, Estado de las Relaciones Exteriores y Cooperación política).

Los logros conseguidos

El trabajo desarrollado durante la Presidencia aportó un gran impulso al proceso de construcción europea, facilitando avances importantes en diferentes áreas:

Unión Económica y Monetaria (UEM)

Fue clave la decisión de fijar la fecha del 1 julio de 1990 para el inicio de la primera fase de la UEM. El presidente de la Comisión había presentado un informe sobre las diferentes fases para alcanzarla. En Madrid, gracias al papel jugado por el presidente del Gobierno, se consiguió que el Reino Unido cediera en su frontal oposición y se llegara a un acuerdo importante. Un punto relevante fue que la primera ministra británica aceptara que el acuerdo alcanzado fuera «la base» para la futura Unión Monetaria y no «una base» para ese objetivo. Son matices muy significativos en la jerga de los Tratados europeos. El cambio del artículo fue resultado de la gestión del presidente González.

El secretario de Estado, Pedro Solbes, en su comparecencia del 26 de julio ante el Parlamento Europeo para hacer el Balance de la Presidencia, definió el avance hacia la UEM como: «un acuerdo de lo posible» indispensable para la futura creación del euro. Y no se equivocó.

Cumplimiento de los objetivos del Acta Única

Para la realización del Mercado Interior no solo se aprobaron muchas normas, como refleja la Tabla 2, sino que se incorporaron al debate propuestas de medidas en nuevas áreas. Se avanzó en la eliminación de obstáculos a los intercambios, en especial barreras

técnicas y controles aduaneros fitosanitarios; se armonizaron normas en materia de Derecho de sociedades; se aprobaron otras para la contratación pública; se logró una posición común sobre la Directiva de Televisión Transfronteriza; se adoptó una Decisión sobre Televisión de Alta Definición y también se aprobaron normas en materia de productos industriales y farmacéuticos. Otro avance importante se produjo en el ámbito social, donde también había que superar la resistencia británica opuesta a la Carta Social de los Derechos de los Trabajadores. El tema llegó a ser debatido en el Consejo Europeo, pero antes, en el Consejo de Asuntos Sociales se lograron progresos en materia de seguridad e higiene en el trabajo y libre circulación de trabajadores.

También fueron significativas las decisiones en materia de Política Medioambiental, tales como la reducción de las emisiones CFC por su impacto en el efecto invernadero o las Directivas sobre emisiones de vehículos y de las incineradoras de residuos municipales.

Otras Políticas comunitarias (no derivadas del Acta Única)

En el ámbito de la Política Agrícola Común (PAC) no solo se aprobó por unanimidad el paquete de precios agrarios que se encontraba bloqueado, sino que se sacaron adelante normas que las anteriores Presidencias no habían podido aprobar, como la organización común de mercado (OCM) del vacuno, las ayudas a las leguminosas o las ayudas a las rentas agrarias.

En materia de I+D (investigación y desarrollo), se aprobaron 17 Programas dentro del «Programa Marco», y se establecieron normas para su revisión y evaluación, incluyendo el criterio de cohesión. Precisamente, la incorporación del criterio de cohesión no solo en la política regional sino en las diferentes políticas sectoriales fue un claro objetivo por el que se trabajó.

En definitiva, y como fue reconocido públicamente por diferentes Estados miembros y la Comisión, la Presidencia española fue un éxito, tanto por los logros conseguidos

como por la manera en que se gestionó. En consecuencia, España se ganó un prestigio como actor internacional y país «grande» dentro de la Europa Comunitaria.

Quizás una frase que resume bien ese trabajo de coordinación fue la que dijo un eurodiputado alemán: «estos españoles están todos clonados, siempre dicen lo mismo sin importar su credo político» (Elorza, 2023, p. 15).

6. El papel clave de un servidor del Estado

Como se apuntó en la introducción, nuestra Adhesión se produjo el 1 de enero de 1986 y en tres años, el marco legal e institucional, la manera de trabajar de la Administración y nuestro prestigio en Europa no se parecían a lo que era antes de la Adhesión.

Ello fue posible gracias a varios factores. En primer lugar, un Gobierno con su presidente a la cabeza que impulsó con indudable decisión ese cambio; en segundo lugar, una sociedad que apostó claramente por el europeísmo con todas sus implicaciones; y, en tercer lugar, gracias al esfuerzo de un grupo de funcionarios, en todos los Ministerios, que trabajaron como un solo equipo para conseguir esos logros.

Entre esas personas, Pedro Solbes jugó un papel muy destacado. Su papel como secretario de Estado fue determinante por tres razones:

1) Por su conocimiento del mundo comunitario.

Acumulaba una gran experiencia, como Técnico Comercial y Economista del Estado en destinos diferentes, como delegado en Valencia del entonces Ministerio de Comercio; en la REPER de España ante las CC EE en Bruselas; como impulsor y coordinador del primer grupo de trabajo interno que se creó en la Administración para analizar las implicaciones de la adhesión; como director en el Ministerio de las Relaciones con las CC EE, como director general de Política Comercial, y entre octubre de 1982 y octubre de 1985 como secretario general técnico de Hacienda, formando parte del equipo para la adhesión y de su *Task Force*. Esta experiencia y sus sólidos conocimientos del modo de trabajar en Bruselas

confirieron confianza, seguridad y respeto para sus propuestas y decisiones.

2) Por su visión.

Tenía muy claro que la integración de España en Europa era un Proyecto País. No se trataba solo de un objetivo político del Gobierno. Era un proyecto que implicaba a toda España, al que debían de aportar todas las fuerzas sociales. Su experiencia en Bruselas le había reafirmado en la necesidad de trabajar en equipo, con personas con diferentes experiencias y especialización profesional, frente al corporativismo imperante entonces en muchas áreas de la Administración. La Secretaría de Estado para las CC EE se constituyó con funcionarios que pertenecían a 22 cuerpos distintos de la Administración. El diálogo permanente con los agentes sociales reforzó esa idea de proyecto común.

3) Por su talante.

Su carácter conciliador ajeno al protagonismo personal hizo fácil una colaboración real y efectiva entre los diferentes departamentos.

En definitiva, nuestra Adhesión y el reto de la Presidencia fueron claves en la modernización de nuestra economía y de nuestra Administración económica. Y ello fue posible gracias a varios factores, como antes señalábamos, y de manera destacada, al papel que jugó Pedro Solbes que tras su puesto de secretario de Estado pasaría a ocupar cargos de gran peso político, como ministro de Agricultura, ministro de Economía y vicepresidente del Gobierno. Fue también comisario de Asuntos Económicos en Bruselas y siempre como gran político con una gran visión, y un profundo sentido de Estado, aunque él se consideraba sobre todo un servidor del Estado.

7. Reflexión final

Si unos años antes de nuestra integración en la Comunidad Europea, a comienzos de los ochenta, con el escándalo de la colza en los medios y el intento de golpe de Estado del 23F, alguien hubiera dicho que nuestro país se iba a convertir en pocos años en un

país admirado y respetado en toda Europa, muy probablemente le hubieran tachado de ingenuo idealista.

Pero cuando un reto, que afecta a toda la sociedad es asumido como un Proyecto País, por encima de posicionamientos políticos, es posible sacarlo adelante con el esfuerzo y la aportación de todos. La experiencia que España vivió al integrarse en la UE es una muestra de ello y debería invitar a la reflexión. Los equipos profesionales de la Administración pública pueden jugar un papel de dinamizadores cuando están adecuadamente dirigidos y motivados, compartiendo una visión común.

Hoy, España ocupa una posición relevante en el mundo globalizado y eso la sitúa ante nuevos retos, entre los cuales no es el menor, la consolidación de la transformación digital, que debe permitir un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

Pero, para ello, es necesario que la Administración trabaje como un equipo, de modo bien coordinado, y que los agentes sociales, esto es, asociaciones empresariales, sindicatos y partidos políticos, mantengan a su vez una relación de colaboración.

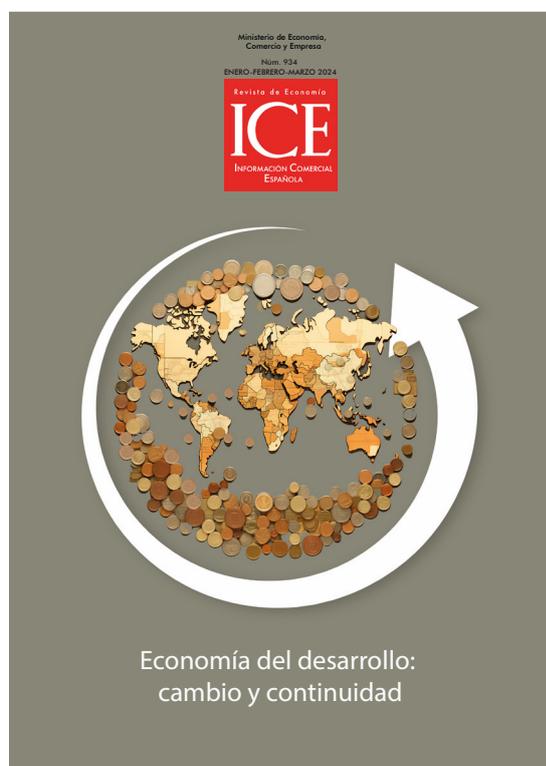
Lograrlo depende, por supuesto, de muchos factores. Uno de ellos es que haya servidores del Estado con una visión, unas cualidades y un talante conciliador.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Currency.
- Elorza, J. (2023). *Una pica en Flandes. La huella de España en la Unión Europea*. Debate-Penguin Random House.
- Granell, F. (1989). *Aims and outcome of the first Spanish presidency of the Council of the European Communities*. University of Bristol, Centre for Mediterranean Studies.
- Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into “public value”: from market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345-360.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. (1988). *Carpeta de fichas sobre políticas sectoriales ante las CC.EE. 1988*. En archivo de la Secretaría de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. (1989). *Un balance de la Presidencia Española del Consejo de las CC.EE. Enero/junio 1989*. <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/29053>
- Puerto, F. y Ballester, F. (2023). La primera Presidencia española de la Unión Europea. Un reto europeo que transformó la Administración Pública. En F. Aldecoa y M. Guinea (Eds.), *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023. Propuestas desde la sociedad civil* (pp. 27-47). Los Libros de la Catarata.

CONTENIDOS DEL PRÓXIMO NÚMERO

Economía del desarrollo: cambio y continuidad



- El nuevo rostro de la economía del desarrollo
- Cambio estructural en las economías en desarrollo: desindustrialización prematura y terciarización
- Fiscalidad y desarrollo
- Sostenibilidad social y lucha contra la pobreza
- Los desafíos de la financiación multilateral: el papel de los Bancos Regionales de Desarrollo
- Eco-innovación y desarrollo
- Los dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo
- Ayuda internacional y salud
- Análisis interseccional de la desventaja social y vulnerabilidad: raza-etnia, género y envejecimiento

Coordinador: José Antonio Alonso

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



- La cultura de la evaluación de las políticas públicas
- Hacia una economía descarbonizada: transición energética en la Unión Europea

NÚMERO EN PREPARACIÓN

- Los conflictos y sus consecuencias económicas y geopolíticas

Enrique Ferrando González*

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

En 2023 se han cumplido 125 años del nacimiento de Información Comercial Española (ICE). Actualmente, ICE se compone de tres publicaciones periódicas de carácter económico que son editadas por la Secretaría de Estado de Comercio. En este artículo tratamos de reconstruir sus orígenes y observar cuál fue su evolución. Para ello, examinamos los estudios y trabajos ya publicados relacionados con sus comienzos, realizamos una búsqueda y análisis de los números más antiguos y recomponemos su evolución. Observaremos que ICE pasa de ser un instrumento de promoción comercial a una publicación especializada de economía.

Origin and evolution of *Información Comercial Española*

2023 marks the 125th anniversary of the birth of Información Comercial Española (ICE). Currently, ICE is made up of three economic periodicals published by the Spanish Secretary of State for Trade. In this article we attempt to reconstruct its origins and observe how it evolved. To do so, we examine the studies and works already published on its beginnings, we carry out a search and analysis of the oldest issues and we reconstruct its evolution. We will observe that ICE went from being an instrument of commercial promotion to a specialised economic publication.

Palabras clave: revistas de economía, publicaciones periódicas, historia, economía, comercio.

Keywords: economic journals, periodicals, history, economics, trade, commerce.

JEL: A10, A12, A19.

* Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El autor agradece los útiles y acertados comentarios de la persona que ha revisado de manera anónima el artículo.

Versión de noviembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.933.7691>

1. Introducción

En 2023, se cumplen 125 años del nacimiento de *Información Comercial Española (ICE)*. Actualmente, se compone de tres revistas: *ICE, Revista de Economía*; *Cuadernos Económicos de ICE*; y el *Boletín Económico de ICE*, que además publica un número especial anual sobre el sector exterior.

El objetivo que persiguen estas publicaciones es contribuir a la difusión del conocimiento y el debate en materia económica, haciendo hincapié en los temas más relevantes y actuales de la economía española, aunque manteniendo cada una su propio enfoque, según las áreas económicas de estudio.

Con motivo de los 125 años de ICE, hemos querido reconstruir los orígenes y la evolución de sus publicaciones. Debido a que es la faceta más desconocida de ICE, queremos dedicar una especial atención a sus comienzos y a los primeros años¹, y comprobar cómo se irá convirtiendo en una revista especializada en economía.

Asimismo, seguiremos un orden cronológico a lo largo de este artículo, destacando aquellos datos referentes a los contenidos, las diferentes denominaciones de la revista, su extensión o su periodicidad.

2. En busca de los orígenes

Cuando se accede a la página web de *ICE, Revista de Economía*², la primera información que tenemos sobre la revista es que se trata de una «revista monográfica, de periodicidad trimestral y presencia editorial desde 1898». Esto último, su «presencia editorial», puede resultar llamativo. Podemos considerar que se trata de una manera de decir que la revista «existe» desde una determinada fecha sin afirmarlo del todo.

¹ Debido a limitaciones de extensión del artículo, a la hora de estructurar y distribuir los contenidos también consideramos que sería más interesante para el lector dedicar más espacio a los orígenes y menos a las etapas más recientes.

² <https://revistasice.com/index.php/ICE>

Para este número especial conmemorativo de sus 125 años de existencia hemos querido comprobar que efectivamente «presencia editorial» significa que, en cierto modo, la revista comenzó su existencia en dicha fecha y, así, reconstruir sus orígenes.

Rescatando bibliografía

Para llevar a cabo esta reconstrucción, como es lógico, primero consultamos el material bibliográfico que teníamos más a mano, en la propia sede de ICE, en el Paseo de la Castellana, 162. Comprobamos el fondo bibliográfico de la Subdirección de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, de la que dependen las publicaciones de ICE, así como el catálogo de la Biblioteca Central del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que alberga en sus fondos nuestra producción editorial desde el año 1931.

La siguiente búsqueda bibliográfica se centró en posibles estudios o artículos que ya hubieran investigado, tratado o mencionado los orígenes de la revista. Y, efectivamente, encontramos un estudio, publicado en 1992, que contenía valiosa información sobre los orígenes de las publicaciones de ICE.

Se trata del estudio de Gloria Carrizo Sainero titulado *La promoción comercial en España hasta 1936*, publicado por el Instituto Español de Comercio Exterior en 1992 (Carrizo Sainero, 1992). En este trabajo encontramos todas las claves para entender el contexto histórico en el que se inscriben los orígenes de ICE, así como una información muy detallada de diversos organismos y publicaciones que a finales del siglo XIX y comienzos del XX se impulsaron desde el Estado con el objetivo de fomentar el comercio y la exportación.

También encontramos un artículo muy interesante que contiene información sobre el papel de la diplomacia española en la promoción comercial en ese contexto histórico y que también menciona los inicios de nuestras publicaciones. Se trata del artículo de Zorann Petrovici titulado «“Comercializar” la diplomacia: desafíos, soluciones y limitaciones de una adaptación necesaria en la

política exterior de la España de Alfonso XIII», publicado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en 2022 (Petrovici, 2022)³. De este mismo autor, encontramos también la obra *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? Un estudio comparado de las prácticas diplomáticas en la España de Alfonso XIII*, publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en 2023 (Petrovici, 2023)⁴, que incluye parte de la información del anterior y cuyos apartados «Nuevos campos para los servicios diplomáticos españoles: la expansión comercial» y «Medios para el desarrollo de la promoción comercial» son de sumo interés.

Asimismo, también encontramos, entre nuestras propias publicaciones, un interesante artículo de Paloma Sendín de Cáceres, titulado «Evolución de la política de promoción comercial», publicado en el número 826 de *ICE, Revista de Economía*, en 2005 (Sendín de Cáceres, 2005)⁵, que describe la evolución de la política de promoción comercial hasta el año 2004, dividiéndola en tres etapas (hasta 1929, de 1929 a 1982, y de 1982 a 2004).

Otra fuente de información sobre nuestros orígenes la encontramos en el número 500 de *ICE, Revista de Economía*. Con motivo de los 500 números, la revista publicó un artículo titulado «500 representaciones de ICE. Una breve biografía», en el número de abril de 1975, publicado el 3 de julio, que contenía abundante información sobre la historia de la publicación (Blanco del Pueyo, 1975).

Por otra parte, *ICE, Revista de Economía*, con motivo de los 100 años de la revista, publicó en su número 775, de diciembre de 1998-enero de 1999, un artículo sobre esos 100 años titulado «100 años de Información Comercial Española», que reproducía el artículo del número 500 antes mencionado y lo completaba con información sobre la revista referente al periodo de 1975 a 1998 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1999).

Aunque seguramente exista otro material bibliográfico de interés, para no demorarnos más nos dirigiremos

primero al número 500 de *ICE, Revista de Economía*, para verificar qué información tenían nuestros colegas de 1975 sobre los orígenes de ICE.

El relato de Blanco del Pueyo

Lo más interesante del artículo de 1975 es que está escrito por alguien que trabajó en ICE desde finales de 1935, por lo que puede darnos información de primera mano. Tal como se indica en la introducción al artículo, el autor del mismo, José Blanco del Pueyo, «es el único miembro actual de la redacción de ICE que ha asistido, como él mismo dice en el título de su artículo, a las 500 representaciones de ICE. Es, por tanto, el único que conoce la historia de ICE de principio a fin, que los demás solo conocemos a trozos. Ha sido y es el director artístico de la revista».

Según indica José Blanco del Pueyo, ICE nació «a finales del pasado siglo, como *Boletín de Información Comercial*, del Centro de Información Comercial del entonces Ministerio de Estado. En 1924 la publicaba el Consejo de Economía Nacional, al que se incorporó dicho Centro, y, más tarde, como resultante de los azarosos cubileteos de la Administración, formó parte del Ministerio de Economía, después de Agricultura, Industria y Comercio. Allá por el año 1932, se encontraban, perdidos entre otras publicaciones de la biblioteca adscrita a la Sección de Propaganda de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, unos cuantos ejemplares pertenecientes a esta edad de la piedra tallada, que desaparecieron después de la guerra. La cubierta era azul, con sencilla impresión del título, y he olvidado —o no supe nunca— su contenido. Es posible que la colección completa —o al menos algunos ejemplares— se encuentren en cualquier hemeroteca o colección privada y aparezcan un buen día, como los manuscritos del Mar Muerto»⁶.

³ <https://doi.org/10.3989/hispania.2022.014>

⁴ <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/Mundo%20nuevo.%20Diplomacia%20Nueva.pdf>

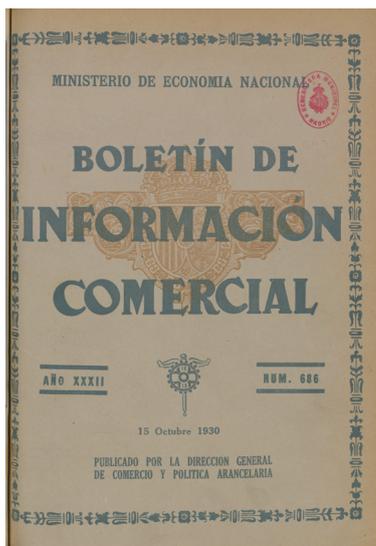
⁵ <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/854>

⁶ Probablemente el diseño de la cubierta que recuerda Blanco del Pueyo sea como la del número 686 del *Boletín de Información Comercial*, publicado el 15 de octubre de 1930 (Panel 1 de la Figura 1), al pie de la cual se indica: «Publicado por la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria».

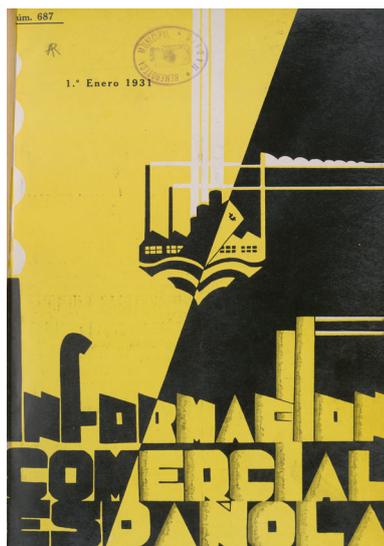
FIGURA 1

ALGUNAS CUBIERTAS DEL *BOLETÍN DE INFORMACIÓN COMERCIAL*
Y DE *INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA*

1. N.º 686 DEL *BOLETÍN DE INFORMACIÓN COMERCIAL*,
15 DE OCTUBRE DE 1930

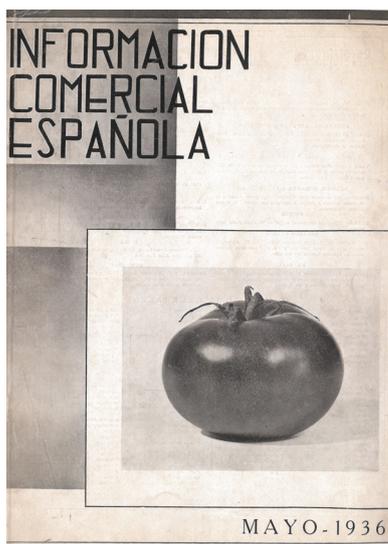


2. N.º 687 DE *INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA*,
1 DE ENERO DE 1931

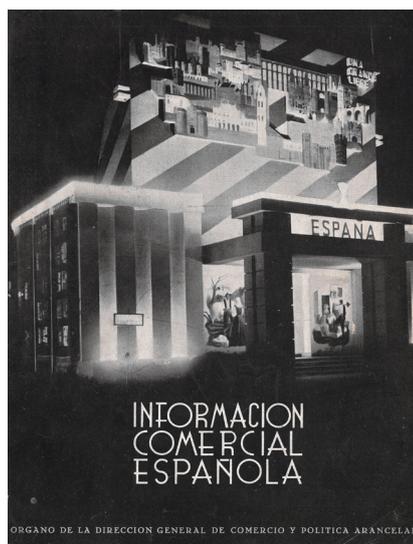


FUENTE: Hemeroteca Municipal de Madrid (2023).

3. N.º 751 DE *INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA*,
MAYO DE 1936



4. N.º 1 DE *INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA*,
10 DE JULIO DE 1940



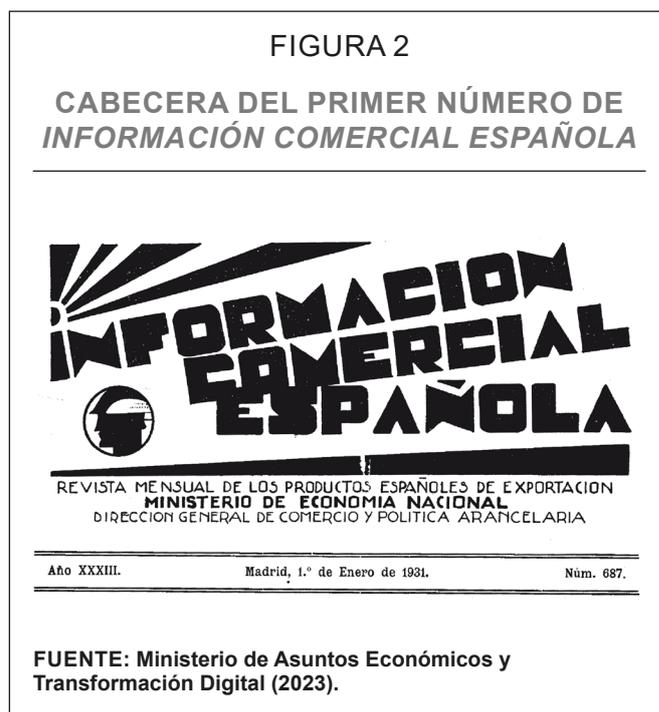
FUENTE: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023).

Blanco del Pueyo hace, a continuación, referencia a los números que se publicaron de 1932 a 1936, cuando la revista ya se llamaba *Información Comercial Española*: «En febrero de 1932 iba por el número 700, año XXXIV, lo que indica que había nacido en 1898 y que el antiguo boletín se había convertido en revista sin alterar el curso de su numeración. Su aspecto, sin embargo, había cambiado sustancialmente».

Además de la descripción de los números, que lleva a cabo más adelante en el artículo, lo que nos interesa de lo que comenta el autor es el cambio en el nombre de la publicación y su fecha de nacimiento. Esta información es trascendental, no solo porque nos pone sobre la pista a seguir, sino porque también va dando sentido a la expresión con la que iniciábamos esta búsqueda: «presencia editorial». Además, nos indica el autor, el cambio de nombre es también el comienzo de la «segunda época» de la publicación.

Para confirmar estas afirmaciones, consultamos el primer número de *Información Comercial Española*, de enero de 1931, cuya cubierta podemos ver en el Panel 2 de la Figura 1. En la primera página de este número podemos leer: «Información Comercial Española. Revista mensual de los productos españoles de exportación. Ministerio de Economía Nacional. Dirección General de Comercio y Política Arancelaria. Año XXXIII. Madrid. 1.º de enero de 1931. Núm. 687» (véase Figura 2). Con esta información comprobamos que efectivamente existen 686 números anteriores y que la publicación se remonta a 1898 («Año XXXIII»). En la página 6 de este número, leemos lo siguiente: «La revista *Información Comercial Española* viene a ser la segunda época del antiguo *Boletín de Información Comercial...*». De manera que, efectivamente, se trata de una «segunda época».

Otra información que nos da Blanco del Pueyo es relativa al último número que publicó la revista antes de la Guerra Civil: «El último número de esta segunda época de ICE, es el de mayo de 1936 [...]. Que recordemos, no se publicó ninguno más, seguramente porque el susodicho número vio la luz con el retraso tradicional



al que pocas veces hemos sido infieles». Es un dato importante, puesto que no hemos encontrado ninguna otra fuente que nos diga cuál fue ese último número de la segunda época de la revista, ya que, como veremos en el siguiente párrafo, tras la Guerra Civil se comienza una nueva numeración. Ese último número anterior a la guerra fue el 751, cuya cubierta podemos ver en el Panel 3 de la Figura 1. Tiene sentido que si, como afirma en tono irónico Blanco del Pueyo, el número se publicó con mucho retraso, la Guerra Civil comenzara y el siguiente número, el 752, nunca viera la luz.

Por último, también nos informa el artículo de Blanco del Pueyo que, tras la Guerra Civil, se reanudaron las publicaciones en 1940: «A principios de verano de aquel año se decide abordar la reanudación de las publicaciones del Ministerio [...]. El primer número (se parte, como en todo lo demás, de cero: 3.ª época, año I, número 1) aparece con fecha 10 de julio de 1940...». Con esta información ya sabemos que comenzará una «tercera época» de la revista. En el Panel 4 de la Figura 1 podemos ver la cubierta del número.

Remontando hasta el origen

El artículo de Blanco del Pueyo nos ha facilitado una información valiosa y un punto de partida para dirigirnos hacia el origen de ICE. Entre otras cosas, nos ha mencionado que, antes de llamarse ICE, la publicación nació a finales del «pasado siglo», es decir, del siglo XIX, como *Boletín de Información Comercial*, del Centro de Información Comercial de entonces Ministerio de Estado. Pero, ¿qué era el Centro de Información Comercial?

En los dos últimos años del siglo XIX, se crearon, como medidas de apoyo ante la pérdida de las últimas colonias ultramarinas y para afrontar la situación económica en que quedaba el país, «dos órganos en la Administración central, destinados a centralizar y coordinar la colaboración estatal con el comercio español de exportación» (Petrovich, 2022, 2023). Se trataba del Centro de Información Comercial y de la Junta de Comercio de Exportación (que se creó al año siguiente y se ubicó dentro del propio Centro de Información Comercial).

El Centro de Información Comercial se crea por Real Orden de 2 de septiembre de 1898, publicada el 7 de septiembre en la *Gaceta de Madrid*⁷, al objeto de favorecer el desarrollo de la exportación de productos españoles. Su creación se enmarca dentro de las medidas que el entonces Ministerio de Estado adopta para favorecer «la penetración y permanencia de los productos españoles en los diferentes mercados extranjeros» (Carrizo Sainero, 1992). Hemos querido reproducir en la Figura 3 la página de la *Gaceta de Madrid* que contiene esta Real Orden (bajo el apartado del Ministerio de Estado), puesto que marca el punto de origen de las publicaciones de ICE. En la Real Orden podemos leer:

Excmo. Sr.: De conformidad con los propósitos expuestos en la Real Orden circular de 22 de junio próximo pasado, encaminada a estimular el desarrollo de la exportación de productos españoles,



FUENTE: Sede electrónica de la AEOE: <http://www.boe.es/>

se crea un Negociado especial, bajo la dirección de la Sección de Comercio y Consulados de este Ministerio y a cargo del Secretario de Legación D. Nicolás de Goyri, al que podrán acudir en demanda de datos y noticias o auxilio los exportadores e industriales, dirigiéndose al Centro de Información Comercial, en el Ministerio de Estado. Como podemos ver, la información que la Real Orden ofrece sobre la creación del ICE es mínima, aunque establece ciertos objetivos. Asimismo, nada más crearse, el Centro de Información Comercial se pone

7 <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1898/250/A01067-01067.pdf>

a disposición de los productores españoles y solicita su colaboración, mediante una carta circular enviada a los empresarios comunicándoles la reciente creación del Centro y ofreciéndoles sus servicios. Por otra parte, mediante otra carta circular, se solicita a los cónsules que colaboren con el Centro remitiendo con la mayor frecuencia posible datos sobre la introducción de productos españoles en la zona de su demarcación (Carrizo Sainero, 1992).

Ahora ya sabemos qué era el Centro de Información Comercial y cuándo se creó, pero, ¿qué era el *Boletín de Información Comercial* del que nos hablaba Blanco del Pueyo?

Por un lado, Carrizo Sainero (1992) menciona que el Centro de Información Comercial, dependiente del Ministerio de Estado, editó diversas publicaciones, siendo una de ellas el *Boletín del Centro de Información Comercial*, que en 1924 pasó a llamarse *Boletín de Información Comercial*. Según Carrizo Sainero, «el *Boletín del Centro de Información Comercial* debió empezar a publicarse a finales del siglo pasado, hacia 1898 aproximadamente...».

Por otro lado, Petrovici (2023), apoyándose en la «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», publicada en la *Gaceta de Madrid* de 18 de enero de 1904, pp. 224-225⁸, nos indica algo fundamental, que es que al *Boletín del Centro de Información Comercial* que menciona Carrizo Sainero le precedió «una hoja de información general que se insertaba en la *Gaceta de Madrid*». Esta información es definitiva en nuestra búsqueda.

Según esta «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», que es del 1 de enero de 1904, desde la Primera memoria de esta Junta, del 18 de mayo de 1901, el Centro de Información Comercial había publicado «19 hojas de información general que, como se venía haciendo antes, se publican en la *Gaceta de Madrid* y luego se reparten en número de 8.000 ejemplares a los Senadores, Diputados, Cámaras de Comercio

y Agrícolas, Ferrocarriles del Norte, Madrid, Zaragoza y Alicante, y Cáceres y Portugal, y a todas las entidades y particulares que con ese fin se inscriben en un registro especial. La última hoja publicada es la núm. 62»⁹.

Pues bien: estas «hojas de información general» que publicaba el Centro de Información Comercial son el origen de ICE. En el siguiente subapartado veremos la información que se insertaba en la *Gaceta de Madrid*, en qué consistían estas hojas y cuándo debieron de empezar a publicarse.

El Centro de Información Comercial en la *Gaceta de Madrid* y números más antiguos hallados

Ya habíamos consultado la *Gaceta de Madrid* para verificar el momento de creación del Centro de Información Comercial y hallado en ella la Real Orden por la que se creaba. Una búsqueda sistemática en «Gazeta: colección histórica», que se encuentra en la web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado¹⁰, nos ha permitido consultar las informaciones que el Centro de Información Comercial publicó en las páginas de la *Gaceta de Madrid* (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2023).

El primer resultado de la búsqueda «Centro de Información Comercial» para el año 1898 es, obviamente, la citada Real Orden. Pero el segundo resultado que nos devuelve es una información del Centro de Información Comercial, bajo el apartado correspondiente al Ministerio de Estado, publicada en la *Gaceta de Madrid*, n.º 348, de 14 de diciembre de 1898, p. 1006¹¹.

El contenido de esta información ofrecía datos sobre importaciones y consejos sobre el comercio con la República Sudafricana de Transvaal, sobre el comercio entre España y Canadá, con datos sobre los productos importados y exportados de España, y otras informaciones breves, todo ello aparentemente dirigido

⁸ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1904/018/A00224-00225.pdf>

⁹ «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación». *Gaceta de Madrid*. 18 de enero de 1904, pp. 224-225.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/gazeta.php>

¹¹ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1898/348/A01006-01006.pdf>

a los comerciantes y productores exportadores españoles. Para tener una idea de la información que facilitaba, transcribimos a continuación algunas líneas sobre el comercio con la República Sudafricana de Transvaal que aparecen en dicho número:

No es el del Transvaal un mercado exigente, si bien impone que los artículos sean de buena calidad, no reparando en precios. El pago es seguro, pero no rápido. En las remesas directas de poco valor se paga mediante letras contra entrega de conocimiento; si la remesa es importante, se acepta la letra contra conocimiento, a pagar de tres a seis meses. El consumidor, por regla general, paga a fin del mes y el comprador que revende no cuenta el mes corriente, pagando en el siguiente.

Las cajas de vinos deben ir bien precintadas y con flejes sólidamente sujetos¹².

Como vemos, son informaciones prácticas para el exportador español. Aunque la información no viene firmada, entendemos que proviene de los propios cónsules, ya que en una de las informaciones breves se puede leer: «Según indican los cónsules de las islas de Barlovento (Antillas), podrían tener allí colocación las conservas...».

Otra información práctica y consejos que ofrece al exportador español esta inserción del Centro de Información Comercial en la *Gaceta* la encontramos en el apartado que dedica al comercio con Canadá, del que también transcribimos algunas líneas:

Es absolutamente necesario el anuncio pomposo y exagerado, so pena de que los artículos, por buenos que sean, se pudran en los almacenes. Habitados al sistema americano del reclamo estrepitoso y persistente en circulares, cromos, almanaques, periódicos y carteles, no comprenden otro, y el que quiere vender allí tiene que seguir esa regla de conducta sin excepción.

Además, el artículo debe ir *bien presentado*. La creencia de que la bondad del género en sí

hace innecesaria una forma agradable, es errónea y dañosa.

Otra condición que debe tenerse presente es la de facilitar los pagos al comprador extranjero. En varios puntos se oyen quejas de la desconfianza demostrada por los comerciantes españoles, que son, según dicen, muy reacios en esta materia, y quieren ser pagados inmediatamente¹³.

En esta primera inserción del Centro de Información Comercial en la *Gaceta de Madrid*, más de tres meses después de la creación del Centro, no hay dato alguno sobre la publicación en sí, ni se menciona la creación del Centro, ni se alude a que esa misma información se publicara también de manera independiente en unas «hojas de información general».

En cuanto a los contenidos de las inserciones del Centro de Información Comercial en la *Gaceta de Madrid*, vemos que ofrecían datos que enviaban los cónsules sobre productos que se producían en los diversos países, sobre el comercio de España con dichas naciones, con descripción de los productos españoles que allí se importaban, consejos y avisos, datos sobre exportación de productos desde esos países, noticias sobre situaciones que se producen y que pueden afectar al comercio, memorias comerciales¹⁴, memorias sobre la enseñanza mercantil¹⁵ en el extranjero, así como

¹³ *Gaceta de Madrid*. 14 de diciembre de 1898, p. 1006.

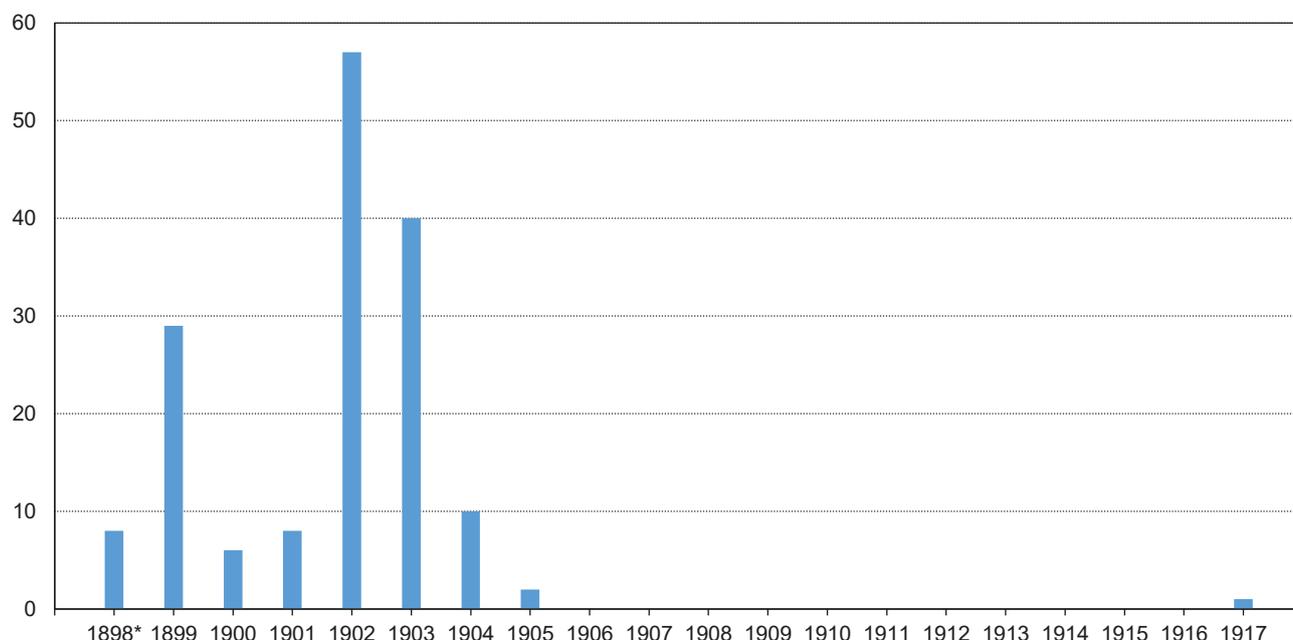
¹⁴ El Centro de Información Comercial publicó estas memorias primero bajo el título de *Memorias Consulares e Informaciones*, desde el número 1 de 1900 al número 39 de 1902, y como *Memorias Diplomáticas y Consulares e Informaciones*, desde el número 40 de 1902 hasta el número 734 de 1922, según consta en la Hemeroteca Digital de la BNE (Biblioteca Nacional de España, 2023c). En la *Gaceta de Madrid* encontramos reproducidos números de esas memorias, como por ejemplo en la *Gaceta* de 18 de septiembre de 1900 (que podemos ver aquí: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1900/261/A01114-01116.pdf>), que reproducía la memoria comercial de 1899 del Consulado de España en Bélgica, que publicó el Centro de Información Comercial en el n.º 9 de *Memorias Consulares e Informaciones* (que podemos ver aquí: <http://bdh.bne.es/bnearch/detalle/hd0003745363>) (Biblioteca Nacional de España, 2023a).

¹⁵ Se trata de unas memorias redactadas por los primeros secretarios de diversas embajadas de España dedicadas a los estudios mercantiles que se impartían en sus respectivos países de residencia y que remitían al Ministerio de Estado. En 1903 aparecerán reunidas en un único volumen bajo el título *La enseñanza mercantil en el extranjero*.

¹² *Gaceta de Madrid*. 14 de diciembre de 1898, p. 1006.

FIGURA 4

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INFORMACIONES DEL CENTRO DE INFORMACIÓN COMERCIAL EN LA GACETA DE MADRID



NOTA: * Diciembre.

FUENTE: Elaboración propia.

algún anuncio sobre publicaciones del propio Centro de Información Comercial, como el de la creación de un catálogo de casas exportadoras¹⁶. El número de inserciones a lo largo de estos años es desigual, como podemos ver en la Figura 4, siendo la primera de 1898 y la última de 1917, aunque entre 1906 y 1916 no hemos encontrado ninguna. Muchas de estas inserciones son informaciones comerciales que mandan los cónsules o provienen de las memorias consulares, pero también

encontramos, a partir de 1902, y de manera recurrente, información sobre el mercado de cereales de Odesa.

La información que nos ofrecen las páginas de la *Gaceta de Madrid* que hemos examinado es importante, ya que nos proporciona una idea sobre los contenidos de la revista en sus primeros años de vida, cuando no era más que una «hoja de información general», y nos da pistas sobre su periodicidad y su comienzo.

Durante la búsqueda de documentación sobre los orígenes de nuestras publicaciones, consultamos los catálogos de diversas bibliotecas y hemerotecas, pero fue en el Repositorio Institucional de la Universidad Politécnica de Valencia (RiuNet)¹⁷ donde hallamos algunos de los

¹⁶ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1899/325/A00620-00620.pdf>. El primer *Catálogo de Exportadores Españoles* se publicó en 1900, reeditándose en varias ocasiones (1905, 1914, etc.), hasta 1921, y fue continuado por el *Catálogo de Exportadores y Productores Españoles* desde 1928.

¹⁷ <https://riunet.upv.es/>

números más antiguos de la revista, pertenecientes al Archivo histórico de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia¹⁸ (Universitat Politècnica de València, 2023).

Se trataba de una serie de números de estas «hojas» del Centro de Información Comercial, no siempre consecutivos, cuyo número más antiguo era el 38, de diciembre de 1899, y el más reciente, el número 61, de junio de 1903. Fue un hallazgo importante, ya que nos permitiría comprobar cuáles eran los contenidos que se publicaron en sus inicios. Desgraciadamente, no hemos encontrado el primer número, que, suponemos, debió de publicarse entre la creación del Centro de Información Comercial, en septiembre de 1898, y finales de ese año. Utilizando las palabras de Blanco del Pueyo en su artículo, quizá se encuentre en alguna hemeroteca o colección privada y aparezca un buen día.

Lo que hicimos a continuación fue comparar la información publicada en la *Gaceta de Madrid* por el Centro de Información Comercial, que ya habíamos analizado, con los documentos hallados en el repositorio RiuNet, y comprobamos que, efectivamente, los contenidos que se publicaban en la revista en sus inicios eran los mismos (o prácticamente los mismos) que aparecían en algunas de las informaciones insertadas en la *Gaceta*.

Por ejemplo, el número 38 del *Centro de Información Comercial*, de diciembre de 1899, que reproducimos en la Figura 5, coincide (exceptuando los tres últimos párrafos de la segunda página) con la información que aparece bajo la sección «Administración Central», «Ministerio de Estado», con el título «Centro de Información Comercial», de la *Gaceta de Madrid* de 18 de diciembre de 1899¹⁹.

Sin embargo, al carecer de los números 1 a 37 de la publicación, desconocemos si todos los números o solo algunos incluyen la misma información que ofrecía la *Gaceta de Madrid*. Cabe, no obstante, la posibilidad

¹⁸ Fundada en 1776. https://es.wikipedia.org/wiki/Real_Sociedad_Econ%C3%B3mica_Valenciana_de_Amigos_del_Pa%C3%ADs
¹⁹ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1899/352/A00909-00910.pdf>



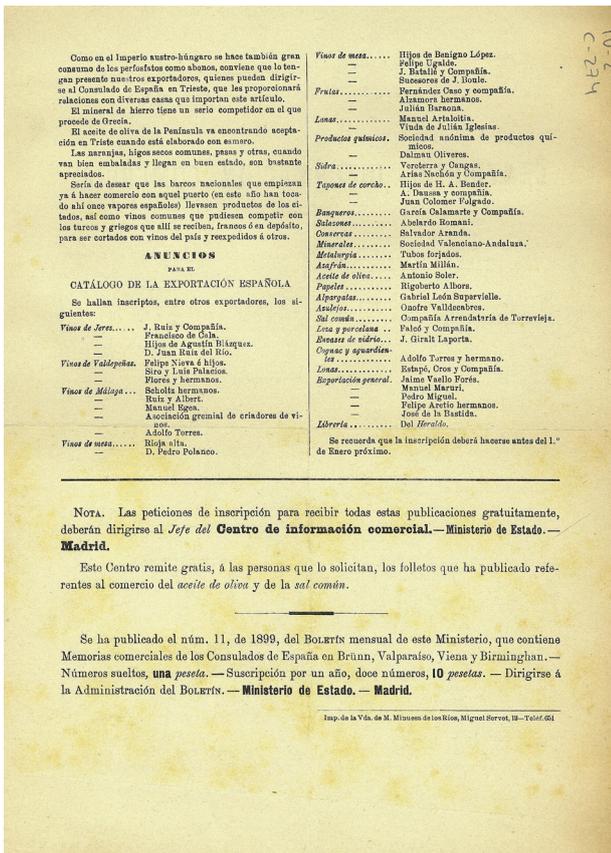
FUENTE: Archivo histórico de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia.

de que uno de los primeros números, si no el primero, tuviera como contenido aquel que aparece en la inserción del Centro de Información Comercial en la *Gaceta*, que hemos mencionado antes, de 14 de diciembre de 1898²⁰.

Con estas comprobaciones podemos aventurar que es muy probable que los contenidos de los números de

²⁰ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1898/348/A01006-01006.pdf>

FIGURA 5 (CONTINUACIÓN)
 NÚMERO 38 DEL CENTRO DE
 INFORMACIÓN COMERCIAL
 (Página 2)



FUENTE: Archivo histórico de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia.

casos debía de publicarse con mayor frecuencia, como entre diciembre de 1898 y diciembre de 1899 (38 números), o menor frecuencia, como en el caso del periodo 1900-1901, con solo ocho números en dos años, coincidiendo con el periodo de menor número de apariciones en la *Gaceta de Madrid* entre 1898 y 1904, como vimos en la Figura 4.

En cuanto a la distribución de la revista en este periodo, tal como se indica en la «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», se distribuían 8.000 ejemplares de cada número a senadores, diputados, cámaras de comercio y agrícolas, ferrocarriles y a todas las entidades y particulares que con ese fin se inscribían en un registro especial. En relación con esto último, entre la documentación que encontramos en RiuNet hallamos una circular enviada por la Sección de Comercio del Ministerio de Estado, fechada el 6 de diciembre de 1898, en la que se menciona la reciente creación del Centro de Información Comercial y se comunica que se abre «en este Centro de Información un Registro, especial, voluntario, de productores y exportadores nacionales [...]». Esta inscripción será gratuita, y en cambio de los servicios que presten, proporcionando al Centro las informaciones que les pida, recibirán todas sus publicaciones referentes al comercio de España con el extranjero»²¹. Por otra parte, también encontramos al final de la segunda página del número 38 de diciembre de 1899 (Figura 5) una nota en la que se indica al lector que se pueden dirigir al jefe del Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado las peticiones para recibir gratuitamente todas las publicaciones.

En cuanto al cese progresivo entre 1904 y 1905 de su inserción en la *Gaceta*, es difícil encontrar explicación. Puede que tenga que ver con una reestructuración dentro del Ministerio de Estado que tuvo lugar a principios de 1904 y que afectó al Centro de Información Comercial, hecho que mencionan tanto Petrovici (2023, p. 246) como Carrizo Sainero (1992, p. 21). En todo

²¹ Carta circular. Sección de Comercio. Ministerio de Estado. 6 de diciembre de 1898. <https://riunet.upv.es/handle/10251/26021>

caso, como decíamos anteriormente, a partir de 1906 no hay ninguna inserción en la *Gaceta* (exceptuando una única en 1917).

El vínculo de la revista con la *Gaceta de Madrid* no finalizará del todo, ya que a partir de 1915 se añade una sección titulada «Legislación española» (y más adelante otra titulada «Legislación extranjera»), que, entre otros, incluirá información que aparece publicada en la *Gaceta de Madrid* procedente de diversos ministerios.

3. Evolución de la revista

Centro de Información Comercial, 1898-1908

Ya hemos visto que la publicación comenzó llamándose *Centro de Información Comercial* y hemos comprobado que sus contenidos eran prácticamente los mismos que algunas de las inserciones del Centro en la *Gaceta de Madrid*. Lo hemos comprobado comparando los números de 1899 a 1903 pertenecientes al Archivo histórico de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, disponibles en el repositorio RiuNet, con los números de la *Gaceta de Madrid* que incluían inserciones del Centro de Información Comercial. Sin embargo, por el momento no hemos podido analizar ningún número de los años 1904 a 1907²².

No obstante, en la Hemeroteca Municipal de Madrid se encuentran números a partir del 142, del 31 de marzo de 1908 (y en la Biblioteca Nacional de España, desde 1913). Por lo tanto, entre 1904 y 1908 se debieron de publicar unos 80 números. En el último número del *Centro de Información Comercial* de 1908, del 31 de diciembre, encontramos un sumario de los publicados en 1908, que nos indica que se publicaron 24 números, es decir, de media, dos al mes.

El contenido es muy similar al de cinco años atrás y sigue teniendo una extensión de cuatro páginas²³. Se

²² Hemos hallado ejemplares de estos años en la Biblioteca Museo Víctor Balaguer (<https://victorbalaguer.cat/es/inicio-es/>), pero por el momento no los hemos podido analizar.

²³ En los números consultados, a partir de 1902 tendrían cuatro páginas.

trata de informaciones y datos comerciales, con información detallada sobre productos o sobre el comercio en general de diversos países (importaciones y exportaciones), extractos de las memorias comerciales que envían los cónsules o las embajadas al Centro de Información Comercial, así como circulares y avisos de diversa índole. Para hacernos una idea de uno de estos números, transcribimos a continuación unas líneas del n.º 145, del 30 de abril de 1908:

INDIA INGLESA. Importación del Azafrán. El consumo de este producto en Bombay asciende a más de un millón de francos, debiéndose principalmente a que los adeptos de ciertas religiones bañan en agua de azafrán las imágenes de sus dioses. Todo el azafrán puro que allí se vende procede de España, aunque en las estadísticas figura como procedente de Inglaterra, Francia y Alemania, porque se importa en buques de esos países, siendo el negocio tan considerable que una sola casa de Bombay vende anualmente unos 45.000 duros de este artículo, procedente de Novelda, desde donde llega por vía Colombo. [...]

Los cosecheros que lo deseen pueden remitir muestras [...] a nuestro cónsul en Bombay, Sr. Meana, a quien debemos estos datos...²⁴.

Cabe señalar que en la cabecera de las publicaciones de este año 1908 se sigue hablando de «hoja» para referirse a la publicación, y así aparece indicado en la primera página hasta el número 162, del 31 de diciembre de 1908 (Figura 6).

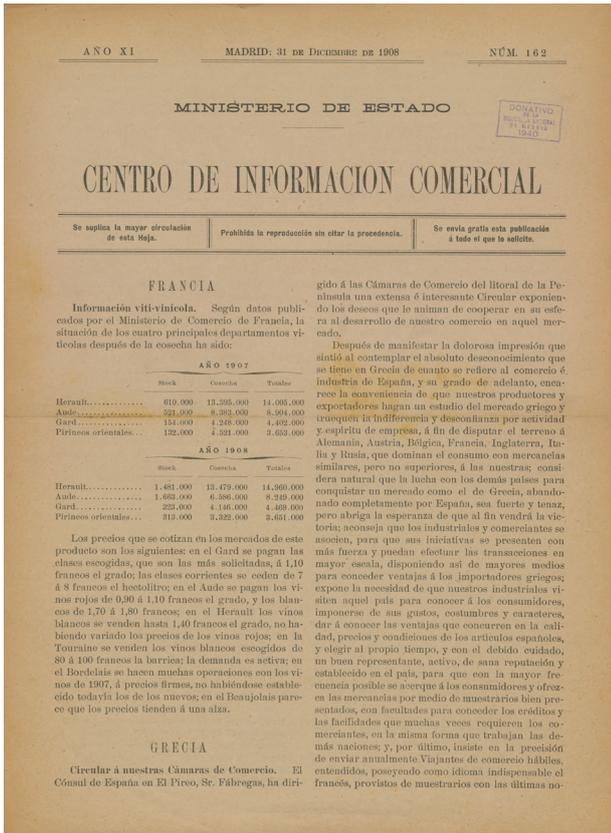
Boletín del Centro de Información Comercial, 1909-1924

Pero en 1909 se produce un cambio en el nombre de la publicación. A partir del primer número de ese año, el número 163, del 15 de enero de 1909 (Figura 7), la revista pasa a llamarse *Boletín del Centro de Información Comercial*, sin que este hecho altere ni la numeración

²⁴ *Centro de Información Comercial*. 30 de abril de 1908. N.º 145.

FIGURA 6

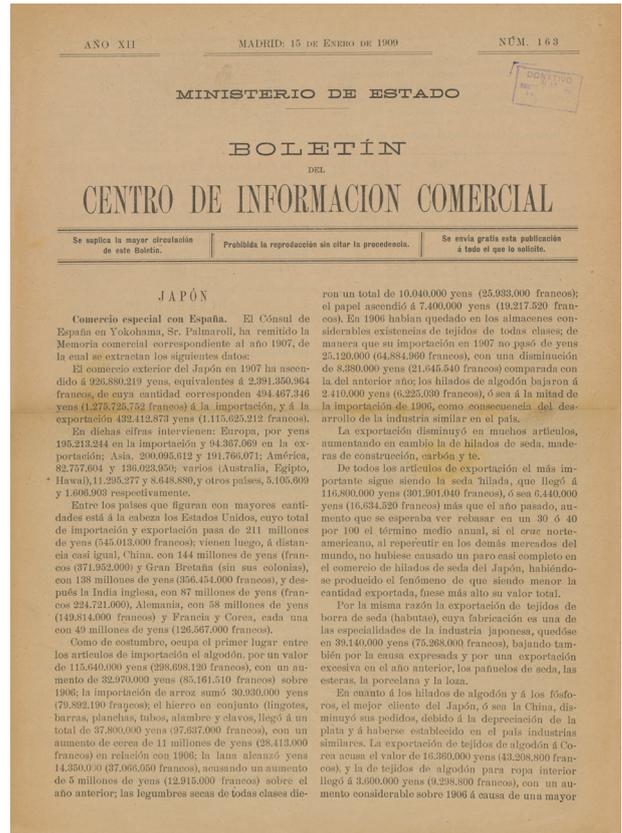
ÚLTIMO NÚMERO DE LA REVISTA CON EL NOMBRE DE CENTRO DE INFORMACIÓN COMERCIAL (Página 1)



FUENTE: Hemeroteca Municipal de Madrid (2023).

FIGURA 7

PRIMER NÚMERO DE LA REVISTA CON EL NOMBRE DE BOLETÍN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN COMERCIAL (Página 1)



FUENTE: Hemeroteca Municipal de Madrid (2023).

ni el contenido. Se observa, no obstante, que a partir del número 179, del 16 de agosto de 1909, se incluye información sobre la cantidad de ejemplares publicados de cada número, que variará a lo largo de los años entre los 3.500 y los 6.000 de 1915. Posteriormente, desaparece este dato.

Algo que observamos a lo largo de estos años, y que también menciona Petrovici (2023), es la insistencia que se hace al personal consular para que envíen

cada vez más informaciones. Por ejemplo, en el número 217, del 10 de mayo de 1911, se publica en su primera página una Real Orden circular dirigida a embajadas, legaciones y consulados invitando «a todos los funcionarios diplomáticos y consulares españoles residentes en el extranjero a que, a semejanza de sus colegas de otros países, remitan, no solo la Memoria comercial que exigen los artículos 21 y 32 de los respectivos Reglamentos, sino también toda clase de informes y

noticias, por breves que sean, y datos concretos que juzguen de interés para la producción nacional, cuando menos una vez al mes», pidiéndoles que adapten su redacción a la forma y necesidades del «periódico»²⁵. Posteriormente, en un aviso, se reitera la petición a los cónsules honorarios y de carrera, pero añadiendo que sean ellos mismos quienes hagan una selección de las noticias contenidas en las memorias consulares y las redacten en cuartillas adaptando su redacción a la forma y necesidades de la «revista»²⁶.

Tras la publicación de la Real Orden circular, además de empezar a incluir un sumario en la primera página²⁷, el número de páginas aumentará, como vemos en el número 226, del 11 de septiembre de 1911, que contiene 12 páginas, en lugar de las cuatro que ofrecía apenas cuatro meses antes, aunque posteriormente bajaría a ocho, volviendo a aumentar más adelante.

El número de publicaciones del Boletín entre 1909 y 1913 va variando: en 1909 se publicaron 29 números; en 1910, 17; en 1911, 24 (se indica que, desde agosto, con doble información); en 1912, 26; y en 1913, 24. Las nuevas suscripciones al Boletín pasan de 168 en 1910 a 564 en 1913, aunque no se indica el número total de suscriptores²⁸. En 1915 se publicarían 24 números (6.000 ejemplares por número) y hubo 1.196 suscripciones nuevas al Boletín²⁹.

Asimismo, a partir de octubre de 1912 se comienza a insertar publicidad. En el número 252, del 10 de septiembre de 1912, se anuncia en la primera página que en breve empezarán a publicarse anuncios en el Boletín y se indica a los posibles anunciantes que deben dirigirse a la Unión Comercial S.A. para todo lo que tenga

relación con estos anuncios³⁰. El número 254, del 10 de octubre de 1912, es el primero que incorpora anuncios. Sin embargo, a partir de julio de 1914 se comunica la rescisión del contrato con la empresa que tenía la exclusividad para los anuncios y se avisa de que en adelante los anunciantes deberán contactar directamente con el Centro de Información Comercial³¹. Como resultado de este cambio, el número de anuncios va a aumentar a partir de 1915, alcanzando su apogeo en el año 1929, hasta tal punto que costará encontrar el contenido de la revista entre las páginas de publicidad, que se insertarán antes y después de los contenidos.

Debido a la escasez de recursos económicos, y como «suplemento» a lo consignado en su presupuesto, a partir de 1913, por Real Orden, de 18 de enero de 1913, se autorizará al Centro de Información Comercial a recibir los donativos y subvenciones «con que voluntariamente deseen contribuir a su desarrollo y engrandecimiento las Cámaras de Comercio y de Industria que ahora cuentan con recursos propios concedidos por el Estado, Sindicatos agrícolas, Corporaciones, Sociedades de todas clases y particulares cualquiera que sea su profesión»³².

Pero lo más destacable de estos años, en cuanto a la evolución de la revista, es que a partir de 1915 comienzan a aparecer algunas informaciones que no son únicamente comunicaciones sacadas de las memorias consulares y se parecen más a un artículo. Sus títulos aparecen encabezando el sumario, el cual contenía entonces las siguientes secciones: «Comunicaciones diplomáticas y consulares», «Memorias diplomáticas y consulares», «Legislación española» (solo en algunos números), «Informaciones particulares», «Ofertas y demandas» y «Varios». El número 309, del 25 de enero de 1915, por ejemplo, contiene lo que podríamos

²⁵ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 10 de mayo de 1911. N.º 217.

²⁶ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 11 de septiembre de 1911. N.º 226.

²⁷ Aunque habíamos encontrado sumarios en los números más antiguos de 1902-1903.

²⁸ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 10 de enero de 1914. N.º 284.

²⁹ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 10 de enero de 1916. N.º 332.

³⁰ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 10 de septiembre de 1912. N.º 252.

³¹ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 25 de julio de 1914. N.º 297.

³² *Boletín del Centro de Información Comercial*. 25 de enero de 1913. N.º 261.

considerar un breve artículo, de carácter económico, titulado «España en 1914», que comienza así:

No podía librarse y no se ha librado España de la influencia perturbadora de la guerra, que nunca pudo serlo tanto como ahora, porque su horrenda magnitud no tiene precedentes en la Historia y porque jamás el mundo ha vivido en la intensa solidaridad económica y financiera característica de nuestros tiempos, ni ha habido época en que haya sido tan complicado el mecanismo en que engranan y se coordinan todos los elementos generadores de riqueza, todos los factores determinantes de la producción, del cambio y del consumo³³.

El artículo facilita datos sobre la bajada de las exportaciones con los países beligerantes de la Primera Guerra Mundial, la paralización de industrias por la falta de materias primas, la pérdida de ingresos fiscales, los gastos extraordinarios que se producen en obras públicas para dar ocupación a miles de obreros repatriados «y conjurar la crisis del trabajo, derivada de la menor actividad económica del país, por consecuencia de la guerra...» y cómo repercute la crisis financiera provocada por la guerra en los valores públicos españoles, «afectando simultáneamente al crédito nacional y al capital en ellos invertido».

Estos artículos no vienen firmados, aunque encontramos al pie de algunos la indicación «C.C.» (¿Cuerpo Consular?). Pero en uno de ellos, que figura en el número 313, del 25 de marzo de 1915, y que lleva por título «El porvenir del comercio español», se indica al final que proviene de la revista *La Producción Española*.

La Producción Española fue otra de las publicaciones del Centro de Información Comercial y se publicó, mensualmente, entre 1913 y 1915, con distribución gratuita entre las embajadas, legaciones y consulados de España. El primer número es de julio de 1913, e incluía en su primera página una «circular dirigida a las fuerzas

vivas del país», en la que se solicitaba tanto a entidades como a particulares que enviaran toda índole de informaciones y datos referentes a las necesidades económicas y comerciales de cada región española, así como sobre la creación de nuevas industrias, comunicaciones marítimas y terrestres, turismo, deportes, etc.³⁴. El Boletín 275, del 25 de agosto de 1913, incluye una información sobre la misión y objetivos de esta revista, indicando que es un complemento del trabajo que realiza el cuerpo consular en el Boletín y que está dedicada a los «representantes oficiales de España en el extranjero para que estos, al leer en sus páginas las aspiraciones y demandas de los exportadores españoles, puedan efectuar su labor informativa con la rapidez que requieren las transacciones mercantiles en los tiempos modernos»³⁵. *La Producción Española* dejará de publicarse debido a motivos económicos a finales de 1915, refundiéndose con el Boletín³⁶.

No hemos podido comprobar si el resto de artículos que aparecían en el Boletín proceden también de la revista *La Producción Española*, pero a lo largo de 1915 seguirán publicándose, con títulos como «El extranjerismo mercantil», «La rectitud en el comercio internacional», «El crédito industrial y mercantil» o «Las aduanas y la guerra». Así mismo, en los años siguientes, aparecerá una sección en algunos números del Boletín titulada «La producción española».

Quizá por eso, porque ya no son solo noticias comerciales de cada país, a partir de 1916, en la cabecera del Boletín, observamos un cambio: donde se indicaba «Se suplica la mayor circulación de este Boletín», ahora encontramos: «Revista quincenal. Se publica los días 10 y 25 de cada mes». El concepto de «revista» se va introduciendo paulatinamente. A lo largo de los años siguientes se mantienen los mismos contenidos, aunque se añadirán algunas secciones.

³⁴ *La Producción Española*. Julio de 1913. N.º 1.

³⁵ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 25 de agosto de 1913. N.º 275.

³⁶ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 25 de diciembre de 1915. N.º 331.

³³ *Boletín del Centro de Información Comercial*. 25 de enero de 1915. N.º 309.

Además de los artículos mencionados, hemos observado que alguna vez se incluyó algún artículo de revistas ajenas al Centro de Información Comercial, como, por ejemplo, el que se publicó en el Boletín 380, del 15 de enero de 1918, de *The Economist*, titulado «Nuestro comercio con España», traducido al castellano, sobre el comercio entre Inglaterra y España, publicado en dicha revista en el número del 29 de diciembre de 1917, que incluye datos, cuadros y estadísticas sobre importaciones y exportaciones entre Inglaterra y España y otros países. Transcribimos algunas líneas de la conclusión del artículo:

España tiene una población de algo más de 20 millones. Está situada cerca de Inglaterra y fácilmente podría ser aumentado el comercio de exportación e importación entre ambas. Inglaterra necesita los minerales y frutos que constituyen la base del comercio de exportación de España. Por otra parte, la exportación inglesa de maquinaria y manufacturas [...] es casi insignificante, si se compara con lo que exporta Inglaterra a otros muchos países, cuya población es solo un tercio de la de España³⁷.

Finaliza el artículo tranquilizando a los lectores, ya que, aunque Inglaterra espera importar más cantidad aún de España, nuestro país no hará la competencia a las frutas cultivadas en Inglaterra ni al comercio con sus colonias del Sur de África.

Habíamos mencionado que en 1913 se permitió al Centro de Información Comercial, mediante una Real Orden, recibir donativos y subvenciones, debido a su situación económica. En 1919 vemos que no debió de mejorar demasiado su situación. En el número 408, del 15 de marzo de 1919, se publica en primera página lo que parece un editorial sobre el Centro de Información Comercial, en el que se proponen una serie de mejoras que se podrían llevar a cabo si se dispusiera de más medios materiales, como, por ejemplo, aumentar la tirada y mejorar las diversas publicaciones del Centro o

insertar publicidad en la prensa extranjera para estimular la compra de productos españoles. Por otra parte, también se hace referencia al ámbito organizativo, señalándose que, aunque es lógico que el Centro dependa del Ministerio de Estado, debido a que los informes que recibe provienen principalmente de legaciones y consulados, así como de las Cámaras de Comercio de España en el extranjero, no se debe excluir la posibilidad de que «también tenga relación directa con otro departamento que bien pudiera ser el futuro Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo, como está desde ahora en contacto continuo con la Dirección General de Comercio del Ministerio de Fomento y las Cámaras de Comercio»³⁸. Pocos años después se producirán cambios estructurales relevantes, como veremos a continuación.

Durante los siguientes años no se aprecian grandes cambios en los contenidos, si bien se introducirán algunas nuevas secciones, como la de «Ferias y mercados», «Últimas cotizaciones de productos», que se reciben por cable y telegrama, «Bolsas españolas» o «Noticias e informaciones», así como unas tablas con datos sobre el comercio exterior de España (importación y exportación) para cada mes de los últimos tres años. Observamos que el ámbito económico de las informaciones va ganando peso. Algunos de los artículos que se publican en estos años son el titulado «Las bases de nuestro nacionalismo económico»³⁹ (que, según se indica al final del artículo, procede de la *Revista de Economía y Hacienda*) o «La crisis de nuestro comercio exterior»⁴⁰.

En 1923 se producirá el golpe de Estado de Primo de Rivera. En 1924, por Real Decreto de 8 de marzo⁴¹, se creará el Consejo de la Economía Nacional, que absorberá al Centro de Información Comercial y asumirá

³⁷ Boletín del Centro de Información Comercial. 15 de enero de 1918. N.º 380.

³⁸ Boletín del Centro de Información Comercial. 15 de marzo de 1919. N.º 408.

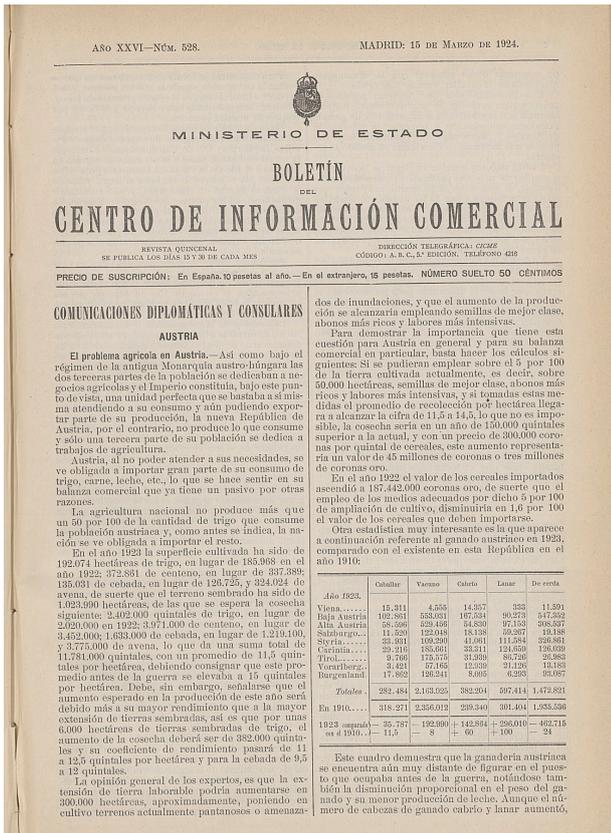
³⁹ Boletín del Centro de Información Comercial. 15 de marzo de 1918. N.º 384.

⁴⁰ Boletín del Centro de Información Comercial. 15 de agosto de 1921. N.º 466.

⁴¹ Real Decreto de 8 de marzo de 1924. *Gaceta de Madrid*. 11 de marzo de 1924. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/071/A01321-01332.pdf>

FIGURA 8

ÚLTIMO NÚMERO DE LA REVISTA CON EL NOMBRE DE BOLETÍN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN COMERCIAL (Página 1)



FUENTE: Imagen procedente de los fondos de la Biblioteca Nacional de España (2023b).

FIGURA 9

PRIMER NÚMERO DE LA REVISTA CON EL NOMBRE DE BOLETÍN DE INFORMACIÓN COMERCIAL (Sumario)



FUENTE: Hemeroteca Municipal de Madrid (2023).

sus competencias. En adelante, será la Sección de Información Comercial quien se ocupará de la publicación de la revista. En el Real Decreto leemos lo siguiente:

A este efecto, el *Boletín de Información Comercial* del Ministerio de Estado pasará a ser órgano del Consejo y uno de los medios de información con que este cuenta, especialmente para la publicación de los precios a que se coticen los principales

productos mineros, agrícolas, pecuarios e industriales, dentro y fuera de España, aparte de los que se reciban directamente en la Secretaría del Consejo. Los precios que periódicamente publican las principales revistas profesionales y técnicas de los más acreditados Centros mundiales se resumirán en el citado Boletín.

Como consecuencia, se vuelve a producir un cambio en el nombre de la revista, que, como acabamos

de leer, pasará de *Boletín del Centro de Información Comercial* (cuyo último número, el 528, del 15 de marzo de 1924, vemos en la Figura 8) a *Boletín de Información Comercial* (cuyo primer número, el 529, del 30 de marzo de 1924, vemos en la Figura 9), manteniéndose tanto la continuidad en la numeración como en sus contenidos.

Boletín de Información Comercial, 1924-1930

El primer número que aparecerá ya editado por el Consejo de la Economía Nacional será el número 534, del 15 de junio de 1924. En 1925 observamos la inclusión de alguna nueva sección, como una titulada «Consejo de la Economía Nacional», otra «Sección legislativa» y otra llamada «Sección de aranceles». El primer número de 1925 contendrá 36 páginas. En 1926 veremos otra sección, titulada «Sección de Tratados». En 1927 aparecen extractos de sentencias del Tribunal Económico-Administrativo Central y de los fallos de las Juntas Arbitrales en materia arancelaria, que después se publicarán de manera independiente. En enero de 1928 encontramos los primeros artículos que contienen imágenes. Son fotografías que aparecen en la sección «Comunicaciones diplomáticas y consulares» y que acompañan a las informaciones dedicadas a Estados Unidos y México, del número 620, del 15 de enero de 1928. Este número, que contiene 26 páginas, ya incluye una cubierta de tonos azulados que, salvo alguna excepción, veremos hasta el último número del Boletín, en 1930.

En el año 1928 se produce otro cambio que afectará al Boletín. Se trata de un Real Decreto-ley sobre una reorganización de la Administración del Estado⁴². Entre estos cambios se encuentra la creación de un nuevo ministerio, el de Economía Nacional, del que pasará a depender el Consejo de Economía Nacional y, por lo tanto, nuestra revista. El Ministerio de Estado, del cual había dependido desde sus inicios nuestra publicación, se integrará en la Presidencia del Consejo de Ministros, que se llamará Presidencia y Asuntos Exteriores.

En 1929, un nuevo cambio llevará a la Sección de Información Comercial (que es la continuación del antiguo Centro de Información Comercial) a depender de la Dirección General de Comercio y Abastos, dentro del Ministerio de Economía Nacional. Sobre este cambio, el Boletín del 15 de mayo de 1929 señala: «Esta medida, que responde a una reorganización de las dependencias que integran el Ministerio de Economía Nacional, en nada ha de alterar la índole de esta revista ni las condiciones de su publicación, y es de esperar que contribuya a dar mayor amplitud e interés a sus informaciones»⁴³.

Los contenidos de estos años mantienen las mismas secciones y se reparten en unas 30 páginas. Las informaciones sobre los diversos países siguen estando firmadas por los cónsules, como la del artículo sobre «La ley seca en los Estados Unidos de América», escrito por el cónsul de España en Nueva Orleans, que considera de interés hacer un estudio sobre la cuestión y sus consecuencias, ya que afecta a los países vinícolas, cuyas balanzas comerciales se ven perjudicadas por la ley⁴⁴.

El 1 de agosto de 1930 aparece una nueva revista editada, al igual que el Boletín, por la Sección de Comercio del Ministerio de Economía Nacional. Se llama *Exportación*, y se publicará hasta 1936. Lo llamativo de esta nueva publicación del Ministerio de Economía Nacional es que incluirá prácticamente los mismos contenidos que venía publicando el Boletín, tal como también apunta Carrizo Sainero (1992), incluyendo las informaciones consulares. Las secciones son básicamente las mismas. Quizá por esta razón, a finales de este año, el *Boletín de Información Comercial* publicará su último número, el 686, del 15 de octubre, que mencionábamos al comienzo de este trabajo.

No hemos encontrado ninguna información sobre esta decisión ni sobre la elección del siguiente nombre que tendría la revista. Sin embargo, cuando nos encontrábamos en pleno proceso de recopilación de

⁴² *Gaceta de Madrid*. 4 de noviembre de 1928.

⁴³ *Boletín de Información Comercial*. 15 de mayo de 1929. N.º 652.

⁴⁴ *Boletín de Información Comercial*. 15 de septiembre de 1929. N.º 660.

documentación, hallamos un documento que menciona el nuevo nombre de la revista antes de la publicación de su primer número. Se trata del *Boletín Oficial de la provincia de Palencia*, de 31 de octubre de 1930, que se puede consultar en la Biblioteca Virtual de Prensa Histórica del Ministerio de Cultura y Deporte (Ministerio de Cultura y Deporte, 2023)⁴⁵. Hacia el final de la segunda página de dicho Boletín, en un apartado titulado «Gobierno Civil», se indica, bajo el título «Circular núm. 221. Sección de Economía», lo siguiente:

El Excmo. Sr. Ministro de Economía Nacional, por Real Orden comunicada de fecha 21 del actual, me dice lo siguiente:

«Excmo. Sr.: Siendo de imprescindible necesidad conocer en este Ministerio el movimiento de nuestros mercados, así como sus alcances y posibilidades, es preciso que por esa Sección provincial de Economía se remita semanalmente a esta Subsecretaría (Sección Central de Abastos) una información que haga relación a la marcha de los mercados o ferias que se verifiquen en esa provincia, con referencia a las cotizaciones de los productos que sean objeto de transacción [...]. Los expresados datos se recogerán con el mayor cuidado, porque además de servir de orientación y base de estudio para las determinaciones procedentes, habrán de publicarse, para conocimiento de los nacionales y extranjeros a quienes estas cuestiones pueden afectar, en la revista semanal *Información Comercial Española*, que se edita por este Ministerio...»⁴⁶.

A pesar de que aún faltaban dos meses para su publicación, en esta Real Orden ya aparece el nombre de *Información Comercial Española*, y se mencionan algunos de sus objetivos y finalidades. Es decir, que en el momento en que finaliza el *Boletín de Información Comercial* ya está prevista la publicación de su sucesora y se están preparando sus futuros contenidos. Uno

de ellos, hará referencia a la evolución de los mercados y las ferias. Y esto, en realidad, es algo que ya existía en los boletines desde hacía tiempo. Por otra parte, se hace también referencia a la periodicidad que, al menos, se preveía: semanal. Pero, finalmente sería mensual, como veremos a continuación.

Información Comercial Española. Segunda época, 1931-1936

Como ya pudimos comprobar al comienzo de este trabajo, el primer número de la revista bajo el nombre de *Información Comercial Española* se publica el 1 de enero de 1931. Al igual que en los cambios de nombre anteriores, mantiene la numeración, siendo este primero el 687. La publicación sigue dependiendo de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, del Ministerio de Economía Nacional.

El cambio más llamativo es la cubierta (véase la Figura 1, Panel 2), que pasa de indicar simplemente el nombre de la publicación y de quién dependía (Ministerio de Estado, de Economía Nacional...) a tener un diseño artístico, en colores, obra del grafista Pedro Lozano (que también elaboraba las cubiertas de la revista *Exportación*), lo cual aportaba un estilo propio y reconocible. A partir de febrero de 1935, salvo alguna excepción, las cubiertas serán mucho más sencillas, en blanco y negro, con una simple imagen representativa del tema principal a tratar en el número (véase un ejemplo de ello en la Figura 1, Panel 3).

En cuanto a los contenidos, en la página 6 del primer número se nos informa de que se han reducido los temas tratados, pero, a la vez, dándoles una mayor amplitud, dirigidos a los compradores de productos españoles «haciendo así [de la revista] una eficaz propagandista de nuestra exportación»⁴⁷. La publicación será mensual y contendrá al comienzo siete secciones, que incluyen artículos económicos, comerciales y sobre

⁴⁵ https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=2000550444

⁴⁶ *Boletín Oficial de la provincia de Palencia*. 31 de octubre de 1930.

⁴⁷ *Información Comercial Española*. 1 de enero de 1931. N.º 687.

la producción y exportación de productos, así como una sección sobre mercados.

La mayor diferencia de estos contenidos con respecto a los que se publicaban hasta entonces es que ahora están más enfocados a la producción nacional y ya no consisten en informes enviados desde el extranjero. En ese sentido, y como señala Carrizo Sainero (1992), la revista «ha dejado de ser una publicación de mercados exteriores para dedicarse al estudio y análisis de la producción nacional, con lo que es evidente que la revista *Exportación* se convierte en el medio de información del comercio exterior, carácter que correspondió al *Boletín de Información Comercial* desde su origen...».

Algunos títulos de este primer número, por dar una idea de su contenido, son: «Hacia la estabilización. El problema dinerario en España», «Los vinos de Jerez», «La industria del papel en España» o «El Banco Exterior de España».

En números posteriores, veremos traducidos algunos de los artículos al inglés, francés o alemán (o, a veces, solo acompañados por un resumen en estos idiomas). Un ejemplo sería un artículo dedicado a la Costa Brava⁴⁸, traducido al francés, inglés y alemán. Por otra parte, los artículos se ilustran con abundantes fotografías. También encontramos algunos números dedicados extensamente a determinados productos o productos típicos, animales, actividades, sectores, regiones, comarcas o ciudades, o sobre ferias. Son números muy completos que llegan a las 80 páginas. A partir de febrero de 1935, cada número parece dedicado a un producto. El último número (doble) de 1935 consta de más de 100 páginas dedicadas a los vinos españoles, publicándose cuatro ediciones (castellano, francés, inglés y alemán).

Con el paso de los años, vemos cómo va variando la denominación de los ministerios de los que depende. El número de enero de 1932 indica que la revista depende del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, Sección de Propaganda, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria; el número de julio de 1933 indica que la revista depende del Ministerio de Industria y

Comercio, Sección de Propaganda, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria; y el número 742, de 1935, indica que es, de nuevo, el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, Sección de Expansión Comercial, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria.

Información Comercial Española. Tercera época, 1940-1955

Como vimos al comienzo, al parecer, el último número de la segunda época que se publicó fue el número 751, de mayo de 1936. A continuación, llegaría la Guerra Civil y no fue hasta el verano de 1940 cuando se retomaron las publicaciones. La revista mantendrá su nombre, pero se comienza una nueva numeración y se indica que es su «tercera época». Esta numeración es la que se ha mantenido hasta nuestros días. Se publicará los días 10 y 25 de cada mes y los artículos aparecerán con traducción al francés, inglés, alemán e italiano.

El primer número de esta nueva época es del 10 de julio de 1940, y la revista aparece como «Órgano de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria». Dependerá de la Sección de Expansión Comercial, del Ministerio de Industria y Comercio, Subsecretaría de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria.

El número arranca con un editorial, también traducido al alemán, francés, italiano e inglés, en el que la revista, además de presentar «un saludo respetuoso de fervorosa adhesión al Caudillo Invicto», expone su intención de contribuir a la «reconstrucción económica de España, fiándola de manera plena a las características raciales, geográficas y de destino histórico del pueblo y de la riqueza nacionales» e informa de que a partir de este primer número reemprende su labor de «propaganda, información, fomento de la cultura mercantil y de la expansión comercial»⁴⁹.

El sumario del número anuncia tres artículos: «Reconstruction économique de l'Espagne», «La nostra partecipazione in Milano» y «El aceite de oliva en España».

⁴⁸ *Información Comercial Española*. Julio de 1935. N.º 741.

⁴⁹ *Información Comercial Española*. 10 de julio de 1940. N.º 1.

Al objeto de incluir informaciones o artículos de otras revistas, se inserta al pie de una de las páginas el siguiente aviso: «La revista *Información Comercial Española* acepta canjes con otras de orden económico nacionales y extranjeras. Los editores o propietarios de dichas publicaciones pueden proponerlo...».

Acompañando a la revista, se incluye un *Suplemento de orientación para el comerciante español* de unas 20 páginas, cuya finalidad, según se puede leer en su primera página, es publicar las informaciones de mercados que antes se insertaban en la revista *Exportación*, completando su contenido con secciones de «Consultas», «Libros», «Ofertas y demandas» y «Legislación». Es decir, que entre los contenidos de este suplemento hallamos ahora aquellas informaciones que aparecían en el *Boletín de Información Comercial*, y que luego pasaron a la revista *Exportación*.

En el número 21 de *Información Comercial Española*, del 10 de mayo de 1941, a la izquierda del sumario, por primera vez hallamos una mención al equipo de la revista. Lo componen: su director, Manuel Fuentes Yruozqui, técnico comercial del Estado; el redactor jefe, Manuel Lorente Zaro, técnico comercial del Estado; el director artístico, José Blanco del Pueyo, auxiliar especializado de Comercio; y el administrador, Eloy Checa Santos, auxiliar especializado de Comercio.

Observamos que el suplemento va adquiriendo cada vez más importancia. El número del 10 de enero de 1942 de la revista contiene 16 páginas y el suplemento, 72. Por otra parte, en este suplemento encontramos ya artículos firmados, algo que vemos también en los siguientes. Según Blanco del Pueyo (1975), «los textos, antes anónimos, comienzan a aparecer firmados, no solo por los técnicos comerciales del Estado, principales colaboradores, sino también por funcionarios de otros organismos y, en los números extraordinarios, por firmas conocidas...»⁵⁰.

En el *Suplemento de orientación para el comerciante español* del 25 de febrero de 1942 encontramos, debajo

del sumario, un aviso sobre la inauguración de las «informaciones radiadas» de los Servicios Comerciales del Estado. Según el aviso, el objetivo de estas emisiones es completar las tareas informativas de la revista, buscando otra manera de poner en contacto los Servicios Comerciales del Estado y el público en general, emitiéndose a través de Radio Nacional de España. También se indica que en la última emisión se comunicaron al público «las grandes líneas de la actuación del Ministerio de Industria y Comercio en lo que atañe a la dirección de nuestra política comercial en 1941»⁵¹.

Los números de la década de 1940 no varían demasiado. La evolución más evidente es la importancia que va adquiriendo el suplemento con respecto a la revista, la cual continúa con las mismas temáticas que se publicaban en los años 1935 y 1936, y en varios idiomas.

A partir del 15 de abril de 1947 la revista aparece publicada por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria y Comercio, como Órgano de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, de los Servicios de Información y Propaganda, y en agosto de 1951, será el Ministerio de Comercio⁵² quien se encargue, a través de los Servicios de Estudios, Investigación y Publicaciones Económicas, que, a partir del número de marzo de 1952, pasa a Oficina de Estudios Económicos.

Se publican en estos años números extraordinarios dedicados a determinadas industrias o sectores, como por ejemplo el n.º 196, de diciembre de 1949, dedicado a la electricidad española, el n.º 200, de abril de 1950, dedicado al turismo español, o el n.º 208, de diciembre de 1950, dedicado a la industria minero-metalúrgica.

El *Suplemento de orientación para el comerciante español* desaparecerá del sumario de la revista a partir del número 199, de marzo de 1950, aunque seguiremos encontrando allí los contenidos que le hubieran

⁵¹ *Suplemento de orientación para el comerciante español. Información Comercial Española*. 25 de febrero de 1942. N.º 40.

⁵² El Ministerio de Comercio se crea a raíz de la primera reorganización de la Administración que se lleva a cabo desde 1939, como reflejo de una nueva política de comercio exterior para abordar los problemas de abastecimiento y de falta de divisas (Sendín de Cáceres, 2005).

⁵⁰ Aunque, según Carrizo Sainero (1992, p.43), en números de 1933 de la revista ya aparecían artículos firmados.

correspondido. No hemos hallado ninguna explicación a este cambio. Así que deducimos que la revista absorbe esos contenidos.

En el número 200 se añade una sección con las traducciones de artículos a inglés y francés, que en números posteriores serán solo al inglés y que desaparecerá con el inicio de la «cuarta época» de la revista.

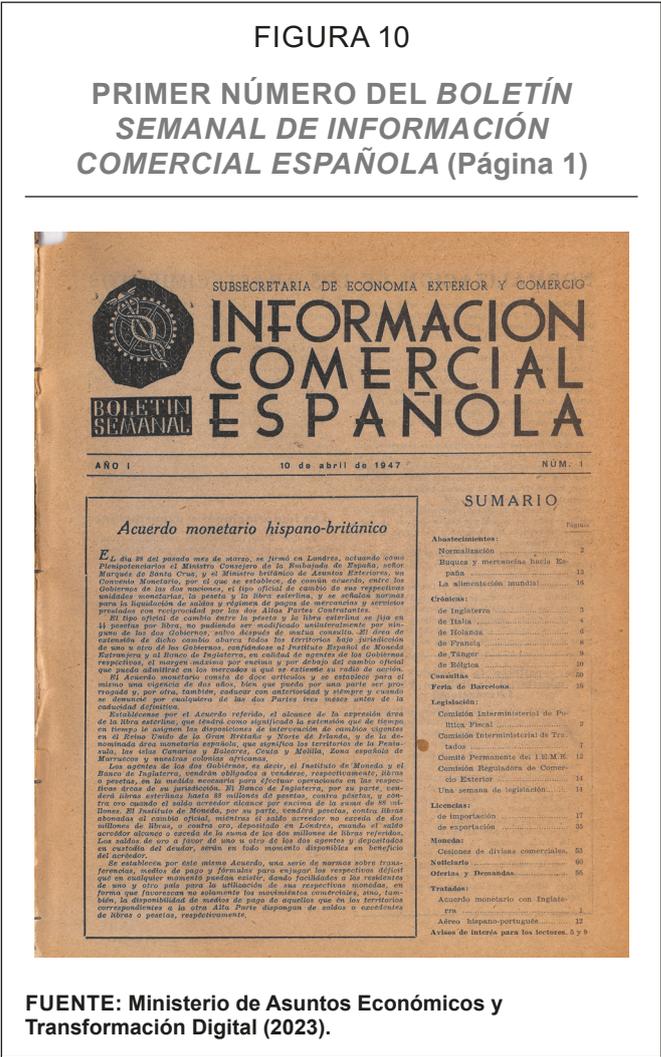
Pero antes de seguir, debemos detenernos, aunque sea brevemente, en el nacimiento y evolución de otra publicación de ICE: el *Boletín Económico de Información Comercial Española*, que, como veremos a continuación, apareció primero bajo el nombre de *Boletín Semanal de Información Comercial Española*.

El Boletín Económico de ICE

En 1947 comienza a publicarse el *Boletín Semanal*, que se anuncia como «complemento de la revista, en el que aparecerán las noticias y orientaciones de actualidad más salientes relacionadas con las actividades de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio». Se anuncia en el *Suplemento de orientación para el comerciante español* n.º 164, del 15 de abril de 1947, aunque el primer número del *Boletín Semanal* ya se había publicado el 10 de abril.

Según informa este *Suplemento de orientación para el comerciante español*, el *Boletín Semanal* está dirigido a comerciantes e industriales, y sus objetivos ya habrían sido publicitados en la prensa diaria y técnica. Además de enfrentarse al reto de ser una publicación semanal, debe afrontar otros como la escasez de papel de esos años y su carestía, así como la dificultad añadida de imprimir gran número de páginas en poco tiempo y de recibir con retraso las crónicas de actualidad debido a las deficiencias en las comunicaciones mundiales, que aún no se habían normalizado.

También se indica que, al aparecer este boletín, la revista pasa de quincenal a mensual, manteniendo su estructura, con los contenidos habituales sobre la producción, la industria y las actividades económicas nacionales, regionales o locales de España, y su suplemento,



FUENTE: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023).

con los artículos sobre mercados, producción y comercio exterior, etc. Al *Boletín Semanal* se trasladan desde el suplemento las secciones de «Legislación» y «Consultas», además de los textos íntegros de disposiciones legales, extractos de convenios y acuerdos comerciales, relaciones de licencias de importación y exportación concedidas, cupos de divisas permitidas, situación semanal de buques y mercancías para el abastecimiento de sustancias alimenticias y materias primas, así como una selección de crónicas del extranjero remitidas por las Oficinas de Economía Exterior, a cargo de los consejeros y agregados comerciales de las embajadas y legaciones de España en el extranjero.

FIGURA 11

PRIMERA APARICIÓN COMO *BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA* (Página 1)



FUENTE: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023).

FIGURA 12

CUBIERTA DEL PRIMER NÚMERO DE *EL SECTOR EXTERIOR* EN EL BICE



FUENTE: Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.

Será a partir del n.º 1978, del 28 de febrero de 1985, cuando el *Boletín Semanal* pase a llamarse *Boletín Económico de ICE* (BICE). En la Figura 10 vemos la primera página del primer número del *Boletín Semanal* y en la Figura 11 vemos el primer número en que se llamará *Boletín Económico*.

Con el tiempo, el BICE evolucionará a una publicación de periodicidad mensual, con el principal propósito de dar a conocer la acción de la Administración en el ámbito económico y comercial. A partir del año

2004, el BICE, además de sus contenidos habituales, comenzará a publicar, como número extraordinario, la memoria anual sobre el Sector Exterior, de la que se encargaba desde 1986 la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Incluyéndola en el Boletín se pretendía mejorar su distribución⁵³. Podemos ver la cubierta de este número en la Figura 12.

⁵³ *Boletín Económico de Información Comercial Española*. Julio de 2004. N.º 2811.

Información Comercial Española. Cuarta y quinta época y una nueva etapa, 1955-1975

En octubre de 1955 se publicará el número 266 de *Información Comercial Española*, que inicia la «cuarta época». En su editorial, se hace un repaso a la historia de la publicación y se señalan los motivos del cambio y los objetivos que busca. Desde este momento la revista tratará de convertirse en «instrumento de documentación, en vehículo de conocimiento de lo que en el mundo y en España acontece y destaca en el aspecto del comercio en particular y de la economía en general»⁵⁴.

Asimismo, anuncia que los contenidos sobre productos españoles que se publicaban con vistas a mejorar su exportación pasarán a una nueva revista que verá la luz al año siguiente y que se llamará *España Exporta*.

En el sumario del primer número de esta «cuarta época» encontramos las siguientes secciones: «Revista del mes», «Mercados», «Productos internacionales», «Regiones españolas», «Productos españoles», «Marruecos y colonias», «Comercio exterior», «Finanzas», «Marina mercante», «Ventana al mundo», «Libros», «Revista de revistas» y «Ofertas y demandas».

Algunos de sus artículos son: «Átomos para la paz», «Conferencia monetaria de Estambul» o «La Conferencia de Madrid».

Sin embargo, esta «cuarta época» no durará demasiado, ya que en el número 269, de enero de 1956, se indica que se trata de la «quinta época»⁵⁵. En el editorial de dicho número se hace referencia a la entrada de España en las Naciones Unidas en 1955. Y en el primer número de 1958, el editorial hará referencia a la puesta en práctica del Mercado Común y a la incorporación de España, como país asociado, a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).

Todos estos cambios se acaban reflejando en el número 305, de enero de 1959. La revista cambia las

secciones que componen su sumario, que ahora serán: «Editorial», «Economía mundial», «Economía Española», «Comercio exterior», «Libros y revistas» y «Ofertas y demandas». El editorial del número da cuenta del cambio: «Como si quisiera filiarse a la frase hecha, *Información Comercial Española* comparece en el año nuevo con un rostro y un cuerpo distintos. Las razones son sencillas. Al concluir el año de 1958, Europa ha sido protagonista de acontecimientos económicos de extraordinaria importancia y de consecuencias todavía imprevisibles. [...] Todos estos fenómenos han de flexionar necesariamente, a corto y a largo plazo, sobre España. La multiplicación de los fenómenos de interrelación hace imposible hoy imaginar cualquier tipo de aislacionismo, por moderado que sea. [...] Lo económico se ha convertido en tema de máxima actualidad, en inquietud y en materia habitual de conversación. Se hace preciso, por ello, alimentar esa positiva inclinación con argumentos válidos, con informaciones reales y aclaratorias»⁵⁶. Otro cambio que observamos en este primer número de 1959 es que la publicación ahora depende del Servicio de Estudios.

En cuanto al «rostro distinto», que señala el editorial, quizá se refiera a las cubiertas, que a partir de este momento tendrán una distinta para cada número, en vez de las genéricas que llevaban apareciendo (salvo alguna excepción) desde 1950.

Por sus contenidos, por los artículos que publica y por los análisis, estudios y monográficos que ofrecerá, a lo largo de estos años la publicación se convierte en una revista de economía.

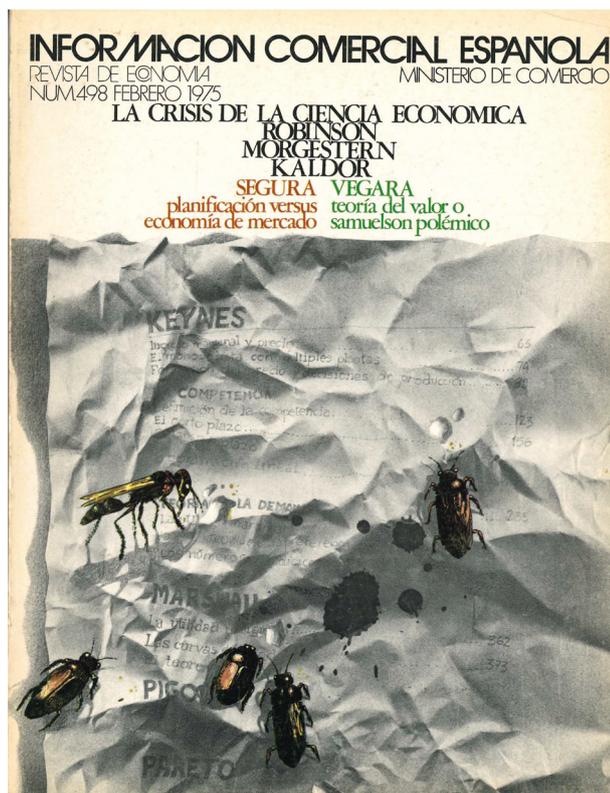
Pero, a partir de enero de 1970 comenzará una nueva etapa de la revista. Según el editorial del número 437, de enero de 1970, titulado «Otra etapa», durante los últimos años ICE ha cubierto una serie de objetivos, como contribuir a la orientación y formación de la opinión pública española sobre los problemas económicos del país, «informando de manera seria, documentada e independiente». Añade que, durante los años sesenta, la revista ha sido un vehículo de creación y divulgación cultural y

⁵⁴ *Información Comercial Española*. Octubre de 1955. N.º 266.

⁵⁵ El último número en el que se indica la época será el 304, de diciembre de 1958. No hemos encontrado ningún número en el que se haga referencia a una «sexta época» de la revista.

⁵⁶ *Información Comercial Española*. Enero de 1959. N.º 305.

FIGURA 13

**INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA,
REVISTA DE ECONOMÍA**

FUENTE: Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.

«un ejemplo de periodismo económico solvente». Sin embargo, debido a la mejora de la calidad de la literatura económica en España, el Ministerio considera que ICE debe ofrecer algo distinto a las otras publicaciones, como es una información especializada en los temas que le competen, basándose en las aportaciones que puedan hacer todos sus Centros Directivos y dependencias.

Según este editorial, aunque sin renunciar a tratar los problemas económicos generales de España, la revista tratará de convertirse en un instrumento de trabajo a disposición de las empresas, principalmente las exportadoras, y se esforzará por contribuir al servicio

público de difusión de datos, noticias, criterios y análisis, mediante el estudio de mercados extranjeros y de la coyuntura de la economía española, así como de los mecanismos monetarios internacionales de las redes interiores de distribución comercial⁵⁷.

Parece, pues, que se produce una vuelta hacia temas relacionados con la exportación y el comercio. A partir de este número ya no se encarga de la revista el Servicio de Estudios, sino el Gabinete de Publicaciones de la Secretaría General Técnica.

Las secciones de este primer número de 1970 son: «Editorial», «Curso de Comercio exterior», «Comercio exterior», «Comercio interior», «Economía mundial», «Ferias» y «Libros». No obstante, irán variando según el tema en torno al cual gire el número.

A partir del número 473, de enero de 1973, encontramos una sección titulada «Revista de Economía», que irá apareciendo en algunos números, con artículos como «En torno al crecimiento económico» o «Algunas aportaciones a la teoría y a la medición de la protección efectiva». Vemos que el contenido de esta sección aumenta significativamente en los números 493, de septiembre de 1974, y 494, de octubre de ese mismo año. A partir del número 498, de febrero de 1975, a la cabecera de *Información Comercial Española* se le añadirá *Revista de Economía*⁵⁸ (véase Figura 13), manteniéndose así hasta nuestros días⁵⁹. De esta manera, quizá se pretendía distinguirla de la otra publicación de ICE, que era el *Boletín Semanal*, o reafirmar su carácter económico.

Información Comercial Española, Revista de Economía. De 1975 hasta la actualidad

Resulta excesivamente ambicioso tratar de condensar en un único subapartado casi cincuenta años de

⁵⁷ *Información Comercial Española*. Enero de 1970. N.º 437.

⁵⁸ A pesar de este añadido, oficialmente la revista se sigue llamado *Información Comercial Española* (o ICE), tal como se indica en el portal del ISSN (International Standard Serial Number). <https://portal.issn.org/>

⁵⁹ En realidad, ese añadido apareció ya en la cubierta del número 494, de octubre de 1974. Pero es desde el número 498, de febrero de 1975, cuando se mantendrá.

publicaciones de ICE. Así pues, nos limitaremos a reseñar algunos momentos de su evolución en estos años. Y uno de ellos es la aparición de una nueva revista de *Información Comercial Española*.

En 1977 nacerá *Cuadernos Económicos de ICE*, cuyo primer número se publicará como suplemento del número de mayo de la revista.

Cuadernos Económicos tratará de completar la información que ofrecen tanto el *Boletín Semanal* como la revista mensual *Información Comercial Española*, mediante estudios monográficos o colecciones de artículos, y se centrará fundamentalmente en temas de ciencia económica, haciendo hincapié en cuestiones teóricas y aplicadas de economía internacional⁶⁰. En la Figura 14 podemos ver la cubierta del primer número.

Actualmente, *Cuadernos Económicos de ICE* es una publicación científica⁶¹, de periodicidad semestral y carácter monográfico que busca contribuir a la difusión y desarrollo de la investigación en el ámbito de la economía, publicando artículos en castellano y en inglés de autores nacionales y extranjeros⁶².

Volviendo a *ICE, Revista de Economía*, la publicación irá evolucionando durante las décadas de 1970 y 1980. En el número 594, de febrero de 1983, se informa mediante una nota a los lectores de la creación de un Consejo Científico y de un Consejo de Redacción⁶³, en los que se incluirá a sus «más asiduos colaboradores». Ambos Consejos se encargarán de establecer «la línea a seguir por la revista y de reclutar a las personas más idóneas para tratar los temas que se aborden...»⁶⁴. El Consejo Científico lo formarán: Fabián Estapé, Enrique Fuentes Quintana, Luis Gámir Casares, José Piera Labra, Jaime Requeijo, Luis Ángel Rojo, José Luis Sampedro, Ramón Tamames, Gabriel Tortella Casares, Félix Varela

⁶⁰ *Cuadernos Económicos de ICE*. 1977. N.º 1.

⁶¹ En 2021 obtuvo el Sello de Calidad de la FECYT, por el que se le reconocía su calidad editorial y científica.

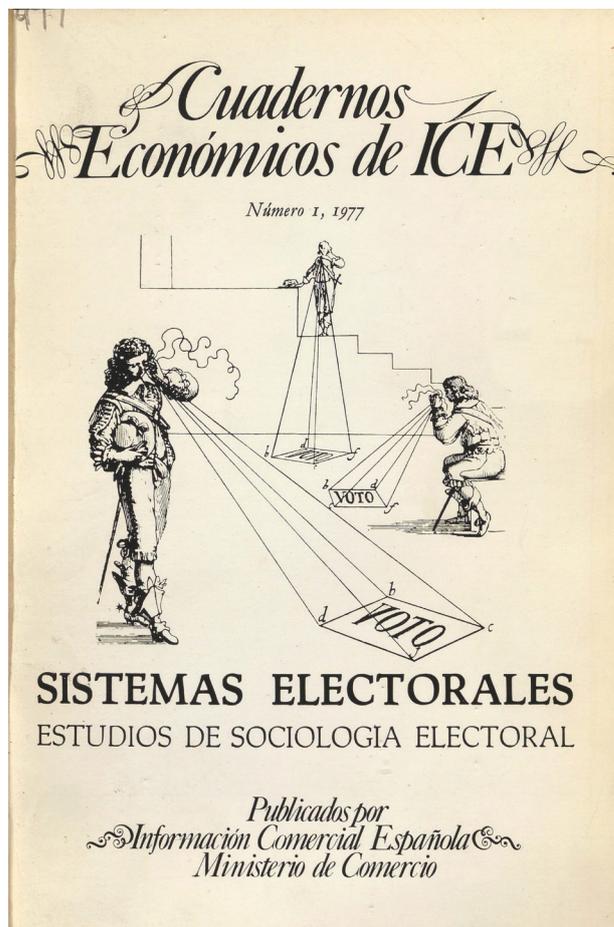
⁶² <https://www.revistasice.com/index.php/CICE>

⁶³ No obstante, ya debía de existir un Consejo de Redacción, puesto que, por ejemplo, en la página 13 del número 328, de diciembre de 1960, se menciona el Consejo en una «Carta a los lectores».

⁶⁴ *ICE, Revista de Economía*. Febrero de 1983. N.º 594.

FIGURA 14

CUBIERTA DEL PRIMER NÚMERO DE CUADERNOS ECONÓMICOS DE ICE



FUENTE: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023).

Parache, Manuel Varela Parache y Ángel Viñas⁶⁵; y el Consejo de Redacción incluirá a: Luis Alcaide de la Rosa, Gonzalo Ávila, Alfonso Carbajo Isla, Fernando Eguidazu, Óscar Leblanc, Luis María Linde de Castro,

⁶⁵ En el número 932, de julio-agosto-septiembre de 2023, de *ICE, Revista de Economía*, vemos que de aquel Consejo Científico aún permanecen en él Jaime Requeijo, Ramón Tamames, Gabriel Tortella y Félix Varela.

Luis Martí Espluga, José Luis Moreno Moré, José Montes Fernández, Arturo Pina González, José Rodríguez de Pablo, Gonzalo Sáenz de Buruaga, Vicente Saval Marín y José Luis Ugarte del Río.

Según se indica en la citada nota a los lectores, la revista es consciente del papel que ha ido jugando a lo largo de estos años, abordando tanto los problemas que afectaban a la economía mundial y a la española como los enfoques que la ciencia económica proponía para solucionarlos, contribuyendo a ello notables economistas españoles y extranjeros, que exponían sus ideas y creaban un cuerpo de doctrina que tuvo repercusión en la formación de los economistas españoles.

De hecho, a lo largo de las décadas posteriores, contaría con autores y autoras de máximo prestigio, principalmente de la economía académica, y de otros ámbitos como la sociología, la politología, etc., enriqueciendo el debate entre los diversos ámbitos académicos y los responsables de políticas públicas.

A partir de mediados de 1992 se indicará que los artículos que se presenten para ser publicados se someterán a un proceso de evaluación externa anónima⁶⁶, y a partir del número 899, de noviembre-diciembre de 2017, la revista publicará en el último número de cada año la lista de los evaluadores externos que han participado en la revisión de los artículos.

En cuanto a la estructura de los contenidos de la revista, vemos que el número de secciones se va reduciendo, llegando finalmente a un modelo parecido al actual a partir del número 716, de abril de 1993. Tendremos, por un lado, los artículos del monográfico, y, por otro, una «Tribuna de Economía» y una sección de «Libros». Desaparecerá la sección «Revista de Economía», que, aunque no estuvo presente en todos los números, era bastante frecuente hasta entonces.

A partir del número 734, de octubre de 1994, aparecerán los títulos, resúmenes y palabras clave de los artículos también en inglés.

Pocos años después, se produce otro cambio relevante. A partir de 1999 se crea la web de Revistas ICE. Desde ese momento, las publicaciones aparecerán tanto en papel como en digital. Actualmente la publicación en formato digital se realiza a través de la plataforma OJS (Open Journal Systems) y los artículos se identifican mediante la asignación de un DOI (Digital Object Identifier).

La revista, otrora mensual, pasó a bimestral y actualmente es trimestral. Los autores que colaboran con la revista proceden del ámbito académico, de la Administración pública o del sector empresarial, al objeto de «acercar el rigor académico a la aplicación de políticas públicas», tal como se indica en la página web⁶⁷.

A lo largo de los últimos 20 años se constata una proximidad temática de las publicaciones de ICE a los intereses de la Secretaría de Estado de Comercio, y se observa una cercanía de contenidos entre *ICE, Revista de Economía* y el *Boletín Económico de ICE*, así como una mayor variedad temática de *Cuadernos Económicos de ICE* y su sesgo más académico (De Lucio, 2021).

Por otra parte, la revista también aparecerá en diversos repertorios y bases de datos bibliográficos, y se difundirá a través de redes sociales y otros medios de promoción.

4. Conclusiones

Información Comercial Española nació en 1898 como una hoja de información general que publicaba, con periodicidad variable en sus comienzos, el Centro de Información Comercial, que era un negociado del entonces Ministerio de Estado creado para el fomento del comercio exterior tras perderse las últimas colonias ultramarinas.

Esta hoja de información general contenía, principalmente, información que se extraía de las memorias comerciales que enviaban los cónsules españoles desde sus lugares de destino al Centro de Información Comercial y se distribuía entre senadores, diputados, cámaras de comercio y agrícolas, ferrocarriles, así como

⁶⁶ ICE, *Revista de Economía*. Mayo de 1992. N.º 705.

⁶⁷ www.revistasice.com

entidades y particulares que lo solicitaran. Además, en sus primeros años, esa misma información se insertaba en la *Gaceta de Madrid*.

La revista tuvo varios nombres en sus comienzos. Empezó siendo publicada como *Centro de Información Comercial* en 1898; a partir de 1909 fue *Boletín del Centro de Información Comercial*; y en 1924 se llamó *Boletín de Información Comercial*. A partir de 1931 se llamaría ya *Información Comercial Española*, y desde 1975 al nombre se le añadió *Revista de Economía*, ya fuera para reafirmar su carácter económico o para distinguirla de otras publicaciones de ICE. A pesar de estos cambios, mantuvo la continuidad de la numeración hasta 1936, y en 1940 comenzaría una nueva que ha llegado hasta nuestros días.

La evolución de los contenidos llevó a *Información Comercial Española* a pasar de ser un instrumento de promoción comercial a una revista especializada en economía, en particular, desde finales de los años 50 y, sobre todo, a lo largo de los años 60 y 70.

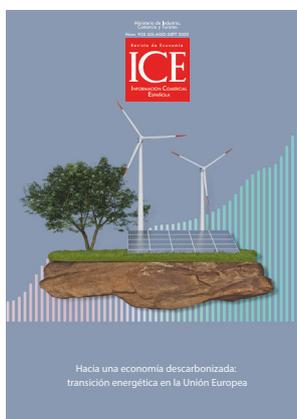
Tanto por los cambios en su nombre como por la evolución de sus contenidos cobra sentido la expresión «presencia editorial desde 1898» que aparece en la página web de la publicación para referirse a la fecha de origen de *ICE, Revista de Economía*.

Por otra parte, en torno a la revista surgieron otras publicaciones periódicas, de las cuales han sobrevivido dos: el *Boletín Económico de ICE*, nacido en 1947 bajo el nombre de *Boletín Semanal* como complemento a la revista y con informaciones más ligadas a la actualidad del momento, y *Cuadernos Económicos de ICE*, que vio la luz en 1977 y que se centraría en temas de ciencia económica.

Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2023). *Gazeta* [Base de datos]. <https://www.boe.es/buscar/gazeta.php>
- Biblioteca Nacional de España. (2023a). *Biblioteca Digital Hispánica* [Catálogo]. <http://bdh.bne.es/bnearch/Search.do>
- Biblioteca Nacional de España. (2023b). *Catálogo General* [Catálogo]. <http://catalogo.bne.es/uhtbin/webcat>
- Biblioteca Nacional de España. (2023c). *Hemeroteca Digital* [Catálogo]. <https://hemerotecadigital.bne.es/hd/es/advanced>
- Blanco del Pueyo, J. (1975). 500 representaciones de ICE. Una breve biografía. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 500, 29-40.
- Carrizo Sainero, G. (1992). *La promoción comercial en España hasta 1936*. ICEX.
- De Lucio Fernández, J. (2021). Análisis de los artículos publicados en ICE: temática y facilidad de lectura. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 919, 155-168. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.919.7177>
- Hemeroteca Municipal de Madrid. (2023). *Catálogo* [Catálogo]. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/AyuntamientodeMadrid/Hemeroteca-Municipal?vgnextfmt=default&vgnextoid=b8c9ba1b6bd7d010VgnVCM100000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=2af809f68134b010VgnVCM1000000b205a0aRCRD>
- Mateo, E. (1985). El número 2.000 del Boletín Económico de Información Comercial Española. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2000, 2781-2782.
- Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. (1932-1933). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. (1935-1936). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2023). *Catálogo de la Biblioteca Central* [Catálogo]. https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/biblioteca/Paginas/ART_CABECERA.aspx
- Ministerio de Comercio. (1951-1977). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Comercio y Turismo. (1977-1980). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Comercio y Turismo. (1994-1996). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Cultura y Deporte. (2023). *Biblioteca Virtual de Prensa Histórica* [Catálogo]. <https://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/busqueda.do>
- Ministerio de Economía. (2000-2004). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía Nacional. (1928-1930). *Boletín de Información Comercial*.
- Ministerio de Economía Nacional. (1931-1932). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía y Comercio. (1980-1982). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía y Competitividad. (2012-2016). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía y Hacienda. (1983-1991). *Información Comercial Española*.

- Ministerio de Economía y Hacienda. (1996-1999). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía y Hacienda. (1999). 100 años de Información Comercial Española. Centenario de ICE. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 775, 79-91.
- Ministerio de Economía y Hacienda. (2000). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. (2016-2018). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Estado. (1899-1908). *Centro de Información Comercial*.
- Ministerio de Estado. (1909-1924). *Boletín del Centro de Información Comercial*.
- Ministerio de Estado. (1924-1928). *Boletín de Información Comercial*.
- Ministerio de Industria y Comercio. (1933-1935). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Industria y Comercio. (1940-1947). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (1991-1993). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2018-2023). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2004-2010). *Información Comercial Española*.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2010). 3.000 Números del Boletín Económico de Información Comercial Española. *Boletín Económico de ICE*, 3000, 3-5. <https://revistasice.com/index.php/BICE/issue/view/500>
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2011). *Información Comercial Española*.
- Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria y Comercio. (1947-1951). *Información Comercial Española*.
- Petrovici, Z. (2022). «Comercializar» la diplomacia: desafíos, soluciones y limitaciones de una adaptación necesaria en la política exterior de la España de Alfonso XIII. *Hispania*, 82(271), 489-517. <https://doi.org/10.3989/hispania.2022.014>
- Petrovici, Z. (2023). *Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? Un estudio comparado de las prácticas diplomáticas en la España de Alfonso XIII*. Biblioteca Diplomática Española, Sección Estudios 41. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/Mundo%20nuevo.%20Diplomacia%20Nueva.pdf>
- Sendín de Cáceres, P. (2005). Evolución de la política de promoción comercial. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 826, 209-221. <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/854>
- Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. (1997). Cincuenta años de la historia económica de España a través del BICE. *Boletín Económico de ICE*, 2549, 5-7.
- Universitat Politècnica de València. (2023). *RiuNet. Repositorio Institucional de la Universitat Politècnica de València* [Repositorio]. <https://riunet.upv.es/>



EVALUADORES EXTERNOS QUE HAN PARTICIPADO EN LA REVISIÓN DE ARTÍCULOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, REVISTA DE ECONOMÍA – 2023

Elena Aparici

Nuria Badenes Plá

Fernando Ballester

Carmen Balsa Pascual

Joxe Mari Barrutiabengoa

Olga Cantó Sánchez

Santiago Carbó Valverde

Juan Julián Cubero Calvo

Rafael Doménech

Enrique Feás

Miguel Fernández Díez-Picazo

Jordi Fornells de Frutos

Francisco Franco Arenas

Rocío Frutos Ibor

Lola Gadea

M.^a Rosario Gandoy Juste

Clara Belén García Fernández-Muro

Salvador Gil Pareja

María Gorriti

Francisca Herranz Baez

Iván Kataryniuk

Gonzalo León Serrano

Lucía Martín García

José Antonio Martínez Serrano

Pilar Más Rodríguez

José Manuel Montero Montero

Inés Pérez-Durántez Bayona

Francisco Requena Silvente

Antonio Jesús Romero Mora

Alberto Carlos Sabido Martín

Francisco Javier Sansa Torres

José Ricardo Vaz Antunes Pereira Correia

Sergio Vela Ortiz

Francesca Viani



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (4 NÚMEROS AL AÑO) | | | |
|--|-----------------|-----------------|--------------------------|
| | ESPAÑA 1 año | EUROPA 1 año | RESTO DEL MUNDO 1 año |
| SUSCRIPCIÓN | 50,00 € | 50,00 € | 50,00 € |
| Gastos de envío España | 4,68 € | 6,84 € | 8,88 € |
| Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 2,19 € | | |
| TOTAL | 56,87 € | 56,84 € | 58,88 € |

EJEMPLARES SUELTOS

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA | | | |
|---|----------------------|----------------------|-------------------------------|
| | ESPAÑA 1 ejemplar | EUROPA 1 ejemplar | RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar |
| NÚMERO SUELTO | 15,00 € | 15,00 € | 15,00 € |
| Gastos de envío España | 1,17 € | 1,71 € | 2,22 € |
| Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 0,65 € | | |
| TOTAL | 16,82 € | 16,71 € | 17,22 € |

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones
Paseo de la Castellana 162, planta 3. C.P. 28071 Madrid
Teléfonos: 91 603 7993 / 7245
distribucionpublicaciones@economia.gob.es



NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de **Información Comercial Española, Revista de Economía**, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/about#Principios>).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.ssc@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 editable** 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 10 páginas ni superior a 15** (aproximadamente entre 5.000 y 7.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado sencillo** 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 con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
 - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas** (aproximadamente 100 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
 - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.
9. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado** (1.º nivel)
 - Subapartado** (2.º nivel)
 - Sección del subapartado* (3.º nivel)
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, 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. (Año). *Título*. Editorial.

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

Libro electrónico con DOI (o URL)

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

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

Capítulo de libro

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

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

Publicaciones periódicas formato impreso

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

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

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

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

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

Informe oficial en web

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

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

Ley/Reglamento

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

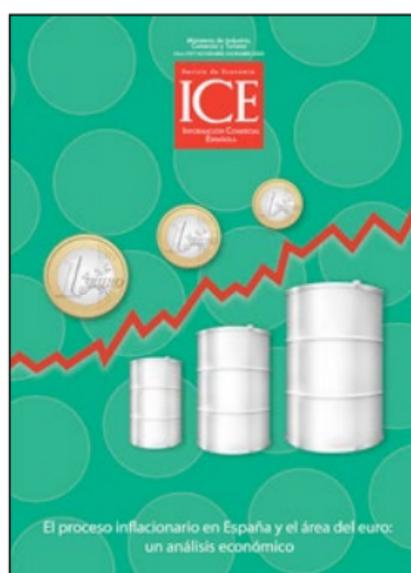
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado* n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

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

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

Últimos números publicados



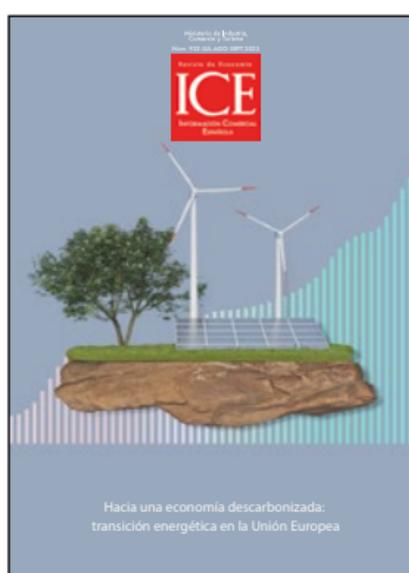
Núm. 929
*El proceso inflacionario en España y el área del euro:
un análisis económico*



Núm. 930
Autonomía estratégica



Núm. 931
*La cultura de la evaluación
de políticas públicas*



Núm. 932
*Hacia una economía
descarbonizada: transición
energética en la Unión Europea*

Números en preparación

*Economía del desarrollo:
cambio y continuidad*

*Los conflictos y sus consecuencias
económicas y geopolíticas*

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Economía,
Comercio y Empresa



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COMERCIO

U
23