



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Impacto de la COVID-19 en la economía europea y
respuesta de los principales países

Trabajo Fin de Grado

Grado en Administración y Dirección de Empresas

AUTOR/A: Flors Fernández, Rocío

Tutor/a: Puertas Medina, Rosa María

CURSO ACADÉMICO: 2024/2025

Gracias en primer lugar a mi familia por su apoyo y cariño. Gracias a Maria, por ayudarme a crecer cada día. Gracias a Rosa, mi tutora, por ayudarme y enseñarme.

Resumen

El objetivo de este trabajo de final de grado es analizar el impacto económico de la pandemia de la COVID-19 en la Unión Europea, con especial atención a cinco de sus principales economías: Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos. Para ello, se contextualiza la situación macroeconómica previa a la crisis sanitaria y se estudian sus efectos durante el año 2020. Se examinan las medidas fiscales y monetarias adoptadas por la Unión Europea, así como las estrategias específicas aplicadas por cada uno de los países seleccionados durante y después de la pandemia.

La metodología se basa en la revisión de fuentes oficiales y el análisis comparativo de indicadores económicos. El trabajo permite observar diferencias en la intensidad del impacto y en la capacidad de respuesta de los Estados miembros, en función de su situación fiscal y estructura económica previa.

Resum

L'objectiu d'aquest Treball Final de Grau és analitzar l'impacte econòmic de la pandèmia de la COVID-19 a la Unió Europea, amb especial atenció a cinc de les seues principals economies: Alemanya, França, Itàlia, Espanya i els Països Baixos. Per això, es contextualitza la situació macroeconòmica prèvia a la crisi sanitària i s'estudien els seus efectes durant l'any 2020. S'examinen les mesures fiscals i monetàries adoptades per la Unió Europea, així com les estratègies específiques aplicades per cadascun dels països seleccionats durant i després de la pandèmia.

La metodologia es basa en la revisió de fonts oficials i en l'anàlisi comparativa d'indicadors econòmics. El treball permet observar diferències en la intensitat de l'impacte i en la capacitat de resposta dels Estats membres, en funció de la seua situació fiscal i de la seua estructura econòmica prèvia.

Abstract

The aim of this Final Degree Project is to analyse the economic impact of the COVID-19 pandemic on the European Union, with special focus on five of its largest economies: Germany, France, Italy, Spain and the Netherlands. The study first outlines the macroeconomic situation prior to the health crisis and then examines its effects during 2020. It evaluates the fiscal and monetary measures adopted by the European Union, as well as the specific strategies implemented by each of the selected countries during and after the pandemic. The methodology rests on a review of official sources and a comparative analysis of key economic indicators. This approach makes it possible to identify differences in the intensity of the shock and in the response capacity of Member States, depending on their initial fiscal position and economic structure.

Índice general

1. Introducción	1
1.1. Contexto y Justificación	1
1.2. Objetivos	2
1.3. Metodología y orden documental	3
2. Contexto Histórico	5
2.1. Panorama económico general de Europa (antes de la COVID-19)	5
2.2. Análisis macroeconómico de los 5 principales países	8
2.2.1. Alemania	8
2.2.2. Francia	10
2.2.3. Italia	11
2.2.4. España	13
2.2.5. Países Bajos	15
3. Impacto de la COVID-19 en la economía europea	18
3.1. Naturaleza y declaración de la pandemia de la COVID-19	18
3.2. Efectos económicos generales de la COVID-19 en 2020	19
3.3. Efectos económicos de la COVID-19 en la Unión Europea durante 2020	21
4. Medidas Adoptadas por Europa: Efectos y Repercusiones	24
4.1. Políticas fiscales	24
4.2. Política monetaria del Banco Central Europeo	26
4.3. Análisis de los efectos económicos de la intervención de la UE	29
5. Medidas adoptadas por los cinco países principales: efectos y repercusiones	31
5.1. Fondos europeos asignados a cada país y su peso relativo	31
5.2. Políticas fiscales y estímulos económicos	33
5.3. Impacto en el empleo	34
5.4. Endeudamiento público	37
5.5. Evolución de las emisiones GEI	39
6. Caso especial del sector servicios en España	41
6.1. El sector servicios como motor económico español	41
6.2. Impacto de la pandemia sobre el sector turístico español	42
6.3. Medidas adoptadas para sostener y reorientar el turismo español	44
6.4. Recuperación post-COVID y retos estructurales	46

7. Conclusiones	47
Bibliografía	50
Anexos	53
Anexo I: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030	54

Índice de figuras

Figura 2.1.	Deuda Pública Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos .	13
Figura 2.2.	Emisiones GEI: Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos	15
Figura 2.3.	PIB per cápita Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos .	16
Figura 3.1.	Caída del PIB en las principales economías del mundo	21
Figura 3.2.	Variación de indicadores económicos y ambientales en la UE 2020.	22
Figura 4.1.	Línea temporal de las medidas fiscales adoptadas por la UE (2020)	24
Figura 4.2.	Línea temporal de medidas de política monetaria del BCE (2020)	26
Figura 4.3.	Relación entre políticas fiscales de la UE en 2020 y sus efectos .	29
Figura 4.4.	Relación entre políticas monetarias de la UE en 2020 y sus efectos	29
Figura 5.1.	Distribución gráfica de los fondos del Next Generation EU	32
Figura 5.2.	Tamaño relativo de los paquetes fiscales (% PIB en 2020)	34
Figura 5.3.	Evolución de la deuda pública	38
Figura 5.4.	Reducción De Emisiones De GEI (2020)	40
Figura 6.1.	Peso de los sectores económicos en el PIB de España (2019) . . .	41
Figura 6.2.	Caída del número de turistas internacionales en España (2015–2020)	43

Índice de Tablas

Tabla 2.1.	Perfil macroeconómico del periodo de convergencia de la UE-27 . . .	6
Tabla 2.2.	Perfil macroeconómico del periodo de bajos niveles de empleo UE-27	7
Tabla 2.3.	Perfil macroeconómico del periodo de recuperación tardía de la UE-27	8
Tabla 2.4.	Indicadores macroeconómicos de Alemania (2001–2019)	9
Tabla 2.5.	Indicadores macroeconómicos de Francia (2001–2019)	10
Tabla 2.6.	Indicadores macroeconómicos de Italia (2001–2019)	12
Tabla 2.7.	Indicadores macroeconómicos de España (2001–2019)	14
Tabla 2.8.	Indicadores macroeconómicos de Países Bajos (2001–2019)	16
Tabla 5.1.	Fondos asignados del Next Generation EU	31
Tabla 5.2.	Comparativa medidas laborales adoptadas durante la COVID-19 . .	36
Tabla 7.1.	Relación de los ODS con el TFG Integrado	54

Capítulo 1

Introducción

1.1. Contexto y Justificación

La pandemia de la COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Marzo de 2020, se convirtió en el acontecimiento que partió en dos la última década. Lo que comenzó como una emergencia sanitaria local terminó transformándose en una crisis global que paralizó fábricas, vació aeropuertos y obligó a millones de personas a confinarse en sus hogares. El golpe no se limitó a los hospitales, la actividad económica se frenó, las cadenas de suministro se fragmentaron y la incertidumbre colectiva redujo el consumo a lo esencial. Europa, uno de las potencias económicas del planeta, experimentó estas sacudidas con particular intensidad porque su mercado interior depende, en gran medida, de la libre circulación de personas y mercancías. La sucesión de cierres parciales y totales de fronteras nacionales interrumpió esa circulación y puso a prueba la capacidad de reacción tanto de las instituciones comunitarias como de cada Estado miembro.

Ante un choque de tal magnitud, resulta imprescindible estudiar qué ocurrió y por qué unos países emergieron antes que otros. Este trabajo aborda este análisis desde una perspectiva comparativa, comienza examinando la situación macroeconómica de Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos, las cinco economías más grandes de la UE, justo antes del inicio de la pandemia, y rastrea su evolución a lo largo del 2020. El contexto inicial era diverso, mientras algunos países presentaban superávit y niveles de deuda contenidos, otros arrastraban déficits continuos y contaban con un tejido productivo altamente dependiente del turismo. A lo largo del trabajo se describe de qué manera esa posición inicial condicionó el margen de maniobra presupuestario, la rapidez en la adopción de medidas de apoyo y la trayectoria posterior de recuperación.

Para elaborar este análisis se utilizan indicadores macroeconómicos fundamentales, como el Producto Interior Bruto (PIB), la tasa de desempleo, la deuda pública, el gasto público y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), comparando sus valores al cierre de 2019 con los observados durante el 2020. El análisis se completa con la revisión de las principales herramientas de política económica desplegadas por cada país, desde planes de gasto público extraordinario, avales a empresas, ayudas directas a hogares, programas

de reducción de jornada y, en el plano monetario, el respaldo decisivo del Banco Central Europeo (BCE) mediante compras masivas de deuda. Observar estas medidas en paralelo permite valorar su eficacia relativa y comprender por qué el mismo virus produjo resultados económicos desiguales dentro del bloque.

El estudio no se limita a los datos numéricos. También examina la dimensión institucional, por qué la rapidez con la que los gobiernos movilizaron recursos estuvo ligada a la calidad de sus administraciones y a la existencia de mecanismos ya probados de protección del empleo. Del mismo modo, se presta atención a la actuación conjunta de la Unión Europea (UE): la suspensión temporal de las reglas fiscales, la adopción del programa de compras de emergencia por parte del BCE y la creación del fondo Next Generation EU marcan un contraste claro con la estrategia de austeridad aplicada tras la crisis financiera de 2008. Analizar ese cambio de enfoque, del ajuste a la expansión coordinada, permite extraer lecciones sobre la importancia de disponer de herramientas comunes cuando la amenaza es compartida.

El objetivo final es doble. Por un lado, medir hasta qué punto una crisis sanitaria global puede desestabilizar economías avanzadas y evaluar la resiliencia de los sistemas públicos ante un shock simultáneo de oferta y demanda. Por otro, valorar si las respuestas de política fiscal, monetaria y social fueron suficientes y oportunas o si, por el contrario, ampliaron brechas preexistentes entre territorios y colectivos. Este debate resulta especialmente pertinente ahora que los gobiernos se enfrentan a la necesidad de reforzar sus sistemas de salud, modernizar sus estructuras productivas y, al mismo tiempo, asegurar la sostenibilidad de unas finanzas públicas que salieron de la pandemia con niveles de deuda históricamente altos.

El interés de esta investigación rebasa, por tanto, el mero registro estadístico. Comprender cómo reaccionaron los cinco mayores motores económicos de la UE y qué resultados obtuvieron ofrece pistas sobre la eficacia de la coordinación europea en contextos críticos, la relevancia de construir reservas fiscales estratégicas durante períodos de crecimiento y la urgencia de desarrollar políticas preventivas contra vulnerabilidades estructurales.

1.2. Objetivos

Este Trabajo de Fin de Grado persigue un objetivo central: analizar cómo la pandemia de la COVID-19 impactó macroeconómicamente en las cinco mayores economías de la UE y evaluar la eficacia de las políticas aplicadas por cada país y por las instituciones europeas para mitigar sus efectos. A partir de esta meta general se plantean los siguientes objetivos concretos:

- **Revisar la situación de partida** de Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos en 2019, describiendo sus niveles de PIB, empleo, deuda, estructura productiva y emisiones GEI, a fin de comprender cómo estas diferencias condicionaron el margen de reacción de cada Estado.
- **Medir el efecto inmediato de la pandemia** sobre los principales indicadores

macroeconómicos (variación del PIB, tasa de desempleo, endeudamiento, gasto público y emisiones GEI) identificando los sectores más afectados y la intensidad del choque en cada país.

- **Examinar la actuación conjunta de la UE**, en particular la suspensión temporal de las reglas fiscales, la intervención del BCE y la creación del fondo *Next Generation EU*, valorando su papel para igualar las condiciones de financiación entre Estados y acelerar la recuperación.
- **Comparar las respuestas de política económica nacionales**, detallando los programas de apoyo a empresas y trabajadores (ERTE, *Kurzarbeit*, *Chômage Partiel*, *Cassa Integrazione*, NOW), los paquetes fiscales aprobados y las estrategias de gasto sanitario y social adoptadas.
- **Identificar las desigualdades internas**, territoriales y sectoriales, que la crisis amplió y analizar si los planes de recuperación incorporan medidas suficientes para corregirlas.

Finalmente, este trabajo pretende contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en especial a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de las desigualdades) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). La forma concreta en que la investigación apoya estos ODS se detalla en el Anexo 1.

1.3. Metodología y orden documental

El trabajo adopta un enfoque descriptivo-comparativo: se seleccionan los mismos indicadores macroeconómicos para los cinco países de referencia y se observa su evolución antes, durante y después del choque de 2020. De esta forma se evitan sesgos derivados de emplear fuentes o periodos distintos y se garantiza la comparabilidad de resultados.

Etapas del estudio

1. **Recolección de datos.** Se recopilan series anuales de PIB real, tasa de desempleo, deuda pública bruta y gasto público de Eurostat.
2. **Análisis descriptivo.** Se calculan variaciones interanuales y se elaboran gráficos de líneas y barras comparativas. El objetivo es identificar de forma visual la magnitud del impacto en 2020.
3. **Revisión documental de políticas.** Para cada país se catalogan las principales medidas de apoyo aprobadas: subvenciones directas, avales y esquemas de protección del empleo. Además, se describen las decisiones supranacionales (suspensión del Pacto de Estabilidad, Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP) del BCE y fondo *Next Generation EU*).

4. **Contraste y síntesis.** La evolución de los indicadores se cruza con la cronología de las medidas adoptadas, así se valora hasta qué punto la respuesta política explica las diferencias de resultados entre Estados.
5. **Elaboración de conclusiones y recomendaciones.** A partir de los hallazgos se formulan propuestas para reforzar la resiliencia macroeconómica.

Orden Documental

Capítulo 1: Introducción, contexto, objetivos y metodología.

Capítulo 2: Situación macroeconómica de la UE y de los cinco países antes de la pandemia (2000–2019).

Capítulo 3: Impacto inmediato de la COVID-19 en 2020: caída del PIB, empleo y finanzas públicas.

Capítulo 4: Respuesta de la UE: suspensión de reglas fiscales, actuación del BCE y *Next Generation EU*.

Capítulo 5: Respuestas nacionales: paquetes fiscales, políticas de empleo y primeros resultados comparados.

Capítulo 6: Caso especial del sector servicios en España.

Capítulo 7: Conclusiones.

Con este método y esta estructura, el trabajo ofrece una visión ordenada de la secuencia situación inicial → choque → respuesta → lecciones aprendidas, facilitando la lectura y la verificación de los resultados.

Capítulo 2

Contexto Histórico

2.1. Panorama económico general de Europa (antes de la COVID-19)

Desde la creación de la UE como comunidad política y económica en el año 1993 con el Tratado de Maastricht, uno de sus objetivos principales ha sido la prosperidad económica de todos sus miembros. Sus raíces se encuentran en la creación de la Comunidad Económica del Carbón (CECA) y del Acero fundada en 1951 con el objetivo de gestionar de manera conjunta la producción de estas materias primas (Telefónica, 2024), seguida por la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. Posteriormente esta cooperación se fue ampliando dando lugar a la actual UE.

La UE se fundó inicialmente con seis países (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos), a lo largo de los años ha ido creciendo alcanzando un máximo de miembros en 2013 de 28 países. Sin embargo, en 2019 Inglaterra, uno de sus países miembros, decidió dejar de pertenecer a esta entidad por motivos de soberanía económica. Por ende, actualmente la UE consta de 27 países donde existen nueve países candidatos para la futura adhesión.

La UE se creó con unos objetivos y unas razones definidas en el Tratado de la UE. Las razones a destacar son fomentar la cooperación económica y política creando un mercado común para impulsar el comercio y prevenir futuros conflictos en Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019). En 1999, la UE introdujo el euro como moneda común, lo que fortaleció la integración económica y facilitó el aprovechamiento del mercado único. Sin embargo, no todos los países miembros han adoptado el euro. Actualmente, 20 de los 27 países de la UE utilizan el euro, mientras que otros, como Dinamarca, Suecia y varios países del Este, mantienen sus propias monedas por razones políticas o económicas. Esto refleja la diversidad dentro de la UE y la flexibilidad que algunos países prefieren mantener en sus políticas monetarias (CaixaBank, 2024). La UE ha ejercido un papel crucial en elevar el nivel de vida de los europeos promoviendo estabilidad económica en sus países miembros y fortaleciendo su posición en el escenario global.

La UE reporta que en 2023 su población era de más de 448 millones de habitantes, representando el 5,6 % de la población mundial. Sin embargo, su comercio representaba un 14 % del comercio a nivel global. De acuerdo con los datos de OEC World, en 2023 la UE exportó 6,43 billones de dólares, lo que representó el 28,4 % de las exportaciones globales, destacándose como uno de los mayores exportadores del mundo. Ese año importó 6,56 billones de dólares, representando el 29 % de las importaciones mundiales. En el contexto global, China lideró las exportaciones mundiales con 3,42 billones de dólares, mientras que Estados Unidos fue el mayor importador con 3 billones de dólares (OEC, 2023).

Se va a analizar la evolución de la UE hasta 2019, para así considerar cuál era el punto de partida de su economía al inicio de la pandemia. Desde los 2000 se pueden destacar tres periodos de transición, dónde los indicadores macroeconómicos varían de manera desigual. El primer periodo es entre 2001 y 2008, lo que se denomina “los años de convergencia”. A lo largo de este periodo el PIB real per cápita aumentó en un 11,88 %, existen las teorías tradicionales que predicen que el crecimiento tenderá a ser mayor cuanto menor sea el nivel inicial del PIB per cápita. (Comisión Europea, 2024).

Tabla 2.1: Perfil macroeconómico del periodo de convergencia de la UE-27

INDICADOR	2001	2007	% VARIACIÓN
PIB real per cápita	24 400	27 300	+11,88 %
Tasa de Empleo	68 %	70 %	+2 p.p
SPP (% del PIB)	-2 %	-0,5 %	+1,5 p.p
Deuda Bruta (% del PIB)	60 %	59 %	-1 p.p
Gasto Público (% de PIB)	45 %	46 %	+1 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	89.9	91.4	+1.5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

El crecimiento del PIB real per capita estuvo acompañado por una ligera mejora en la tasa de empleo del 2 puntos porcentuales (p.p), consolidando la estabilidad del mercado laboral. Desde el punto de vista fiscal, los gobiernos lograron reducir el déficit público en un 1,5 p.p, con un descenso de la deuda pública de un 1 p.p, acercándose a una prosperidad económica. Paralelamente, el gasto público aumentó en un 1 p.p, sugiriendo mayores inversiones futuras. A lo largo de este periodo el euro se consolidó y aumentó la adhesión de nuevos países expandiéndose la UE hacia la Europa Central y Este.

Respecto al medioambiente, las emisiones GEI aumentaron ligeramente, pasando de 88,9 a 91,4 puntos (índice 1990=100), lo que evidencia la dificultad de desvincular el crecimiento económico de un mayor impacto ambiental como apunta Jackson et al. (2020). Este panorama plantea un reto al que se enfrenta la UE para cumplir con sus obligaciones internacionales, cómo las establecidas en el Protocolo Kioto. Este protocolo requería una disminución del 8 % en las emisiones respecto a los niveles de 1990. El aumento de emisiones en este periodo estuvo directamente relacionado con el crecimiento económi-

co, que estuvo acompañado por un mayor consumo energético y una mayor demanda de combustibles fósiles.

El segundo periodo es entre 2008 y 2013, denominado “periodo de bajos niveles de empleo”(Comision Europea, 2024). La crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión en la economía de la UE, desencadenando una recesión generalizada.

Tabla 2.2: Perfil macroeconómico del periodo de bajos niveles de empleo UE-27

INDICADOR	2008	2013	% VARIACIÓN
PIB real per cápita	27 300	26 790	-1,8 %
Tasa de Empleo	70 %	67 %	-3 p.p
SPP (% del PIB)	-1 %	-3,5 %	-2,5 p.p
Deuda Bruta (% del PIB)	60 %	85 %	+15 p.p
Gasto Público (% de PIB)	50 %	47 %	-3 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	88.5	77.7	-10.8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

El PIB real per cápita cayó un 1,8 %, reflejando el impacto de la crisis. La tasa de empleo se redujo 3 p.p evidenciando un aumento del desempleo y un deterioro del mercado laboral, especialmente en el sur de Europa (Reyes y Moslares, 2010). El efecto más preocupante de la crisis se manifestó en el aumento del déficit público, donde los gobiernos se endeudaron para así poder hacer frente a la crisis dando lugar a un aumento significativo de 15 p.p de deuda bruta sobre PIB. Este aumento alarmante puso en riesgo la estabilidad fiscal.

En cuanto a las emisiones GEI, disminuyeron en un 10,8 % pasando de 88,5 a 77,7 en el índice base 1990=100. Esta reducción estuvo influenciada tanto por la crisis financiera global, que redujo la actividad industrial y el consumo de combustibles fósiles, como por las políticas climáticas implementadas por la UE, cómo el Sistema de Comercio de Emisiones (Jackson et al., 2020). Sin embargo, esta reducción se debió más a la crisis económica que a cambios permanentes en el uso de energía. Finalmente, el último periodo antes de la llegada de la pandemia es entre 2014 y 2019 denominada “la recuperación tardía”.

Durante este periodo de recuperación económica, el PIB real per cápita aumentó un 10,44 %, reflejando una mejoría de la actividad económica. Simultáneamente, se incrementó la tasa de empleo de un 69 % al 74 %, acercándose de nuevo a la estabilidad laboral. Las políticas económicas implementadas contribuyeron a la reducción del déficit público y a la reducción de la deuda pública, señalando una menor dependencia del endeudamiento para financiar el crecimiento. Sin embargo, el gasto público se redujo lo que sugiere que la recuperación no se tradujo en un aumento del gasto social.

Las emisiones GEI continuaron su tendencia de bajada, situándose en 73,9 puntos (índice 1990 = 100). Esta disminución indica una mayor eficiencia energética y un aumento del uso de fuentes renovables. Esto pudo ser posible con la disminución del uso de carbón y

Tabla 2.3: Perfil macroeconómico del periodo de recuperación tardía de la UE-27

INDICADOR	2014	2019	% VARIACIÓN
PIB real per cápita	27 190	30 030	+10,44 %
Tasa de Empleo	69 %	74 %	+5 p.p
SPP (% del PIB)	-2,8 %	-1 %	+1,8 p.p
Deuda Bruta (% del PIB)	86 %	80 %	-6 p.p
Gasto Público (% de PIB)	46 %	45 %	-1 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	75.1	73.9	-1.2 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

las políticas climáticas (Jackson et al., 2020). No obstante, la disminución de emisiones aún no era suficiente para alcanzar los objetivos climáticos de la UE. La llegada de la COVID-19 supuso un nuevo desafío para la economía de la UE, interrumpiendo esta fase de recuperación.

2.2. Análisis macroeconómico de los 5 principales países

En este apartado se analiza la evolución macroeconómica de los cinco países con mayor PIB dentro de la UE antes de la COVID-19: Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos. Estas economías no solo destacan por su tamaño y nivel de desarrollo dentro de la UE, asimismo destacan por su papel estratégico en la toma de decisiones y su influencia en la estabilidad económica del conjunto de la región.

El análisis se estructura en torno a los tres periodos ya definidos en el apartado anterior: los años de convergencia (2001-2008), el impacto de la crisis financiera (2008-2013) y la recuperación económica previa a la COVID-19. En cada caso, se estudiarán variables clave con el objetivo de identificar patrones comunes, diferencias relevantes y el punto de partida de cada país antes del inicio de la crisis sanitaria.

2.2.1. Alemania

Alemania es el primer país que vamos a analizar, al tratarse de la economía con mayor PIB de la UE en 2019, justo antes del inicio de la pandemia (Eurostat, 2020). Alemania es la mayor economía de la UE y la cuarta a nivel mundial en PIB. Miembro fundador de la CEE desde 1957 y posteriormente de la UE en 1993 (Telefónica, 2024). Según Mény (2012) el modelo económico alemán, basado en la industria exportadora, ha sido un motor para la integración económica y estabilidad de Europa, consolidando su posición como líder

económico global. Asimismo, fue también uno de los primeros países en adoptar el euro en 1999, fortaleciendo su economía y facilitando el comercio dentro de la UE. Entre 1999 y 2017, Alemania se benefició enormemente del euro, generando ganancias económicas estimadas en 1.9 billones de euros durante ese periodo (Centro para la Política Europea, 2019).

Tabla 2.4: Indicadores macroeconómicos de Alemania (2001–2019)

Indicador	2001–2007 (Convergencia)	Variación	2008–2013 (Crisis financiera)	Variación	2014–2019 (Recuperación)	Variación
PIB real per cápita (€)	32.420 → 35.310	+8,9%	35.730 → 36.840	+3%	37.480 → 39.840	+6,3%
Tasa de empleo	70% → 74,6%	+4,6 p.p	75,6% → 78,7%	+3,1 p.p	79,2% → 82,7%	+3,5 p.p
SPP (% del PIB)	-3,10% → -0,2%	+2,9 p.p	-0,3% → +0,1%	+0,4 p.p	+0,7% → +1,3%	+0,6 p.p
Deuda pública (% del PIB)	59% → 65%	+6 p.p	65% → 77%	+12 p.p	77% → 60%	-17 p.p
Gasto público (% del PIB)	47,7% → 43,5%	-4,2 p.p	44,4% → 45,2%	+0,8 p.p	44,5% → 45,6%	+1,1 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	81,9 → 76,6	-5,23%	76,3 → 72,8	-3,5%	70,2 → 63,6	-6,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

Alemania presenta una evolución macroeconómica sólida entre los años 2001 y 2019, tal como refleja el comportamiento de sus principales indicadores. El PIB real per cápita creció de forma sostenida, pasando de 32.420 euros a 39.840 euros, lo que supone un crecimiento acumulado del 18,2%. Este crecimiento estuvo impulsado principalmente por su fuerte sector exportador, situándose como el mayor exportador de bienes de la UE, con más de 1,3 billones de euros en exportaciones en 2019 (Eurostat, 2020). Según Martin Orth (2025) la economía alemana se benefició de una alta productividad industrial y una sólida posición en mercados internacionales, particularmente en los sectores automotriz, químico y maquinaria.

La tasa de empleo mejoró de forma progresiva, pasando del 70% al 82,7%, gracias a reformas laborales aplicadas a principios de los 2000 como la Agenda 2010 y las reformas Hartz que flexibilizaron el mercado de trabajo y fomentaron la contratación. Alemania destacó por mantener estabilidad laboral incluso durante la crisis de 2008, a través de medidas como el *Kurzarbeit*, que evitó despidos masivos (Fournier Gabela y Sarmiento, 2020). El *Kurzarbeit* es el trabajo a tiempo reducido, que permitió a las empresas reducir las horas de trabajo durante los periodos de baja demanda sin tener que despedir empleados, ayudando así a mantener la estabilidad del empleo y a recuperar rápidamente la capacidad productiva una vez mejorada la situación económica. Sin embargo, es importante considerar que, a pesar de su eficacia en la preservación del empleo, el *Kurzarbeit* tiene ciertas desventajas, especialmente para los trabajadores de bajos ingresos, debido a la reducción proporcional de sus ingresos. Esta política, si bien efectiva para mitigar despidos inmediatos, no necesariamente aborda problemas estructurales más amplios en la economía que pueden requerir reformas más profundas y estratégicas (Fournier Gabela y Sarmiento, 2020).

En plano fiscal, Alemania logró reducir su déficit público, pasando de un -3% en 2001 a un superávit del 1,5% del PIB en 2019. Según el Consejo Alemán de Expertos Económicos (2019) este resultado fue posible gracias a la implementación de la regla del freno de la deuda en 2009, que impuso límites estrictos al déficit estructural y promovió presupuestos equilibrados. Según el informe, el freno de deuda (*Schuldenbremse*) es un mecanismo

constitucional que limita la capacidad del gobierno federal y los estados para incurrir en nuevos endeudamientos, restringiendo el déficit estructural del gobierno federal a no más del 0,35 % del PIB. Esta mejora también se reflejó en la deuda pública, que tras alcanzar el 77 % del PIB en 2013, descendió hasta el 60 % en 2019, mostrando el compromiso de Alemania con los principios de disciplina fiscal y estabilidad económica que han guiado la construcción de la UE desde sus inicios.

El gasto público como porcentaje del PIB se redujo de forma gradual con una disminución de 4,2 p.p. Lo que sugiere una política de racionalización del gasto, centrada en mantener la eficiencia del Estado sin recurrir a grandes expansiones presupuestarias.

Por último, en el ámbito medioambiental, Alemania redujo sus emisiones GEI en -18,3 % durante el periodo, pasando de un 81,9 % a 63,3 % (índice 1990=100) . Según Agora Energiewende (2025) este descenso estuvo impulsado por políticas climáticas activas, como la *Energiewende*, orientada a sustituir progresivamente el carbón y la energía nuclear por fuentes renovables. A pesar de estos avances, el elevado peso de la industria sigue suponiendo un desafío para alcanzar sus objetivos de neutralidad climática.

En conjunto, el análisis por indicadores permite observar que Alemania llegó a la pandemia con una economía robusta, una posición fiscal consolidada y un compromiso ambiental en curso, lo que la situaba en una posición ventajosa frente al resto de países de la UE.

2.2.2. Francia

Francia es la segunda mayor economía de la UE y una de las principales potencias económicas del mundo. Miembro fundador de la UE y del euro, ha desempeñado un papel central en el proceso de integración europea desde sus inicios, junto con Alemania. En 2019, antes de la pandemia, su PIB la situaba como el séptimo país con mayor economía a nivel mundial, según Country Economy (2019).

Su modelo económico combina una fuerte presencia estatal con un elevado nivel de protección social, lo que ha influido en su desempeño macroeconómico. Además, Francia ha sido históricamente uno de los impulsores de políticas comunitarias orientadas a la cohesión, el bienestar social y el fortalecimiento del mercado interior europeo (Economic Methodology, 2023).

Tabla 2.5: Indicadores macroeconómicos de Francia (2001–2019)

Indicador	2001–2007 (Convergencia)	Variación	2008–2013 (Crisis financiera)	Variación	2014–2019 (Recuperación)	Variación
PIB real per cápita	30.410 → 32.860	+7,4 %	32.810 → 32.830	+0,06 %	32.990 → 34.880	+5,4 %
Tasa de empleo	69,5 % → 70,9 %	+1,4 p.p	71,3 % → 70,5 %	-0,8 p.p	70,3 % → 72,9 %	+2,6 p.p
SPP (% del PIB)	-1,4 % → -3,0 %	-1,6 p.p	-3,5 % → -4,9 %	-1,4 p.p	-4,6 % → -2,4 %	+2,2 p.p
Deuda pública (% del PIB)	59,3 % → 65,5 %	+6,2 p.p	69,8 % → 94,5 %	+24,7 p.p	96,1 % → 98,1 %	+2 p.p
Gasto público (% del PIB)	52,80 % → 53,60 %	+0,8 p.p	54,30 % → 58,60 %	+4,3 p.p	58,40 % → 55,30 %	-3,1 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	99,4 → 94,0	-5,4 %	93,2 → 85,4	-7,8 %	80,5 → 81,0	-0,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

Francia presenta una evolución macroeconómica mixta entre 2001 y 2019, marcada por la estabilidad en algunos indicadores y vulnerabilidades en otros, especialmente a raíz de la crisis financiera. El PIB real per cápita creció de forma moderada, pasando de 30.410 euros en 2001 a 34.880 euros en 2019 (+14,7%), con un estancamiento durante la crisis de 2008. En cuanto a la tasa de empleo, se mantuvo relativamente estable, subiendo apenas 3,4 p.p en total, hasta situarse en 72,9% del PIB en 2019. Este nivel de empleo se encuentra por debajo de otros países como Alemania, lo que refleja una estructura laboral más rígida y con mayores tasas de desempleo estructural. No obstante, cabe destacar que Francia tiene uno de los sistemas de protección social más amplios de Europa, caracterizado por prestaciones por desempleo, acceso universal a la sanidad, ayudas familiares y subsidios vinculados a la vivienda y la renta mínima (Comisión Europea, 2024).

El déficit público fue una de las principales debilidades, con un empeoramiento durante la crisis de casi 2 puntos porcentuales. Para 2019 consiguió remontar pero sin alcanzar una posición de equilibrio presupuestario como en otras economías del bloque. La deuda pública aumentó de manera significativa en todos los periodos con un total de 38,8 p.p. El salto más acusado se produjo en la crisis financiera, y no logró revertirse en la etapa de recuperación, donde incluso aumentó ligeramente. Priewe (2019) explica como de esta manera se situó por encima de la media europea y muy por encima del límite del 60% establecido en los criterios de Maastricht.

El gasto público se mantuvo elevado a lo largo de los tres periodos, con un fuerte aumento durante la crisis financiera de 4,3 p.p, destinado a amortiguar los efectos sociales y económicos. Según la Comisión Europea (2020), Francia se ha caracterizado por tener una de las tasas de gasto público más altas de Europa, dedicando un porcentaje considerable de su PIB a sanidad, educación y pensiones. Sin embargo, en la etapa de recuperación se redujo en 3,1 p.p, mostrando un intento de contención del gasto, aunque manteniendo un nivel alto en términos comparativos.

Por último, las emisiones GEI mostraron una tendencia descendente desde 2001 hasta 2013. Sin embargo, en la etapa de recuperación las emisiones aumentaron ligeramente, lo que sugiere una pausa en los avances medioambientales del país. A pesar de ello, Francia destaca por su bajo nivel de emisiones per cápita en comparación con otros países desarrollados, gracias a su alta dependencia de la energía nuclear, que cubre más del 70% de su mix energético y genera bajas emisiones de carbono (International Atomic Energy Agency, 2019).

En conjunto, el análisis evidencia que Francia mantuvo cierta estabilidad macroeconómica con desafíos estructurales en materia fiscal y ambiental. Llegó a 2019 con un crecimiento moderado, un mercado laboral mejorado, pero con una deuda pública elevada y un déficit aún sin corregir del todo, lo que podría condicionar su margen de maniobra ante la futura crisis del COVID-19.

2.2.3. Italia

Italia es la tercera economía más grande de la UE y uno de sus miembros fundadores. Con un importante peso político y económico en la región, ha desempeñado un papel clave

en la construcción europea desde los Tratados de Roma en 1957. En 2019, representaba alrededor del 11 % del PIB total de la UE (Eurostat,2019).

La economía italiana se apoya en un tejido productivo caracterizado por una fuerte presencia de PYMEs, especialmente en el sector manufacturero, de la moda, el turismo y la alimentación. Sin embargo, el país arrastra problemas estructurales de largo plazo como la baja productividad, la inestabilidad política y la rigidez del mercado laboral (Resolution Foundation, 2022).

Tabla 2.6: Indicadores macroeconómicos de Italia (2001–2019)

Indicador	2001–2007 (Convergencia)	Variación	2008–2013 (Crisis financiera)	Variación	2014–2019 (Recuperación)	Variación
PIB real per cápita	29.960 → 30.790	+2,77 %	30.240 → 27.340	-9,59 %	27.330 → 29.000	+6,11 %
Tasa de empleo	60,2 % → 62,2 %	+2 p.p	62,3 % → 59,5 %	-2,8 p.p	59,6 % → 63,5 %	+3,9 p.p
SPP (% del PIB)	-3,2 % → -1,3 %	+1,9 p.p	-2,6 % → -2,9 %	-0,3 p.p	-2,8 % → -1,5 %	+1,3 p.p
Deuda pública (% del PIB)	108,5 % → 103,5 %	-5 p.p	105,8 % → 131,8 %	+26 p.p	134,8 % → 133,8 %	-1 p.p
Gasto público (% del PIB)	47,10 % → 46,60 %	-0,5 p.p	47,80 % → 50,90 %	+3,1 p.p	50,70 % → 48,40 %	-2,3 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	103,5 → 110,4	+6,9 %	104,4 → 80,9	-23,5 %	76,6 → 74,8	-1,8 %

Fuente:Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

Italia presenta una evolución más inestable en comparación con Alemania y Francia. En cuanto a PIB real per cápita, tras un leve crecimiento inicial, sufrió una caída durante la crisis y solo logró una recuperación parcial en la última etapa. Esta evolución refleja las limitaciones del sistema productivo italiano, con bajo dinamismo y escasa inversión en innovación y productividad.

Un análisis del Centro para la Política Europea (2019) evaluó cómo la adopción del euro afectó la prosperidad de varios países. Según este estudio Italia experimentó una disminución en la prosperidad de aproximadamente 73.605 euros per cápita, totalizando una pérdida de 4.325 billones de euros para la economía italiana. Este resultado contrasta con países como Alemania, que registró ganancias significativas en el mismo periodo. Esto se debe a una combinación de ineficiencias administrativas, debilidades estructurales y desequilibrios territoriales.

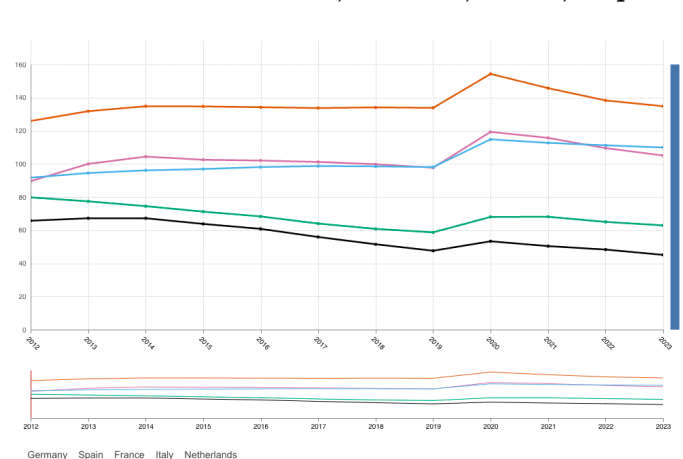
Un informe de la Resolution Foundation (2022) señala que el declive económico de Italia se explica también por la elevada dependencia del sistema bancario como única fuente de financiación, lo que ha limitado el crecimiento de empresas innovadoras. Además, la fuerte presencia de empresas familiares con estructuras poco meritocráticas ha frenado la inversión en educación y formación, dificultando el desarrollo de habilidades clave para mejorar la productividad.

En cuanto a la tasa de empleo, Italia partía de uno de los niveles más bajos entre los países analizados. Aunque hubo una mejora al cierre del periodo, el país ha arrastrado históricamente una baja participación laboral, especialmente entre jóvenes y mujeres, y amplias disparidades regionales, con un sur que continúa rezagado frente al norte industrializado (Resolution Foundation, 2022).

En el ámbito fiscal, Italia logró reducir levemente su déficit público pero nunca llegó a alcanzar el equilibrio. A diferencia de Alemania, no pudo consolidar sus cuentas debido a un

crecimiento débil y a la alta presión del gasto. La deuda pública, por otro lado, se mantuvo persistentemente por encima del 100 % del PIB durante todo el periodo, alcanzando niveles superiores al 130 % tras la crisis. Esta situación la convierte en uno de los países más vulnerables de la zona euro ante tensiones financieras, siendo el más endeudado del grupo analizado.

Figura 2.1: Deuda Pública Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos



Fuente: Eurostat y Previsiones económicas de la Comisión Europea de primavera de 2020

Respecto al gasto público, Italia lo utilizó como instrumento de respuesta a la crisis, lo que explica su repunte en 2008-2013. Sin embargo, en la etapa de recuperación se observó un esfuerzo de contención que no logró revertir las dificultades fiscales estructurales. En términos de emisiones GEI, Italia mostró una trayectoria más positiva que en la etapa inicial, con una fuerte caída durante la crisis. Sin embargo, la mejora estuvo más relacionada con la reducción de la actividad económica que con una transformación energética estructural.

En conjunto, Italia llegó a 2019 con claros avances en empleo y cierta estabilidad macroeconómica, pero también con importantes desafíos pendientes: una deuda pública muy elevada, una economía poco dinámica y desequilibrios territoriales dejándola vulnerable frente a la pandemia por venir.

2.2.4. España

España fue la cuarta economía más grande de la UE en 2019 en términos de PIB y uno de los países con mayor transformación desde su adhesión en 1986. El Real Instituto Elcano (2006) discute que la entrada de España en el mercado marcó un punto de inflexión, impulsando una apertura económica decisiva acompañada de importantes flujos de inversión extranjera y fondos europeos destinados a modernizar infraestructuras y mejorar la competitividad.

La adopción del euro como moneda oficial en 1999 reforzó esta integración económica, proporcionando estabilidad monetaria y reduciendo los costos de transacción. El modelo

económico español, caracterizado por su orientación hacia sectores clave como el turismo, la construcción y los servicios, ha mostrado una fuerte dependencia de la demanda interna.

Tabla 2.7: Indicadores macroeconómicos de España (2001–2019)

Indicador	2001–2007 (Convergencia)	Variación	2008–2013 (Crisis financiera)	Variación	2014–2019 (Recuperación)	Variación
PIB real per cápita	22.470 → 24.640	+9,66 %	24.420 → 22.090	-9,54 %	22.500 → 25.520	+13,42 %
Tasa de empleo	61,8 % → 69,2 %	+7,4 p.p	68,3 % → 59,5 %	-8,8 p.p	60,6 % → 68,7 %	+8,1 p.p
SPP (% del PIB)	-0,4 % → -1,88 %	-1,48 p.p	-4,56 % → -7,49 %	-2,93 p.p	-6,04 % → -3,06 %	+2,98 p.p
Deuda pública (% del PIB)	54,1 % → 35,7 %	-18,4 p.p	39,6 % → 100 %	+60,4 p.p	104,4 % → 97,7 %	-6,7 p.p
Gasto público (% del PIB)	38,40 % → 39,20 %	+0,8 p.p	41,30 % → 46,20 %	+4,9 p.p	45 % → 42 %	-3 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	134,1 → 158,8	+18,42 %	145,8 → 113	-22,5 %	113 → 108,9	-3,63 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

España mostró una evolución macroeconómica marcada por grandes contrastes entre 2001 y 2019, destacando su vulnerabilidad ante los ciclos económicos. A diferencia de países como Alemania o Francia, la economía española combinó fases de crecimiento con ajustes muy severos, revelando debilidades estructurales que persistieron incluso en los años de recuperación. España presentó una evolución del PIB real per cápita muy dinámica durante el periodo de convergencia, impulsada por una etapa de crecimiento intenso entre 2000 y 2007. Este ciclo expansivo se vio favorecido por unas condiciones financieras excesivamente laxas y una fuerte entrada de capital extranjero, que se canalizó hacia sectores poco productivos como la construcción y el consumo interno, generando empleo sin mejoras significativas en la productividad. Según Doménech (2020), España utilizó esta entrada de capital para endeudarse y financiar actividades de bajo valor añadido, lo que provocó un aumento de desequilibrios estructurales. Con la crisis financiera, el modelo económico colapsó, provocando una caída brusca del PIB per cápita. La recuperación posterior fue más equilibrada, se basó en el despalancamiento del sector privado, el saneamiento del sistema bancario y una mejora progresiva de las exportaciones, que llegaron a representar el 35 % del PIB.

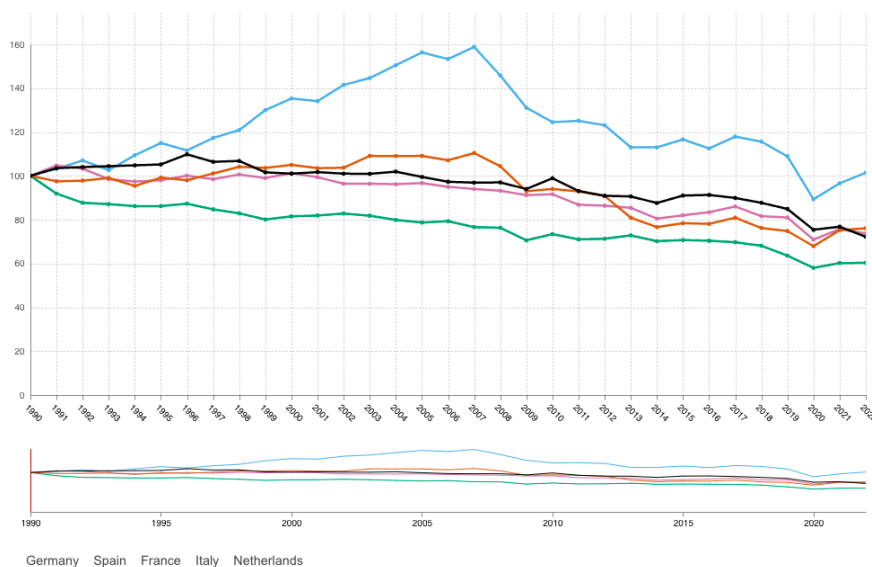
En términos de empleo, el crecimiento previo se apoyó en sectores intensivos en mano de obra como la construcción y los servicios, permitiendo una fuerte reducción del desempleo. La inmigración fue clave en esta etapa, al cubrir una demanda laboral creciente. Según Doménech (2020), España mantenía debilidades estructurales como una alta temporalidad rondando el 33 % y una tasa de paro la cual apenas descendía del 8 %. La crisis destruyó millones de empleos y disparó el desempleo al 27 %. La recuperación posterior fue intensa, pero marcada por la precariedad.

El déficit público pasó de niveles moderados a cifras muy elevadas tras la crisis. Con la crisis, el desplome de los ingresos fiscales, el aumento del gasto social y el rescate bancario provocaron un fuerte deterioro fiscal (Doménech, 2020). A pesar de los esfuerzos de consolidación realizados en la fase de recuperación, la corrección fue lenta, y en 2019 el déficit seguía por encima del 3 % del PIB. En cuanto a la deuda pública, España logró reducirla significativamente en los años previos a la crisis, pasando del 58 % al 35 % del PIB. Sin embargo se disparó tras la crisis hasta rozar el 100 %. Doménech (2020) subraya la lenta corrección del déficit y la falta de reformas estructurales dificultaron su reducción en la etapa de recuperación. El gasto aumentó con fuerza tras la crisis para sostener el

estado del bienestar. En la recuperación, a pesar de los recortes aplicados en ciertas áreas, España continuó destinando una proporción considerable del gasto a sanidad, educación y prestaciones sociales.

En términos medioambientales, las emisiones GEI en España aumentaron durante la fase expansiva previa a la crisis de 2008, impulsadas por el crecimiento urbano, el transporte y un elevado consumo energético. Durante la crisis, estas emisiones se redujeron de forma significativa; sin embargo, esta caída respondió principalmente a la contracción de la actividad económica y la menor demanda de movilidad, más que a un cambio estructural en el modelo energético. En la etapa de recuperación, las emisiones apenas descendieron, lo que evidencia una transición ecológica aún pendiente. Según el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2023), el transporte supuso el 30,7% de las emisiones totales de GEI en 2022, siendo el transporte por carretera responsable del 28,4%. Esto sugiere que, pese a algunos avances en eficiencia energética, sectores clave como el transporte siguen representando un reto central para la descarbonización.

Figura 2.2: Emisiones GEI: Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos



Fuente: Eurostat

En conjunto, España llegó a 2019 con una economía en proceso de recuperación, más equilibrada que en etapas anteriores, pero aún marcada por importantes debilidades estructurales. Los factores analizados condicionaban la capacidad de respuesta del país frente al impacto de la pandemia del COVID-19.

2.2.5. Países Bajos

Países Bajos fue la quinta economía más grande de la UE en 2019 en términos de PIB y uno de los miembros fundadores del proceso de integración europea. Participó en la creación de la CEE en 1957 mediante los Tratados de Roma, y ha desempeñado desde entonces un

papel activo en el desarrollo del mercado interior y de las instituciones comunitarias. En 1999, fue uno de los primeros países en adoptar el euro como moneda oficial, lo que reforzó su ya estrecha integración económica con el resto de países.

Su economía se caracteriza por una elevada productividad, un entorno empresarial favorable y una fuerte orientación hacia el comercio internacional. Sectores como la logística, la energía, la agricultura avanzada, las tecnologías y los servicios financieros han consolidado su posición como una de las economías más abiertas y competitivas de la UE (ICEX, 2020).

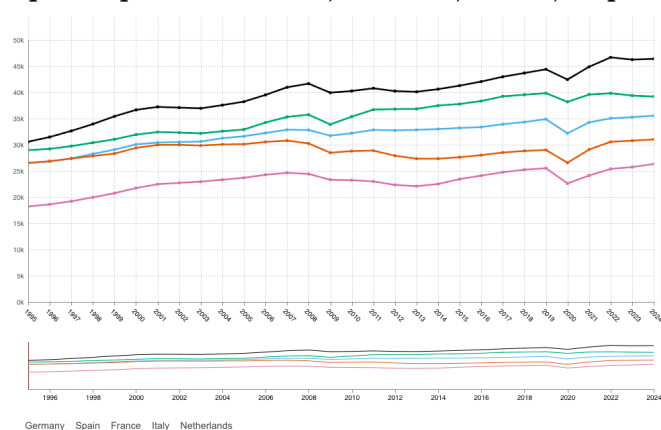
Tabla 2.8: Indicadores macroeconómicos de Países Bajos (2001–2019)

Indicador	2001–2007 (Convergencia)	Variación	2008–2013 (Crisis financiera)	Variación	2014–2019 (Recuperación)	Variación
PIB real per cápita	37.220 → 40.960	+10,05 %	41.660 → 40.100	-3,74 %	40.600 → 44.390	+9,33 %
Tasa de empleo	76,1 % → 76,2 %	+0,1 p.p	77,5 % → 76,7 %	-0,8 p.p	76,2 % → 81,0 %	+4,8 p.p
SPP (% del PIB)	-0,5 % → -0,3 %	+0,2 p.p	0 % → -2,9 %	-2,9 p.p	-2,2 % → 1,8 %	+4 p.p
Deuda Pública	49,5 % → 42,8 %	-6,7 p.p	54,3 % → 67,2 %	+12,9 p.p	67,2 % → 47,6 %	-19,6 p.p
Gasto público (% del PIB)	44,10 % → 43,30 %	-0,8 p.p	44,30 % → 47,50 %	+3,2 p.p	46,70 % → 42,10 %	-4,6 p.p
Emisiones GEI (índice 1990=100)	101,7 % → 96,9 %	-4,8 %	97 % → 90,6 %	-6,4 %	87,6 % → 84,9 %	-2,7 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datos Macro

Países Bajos mostró una evolución macroeconómica positiva entre 2001 y 2019, impulsada por su economía altamente internacionalizada y tecnológicamente avanzada. En efecto, los Países Bajos han exhibido un PIB per cápita mayor en comparación con el resto de países, reflejando un nivel alto de riqueza promedio por persona. Este indicador no debe confundirse con el PIB total, donde Alemania lidera debido a su mayor tamaño económico y poblacional. Según el ICEX (2020) sectores como la logística, la agricultura avanzada y la alta tecnología son pilares fundamentales de su competitividad global.

Figura 2.3: PIB per cápita Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos



Fuente: Eurostat

La economía neerlandesa se ha beneficiado históricamente de infraestructuras estratégicas como el puerto de Róterdam, el más grande de Europa, y el aeropuerto de Schipol, consolidando su papel como centro logístico internacional. A esto se suma una notable

capacidad exportadora, con productos que abarcan desde manufacturas hasta alimentos y combustibles minerales, que la convierte en una de las economías más abiertas del mundo (Vision on Industry in The Netherlands, 2019).

En términos laborales, los Países Bajos han mantenido tasas de empleo elevadas, acompañadas por una de las tasas de participación femenina más altas de Europa. No obstante, también han enfrentado retos como la alta tasa de empleo a tiempo parcial y ciertas tensiones en el mercado laboral, vinculadas a la escasez de personas cualificadas en sectores técnicos y a problemas de acceso a la vivienda (Vision on Industry in The Netherlands, 2019).

Desde el punto fiscal, el país logró mantener la deuda pública bajo control y reducir el déficit a lo largo del periodo, gracias a una gestión presupuestaria prudente. Esto le permitió afrontar la recuperación posterior a la crisis financiera con un mayor margen de maniobra que otros países europeos.

En cuanto a sostenibilidad, los Países Bajos han realizado importantes inversiones en energías renovables, especialmente en energía eólica marina y solar. Asimismo, su modelo agrícola, altamente tecnificado y eficiente, los posiciona como el segundo mayor exportador mundial de productos agrícolas, a pesar que solo el 2 % de la población activa trabaja en el sector (Vision on Industry in The Netherlands, 2019). No obstante, el país se enfrenta a importantes desafíos derivados del cambio climático, debido a su baja altitud, así como al impacto de las normativas medioambientales europeas sobre industrias tradicionales como petroquímica.

Por último, cabe destacar la fuerza del sector tecnológico y financiero. Empresas como ASML y Philips sitúan al país en la vanguardia de la innovación en semiconductores y electrónica. Además, Ámsterdam se consolida como centro financiero europeo con un sector fintech en rápido crecimiento (ICEX, 2020).

En conjunto, los Países Bajos llegaron a 2019 con una economía sólida, competitiva e innovadora, aunque con desafíos importantes por resolver en materia de vivienda, sostenibilidad ambiental y adaptación tecnológica de sus industrias tradicionales.

Capítulo 3

Impacto de la COVID-19 en la economía europea

3.1. Naturaleza y declaración de la pandemia de la COVID-19

La COVID-19, también conocida como coronavirus, es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2, cuya aparición se detectó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, en la provincia de Hubei (China). Se propagó rápidamente, alcanzando una dimensión internacional en cuestión de semanas. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote como una pandemia global, ante la acelerada expansión del virus, su alta tasa de contagio y el grave impacto sanitario que ya estaba provocando en numerosos países.

El SARS-CoV-2 se transmite principalmente a través de partículas en suspensión en el aire y por contacto con superficies contaminadas, afectando prioritariamente al sistema respiratorio. No obstante, pronto se evidenció su capacidad para generar complicaciones multisistémicas y afectar de manera grave a personas con patologías previas o sistemas inmunológicos debilitados. La velocidad de propagación del virus y la ausencia inicial de vacunas o tratamientos efectivos convirtieron a la COVID-19 en una amenaza sin precedentes para la salud pública mundial (Sanahuja, 2020).

La respuesta sanitaria, especialmente durante la primera mitad de 2020, se centró en la adopción de medidas de contención estrictas. La mayoría de los gobiernos implementaron confinamientos domiciliarios obligatorios, cierre de fronteras, suspensión de actividades presenciales (incluyendo el sistema educativo) y limitaciones severas a la movilidad. Estas medidas, aunque necesarias desde un punto de vista epidemiológico, supusieron una paralización abrupta de la actividad productiva, afectando a casi todos los sectores económicos.

Según Sun (2024), la pandemia de la COVID-19 puede clasificarse como un fenómeno de riesgo altamente probable que fue infravalorado hasta que sus consecuencias se hicieron evidentes. Su carácter global, su rápida escalada y su impacto transversal generaron una

disrupción sin precedentes no solo en términos sanitarios, sino también en los ámbitos económico, social y político. Durante 2020, el impacto de la COVID-19 fue especialmente severo debido a la incertidumbre generalizada, la ausencia de tratamientos eficaces, y la necesidad de adaptar súbitamente los sistemas sanitarios, laborales y educativos. Los sistemas de salud de muchos países se vieron desbordados ante el aumento exponencial de casos, enfrentando carencias de material médico, personal sanitario y capacidad hospitalaria. En paralelo, la actividad económica global sufrió una contracción de magnitudes históricas, iniciándose una recesión sincronizada en las principales economías del mundo (Sanahuja, 2020) .

En este contexto, la pandemia afectó también al comportamiento de individuos, empresas y gobiernos. A nivel social, se experimentaron cambios profundos en los hábitos de vida, en las relaciones laborales y en el consumo. El teletrabajo se generalizó en aquellos sectores donde era viable, mientras que millones de trabajadores perdieron su empleo o vieron reducida su actividad económica. Desde el punto de vista gubernamental, los países recurrieron de forma generalizada a medidas fiscales y monetarias de emergencia, con el fin de contener el impacto económico y evitar un colapso social.

El 2020 quedará registrado como el período de mayor disrupción sanitaria global en décadas, no sólo por el número de vidas perdidas o afectadas, sino por el modo en que la COVID-19 reconfiguró las dinámicas básicas de funcionamiento de las economías modernas. Su estudio constituye una pieza clave para comprender las vulnerabilidades de los sistemas actuales.

3.2. Efectos económicos generales de la COVID-19 en 2020

Durante el 2020, la pandemia de la COVID-19 desencadenó una recesión global sin precedentes en la historia reciente, al provocar una disrupción simultánea tanto en la oferta como en la demanda a escala mundial. Aunque su origen fue sanitario, las medidas de contención adoptadas por los distintos gobiernos generaron un colapso económico generalizado, que impactó especialmente en las economías más frágiles y en las poblaciones más vulnerables.

Desde el punto de vista de la oferta, la interrupción de la actividad productiva afectó severamente a sectores clave como la industria manufacturera, la construcción, el transporte y, especialmente, los servicios presenciales, como el turismo y la hostelería. Según Buheji (2020), las restricciones a la movilidad interrumpieron las cadenas de suministro globales y provocaron escasez de insumos, ralentizando los flujos logísticos y dificultando la producción en todos los niveles.

Por el lado de la demanda, el deterioro de la confianza, la incertidumbre generalizada y la pérdida de ingresos derivaron en una fuerte caída del consumo y la inversión privada. Numerosos hogares redujeron sus gastos limitándolos a bienes de primera necesidad, mientras que muchas empresas pospusieron decisiones estratégicas de inversión. Esta contracción coordinada de la demanda profundizó aún más la recesión global.

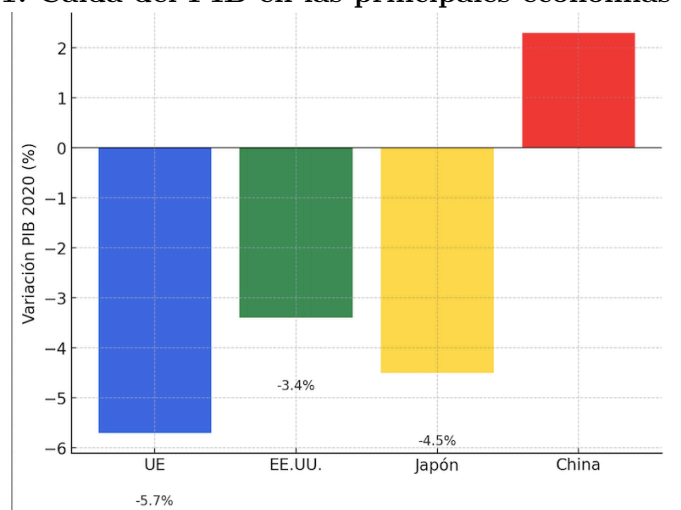
De acuerdo con estimaciones recogidas en el informe de Buheji (2020), el PIB mundial se redujo un 2,8 % en 2020, con una caída acumulada del 12,5 % durante el tercer trimestre del año. Las economías emergentes fueron las más afectadas, y se anticipó que su recuperación sería aún más lenta en comparación con las desarrolladas.

La tasa de desempleo mundial pasó del 5,2 % en 2019 a más del 10 % al cierre de 2020. Esta pérdida de empleo fue especialmente intensa en el sector informal, que en muchos países representa la principal fuente de ingreso para millones de personas. Los trabajadores sin contrato formal o que dependían del autoempleo diario fueron los más perjudicados, no contaban con mecanismos de protección frente a la pérdida repentina de ingresos.

En consecuencia, la pandemia provocó un incremento abrupto de la pobreza a nivel mundial. Según el análisis de Sumner (2020), la COVID-19 podría haber incrementado el número de personas en situación de pobreza entre 420 y 580 millones, dependiendo de la intensidad del shock económico. Este retroceso amenaza directamente los ODS, especialmente la meta de erradicar la pobreza extrema antes de 2030. En el ámbito fiscal, los gobiernos se vieron obligados a implementar medidas de emergencia, tales como subsidios, transferencias directas, moratorias de pagos, créditos garantizados o ampliación de programas sociales. Estas respuestas, aunque necesarias, generaron un fuerte incremento del déficit público y de los niveles de deuda, especialmente en países con estructuras fiscales más débiles.

Por otro lado, la COVID-19 también intensificó la pobreza multidimensional. Como recoge Sumner (2020), no solo se redujo el acceso a ingresos, sino también a servicios básicos como la sanidad, la educación o la vivienda. En palabras de Buheji (2020), la pandemia agravó la pobreza estructural en sus múltiples dimensiones, al generar inseguridad alimentaria, exclusión digital y barreras de acceso a derechos fundamentales, sobre todo en comunidades marginadas.

Asimismo, el comercio internacional se contrajo debido a los cierres fronterizos y a la disminución de la demanda global. El aumento del coste de transporte y la escasez de ciertos productos esenciales hicieron visibles las debilidades del modelo de producción globalizado. Este contexto reactivó debates sobre la necesidad de fortalecer las capacidades productivas locales y garantizar la autonomía en sectores estratégicos. La magnitud del impacto económico puede observarse en la siguiente figura, que muestra la variación del PIB en algunas de las principales economías durante 2020:

Figura 3.1: Caída del PIB en las principales economías del mundo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2023) y FMI (2021)

Como muestra la Figura 3.1, el retroceso económico fue generalizado: Estados Unidos registró una caída del PIB del 3,4 %, Japón del 4,5 %, mientras que China, pese a la crisis sanitaria y económica, logró mantener un crecimiento positivo del 2,3 %. Este crecimiento agregado en China no debe ocultar que, a nivel interno, también se registraron importantes pérdidas económicas. Según Sun (2024), aplicando un modelo de equilibrio general computable, se detectaron caídas significativas en el bienestar económico, el consumo privado y las exportaciones en todos los grandes bloques mundiales. Así, aunque China logró cerrar el año en positivo en términos de PIB, su consumo privado cayó un 3,6 % y las exportaciones disminuyeron considerablemente durante los meses más críticos de la pandemia. La UE y Estados Unidos, por su parte, experimentaron pérdidas de bienestar estimadas en 564.245 y 459.240 millones de dólares respectivamente (Sun, 2024).

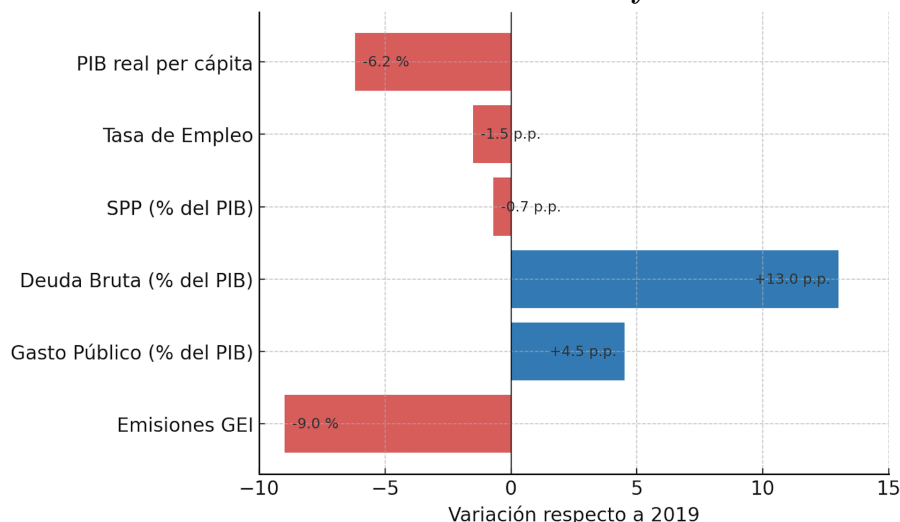
Estos resultados revelan que, más allá de la evolución del PIB anual, la crisis afectó gravemente a los flujos comerciales, a los niveles de ingreso de los hogares y a la inversión empresarial en todas las grandes economías. En suma, el 2020 representó una crisis sistémica que evidenció las vulnerabilidades estructurales de la economía mundial y sus limitaciones frente a shocks de origen no económico. Como concluye Buheji, la pandemia de la COVID-19 no solo supuso una amenaza sanitaria, sino que puso en cuestión los pilares del modelo económico global, y resaltó la urgencia de avanzar hacia sistemas más resilientes, sostenibles e inclusivos.

3.3. Efectos económicos de la COVID-19 en la Unión Europea durante 2020

El impacto económico de la COVID-19 durante 2020 en la UE fue profundo, transversal y desigual entre regiones, provocando una de las recesiones más severas de su historia reciente. La paralización de la actividad productiva, la caída del consumo y el colapso tem-

poral de sectores clave generaron un retroceso generalizado en los principales indicadores macroeconómicos.

Figura 3.2: Variación de indicadores económicos y ambientales en la UE 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2023) y Banco de España (2021)

Como se observa en la Figura 3.2, el impacto de la pandemia se tradujo en caídas generalizadas en los principales indicadores macroeconómicos de la UE a durante 2020. El PIB real per cápita registró una contracción del 6,2%, reflejo del desplome de la actividad económica. La tasa de empleo también descendió en 1,5 p.p. La reducción del saldo presupuestario (SPP) y el fuerte incremento de la deuda pública (+13 p.p.) evidencian el esfuerzo fiscal acometido por los Estados miembros para contener el impacto de la crisis mediante transferencias y ayudas públicas. Asimismo, el gasto público en porcentaje del PIB aumentó un 4,5p.p, alineado con estas políticas expansivas. En contraste, las emisiones GEI descendieron un 9%, si bien este resultado responde en gran medida a la menor actividad productiva y a la reducción drástica de la movilidad, más que a una transformación estructural del modelo energético.

Según Eurostat (2023), el PIB de la UE se contrajo un 5,7% durante el año 2020, una caída sin precedentes desde la creación del mercado único. Esta contracción refleja tanto un colapso de la demanda interna como una interrupción abrupta de la oferta productiva, resultado de las restricciones sanitarias impuestas para contener la propagación del virus. El mercado laboral sufrió también un fuerte ajuste. Aunque la tasa de desempleo no se disparó de forma inmediata, el número total de horas trabajadas se redujo en un 6,2% respecto al año anterior (Eurostat, 2023). La caída de la actividad fue especialmente pronunciada en los sectores que dependen de la interacción presencial, donde muchos trabajadores vieron reducida su jornada, suspendido su contrato o directamente perdieron su empleo. Según el Banco de España (2021), el impacto económico fue especialmente intenso en aquellas economías con una estructura productiva más dependiente de sectores presenciales y con menor capacidad para implementar el teletrabajo. Además, las diferencias regionales en el grado de digitalización, tamaño empresarial y formalización del empleo contribuyeron a una distribución desigual del impacto dentro del mercado interior.

Según CaixaBank Research (2020), esta crisis tuvo la particularidad de afectar de forma más intensa a los países del sur de Europa, que presentaban estructuras productivas más orientadas a los servicios presenciales y mayor peso del trabajo informal. Asimismo, destacó la heterogeneidad del impacto en función del grado de digitalización y capacidad institucional para implementar medidas de apoyo, especialmente en el ámbito laboral. El deterioro social fue igualmente notable. De acuerdo con Eurostat (2023), el 21,5 % de la población de la UE se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2020. Esta cifra refleja el agravamiento de las condiciones materiales de vida como consecuencia directa del parón económico.

Además del retroceso económico interno, la UE también se vio afectada por la contracción del comercio internacional. La ralentización de los intercambios globales, la caída de la demanda externa y las disrupciones logísticas impactaron directamente en sectores clave como el industrial y el exportador. Esta disrupción evidenció la vulnerabilidad de las cadenas de suministro europeas, particularmente en bienes intermedios, donde la alta dependencia de proveedores asiáticos dejó a muchas industrias expuestas a cuellos de botella y parones productivos. Esta situación no solo afectó al volumen de comercio, sino que también generó una reflexión sobre la necesidad de diversificar proveedores y reforzar la autonomía estratégica de la UE en sectores críticos (CaixaBank Research, 2020).

En definitiva, la crisis de la COVID-19 supuso en 2020 una alteración profunda del funcionamiento económico de la UE. Más allá de sus consecuencias inmediatas sobre el crecimiento y el empleo, el contexto evidenció la vulnerabilidad de determinados sectores, la desigual exposición al riesgo y la necesidad de avanzar hacia una mayor resiliencia económica, tecnológica y social en el conjunto del bloque.

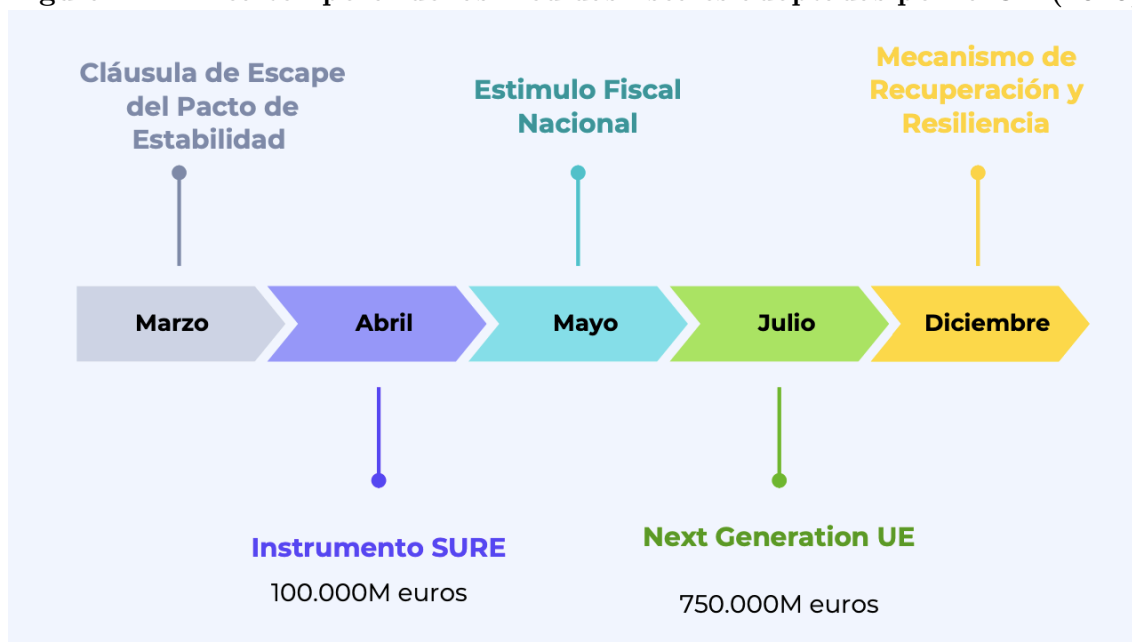
Capítulo 4

Medidas Adoptadas por Europa: Efectos y Repercusiones

4.1. Políticas fiscales

La respuesta fiscal de la UE frente a la pandemia de la COVID en 2020 se desarrolló de forma progresiva a lo largo del año, con decisiones clave adoptadas en distintos momentos según evolucionaba la crisis. Como muestran Alcidi y Gros (2020), la secuencia de medidas fue fundamental para contener los efectos económicos inmediatos y sentar las bases de la recuperación.

Figura 4.1: Línea temporal de las medidas fiscales adoptadas por la UE (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Alcidi y Gros (2020) y Comisión Europea (2020)

Marzo 2020: Activación de la cláusula de escape

Con el inicio del confinamiento generalizado, la Comisión Europea activó la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta decisión permitió suspender temporalmente las reglas fiscales que obligaban a los Estados miembros a mantener sus déficits públicos por debajo del 3 % del PIB y la deuda por debajo del 60 %. Gracias a ello, los gobiernos nacionales pudieron aumentar su gasto sin riesgo de sanciones, adoptando medidas de estímulo y protección social necesarias para mitigar el impacto económico de la pandemia. Esta fue la primera vez que se utilizó este mecanismo desde su introducción en 2011, y supuso un paso decisivo otorgando el margen necesario para desplegar políticas fiscales expansivas (Alcidi y Gros, 2020).

Abril 2020: Anuncio del instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)

El Instrumento SURE fue uno de los primeros mecanismos financieros activados a nivel comunitario. Dotado con hasta 100.000 millones de euros, su objetivo fue ayudar a los Estados miembros a financiar los costes relacionados con los esquemas de reducción temporal del empleo y otras medidas similares para proteger los puestos de trabajo. El instrumento ofrecía préstamos en condiciones favorables respaldados por el presupuesto de la UE, lo que permitió a los países acceder a financiación sin aumentar excesivamente su coste de deuda soberana. Además, SURE simbolizó un primer paso hacia una mayor mutualización de riesgos fiscales en la UE, al implicar la emisión conjunta de deuda respaldada por los Estados miembros (Comisión Europea, 2020).

Mayo 2020: Presentación de planes nacionales de estímulo

A lo largo de la primavera, los gobiernos nacionales comenzaron a desplegar paquetes fiscales de emergencia centrados en sostener la actividad económica. Aunque las medidas variaron entre Estados, existieron elementos comunes: transferencias directas a hogares y empresas, aplazamientos fiscales, subsidios salariales, ampliación del gasto sanitario y garantías públicas sobre préstamos. Si bien la Comisión Europea no diseñó directamente estos paquetes, sí proporcionó el marco legal y financiero para que los Estados pudieran aplicarlos con flexibilidad, en coordinación con las instituciones comunitarias (Comisión Europea, 2020).

Julio 2020: Acuerdo sobre *Next Generation EU*

Uno de los hitos más significativos del año fue el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo sobre la creación del fondo de recuperación *Next Generation EU*, con una dotación total de 750.000 millones de euros. Por primera vez en la historia de la UE, se autorizó a la Comisión Europea a emitir deuda conjunta en los mercados financieros para financiar ayudas directas y préstamos a los Estados miembros. Este mecanismo introdujo un importante cambio en el diseño institucional de la UE, al avanzar en la integración fiscal y en la solidaridad entre Estados, especialmente en un contexto de crisis simétrica como el generado por la pandemia (Alcidi y Gros, 2020).

Diciembre 2020: Ratificación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Como parte del paquete *Next Generation EU*, se aprobó formalmente el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que constituye su componente principal. Dotado con 672.500 millones de euros, este instrumento tiene como finalidad financiar reformas estructurales e inversiones en ámbitos estratégicos como la digitalización, la transición ecológica,

la resiliencia social y la innovación. A diferencia de otros programas, el MRR se orienta hacia objetivos a medio y largo plazo, buscando no solo reactivar la economía, sino también transformar el modelo productivo europeo en línea con las prioridades estratégicas de la UE (Comisión Europea, 2020).

Según Fdez. de los Ríos et al. (2020), estas decisiones marcaron un cambio de paradigma en la gobernanza fiscal europea, al priorizar la estabilidad económica y social frente a los objetivos tradicionales de consolidación presupuestaria. Aunque el esfuerzo fiscal supuso un deterioro significativo de las cuentas públicas, fue percibido como legítimo, eficaz y necesario ante una crisis de naturaleza exógena.

En conjunto, la respuesta fiscal de la UE en 2020 no solo buscó contener el impacto inmediato de la pandemia, sino también sentar las bases para una recuperación más verde, digital y cohesionada en los años siguientes.

4.2. Política monetaria del Banco Central Europeo

Durante la crisis del COVID-19, el BCE actuó con rapidez y contundencia para contener el impacto económico y financiero en la eurozona. A lo largo de 2020, implementó un conjunto progresivo de medidas de política monetaria no convencional que marcaron un cambio relevante en la magnitud, flexibilidad y orientación de su estrategia.

Figura 4.2: Línea temporal de medidas de política monetaria del BCE (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco de España, (2020) y BBVA Research (2022)

Marzo 2020: Lanzamiento del Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP)

El 18 de marzo, el BCE anunció la creación del PEPP, con una dotación inicial de 750.000 millones de euros. A través de este programa, el BCE compraba deuda pública y privada en los mercados financieros para inyectar liquidez en la economía y reducir los costes de financiación de los Estados y las empresas.

A diferencia de anteriores programas de compra de activos, el PEPP ofrecía mayor flexibilidad: el BCE no estaba obligado a seguir estrictamente su clave de capital, el reparto proporcional de compras según el tamaño de cada país, lo que le permitió comprar más deuda de aquellos países que sufrían mayores tensiones en los mercados. El objetivo era frenar el aumento de las primas de riesgo, estabilizar los mercados financieros y asegurar que la política monetaria llegara de forma efectiva a toda la eurozona (Banco de España, 2020).

Abril 2020: Ampliación de colaterales y flexibilización regulatoria

En abril, el BCE adoptó nuevas medidas para asegurar que los bancos comerciales pudieran seguir prestando dinero en un contexto de elevada incertidumbre. Una de las decisiones clave fue ampliar temporalmente el conjunto de activos que los bancos pueden presentar como garantía (colateral) cuando solicitan financiación al BCE. Esto significó que se aceptaran activos con calificaciones crediticias más bajas o menos habituales, facilitando así el acceso a liquidez para un mayor número de entidades financieras.

Al mismo tiempo, el BCE implementó una flexibilización de las normas regulatorias aplicables a los bancos supervisados. Se permitió el uso temporal de los colchones de capital (reservas que los bancos acumulan en tiempos normales para hacer frente a posibles pérdidas) sin que eso implicara penalizaciones o restricciones. También se relajaron los requisitos de liquidez exigidos por la normativa prudencial. Estas medidas ofrecieron a los bancos más margen para absorber pérdidas y, al mismo tiempo, continuar concediendo crédito a empresas y hogares (BBVA Research, 2022).

El objetivo general era evitar una contracción del crédito bancario justo en el momento en que la economía más lo necesitaba, y garantizar que los bancos actuaran como facilitadores de la recuperación en lugar de frenar la actividad económica.

Junio 2020: Revisión al alza del PEPP

A medida que la crisis sanitaria se prolongaba y sus efectos económicos se intensificaban, el BCE decidió ampliar la magnitud de su programa estrella: el PEPP. En junio, aumentó su dotación en 600.000 millones de euros, elevando el volumen total del programa hasta los 1,35 billones de euros.

Este refuerzo respondió a la necesidad de mantener condiciones financieras estables y favorables durante más tiempo, especialmente en un contexto de elevada incertidumbre y fuerte contracción del PIB. La ampliación del PEPP también fue interpretada por los mercados como una señal clara del compromiso del BCE con el sostenimiento de la recuperación económica y la contención de las primas de riesgo en los países más afectados (Banco Central Europeo, 2021).

Además, el BCE anunció que reinvertiría los vencimientos de deuda adquirida bajo el PEPP al menos hasta finales de 2022, lo que aseguraba una presencia continuada en los mercados financieros y ayudaba a anclar expectativas. Según el Banco de España (2020), esta ampliación contribuyó de forma decisiva a reducir la volatilidad financiera y mejorar el acceso al crédito tanto para los gobiernos como para el sector privado.

Diciembre 2020: Nueva ampliación del PEPP y refuerzo de los Targeted Longer-Term Refinancing Operations (TLTROs)

En diciembre, ante la persistencia de la pandemia y sus efectos económicos, el BCE volvió a reforzar su política monetaria expansiva. El PEPP se amplió nuevamente en 500.000 millones de euros, alcanzando un volumen total de 1,85 billones, y se extendió su duración hasta, al menos, marzo de 2022. Esta decisión respondió a la necesidad de garantizar estabilidad financiera durante una recuperación que se preveía prolongada y desigual entre países.

Paralelamente, el BCE reforzó las condiciones de las operaciones TLTRO III. Estas operaciones proporcionan financiación a largo plazo a los bancos con condiciones muy favorables, especialmente si demuestran que están manteniendo o aumentando la concesión de crédito al sector privado. En algunos casos, el tipo de interés aplicado fue incluso negativo (hasta el -1%), lo que implicaba que los bancos devolvían menos dinero del que recibían, siempre que cumplieran los objetivos de crédito fijados (BBVA Research, 2022).

Según el Banco de España (2020), el impacto de estas medidas fue determinante para evitar la fragmentación financiera en la eurozona, garantizar condiciones de financiación estables y permitir que la política fiscal nacional se desplegara sin tensiones en los mercados de deuda soberana. La combinación de políticas monetarias y fiscales coordinadas marcó un cambio estructural en la respuesta de la UE ante crisis sistémicas.

Todas las medidas adoptadas por el BCE a lo largo de 2020 tenían un claro carácter expansivo. Tanto las compras masivas de activos a través del PEPP como la flexibilización de los requisitos regulatorios y las operaciones TLTRO III perseguían el objetivo de aumentar la liquidez en el sistema financiero, reducir los tipos de interés y estimular el crédito al sector privado. En conjunto, estas actuaciones estaban orientadas a facilitar el acceso a la financiación, reactivar el consumo y la inversión y sostener la demanda agregada, principios fundamentales de toda política monetaria expansiva.

Todas estas medidas se desarrollaron en un contexto excepcional, en el que el BCE asumió un papel expansivo más allá de su mandato habitual. Tal y como señala Vidal Díaz (2021), el objetivo prioritario de la política monetaria del BCE es mantener la estabilidad de precios, con una tasa de inflación cercana pero inferior al 2% . Sin embargo, ante la magnitud de la crisis y el riesgo de fragmentación financiera en la eurozona, el BCE optó por flexibilizar temporalmente este objetivo, centrándose en asegurar liquidez, estabilizar los mercados y facilitar el despliegue de las políticas fiscales nacionales.

A corto plazo, esta orientación permitió evitar una espiral deflacionaria, sostener la demanda y contener las primas de riesgo soberano, especialmente en países con mayor vulnerabilidad. No obstante, como advierten BBVA Research (2022) y el Banco de España (2020), esta estrategia también generó un debate sobre sus efectos colaterales, entre ellos

la presión inflacionista acumulada a partir de 2021, derivada de la recuperación de la demanda global y las disrupciones en las cadenas de suministro.

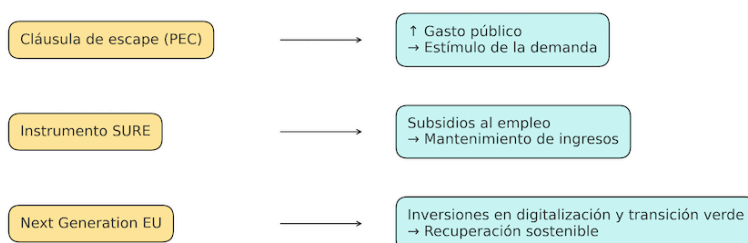
4.3. Análisis de los efectos económicos de la intervención de la UE

Las políticas fiscales y monetarias desplegadas por la UE en 2020 representaron un esfuerzo coordinado sin precedentes para hacer frente a la crisis provocada por la COVID. Una vez implementadas, resulta fundamental valorar su impacto real sobre la economía y el tejido social europeo.

Según Eurostat (2023), la contracción del PIB de la UE en 2020 tuvo una caída notable pero inferior a las proyecciones iniciales, gracias al efecto amortiguador de las medidas adoptadas. De acuerdo con el Banco de España (2020), la coordinación entre políticas fiscales expansivas y un entorno monetario ultralaxo fue crucial para evitar una recesión aún más profunda y contener el deterioro del mercado laboral y financiero.

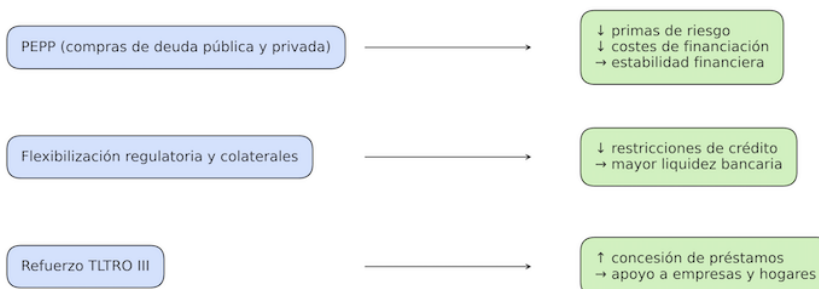
El siguiente esquema sintetiza las principales relaciones de causa-efecto entre las medidas desplegadas y sus impactos macroeconómicos:

Figura 4.3: Relación entre políticas fiscales de la UE en 2020 y sus efectos



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2020), Comisión Europea (2020) y BBVA Research (2022)

Figura 4.4: Relación entre políticas monetarias de la UE en 2020 y sus efectos



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2020), Comisión Europea (2020) y BBVA Research (2022)

Como reflejan las Figuras 4.3 y 4.4, las políticas fiscales se articularon a través de tres ejes fundamentales: el aumento del gasto público tras la activación de la cláusula de escape, la protección del empleo mediante el Instrumento SURE y la orientación estratégica de la recuperación gracias al plan *Next Generation EU*. Cada uno de estos instrumentos contribuyó a sostener la demanda agregada, proteger el mercado laboral y sentar las bases para la transformación estructural de la economía europea.

En paralelo, las políticas monetarias del BCE desempeñaron un papel esencial en la estabilización financiera. El PEPP contuvo las primas de riesgo soberano, la flexibilización regulatoria permitió mantener el flujo de crédito, y el refuerzo de las TLTRO III incentivó la concesión de préstamos al sector privado, facilitando así la liquidez de hogares y empresas (Banco Central Europeo, 2021).

La estabilización del mercado laboral fue uno de los principales logros de este enfoque coordinado. Aunque el número de horas trabajadas cayó, la tasa de desempleo aumentó sólo 1,5 p.p en 2020 (EAPN, 2021), gracias a los mecanismos de apoyo financiados en parte con fondos europeos. Asimismo, la contención de las tensiones financieras permitió a los gobiernos nacionales financiar paquetes de emergencia sin enfrentarse a aumentos desestabilizadores en sus costes de deuda.

Sin embargo, también se detectaron limitaciones relevantes. La absorción de fondos europeos fue desigual entre Estados miembros debido a diferencias administrativas y de capacidad de ejecución. Además, el riesgo de pobreza y exclusión social aumentó del 20,9 % al 21,5 % de la población europea (EAPN, 2021), reflejando que, pese a los esfuerzos realizados, los colectivos más vulnerables sufrieron un impacto desproporcionado.

Finalmente, el notable incremento del endeudamiento público del 77 % al 91,2 % del PIB europeo en 2020 (Eurostat, 2023) planteó retos futuros en materia de sostenibilidad fiscal, especialmente en un entorno de progresiva retirada de los estímulos monetarios. En conjunto, la estrategia de la UE permitió amortiguar los efectos inmediatos de la pandemia, preservó la estabilidad macroeconómica y sentó las bases para una recuperación orientada a la resiliencia y transformación. No obstante, la crisis evidenció la necesidad de avanzar en reformas estructurales que reforzaran la cohesión social y económica del proyecto europeo a largo plazo.

Capítulo 5

Medidas adoptadas por los cinco países principales: efectos y repercusiones

5.1. Fondos europeos asignados a cada país y su peso relativo

Una parte fundamental de la respuesta fiscal europea a la pandemia de la COVID-19 fue la creación del instrumento *Next Generation EU*, un fondo de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, aprobado en julio de 2020. Su objetivo era proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros en función del impacto económico de la pandemia y de su vulnerabilidad previa (Anderson et al., 2021). Dentro de este marco, los principales países analizados recibieron asignaciones muy diferentes. Italia fue el mayor beneficiario, con aproximadamente 191.500 millones de euros, seguida de España, que recibió cerca de 140.000 millones de euros. A Francia, Alemania y Países Bajos se le asignaron cantidades sustancialmente menores, como refleja la siguiente distribución:

Tabla 5.1: Fondos asignados del Next Generation EU

País	Fondos asignados (millones de €)	% del total entre estos cinco países
Italia	191.500	47,2 %
España	140.000	34,5 %
Francia	40.000	9,9 %
Alemania	28.000	6,9 %
Países Bajos	6.000	1,5 %

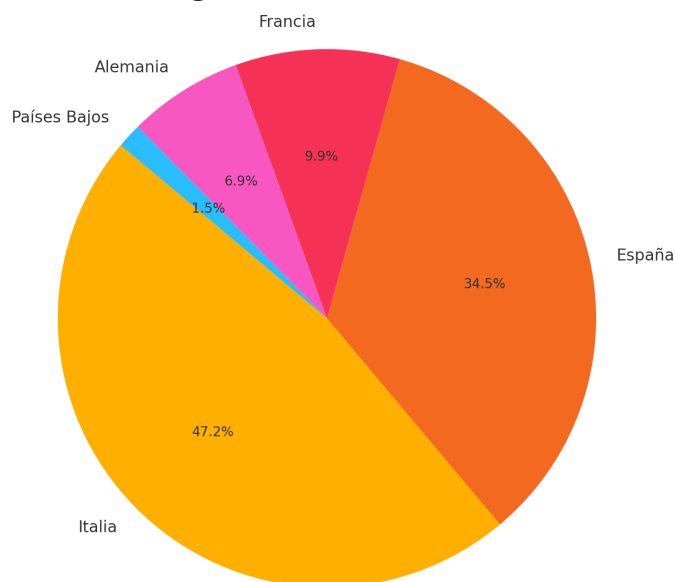
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea (2021)

Esta distribución refleja los criterios de asignación utilizados por la Comisión Europea, basados en el impacto económico de la pandemia y en los niveles preexistentes de desempleo

y crecimiento económico. Según Farzanegan y Gholipour (2021), el elevado porcentaje de fondos asignados a Italia y España se justifica por su especial exposición al sector servicios y al turismo, dos de los sectores más afectados durante los confinamientos. Además, como señala Espinosa et al. (2023), el diseño del fondo tuvo un componente anticíclico explícito, es decir, buscaba corregir las asimetrías macroeconómicas agravadas por la pandemia. No se trató de una asignación proporcional al tamaño de las economías nacionales, sino de una estrategia para reforzar la estabilidad del conjunto de la UE, canalizando más recursos hacia los Estados miembros más golpeados.

En paralelo, Espinosa et al. (2023) destaca que la recepción de fondos estuvo vinculada a una condicionalidad blanda, mediante la presentación de Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia que debían incluir reformas estructurales en ámbitos como la digitalización, la sostenibilidad ambiental o el mercado laboral. La representación gráfica de esta distribución puede observarse en la Figura 5.1.

Figura 5.1: Distribución gráfica de los fondos del Next Generation EU



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2021)

Como se aprecia en la Figura 5.1, Italia y España concentran conjuntamente más del 75 % de los fondos asignados a los cinco países analizados, lo que pone de manifiesto su papel central en el proceso de recuperación europea. Esta asignación masiva de recursos no solo buscaba paliar los efectos inmediatos de la crisis, sino también sentar las bases para una recuperación económica más sostenible y equilibrada en el largo plazo (Sanz y Romero, 2020).

5.2. Políticas fiscales y estímulos económicos

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 generó un despliegue fiscal de emergencia en los países europeos sin precedentes recientes. Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos adoptaron políticas expansivas centradas en el incremento del gasto público, el apoyo directo a empresas y hogares, y la sostenibilidad del tejido productivo. Según Anderson et al. (2021), estas respuestas marcaron un cambio de paradigma respecto a las políticas de austeridad aplicadas tras la crisis financiera de 2008.

En Alemania, el gobierno aprobó en junio de 2020 un paquete de estímulo por valor de 130.000 millones de euros, destinado principalmente a incentivar la demanda interna mediante reducciones temporales del IVA, transferencias directas a las familias, subvenciones para la compra de vehículos sostenibles y apoyo a pequeñas empresas (Anderson et al., 2021). El incremento del gasto público fue notable, financiado mediante deuda a tipos bajos gracias a la credibilidad fiscal acumulada en los años previos (Sanz y Romero, 2020).

Francia implementó el programa “*France Relance*”, dotado con 100.000 millones de euros, enfocado en la transición ecológica, la digitalización y el refuerzo de la competitividad industrial (Farzanegan y Gholipour, 2021). Paralelamente, el Estado desplegó moratorias fiscales, reducciones temporales de cargas sociales y avales públicos para garantizar el acceso al crédito de las empresas. Estas actuaciones impulsaron un fuerte aumento del gasto público, reflejo de la prioridad otorgada a la estabilidad económica y social inmediata (Anderson, 2021).

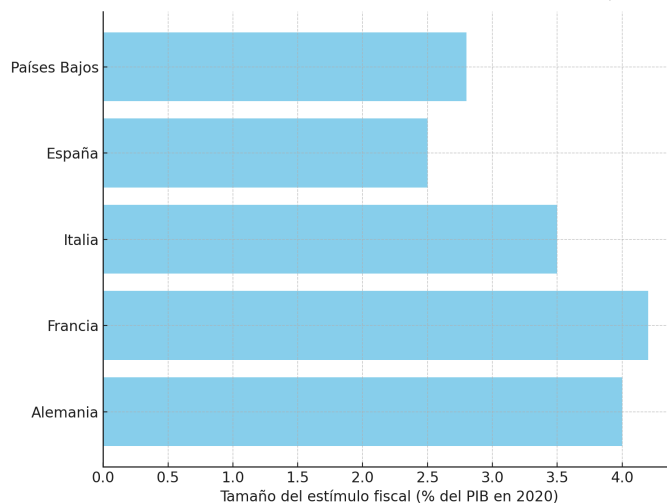
En Italia, las autoridades aprobaron sucesivos paquetes de medidas, como el “Decreto Cura Italia”, para financiar ayudas directas a familias y empresas, exenciones fiscales y suspensiones de pagos impositivos (Sanz y Romero, 2020). A pesar de las limitaciones derivadas de su elevada deuda pública previa, Italia incrementó su gasto de forma considerable para contener el colapso económico, destinando recursos adicionales a sectores particularmente afectados como el turismo y la hostelería.

España diseñó su respuesta a través de múltiples instrumentos fiscales: transferencias directas, avales públicos para préstamos y subvenciones específicas para sectores vulnerables como el comercio minorista y la restauración. Además, en 2020 se sentaron las bases del “España Puede”, enmarcado en el programa *Next Generation EU*, con un fuerte componente de inversión verde y digital (Anderson et al., 2021). Según Sanz y Romero (2020), España experimentó uno de los mayores incrementos del gasto público relativo en Europa.

Por su parte, Países Bajos aprobó medidas fiscales centradas en la concesión de subvenciones a empresas afectadas, el aplazamiento de impuestos y ayudas directas para trabajadores autónomos (Farzanegan y Gholipour, 2021). Aunque el volumen absoluto de estímulo fue menor respecto a las principales economías del bloque, su esfuerzo fue significativo en relación al tamaño de su contracción económica, manteniendo una política de prudencia fiscal moderada (Anderson, 2021).

A continuación, se presenta un gráfico comparativo del esfuerzo fiscal realizado por los principales países europeos durante 2020, medido como porcentaje del PIB:

Figura 5.2: Tamaño relativo de los paquetes fiscales (% PIB en 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Anderson (2021)

Como se observa en la figura 5.2, Alemania y Francia lideraron el esfuerzo fiscal en relación a su PIB, con paquetes que representaron más del 4% de su producción anual. Italia, España y Países Bajos realizaron esfuerzos relevantes aunque de menor magnitud relativa. Este impulso fiscal coordinado resultó clave para amortiguar el impacto económico inicial de la pandemia y preparar el terreno para la posterior recuperación (Espinosa et al., 2023). En conjunto, las políticas fiscales adoptadas durante 2020 reflejaron un esfuerzo coordinado entre los principales países europeos por estabilizar sus economías, proteger su tejido productivo y sentar las bases para una recuperación posterior. Como destacan Sanz y Romero (2020), la magnitud del aumento del gasto público fue la más elevada en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, marcando una ruptura con los paradigmas fiscales previos.

5.3. Impacto en el empleo

El impacto de la COVID-19 en el mercado laboral europeo fue inmediato y profundo. El confinamiento generalizado, la suspensión de la actividad económica no esencial y la drástica caída del consumo generaron un riesgo real de destrucción masiva de empleo en todos los países de la UE. Para mitigar este efecto, los Estados desarrollaron de forma urgente medidas laborales excepcionales dirigidas a preservar el vínculo entre empresa y trabajador, minimizar los despidos y sostener los ingresos de los hogares. En la mayoría de los casos, se optó por mecanismos de reducción temporal de jornada subvencionada por el Estado, que permitieron a las empresas ajustar su actividad sin romper la relación contractual. Esta estrategia, que contrastó con las políticas de ajuste laboral implementadas tras la crisis financiera de 2008, fue decisiva para evitar un colapso social de mayor envergadura (Anderson et al., 2021).

En Alemania, país históricamente precursor de esquemas de flexiseguridad, se amplió de

forma notable el uso del programa *Kurzarbeit*, mediante el cual las empresas podían reducir temporalmente las horas trabajadas, siendo el Estado el encargado de cubrir parte de la pérdida salarial. Este mecanismo fue reactivado con mayor intensidad y dotación financiera, protegiendo a millones de trabajadores. Según Espinosa et al. (2023), más de seis millones de empleados se beneficiaron del *Kurzarbeit* en los momentos más críticos de 2020, lo que permitió mantener estable la tasa de desempleo y facilitar una recuperación más rápida de la actividad.

Francia implementó un sistema similar, el denominado *Chômage Partiel*, que consistía en la compensación por parte del Estado de entre el 70 % y el 84 % del salario bruto de los trabajadores temporalmente inactivos. Esta medida fue ampliamente utilizada en sectores como la hostelería, el transporte y la cultura, todos ellos fuertemente afectados por las restricciones sanitarias. El objetivo principal era evitar despidos estructurales y sostener el tejido empresarial mientras se superaba la fase más aguda de la pandemia. Anderson et al. (2021) señala que esta política permitió contener la tasa de desempleo en torno al 8 %, un dato especialmente relevante en comparación con crisis pasadas, donde las cifras se dispararon por encima del 10 %.

Italia adoptó medidas similares, aunque su efectividad se vio limitada por las debilidades estructurales del mercado laboral del país. Se prohibieron los despidos por causas económicas durante buena parte de 2020 y se amplió el uso de la *Cassa Integrazione*, un fondo de integración salarial que permitía suspender temporalmente los contratos mientras el Estado cubría una parte del sueldo. Sin embargo, Farzanegan y Gholipour (2021) subrayan que la elevada segmentación del mercado laboral italiano, el predominio de contratos temporales y la elevada informalidad limitaron el alcance de estas políticas. A pesar de los esfuerzos, el desempleo aumentó hasta el 9,2 % en 2020 y la recuperación del empleo fue más lenta que en otros países del entorno.

El caso español es especialmente relevante por la magnitud de las medidas adoptadas y la rapidez de su implementación. El gobierno activó los *Expedientes de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE) como herramienta central para preservar el empleo. Estos permitieron a las empresas suspender contratos o reducir jornadas, mientras los trabajadores recibían una prestación por desempleo sin perder su vinculación con la empresa. Según Jansen y Jiménez (2020), en el mes de abril de 2020 había 3,6 millones de trabajadores en ERTE, lo que suponía casi un 20 % del total de afiliados al régimen general. Paralelamente, se habilitó una prestación extraordinaria para autónomos por cese de actividad, que alcanzó a más de un millón de personas. La valoración general de estas medidas es positiva, Sanz y Romero (2020) consideran que fueron clave para evitar una oleada de despidos, aunque alertan de su elevado coste fiscal y de la necesidad de reformar estos instrumentos con una visión estructural a medio plazo.

Por último, en los Países Bajos se activó el programa *Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid* (NOW), mediante el cual el gobierno cubría hasta el 90 % del coste salarial de los empleados de empresas que acreditaran una caída sustancial de ingresos. Este sistema fue altamente eficaz, ya que combinó flexibilidad administrativa con rapidez de desembolso y amplio apoyo político. Espinosa et al. (2023) destaca que la tasa de desempleo neerlandesa apenas superó el 4 % durante la pandemia, y que el país mostró una de las recuperaciones laborales más rápidas de toda la UE.

En conjunto, puede afirmarse que todos los países analizados adoptaron políticas laborales basadas en la suspensión temporal de la actividad, en lugar de optar por despidos masivos. Esta orientación común permitió preservar millones de puestos de trabajo, manteniendo la cohesión social y preparando el terreno para una recuperación más rápida de la demanda. Según Anderson et al. (2021), el principal factor explicativo del éxito de estas medidas fue la existencia previa de esquemas institucionalizados de flexibilidad laboral, como en Alemania o Países Bajos, mientras que los países con menor experiencia previa en este tipo de mecanismos enfrentaron mayores dificultades operativas y cobertura parcial. La pandemia supuso, en definitiva, un punto de inflexión en la política laboral europea, marcando el tránsito hacia modelos más preventivos y orientados a la resiliencia del empleo.

Tabla 5.2: Comparativa medidas laborales adoptadas durante la COVID-19

País	Medida principal	Trabajadores afectados	¿Preexistente?	Desempleo 2020
Alemania	KURZARBEIT	>6 millones	Sí	4,0 %
Francia	CHÔMAGE PARTIEL	8 millones	Sí	8,0 %
Italia	CASSA INTEGRAZIONE + prohibición	7 millones	Sí	9,2 %
España	ERTE	3,6 millones	No	15,5 %
Países Bajos	NOW	1,7 millones	No	4,4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderson et al. (2021), Jansen y Jiménez (2020), Espinosa et al. (2023), Eurostat (2021)

Como muestra la Tabla 5.2, los cinco países analizados adoptaron políticas laborales excepcionales durante 2020 para amortiguar el impacto de la pandemia sobre el empleo. Alemania, Francia e Italia recurrieron a mecanismos preexistentes ya institucionalizados, lo que facilitó su rápida implementación y permitió una cobertura amplia. En cambio, España y Países Bajos diseñaron sus programas de forma específica para esta crisis. No obstante, en el caso de Países Bajos, la respuesta fue rápida y efectiva gracias a una estructura administrativa ágil y a un amplio consenso político, lo que permitió mantener el desempleo bajo control, a pesar de no contar con un sistema previo comparable al *Kurzarbeit*.

Destaca el caso de España, que con 3,6 millones de trabajadores en ERTE y una tasa de desempleo del 15,5 %, experimentó un mayor deterioro del mercado laboral. Esta situación se explica, en parte, por su alta temporalidad contractual y por la fuerte dependencia de sectores especialmente afectados, como el turismo o la restauración (Jansen y Jiménez, 2020). En el otro extremo, Alemania y Países Bajos lograron mantener el desempleo por debajo del 5 %, gracias a la activación inmediata de mecanismos eficaces y a estructuras laborales más estables. En términos comparativos, puede afirmarse que la existencia previa de esquemas como el *Kurzarbeit* o el *Chômage Partiel* fue determinante para lograr una respuesta ágil y efectiva. La adopción generalizada de estos instrumentos ha reforzado la idea de que los modelos de reducción temporal de jornada, bien diseñados y financiados, pueden ser una herramienta clave para preservar el empleo en contextos de crisis.

5.4. Endeudamiento público

Como se ha mencionado anteriormente, la pandemia de la COVID-19 obligó a los gobiernos europeos a adoptar políticas fiscales expansivas sin precedentes, lo que implicó un fuerte aumento del gasto público en un contexto de profunda recesión. Esta combinación de mayores necesidades de financiación y caída de los ingresos tributarios provocó un deterioro acelerado de las finanzas públicas en toda la UE. El endeudamiento público, que ya preocupaba en algunos países antes de la crisis sanitaria, alcanzó en 2020 niveles históricos. No obstante, el grado de exposición fiscal y la evolución de la deuda variaron de forma significativa entre los Estados, en función de su punto de partida, la severidad del impacto económico y la intensidad de las medidas adoptadas.

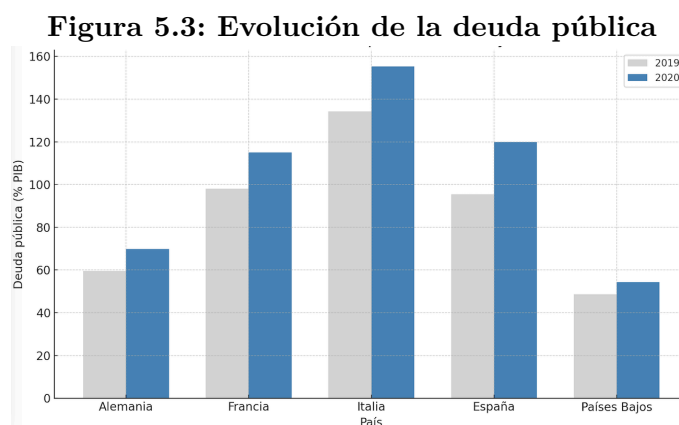
En el caso de Alemania, el endeudamiento aumentó del 60 % del PIB en 2019 al 69,8 % en 2020, según datos de Eurostat (2020). A pesar de haber desplegado el mayor paquete fiscal en términos absolutos, el país pudo contener su nivel de deuda gracias a una posición fiscal sólida previa, una menor caída de la actividad económica y un bajo coste de financiación. El Banco de España (2020) destaca que Alemania aprovechó su amplio margen presupuestario para implementar medidas expansivas sin comprometer la sostenibilidad de su deuda, manteniéndose como uno de los países más solventes de la zona euro.

Francia, por su parte, experimentó un incremento del endeudamiento del 98,1 % al 115,1 % del PIB en el mismo periodo, lo que refleja un aumento de 17 p.p. Este crecimiento se vinculó al importante esfuerzo fiscal desplegado mediante el plan “*France Relance*” y a las ayudas generalizadas a empresas y hogares. Aunque la deuda francesa superó el umbral del 100 %, el Banco de España (2020) señala que su sostenibilidad no se vio amenazada en el corto plazo, debido al respaldo institucional del BCE y al mantenimiento de unos tipos de interés históricamente bajos.

En el caso de Italia, el endeudamiento aumentó de forma más pronunciada, pasando del 133,8 % al 155,3 % del PIB entre 2019 y 2020. Como se ha comentado previamente, Italia ya presentaba una elevada carga de deuda estructural antes de la crisis, lo que condicionó sus posibilidades de respuesta. A pesar de ello, el gobierno optó por medidas expansivas para evitar una contracción aún más severa. Según el Banco de España (2020), el elevado endeudamiento italiano plantea desafíos significativos a medio plazo, especialmente en un contexto de bajo crecimiento potencial y rigidez institucional. Sin embargo, el acceso prioritario a los fondos del *Next Generation EU* constituye una oportunidad clave para reorientar su política fiscal hacia una senda más sostenible.

España registró uno de los mayores aumentos relativos de deuda entre los países analizados. Según Herrero y Pérez (2020), el endeudamiento pasó del 97,7 % al 120 % del PIB, impulsado por el despliegue de políticas de protección social como los ERTE, las prestaciones extraordinarias para autónomos y las ayudas a empresas. El déficit público alcanzó el 11 % del PIB, uno de los más elevados de la eurozona en 2020. Tal y como advierte Martín Molina (2022), este deterioro plantea importantes retos de consolidación fiscal, especialmente si se considera la limitada capacidad recaudatoria y la alta dependencia de sectores cíclicos como el turismo.

Finalmente, Países Bajos fue el país con el menor incremento de deuda pública del grupo analizado, al pasar del 47,6% al 54,3% del PIB. Como se señaló anteriormente, el impacto económico fue menor y la disciplina fiscal previa otorgó a los Países Bajos un amplio margen de actuación sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas. El Banco de España (2020) destaca que su reducido endeudamiento, combinado con una economía competitiva y una elevada estabilidad institucional, le posiciona como uno de los países mejor preparados para afrontar futuros episodios de tensión financiera.



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2020), Martín Molina (2022), Eurostat

Como se aprecia en la Figura 5.3, la evolución del endeudamiento público durante el primer año de pandemia refleja diferencias notables entre los países analizados. España y Italia registraron los mayores incrementos relativos, superando en ambos casos los 20 p.p de aumento en apenas un ejercicio fiscal. Este fuerte crecimiento responde a la severidad del impacto económico, la intensidad de las medidas de apoyo y a una posición fiscal más frágil de partida.

En el extremo opuesto, Alemania y Países Bajos mostraron una evolución mucho más contenida, gracias a su sólida situación presupuestaria previa y a un menor deterioro de sus ingresos fiscales. Francia se situó en una posición intermedia, con un incremento relevante pero todavía dentro de un umbral considerado sostenible.

En conjunto, los datos confirman que la crisis sanitaria obligó a todos los Estados a abandonar temporalmente las reglas fiscales convencionales para sostener sus economías, aunque el grado de vulnerabilidad fiscal resultante fue muy desigual. Mientras Alemania y Países Bajos conservaron su credibilidad y capacidad de financiación sin tensiones significativas, Italia y España (que partían de situaciones fiscales más comprometidas) afrontarían ahora el desafío de estabilizar su deuda sin frenar la recuperación. Este contraste evidencia cómo la capacidad de respuesta fiscal de los Estados está fuertemente condicionada por su nivel de deuda inicial y por la confianza que generan en los mercados financieros. Según el Banco de España (2020) y Martín Molina (2022), la eficacia en la implementación de los fondos europeos, junto con una estrategia de consolidación fiscal gradual y sostenible, será determinante para garantizar la viabilidad de las finanzas públicas en el nuevo escenario post-COVID.

5.5. Evolución de las emisiones GEI

La crisis de la COVID-19 tuvo un impacto transversal no solo en el ámbito económico, sino también en el medioambiental. Las restricciones a la movilidad, la paralización parcial de la producción y la fuerte caída del consumo energético provocaron en 2020 una reducción histórica de las GEI en Europa (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2021). Esta evolución, aunque en gran parte coyuntural, puso de manifiesto la relación directa entre la actividad económica y la presión ambiental, así como la necesidad de consolidar una transición ecológica que no dependa de crisis exógenas para avanzar.

Según datos de Eurostat (2021) y la Agencia Europea de Medio Ambiente(2021), las emisiones de GEI en la UE cayeron un 10 % en 2020 respecto a 2019, lo que supuso la mayor reducción interanual desde que se tienen registros comparables. Este descenso afectó de forma desigual a los países y sectores, en función de su estructura productiva y del grado y duración del confinamiento aplicado. En Italia, las restricciones más estrictas se concentraron en un periodo de aproximadamente dos meses, mientras que en Alemania, Francia y Países Bajos se prolongaron en torno a tres meses y medio. En el caso de España, el confinamiento estricto se mantuvo durante algo más de tres meses. Estas diferencias contribuyen a explicar la magnitud del descenso registrado en cada país, junto con factores como la composición del mix energético o el peso relativo del transporte y la industria.

En Alemania, las emisiones descendieron en torno al 8,7 %, impulsadas principalmente por la caída en la demanda de energía del sector industrial y del transporte. El cierre temporal de fábricas, junto con una menor movilidad urbana e interurbana, explican buena parte de este ajuste. No obstante, como indica la Agencia Federal de Medioambiente de Alemania (2021), parte de esta reducción se consolidó gracias al mayor uso de fuentes renovables en el mix energético nacional.

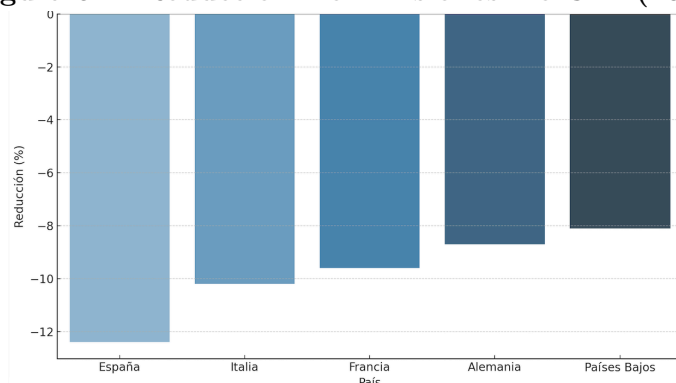
Francia registró una disminución cercana al 9,6 %, concentrada sobre todo en el sector transporte, que representa una parte significativa de sus emisiones. La estricta limitación de desplazamientos durante varios meses contribuyó notablemente a esta caída. Además, se aceleraron planes de descarbonización urbana en ciudades como París, lo que podría tener efectos estructurales más allá del año de crisis.

En Italia, las emisiones se redujeron en torno al 10,2 %, una cifra superior a la media europea. El país vivió uno de los confinamientos más severos del continente durante la primera ola, lo que provocó una caída abrupta del tráfico rodado y del consumo energético en actividades terciarias. No obstante, como en otros países, esta reducción fue en gran medida transitoria y ligada al parón económico generalizado.

España experimentó una de las caídas más acusadas, con una reducción del 12,4 % de las emisiones totales de GEI en 2020. Según el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021), los sectores más responsables de esta reducción fueron el transporte (-17 %) y la generación eléctrica, debido a un menor uso de carbón y un mayor peso de las energías renovables. A pesar de ello, los expertos advierten de que el repunte económico posterior podría revertir parte de los avances si no se consolidan cambios estructurales en el modelo productivo.

Por último, en Países Bajos, la reducción de emisiones fue del 8,1 %, concentrada especialmente en el transporte aéreo y en la disminución del tráfico urbano. Si bien el país cuenta con una matriz energética menos dependiente del carbón, su densidad logística y la actividad portuaria impidieron una caída más pronunciada. No obstante, se mantuvieron los compromisos climáticos de reducción del 49 % de emisiones en 2030 respecto a los niveles de 1990, en línea con el Pacto Verde Europeo.

Figura 5.4: Reducción De Emisiones De GEI (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2020), Martín Molina (2022), Eurostat.

En conjunto, la reducción de emisiones registrada en 2020 fue un reflejo directo de la paralización temporal de buena parte de la economía europea. Sin embargo, como señala la Agencia Europea de Medio Ambiente (2021), estos avances no pueden considerarse estructurales mientras no estén ligados a transformaciones duraderas en el sistema energético, el transporte y la producción industrial. La experiencia vivida durante la pandemia pone de manifiesto que es posible reducir emisiones de forma significativa, pero hacerlo de manera sostenible requiere cambios tecnológicos, regulatorios y sociales a largo plazo, no dependientes de situaciones excepcionales como una crisis sanitaria.

En esta misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2021) concluye que la caída de emisiones observada durante la pandemia fue únicamente temporal y no ha alterado la trayectoria a largo plazo del cambio climático. Según su informe, a pesar del descenso de las emisiones registrado en 2020, esta reducción no ha sido suficiente para encaminar al mundo hacia los objetivos del Acuerdo de París. Además, muchas de las emisiones repuntaron en 2021 conforme se reactivó la actividad económica. Por ello, el PNUMA (2021) advierte que la única forma de lograr una reducción sostenida de emisiones es mediante una descarbonización estructural y acelerada, apoyada en políticas públicas ambiciosas, innovación tecnológica y una transformación profunda de los patrones de consumo y producción.

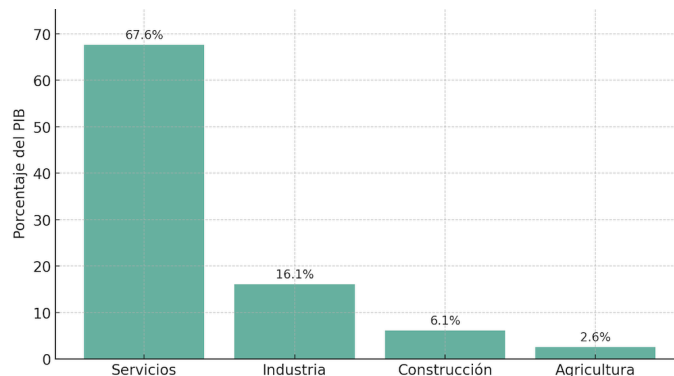
Capítulo 6

Caso especial del sector servicios en España

6.1. El sector servicios como motor económico español

Este capítulo busca analizar de forma específica cómo la pandemia de la COVID-19 impactó en el sector servicios español, dada su importancia estructural en la economía nacional. Se evaluarán tanto los efectos económicos como las políticas adoptadas, con especial atención a sectores como turismo, hostelería, comercio y transporte. Antes del estallido de la pandemia, este sector servicios representaba el pilar fundamental de la economía española, tanto en términos de contribución al PIB como en volumen de empleo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2019), en 2019 el sector servicios aportaba aproximadamente el 67,6% del PIB español y empleaba a más del 75% de la población ocupada, situando a España entre las economías europeas más orientadas a los servicios. Esta elevada dependencia tiene raíces estructurales.

Figura 6.1: Peso de los sectores económicos en el PIB de España (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2020)

España consolida desde hace décadas un modelo productivo fuertemente vinculado a ac-

tividades como el turismo, el comercio, la restauración y el transporte, sectores intensivos en mano de obra pero generalmente de bajo valor añadido. En particular, el turismo representaba en 2019 cerca del 12,4% del PIB nacional (Exceltur, 2020) y era responsable directo de más de 2,6 millones de empleos. Este peso diferencial, muy por encima de la media europea, explica en parte la vulnerabilidad del país ante perturbaciones que afectan a la movilidad internacional o al consumo presencial. A nivel laboral, el sector servicios en España se caracteriza por un elevado grado de temporalidad y parcialidad, especialmente en ramas como la hostelería, el comercio minorista o las actividades recreativas. Esta estructura provoca una fuerte rotación en el empleo y una menor estabilidad salarial, afectando de manera significativa a jóvenes y personas que asumían la mayor parte del cuidado en casa. Según Exceltur (2020), esta precariedad estructural reduce la capacidad de absorción de shocks del mercado laboral y amplifica los efectos sociales de cualquier crisis económica.

En términos territoriales, la especialización en servicios y particularmente en actividades turísticas, es especialmente acusada en comunidades autónomas (CCAA) como Baleares, Canarias, Andalucía o la Comunidad Valenciana, donde el turismo y la hostelería concentran una parte significativa del empleo y del PIB regional. Esta configuración territorial no solo genera disparidades regionales, sino que incrementa la vulnerabilidad de determinadas zonas ante crisis que afecten a la movilidad internacional o a la demanda turística (FUN-CAS, 2020). Por el contrario, regiones como Madrid o el País Vasco presentan una mayor diversificación hacia servicios profesionales, financieros o tecnológicos, lo que les confiere una mayor resiliencia relativa ante este tipo de perturbaciones externas. Desde una perspectiva comparada, el sector servicios español tiene más peso en su nivel de producción que la media europea. Mientras países como Alemania, Francia o Países Bajos han consolidado sectores industriales e innovadores más robustos, España sigue dependiendo en gran medida del turismo y del consumo interno como motores económicos (Guasp Navarro y Cuadrado-Roura, 2023). Esta estructura explica en parte por qué el país registró una de las mayores reducciones en la tasa de empleo de la eurozona durante 2020, afectando especialmente a las regiones más turísticas.

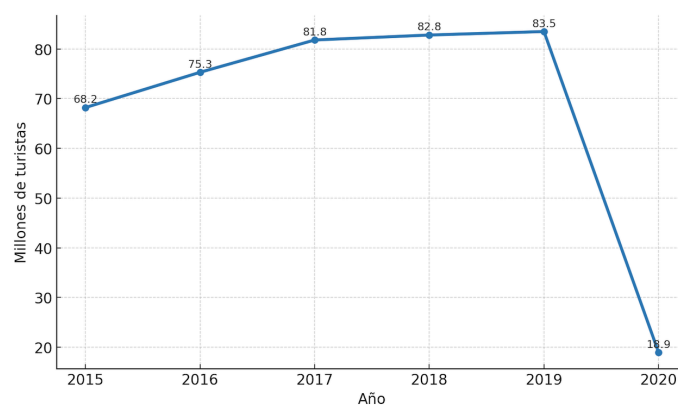
Según el Banco de España (2020), este perfil de especialización en servicios con alta intensidad presencial colocaba a España en una posición particularmente expuesta a una crisis basada en restricciones sanitarias, al tiempo que limitaba el margen de actuación a través del teletrabajo o la automatización. La pandemia no solo afectó a la demanda, sino que redujo drásticamente la posibilidad de operar en condiciones normales, lo que agravó los efectos económicos en comparación con otros sectores más adaptables. Esta estructura de partida condicionó en gran medida tanto el impacto de la pandemia como las opciones de política económica disponibles durante la fase de crisis.

6.2. Impacto de la pandemia sobre el sector turístico español

La irrupción de la COVID-19 supuso una disrupción sin precedentes en el turismo español. Las restricciones a la movilidad, el confinamiento, el cierre de fronteras, la suspensión de vuelos y la paralización del turismo internacional provocaron una caída abrupta de la actividad en todas las ramas que conforman el ecosistema turístico (Exceltur, 2021).

Su elevada dependencia del contacto presencial convirtió al sector en uno de los más expuestos ante una crisis sanitaria de estas características. Según datos del INE (2020), el Producto Interior Bruto turístico (PIBT) de España se redujo un 69,1 % en 2020, y su peso en la economía española cayó del 12,4 % al 5,5 % del PIB (Exceltur, 2021). El número de visitantes internacionales descendió un 77,3 % respecto a 2019, según el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021), generando efectos en cadena sobre hoteles, transporte, agencias de viajes, restauración, ocio y comercio vinculado.

Figura 6.2: Caída del número de turistas internacionales en España (2015–2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de MITECON (2021) y Exceltur (2021)

Como se observa en la Figura 6.2, el derrumbe de la llegada de turistas fue de unos 65 millones, afectando de forma inmediata a las distintas actividades que componen el sector. Según Exceltur (2021) la hostelería sufrió una contracción histórica, con una reducción de más del 50 % en la facturación agregada, mientras que las actividades recreativas y culturales experimentaron retrocesos superiores al 30 %. El transporte aéreo y por carretera registró caídas cercanas al 60 %, como consecuencia directa del cierre de rutas y del desplome de la demanda. Las empresas de alojamiento, restauración y servicios complementarios se vieron especialmente afectadas por la imposibilidad de operar bajo restricciones sanitarias y por la fuerte caída de la confianza del consumidor (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021). En el plano laboral, España fue uno de los países con mayor destrucción de empleo en turismo. La tasa de paro pasó del 13,8 % en 2019 al 16,1 % en 2020, y más de 700.000 trabajadores vinculados a actividades turísticas fueron acogidos en ERTE, especialmente en hostelería, transporte, comercio turístico y agencias de viajes (SEPE, 2021).

El impacto territorial fue también muy marcado. Las CCAA con fuerte especialización turística, como Baleares y Canarias, experimentaron caídas del PIB superiores al 20 %, mientras que otras regiones con mayor diversificación productiva, como el País Vasco o Madrid, registraron efectos más moderados. Según FUNCAS (2020), Baleares, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana fueron las regiones más afectadas, debido a su elevada exposición al turismo internacional. En contraste, las contracciones de Castilla-La Mancha o Extremadura fueron más leves, evidenciando la influencia de la estructura económica regional sobre la intensidad del shock. FUNCAS (2020) también subraya que el

perfil productivo del turismo español, basado en actividades de alta presencialidad y baja digitalización, limitó gravemente la posibilidad de mantener la actividad mediante tecnologías remotas, lo que ralentizó la recuperación y dejó fuera del sistema a numerosos trabajadores con baja cualificación y escasos recursos tecnológicos. La elevada proporción de PYMEs, con menor capacidad de adaptación, acentuó además la fragilidad del tejido empresarial ante interrupciones prolongadas de ingresos.

Las ramas turísticas con mayor interacción social no solo sufrieron una mayor caída inicial, sino que también mostraron una recuperación más lenta a lo largo de 2020. Incluso tras el levantamiento de las restricciones más severas, las actividades vinculadas al alojamiento, la restauración, el transporte y el ocio siguieron registrando niveles de actividad significativamente inferiores a los previos a la pandemia. Según el Banco de España (2020), la persistente incertidumbre sobre nuevos confinamientos y la desconfianza de los consumidores lastraron la reactivación de la demanda, ampliando las diferencias entre subsectores y regiones.

Otro factor relevante fue la caída del consumo privado en servicios turísticos, determinada tanto por las limitaciones normativas como por un cambio en los hábitos de gasto. Según García Montalvo, (2021) la pandemia provocó una reasignación del consumo hacia bienes duraderos y servicios digitales, desplazando la demanda hacia nuevas formas de comercio, entretenimiento y trabajo en remoto. Muchas empresas del sector quedaron fuera de esta transición por falta de adaptación, lo que amplificó los efectos económicos negativos. En resumen, la crisis sanitaria puso de manifiesto las debilidades estructurales del turismo español: alta dependencia del turismo internacional, estacionalidad, precariedad laboral, escasa digitalización y limitada capacidad de respuesta ante entornos cambiantes. Estas condiciones intensificaron el impacto económico de la pandemia y obligaron a desplegar políticas públicas específicas y urgentes, que serán analizadas en el siguiente apartado.

6.3. Medidas adoptadas para sostener y reorientar el turismo español

La magnitud del colapso turístico en 2020 exigió una respuesta urgente y coordinada por parte de las autoridades públicas. El Gobierno de España, junto con las CCAA y el apoyo de la UE, desplegó un amplio abanico de medidas destinadas no solo a contener el impacto económico inmediato, sino también a sentar las bases de una transformación estructural del modelo turístico español (Guasp Navarro y Cuadrado-Roura, 2023).

Uno de los pilares fundamentales de la respuesta institucional fueron las líneas de financiación con aval público canalizadas a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Con un volumen total autorizado de hasta 140.000 millones de euros, estas líneas permitieron a muchas empresas turísticas, especialmente PYMEs, acceder a liquidez en un contexto de desplome de ingresos y cancelaciones en cadena (Banco de España, 2020). El sector turístico fue uno de los principales beneficiarios de estas líneas, concentrando un porcentaje elevado de las operaciones en sectores como alojamientos, agencias de viajes, restauración o transporte de viajeros (García Montalvo, 2021). En paralelo, se aprobaron ayudas directas

a empresas especialmente afectadas, entre las que se incluyeron actividades encuadradas en el CNAE del turismo. El Real Decreto-ley 5/2021 articuló transferencias directas para cubrir costes fijos, alquileres y deudas acumuladas durante la pandemia, con criterios basados en caídas demostradas de facturación. Asimismo, se concedieron moratorias fiscales y aplazamientos de cotizaciones sociales para aliviar la tesorería de los negocios turísticos, en especial aquellos con alta estacionalidad (García Montalvo, 2021).

Desde el punto de vista de la transformación estructural, una de las medidas más destacadas fue la puesta en marcha del componente 14 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dedicado al turismo sostenible y digital. Enmarcado en los fondos europeos *Next Generation* EU, este componente prevé una inversión pública de más de 3.400 millones de euros hasta 2026. Su objetivo es modernizar el modelo turístico español, mediante la digitalización de destinos, la diversificación de productos turísticos, la mejora de la eficiencia energética en infraestructuras turísticas y la creación de empleo de calidad en zonas de alta presión estacional (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021). Otro instrumento relevante fue el impulso a los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, gestionados conjuntamente por el Ministerio, las CCAA y los entes locales. Estos planes, dirigidos tanto a destinos consolidados como emergentes, incluyen inversiones en movilidad sostenible, regeneración de espacios públicos, formación, gobernanza turística y adaptación al cambio climático (Guasp Navarro y Cuadrado-Roura, 2023). La intención es reconvertir parte de la oferta masificada y dependiente del turismo internacional hacia un modelo más resiliente y equilibrado territorialmente.

Según Exceltur (2021) se promovieron programas de digitalización del sector, como la Plataforma Inteligente de Destinos (PID) y ayudas específicas para mejorar la presencia digital de pequeñas empresas turísticas. La pandemia aceleró procesos que antes avanzaban lentamente, como la gestión automatizada de reservas, la digitalización de la información turística, los sistemas de monitorización del visitante y el uso de big data para adaptar la oferta a la demanda real (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021). Por último, se impulsaron campañas de promoción del turismo nacional, como DescubreLoIncreíble o ViajaSeguro, para estimular la recuperación de la demanda interna. Este tipo de acciones tuvieron un papel relevante especialmente en 2021, cuando aún persistían restricciones a la movilidad internacional y buena parte de los mercados emisores tradicionales como los de Reino Unido, Alemania, Francia no habían recuperado su volumen de viajes al exterior (MITECON, 2021).

En conjunto, la respuesta institucional no solo evitó una mayor destrucción del tejido productivo turístico, sino que también abrió la puerta a un replanteamiento estratégico del modelo. La pandemia actuó como catalizador de reformas largamente postergadas en el sector, y las inversiones asociadas al plan de recuperación ofrecen una oportunidad única para construir un turismo más digital, sostenible y socialmente equilibrado (Guasp Navarro y Cuadrado-Roura, 2023).

6.4. Recuperación post-COVID y retos estructurales

La pandemia no solo evidenció la vulnerabilidad del sector turístico español, sino que también planteó la necesidad de una transformación estructural para garantizar su sostenibilidad futura. Las debilidades puestas de manifiesto (como la fuerte dependencia del turismo internacional, la elevada temporalidad del empleo, el bajo nivel de digitalización o la limitada capacidad de adaptación ante crisis externas) exigen reformas más allá de la gestión coyuntural de emergencias. Uno de los retos más urgentes es la diversificación del modelo productivo. La excesiva concentración en actividades con alto contacto físico y baja productividad, como la hostelería y el comercio minorista, limita la resiliencia ante choques externos. Avanzar hacia una mayor presencia de servicios avanzados, tecnológicos y orientados a la exportación puede reducir la vulnerabilidad y mejorar la competitividad global del país (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021). Asimismo, la digitalización del sector resulta clave. Si bien muchas empresas aceleraron su transición digital en respuesta a la pandemia, gran parte del tejido productivo (especialmente autónomos y microempresas) siguen enfrentando barreras económicas, técnicas o formativas. El impulso de plataformas de digitalización accesibles, programas de capacitación y ayudas específicas puede facilitar la adopción tecnológica y abrir nuevas oportunidades de negocio en ámbitos como el comercio electrónico, los servicios remotos o la gestión digital de la experiencia turística.

Desde el punto de vista laboral, la crisis mostró las carencias estructurales del empleo en los servicios: alta temporalidad, rotación, bajos salarios y limitada protección social. La consolidación de mecanismos como los ERTE estructurales, combinada con políticas activas de empleo y formación, puede contribuir a reducir esta precariedad y fomentar la estabilidad laboral. También es necesario promover el emprendimiento en servicios de alto valor añadido, incentivando la innovación y la cooperación público-privada. Además, el contexto post-COVID abre la puerta a un nuevo modelo turístico más sostenible, digital y resiliente, como sugiere el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021). Esto implica repensar la gestión del territorio, la estacionalidad, la dependencia del turismo extranjero y la calidad del empleo generado. Un turismo más diversificado y menos masificado permitiría mitigar los riesgos futuros y repartir los beneficios económicos de forma más equitativa.

Según Guasp Navarro y Cuadrado-Roura (2023), el fortalecimiento del sector servicios debe articularse en torno a una visión estratégica que combine sostenibilidad, cohesión territorial y mejora de la productividad. Para ello, proponen una hoja de ruta basada en tres pilares: (1) reconversión del sector turístico hacia un modelo inteligente y responsable, (2) impulso a la economía del conocimiento con especial foco en servicios digitales, y (3) refuerzo de la capacidad institucional para coordinar políticas públicas con mayor eficacia a nivel regional y nacional. Los autores subrayan que la transición verde y digital puede convertirse en un motor de renovación para muchos servicios tradicionales, si se acompaña de inversión pública, mejora del capital humano y gobernanza orientada a resultados.

Capítulo 7

Conclusiones

La pandemia de COVID-19 representó una prueba global que afectó simultáneamente a todos los Estados miembros de la UE al mismo tiempo, pero sus efectos no se repartieron por igual. La recuperación de la crisis dependió en gran medida de la situación económica y administrativa previa de cada país. Alemania y los Países Bajos, por ejemplo, llevaban años con las cuentas públicas saneadas, acumulaban ahorros y mantenían la deuda pública en niveles cómodos. Además, habían invertido de forma constante en sistemas sanitarios bien dotados y en administraciones con procesos digitales ágiles. Cuando el virus obligó a cerrar tiendas, fábricas y colegios, estos dos países pudieron habilitar programas de ayudas de gran volumen desde el primer día sin que sus mercados financieros reaccionaran de forma negativa. Italia y España, en cambio, arrastraban deudas muy elevadas, déficits persistentes y servicios públicos sometidos a tensiones. Eso no significa que renunciaron a proteger a su población, pero necesitaban el respaldo inmediato del BCE para financiarse sin sobresaltos. Gracias a esa red de seguridad, España e Italia pudieron emitir deuda a bajo coste y sufragar sus propios planes de rescate social y empresarial. El contraste demuestra que la capacidad fiscal y la preparación institucional eran muy distintas de un Estado a otro y que esas diferencias pesaron mucho en la velocidad de recuperación.

El BCE actuó, por tanto, como un gran igualador. Sin sus intervenciones, las primas de riesgo de los países más endeudados habrían vuelto a subir, encareciendo sus préstamos y obligándolos a recortar gastos justo en plena emergencia. Eso no significa que el BCE solucionara todas las desigualdades, simplemente permitió a los gobiernos disponer de oxígeno financiero para poner en marcha sus propias políticas. Pero incluso con ese respaldo, el margen real de maniobra dependía de los sistemas administrativos de cada país. Cuando las autoridades sanitarias de Alemania aprobaron ayudas para pequeñas empresas, ya contaban con portales digitales, lo que permitió que los pagos se realizaran en cuestión de semanas. En cambio, en Italia, donde la administración es más compleja, el mismo proceso llevó mucho más tiempo. De este modo, la pandemia evidenció que, si bien los presupuestos y las leyes son importantes, la agilidad de los procedimientos y la cultura de servicio público resultan igual o incluso más relevantes.

El salto coordinado que la UE dió en 2020 contrasta de modo llamativo con la reacción a la crisis financiera que estalló en 2008. Entonces, la respuesta colectiva se apoyó sobre

todo en la austeridad y los ajustes, medidas que prolongaron la recesión en buena parte del sur de Europa y ampliaron las divergencias norte-sur. La COVID-19 llevó a las instituciones comunitarias a invertir esa lógica. En muy pocos días se desactivaron las reglas que limitaban los déficits, se animó a los gobiernos a gastar sin temor a superar los techos de deuda y se puso en marcha el fondo *Next Generation EU*, financiado con deuda emitida de forma conjunta. Era la primera vez que los 27 aceptaban respaldar entre todos a cada país. Ese paso no solo aportó fondos, envió un mensaje político claro: si la crisis es común, la respuesta tiene que ser común. Aquella decisión supuso un avance tangible en la integración europea porque encarnó la idea de compartir riesgos y beneficios.

La orientación de los planes nacionales también varió mucho respecto a la época de los recortes. En 2008 las ayudas se centraron en rescatar bancos y reequilibrar balances públicos. En 2020 y 2021 se optó por proteger de forma prioritaria a las personas. El primer objetivo fue cuidar la salud. Se reforzaron hospitales, se compraron equipos de protección y se multiplicaron las camas de cuidados intensivos. El segundo objetivo fue sostener los ingresos de los hogares. Todos los gobiernos crearon o ampliaron programas para cubrir salarios mientras las empresas estaban cerradas. En Alemania funcionó el conocido *Kurzarbeit*; en Francia, el *Chômage Partiel*; en España se aprobaron los ERTE; en Italia se extendió la *Cassa Integrazione*; y en los Países Bajos se activó el *NOW*. Aunque las fórmulas variaban, el propósito era idéntico: evitar que la gente perdiera su puesto de trabajo de manera definitiva y darle a las empresas la opción de retomar la actividad con la misma plantilla en cuanto las restricciones sanitarias lo permitieran. El resultado fue visible, pese a la caída histórica del PIB, la tasa de paro subió mucho menos que en otras crisis comparables y volvió a bajar con rapidez cuando los negocios reabrieron.

No obstante, la pandemia también puso de manifiesto antiguas desigualdades dentro de cada país y generó algunas nuevas. Las regiones dependientes casi exclusivamente del turismo, como Baleares, Canarias, parte de la costa griega o el Algarve portugués, sufrieron un desplome repentino de sus ingresos. Frente a ellas, zonas con industria exportadora o con un alto peso del empleo público resistieron mejor. Los trabajadores con capacidad de teletrabajo mantuvieron salario y ocupación, mientras que quienes dependían de la presencia física quedaron en suspensión. Los jóvenes con contratos temporales y las personas que asumieron la mayor parte del cuidado en casa soportaron la peor parte. La UE, que ya destinaba una parte relevante de su presupuesto a la cohesión regional y social, se vio obligada a reforzar esos programas para evitar que la recuperación dejara cicatrices permanentes.

El fondo *Next Generation EU*, más de 700 000 millones de euros en transferencias y préstamos, ofreció la ocasión de reducir esas brechas y modernizar la economía al mismo tiempo. Sus prioridades eran claras: transición energética, digitalización, refuerzo de la sanidad, investigación, educación y apoyo a las PYMEs. Países como España e Italia, principales perceptores netos de fondos, aspiran a disminuir su dependencia del turismo masivo, impulsar la industria verde, digitalizar la Administración y mejorar la cualificación de su mano de obra. El camino, sin embargo, presenta dificultades conocidas. El dinero no transforma por sí solo; la eficacia depende de la capacidad de diseñar proyectos útiles, aprobarlos en plazo y controlarlos con indicadores claros. En aquellos Estados donde la ventanilla única para las ayudas funciona con formularios digitales sencillos y decisiones coordinadas, la inversión avanza con rapidez. Donde persisten trámites largos y departa-

mentos que no comparten bases de datos, se acumulan retrasos y el efecto multiplicador se diluye. En síntesis, la gestión y la agilidad importan tanto como la dotación financiera.

La crisis también dio una lección esencial sobre la construcción de resiliencia. Los países que habían invertido de forma constante en su sistema de salud pública y en la digitalización de sus servicios lograron atender a los pacientes con menos improvisaciones y transitar al trabajo remoto sin grandes interrupciones. Los que mantenían colchones fiscales pudieron ampliar la protección social sin poner en duda su solvencia. De ahí se desprende que la preparación no empieza cuando la emergencia llama a la puerta; empieza mucho antes. Requiere disciplina presupuestaria en tiempos de crecimiento, inversión sostenida en ciencia y formación, y procesos administrativos preparados para actuar con rapidez.

En el ámbito climático, la notable reducción de emisiones registrada en 2020 fue principalmente consecuencia de la desaceleración económica, y no de un cambio estructural profundo. Para volver a encaminarse hacia los objetivos del Pacto Verde Europeo, es imprescindible electrificar el transporte, incrementar la producción de energías renovables y fomentar la economía circular. Sin embargo, estas transformaciones solo serán efectivas si van acompañadas de una formación adecuada y de políticas que faciliten la adaptación tanto de las pequeñas empresas como de las zonas rurales. De manera similar, la digitalización representa un desafío que requiere una apuesta decidida por el desarrollo tecnológico. Invertir en nuevas tecnologías no solo impulsa la competitividad y el crecimiento económico, sino que también es esencial para garantizar una transición justa e inclusiva hacia un modelo más sostenible y resiliente.

Por todo lo expuesto, la transformación que busca la UE requiere un compromiso sostenido a largo plazo, que vaya más allá de los ciclos electorales. La asignación inicial de fondos representa solo el primer paso, igual de relevante es llevar a cabo un seguimiento riguroso de los resultados obtenidos. Es fundamental medir y comunicar de manera transparente los avances y el impacto de las iniciativas, así como comprobar en qué medida contribuyen al crecimiento y la generación de empleo cualificado. Fomentar esta cultura de rendición de cuentas resulta esencial para mantener la confianza ciudadana y demostrar que la solidaridad europea se traduce en beneficios concretos y tangibles para la sociedad.

En última instancia, la pandemia ha mostrado que, cuando la UE actúa unida, la respuesta es más efectiva y la sociedad se siente más protegida. Ha revelado que el gasto social no es un lujo, sino un escudo que fortalece la economía al evitar daños duraderos en el capital humano. Ha recordado que las bases de la estabilidad (cuentas públicas saneadas, servicios sanitarios fuertes y administraciones eficaces—) se construyen antes de la tormenta. Y, sobre todo, ha puesto en evidencia que la modernización, para ser real, necesita recursos, gestión ágil y un compromiso que vaya más allá de la urgencia del momento. Si la UE mantiene estas lecciones vivas y las convierte en políticas estables, el golpe de 2020 no solo quedará atrás, sino que se transformará en el punto de partida de una Europa más preparada, más justa y mejor integrada.

Bibliografía

- Agencia Europea de Medio Ambiente. (2021). *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2019 and inventory report 2021*. EEA. <https://www.eea.europa.eu/publications/eu-greenhouse-gas-inventory-2021>
- Agencia Federal de Medioambiente de Alemania. (2021). *Treibhausgas-Emissionen 2020: Rückgang durch Corona und mehr erneuerbare Energien*. UBA.
- Agora Energiewende. (2025). *Cómo está transformando Alemania su sistema energético*. <https://www.agora-energiewende.org/about-us/the-german-energiewende/how-is-germany-transforming-its-energy-system/>
- Alcidi, D., Cinzia y Gros. (2020). Next Generation EU: A large common response to the COVID-19 crisis. *Intereconomics*, 55(4), 202-203. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0900-6>
- Anderson, K., Hodson, D., & Woll, C. (2021). European fiscal responses to the COVID-19 pandemic: crisis management and policy change. *Journal of Common Market Studies*, 59(s1), 101-112. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.13232>
- Banco Central Europeo. (2021). *Informe Anual 2020*. <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html>
- Banco de España. (2020a). *The ECB monetary policy response to the COVID-19 crisis: Documento Ocasional N° 2026*.
- Banco de España. (2020b). *El impacto del COVID-19 sobre la actividad del sector servicios en España: Artículo 1*. <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/COVID-19/be2002-art1.pdf>
- Banco de España. (2020c). *Las finanzas públicas en la zona del euro y en España durante la pandemia de la COVID-19*. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2021.pdf>
- Banco de España. (2021). *Informe Anual 2020. Capítulo 3: La economía española en 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap3.pdf
- Buheji, M. (2020). The extent of COVID-19 pandemic socio-economic impact on global poverty: A global integrative multidisciplinary review. *American Journal of Economics*, 10(4), 213-224. <https://doi.org/10.5923/j.economics.20201004.02>
- CaixaBank. (2024). *Países de la UE que no usan el euro*. <https://blog.caixabank.es/blogcaixabank/paises-ue-no-usan-euro/#>
- CaixaBank Research. (2020). El impacto de la COVID-19 sobre la inflación europea. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2020/06/90679-im06_20_06_web_ei-ue_focus_1_es.pdf

- Centro para la Política Europea. (2019). *20 years of the Euro: Winners and losers*. https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/20_Jahre_Euro_-_Gewinner_und_Verlierer/cepStudy_20_years_Euro_-_Winners_and_Losers.pdf
- Comisión Europea. (2020). *Instrumento SURE: apoyo al empleo en la crisis del COVID-19*.
- Consejo Alemán de Expertos Económicos. (2019). *La productividad: Clave para la prosperidad en la era digital (Capítulo 5)*. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_Chapter_5.pdf
- Country Economy. (2019). *PIB de Francia 2019*. <https://countryeconomy.com/gdp/france?year=2019>
- Doménech, R. (2020). *Perspectivas y prioridades de la economía española*. <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2020/11/Perspectivas-y-prioridades-de-la-economia-espanola.pdf>
- EAPN (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social). (2021). *Análisis de las políticas europeas en respuesta a la crisis de la COVID-19*.
- Economic Methodology. (2023). *Economía mixta en Francia*. <https://www.econmethodology.org/france-mixed-economy/>
- Espinosa, J., & Muñoz, J., Sergio y Ferri. (2023). *La política fiscal en Europa durante la COVID-19: asignaciones del NGEU y sus implicaciones*. https://www.doctreballeco.uji.es/wpficheros/Espinosa_et_al_07_2023.pdf
- Europea, C. (2012). *Tus derechos de seguridad social en Francia*. https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_es.pdf
- Europea, C. (2024). *Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/ES_9CR_Report.pdf
- Eurostat. (2020a). *Which EU countries had the highest GDP in 2019?* <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200508-1>
- Eurostat. (2020b, 8 de mayo). *GDP down by 3.8 % in the euro area and by 3.3 % in the EU*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200508-1>
- Eurostat. (2021). *Greenhouse gas emission statistics - emission inventories*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Greenhouse_gas_emission_statistics
- Eurostat. (2023a). *Key figures on Europe – 2023 edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/16118334/KS-EX-23-001-EN-N.pdf/d4413940-6ef7-2fa8-d6f1-a60cdc4b89f3?version=1.0&t=1676459907834>
- Eurostat. (2023b). *Statistical Yearbook 2023*.
- Exceltur. (2020). *Impactur 2019. Estudio del impacto económico del turismo en España*. Alianza para la Excelencia Turística.
- Farzanegan y Gholipour. (2021). Globalization and the COVID-19 pandemic: An analysis of its economic consequences. *Public Administration and Economic Review*, 26(2), 459-473. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8441804/>
- Fdez. de los Ríos, E. and Cortijo, I. and León, M. (2020). *Respuesta europea al COVID-19: Una oportunidad para reforzar la UE*. https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2020/11/EsadeEcPol_Insigth4_Respuesta_EUR.pdf
- Fournier Gabela, L., J. G. y Sarmiento. (2020). Empleo Alemán.

- FUNCAS. (2020). Impacto económico de la COVID-19 sobre las regiones españolas: especialización productiva y vulnerabilidad sectorial. *Cuadernos de Información Económica*, (277), 1-12.
- García Montalvo, José. (2021). La metamorfosis de la economía que deja la covid. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2021-09-26/la-metamorfosis-de-la-economia-que-deja-la-covid.html>
- Guasp Navarro, V. y Cuadrado-Roura, J. R. (2023). Estructura productiva y especialización sectorial en la economía española: retos ante la transición industrial y digital. *Papeles de Economía Española*, (176), 45-62.
- Herrero, C. y Pérez, J. J. (2020). El aumento del endeudamiento público en España durante la pandemia: causas y perspectivas. *Papeles de Economía Española*, (165), 45-62.
- ICEX. (2020). *Informe económico y comercial. Países Bajos 2020*. <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/donde-estamos/red-exterior/paises-bajos/4713062.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020). *Cuentas nacionales anuales de España: PIB y empleo por sectores (serie 2019)*. INE.
- International Atomic Energy Agency. (2019). *Francia: Perfil de energía nuclear*. <https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/cnpp2019/countryprofiles/France/France.htm>
- Jackson, R. B., et al. (2020). Global fossil carbon emissions declined by 2.6% in 2019 due to weak growth in coal use. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(32), 19656-19666. <https://doi.org/10.1073/pnas.1918128117>
- Jansen, M. y Jiménez, A. (2020). La adaptación de los ERTE. En *Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19* (pp. 10-13). Fedea.
- Marino, F. (2025). *El mercado laboral en Italia*. <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-italy/long>
- Martín Molina, J. (2022). Retos de la consolidación fiscal en España: capacidad recaudatoria y dependencia sectorial. *Papeles de Economía Española*, (170), 88-105.
- Martin Orth. (2025). *Germany's industry: The most important facts and figures*. <https://www.deutschland.de/en/topic/business/germanys-industry-the-most-important-facts-and-figures>
- Mény, Y. (2012). *The German economic model: A strategy for Europe*. <https://www.robertschuman.eu/en/european-issues/237-the-german-economic-model-a-strategy-for-europe>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2019). *¿Qué es la UE?* <https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/Organismo/Paginas/Que-es.aspx>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2021). *Informe Anual de Turismo 2020*. Gobierno de España.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2020). *Datos de afiliación y ERTEs durante la COVID-19*. Gobierno de España.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). *Avance de emisiones de gases de efecto invernadero en España 2020*. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/emisiones.aspx>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico]. (2023). *Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera*. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/transporte.html>

-
- OEC. (2023). *Perfil de la Unión Europea*. https://oec.world/en/profile/international_organization/european-union
- PNUMA. (2021). *La COVID-19 causó solo una reducción temporal de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/la-covid-19-causo-solo-una-reduccion-temporal-de-las>
- Priewe, J. (2019). *El procedimiento de desequilibrio macroeconómico: Eficacia y desafíos*. https://www.boeckler.de/pdf/v_2019_10_26_priewe.pdf
- Real Instituto Elcano. (2006). *La Unión Europea y las reformas económicas: el caso de España*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/the-european-union-and-economic-reforms-the-case-of-spain/>
- Research, B. (2022). *La política monetaria en la eurozona ante la COVID-19*. https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2022/02/Observatorio_La_politica_monetaria_en_la_eurozona_ante_la_COVID_19_WB.pdf
- Resolution Foundation. (2022). *Lecciones del declive económico de Italia*. https://economy2030.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2022/11/Lessons-from-Italys-economic-decline_.pdf
- Reyes Guzmán, G., & Moslares García, C. (2010). La Unión Europea en crisis: 2008-2009. *Problemas del Desarrollo*, 41(161), 9-32. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200001
- Sanahuja, J. A. (2020). La gobernanza del multilateralismo en tiempos de pandemia. En CEIPAZ (Ed.), *Anuario CEIPAZ 2020: Una agenda para el futuro* (pp. 57-67). Fundación Cultura de Paz. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>
- Sanz y Romero. (2020). Impacto macroeconómico de la pandemia y políticas fiscales de respuesta en Europa. *Cuadernos de Información Económica*, (272), 69-79. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/10/Sanz-y-Romero_9-5.pdf
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). (2021). *Informe del Mercado de Trabajo Estatal 2021. Datos 2020*. Observatorio de las Ocupaciones, SEPE.
- Sumner. (2020). *Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty* (inf. téc. N.º 2020/43). UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/publication/estimates-impact-covid-19-global-poverty>
- Sun, M. (2024). The impact of COVID-19 pandemic on the world's major economies: based on a multi-country and multi-sector CGE model. *Frontiers in Public Health*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1338677>
- Telefónica. (2024). *Historia de la Unión Europea*. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/historia-union-europea/>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2020). *Análisis N.º 05/2020: Cómo tuvo en cuenta la UE las lecciones aprendidas de las crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2012*. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw20_05/rw_financial_crisis_prevention_es.pdf
- Vidal Díaz, A. (2021). El Banco Central Europeo y la política monetaria en tiempos de crisis. *Papeles de Economía Española*, (168), 102-117.
- Vision on Industry in The Netherlands. (2019). *Visión sobre la industria*. <https://www.government.nl/documents/publications/2019/12/20/vision-on-industry>
-

Anexos

Anexo I: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

En este anexo se reflexiona sobre la contribución de este Trabajo de Fin de Grado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU en la Agenda 2030.

Tabla 7.1: Relación de los ODS con el TFG Integrado

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Alto	Medio	Bajo	No procede
ODS 1. Fin de la pobreza.				X
ODS 2. Hambre cero.				X
ODS 3. Salud y bienestar.			X	
ODS 4. Educación de calidad.				X
ODS 5. Igualdad de género.		X		
ODS 6. Agua limpia y saneamiento.				X
ODS 7. Energía asequible y no contaminante.				X
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.	X			
ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras.	X			
ODS 10. Reducción de las desigualdades.	X			
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.				X
ODS 12. Producción y consumo responsables.				X
ODS 13. Acción por el clima.				X
ODS 14. Vida submarina.				X
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.				X
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.		X		
ODS 17. Alianzas para lograr objetivos.	X			

ODS 3 : Aunque el enfoque principal del trabajo es macroeconómico, el punto de partida de toda la investigación es la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. La rapidez con que se colapsaron los sistemas de salud en muchos Estados miembros condicionó de

manera directa las medidas de confinamiento, la paralización de la producción y la caída del consumo. En cada uno de los cinco países analizados (Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos) se estudia cómo la fragilidad o la fortaleza de sus servicios sanitarios influyó en la duración de los cierres totales o parciales y, por ende, en la magnitud del retroceso económico. Adicionalmente, diversas partidas del gasto público extraordinario se destinaron a reforzar hospitales, ampliar la red de cuidados intensivos y financiar test o campañas de vacunación. Al identificar estos vínculos entre la respuesta sanitaria y la evolución macroeconómica, el trabajo subraya la importancia de contar con sistemas de salud sólidos para garantizar el bienestar de la población y reducir el coste económico de una pandemia.

ODS 8: El análisis pivota sobre las variaciones del PIB y los cambios en el mercado laboral que experimentaron los cinco países durante 2020. Los programas nacionales de protección del empleo (ERTEs en España, Kurzarbeit en Alemania, Chômage Partiel en Francia, Cassa Integrazione en Italia y NOW en los Países Bajos) se examinan con detalle; se describen sus condiciones de acceso, el porcentaje del salario cubierto y su impacto sobre la tasa de paro. El estudio demuestra que estas medidas permitieron amortiguar en parte la destrucción de empleo y facilitar una recuperación más rápida de la actividad productiva. Asimismo, el trabajo evalúa cómo la reactivación de la demanda interna y las inversiones vinculadas al fondo Next Generation EU han contribuido a retomar la senda de crecimiento. Así, se constata que la protección de los puestos de trabajo fue esencial para mantener un nivel de vida digno y para evitar que la recesión se convirtiera en una crisis social aun mayor.

ODS 10: La crisis de la COVID-19 no afectó por igual a todas las regiones ni a todos los grupos sociales. En los capítulos dedicados a cada país se comparan regiones costeras muy dependientes del turismo con áreas industriales, o zonas urbanas de alta densidad frente a territorios rurales. Del mismo modo, se analizan brechas de género (las mujeres, al concentrarse en sectores de contacto directo y en empleos precarios, sufrieron un mayor aumento del desempleo) y brechas generacionales (los jóvenes, con contratos temporales, fueron los primeros en perder el puesto). El trabajo pone de manifiesto que, en varios Estados, las regiones con menor capacidad fiscal necesitaron más ayuda directa del fondo Next Generation EU para no quedarse atrás. Se evalúa, además, si los planes de recuperación incorporan partidas específicas para reducir estas desigualdades, como programas de formación para colectivos vulnerables o inversiones productivas en áreas despobladas.

ODS 17: La peculiaridad de esta crisis es su alcance simultáneo en todos los Estados miembros. Por ello, el estudio insiste en la relevancia de la coordinación supranacional. Se describe cómo la Unión Europea decidió suspender temporalmente las normas de déficit y deuda para permitir un gasto extraordinario coordinado, cómo el Banco Central Europeo desplegó el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia para mantener la cohesión de los mercados de deuda soberana y cómo se diseñó el fondo Next Generation EU, financiado con deuda común, para inyectar miles de millones en ayudas y préstamos. Al documentar estos procesos, el trabajo demuestra que ninguna economía europea habría soportado sola el elevado coste fiscal y financiero del choque. La cooperación institucional permitió igualar las condiciones de financiación y favoreció una recuperación más homogénea.